



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/32/433  
15 December 1977  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第三十二届会议  
议程项目 112

## 国际法委员会第二十九届会议工作报告

### 第六委员会的报告

报告员：乌恩·哈苏奈赫先生（约旦）

#### 目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 5	5
二、 提案 .....	6	6
三、 辩论 .....	7 - 249	6
A . 对国际法委员会的工作和编纂过程的一般评论..	7 - 25	6
B . 国家责任 .....	26 - 115	13
1 . 对整个条款草案的评论 .....	30 - 33	14
2 . 对各别条款草案的评论 .....	34 - 115	16
第 18 条 .....	42	18
第 19 条 .....	43	18
第 20 条和第 21 条 .....	44 - 62	19
第 20 条 .....	63 - 69	26
第 21 条 .....	70 - 76	28

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
第 22 条 .....	77 - 115	31
C . 国家对条约以外事项的继承 .....	116 - 153	44
1 . 对整个条款草案的评论 .....	117 - 125	45
(e) 一般性评论 .....	117 - 118	45
(b) 草案的格式 .....	119	45
(c) 草案的范围 .....	120 - 122	46
(d) 草案的结构 .....	123 - 125	46
2 . 对各别条款草案的评论 .....	126 - 153	47
第 1、3、4、12、13、15 和 16 条 ...	126	47
第 17 和第 18 条 .....	127 - 132	48
第 19 条 .....	133	52
第 20 条 .....	134 - 138	52
第 21 条 .....	139 - 143	54
第 22 条 .....	144 - 153	56
D . 国家和国际组织间或两个或两个以上国际组织 间所缔结的条约问题 .....	154 - 187	61
1 . 国际法委员会采取的一般性途径和方法 .....	156 - 162	61
2 . 对整个条款草案的评论 .....	163 - 165	64
3 . 对个别条款草案的评论 .....	167 - 187	65
第 2 条第 1 款(i) .....	167	65
第 2 条第 1 款(j) .....	168	65
第 19, 19 之二, 19 之三, 20, 20 之二, 21, 22, 23 和 23 之二条 .....	169 - 177	65
第 24, 24 之二, 25 和 25 之二条 .....	178	69

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
第 27 条 .....	179 - 183	69
第 30 条 .....	184 - 185	71
第 31, 32 和第 33 条 .....	186	72
第 34 条 .....	187	72
E. 国际法委员会的其他决定和结论 .....	188 - 249	72
1. 最惠国条款 .....	188 - 191	72
2. 国际水道非航行使用法 .....	192 - 194	74
3. 外交信使和没有外交信使护送的外交邮袋 的地位 .....	195 - 196	75
4. “国家和国际组织间的关系”专题的第二 部分 .....	197 - 198	76
5. 委员会的工作方案 .....	199 - 221	76
(a) 当前工作方案的执行情况 .....	199 - 204	76
(b) 当前工作方案执行后可能增加的研究 专题 .....	205 - 221	78
(一) 历史性水域、包括历史性海湾的 法律制度及庇护权 .....	210	80
(二) 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 .....	211 - 213	80
(三) 国家及其财产的管辖豁免 .....	214 - 215	81
(四) 危害人类和平及安全治罪法草案 ...	216 - 219	81
(五) 其他专题 .....	220 - 221	82
6. 工作方法 .....	222 - 231	83

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
7. 委员会提交大会报告的方式和格式 .....	232 - 245	87
8. 同其他机构的合作 .....	246	91
9. 希尔维托·阿马多纪念演讲 .....	247	91
10. 国际法律讲习会 .....	248 - 249	91
四、决定 .....	250	92
五、第六委员会的建议 .....	251	92

## 一、导言

1. 大会1977年9月23日第5次全体会议决定把题为“国际法委员会第二十九届会议工作报告”的项目列入第三十二届会议议程，并把它分配给第六委员会。

2. 第六委员会在1977年10月21日、26日至28日、11月1日至15日和12月9日第25、30至32、35至46和68次会议上审议了这个项目。

3. 国际法委员会第二十九届会议主席弗朗西斯·瓦莱特爵士在第25次会议上介绍了国际法委员会第二十九届会议工作报告。<sup>1</sup> 委员会也收到秘书长按照国际法委员会一项决定<sup>2</sup>编写的一份说明(A/32/183)，其中载有国际法委员会就第二十九届会议审议的专题暂时通过的条款草案案文。国际法委员会主席在第31次会议上，对在关于报告的辩论开始时所提的意见发表评论。第六委员会的成员对国际法委员会主席的发言表示感谢。

4. 报告分五章，题为：一. 第二十九届会议的组织；二. 国家责任；三. 国家对条约以外事项的继承；四. 国家和国际组织间或两个或两个以上国际组织间所缔结的条约问题；五. 委员会的其他决定和结论。第二、三和四章载有国际法委员会就国家责任、国家对条约以外事项的继承以及国家和国际组织间或国际组织相互间所缔结的条约暂时通过的条款草案。第五章涉及“最惠国条款”、“国际水道非航行使用法”和“外交信使和没有外交信使护送的外交邮袋的地位”等专题。“国家和国际组织间关系”这个专题的第二部分，国际法委员会根据其设立的扩大主席团规划小组的建议就其方案和工作方法所作的结论、以及若干行政事项和其他事项。

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第三十二届会议补编第10号》(A/32/10)。

<sup>2</sup> 同上，第130段。

5. 在第68次会议上,第六委员会报告员问:委员会是否要按既定惯例,在其提交大会的报告内列入一个摘要,说明在辩论这个项目的过程中出现的主要趋势。报告员提交大会1967年12月8日第2292(XXII)号决议,并告诉委员会这一事项所涉的经费问题。在同次会议上,第六委员会决定:鉴于主题的内容,报告应包括一个关于委员会辩论这个项目的分析性摘要。

## 二、提案

6. 在同次会议上,莱索托代表提出了一项决议草案(A/C.6/32/L.19)。提案国如下:阿尔及利亚、奥地利、玻利维亚、巴西、保加利亚、哥伦比亚、芬兰、印度、牙买加、约旦、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马里、墨西哥、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼日尔、新加坡、西班牙、苏丹、泰国、土耳其和南斯拉夫(见下面第251段)。

## 三、辩论

### A. 对国际法委员会的工作和编纂过程的一般评论

7. 代表们普遍承认,国际法委员会第二十九届会议完成了大量而可观的工作,从其报告就可见一斑。他们对该届会议所取得的重大成果表示满意。国际法委员会没有提出任何整套的条款草案供第六委员会审议,但它却就一些尚未审议完毕的主题—国家责任、国家对条约以外事项的继承、国家和国际组织间或两个或两个以上国际组织间所缔结的条约问题—总共拟订了31条草案,其中一些是异常复杂的。报告实际上是一份临时报告。然而,国际法委员会是严格按照大会1976年12月15日第31/97号决议的建议审议各专题的。这些专题对国际关系的实际进行非常重要;各国政府不能从纯学术观点来处理或审议这些专题。国际法委员会第二十九届会议的成就尤其令人赞赏,因为它在改组后第一年内,已经保持

其工作在传统上特有的科学素质和政治务实态度，它的九名新成员显然很快便适应了委员会的工作。

8. 有人表示，国际法委员会是全人类渴望和平、安全、繁荣、正义和平等的焦点。它应当竭尽全力，拟订可以对联合国代表的各国人民和全世界人民的期望和关切的事情作出响应的国际法规则。鉴于国际社会在第二次世界大战之后所产生的变化，所有发达国家和发展中国家现在都必须协同努力，以一个更人道的、共同致力提高一个共有世界的生活素质的概念，取代一个过时的、肯定瓜分世界的行为的立法概念。只有在所有国际法领域都具备公平的规则，人类的希望才能在当前混乱动荡的时代中实现。有人着重指出，国际法委员会拟订的所有条款草案最终应以正义和公平原则为根据，而不只是以惯例和先例为根据，因为在制订国际法的工作中，除了正义和公平以外，并没有任何永久的衡量标准。此外，国际法委员会应以当前的实在国际法为出发点，并应着重整个国际社会的利益，特别是注意大会和联合国其他机关所作的决定和建议。拟订可行而公平的国际法，将使这个世界组织更加强大，并使世界和平的概念更加充实。

