



大会

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.607/Add.1
1 June 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

国际法委员会

第五十三届会议

2001年4月23日至6月1日和

7月2日至8月10日，日内瓦

国际法委员会第五十三届会议工作报告草稿

报告员：贺其治先生

第_____章

国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任
(预防危险活动的越境损害)

增 编

2. 委员会第五十三届会议通过的本条款案文及对案文的评注载录如下：

危险活动的越境损害

一般性评注

(1) 本条款所处理的是引起重大越境损害的危险活动的核准和管制方面的预防概念。在这个意义上，预防作为一种程序或者一种责任，是针对重大损害或破坏实际上发生之前的那个阶段；如果已经发生了，有关的国家就要采取补救或者

补偿措施，这往往涉及到赔偿责任问题。

(2) 预防的概念已经成为一个日益重要的专题，把着重点放在预防的责任，而不是赔偿，补救或者补偿的义务，有几个方面的重要意义，预防应该是理炙可取的政策，因为在造成损害之后才去补偿，往往无法恢复该事件或者事故发生之前所存在的状况。履行预防责任，或者尽到应尽之力，现在更有必要，因为在危险活动的进行、所用的材料以及控制这些活动的教程和所涉及的风险等方面，人们的知识都在不断增长。从法律角度来看，由于人们有更大能力跟踪连串的因果关系，即原因(活动)与影响(损害)之间的物理联系，甚至包括连串因果关系中的几个中间环节，所以危险活动的经营者也更应该采取一切必要步骤来预防损害。无论如何，作为政策，预防总是胜于治疗。

(3) 预防危险活动引起越境损害，是《里约宣言》¹ 原则 2 十分强调的一个目标，也得到国际法院 1996 年 7 月 8 日关于“一国在武装冲突中使用核武器的合法性”的咨询意见² 确认，现在已构成国际法主体的一个部分。

(4) 所以，世界环境与发展委员会环境法专家组正确地强调了预防问题。该专家组所建议的关于越境自然资源和环境干预问题的第 10 条说：“在不损害第 11 和第 12 条所定原则的情况下，各国应预防或减轻任何越境环境干预或这种干预可能造成重大损害(即并非轻微或微不足道的损害)的显著危险。”³ 另外，还必须指出，特雷尔炼锌厂案的仲裁裁决强调了预防这一早已确立的原则，而《斯德哥尔摩宣言》原则 21 和《里约宣言》原则 2 以及大会关于各国在环境领域中合作的 1972 年 12 月 15 日第 2995(XXVII)号决议均重申了这一原则。这一原则也反映在

¹ 《联合国环境和发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》(联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8 及更正，第一卷：《联合国环境与发展会议通过的决议》，决议 1，附件一。

² 1996 年 7 月 8 日咨询意见，《国际法院报告书(1996 年)》，第 15 页，第 29 段。另参看 A/51/218，附件。

³ 世界环境与发展委员会环境法专家组通过的《环境保护与可持续发展——法律原则和建议》(Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1986), p. 75. 另外，有人指出，不造成重大损害的责任还可产生于不以条约为基础的国家惯例，以及各国单独和(或)集体所作的声明。参看 J. G.Lammers, 《国际水道的污染》(Martinus Nijhoff, 海牙, 1984 年), pp. 346-347, 374-376。

联合国环境规划署(环境署)1978年《指导各国养护和协调利用两个或两个以上国家共有自然资源的环境方面行动原则》草案原则3,其中规定,各国必须“尽量避免和……尽量减少因利用共有资源而在基管辖范围以外引起不良的环境影响,以便保护环境,特别是如果此种利用可能引起下列后果:(a)对环境造成损害,从而影响到另一个共有国家对此种资源的利用;(b)对一种共有可再生资源的养护造成威胁;(c)危害另一国居民的健康”。⁴

(5) 关于保护环境、核事故、空间物体、国际水道、危险废物管理和预防海洋污染等许多多边条约,均已将预防对环境、人身和财产的越境损害视为一项重要原则。欧洲经济委员会(欧洲经委会)所缔结的若干公约也已接受这项原则,如1979年《远距离越境空气污染公约》,1991年《越境环境影响评估公约》,1992年《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》和1992年《工业事故越境影响公约》。⁵

⁴ 《国际法材料》,第17卷(1978),p.1098.关于反映预防原则的其资料来源,见《环境保护与可持续发展——法律原则和建议》,同前,pp.75-80。

⁵ 按照所涉及的环境领域或部门以及针对特定威胁给予的保护载列的若干条约,参看:E. Brown Weiss, D.B. Magraw and P.C. Szasz,《国际环境法:基本文书和参考资料》(跨国出版公司,1992年);P. Sands,《国际环境法原则》,第1卷(框架、标准和执行),(曼彻斯特出版社,1995年);并参看F.L. Morrison and R. Wolfrum(合编),《国际、区域和国家环境法》(Kluwer Law International,2000);A. Boyle and D. Freestone(合编).《国际法和可持续发展》:以往的成就和未来的考验(牛津大学出版社,1999年);P.W. Bimie and A. Boyle,《国际法和环境》(牛津大学出版社,2002年)(即将出版)第二版,L. Boisson de Chazoumes, R. Desgagne, C. Romano(合编)国际保护环境,《法律文书汇编》,Paris, pedone, 1998; M. Prieur, St. Doumbe-Bille(合编),《国际保护环境文书汇编法文版》。AUPELP/EDICEF, 1998; C. Dommen, Ph. Cullet,《国际环境法》,基本文件和参考资料,Kluwer Law International, 1998年。

危险活动的越境损害

序言部分

缔约各国，

铭记《联合国宪章》第十三条第一项子款，其中规定大会应发动研究，并作成建议，以提倡国际法之逐渐发展与编纂，

考虑到各国对其领土内或在其管辖或控制下的其他地方的自然资源具有永久主权原则，

也考虑到各国在其领土内或在其管辖或控制下的其他地方进行或许可进行活动的自由并非是无限制的，

回顾1992年6月13日《关于环境与发展的里约宣言》，

认识到促进国际合作的重要性，

兹议定如下案文：

第 1 条

范 围

本条款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的危险的活
动。

评 注

(1) 第 1 条将本条款的范围限定在国际法不加禁止的、但有通过其有形后果造成重大越境损害之危险的活
动。第 2 条(c)项进一步把条款的范围限定于在一国领土内或在其管辖或控制下进行的活
动。

(2) 会通过其有形后果造成重大越境损害的任何活动都属于本条款的范围可
以在本类别下设想各种类型的活动。拟议的条款标题表明：任何危险的和(按照推
论)任何极其危险的活动，凡是会引起重大越境损害的，都在此列。因此，含有内
在危险甚或非常危险的任何活动显然都属于本条款的范围。在这方面，应该指
出，极端危险活动的危险被认为很不可能实际发生、但一旦发生这种罕见的情
况，肯定造成惨重(不只是重大、严重或大幅度)的灾情。

(3) 在研拟本条款的不同阶段中，都有人建议在本条款的附件中开列一份活

动清单，将来可以酌情取舍。各国将来为了履行预防的义务进行国内立法时，也可以对这份清单进行取舍。

(4) 但是，有人认为，在本条款附件中开列活动清单不无困难，从功能上考量，并非不可或缺。任何活动清单都可能不够完备，鉴于技术革新，日新月异，可能迅速过时。此外，除了核领域或外层空间活动等多半另订专门法规的一些极端危险活动以外，一项活动引起的危险基本上是取决于具体运用情况、特定的前因后果和经营方式。人们认为，通用的清单无法抓住这些要素。

(5) 还应该指出，各国总是可以在任何区域或双边协定中或在管制这些活动和履行预防义务的国家立法中将属于本条款范围的活动列入清单。⁶ 总之，本条款的范围是由本条文中指明的四项准则加以澄清的。

(6) 规定本条款范围的第一项准则提到‘国际法不加禁止的活动’。起初是为了将国际责任专题与国家责任专题分开。⁷ 使用这项准则也是为了使可能受影响国在面临可能造成重大越境损害的活动时能够要求起源国遵守预防义务、而不论

⁶ 例如，各种公约处理属于其范围内的那类活动：1991年《关于在越界情况下环境影响评估的公约》附件一(E/ECE/1250)，载录于《国际法律材料》，第30卷(1991年)，p. 800，其中认定原油精炼厂、热力发电站、生产浓缩核燃料等装置为可能危害环境，需要根据该公约进行环境影响评估。1993年《危害环境活动造成的损害民事责任公约》附件二载列了在陆地和海上以焚化方式全部或部分处理固态、液态或气态废物的装置或基址以及在减少氧气供应量的情况下热解固态、气态或液态废物的装置或基址等活动。该《公约》也在附件一中载列了一份危险物质清单，《欧洲条约汇编》，No. 150；1992年《工业事故越境影响公约》，《国际法律材料》，vol. 31 (1992)，p. 1333；1974年《防止陆源物质污染海洋公约》，环境署，《环境领域多边条约选编》，参考资料第3辑，1983，p. 430；and the 1992年《保护波罗的海地区海洋环境公约》[IMO 1] LDC.2/Circ.303；1976年《保护地中海免受污染公约》议定书，同上；1976年《保护莱茵河免受化学污染公约》，联合国，《条约汇编》，第1124卷，p. 375。

⁷ 委员会总结指出“[它]完全认识到这种重要性，不仅认识到国际不法行为的责任问题，也认识到在若干合法活动引起有害后果时有义务补偿的问题，对由于活动性质存在若干危险的活动来说，更是这样……后一类问题不能与前者一并处理。”《大会正式记录，第三十二届会议，补编第10号》(A/32/10)，第7条。国家责任特别报告员把属于范围专题范围的问题称为“若干合法活动所引起的责任问题……这是由于所谓的风险责任以完全不同的基础为依据所致。”参看关于国家责任的第一次报告，《国际法委员会年鉴……1970年》，第二卷，p. 178，文件A/CN.4/SER.A/1970/Add.1。

该项活动是否受到禁止。⁸ 此外，可能受影响国援引本条款还可以在其后声称有关活动是受到禁止的活动。同样，应该知道，不履行预防的义务或在任何情况下将风险减至最小，并不意味着该项活动本身受到禁止。⁹ 但是，在这一情况下，国家可能承担履行义务的责任，包括任何民事责任或经营人的责任。¹⁰ 本条款主要关注风险管理，强调所有当事国进行合作与协商的责任。可能受影响国有权与起源国一起设计，酌情履行彼此共同使用的风险管理办法。但是，赋予可能受影响国的权利并没有给予它们否决活动或项目本身的权利。¹¹

(7) 第 2 条(d)项的起源国定义中所载示的第二项准则是：适用于预防措施的活动是在一国领土内或在其管辖或控制内的领土内“规划或进行的”。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

⁸ 参看 Robert Q. Quentin Baxter 先生的初步报告，《国际法委员会年鉴... 1978 年》，第二卷(第一部分)，p. 247，文件 A/CN.4/334，第 14 段，p. 251。

⁹ 参看 P.S. Rao，《关于预防危险活动的越境损害的第二次报告》，文件 A/CN.4/501，第 35-37 段。也参看 Karl Zemanek，“国家责任和赔偿责任”，载于 W.Lang, H. Neuhold, K. Zemanek (合编)，《环境保护与国际法》(1991 年)，p. 197；也参看 M.B. Akehurst “国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任”，XVI 《荷兰国际法年鉴》 3-16 (1985)，Alan E. Boyle，“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赔偿责任：必须加以区别吗？” 39 《国际法和比较法季刊》 1-25 (1990)。

¹⁰ 参看 I. Brownlie，《国际法律制度：国家责任》，第一部分(1983)，p.50；A. Rosas，“国家责任和民事责任制度中的赔偿责任”，载于 O. Bring and Said Mahmoudi (合编)。当前国际问题：北欧的观点(向 Jerzy Sztucki 致敬的论文)。P.M.Dupuy，《国家对来源于技术和工业的损害的国际责任》，Paris, Pedone, 1977,p. 319, Fouad Bitar，“《巴塞尔公约所规定危险废物的越境移动；” 责任制度的研究，Paris, Pedone,1997,pp.79-137. 但是，不同的赔偿责任、举证责任和补救办法适用于国家责任和赔偿责任。也参看 Teresa A.Berwick，“责任和对环境损害的赔偿责任：国际环境制度的路标”，《乔治城国际环境评论》此外，pp. 257-267 (1998)；P.M.Dupuy，“世纪末的国际环境法趋势？”载于《国际公法综合评论》，1997-4,pp.873-903；“国家在其与国际环境保护之关系中的国际责任的困境，”载于《人与环境》。参看下面注 46。

¹¹ 关于履行协议之义务的性质和所涉利益之权衡，参看 P.S. Rao，关于预防危险活动的越境损害的第一次报告，文件 A/CN.4/487，第 43, 44, 54 和 55 (d)段，pp. 16-17, 19 和 21。

制”这一提法是有些文书¹²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——如果存在这一联系的话——是有用的。

(8) 第 1 条中“领土”一词的用法可能来自于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，为了本条款的目的，属地管辖权是主要的准则。因此，一旦在一国的领土上展开某项活动，该国必须遵守预防的义务。因此，“领土”是管辖的决定性证明。有鉴于此，如果对本条款所述及的一项活动的管辖权有冲突，属地管辖权应居优先。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。在这种情况下，如果外国船舶的活动造成严重越境损害，船旗国而不是领土所属国必须遵守本条款的规定。