9. 总的说来，大家都赞扬国际法委员会履行其职务的方式。由于国际法委员会进行研究，当代国际法的主要部分已编成法典，而编纂工作都是以《联合国宪章》各项原则为根据的。有人着重指出国际法委员会已成为国际法的逐渐发展的中央机构，其年度报告是这个主题所必不可少的。国际法委员会对当代国际法编纂和逐渐发展，以及对各国间通过尊重法律和秩序实现持久和平与富有成效的合作，作出了真正的贡献。有人还指出，国际法委员会的工作量和工作素质都很高，有助于建立一个法律结构，为和平共处以及实现《联合国宪章》的宗旨提供了基础，使各国明确受益。有人并表示，国际法委员会为国际关系制订司法基础时，必须为所有活动领域制订一个法律纲领，并辅之以制裁，以对付违反国际法的国家。另一方面，有人则认为国际法委员会往往偏重于编纂方面而忽略了国际法的逐渐发展，而且它主要受古典派国际法哲学和思想的影响。

10. 有人强调，逐步发展和编纂国际法已成为联合国主要工作之一，因为国际社会目前已包括超过150个独立国家，它们都设法在国际社会中发挥积极作用，国家间关系比过去广泛得多。国际法的协调逐渐发展，对国际关系的和平积极发展，比大会的处理的一些比较引人注目的项目，更为重要。

11. 有人亦认为，在法律文书中列入国家行为的强制性规范，对世界和平与安全有直接而积极的影响。这类规范有助于从国际生活中消除武力和武力威胁，巩固以和平手段解决国家间争端的惯例，与国际法当前的需要和新的世界秩序的要求是一致的。编纂过程是使法律适应国家间关系中所出现的重大变革的一种手段，从而满足国家间日益在许多层面进行合作的需要，使法律规范获得普遍接受。

12. 有人表示国际法在促进国家间和平与合作方面日益发挥作用，国际法的主要任务是管制不同社会制度的主权国家之间的国际关系。最近几十年内世界所出现的许多变化，有助于使国际法成为一个实现和平及发展国家间友好关系的真正工具。在和平共处的条件下，国际法律规则的主要特征就是它们广泛的范围和持久性。

13. 有人认为，联合国根据《宪章》第十三条所进行的编纂工作，可能正与国际社会所关注的重大事情脱节。国际社会在20年前才热烈欢迎为完成国际法委员会所进行的工作而召开的第一次法典编纂会议的成就，但它现在到用其他方式使这项工作现代化却不是偶然的。在考虑到国际法委员会最近的报告和国际社会在法律领域的需要的同时，人们一定会问：国际法的编纂和逐渐发展所遭遇的命运，是不是与一个为了以法律解决争端而成立的伟大机构在这方面所经历的一至少是暂时所经历的一一样。

14. 有人进一步指出，过去几年来就国际法委员会的报告进行一般性辩论期间所提出的某些建议显示出一个令人困扰的趋势：迄今（即按照《宪章》序言第三段和第一条）进行的逐渐发展和编纂国际法工作的重要性往往被贬低，而且往往转移国际法委员会对这项优先工作的注意力，敦促它把精力消耗在次要的问题上。先

前在截然不同的情况下拟订的国际法原则已不再符合当前的需要。随着殖民帝国的瓦解，许多新独立的小国在国际舞台上出现，科学和技术出现了各种突破，国际政治、社会和经济形式起了根本的变化。过去存在的以强权和统治为根据的关系已被国家间相互依存的关系所取代，各国必须在一个保证真正和平与安全的国际法律秩序范围内合力解决人类所面临的重大问题。国际法委员会必须在这方面作出有效贡献，而大会则有迫切需要通过第六委员会指导其工作，以满足一个不断演变的世界的要求。无论如何，我们必须审慎行事，不要为了狭窄的政治利益而危及一个已经证明有效的机制。

15. 关于国际法委员会所进行的工作，一些代表就该委员会和第六委员会之间的关系发表了一般性意见。有人认为国际法委员会负有促进国际法的逐渐发展和编纂的艰巨任务。为此目的，它必须在考虑到现有的草案的情况下纵观整个国际法领域，以便选择专题进行编纂的工作。它已制订了自己的工作方法，在进行工作时有相当程度的自主。第六委员会有自己的责任，这些责任与国际法委员会的责任是相辅相成的。它可以在一定程度上监督国际法委员会当前的工作方案，并向它建议新的专题。第六委员会也应根据国际法委员会拟订的条款草案，确定某些国际法问题的最后编纂形式，以及拟订相应文书的论坛。第六委员会不应过分干涉国际法委员会的工作，但后者也应考虑到第六委员会提出的预示将有困难出现的评论。这两个机关的共同目标，就是国际法的逐渐发展和编纂。国际法委员会的筹备工作是必不可少的第一步，但各国政府必须积极合作，以便召开全权代表会议，通过、签署和批准法典编纂公约。因此，国际法委员会和各国政府之间必须在审议某一专题的所有阶段都进行建设性对话，不论这种对话的形式是各国政府提出书面评论还是它们的代表在第六委员会上发言。有人并指出，国际法委员会是由少数杰出的国际法专家组成，但第六委员会则包括全体会员国的代表，这一事实使世界上几乎每一个国家的专家，都能够就可能成为实在国际法规则的条文加以评论。为此，国际法委员会和第六委员会在这方面各自的作用是相辅相成的。

16. 有人特别就第六委员会每年审议国际法委员会的报告一点表示意见，认为如果在进行关于该委员会工作的一般性辩论之后，再详细讨论个别的专题，则第六委员会的讨论将更有意义。这种安排会导致更生动的辩论，所交换的意见亦更可观。此外，第六委员会的成员不应把自己限于一般地核可或不核可国际法委员会的工作，他们也应发表意见，说明本国政府在收到条款草案定稿时将持的立场。为了使他们的意见成为国际法委员会的准则，他们也必须多谈论该委员会今后的工作，少叙述其过去的成就。

17. 有人也表示，关于国际法委员会报告的每一项声明，都必须是仅仅核可或不核可该委员会工作的一项声明和对该委员会本身已辩论过的实质性问题详加审议之间的折衷。如果在第六委员会上发表的意见过于简略，则国际法委员会很可能会得到错误的印象：各国政府在第六委员会上所表示的核可或不核可，可能与它们的意向不完全一样。如果过细审查国际法委员会的报告，则第六委员会可能会误越两条重要的分界线，即：第六委员会和国际法委员会之间的分界线，以及适于口头评论和适于书面评论之间的分界线。如试图从辩论的简要记录中，推断出第六委员会核可或不核可国际法委员会的处理方法或计划的意见，而这种推断出来的意见又比辩论所能适当反映的更为确切，则我们必须审慎行事。

18. 关于这一点，有人表示在财政非常拮据的情况下，应当在未来一年内进一步考虑第六委员会是否有必要花费一大笔钱编写一份分析报告，并应考虑到国际法委员会对这个问题的意见。另一种意见是，第六委员会应免除就辩论中所提意见编写分析报告，因为这种分析通常都载于报告员就国际法委员会的报告这个项目所提出的报告内。有人建议第六委员会应同意不要这样的分析报告，只要关于国际法委员会报告的发言的逐字记录而不要简要记录。