(9) 就本条款的目的来说，“领土”概念是狭窄的，因此也使用了“管辖”和“控制”概念，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。本条无疑并不假设解决所有管辖权冲突问题。

(10) 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。1958 年《日内瓦海洋法公约》和 1982 年《联合国海洋法公约》载列了船旗国的许多管辖能力。

(11) 在一个以上的国家根据国际法有权行使不相互抵触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。

¹² 参看《斯德哥尔摩宣言》原则 21，《联合国人类环境会议的报告》，1972 年 6 月 5 日至 16 日，斯德哥尔摩(联合国出版物出售品编号：E.73.II.A.14 和 Corr.)，第一章；1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》，《第三次联合国海洋法会议正式记录》，第十七卷(联合国出版物出售品编号：E.84.V.3)，文件 A/CONF.62/122,第 194 条第 2 款；《里约宣言》原则 2(见上文注 1)，和 1992 年 6 月 5 日《联合国生物多样性公约》第 3 条，《国际法材料》，第 31 卷(1992)，p. 1808。

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

(13) 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。在这一方面可以参照国际法院就“南非不顾安全理事会第276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果案”。¹³ 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，而不是主权或权力的合法性，正是对影响到其他国家的行为的国家责任的基础。”¹⁴

(14) 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本条款所列活动的管辖权行使，控制国则有责任遵守本条款规定的义务。

(15) 第三项准则是本条款所列活动必须具有“造成严重越境损害的危险”。第2条中为用语下了定义(见第2条评注)。“越境损害”一语意在排除仅在活动所在国领土上造成损害而不损害任何其他国家的那些活动。对“重大”一词的讨论见第2条评注。

(16) 关于“危险”的要素，按照定义，它涉及未来的可能性，因此包括对危险的鉴定或评估因素，如果在进行活动的时候，没有任何以适当方式得到情报的观察员注意到或已经注意到该活动所涉及的危险，光凭损害毕竟是由某一活动造成的事实并不能说该活动有危险。反之，某一活动可能有造成重大损害的危险，即使那些负责进行活动的人低估了或甚至没有觉察到危险。因此，必须客观对待

¹³ 《1971年国际法院报告书》，p. 16。

¹⁴ 同上，第118段。

危险概念，象适当得到报告的观察员已经或应该做到的那样，指出对某一活动造成的可能损害的评估情况。

(17) 在这一点上，应该着重指出，本条款作为一个整体，具有持续的运作和效力，即：除非另外说明，它们适用于不时进行的活动。因此有可能发生这样的情况：某一活动刚刚开展的时候并不涉及危险(就第(16)段中所解释的情况来说)可能由于某些事件或事态发展而有危险。例如，本来绝对安全的蓄水库却由于地震而变成危险，继续使用该水库就成了有危险的活动了。或者，科学知识的发展可能揭示某种结构或材料的内在弱点，可能因此面断裂或倒塌，在这种情况下，本条款草案可能根据其用语适用于有关的活动。

(18) 第四项准则是，严重越境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越境损害。委员会认为，限制本条款之范围的最有效的方法是规定这些活动须产生越境实际后果，并产生了严重损害。

(19) 实际联系必须把这种活动同其越境影响联系起来。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

为本条款的目的：

- (a) “造成重大越境损害的危險”包括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險；
- (b) “损害”指对人、财产或环境造成的损害；
- (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。

评 注

(1) (a)项把“造成重大越境损害的危险”的概念定义为包括造成灾难性越境损害的较小可能性和造成重大越境损害的较大可能性。委员会认为，与其分别给“危险”和“损害”的概念下定义，不如将“造成重大越境损害的危险”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) 为了本条款的目的，“造成重大越境损害的危险”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 1990 年通过的《关于越境内水意外污染的行为守则》¹⁵中得到启示。根据《行为守则》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。因此，责成缔约国履行的预防义务不仅合理，也应该受到足够的限制，以避免实际上在任何活动方面都规定了这种义务，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缔约国各国的利益。

(3) 前一段中的定义使“危险”和“损害”之间的关系有了一个范围，二者均需达到“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。但这不包括造成重大越境损害的可能性非常小的活动。“包括”一词意在突出表示，定义是要为这

¹⁵ E/ECE/1225-ECE/ENVWA/16。

些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。一般理解到，“重大”的程度超过“察觉”，但不必达到“严重”或“显著”的程度。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) 地球的生态整体并不各政治边界相联系。各国在本国境内进行的各种合法活动会互相影响。这种相互的影响，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加禁止的活动，损害不能被容忍的阈限不能低于“重大”的水平。

(6) 阈限的概念在特雷尔冶炼厂仲裁案和拉诺涛法庭裁决案中得到反映，前者使用了“严重后果”的措词，¹⁶ 后者则依靠“严重地”这一概念。¹⁷ 一些公约也以“重大”、“严重”或“显著”为阈限。¹⁸ 其他法律文书和国内法中也使用

¹⁶ 特雷尔冶炼厂案；联合国，《国际仲裁裁决报告书》，第3卷，p. 1965。

¹⁷ 拉诺湖仲裁(法国诉西班牙)案，同上，第12卷，p. 281。

¹⁸ 参看 1988 年 6 月 2 日《管制南极矿物资源活动公约》(《国际法材料》，第 27 卷(1988)，p. 868) 第 4 条第 2 款；1991 年 2 月 25 日《越境环境影响评估公约》第 2 条第 1 款和第 2 款(见上文注 6)；《关于越境内水意外污染的行为守则》第 1 条(b)项(见上文注 15)；1997 年《联合国国际水道的非航行使用公约》(见大会决议 51/229 号决议，附件) 第 7 条。

了“重大”一词。¹⁹

(7) 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日期。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。但经过一段期间以后，这种观点可能会改变，同样的损害可能被认为是“重大”的。

(8) (b)项是不言而喻的，为本条款的目的，“损害”应包括对人、财产或环境造成的损害。

(9) (c)项把“越境损害”的含义规定为在起源国以外的一国领土内或在该国管辖或控制下的其他地方造成的损害，不论当事国是否共同持有同一边界。这个定义除了在一国范围内进行的某项活动对另一国造成损害性后果的典型情况以外，还包括在一国管辖或控制下的地方(例如在公海)进行的、对另一国领土造成影响活动。例如，它也包括在公海上对其他国家的船只或平台造成有害影响。它也将包括在一国领土内进行的、在公海上对另一国的船只或平台等造成有害性后果的活动。委员会无法预测未来出现的所有“越境损害”的形式。但是，委员会明确指出，其用意是为了能够划一条线，明确地把在其管辖和控制下进行属于本条款范围之活动的一国同受到有害性后果的另一国区别开来。

(10) 在(d)项中，“起源国”一词用于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(见第1条评注，第(7)-(14)段。

¹⁹ 参看关于环境领域的国家间合作的大会 1972 年 12 月 15 日第 2995 (XXVII) 号决议第 1 和第 2 段；经合组织理事会 1974 年就《关于越境污染问题的原则》提出的建议，第 6 段；经合组织《关于越境污染的不歧视问题：经合组织的主要文件》，p. 35，也载录于《国际法律材料》，第 14 卷，p. 246；《关于使用国际河流的水的赫尔辛基规则》第 10 条，《国际法协会第五十二届会议报告》，赫尔辛基，1966，p. 496；美洲司法委员会 1965 年编写的《关于国际河流和湖泊的工业和农业使用的公约草案》第 5 条，美洲国家组织，国际河流与湖泊，p. 132(第 4 版，1971)；另见 1980 年《美国与加拿大关于越境空气污染的赣备忘录》，《美国条约》第 32 条，p. 2541，《条约及其他国际文件汇编》第 9856 号；1983 年《美国和墨西哥关于合作解决边境地区环境问题的决定》第 7 条，《国际法律材料》，第 22 卷，p.1025 (1983)。美国在其处理环境问题的国内法中也使用了“重大”一词。参看美国法律研究所，《重述法律》，第 601 节，报告员的说明 3，pp.111-112。

(11) 在(e)项中，“可能受影响国”的含义是指在其领土内或在其管辖或控制下的其他地方有发生重大越境损害之危险的国家。某项活动的可能受影响国可能不只一个。

(12) 在(f)项中，“当事国”一词同时指本条款中若干条文所共指的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措施以预防重大越境损害或随时尽量减少这种危险。

评 注

(1) 第 3 条以“使用自己的财产时，不得损害别人的财产”的基本原则为根据，这项原则反映在《斯德哥尔摩宣言》²⁰ 和国际法原则 21，内容如下：

“依照《联合国宪章》和国际法原则，各国具有按照其环境政策开发其资源的主权权利，同时亦负有责任，确保在它管辖或控制范围内的活动，不致对其他国家的的环境或其本国管辖范围以外地区的环境引起损害。”

(2) 但是，第 3 条和以后各条却更加具体地阐明原则 21 对国家自由所施加的限制。

(3) 本条连同第 4 条为关于预防的条文规定了基本基础。这些条文规定了各国应预防重大越境污染或随时减少这种危险的比较具体的义务。因此，这个条文强调了起源国预防重大越境损害的首要责任；只有当这一点不能完全办到时，它才应该尽量减少这种危险。“随时”一语是为了表示预防的责任具有优先的地位。在这个语境内，“尽量”一词应该理解为着眼于把发生损害的可能性减少到最低限度。

(4) 本条具有原则声明的性质。它规定各国应该采取一切适当措施以预防重

²⁰ 见上面注 12。

大越境损害或随时尽量减少这种危险。“一切适当措施”等语指采取预防条款中所规定的所有具体行动和步骤和尽量减少越境损害。第3条是对第9条和第10条的补充，三者在一起构成了一个和谐的整体。此外，它规定起源国有义务为了采纳国际标准而制定和执行国内立法。这些标准将机构成必要的参考点，可据以确定所采取的措施是否合适。

(5) 作为一般原则，按照第2条中对这些用语所下的定义，第3条中关于预防重大越境损害的危险或尽量减少这种危险的义务只适用于有造成重大越境损害危险的活动。大体上，在预防方面，起源国在其领土或在其管辖或控制下进行的属于本条款范围的活动不产生对可能受影响国不可预测的后果。另一方面，“采取一切适当措施以预防或尽量减少这种危险的义务不能够只限于已经被适当地觉察到的、具有这种危险的活动。这项义务的范围扩大到包括采取适当措施以查明具有这种危险的活动，而且这项义务具有持续的性质。

(6) 本条接着规定了每一国家有关第1条之活动的预防原则。起源国履行其依本原则规定之预防义务的方式包括为执行该国已经制定的法律、行政决定与政策采取立法、行政或其他行动。(见第5条及其评注。)

(7) 各国采取适当措施或尽量减少损害的措施的义务是适当注意的义务之一，起源国的行为是据以确定该是否遵守了本条款规定的义务的准绳。但是，适当注意的责任并不是为了保证完全消除重大损害的危险，如果不可能办到的话。如上所述，起源国必需在可能发生的事情范围内，尽量减少危险。从这个意义上说，它并不保证损害不会发生。²¹

(8) 给予适当注意的义务，作为保护环境使其不受损害的标准基础可以追溯

²¹ 委员会二读通过的《国际水道的非航行作用法》第7条评注中的类似意见载于《1994年国际法年鉴》，第二卷(第二部分)，p. 103，第7条草案评注第4段。

到一些国际公约²² 以及一些国际会议与国际组织的决议与报告。²³ 最近在德国与瑞士在 1986 年关于桑多斯制药公司污染莱茵河的纠纷中讨论了适当注意的义务。瑞士政府承认没有履行适当职责，为预防事故对制药业进行适当的管理。²⁴

(9) 在阿拉巴马案(美利坚合众国诉大不列颠及北爱尔兰联合王国)中，法庭核阅了当事国对给予适当注意所下的不同定义。美国对给予适当注意所下的定义是：

“[某种]与案情的重要性相称、并且同给予注意的国家的尊严与力量相称之应有注意；应在和解的一切阶段使用积极警惕和以中立国的一切其他手段防止其土地遭受侵犯之应有注意；以同样方式阻止阴谋家在违反中立国意志之情形下在其土地实行战争行动之图谋”。²⁵

(10) 英国对“应有的注意”的定义是“政府通常对国内事项所给予的注意”。²⁶ 法庭似乎采纳美国提出的含义较广的对于“应有的注意”的标准，并且对英国提出的对于“应有的注意”的“国家标准”表示关切。法庭指出，“英国的事例似乎也窄化了一国政府应行使国内法所赋予的约束力量之国际责任的范围，并且忽视了中立国在法律不够完备的情况下应予修订的义务”。²⁷

²² 参见 article 194, paragraph 1, of the United Nations 《联合国海洋法公约》第 194 条第 1 款(见上面注 12)；《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》第一、第二和第七(2)条，《国际法律材料》，第 11 卷，(1972), p. 1294；《维也纳保护臭氧层公约》第 2 条,同上,第 26 卷, p. 1529；《控制南极矿物资源活动公约》第 7 条第 5 款(见上面注 18)；《越境环境影响评估公约》第 2 条第 1 款，(见上面注 6)；1992 年《关于保护和利用越境水道和国际湖泊公约》第 2 条第 1 款，《国际法律材料》，第 31 卷(1992), p. 1312。

²³ 参看《世界自然宪章》原则 21，大会 1982 年 10 月 28 日第 37/7 号决议；卫生组织和环境署编写的关于人工影响天气的原则草案原则六，载于《美国国际法实践文摘》，1978，p. 1205。

²⁴ 参看《纽约时报》，1986 年 11 月 11 日，第 A1 页；1986 年 11 月 12 日，第 A8 页；1986 年 11 月 13 日，第 A3 页。另参看亚历山大·基斯，《“切诺比”或化学品对莱茵河污染事故》，载于《法国国际法年鉴》，第 33 卷，1987 年，pp.719-727。

²⁵ 《日内瓦仲裁(阿拉巴马案)》，载于 J. B. Moore，《以美国为当事国的国际仲裁的历史与摘要》，第一卷，1898 年，pp. 572-573。

²⁶ 同上，p. 612。

²⁷ 同上，p. 613。

(11) 阿特金勋爵在多诺霍诉斯蒂芬森案中对给予应有的注意的义务的范围与标准阐述如下：

“要爱邻人的规则在法律上成为了你不能伤害邻人，而法律提出‘谁是邻人’这个问题得到了有限度的回答。你必须合理地小心避免你可以合理地预见有可能伤害邻人的作为或不作为。那么，在法律上，谁是你的邻人呢？对这个问题的回答似乎是——邻人是会由于我的作为或不作为而受到密切和直接影响的人，因此当我采取了变为有实际重要性的作为或不作为时，应该合理地考虑到他们。”²⁸

(12) 在本条款的情形下，应有的注意表现为一国作了合理的努力，认识到预期会涉及所拟订之程序的事实和法律组成部分，并且及时采取适当措施来面对它们。因此，国家有义务采取单方面的措施来预防第 1 条范围内的活动造成重大越境损害或随时尽量减少这种危险。这些措施包括：一、旨在预防或随时尽量减少重大越境损害的政策；二、执行这些政策。这些表现为立法与行政规章并且通过各种执行办法予以落实。

(13) 应该研讨的将据以判断起源国行为的应有注意的标准通常被认为是与在特定情况下发生越境损害之危险程度相称的适当标准。例如，可能被认为特别有害的活动需要在拟订政策时采取高得多的注意标准，国家执行这些政策的努力程度也高得多。经营规模、区位、特别气候条件、活动中所使用的材料以及在特定情况下适用上述因素所得出的结论是否合理等问题都是在每种情况下确定应有注意要件时所应该考虑到的因素。被认为合理的、关于小心或应有的注意的标准是会随着时间而改变的；在某一时间点上被认为适当而合理的程序、标准或规则，在将来的某些时候可能不再是那么一回事了。因此，为了确保安全，应有的注意要求一国赶上技术变革以及科学发展。

(14) 在这方面，必须注意到《关于环境与发展的里约宣言》原则 11：

“各国应制定有效的环境立法。环境标准、管理目标和优先次序应反应它们所适用的环境与发展情况。一些国家所实施的标准对别的国家特别

²⁸ [1932] A.C., p. 580 (H.L.(Sc)).

是发展中国家来说，可能是不适当的，也许会使它们承担不必要的经济和社会代价。”²⁹

(15) 《斯德哥尔摩宣言》原则 23 也是这样说。但是，这项原则指明这种国内的标准“不得妨碍国际社会可能同意的一般准则”。³⁰ 各国的经济水平是在确定一国是否遵守了应有的注意之义务时应该考虑到的因素之一。但是，不能以一国的经济水平作为不履行本条款所规定的义务的借口。

(16) 第 3 条对国家施加一项义务，规定它采取一切必要措施，以预防造成重大的越境损害或随时尽量减少这种危险。这项义务可包括采取适当的措施，以十分审慎的方式行事，即使在科学上仍无法充分确定，但却应避免或预防严重或不可逆转的损害。这在《里约宣言》原则 15 中已清楚阐明，但受当事国能力的制约(见第 10 条(c)项评注)，人们认识到，如要更适度和更有效率地履行预防义务，则必须在活动中增加技术的投入，划拨适当的财政资源和受过必要培训的人力资源，以管理和监督这项活动。

(17) 活动的经营人应承担预防费用，对活动的经营负责。起源国也应承付必要的支出，使第 5 条所指的各种行政、财政和监督机制到位。

(18) 各国都能力建设、技术转让和财政资源等领域从事各种不断演变的互利计划。这些制订管制和履行预防义务的统一国际标准的努力，都是为了促进所有国家的共同利益。

(19) 因此，履行预防责任所涉及的适当注意义务的主要因素可以说是这样的：对有关事项的小心程度对一个良好的政府应该做到的程度。它应该拥有一个法律体系和足够的资源来维持一个适当的行政管理机构，以控制和监督活动的进行。但是，据理解，经济高度发展、人力与物质资源高度开发、管理系统和结构也高度进步的一国，其注意的程度比起上述各因素不那么到位的另一些国家，是

²⁹ 参看上面注 1。

³⁰ 参看上面注 12。

不一样的。³¹ 即使是后者的情况下，也应该保持起码的警惕、用基础结构并且对在该国领土内进行的危险活动的监督，因为这是任何政府的自然属性。³²

(20) 需要的注意程度与所涉及的危险程度相称。损害本身的程度应该是可以预料到的，该国必定知道，或应该已经知道既定活动具有重大损害的危险。不能承受的损害程度越是高，需要注意加以预防的责任也就越大。

(21) 此外，如果有一些国家抱怨起源国没有遵守相关义务，起源国就必须承担较大的举证责任，证明它比那些国家更加确实地遵守了有关的义务。

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随时尽量减少这种危险。

评 注

(1) 各国必须遵守合作原则，拟订并执行有效政策，以预防或随时尽量减少重大越境损害危险。在规划与执行的所有阶段，各国都需要进行合作。《斯德哥尔摩宣言》原则 24 和《里约宣言》原则 7 都确认合作是任何有效环境保护规则的必要组成部分。以下各条规定了更加具体的合作方式。这些条文规定，为了提高预防行动的效能，必须有可能受影响国参与。这些国家比谁都清楚有关活动的哪

³¹ 注意：《里约宣言》原则 11 显示，一些国家所适用的标准可能不适当，对发展中国家和另一些国家造成缺乏根据的经济和社会代价。（参看上面注 1）；也参看 R. Lefeber, 《越境环境干预和国家责任的起源》（海牙，Kluwer, 1996），p. 65；A.C.Kiss et St. Dooumbe-Bille, “联合国环境和发展会议（里约热内卢，1992 年 6 月 3-14 日）”，载于《法国国际法年鉴》，1992, pp.823-843；M.Kamto, “环境国际法新原则”，载于《环境法杂志》（法国）1/1993, pp.11-21。

³² 参看 Max Huber 对摩洛哥西班牙区的权利要求（英国/西班牙）的意见，案件（联合国，《国际仲裁裁决书》），第二卷，p. 644。

些特征对它最为有害，或其领土中靠近边界的哪些区——例如特别容易受到损害的生态系统——可能由于该活动受到较大的越境影响。

(2) 本条规定当事国应真诚合作。《联合国宪章》第 2 条第 2 项规定各“会员国应一秉善意，履行其依宪章所担负之义务。”1969 年《维也纳条约法公约》和 1978 年《关于在条约方面的继承公约》都在序言部分声明真诚原则受到普遍确认。此外，《维也纳条约法公约》第 26 条和第 31 条第 1 款都确认这一原则在条约结构中的重要地位。国际法院在核试验案中的裁决触及真诚的适用范围。在该案中，法院宣告“无论其渊源为何，制约法律义务之产生与执行的一项基本原则是真诚原则。”³³ 法院对此案件的意见意味着真诚也适用于单方面行为。³⁴ 事实上，真诚原则包含了“国际关系的整个结构”。³⁵

(3) 加拿大与法国就圣劳伦斯布列塔尼海湾过滤争端组成的仲裁法庭认为，真诚原则是对预防一当事方滥用其权利的任何危险提供充分保证的因素之一。³⁶

(4) 本条中“当事国”一词指起源国与一个或数个可能受影响国。虽然鼓励能够为条文目标作出贡献的其他国家进行合作，但这些国家并没有这么做的法律义务。

(5) 本条规定各国应“于必要时”寻求一个或多个国际组织的协助，以执行他们依这些条文应有的义务。各国应只在它认为有必要时才这么做。‘于必要时’一语是为了考虑到一些可能的情况：寻求国际组织的协助可能不是在预防越境损害或随时尽量减少这种危险的每一情况下都适当或有必要。例如，起源国或可能受影响国自己可能具有先进技术，并且可能具有与国际组织一样、甚至更好的技术能力，来预防重大越境损害或随时尽量减少这种危险。显然，在这种情况下，并没有寻求国际组织协助的任何义务。第二、国际组织一词指与这种事项有

³³ 核试验案(澳大利亚诉法国), 1974 年 12 月 20 日的判决, 《1974 年国际法院报告书》, p. 268。

³⁴ 参看 M. Virally, 对 E. Zoller 的论文之评述, “国际公法中的善意”, 1977 年, 载于《美国国际法学报》, 第 77 卷, p. 130。

³⁵ 参看 R. Rosenstock, “关于友好关系的国际法原则宣言: 概论”, 《美国国际法学报》, 第 65 卷, p. 734; 更概括地参看, Robert Kolb, “国际公法中的善意”, 《一般法律原则研究论文》, Paris, PUF, 2000, 756 p.33。

³⁶ 《国际法院报告书》, 第 82 卷, p. 614。

关、而且有能力协助的组织。尽管国际组织日益增加，却不能贫富一定会有某一个国际组织具有某一特定情况下所需要的协助能力。第三、尽管有有关的国际组织，它们的组织法却不许它们响应各国的请求。例如，某些组织可能只要求(或容许)响应其成员国的协助请求，它们也可能为了章程上的另一些障碍而苦恼。总之，本条的拟订不是为了规定：各国组织有不以其章程规定为转移的、响应依本条提出之协助请求的义务。

(6) 要求国际组织协助可以由一个或多个当事国提出。合作原则的含义是：最好这种要求由所有当事国提出。但是，所有当事国不寻求必要协助的事实并不解除个别国家寻求协助的义务。当然，在只有一个国家提出请求的情况下，国际组织的反应与参与方式将取决于请求的性质、所需协助的类型、国际组织必须实行这种援助的地点等等。

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。

评 注

(1) 本条款载述了可能被认为显然的事实，即成为本条款的缔约国以后，各国必须采取必要的履行措施，无论是立法、行政或其他性质的措施。第 5 条载列在这里，一则为了强调本条款的持续性质，需要时时采取行动，以预防本条款所适用的活动引起的越境损害或随时尽量减少这种危险，再则规定发生重大越境损害的若干情况下的责任。³⁷

³⁷ 本条类似于《越境环境影响评估公约》第 2 条第 2 款，其案文为：

“每一当事国应采取一切必要的法律、行政或其它措施，以履行本公约的规定，包括在附录一所列可能造成相当不利越境影响的活动方面规定一套环境影响评估程序，允许公众参与并编制附录二中所述环境影响评估文件”（见上面注 6）。

(2) 本条所指的措施包括诸如允许有关的人陈述证言和制订准司法程序等。使用“其他行动”一词旨在涵盖各国可用来执行本条款的各种方法和途径。第 5 条明白提及某些措施只是为了对国家提供指导；采取什么措施全凭它们自己决定。提及“适当的监督机制”是为了强调国家一般就危险活动而采取的检查措施。

(3) 说各国必须采取必要措施的含义并不是它们必须自己参与第 1 条所适用的有关活动的执行问题。在这些活动是由私人或企业经营的情形下，国家的义务仅限于制定适当的管理准则，按照本条款加以实施。在既定情况下，管理准则的适用将随而成为普通行政事项，在发生争议的情况下，则由有关法院或法庭借助第 16 条中载述的不歧视原则办理。

(4) 这种情况下的当事‘国’不仅包括起源国和可能受影响国，还包括可能预见自己将成为当事国的其他国家。

第 6 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。

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。

评 注

(1) 本条规定了一项基本原则，即须经一国事前核准方可在该国领土上或在

其管辖或控制下的其他地方进行有造成重大越境损害危险的活动。“核准”一词指政府当局准许进行本条款所涉及的一项活动。各国可随意选择核准的形式。

(2) 第 6 条第 1 款(a)项中所述核准的要求责成一国查明是否会造成重大越境损害之危险的活动正在其领土上或在其管辖或控制下的其他地方进行，该国应该采取本条款规定的措施。这条还要求该国起到一种比较负责和积极的作用，对上述活动进行管理。特雷尔冶炼厂仲裁法庭认为：加拿大政府“有责任……保证这项活动符合该自治领根据这里确定的国际法所负有的义务。”³⁸ 法庭认为特别“应该要求特雷尔冶炼厂避免放出烟尘而给华盛顿州造成损害”。³⁹ 第 6 条第 1 款(a)项符合这项要求。