19. 若干代表谈到《宪章》第十三条第一项(子)款的执行情况的某些方面。关于这一点，有人认为大会应再次考虑以最适当的方式尽量利用国际法委员会及其成员的渊博才能和丰富经验。有人表示，虽然就纯属法律问题的情况来说，拟订

条款草案细节的全部工作可以十分适当地留给国际法委员会处理，但就一些情况来说，即：同样需要拟订国际文书但基本问题所涉的政治影响却远远较为重大的情况，则采取其他办法可能是可取的。特别是就国际法委员会和第六委员会顺利合作拟订国际文书的问题来说，有人认为两者之间进行更密切的合作，实际上是两者之间分担责任，只会有利于国际法的逐渐发展和有助于提高第六委员会的辩论的格调。

20. 有人亦表示，在拟订实在法规则方面，除了国际法委员会以外，第六委员会也有参与，而其他机构，例如各种全权代表会议，在通过具有约束力的法律文书方面，也发挥一定的作用。此外，研究第六委员会以及联合国宪章和加强联合国作用特别委员会所提的某些建议，也是可取的。后者的报告载有一些具体提议，其中包括：全面重新评价国际法来源的理论；成立向第六委员会负责的工作组或特设委员会，以便与国际法委员会合作，编纂诸如经济发展或环境等具体领域的国际法。这些委员会将讨论国际法委员会因工作方案繁忙而无法处理的迫切的编纂问题，它们只在大会届会期间开会，以避免新机关激增，经费增加，出现重迭。有人表示在外交会议最后审议专题之前，不妨利用特设专家小组来进行筹备工作。有人亦认为可以如国际劳工组织一样，先把具体问题交给专家小组研究，然后再把这些小组的结论提交整个第六委员会。

21. 有人还表示，鉴于当前国际关系的新现实，应考虑加强第六委员会的作用，使它成为一种全权代表会议，负责编纂关于经济发展法的某些国际规则。第六委员会应在建立新的国际经济秩序和新的国际法律秩序方面作出贡献。此外，更多利用第六委员会作为一个全权代表会议是合理的，主要的理由如下：(a)富国和穷国的资源都有限；(b)149个国家都以平等地位参加第六委员会，其代表原则上都是国际法专家；(c)大家都不愿意把一项任务交给几个机构，这样会导致重复；(d)《宪章》第十三条为国际法的逐渐发展和编纂提供了政治和法律基础；(e)参加全权代表会议的国家少于参加第六委员会的国家；(f)一般不参加会议的国家都是资源最有限

的国家，而且没有代表在专门的法律编纂机关内；(g)大家都希望只把钱花在实现更美好的世界的理想所必不可少的事业上。

22. 一些代表谈到编纂过程的最后阶段的某些方面。有人表示各国在充分机会在国际法委员会工作的各个阶段中影响国际法的编纂过程。其中一个机会就是全权代表会议。但是，到该阶段才试图对国际法委员会提议的基本案文作出实质性改动，通常已经太迟，因为时间有限。经验表明，在法典编纂会议通过的案文，几乎都是照搬国际法委员会提议的案文。在这些会议上，国际法委员会的与会成员最能建议所应遵循的正当路线，因为他们对主题内容比较熟悉。但是，国际法委员会成员和其他与会者之间不应存有相互竞争之感。国际法委员会成员在国际法的编纂和逐渐发展的任何阶段中要作出任何贡献，都必定受到欢迎。

23. 有人亦认为，国际法委员会现在该讨论如何以最好的方法，把其工作成果变成既管制各国行为而又为各国所遵守的规则。国际法委员会的一些草案在提交全权代表会时曾被改动不少，令人怀疑这些修改是编纂过程的延续还是对编纂过程的侵犯。鉴于国际法委员会正致力编纂现行的法律，因此一个全权代表会议的多数决定似乎不能改变现存的规范；这亦是为什么每个国家都认为自己可自由批准或加入会议所拟订的公约。由于国际法委员会目前研究的专题特别棘手，因此该委员会肯定必须考虑是否继续采用同样的方法，或是否设法制订可以加强法治的新的公式。就这些专题特别是就国家责任拟订多边公约似乎并不是唯一的解决办法。有人并表示，归根究底，最重要的是国际法委员会的工作成果不应成为形同虚设的规定，如联合国所通过的许多决议那样。

24. 有几名代表对杰出的律师、国际法委员会成员爱德华·汉布罗先生逝世表示哀悼，并会同国际法委员会对他表示追思。

25. 有几名代表指出，他们就报告发表的评论是有选择性的，因为国际法委员会第二十九届会议所讨论的材料非常丰富，该届会议所处理的专题与前几届会议所审议的专题亦有根本的联系，而且必须对目前拟订中的所有条款草案进行详细的研究。

## B. 国家责任

26. 有几名代表强调, 编纂和逐渐发展国际法关于国家责任的规则是重要和迫切的。国家责任是国际法的一个关键性专题, 其当代意义是无可否认的。适用于这个领域的规则对国际关系作为一个整体来说有一定的影响。它们对执行和遵守国际法在许多其他领域的规则至为重要。国家责任与维持和平是密切联系的, 鉴于国际法在这个领域所起的重大作用, 编纂工作应加速进行。(另见本章下面章节 5(a))。国家责任是不履行法律义务的结果, 国家不履行其国际义务, 显然削弱了国际秩序的基础。关于这一点, 有人回顾, 摩洛哥对西班牙保护区的权利主张诉讼的仲裁人裁定, 责任是一项法律权利的必然结果, 一切具有国际性的权利都涉及国际责任, 如果不履行任务, 责任规定有赔偿的义务。同样, 常设法院在霍茹夫工厂(管辖权)案中裁定, 不履行诺言则有义务作适当的赔偿。然而, 国家责任在国际法中的法律基础一向不完善, 并因而缺乏决定性。有人并指出, 如国际法委员会正确地强调, 国家责任是在法律的逐渐发展中可以发挥特别重要作用的专题之一。国际法委员会曾表示, 分配给逐渐发展方面和分配给编纂已经公认的原则方面的作用不能预先规划, 而须取决于就不同问题采取的具体解决办法, 这是它慎重行事的表现。

27. 一些代表强调, 国际法委员会对国家责任的看法不再限于传统的概念而包括国家责任的一切领域。传统的概念只与外侨的待遇或别国在外侨财产国有化后要求赔偿的情况有关。国际法委员会没有低估这个专题的困难, 但它却避免陷入过时的争论, 正确地把注意力集中在有关国际不当行为的国家责任的规则方面, 即: 管辖可能因一国犯了某一国际不当行为而引起的一系列新的法律关系的规则, 把国际法不加禁止的某些行为所引起的国家责任问题留待稍后才予审议。如国际法委员会所说, 制订一项规则并说明它所规定的义务的内容是一回事, 确定是否违背义务以及违背义务应有何后果却是另一回事。只有第二种情况才属于真正的责任范

围，试图混淆这一点可能会再次使顺利编纂法典的希望落空。

28. 有人认为，国际法委员会目前正从事编纂“次要”规则的工作，这种工作将促进国际法的效力，并且希望它也能提高国际生活中的道德水平。国际法委员会对“主要”规则和“次要”规则加以区分后，还进一步正确地指出：国际法“主要”规则所规定的义务的内容、性质和范围，在确定管辖责任的规则方面，是有其重要性的。因此，它在不同种类的国际义务之间制订了一个基本上是道德方面的等级制度，并因而把国际不当行为分门别类；根据这种行为对整个国际社会所造成的后果的严重程度，把它们划分为罪行和不法行为。但是，有人亦认为，如果同时推动国际法的逐渐发展和编纂工作，则首要义务和次要义务之间的分别就无法保持。

29. 一些代表着重指出，在处理这个专题时，必须十分谨慎。管辖国家责任的规则是国际法的次要规则，它对界定各国在各个不同领域的权利和义务的一切主要规则，都有一定的影响。此外，必须以最明确的措词编纂这些规则，以免关于使国家对不履行一项国际义务负责的情况有任何含糊之处。这对发展中国家有特殊重要性，因为它们没有高效率的行政基础设施。国家责任的可归咎性必须加以明确界定和说明，而且必须制订一条客观的公式，以便保护受害国的利益和被索赔国的利益。

### 1. 对整个条款草案的评论

30. 有几名代表提到国际法委员会提议的获得普遍支持的草案的结构。有人指出，为了研究国家责任这个专题，国际法委员会已于1975年设想把条款草案分为三部分，分别处理国际责任的起源、国际责任的内容、形式和程度以及国际责任的履行和争端的解决。

31. 关于这一点，一些代表赞赏地注意到，国际法委员会表示在完成条款草案

第一和第二部分的工作后，可能决定增加草案第三部分，即：国际责任的履行和争端的解决。他们认为，这是国际责任制度中任何规则的关键因素。不论关于责任的起源、内容、形式和程度的规则如何明确，除非辅之以管辖它们的执行情况的充分有效规定，否则它们的用处不大。“有效规定”是指制定强制性安排，以解决在解释和应用条款草案方面所引起的争端。这种机制必须灵活，而且必须按照《联合国宪章》第三十三条的规定，包括多种可供选择的解决办法。如果当事各方不同意某种解决办法，每一方都有权把争端交付强制解决。因此，应在条款草案本身作出关于程序和办法的规定，以便应争端一方要求采取这些程序和办法时，可以根据法律作出对当事各方都有约束力的决定。就一个如国家责任这样重要的专题来说，国家不应是编纂国际法的规则的唯一解释者。不划一地应用和解释这些规则，可能导致均衡地保护着相互角逐的权益的微妙仲裁协定的瓦解。只有这样，条款草案才不致失去其精华，其充分效力也获得保证。

32. 此外，就专题的今后工作来说，有人表示国际法委员会最重要的任务之一，就是把它迄今取得的最实在成果加以巩固和发展，即：在第19条草案内把违背国际义务的行为，分为国际罪行和国际不法行为。第19条草案是关于国家责任的条款草案的主要规定。首先要注意的是旨在预防尤其是镇压国际罪行的规则，因为国际罪行是严重危及国际和平与安全的最危险行为。其次是处理国际不法行为。在这方面，国际法委员会在进行工作时应考虑到第19条草案的写法。

33. 一名代表在一般地谈到第一部分之后，认为：在他本国代表团先前就这个问题所作评论的范围内，关于一般原则的第一章和关于国际法下的国家行为的第二章在总体上是可以接受的；这两章所载的15条已被正式列入一个政府间法典编纂项目。但他对关于违背国际义务的行为的第三章却有点不放心，这一章的工作尚未完成。

## 2. 对各别条款草案的评论

34. 有些代表在谈到第二十九届会议在国家责任方面的工作时注意到，国际法委员会在该届会议曾讨论专题特别报告员罗伯托·阿戈教授的第六次报告，特别报告员的宝贵贡献已获普遍公认。国际法委员会在该报告的基础上拟订了第20、21和22条，并把它们列入草案第一部分第三章内。第20条涉及违背规定必须采取某一特定行为准则的国际义务，第21条涉及违背规定必须达成某一特定结果的国际义务。这两项条款在确定违背义务的条件时，都考虑到国际义务的性质（行为的义务和结果的义务），因为这些条件因义务的性质而异。第22条涉及用尽当地补救办法的问题，其根据是行为的义务和结果的义务有所不同，因为它只适用于对待外国人的结果的义务。

35. 有些代表强调上述三项条款是密切联系的，认为它们是一个符合逻辑而协调的整体。有人并指出，第20条肯定了国际法律义务的首要地位，而第21和第22条则确认国家维护其正当利益的权利。这一平衡说明了各国的国内法和国际法之间的相互依存程度日益增加。

36. 有几名代表大体上同意国际法委员会拟订的第20、21和22条款文的内容和措词。这三项条文从理论观点和务实观点来看都具有特殊重要性。国际法委员会通过这些条文是一项值得赞扬的成果，它们的通过代表在国际法最复杂领域之一的编纂工作中迈出了重要的一步。在这个领域中，各国的惯例大有不同。拟订这些条款需要进行大量工作，而且须从国家惯例和法庭决定中提取大量先例作出证据。它们与国家主权平等原则和不干涉别国内政原则也是一致的。

37. 另一方面，有人则认为就第20、21和22条来说，首先要问的问题并不是它们是否正确地说明了现行法或拟议法，而是这些规定在一项国际公约中是否真正必要或可行。有人对此表示有重大保留。第16和第17条实质上似乎包括了一项不应处理所谓国际法“主要”规则而只应处理国际法委员会称为“次要”

规则的草案所需的一切规定。如该委员会指出，只有这些规则才属于真正的责任范围，如要正确地对待国际责任这个专题并把它作为一个整体处理，则必须严格地划清这个范围的界限。有人进一步指出，国际法委员会在编纂条约法期间，曾经面临过分卷入契约性法学方面事项的危险。如果它没有改变方向，则它可能会采取阐述学说原则的处理办法而不是管制行为的处理办法，永远不会搞出普遍接受的1969年维也纳公约第五部分的案文。关于国家责任的规则——如第18至第22条草案所列的规则——的编纂工作似乎也面临类似的危险，因为它把注意力集中在法学细节方面。

38. 一些代表强调，在处理这个专题时，必须与迄今所完成的工作连贯一致，避免过早就如此微妙复杂的问题采取立场。因此，在研究这三项条文时，必须考虑到已经通过的其他条文，也必须适当地计及以后的条文，使草案成为一个协调的整体。关于这一点，某些代表认为最后评价第20、21和22条仍为时过早，因为国际法委员会尚未审议诸如在外界事件影响下违背国际义务、违背国际义务的时间（不法行为时间）、关于其他国家参与一国的国际不当行为的问题和关于减轻或加重处罚的情节——包括不可抗力和意外情况——的事项等重大难题。这些代表认为，鉴于没有这些规定（国际法委员会准备研究这些规定），因此很难在第六委员会上就这三项条文发表意见。

39. 有几名代表赞赏地提到大会各项有关决议，特别是第31/97号决议，着重指出国际法委员会应作为高度优先的事项，继续进行关于国家责任的工作，以期在其成员目前任期内，至少完成第一套关于国家对国际不当行为的责任的条款草案的拟订工作。该委员会应遵照第31/97号决议所载的建议，以便完成对条款草案第三章第一部分所包括的问题的研究，这些问题就是国际不当行为的客观因素，特别是同用尽当地补救办法的规则有密切联系的不法行为时间这一微妙的问题。它也应完成关于第四和第五章所涉问题的研究，其中包括别国参与国际不当行为的问题以及排除不当性的情节和减轻或加重处罚的情节。为此，国际法委员会应在以

后各届会议特别注意国家责任这一专题（另见本章下面 E 节 5 (a)）。

40. 关于措词，一名代表认为，条款的措词至少就西班牙文本来讲必须予以改善，使其更加清楚确切。有人亦表示“不履行”一语比“违背”更为恰当，因为这是民事责任的问题。国际法委员会也不应使用“国家的行为”一语来表达两个不同的概念，如它在第 20 和第 21 条以及其他条款的做法那样。在第 20 条，这些字眼表示一国因一项国际义务而必须采取的某一特定行为准则。在第 21 条，它们只意味着一国为达成某一特定结果而采取的一种手段，而这种手段就是国际义务的唯一要求。另一方面，有若干代表却赞成第 20 至第 22 条现有的措词。