(3) 国际法院在对科孚海峡案的裁决中认为，一国有义务“不故意允许使用其领土进行有违其他国家权利的行为。”⁴⁰

(4) “在其领土或在其管辖或控制下的其他地方等语引自第 2 条。“本条款范围内的活动”的措词方式提出了第 1 条对于某一活动属于本条款范围以内的所有要求。

(5) 第 6 条第 1 款(b)项使事前核准的要求也适用于已在第 1 条的范围内的一项活动中计划作出的重大改变，这种改变可能会增加危险或改变其危险的性质或影响范围。重大改变的事例如下：建立更大的生产能力、在现有活动中大规模使用新技术、改变汽车道、快速公路的路线或改变机场跑道的起飞和降落方向。改变投资和生产(数量和类型)、物理结构或喷射和使目前的活动提高到高于容许的阈限的水平也可视为重大变化的一部分。⁴¹ 同样，第 6 条第 1 款(c)项考虑到这样一种情况，即建议对一项本来无害的活动的进行方式作出改变，而这种改变会将该项活动变成有造成重大越境损害之危险的活动。实行这种改变也需要国家的核准。

³⁸ 同前(见上面注 16), pp. 1965-1966。

³⁹ 同上, p. 1966。

⁴⁰ 科孚海峡案, 1949 年 4 月 9 日的判决, 《1949 年国际法院报告书》, p. 4, at p. 22。

⁴¹ 参看《目前的政策、战略和越境环境影响评估问题》(联合国出版物出售品编号: E.96.II.E.11), p.48。

(6) 第 6 条第 2 款强调，一个国家一旦采纳了本条款所包括的制度，核准要求就应适用于属本条款范围内的所有本来已在进行的活动。规定各国一承担本条款下的义务便立即将其适用于本来已在进行的活动也是不合理的。在这种情况下，可能需要让该项活动的经营者有适当的一段期间来符合核准要求。应该由起源国决定该项活动在等待核准期间是否应该停止进行，还是可以继续进行，以待经营者办理申请手续。假如起源国拒绝核准，则假定起源国将会制止该项活动。

(7) 第 2 款设想的调整一般在下列情况下发生：由于安全标准或国家接受了新的国际标准或义务因而必须强制执行新的立法和行政规定时。

(8) 第 6 条第 3 款指出了经营者不符合核准要求的后果。它给予对监测这些活动负有主要责任的起源国必要的灵活性，以确保经营者符合有关的要求。起源国可以酌情撤销核准，从而完全禁止该项活动的进行。

第 7 条

危险的评估

是否核准属本条款范围的某项活动，应特别根据该项活动可能造成的越境损害的评估，包括任何环境影响评估，作出决定。

评 注

(1) 根据第 7 条的规定，起源国在准许经营者开展第 1 条所提及的活动之前，应确保对有可能造成重大越境损害的活动进行评估。通过这项评估可以使该国能够确定活动所涉危险的程度和性质，从而确定其应该采取的预防措施。

(2) 虽然在特雷尔冶炼厂案中所做到的影响评估可能不直接涉及对危险的责任，但是，它强调了对造成重大危险的活动的后果加以评估的重要性。该案的仲裁法庭指出，由老牌的知名科学家进行的这项调查研究“可能是在受到由工业烟尘引起的大气污染的任何地区所做过的、历来最为彻底的（一次）调查研究。”⁴²

(3) 第 7 条的要求完全符合《关于环境和发展的里约宣言》的原则 17,原则

⁴² 同前，见上面注 16, pp. 1973-1974。

17 也规定就可能对环境造成重大不良影响的活动，进行影响评估：

“环境影响评估，用为一种国家手段，应针对拟议开展的、可能对环境有重大不良影响的活动进行，并须由主管国家当局作出决定。”⁴³

许多国际协定以各种形式收入了对活动的不良影响进行评估的规定。⁴⁴ 其中最突出的是 1991 年 2 月 25 日的《越境环境影响评估公约》，该公约专门载述影响评估的进程序和内容。⁴⁵

(4) 要求提交环境影响评估(EIA)说明的作法已经极为盛行，这是为了评估某项特定活动是否可能造成重大越境损害。依国内法进行环境影响评估的法律义务于 1970 年代在美利坚合众国首先发端。其后，加拿大和欧洲采取了同样的着手方式，基本上以准则的方式进行环境管理。1985 年，有一项欧洲共同体的指示要求成员国遵守最低限度的环境影响评估要求。从此以后，许多其他国家也在国内法中规定，环境影响评估是获准进行开发性的、危险工业活动以前必须履行的一项

⁴³ 见上面注 1。

⁴⁴ 参看《联合国海洋法公约》第 205 条和第 206 条(见上面注 12); 管制南极矿物资源活动公约》第 4 条(见上面注 18); 1991 年 10 月 4 日《南极条约关于环境保护的议定书》第 8 条,《国际法律材料》,第 30 卷, p. 1461; 1992 年 6 月 5 日《联合国生物多样性公约》第 14 条第 1 款(a)项和(b)项(见上面注 14); 1992 年《工业事故越境影响公约》第 4 条; 1985 年 7 月 9 日《关于保护自然和自然资源的东盟协定》第 14 条, 环境规划署,《环境方面多边条约选集》第 2 卷, p. 343; 1986 年 11 月 25 日《关于保护南太平洋区域自然资源和环境的努美阿公约》,《国际法律材料》,第 26 卷(1986), p. 38; 1978 年 4 月 24 日《关于合作防止海洋环境污染的科威特区域公约》第十一条,《联合国条约汇编》,第 1140 卷, p. 133; 1982 年 2 月 14 日《关于保护红海和亚丁湾区域环境的吉达区域公约》, 环境署, 同前, p. 144. 有些条约含蓄地规定了影响评估的要求。两项关于通讯系统的多边条约要求签字国使用其通讯设施时不对其他缔约国的设施产生干扰。1927 年《国际无线电公约》第 10 条第 2 款要求公约缔约国的无线电台的操作方式不致影响其他缔约国或受这些国家政府核准的个人的无线电通讯。《国际联盟条约汇编》,第八十四卷, p. 97. 1936 年《广播用于和平事业国际公约》禁止向另一国广播旨在煽动民众以不符合该国国内治安秩序的方式行事的材料。同上, 第一百八十六卷, p. 301。

⁴⁵ 见上面注 6。

必要的法律义务。⁴⁶ 联合国的一项研究指出，环境影响评估已经执行和加强可持续发展方面显示其价值，因为它结合了预防原则和预防环境损害原则，也考虑到公众的参与。⁴⁷

(5) 应该由谁进行评估的问题由各国自己决定。这些评估通常由经营者根据国家制定的某些准则进行。这些事项必须由各国通过其国内法或可适用的国际文书加以解决。但是，一般认为，应由起源国指定一个政府的或非政府的机构代表政府对评估工作进行评价，并对该机构的结论承担责任。

(6) 本条没有具体说明危险评估的内容是什么。显然活动危险评估工作只有将危险与可能造成的损害联系起来才能有的放矢地进行准备。现有的国际公约和法律文书都没有说明评估的内容。但也有例外，例如《越境环境影响评估公约》就详细规定了这种评估的内容。⁴⁸ 环境署的环境法专家工作组 1981 年编写的关于与在国家管辖范围内进行海上采矿和钻探有关的环境的法律问题的研究报告，⁴⁹

⁴⁶ 北美洲和欧洲关于环境影响评估政策、计划和方案的各种法律和行政体系概况，见《应用环境影响评估原则拟订政策、计划和方案》(联合国出版物出售品编号：E.92.II.E.28), pp. 42-43; 大约有 70 个发展中国家有了某种环境影响评估立法。其他国家正在拟订新的环境影响评估立法或增订这种立法或计划这么做。见 M. Yeater and L. Kurukulasuriya, “发展中国家的环境影响评估立法”, 载于孙林与 Lal Kurukulasuriya (合编), 《环境署前进的新途径：环境法和可持续发展》(环境署, 1995), p. 259; G.J. Martin, “危险的概念 and 环境保护：平行演变或杂交?” 载于《人与环境》，向 Alexandra Kiss 致敬特刊, Paris, Frison-Roche, 1998, pp.451-460。

⁴⁷ 参看《目前的政策、战略和越境环境影响评估问题》……见上面注 41。

⁴⁸ 该《公约》第 4 条规定：一缔约国的环境影响评估至少应载述《公约》附录二中所描述的资料。附录二(“环境影响评估文件的内容”)载列了下列九个项目：(a) 说明拟议的活动及其目的；(b) 酌情说明能够合理取代拟议活动的办法(例如,地点或技术性取代办法)以及不行动取代办法；(c) 说明可能受到拟议活动及其替代办法重大影响的环境；(d) 说明拟议活动可能产生的环境影响及其替代活动并对其意义作出估计；(e) 说明使不利的环境影响降至最低程度的缓解措施；(f) 明确说明各种预测办法和基本假设以及所使用的有关环境资料；(g) 查明汇编所需资料过程中遇到的知识差距；(h) 酌情编制监测和管理方案的纲要以及项目后分析计划；(i) 非技术性的简要说明，包括酌情以图象说明(地图、统计图表等)。”，见上面注 6。

⁴⁹ 见 UNEP/GC.9/5/Add.5, 附件三。

在其第 8 号结论中也详细规定了对沿海采矿和钻探活动的评估内容。

(7) 评估的具体内容可由进行评估的国家在国内法中规定。⁵⁰ 但是，为了第 7 条的目的，这种评估应该含有对有关的活动可能造成的越境损害影响的估价。根据第 8 条的规定，起源国必须将危险评估报告转交该项活动的可能受影响国。为便于这些国家评估可能遇到的危险，它们需要知道该活动可能对它们造成哪些有害的影响。

(8) 评估不仅应该包括对人身和财产、而且也应该包括对其他国家环境的影响。保护环境的重要性，不以是否对个人或财产造成任何损害为转移，对这一点有了明确的认识。

(9) 本条并不规定各国必须对任何在其领土或在其管辖或控制下的其他地方进行的活动作危险评估。可能造成重大损害的活动有一些可识别的一般特征，可以在某种程度上向各国指明哪些活动可能属于本条款的规定范围之内。例如，制造过程中的使用的能源类型、活动的地点以及活动靠近边界地区等等都能够表明这项活动是否属于本条款范围之内。有一些物质在某些工业中被列为危险或有害物质，任何活动中使用这些物质本身就可能表明这些活动可能造成重大越境损害。⁵¹ 另外，还有一些公约开列了据认为是有害的活动，这可能表明那些活动可能属于这种活动范围之内的。⁵²

⁵⁰ 多数国家立法中制定的环境影响评估的格式，参看 M. Yeater and L. Kurukulasuriya, 见注 46, p. 260。

⁵¹ 例如，1974 年《预防陆基来源海洋污染公约》第 4 条规定缔约国有义务消除或限制若干物质对环境的污染，这些物质列于该《公约》附件，环境署，《环境方面条约选集》，参考资料汇编 3, 1983, p. 430. 同样，1992 年《保护波罗的海区域海洋环境公约》在附件一中开列了一份危险物质清单，并在附件二中开列了有害物质和材料清单，其堆积受到禁止或严格限制，[IMO 1] LDC.2/Circ. 303; 也参阅 1976 年《保护地中海免受污染公约》议定书，同上；1976 年《保护莱茵河免受化学污染公约》，《联合国条约汇编》，第 1124 卷, p. 375。

⁵² 见上面注 6。

第 8 条

通知和资料

1. 如果第 7 条所指的评估表明有造成重大越境损害的危险，起源国应及时将该危险和评估通知可能受影响国，并应向其递交评估工作所依据的现有技术和所有其他有关资料。

2. 起源国在收到可能受影响国于不超过六个月的期间内提出的答复以前，不应就是否核准该项活动作出任何决定。

评 注

(1) 第 8 条涉及这样一种情况：起源国根据第 7 条进行的评估结果表明所计划的活动的确有造成重大越境损害的危险。这一条和第 9、第 11、第 12 和第 13 条构成了平衡有关各国利益的必要程序，使它们有合理机会在设法开展活动的同时采取旨在预防或随时尽量减少越境损害的合理措施。

(2) 第 8 条要求起源国通知所计划活动的可能受影响国。这里所指的活动包括该国本身和私人实体所计划的活动。通知要求是任何一种旨在预防越境损害或随时尽量减少这种危险的制度所不可或缺的一部分。

(3) 向面临重大损害危险的其他国家发出通知的义务反映在科孚海峡案中，国际法院在该案中将警告的义务定性为出于“基本的人道考虑”。⁵³ 这一原则已在国际水道使用法方面得到确认，也载于一些国际协定、国际法院和法庭的决定、政府间组织和各种会议所通过的宣言和决议以及政府间组织和非政府组织的研究报告中。⁵⁴

(4) 除了国际水道的使用以外，通知原则也已在具有越境影响的其它活动中

⁵³ 同前，见上面注 40, p. 22。

⁵⁴ 关于水道方面涉及预先通知和交换资料的条约，参看《国际水道非航行使用法》条款草案“关于可能造成不利影响的计划措施的通知”的第 12 条评注第 6 段，《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 10 号》(A/49/10)，第三章 D 节第三部分。

得到确认。例如《越境的环境影响评估公约》⁵⁵ 第 3 条和《工业事故越境影响公约》⁵⁶ 第 3 和第 10 条。《关于环境与发展的里约宣言》原则 19 谈到了及时通知问题：

“各国应就可能具有重大不利的越境环境影响的活动向可能受影响国预先和及时地发出通知并且提供有关资料，并应在早期阶段本着诚意同这些国家进行磋商。”⁵⁷

(5) 经合组织的一些决议也规定了通知程序。例如就某些化学品而言，经合组织 1971 年 5 月 18 日第 C(71)73 号决议规定，成员国若要求就对人类或环境有不利影响的化学品采取措施，而这些措施可能会对其他国家的经济和贸易产生重大影响，则必须预先通知其他成员国。⁵⁸ 经合组织在关于“越境污染原则”的 1974 年 11 月 14 日第 C (74) 224 号决议中的“提供资料和磋商原则”中规定，在进行一项可能会造成重大越境污染危险的活动之前应发出通知和进行磋商。⁵⁹ 在环境发生紧急情况时发出通知的原则已成为一种成规。⁶⁰