41. 有若干代表就第二十九届会议通过的三项条款以及以前各届会议通过的一些条款提出评论。

### 第 18 条

42. 一名代表认为，国际义务须对一国为有效的要求，当然是任何义务的一个基本组成部分，违背这项义务，则有关国家就必须负责。因此，这个方面可由第 16 条加以处理，因为第 18 条非常复杂，而且冗长。国际法委员会再行审议不法行为时间这个棘手的问题时，不妨考虑作出这一改动。

### 第 19 条

43. 一名代表认为，关于国际罪行和国际不法行为的第 19 条对它意图要处理的前提没有提供完善的答案。如要保留这项意义重大和引起争端的条款的第 3(c) 款所列的例子，则必须适当地提到滥肆采取恐怖手段和劫持人质等行为的犯罪者、共犯和教唆者，即为这些人提供训练和庇护的国家。此外，在一项法律案文内，“根本重要性”等语似乎必须予以澄清，使其更具客观性，因为这些措词可能很容易被主观感情影响。另一名代表注意到国际罪行的责任和国际不法行为的责任有

所不同，这种分别不在于其比拟的私法，而在于违反国际法的严重程度。他认为破坏和平、战争罪和危害人类的罪行是国际罪行，但拒绝给予一个殖民地独立或种族歧视则应视为国际不法行为。但一些代表却重申他们去年的意见，赞成第19条所述的关于国际罪行和国际不法行为之间的分别。

#### 第20条和第21条

44. 若干代表对第二十条和第二十一条中对“行为”的或“方法”的义务同达成某一“结果”的义务之间的区分提出了意见。有人指出，就象委员会说明的，第二十条所指的第一类义务是要求一国采取或不采取某特别规定的行为的那些义务，第二十一条所设想到的义务是要求一国实现某种情况或结果，但由它自由选择做到的方法的那些义务。对此事项表示各种不同的看法。

45. 有些代表同意这种区分，他们一般认为这种区分是必要的，有用的，有理由的，相关的，恰当的，合理的或正确的等等。这项区分对于决定一项国际义务是否被违背以及决定这项违背发生的时刻和期间具有根本的重要性。区分在实践上不同的以及可能会产生性质不同的结果的这两种情况是不可或缺的。这样做在各国实践中是很有根据的，并且有助于对条款草案的了解。这种区分是私法中一向为人所知的。此外，应根据第十九条所体现的国际罪行和国际不法行为之间的区分来看待这项区分。这是前面各条款的必然结果，而且澄清了关于用尽当地补救办法的第二十二条，该条只能是关于结果的义务。虽然这种区分有时候可能会引起困难，特别是在将某一项义务划分为某一类义务而不是另一类义务方面，但这些困难可以通过解决争端的有效程序来加以克服。在这方面，有人表示我们不应认为这项区分非常微妙，而在解释上出现困难时，必然需要将此事项提交国际法庭来解决。

46. 有人强调，各种国际义务并不是全都相同的，它们在某些实质问题上是有分歧的，它们在决定什么构成为违背，以及对于一国违背那些义务的行为的法律定

义方面会产生不同的结果。国际义务不仅表示了国家之间关系上不同部门的责任，而且表示出了对国际社会是有不同重要性的各种事项上的责任；而且在决定各国应如何履行它们的方法和方式方面它们也有不同的结构。因此关于方法和行为的国际义务，它们的履行需要使用某种特定的方法，另外有关于结果的义务，这种义务让一国在各种方法中自由进行选择。因此一开始必须确定一项国际义务的性质，以期决定一国的行为是否构成对该项义务的违背。有人进一步指出，虽然行为和结果之间有永久的因果关系，这项区分的目的是要决定在采取行为期间或发生结果的时候是否违背了义务。

47. 还有人说，这项区分并不只是学术性的，因为在当前的国际实践中以下的情况越来越多，即一国可能仅因为其行为，甚至在尚未出现违反国际法的结果的时候，即要负起国际责任。这种情况是因为有越来越多的规则，主要是条约中的规则，为了促进各国间更密切的合作，而要求它们在立法一级上遵行国际规则中规定的详细模式。例如，有些国际机构对国家的立法程序有相当大的控制力：譬如《罗马条约》第93条授权欧洲经济共同体委员会在颁布有关向共同体成员国的某经济部门或区域提供财政援助的任何国家或区域法律或法令之前进行干预，并在它不批准它们时将此事项提交共同体法院。此外还有许多全球性的国际规则，例如那些要求各国通过立法的方法采取某种防预性措施的规则，譬如有关空中运输的规则。为了确保有效预防，就象国际规则中所要求的那样。往往必须在出现需要适用国际规则的情况以前就颁布法律措施。如果没有及时按照国际规则中规定的模式颁布这种措施，而此造成的不确定情况本身就会引起不执行的危险，而这是国际规则所要防止的。这种义务因此是“行为”的义务。此外，虽然“结果”的义务是国际义务典型的模式，它以完全隔离国际法律秩序和国内法律秩序为基础，但是随着这种隔离的转弱，以及国际法进入了以前完全属于国家主管范围的领域，建立“行为”的义务的国际规则的数目和范围有增长的趋势，这项趋势因为法律规则需要清晰的要求而得到了进一步加强。此外，在越来越大的程序上，在某特定

情况中适用某项国际规则以前已采取了确保一国遵守该国际规则的行动，其方法是每一国建立一套使别国对该国将严格遵守有关国际规则产生信心的国家规则和程序。

48. 有人进一步表示，在处理外国人及其财产方面这项区分是很清楚的。例如，在规定外国人有权从事某项职业的条约中，拒绝接受他们的登记本身在外国人提出要求而无法成功以前并不构成该国违背其义务。同样地，一国将外国人的财产收归国有本身并不构成对尊重外国人财产的国际义务的违背。该国并没有违背义务只要它同意对外国人的财产作出赔偿。

49. 一名代表认为，除了报告中所举的例子以外，当外国公司有时从事的应受指摘的行为使得一国破坏了它同该公司的协定的情况下任意判定该国对该公司负起责任也可以说明这项区分的用处。在这种判定中，仲裁者考虑到了该国在单方面违反协定以前是否使用了它需要使用的具体方法，例如给予了行政许可，免税，以及由议会批准定立的协议，而同时它的外国伙伴却未能作出它需要作出的相对行动，因为某些新殖民主义的目标是设立尽可能多的障碍，以期尽可能长期地利用它有利的地位，更不用说它的垄断地位，而不提供任何东西作为回报。现在可以定的第二十条的规定可以适用于这种情况，因为该国家定已采取了国际义务具体要求它采取的行为。

50. 其他的代表对于第二十和第二十一条反映出来的区分表示有疑问，虽然他们承认据说是以传统使用罗马系统的国家的用语为根据的这种区分不仅是吸引人的，而且还是可能的和常被人使用的区分，就象委员会在评论中举出的许多例子所显示的那样。有些代表虽然承认在许多情况下，可以将一项义务划分为某一类或另外一类，但他们认为这种区分将会在国际实践中造成不定或混乱的危险，因为在许多例子中，义务可能同时或前后被认为属于这两个确定的类别中的一类或另一类。在这方面，有人说，在关于“执行”（"mise en oeuvre"）国际责任的草案第三部分的范围内，为解决争端制定机制时必须考虑到实际应用国际义务的区分时必然会引起的各种问题。还有人认为，在编纂和逐步发展国际法的努力中应同时致力于简

化国际法，甚至应尽可能利用私法中的范畴。但是试图把国际法挤入私法的范畴的努力需要非常谨慎，有关义务的区分对于使国家责任的理论具体化方面可能是有用的，但这点之外是否仍应保留这项区分则是令人怀疑的。

51. 有些代表怀疑，在打算纳入关于国家责任的可能公约的条款草案中是否真的可以而且应该作出这种微妙的区分。它是不是真是一个在具体的案件中总是会引起分歧的理论的，深奥的，或是一个法理学上的条件，即使可以接受为一般原则？也有人提出了这种区分是不是一种向后退的问题，把他们认为草案第十六条已经说得很清楚的情况又变得混乱了。

52. 还有人说，就象委员会暗示的那样，这项区分取决于一当事方在履行其义务有多少选择。但是当事一方在义务上可以作的选择要少到什么程度时该义务才被认为是“方法”的义务这点并不清楚。有人进一步表示，虽然在私法中对行为的义务和结果的义务作了区分，这在国际法中，一项行为的义务从一个不同的角度看来，也可以被认为是一项结果的义务。设想中确定行为义务的文书的典型例也很容易被划分为确定结果的义务的文书，即在所有缔约国中颁布统一的立法。在实际上和在逻辑上，有人说，一种方法不可能不产生某种结果，或某种结果不能不由某种方法来达成。在法律上，方法上的选择自由并不总是绝对的，有时候所要达到的结果只能由一种方法取得。如果一项法律规定要求取得某一特定结果，而对采用的方法未置一词，那么我们只需要注意结果；未能达到该结果就会引起种种法律后果，通常是赔偿和制裁。采用了适当的方法从来是不够的，如果它们没有取得想要取得的结果。有人提到了评论，其中委员会说，一般的义务既可以被解释为方法的义务，也可以被解释为结果的义务。但是有人说，我们可以问，是不是所有的义务归根结底都是“结果”的义务，因为如果通过正规解释过程，一旦决定某条约要求某当事方采取某种行为，则该当事方即需要产生该项结果。

53. 还有人说，第二十中使用“行为准则”等字让人产生一种印象以为单独一

项行为或不行为不足以构成对某项方法的义务的违背，以及关于未达成某一结果的第二十一条第2款再次使用“行为”一词都使得这种区分更加混乱。在第二十条和第二十一条第2款这两项关系密切的规定中以及在其他规定中使用“行为”一词会造成令人极不满意的情况。

54. 有人认为，难以，如果不是不可能的话，将某特定义务划分为其中一类的案子并不就是“介于两者之间”的案子。有些国际机构中越来越有一种趋势想要把表面上是结果的义务说成是行为的义务，以期能划一地适用国际公约。这或许是值得称赞的，但它却混淆了两种义务之间的区分。有人提到了《欧洲保护人权与基本自由公约》和欧洲经济共同体的各种指令。委员会曾说过，由于成立欧洲经济共同体的条约第189条的用语，这些指令包函了结果的义务。但是最近欧洲法院的法理学显示出，指令的某些规定可能可以被认为直接适用于共同体的法律秩序内，尽管缺乏执行它们的国内立法。因此，一项最初看来包括结果的义务的国际文书可能后来会被决定为载有行为的义务。当然，或许可以指出，这两项条约规定的权利是直接给予个人的或直接适用于个人的。但是这种性质的条约数目越来越多，任何一般性的规则或区分必须考虑到它们。此外，有人说，把委员会提出的理由加以推演，可以得到以下结论，即一国按照一项条约，通过了某项立法但未加以执行，该国却满足了它的国际义务，而另一国在其国内法上实际上已经执行了有关的规定，但并没有为执行该条约颁布立法，这个国家却违背了它的义务。

55. 某些国家在举例中提到了和平解决争端原则引起的义务的可能分类问题。根据该原则，他们说，国家有义务达到某特定结果，即和平解决争端，但它们可以以它们自己选择的方法取得这项结果，只要那些方法是和平的。因此这项义务规定了执行它所用的方法，但却让各国在选择上有自由。有人进一步指出，委员会曾表示以和平方法解决争端的义务是“结果”的义务，因为一国可以在若干种和平解决的方法中进行选择；但是后来它又说，通过立法措施的义务是“方法”的义务，虽然国家可以有颁布适当的法律或其他特殊的规范化方法的选择。

56. 若干代表认为第二十条和第二十一条所作的区分的主要功用是为第二十二  
条所作的规定奠定基础，即确定那些用尽当地补救办法的规则可以适用的义务。他  
们说，如果这确实是区分的目的，那么这项根据特定义务的性质所作的区分似乎大  
致上相当于国家责任法律上更传统的用语中直接损害和间接损害之间的区别。一  
般接受，当地补救的规则不适用于直接违背国际法而使一国对另一国造成直接损害  
的案子。这种损害一般是由于违背了行为的义务造成的，而间接损害（即对另一  
国国民造成的损害）则一般是由于违背了结果的义务造成的。但是区分直接和间  
接损害的各项参数和区分违背行为的义务和违背结果的义务的各项参数是否相同仍  
然不清楚。有人说委员会似乎在理论上执着于行为的义务和结果的义务之间的区  
分，因而使人难以精确地认识到用尽当地补救办法的规则如何在它提出的架构中操  
作。

57. 对于委员会对此事项的评论，若干代表认为，虽然可以将解释上的分歧提  
交主管其事的国际法庭，但事实仍旧是，在目前的实践中这项区分是非常重要的，  
因此对此事项最好能拟订得更为精确，使它不需要依赖一个国际法庭来解决这个  
问题。还有人说，由于义务应属于这一类或另一类而引起国际争端时，将由主管  
其事的国际法庭来决定该事项，但评论并没有谈到根据错误的法律提出的要求是否  
会因这个理由而失败的问题，就象以前习惯法中行为形式的情况一样。因此他们  
欢迎对此点提出澄清。

58. 还有人认为，虽然它们的措词是可以接受的，但通过的三个条款草案，特  
别是第二十条和第二十一条，由于它们的位置，将会减少第十九条的力量。第二  
十条和第二十一条所规定的标准毫无疑问，将使人们可以在某种情况下决定一项  
国际义务是否已被违背，但是如果义务有许多方面，因而难以决定它应被认为是  
“行为”的义务还是“结果”的义务的话，它们是没有实际意义的。由于这项区  
分可能会引起误解，只有把第二十条和第二十一条的规定当作辅助和补充时才应  
支持它们。第

十六条可以用来确定一项国际法是否被违背了，并可在它们之中加入一项规定，将整个条款草案同获得普遍承认的国际法律文书，例如1970年《国际法原则宣言》或《欧洲安全和合作会议最后文件》等联系起来，以此强调第二十和第二十一条的辅助和补充性质。不应忘记，委员会决定拟订条款草案时，国家责任并不是由于违背了某些特定的国际义务而只是由于违背了任何国际义务而引起的。

59. 一位代表强调第二十和第二十一条构成为一个单元。第二十条和第二十一条第1款确实规定了一国违背国际义务的定义。他认为，这两项规定因此应该合并为单独一条，以第二十条为其第一款，以第二十一条第1款为其第2款。如果适用以分别只关系到行为，即方法和结果的第二十条和第二十一条第1款为基础的法律、制度，那么以后的公约将必须订出具体的、实际的、可靠的标准来决定什么时候只应考虑到方法，什么时候只应考虑到结果，这点在有关的条款中并不明显。在寻求区分第二十条和第二十一条所体现的概念的标准时，应把注意力集中在第二十条中“特定”二字以及第二十一条中“自己选择的方法”等字。因为后者意味着应用多种方法的可能性，相对之下，“特定”一词可能意味着只能采用一种方法。但事实上这是不是这两个措词的意义是令人怀疑的，因此不能为目前形式下的这两个条款找到令人满意的标准。如果一国的警察未能保护一个受到攻击的外国人，虽然他们能够提供保护，他们的不作为就引起了该国的国际责任，因为违反了国际法。该外国人按照第二十条是否可以在该国发生不作为的情况后立即有权要求损害赔偿，还是该外国人必须发生用尽第二十一条规定的所有当地补救办法？损害赔偿的要求是第二十一条之下的一项新要求吗？即行为的义务引起的要求之外的一项要求。没有理由认为这里有两项不同的要求。