(6) 当评估结果表明有造成重大损害的危险时，按照第 1 款，打算进行这一活动的国家有义务通知可能受影响国。随通知应附上评估工作所依据的技术资料。案文中提到“现有”技术和其他有关资料是为了表明起源国的义务仅限于提供与活动有关的已有技术和其他资料。这种资料一般在按照第 7 条对活动进行评估时便已显示。第 1 款假定来自评估的技术资料不仅包括所谓的原始数据，如情况说明书、统计数字等，而且包括起源国本身用以确定越境损害危险的资料分特别报告员。提到现有数据，也包括在递交了原先向可能受影响国提交数据后才获得的其他数据。

⁵⁵ 该《公约》第 3 条第 2 款规定了通知办法如下：除其他外，通知的内容应包括：(a) 关于拟议进行的活动的资料，包括关于其可能发生的越境影响的任何现有资料；(b) 可能作出的决定的性质；(c) 必须说明根据本条第 3 款提出答复的合理时间，同时考虑到拟议进行的活动的性质，可以列入本条第 5 款中所开列的资料。见上面注 22。

⁵⁶ 《国际法律材料》，第 31 卷(1992)，p. 1333。

⁵⁷ 见上面注 1。

⁵⁸ 经合组织，《经合组织与环境》，1986，p. 89，附件第 4 段。

⁵⁹ 同上，p. 142。

⁶⁰ 见下面第 17 条评注第 1 段。

(7) 各国可自由决定如何通知可能受影响国。通常是假定有关国家会通过外交渠道同其他国家直接接触。在没有外交关系的情况下，各国可通过第三国向其他国家发出通知。

(8) 第 1 款是针对下列一种情况：尽管起源国作出了各种努力，但仍无法在授权进行该项活动之前辩论所有会受影响的国家，而只是在活动进行后才认识到这一点。根据这一款，在这种情况下，起源国有义务在获得有关资料后，在合理期间内，一有机会确定某些其他国家可能会受到该项活动的影响，便即向有关国家发出通知。

(9) 第 2 款载述当事国需要在不超过六个月的期间内提出答复。通常这个期间应该足够容许当事国评估有关数据从而得出他们自己的结论。这项要求的前提是合作与诚意。

第 9 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随时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，就协商的合理时限达成协议。

2. 当事国应参照第 10 条寻求基于公平利益均衡的解决办法。

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。

评 注

(1) 第 9 条要求各当事国，即起源国和可能受影响国，进行协商，以便就预防重大越境损害或随时尽量减少造成这种危险的措施达成协议。协商可能在批准和开始一项活动之前，或者在进行该活动期间进行，这取决于何时援引第 9 条。

(2) 在本条里，需要在两项同等重要的考虑之间保持平衡。首先，本条所处

理的活动不是国际法所禁止的，并且通常对于起源国的经济发展而言很重要。其次，容许在不与其他国家协商和不采取适当预防性措施的情况下进行这些活动，对其他国家而言不公平。因此，本条并没有只规定一项起源国必须遵循但却无真正意图要达成一项为其他国家可以接受的解决办法的手续；它也没有为可能受影响国规定了否决权。为维持平衡，本条依靠了各当事方进行协商的方式和目的。各当事方必须本着诚意进行协商，都必须考虑到对方的正当利益。各当事方相互征求意见，以期就为预防重大越境损害或尽量减小造成这种危险而需要采取的措施找到可以接受的解决办法。

(3) 诚意原则是任何协商和谈判要求的组成部分。拉诺湖案的裁决承认了真正并本着诚意进行协商和谈判的义务，仲裁法庭在裁决书中说：

“两国之间的协商和谈判必须是真实的，必须符合诚意原则，不应仅仅成为手续。合理规则和诚意规则适用于与分享国际河流的使用有关的程序性权利和义务。”⁶¹

(4) 关于诚意这个特定问题，国际法院对捕鱼区管辖(联合王国诉冰岛)案的判决也是适切的。法院在判决书中说：“（各当事方的）任务是在每一方必须本着诚意对另一方的合法权利给予合理尊重的基础上进行谈判”。⁶² 委员会还发现国际法院在北海大陆架(德意志联邦共和国诉丹麦、德意志联邦共和国诉荷兰)案⁶³中就应如何进行谈判所作的判决与本条有关。在这些案件上，法院裁定如下：

“(a) 各当事方有义务进行谈判，以期达成协议，不是单单经过一种正式的谈判程序，把此种程序作为在缺乏协议的情况下自动实施某种划界方法的某种预先条件；各当事方有义务恰当行事，使谈判具有意义。如果任何一方坚持自己的立场而不考虑对自己的立场作修改，提出谈判便失去

⁶¹ 同前，见上面注 17。

⁶² 捕鱼区管辖(联合王国诉冰岛)案，案情实质，1974 年 7 月 25 日的判决，《1974 年国际法院报告书》，第 78 段。

⁶³ “北海大陆架(德意志联邦共和国诉丹麦、德意志联邦共和国诉荷兰)案，1969 年 1 月 20 日的判决，《1969 年国际法院报告书》，p. 3, 特别是第 85 和第 87 段。

了意义”。⁶⁴ 即使法院在这一判决里说的是“谈判”，据认为，各当事方不论是进行协商还是进行谈判，诚意的要求应是相同的。

(5) 各当事方协商的目的，是就为预防重大越境损害或随时尽量减小造成这种危险而需采取的找到可以接受的解决办法。在论及采取预防措施时，使用了“可以接受的解决办法”这一短语，这指的是各当事方按照第 2 款所定的准则而接受的措施。一般而言，各当事方将通过一定形式的协议来表示对预防措施的同意。

(6) 各当事方的目标显然首先是选定那些可能避免造成重大越境损害的措施，如果这不可能，则选定尽量减小这种损害之危险的措施。根据第 4 条的规定，各当事方还必须合作执行这些措施。这一规定也是源自这样的假定：适当注意的义务，作为预防重大越境损害或随时尽量减小这种危险的规定的核心基础，是影响到进行该活动的每个阶段的连续性的义务。

(7) 无论何时，只要对采取预防措施的必要性质有了疑问，便可援引第 9 条。这些疑问显然可能由第 8 条引起，因为起源国向别的国家发出了通知，就它打算进行的活动可能具有造成重大越境损害的危险；也可能在按照第 12 条交换资料的过程中或者因为关于在没有通知时采取的程序的第 11 条而产生。

(8) 第 9 条具有广泛的适用范围。它适用于与预防措施有关的所有问题。例如，当当事方按照第 8 条发出通知或按照第 12 条交换资料时，并且来往文函中有含糊不清之处时，便可单单为了澄清那些模糊之处而提出进行协商的要求。

(9) 第 2 款为就预防措施而进行协商的国家提供了指导原则。各当事方应参照第 10 条基于公平的利益均衡的解决办法。本条第 2 款和第 10 条都没有排除各当事方在实现公平的利益均衡时考虑到它们认为有关的其他因素。

(10) 第 3 款处理的是如下可能的情况：尽管各当事方都作出了最大努力，但它们仍然不能就可以接受的预防措施达成协议。正如上文第 3 段所说明的，本条在两项考虑之间维持平衡，其中一项考虑是不给可能受到影响的国家以否决权。在这一点上，可以应该记得拉诺湖案的裁决，仲裁法庭指出，在若干情况下，可能受影响国有可能违反诚意原则，使真正的谈判瘫痪。⁶⁵ 考虑到这种可能性，本

⁶⁴ 同上，第 85 段。

⁶⁵ 同前，见上面注 17, p. 128。

条规定起源国可以照旧进行其活动，不这样做，等于事实上为可能受影响国创造了否决权。起源国虽然可以照旧进行其活动，但仍然有义务考虑到可能受影响国的利益。由于进行了协商，起源国认识到可能受影响国所关切的问题，更有可能在进行其活动时认真考虑到它们的关切事项。

(11) 第 3 款最后部分也保持了可能受影响国的权利。其用意是为了有一个广泛的范围来包括可能受影响国根据任何国际法规则、一般法律规则、国内法所具有的权利，包括任命第 19 条中提到的一个客观中立和公正的真相调查委员会的权利。

第 10 条

公平利益均衡所涉及的因素

为了达到第 9 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造成的潜在损害；
- (c) 对环境产生重大损害的危险，以及是否有办法预防这种损害、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) 该活动的经济可行性，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可比较的活动所适用的预防标准以及可比较的区域或国际实践中所适用的标准。

评 注

(1) 本条的目的，是为进行协商达到公平利益均衡的国家提供指导。在达到公平得奖均衡时，必须确定事实，权衡所有有关因素和情况。本条从 1997 年《国

际水道非航行使用法公约》第 6 条得到启发。

(2) 本条的主要条款规定，为了“达到第 9 条第 2 款所提到的公平的利益均衡，有关国家应考虑到所有有关因素和情况”。该条接着述及一份并非详尽无遗的清单，列举了此种因素和情况。这些条款包括类别广泛不同的活动，这些活动又将在不同的形势和情况下开展，使人们不可能详尽地编写出与所有个案有关的各种因素的清单。有些因素在特定情形下是相关的，其他因素可能并不相关，而又有一些未载于清单的因素可能被证明是相关的。没有指明所列因素和情况的优先次序或份量，因为在某些情形下，一些因素和情况可能更加重要，而在其他情形下，其他因素和情况可能值得给予更多份量。总之，所列因素和情况允许缔约国对特定情形可能涉及的费用和利益进行比较。

(3) (a)项 对于重大越境损害的危险程度与是否有办法预防这种损害或尽量减少此种危险及是否可能补救造成的损害，做了比较。例如，损害的危险程度可能很大，但是也可能存在一些措施，可防止损害或减少危险，或者有可能补救造成的损害，这里既是数量比较，也是质量比较。

(4) (b)项 对于在社会、经济和技术益处方面活动对起源国的重要性与对可能受影响国的潜在损害作了比较。在此方面，委员会回顾到，法院在多瑙申根案的判决中指出：

“必须公平地权衡有关各国的利益。不仅必须考虑对邻国造成的绝对损害，而且必须考虑一国所获利益与对另一国所造成损害之间的关系。”⁶⁶
最近，一些国家谈判了可以视为对越境争端的公平解决办法；关于法国把

⁶⁶ Wurttemberg and Prussia 诉 Baden(多瑙申根案) (1927 年) 载于 *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen* (柏林, de Gruyter), 第 116 卷, 附录, pp. 18-45 (1927), 载于《国际公法案件年度文摘》(1927-1928) (伦敦, 1931), p. 131. 参看堪萨斯州诉科罗拉多州 (1907) 206 US 100, 以及华盛顿州诉俄勒冈州 (1936) 297 US 517.

钾排放到莱茵河的协议、美国—墨西哥边境水道的污染、和北美和欧洲酸雨都是这类因素的表现。⁶⁷

(5) (c)项 以与(a)同样的方式，对于重大环境损害的危险与是否有办法预防这种损害或尽量减少此种危险及是否可能恢复环境，作了比较。有必要强调保护环境的特别重要性。《里约宣言》原则 15 与此项有关，该原则规定各国应在力所能及的范围内广泛采取预防措施，指出：“遇有严重或不可逆转的损害的威胁时，不得以缺乏科学的充分可靠性为理由，延迟采取符合成本效益的措施防止环境退化。”⁶⁸

(6) 预防原则首次在联合国欧洲经济委员会成员国于 1990 年 5 月 15 日通过的“泛欧伯根宣言”中得到确认。It stated that “环境措施必须预料、预防和治理环境退化的成因。在存在严重或不可逆转的威胁的情况下，不应该以在科学上缺乏充分的确定性作为推迟预防环境退化之措施的理由。”⁶⁹ 环境署规划理事会建议采取预防原则，以提倡预防和消除海洋污染，海洋污染日益成为海洋环境的威胁和人类苦难的成因。⁷⁰

(7) 预防原则也已经被纳入另一些公约或在其中予以提及：1991 年《关于禁止进口危险废物和控制它在非洲越境移动的巴马科公约》第 4 条第 3 款，⁷¹ 《联合国气候变化框架公约》第 3 条第 3 款；⁷² 第 130 条 r (综合案文 174)以关于欧洲

⁶⁷ 见 1976 年《保护莱茵河免受氯污染公约》，《国际法律材料》，第 16 卷(1977)，p. 265，及其 1991 年议定书。1973 年《关于长期确切解决科罗拉多河盐分国际问题的协议》，《国际法律材料》，第 12 卷(1973)，p. 1105。1979 年《关于长期越境空气污染的公约》，《国际法律材料》，第 18 卷 (1979)，p. 1442。1991 年《美国和加拿大关于空气质量的协定》，《国际法律材料》，第 30 卷(1991)，p. 678。参看 A. Boyle and D. Freestone, 见上面注 5, p. 80；和 I. Romy, 越境水污染：“莱茵河的事例”，Payot, 洛桑, 1990 年。