60. 若干代表虽然怀疑是否真的需要第二十条和第二十一条所体现的区分，但他们表示愿意看看以后条款的拟订，因为委员会在它的评论中说在决定违背一项国际义务的时刻和期间(*tempus commissi delicti*)时这项区分将具有规范和实际的重要性，而它计划在以后的阶段上研究这个问题。希望以后的条款草案

将进一步澄清这项区分的实际后果。

61. 有人表示这项区分引起的困难可以避免，如果委员会把损害赔偿的观念单独作为责任的条件或作为一项国际不当行为的构成因素，而以有关权利的受益者，即某一外国或该国的国民作为区分的根据。

62. 一名代表认为，鉴于第二十和第二十一条的规定，最好在关于国际不当行为的要素的第三条中加入另一款，规定这些要素可以只是一项行为或某一种结果。明确区分一项义务和它要求的结果是很重要的。根据草案第十六条，当一国的行为不是不符合义务本身而是不符合它所要求的结果时该国即违背了国际义务，而这结果可以是某一项行为或某一特定事件。换句话说，“行为”或“方法”的国际义务和“结果”的义务之间的区分只有当人们考虑到一国本履行其义务的各种方式时才会对国家责任的问题发生影响。焦点不应放在义务本身，而应放在违背义务可能采取的形式上面。

## 第 20 条

63. 几个代表特别提及和支持第 20 条。他们认为本条款比特别报告员提议的原案文有所改进，因为它较为灵活和适合国际惯例的实际情况。本条款的订立具有充分根据。附加的评注提出大量实例澄清本条所考虑到的各种不同情况。

64. 指出的是，本条款所涉问题是一国违背规定它必须采取某一特定行为的国际义务及因而引起的责任的问题。此一义务可能需要一国制定或废除国内立法。条款草案给予国家选择履行其义务的方法的自由。但如果行为的方式已有所规定，不依规定行事将构成违背义务行为。不履行法律承诺即为违背行为，无论此一行行为是否引起有害后果。就第 20 条而言，必须证明某种行为和某种义务同时存在。

65. 有人说第 20 条是在各条款草案中形成的理论的合理结果。它与第 16 条保持一致，但与后者不同，因为第 20 条规定国家必须采取的具体行为，如偏离即引起国际责任。换言之，虽然有关国际义务旨在实现某一特定目的，但它也规

定实现该目的的具体方法。实现目的是重要的事，但认为目的不可以与手段分割的根本考虑也同样重要。采取行为的义务是为了实现具体结果，但在这种情况下，它规定了国家必须采取的具体行为或不行为，以实现国际义务所要求取得的结果。

66. 另外指出的是，第20条所指的国际义务可能涉及国家行政、立法或司法机关的行为。如义务规定采取积极或主动行为，则可能需要采取行为或作为，如义务规定采取消极或被动行动，则可能需要不作为或不行为。假如条款仅限于主动行为，一系列需要消极行为的情况将被忽视。有人就此强调，国家有义务不对另一国的领土完整和政治独立进行武力威胁或使用武力，并且有义务通过法律禁止种族歧视。

67. 若干代表认为应进一步努力，以确定“行为准则”此一概念的定义。他们认为这个概念含糊不清，在解释方面会造成进一步的困难。委员会表示这个意义广泛的用语比“行为或不行为”这个复合用语更为可取。事实上，的确有一些义务规定国家不得实行某种具体做法。同时，有一种可能情况是，国家在违背义务中所采取的行为包括一系列同样的行动而不是单独一项行动。另一方面，有人认为委员会使用的用语“某一特定行为准则”比“行为或不行为”较为可取，因为后者可能不容易解释。另外有人建议考虑在第20条结构中列入国家行为的禁止方面的可能性，在案文中加上“或不通过”等字样即有此效果。假如赞同这个看法，可利用关于定义的条款明确表示国家行为也包括“某一特定容忍行为”这个见于报告的用语。

68. 还有人认为，必须确定国际义务这个概念的定义，以防止政治解释和法律解释之间的混乱。应说明所指义务为犯下不当行为时具有效力的国际法规规定的义务。同样地，可以给“有效义务”下一技术性定义。

69. “不符合”一语在于确定违背国际义务的行为的存在。有人认为应根据对第20条的评注理解该用语。一国行为超过某一义务的要求并不反映不符合规定的情况。

## 第 21 条

70. 几个代表也特别提及和支持第 21 条。他们同样认为案文比特别报告员原来提出的案文有所改进，因为它避免了区分完全和不完全的违背行为。第 21 条提供了一个既灵活又可行的解决办法；这个办法有条约和司法惯例作为根据，并且符合国际司法和维持法律规则的要求。条款规定国际公平考虑因素，使国家有机会履行其国际义务，从而避免担负国际责任。使违背义务当事方有机会采取补救行动只会加强国际法的根本原则，即条约必须遵守的原则。条款也反映国内立法与国际义务相协调的趋势。这也有助于加强国际法律秩序。委员会在对条款的评注中列举了各种适用本条款的情况和详细说明了可能引起的各种问题。

71. 有人指出，第 21 条是关于必须达成某一特定结果的国际义务的问题。条款根据的原则是达成结果的国际义务并不要求采取某种特定行为：换言之，国家有多种选择以达成某一特定结果。委员会适当地加以确认，一般来说，国家可以选择履行其国际义务的方法，并可在这些情况下自由在较后时间修改其行为以确保达成要求的结果。条款的一般适用容许国家有绝对权利，任意选择履行方法。但在少数几种情况下，国家只可以在开始时选择为达成特定结果而必须适用的方法。在其他类别的情况下，如最初选择的方法没有导致不可能达成要求的结果或规定的相同结果的情况，国家可以以其后的行为或选择的方法履举其义务。还指出的是，就第 21 条而言，国家不履行其义务以达成某一特定结果即构成违背义务的事实。本条第 1 款规定一般准则，第 2 款规定一项例外：一国可通过其后的行为取得特定结果而履行其义务。但应着重指出的是，无论如何都必须达成结果。只有在继定国家没有具体达成义务所规定的结果时，国家才算违背国际义务。但如根据规定的义务衡量，规定达成的结果或相同结果显然可以以有关国家的其后行为达成，除非该国其后行为也没有达成有关结果，该国并无违背义务。有人认为委员会在国家必须采取的行为方面采取开明态度是合理的，因为重要的是在于达成某些结果

或其相同结果。在这方面，有人指出国家有义务以其选择的和平方法，包括《宪章》第三十三条规定的方法解决争端。同实现和平解决争端的义务一样，大多数与人权有关的国际义务都是“达成结果”的义务。

72. 有人说，特定结果的内容可以是积极或主动的而形式则是消极或被动的，反之亦然。在所有情况下，时间因素对确定违背行为发生与否具有决定性作用。因此，第21条的规定在违背行为的概念中引进一个新的因素—时间：有关国家可在限定时间内达成结果。必须确定违法时间，即违背规定结果的国际义务的时间和期间，方可断定是否发生责任。