⁶⁸ 见上面注 1。

⁶⁹ “欧洲经济委员会关于伯根会议(1990 年 5 月 8-16 日)的报告”，A/CONF.151/PC/10, 附件一, 第 7 段。

⁷⁰ 理事会决定 15/27 (1989)；见《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 25 号》(A/44/25), 附件一, 参见 P. Sands, 同前, 见上面第 5 号, p. 210。

⁷¹ 《国际法律材料》，第 30 卷(1991 年), p. 775。

⁷² 同上, 第 31 卷 (1992 年), p. 848。

联盟的《马斯特里赫特条约》添加到《建立欧洲经济共同体的罗马条约》；⁷³ 以及 1985 年《维也纳保护臭氧层公约》第 2 条。⁷⁴ 应该指出，以往的条约以非常概括的方式适用预防原则，没有明确地提到预防原则。

(8) 《里约宣言》规定，预防原则构成一个非常概括的审慎行为规则。它意味着各国需要持续审查其预防义务以便赶上科学知识的进展。⁷⁵ 国际法院在其 1997 年 9 月 25 日对 Gabcikovo-Nagymaros 项目工程案 的判决中请当事各方参照环境保护的新需求，“重新审查”依据 1977 年的一项条约在多瑙河上兴建的“Gabcikovo 火力发电厂的运作对环境的影响”。⁷⁶

(9) 各国应该考虑以适当手段尽可能恢复发生损害以前的状况。据认为，应该着重指出这一点，应该采取环境无害措施的当事国都必须考虑到这个因素。

(10) (d)项 规定，决定预防措施之选择的因素之一，是起源国和可能受影响国是否愿意承担费用。例如如果可能受影响国愿意承担预防措施的支出，在考虑到其他因素的情况下，有理由期望起源国采取耗资较大、但较有效的预防措施。不过，这不应该妨碍起源国按照第 3 条的规定采取适当措施，首先有义务采取合乎成本效益的措施。

(11) 这些考虑因素符合所谓污染者付费的基本政策和内容。这项原则首先是

⁷³ 同上，第 31 卷(1992), p. 247。

⁷⁴ 同上，第 26 卷(1987), p. 1529。

⁷⁵ 关于预防的原则，可概括地参看 D. Freestone and Hey (合编)，《预防原则和国际法：执行上的考验》(1996), p. 274; J. Cameron, “预防原则在国际法中的地位”载于 O'Riordan and Cameron (合编)，《解释预防原则》(1994) pp. 262-289; H.Hohmann, 《预防性法律责任和现代国际环境法：预防原则：开发与保护之间的国际环境法》(1994)。P.Martin-Bidou, “国际环境法中的预防原则，”载于《国际公法综合评论》，1999-3, pp.631-665; E.Zaccai et J.N.Missa (合编)，预防原则，其含义与影响，布鲁塞尔大学出版社，2000 年，pp.117-142。

⁷⁶ 《1997 年国际法院报告书》，pp. 77-78, 第 140 段。但是，在这个案件中，法院不能接受匈牙利的主张，即：它有权以缔结条约时不曾侦测到的环境危害所引起的“生态紧急状况”为由终止条约。法院指出，可以使用其他手段对模糊的“危险”进行补救，见该判决第 49-58 段，同上，pp. 39-46。

由经合组织理事会于 1972 年倡议的。⁷⁷ 污染者付费原则在全球一级上得到了确认，被当作原则 16 列入《里约宣言》。它指出：

“国家当局应该致力于促进环境费用国际化和使用经济手段，考虑到这样的着手方式，即：污染者原则上应该承担污染费用，同时适当顾及公共利益，并且不得扭曲国际贸易和投资。”⁷⁸

基本上，这是一项经济原则，被认为是据以分摊污染防治措施费用的最有效方法，有助于鼓励合理使用稀珍环境资源。它也鼓励将由公营部门负责采取的技术措施的费用国际化，避免在政府补贴中形成缺乏效率的竞争性扭曲。⁷⁹ 这项原则在欧洲共同体范围内得到广泛的应用，当然可以根据两个或两个以上的邻国之间的协议变改其应用方式。⁸⁰ 但是，在如何精确应用这项原则履行预防责任方面引起了争论，对于责任问题本身的争论就更加激烈了。⁸¹

(12) “酌情”一词显示，起源国和可能受影响国分担预防费用的程度不同。

⁷⁷ 经合组织，1986 年《关于越境污染所涉平等准入权和不歧视的环境指示》，引用于“与国际法不加禁止的行为的损害性后果的国际责任专题有关的责任制度概况”，A/CN.4/471，第 102 段。

⁷⁸ 见上面注 1。

⁷⁹ 见 H. Smets，“1990 年代初期的污染者付费原则”，载于 L.Campiglio 等人所著：《里约宣言以后的环境问题：国际法与经济学(Graham and Trotman, 1994), p. 134; S.E. Gaines，“污染者付费原则：自由市场对环境道义的平衡法”，《德克萨斯州国际法学报》，第 26 卷 (1991), p.470; “责任制度概况”，同上，第 113 段; 秘书长的报告，“关于环境与发展的里约宣言：应用与履行”，E/CN.17/1997/8，第 87-90 段。

⁸⁰ 见 Smets，同上，pp.141-144; I. Brownlie，“国家责任与国际污染：实际展望”载于 D.B. Magraw，《国际法与污染》(宾夕法尼亚大学出版社,1986 年)。参看 D. B. Magraw，“发展中国家的法律待遇：有区别、连贯和绝对的规范”，《科罗拉多国际环境法和政策学报》，第 1 卷(1990), p. 83。预防义务方面的精确应用方式引起了争议，在责任问题上引起的争议更是在所难免。

⁸¹ Alexander Kiss，“关于环境与发展的里约宣言”，载于 L. Campiglio 等人合著，同上，p. 61; P. Sands，“可持续发展方面的国际法：Emerging 正在出现的法律原则”，载于 Winfield Lang (编)，《可持续发展与国际法》(伦敦 Graham and Trotman/Martinus Nijhoff 出版社，1995)，p. 66; E. Brown Weiss，“环境平衡法：21 世纪的要务”载于 Winfield Lang (编)，同上，p. 21; 责任制度概况,同前 (上面注 77)，第 114 段。

当事国往往就分摊预防措施费用问题展开谈判。这样，是依据第 3 条所引伸的基本原则行事的。根据这项原则，这些费用应由经营者或起源国承担。这些谈判大多数在下列情况下进行：未能就预防措施的费用数额达成协议；受影响国分担分摊预防措施的部分费用，以确保它希望得到的保护远远超过起源国所应确保提供的保护。(d)项尤其反映出分摊费用与预防措施费用的数额之间的联系。

(13) (e)项 提出了一些因素，必须加以比较，并且予以顾及。必须将活动的经济可行性与预防费用作一比较。预防措施费用不应该高到使活动在经济上行不通。活动的经济可行性也应该根据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，进行评估。对于起源国所要求的预防标准与在可能受影响国适用于同样或类似活动的预防标准作了比较。根据在于：在一般情况下，可能没有理由要求起源国遵守比在可能受影响国采取的预防标准高得多的标准。但是这一因素本身并非是绝对的。在某些情形下，可能会指望起源国适用的预防标准高于可能受影响国所适用的标准，即：起源国是高度发达的国家，适用的是国内既定的环境法律的规章。比起不发达的、在预防标准问题上即使可能(实际上需要)有规章、但也是很少的起源国所适用的规章，这些规章的要求要高得多。考虑到其他因素，起源国可能必须适用自己的预防标准，而这些标准高于可能受影响国的标准。“所谓以其他手段……开展活动”是为了考虑到：活动中所使用的某种化学物质可能是越境损害的来源，或许可用另一种化学物质替代的情况；车间或工厂中的机械设备可以用不同的设备替代的情况；以及其他情况。“以其他活动取代[该项活动]”等语是为了考虑到是否有可能用产生重大越境损害之危险不存在、或低得多的另一项活动得到同样或类似的结果。

(14) (f)项 对于起源国所要求的预防标准与在可能受影响国适用同样或类似活动的预防标准作了比较。其根据在于：在一般情况下，要求起源国遵守比在可能受影响国采用的预防标准高得多的标准，可能不合理。但这一因素本身并非定论。在某些情况下，可能会指望起源国适用的预防标准高于在可能受影响国所适用的标准，即：起源国是高度发达的国家，适用的是国内制定的环境法规。比起不发达的、在预防标准问题上即使可能(实际上需要)有规章、但也是很少的起源国所适用的规章，其规章的要求要高得多。起源国因处于不同的发展阶段，将适用它自己的标准、法律和规章。

(15) 如果其他区域有同样或类似活动的预防标准，各国还应当考虑到这些标准，或者考虑到适用于类似活动的国际预防标准(如果有这种标准的话)。例如，在当事国没有此种活动的任何预防标准或它们愿意改善现有标准时，这一点就特别有关了。

第 11 条

没有通知时的程序

1. 如果一国有合理理由相信，起源国已计划、或已进行一项活动，可能有对该国造成重大越境损害的危险，该国可以要求起源国适用第 8 条的规定。这种要求应附有具体解释，说明理由。

2. 如果起源国认为它没有义务依照第 8 条发出通知，则应在合理期间内告知该要求国，并附上具体解释，说明作出这一结论的理由。如果这一结论不能使该国满意时，经该国请求，两国应迅速按照第 9 条所述方式进行协商。

3. 在协商期间，如果另一国提出请求，起源国应作出安排，采取适当而且可行的措施，以尽量减少危险，并酌情在一段合理期间内暂停有关活动。

评 注

(1) 第 11 条处理的情况是：一国没有收到依照第 8 条发出的、关于某项活动的通知，但知悉起源国本身或通过其私人实体正在进行某项活动，并有合理理由相信该项活动有对其造成重大损害的危险。

(2) “一国”一词并不排除可能有多于一国相信一项已计划的活动可能重大影响当事国。“适用第 8 条的规定”不应被理解为表示打算核准或已经核准某项活动的国家必然没有遵行第 8 条规定的义务。也就是说，起源国可能评估了计划的活动是否会造成重大越境损害的问题，但本着善意断定活动不会造成这种影响。第 1 款允许一国要求活动的起源国“重新审议”其评估和结论，没有预断起源国最初是否有履行第 8 条规定的义务问题。

(3) 可能受影响国必须满足两个条件才有权提出要求。第一个条件是，请求国必须有“合理理由相信”有关活动可能有造成重大越境损害的危险。第二个条

件是，请求国必须提供“说明理由的实证解释”。这些条件旨在要求请求国的忧虑不是空泛和毫无根据的。请求国的认识必须是严肃和有事实根据的，特别是因为起源国可能需要根据第 11 条第 3 款暂时停止执行其计划。

(4) 第 2 款第一句处理的情况是，计划国在进行本评注第(2)段所述的“重新审议”后断定，该国没有义务依照第 8 条发出通知。在这种情况下，第 2 款力求合理兼顾当事国的利益，同第 1 款对请求国规定的条件一样，起源国也必须就其决定提供同样的理由。第 2 款第二句涉及请求国对起源国的结论感到不满意的情况。它规定：在这种情况下，起源国根据请求国的要求，应迅速与其他国家进行协商。第 9 条第 1 款和第 2 款规定了协商的方式。换言之，协商是为了达成“可以接受的解决办法”，采取措施，以防止或随时尽量减少造成越境损害的危险，而且寻求的解决办法应当是“基于公平兼顾各方利益的”。第 9 条的评注讨论了这两个短语。

(5) 第 3 款规定，在协商期间，如果另一国提出要求，起源国应采取适当可行措施以尽量减少危险，并酌情暂时停止有关活动六个月。当事国也可以另行议定其他办法。

(6) 其他法律文书载有类似规定。《国际水道非航行使用法公约》第 18 条⁸²和《越境环境影响评估公约》⁸³第 3 条第 7 款规定的另一程序是，可能受一项活动影响的国家可以主动要求与起源国进行协商。

第 12 条

交换资料

该项活动进行期间，各当事国应及时交换该项活动有关预防或随时尽量减少重大越境损害的危险的所有现成资料。即使该项活动已经终止，也应该继续交换这种资料，直到各当事国认为合适才停止。

⁸² 见上面注 18。

⁸³ 见上面注 6。

评 注

(1) 第 12 条涉及一项活动开始进行后所要采取的步骤。所有这些步骤的目标都与前面各条一样，即：预防或随时尽量减少重大越境损害的危险。

(2) 第 12 条要求起源国和可能受影响国在活动开始进行后交换有关该项活动的资料。“一切现有资料”前面的“有关该项活动的”的短语是为了强调资料与该项活动之间的联系、而不是任何资料。以适当注意概念为基础的预防概念并不是一次性的努力，而是持续性的努力。这意味着在核准该项活动和进行该项活动以后，适当注意并不终止；只要该项活动继续进行着，其监督和履行任务便持续存在。

(3) 根据第 12 条需要交换的资料包括一切在具体情况下对预防重大损害的危险有用的资料。一般来说，这种资料是起源国知道的资料，但当可能会受影响的国家获得任何可能会有助于预防目的的资料时，它应向起源国提供这种资料。

(4) 要求交换资料的规定在旨在预防或减少环境和越境损害的公约中非常普遍。这些公约规定有关收集和交换资料的方法，或是在有关各方之间、或是通过向一个国际组织提供资料，而由该组织将资料提供给其他国家。⁸⁴ 在这些条款中，如果有关活动很可能只涉及少数几个国家，则资料直接在有关国家之间交换。若资料涉及很多国家，有关资料可通过主管国际组织一类的其他渠道交换。

(5) 第 12 条规定，这种资料应及时交换。这意味着一旦一国获得这种资料，它应及时通知其他国家，以便当事国有足够的时间探讨适当的预防措施，或使可能受影响国有足够的时间采取适当的行动。

⁸⁴ 例如，《关于保护海洋免受来自陆地的污染公约》第 10 条，《国际法律材料》，第 13 卷(1974), p. 352；《维也纳保护臭氧层公约》第 4 条,同上，第 26 卷, p. 1529；和《联合国海洋法公约》第 200 条(见上面注 12),它们都谈到了缔约国就预防或减少污染进行的个别研究或联合研究，以及将这样得出的资料直接或通过主管国际组织发给其他缔约国。《远距离越境空气污染公约》规定就公约缔约国所进行的活动的的影响进行调查并交换所得资料，《国际法律材料》，第 18 卷(1979), p. 1442。其他公约也载有这方面的例子：《关于越境内水意外污染的行为守则》第六条，第 1 款第(三)项(见上面注 15)；《联合国生物多样性公约》第 17 条(见上面注 20)；《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》第 13 条(见上面注 22)。

(6) 本条没有规定交换资料的频率。只有当一国得到任何与预防或随时尽量减少越境损害的危险有关的资料时，才适用第 12 条的规定。

(7) 第 12 条第二句是为了确保根据本条规定交换资料，不仅在“进行”该项活动时需要交换资料，即使是它不再存在了，如果该项活动留下副产品或与该项活动有关的物质，需要加以监督，以便避免重大越境损害的危险，也需要交换资料。这方面的一个例子是：即使在活动终止以后还留下核废料的核活动。但这个事例承认了这样一个事实：即使一些活动终止了，其后果继续造成重大越境损害的危险。在这些情况下，起源国的义务并不随着活动的终止而终止。

第 13 条

向民众提供资料

当事国应以适当方式向可能受到属于本条款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。

评 注

(1) 第 13 条要求各国尽可能以适当方式向本国或他国可能受影响的民众提供有关的资料，说明一项须经核准方可进行的活动可能引起的危险和损害，并查明他们对这事的意见。因此，这一条要求各国：(a) 向民众提供有关这项活动及其所涉危险和损害的资料；(b) 查明民众的意见。向民众提供资料的目的是让其成员彼此通知消息，然后查明他们的意见。没有第二步，本条的目的就落空了。

(2) 应向民众提供的资料内容包括关于活动本身及其带来的危险和损害的性质和范围的资料。这种资料载于根据第 8 条提出的通知所附文件中，或载于可能受影响国根据第 11 条提出的评估中。

(3) 这一条受到国际法、特别是环境法的新趋势的启发。这种趋势设法让其生命、健康、财产及环境可能受到影响的个人参与决策进程，让他们有机会提出意见，并让负责最后决策者听取他们的意见。

(4) 《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 对公众参与决策进程的规定如下：

“环境问题最好是在所有关心环境的市民的参与下，再恰当的级别上加以处理。在国家一级，每一个人都应该能够适当参阅公共当局所持有的关于环境的资料，包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料，并应有机会参与各项决策进程。各国应通过广泛提供资料来便利和鼓励公众的认识和参与。应规定人人都能有效地使用司法和行政程序，包括补偿和补救程序。”⁸⁵

(5) 最近，一些关于环境问题的其他国际法律协定也要求各国向公众提供资料，并让他们有机会参加决策进程，《越境内陆水意外污染行为守则》第五条第1、2两款同这方面有关：

“1. 为促进中央、地区或地方当局在关于越境内陆水意外污染事件中作出有见识的决策，各国应便利可能受到影响的公众参加听证会和初步调查并就拟作出的决定提出异议，以及提取并进行行政和司法程序。

“2. 发生事件的国家应采取一切适当措施，将可能因越境内陆水意外污染遭受重大危险的自然人或法人提供充分资料，使他们能够行使国家法律按照本守则的目标所赋予他们的各项权利。”⁸⁶

以下各项公约都有向公众提供资料的规定：《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》⁸⁷ 第 16 条；《越境环境影响评估公约》⁸⁸ 第 3 条第 8 款；《保护波罗的海地区海洋环境公约》⁸⁹ 第 17 条；《联合国气候变化框架公约》第 6 条⁹⁰；1992 年《关于保护和利用越境水道和国际湖泊的赫尔辛基公约》⁹¹ (第 16 条) 和《关于工业事故越境影响的赫尔辛基公约》(第 9 条和附件八)；⁹² 欧洲理事会关于自由参阅环境资料的第 90/313 号指示⁹³ 和关于控制涉及危险物质的重大事故危险

⁸⁵ 见上面注 1。

⁸⁶ 见上面注 15。

⁸⁷ 见上面注 22。

⁸⁸ 见上面注 6。

⁸⁹ 见上面注 51。

⁹⁰ 《国际法律材料》，第 31 卷(1992), p. 851。

⁹¹ 见上面注 22。

⁹² 见上面注 6。

⁹³ 《欧洲共同体正式纪录》，汇编 L，第 158 号(1990 年 6 月 23 日)，p. 56。

的第 96/82 号指示；⁹⁴ 《国际水道非航行使用法公约》第 12 条；⁹⁵ 经合组织理事会关于处理越境污染原则的 1974 年 11 月 14 日第 C (74) 224 号建议⁹⁶ 都规定应向公众提供资料。

(6) 参与决策进程的方式很多。有一种参与决策的方式是：审阅作为决策基础的数据和资料，有机会通过行政法庭、法院或关心此事的公民团体来对其中的事实、分析和政策考虑等的正确性提出质疑。这种公众参与方式可增进防止越境环境损害的努力。

(7) 第 13 条所载记录受到“以适当方式”一语的限制，这是为了让国家、国内法律规定和国家政策来确定提供资料的方式，例如是否应通过传播媒介、非政府组织、公共机构、地方当局的来提供这种资料。对于一国疆界以外的民众，如果直接传达信息是不可行或者不切实际的，可以酌情通过有关的国家提供资料。

(8) 还有，可能受影响国从起源国收到通知和资料后，应在对通知作出答复之前，以适当方式向可能受影响的本国民众提供资料。

(9) “公众”包括个人、利益团体(非政府组织)和独立专家。但是，一般“公众”指没有组织团体或加入特定团体的个人。可以采取公众会议或听证会的方式来鼓励公众参与。应该给予公众协商机会，为了方便他们的参与，应该向他们提供关于正在考虑的政策、计划或方案拟议的必要资料。但是，必须理解：机密要求可能影响公众参加评估程序的程度。公众不参与或只是最低限度地参与决定某项政策、计划或方案的范围，这是司空见惯的事。让公众参与审查文件或环境影响评估草案，有助于获知他们对于拟议行动、更多替代办法和潜在环境影响的关切事项。⁹⁷

(10) 除了需要鼓励公众参加国家对涉及发展和对损害的容忍度之重大问题的决策，以提高所作决策的合法性和遵守程度以外，据认为，随着人权法的拟订，也可以把公众参与视为国内法和国际法范围内日益增长的权利。但是，委员会也已经指出：“虽然国际法这一领域如同在其他多数领域，对规范的说明可能继续

⁹⁴ 同上，第 10 号(1997 年 1 月 14 日), p. 13.

⁹⁵ 见上面注 18。

⁹⁶ 见上面注 59。

⁹⁷ 环境影响评估原则的适用,(上面注 46), pp. 4 和 8。

进行，将来必须把重点放在监督，尤其应侧重强制已经存在的规范这一未决问题上。”⁹⁸

第 14 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可能受影响国合作，视情况许可尽量提供资料。

评 注

(1) 第 14 条是为了对国家按照第 8、第 12 和第 13 条提供资料的义务规定范围狭窄的例外。国家不应有义务透露对其国家安全至为重要或它认为属于工业机密的资料。这类条款在规定交换资料的条约中并非少见。《国际水道非航行使用法公约》第 31 条⁹⁹中对要求透露对国防或国家安全至为重要之资料的规定，也规定了类似的例外。

(2) 第 14 条除了国家安全以外，还包括受知识产权保护的工业机密和资料虽然工业机密是“知识产权”的一部分，两个术语都是用于充分涵盖受保护的权利。在本条款的范围内，第 1 条所包括的若干活动很可能使用先进技术，而这种技术又涉及即使国内法也给予保护的若干类别的资料。通常，各国的国内法规定什么资料是工业机密，并对这些资料加以保护。这类保障条款在处理交换有关工业活动资料的法律文书中并非少见。例如，《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》第 8 条和¹⁰⁰《越境环境影响评估公约》第 2 条第 8 款¹⁰¹都规定对工业和商

⁹⁸ 见 T.M. Franck “国际法律和体制系统的公平性：国际公法的一般过程”，pp. 9-498, 《……课程汇编》，1993-III, 第 240 卷, p. 110. 参看 Donna Craig and Diana Ponce Nava, “土著人民的权利与环境法”，载于 Sun Lin and Lal Kurukulasuriya, 同前(上面注 46), pp. 115-146.

⁹⁹ 见上面注 18。

¹⁰⁰ 见上面注 22。

¹⁰¹ 见上面注 6。

业机密加以类似的保护。

(3) 第 14 条承认必须在起源国的正当利益和可能受影响国的正当利益之间取得平衡。因此，它规定根据安全和工业机密理由不提供资料的起源国应本着诚意同其他国家合作，视情况许可尽量提供资料。例如，“尽量提供资料”一语包括一般地说明危险所在以及国家可能受到的损害的种类和程度。“视情况许可”一语与据以不提供资料的条件相关。第 14 条基本上鼓励和指望缔约方真诚合作。

第 15 条

不歧视

除非当事国为保护在属本条款范围的某项活动造成重大跨界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。

评注

(1) 本条规定一项基本原则，即起源国必须在不基于国籍或居所或发生伤害的地点而实行歧视的基础上，允许使用其司法程序或其他程序。本条的内容是以 1997 年《联合国国际水道非航行使用法公约》第 32 条为基础。¹⁰²

(2) 第 15 条载列两项基本要素，即：不基于国籍或居所或发生伤害的地点而实行歧视。这项规则使国家有义务确保因第 1 条所述活动造成重大越境损害而受害的人，不论其国籍或居所，也不论发生伤害的地点，均能得到起源国在发生国内损害时给予其本国国民的相同待遇。这项义务不是为了影响某些国家的现行作法，即：要求非住民或外国侨民缴纳备供支付法院费用或其他费用的保证金，作为利用其法院系统的条件。这种作法在本条的含义范围内并非“歧视性的”而且“按照该国法律制度”一语已经考虑到这种作法。

¹⁰² 见上面注 18。

(3) 第 15 条还规定起源国不得在发生损害地点的基础上实行歧视。换言之，如果在 B 国内进行第 1 条所述的活动，在 A 国内造成重大损害，B 国不得以损害是在其管辖范围以外的地点发生作为理由，阻止诉讼。此项规定的目的，还在于使没有身份证或护照的人以及土著人民或亲族群体可能受到的损害获得赔偿。

(4) 如“除非有关国家……另有协议”一语所示，这项规则具有备用性质。因此，有关国家可协议最好的办法，例如通过双边协定，以对受到重大损害的人提供保护和补偿。本条款鼓励有关国家协议制定处理可能造成重大越境损害的活动特别机制。在这种安排内，国家也可对重大越境损害情况的有关人员的利益，提供保护方法和途径。使用“为保护……自然人或法人的利益”一语，是为了表明本条的宗旨并非建议国家通过双边协定，在允许使用其司法程序或其他程序方面或允许补偿权利方面，实行歧视。国家间协定的宗旨永远应该是保护受害者的利益。

(5) 本条所载述的义务的行使可以在国际协定和国际组织的建议中找到。例如，丹麦、芬兰、挪威和瑞典 1974 年 2 月 19 日缔结的《保护环境公约》第 3 条载有如下规定：

“任何人若受到或可能受到在另一缔约国进行的、对环境有害的活动造成的公害影响，应有权将是否允许进行这种活动的问题，包括预防损害的措施问题提交该国主管法院或行政当局，并按照与活动所在国的法律实体一样的条件和规定，对法院或行政当局的裁决提出上诉。

“本条第 1 款的规定应该同样适用于对环境有害的活动所造成的损害要求补偿的诉讼情况。补偿问题不应按照对受害方而言比活动所在国的补偿规则不利的规则判决。¹⁰³

(6) 经济合作和发展组织(经合组织)理事会通过了“关于在越境污染情况下给

¹⁰³ 《联合国条约汇编》，第 1092 卷，p. 279，收录于《国际法律材料》，第十三卷(1974)，p. 591。类似的规定也载于欧经会《越境环境影响评估公约》第 2 条第 6 款(见上面注 6)；《关于越境水污染的责任和赔偿责任的准则》第二部分 E.8 节，欧经会关于越境水污染的责任和赔偿责任的准则工作组编写，ENVWA/R.45 号文件，1990 年 11 月 20 日；以及欧经会《关于环境权利与义务的宪章草案》第 6 段，1991 年 2 月 25 日-3 月 1 日)举行的环境法专家会议编写，ENVWA/R.38 号文件，附件一。

予同等权利和不得歧视的建议”。该建立第 4 款(a)项规定如下：

“起源国应确保遭受越境污染损害或有遭受越境污染重大危险的任何人，至少应得到与起源国在国内污染情况下和可比较的情况下给予……情况或状况相同的人享有的同等的待遇。¹⁰⁴

第 16 条

紧急备灾

起源国应酌情与可能受影响国和有关国际组织合作，制订对付紧急情况的应急计划。

评 注

(1) 本条载述的一项义务是预期性的义务、而不是要求采取应对行动。第 16 条的案文是以 1997 年《国际水道非航行使用法公约》第 28 条第 4 款为基础，其案文如下：

“水道国应于必要时酌情与其他可能受影响国和主管国际组织合作，共同拟订各种应急计划，以应付紧急情况。”¹⁰⁵

¹⁰⁴ 经合组织 C(77)28 号(最后)文件，附件，载于经合组织，《经合组织与环境》，1986 年，p. 150。这也是在环境方面指导各国养护与和谐利用两个或多个国家共有自然资源的行为原则 14 的主旨，经联合国环境规划署(环境署)理事会 1978 年 5 月 19 日第 6/14 号决定核准(参看《大会正式纪录，第三十三届会议，补编第 25 号》(A/33/25)，附件一)。关于同样机会的原则的讨论，可参看 Van Hoogstraten，《环境政策和法律》，第 2 卷(1976 年)，p. 77。

¹⁰⁵ 见上面注 18。另一个例子载于 1982 年《联合国海洋法公约》第 199 条，其中规定：“……各国应共同发展和促进各种应急计划，以应付海洋环境的污染事故。”

为应付可能发生的紧急情况而拟订应急计划的需要得到了明确的承认。¹⁰⁶ 据认为，预防环境灾害的义务责成各国制订安全措施和程序，使发生核反应堆事故、有毒化学溢出、石油喷出或森林火灾等重大环境事故的可能性减至最小。在必要情况，特定的安全或应急措施由各国就重大越境损害危险事项进行谈判后达成协议。这种安全措施包括：(a) 制定工业和核电厂以及车辆的区位和运作的的安全标准；(b) 为确保持续遵守安全措施而对设备与设施进行的维修；(c) 监督设施、车辆或情况以侦测危险；(d) 培训工人和监督其作业表现以确保其遵守安全标准。此类应急计划应该包括预警系统的建立。

(2) 虽然起源国对制定计划负有主要责任，在许多情况下，应当同其他可能受影响国和主管国际组织合作制订这些计划。例如，应急计划可能需要其他国家和在特定领域具有专业能力的国际组织参与。¹⁰⁷ 此外，应对措施的协调工作若由当事国设立的主管国际组织来主持可能最为有效。

(3) 此外，由代表所有当事国的成员组成共同委员会来主持应急计划的研拟工作比较合适。各国也需要设立联系点来审查一些事项，使用最新通讯手段来配合预警工作。¹⁰⁸ 应付海洋污染灾害的应急计划是尽人皆知的。《海洋法公约》第 199 条规定各国应研拟这种计划。¹⁰⁹ 研拟应急计划的义务也载于与森林火灾、

¹⁰⁶ 见 E. Brown Weiss, “环境法中的环境灾害”载于《1986 年国际法年鉴》(西班牙文本)(美洲国家组织, 华盛顿哥伦比亚特区, 1987 年), pp. 141-169. 1983 年欧洲理事会关于“与技术发展有关的环境紧急情况的国际合作原则”的环境法决议明白要求对所有危险装置的选址施加限制, 制定安全标准以减少发生紧急事故的危险, 进行监督并从事紧急情况规划, 《环境政策与法律》, 第 12 卷(1984), p. 68.

¹⁰⁷ 对环境署、粮农组织、联合国救灾协调员、难民署、儿童基金会、卫生组织、国际原子能机构和红十字国际委员会等若干国际组织和机构所制定的各种应急计划的评论, 参看 B.G. Ramcharan, 《国际法以及预警和预防外交的实践: 正在出现的全球监察》(Kluwer 学术出版社, 1991 年), Ch. 7 (预警作业; 环境、基本需要和备灾), pp. 143-168.

¹⁰⁸ 共同委员会的设立, 参看“印度西北部河流用水条约”, 《联合国条约汇编》, 第 419 卷, p. 125 和“保护莱茵河免受化学污染公约”, 《联合国条约汇编》, 第 1124 卷, p. 375.

¹⁰⁹ 见上面注 12。

核事故和其他环境灾害有关的若干双边和多边协定。¹¹⁰ 1986 年《保护南太平洋区域自然资料和环境公约》第 15 条规定：“当事国应发展和促进个别的和共同的应急计划以便应付……事故。”¹¹¹

第 17 条

通知紧急情况

起源国应毫不延迟地以可以使用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国并向其提供一切有关的现有资料。

评 注

(1) 本条载述起源国应对实际紧急情况的义务。这项规定是以 1997 年《国际水道非航行使用法公约》第 28 条第 2 款为基础，其案文如下：

“水道国应毫不延迟地以最迅速的手段将其境内发生的任何紧急情况通知其他可能受影响国和主管国际组织。”¹¹²

类似的义务也载于《关于环境与发展的里约宣言》原则 18；¹¹³ 1986 年《尽早通知核事故公约》；¹¹⁴ 1982 年《联合国海洋法公约》第 198 条；¹¹⁵ 1994 年《生物多

¹¹⁰ 提到这些协定的情况，参看 E. Brown Weiss, 同前(见上面注 106), p. 148。

¹¹¹ 《国际法律材料》，第 26 卷, (1987), p. 38。

¹¹² 见上面注 18。

¹¹³ 见上面注 1。

¹¹⁴ 《国际法律材料》，第 25 卷(1986), p. 1370。该《公约》第 5 条规定应向可能受影响国通知详细数据: (a) 通知发生核事故的时间、酌情告知出事地点、及其性质; (b) 涉及的设施或活动; (c) 假定的或确定的原因以及与越境释放放射性物质有关的核事故; (d) 放射性释放的一般特性,就其实际情况和有关情况而言, 包括放射性释放的性质、可能的物理和化学形式以及数量、组成和有效高度; (e) 预测越境释放放射性物质时必须知道的关于目前和预测的天气及水文状况; (f) 与越境释放放射性物质有关的环境监测结果; (g) 已经或计划采取的基址外保护措施; (h) 预测放射性物质在一段期间内的释放行为。

¹¹⁵ 见上面注 12。

样性公约》第3条；¹¹⁶ 《关于石油污染的准备、反应和合作的国际公约》第5条第1款(c)项¹¹⁷ 以及另一些与国际水道有关的协定。¹¹⁸

(2) 这一条规定，损害的严重性和紧急情况的突发性是据以采取必要措施的理由。但是，突发性的含义并不是说所发生的情况必须完全出乎意料之外。确定了或预测到严厉天气干扰的预警系统可能指明紧急情况即将来临。当事国将因此有一些时间应对并且采取合理的、可行和实际的措施，以避免或随时减轻这种紧急情况的破坏作用。“毫不延迟地”等语意味着一旦知悉紧急情况便马上采取行动，而“以能够使用的最迅速的手段”则表示必须使用一国所能够使用的最迅速的通讯手段。

(3) 紧急情况可能是自然原因或人类的行为引起的。在这方面所采取的措施不妨碍对赔偿责任的索赔，其责任的确定不属于本条款的范围。但是，据理解，自然原因引起的紧急情况不会引起起源国的赔偿责任。

第 18 条

同其他国际法规则的关系

本条款草案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义务。

¹¹⁶ 同上。

¹¹⁷ 《国际法律材料》，第30卷(1990), p. 735。

¹¹⁸ 参看 1976 年《保护莱茵河免受化学污染公约》，第 11 条，(《联合国条约汇编》，第 1124 卷, p.375); 1978 年《加拿大和美国关于大湖水质的协定》(《条约和其他国际条例汇编》，第 9257 辑); 1977 年《日内瓦湖意外污染公约》(1977 年《瑞士法律正式汇编》，p. 2204), 收录于 Ruester, Simma and Bock, 《环境的国际保护》，第二十五卷(1981), p. 285。

评 注

(1) 第 18 条是为了澄清本条款不妨碍任何其它国家依国际法应承担之义务的存在、执行或作用，只有在适用本条款的涉及作为或不作为的这种义务不存在的情况下才适用本条款。因此，不能从某一活动属于本条款的范围的事实推论任何其它国际法规则(包括任何其它初级规则)的存在或不存在，或推论有关活动或其实际或潜在的越境影响。在第 18 条中提到的任何国家义务同时包括了条约义务和习惯国际法义务。同样，也有意把两者的范围扩大到包括具有特定适用(无论是对某一区域或指明的活动)的规则和在范围上具有普遍性和一般性的规则。本条款无意解决将来在条约和依本条款和习惯国际法承担的义务之间发生重叠、从而相互抵触的一切问题。

第 19 条

争端的解决

1. 在解释或适用本条款草案方面发生的任何争端，应由争端各方按照相互协议选定和平解决争端的方式迅速予以解决，包括将争端提交谈判、调停、调解、仲裁或司法解决。

2. 如果未能在六个月内就和平解决争端方式达成协议，争端各方应按其中任何一方的请求设立一个公平的事实调查委员会。

3. 事实调查委员会应由争端每一方指派一人，并由被指派者中将担任主席者选定不具争端任何一方国籍者一人，予以组成。

4. 如果多于一个国家为争端一方，这些国家不同意委员会的一名共同成员而每一国指派一位成员，则争端另一方有权指派相同数目的委员。

5. 如果争端各方指派的成员未能在设立委员会的请求提出后三个月内商定一位主席，争端的任何一方可请求联合国秘书长任命不具争端任何一方国籍者担任主席。如果争端一方未能在初次请求提出后两个月内根据第 2 款指派一位成员，争端的任何其他当事方可请求联合国秘书长任命不具争端任何一方国籍者一人。以这种方式任命的人应构成单一成员委员会。

6. 除了单一成员委员会的情况以外，委员会应以过半票数通过其报告，并将该报告提交争端各方，说明调查结论和建议，争端各方应本着诚意予以审议。

评 注

(1) 第 19 条提出解决本条款中所指定的预防制度的解释或执行方面所引起的争端的基本规则。这条规定属于备用性质，它适用于有关国家未曾制定关于解决此种争端的适用协议的情况。

(2) 根据假定，只有在有关国家已经通过适当的协商和谈判用足一切可用的劝解方法之后，才适用这一条规定。这种协商和谈判可按本条款规定的义务和国家间关系的正常途径以其他方式进行。

(3) 如果不能通过协商和谈判达成任何协议，则敦促有关国家继续通过它们可以采用的其他和平解决方法，包括调停、调解、仲裁或司法解决，努力解决其争端。这些都是《联合国宪章》第 33 条、《友好关系宣言》¹¹⁹ 有关一节第二段和《马尼拉宣言》¹²⁰ 第一节第 5 段中所规定的和平解决争端方法，可供各国根据相互协议自由选定。¹²¹

(4) 如果有关国家未能在六个月内就任何和平解决争端方法达成协议，则第 19 条第 2 款规定，有关国家应按其中任何一国的请求任命一个公平的事实调查委员会。第 19 条第 3、第 4 和第 5 款拟定了任命该事实调查委员会的强制程序。这一程序是有用和必要的，它可以帮助两国根据事实的客观鉴定和评价迅速解决其争端。对于事实缺乏适当的了解往往是国家间发生分歧或争端的根本原因。

¹¹⁹ 《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》，大会第 2625(XXV)号决议，附件。

¹²⁰ 《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》，大会第 37/10 号决议，附件。

¹²¹ 参看《和平解决国家争端手册》(联合国出版物出售品编号：E.92.V.7)对各种和平解决争端方法的分析及所引证的有关国际文书。

(5) 向公平的事实调查委员会请教或求助是许多双边或多边条约中所载列的一种众所周知的方法，其中包括《国际联盟盟约》、《联合国宪章》以及某些专门机构和联合国系统其他国际组织的组织法。它在预防国际争端方面可能产生的作用已在大会 1993 年 12 月 16 日“关于事实调查事实之方法问题”的第 1967(XVIII)号决议中得到确认。¹²²

(6) 此种委员会根据调查事实和澄清争端问题的任务规定，通常有权安排双方的听证会、询问证人或进行现场考察。

(7) 委员会的报告通常应鉴定或澄清“事实”。凡是不需要估定或评价的事实，一般都不会继续有争执。当事国仍然可以按自己认为适当的方式来权衡这些“事实”，以解决争端。但是，第 19 条规定当事国必须至少本着诚意审议事实调查委员会的报告。

(8) 关于“诚意”的规定曾有国际法院在丹麦与德意志联邦共和国之间北海大陆架案中加以阐释。国际法院在执行这项原则时指出，尽管争端的当事双方“有义务妥当行事，以求进行有益的谈判，如果任何一方坚持本身立场而毫不考虑对本身立场作任何改变，则谈判不会有任何意义”。¹²³

-- -- -- -- --

¹²² 同上，p. 25。另参看《联合国在维持和平与安全方面事实调查宣言》，大会第 46/59 号决议，附件。

¹²³ 《1969 年国际法院报告书》p. 3，载于 p. 47，第 85 段。参看 Gabcikovo-Nagymaros 工程项目案(匈牙利/斯洛伐克)，《1997 年国际法院报告书》，第 141 段。