73. 一些代表指出，确定颁布一项法律是否违反国际法和确定适用该项法律是否构成违背国际义务可能会有困难。有人就该问题说，不应将两类义务混淆，因为违背规定达成结果的义务的情事不可能发生，除非规定的结果没有达成。单是通过立法，意图违背国际义务适用该立法一般并不构成违背义务行为，除非该立法确实被适用。但有人认为，如没有进一步的保留，评注内的主张是不能接受的。该主张认为一个受结果义务约束的国家通过一项措施，特别是通过一项在理论上构成妨碍实现规定结果的法律，尚不算是有关义务的违背或甚至违背的开始。此一主张的理论根据似乎与导致在第三章增加关于用尽当地补救办法的条款的理论根据一样。也就是说，只要国家有机会纠正自己的错误或不对错误采取任何具体行动，该国即不能被视为犯下国际不当行为。这显然与委员会拒绝采用损失的概念相抵触。此外，在某些情况下，即使设有加以执行，通过一项措施即足以被认为构成违背对另一国的国际义务的行为。另外有人表示，一国如颁布违反国际法的法律，特别是可以对外国个人身体造成损伤的法律，即犯下国际不当行为。有关国家的责任不必待颁布的法律对适用个人实际造成伤害才产生。唯一可以接纳的解释是可能适用不同规则，即颁布的法律仅适用于财产而不适用于外侨人身。

74. 进一步指出的是，委员会在评注中提供了一项有用的澄清。委员会指出，在某些情况下，国际义务没有说明国家可以用于达成规定结果的方法，但在另一些

情况下，尽管义务没有硬性规定采取某种特定方法，义务却表明应采取某种方法，认为该方法最可能达成国家必须取得的结果。但有人认为主权国家在义务没有明确规定采取的方法时完全可以自由作出选择。国家可自由选择这种或那种方法，考虑到特定历史情况下所具有的可能性，和履行某些承担的国际义务所可能有的进步性质。例如，《消除一切形式种族歧视国际公约》第2条第1款规定，缔约国承诺立即以一切适当方法实行消除一切形式种族歧视的政策。视每个国家的特殊情况和现行规章和立法机制的性质而定，“适当方法”此一概念必然不同地反映于每一缔约国的做法上。

75. 几个代表特别提及本条第2款，其中规定如一国最初采取一项不符合义务规定的行为，该国可以再有机会纠正该项行为以达成规定的结果。有人认为，除了对一国最初采取的在国际上不能接受的行为适用补救办法的情况外，还有一个更极端的情况，那就是，一国最初不符合义务规定的行为因该国其后的行为，如赔偿损失，而完全消失。重要的是，国家对使用的方法的选择绝对不能构成对义务的违背。如补救的可能性仍然存在，也就是说，只要有关结果或相同结果可能以国家其后的行为实现，即不能视违背结果义务的行为业已发生。只有在国家其后采取的行为也没有达成该项义务所要求的结果时才发生违背义务行为。因此，当事方的诚意补救了最初的违背行为，无论最初的行为是否蓄意。例如，一国同意免除另一国商品的关税，但这些商品在进入其领土时仍然被征收此等关税，除非有关当局不退回非法征收的关税，否则该国并无违背其义务。还指出的是，由于将违背行为界定为一个分阶段发生的过程，规则提供了一个重要鼓励因素，使国家愿意纠正其最初行为，以造成与国际义务规定的结果相等同的后果，并视需要赔偿损失。该项规定反映委员会尽力根据国际法的指导原则公平合理地解决问题。

76. 若干代表对第21条第2款内“相同的结果”一语提出一些疑问。指出的是，此用语的灵活性将有助于国际关系，但它同时敞开了大门，使人们对规定达成的结果这个概念的意义和范围作出各种解释，同时，它使国家可以声称实现了

规定结果的一个方面而不是另一方面。例如，国家可以声称，实现了某种程度的经济社会发展等于实现了人权的目標，因而拒斥一切指称该国严重违背一项对保障人权具有根本重要意义的国际义务的指控。还有人认为，“相同的结果”一词仍然相当含糊不清，因此应有较明确的定义。例如，在有关外侨待遇的义务方面，即委员会的所谓“达成结果”的义务方面，一个可能情况是，某一个人在一外国遭受人身袭击身亡，而这是因为该国主管当局疏忽，没有履行其义务防止袭击事件的发生。此种事件正是第 21 条第 2 款所指的情况；即使有关国家以赔偿死者家属或其他办法，通过其后的行为取得与义务规定的结果相类的“相同结果”，但在这种情况下肯定有关国家在开始时没有违背义务是值得怀疑的。

## 第 22 条

77. 各位代表对有关用尽当地补救办法的第 22 条进行了评论，一般认为委员会上届会议通过的有关国家责任的三项条款，第 22 条远比其他二条重要。该条体现了一般国际法的一项普遍承认的原则，既为了取得满意结果，用尽当地一切补救办法以前，不产生国家责任。在构成一个真正的国际社会这一当前关键时期，用尽当地补救办法的原则具有根本的重要性，因为它调和了国际主权原则同对国际合作的需要。代表们还认为，用尽当地补救办法是有关对外国国民给予外交保护的一项既定原则，因此也是一项基本的国际法规范，当就在国外的本国国民所受待遇引起外交问题时，各国政府必须考虑到这一国际法的规范。当一个国家代表声称受到损害的本国国民向另一国家提出索赔要求时，本条款也是对这些国家的一种重要的保护。

78. 若干代表支持将第 22 条所体现的规则载入草案。草案中各项规定的现实意义是无可怀疑的，排斥这一规定，就是蓄意企图保持当前的不肯定情况。要使今后有关国家责任的公约能获得大多数国家的赞同，就必须列入这一条款。他们还说，第 22 条的拟订，是经过了充分审查有关国家的理论、意见和诉讼程序，

其中包括国际联盟的诉讼程序。此外，制定这条规则时也考虑到各种政治和实际情况。它是对当地补救办法优先地位的重要确认，而且符合《联合国宪章》第2条。这条规则也可以防止国家之间因对外国人待遇所产生的问题，立即提到国际场所，尤其是在当前时代，有许多国家以保护其国民为借口，干预其他国家内政。它也重申了各国主权平等的原则，这一原则可以保证任何人都不得超越当地司法管辖的范围之外。鉴于各方可能会支持当地司法，因此该规则也考虑到国家司法问题。代表们还指出，委员会所拟订的对规则的结构也符合当代的这项要求，即要照顾到资本供应国和资本接受国的各项要求之间的平衡。资本接受国希望信任他们的法律结构，特别是可以认为在全世界每一国家内都存在着最低标准的法律保护。

至少这项规则是表示了一种希望，即比较弱的国家不再被迫对外国人和外国公司给予特别待遇，而没有公正的机会来补救所谓的违约情况。从实际的观点来说，这一规则也可以防止在外交一级出现重复索赔的情况。

79. 一些代表赞成委员会的意见，即所通过的案文应当限于对一般国际法原则的一项一般声明，这样可有足够的灵活性以适应在实际中所产生的各种情况，因此他们赞同第22条目前的案文。有些代表认为，该条的最后定稿还可以改进，但不应改变其中的基本概念。另外一些代表对整个条文或条文的某些部分，以及对此条文的某些评论意见持有不同意见。

80. 一位代表认为，第22条中所体现的规则属于主要规则范畴，只适用于对违反义务情况的确定，其本身并不是一项国际责任的一般规则，更不是不能废除的一项强制法的规则。如保持现有内容，过于狭窄。

81. 另一位代表认为，该规则是不公平的，特别是有的国家不仅违背“结果”的国际义务，而且不秉公行事，一向阻止受损害的外国人使用当地补救办法。他认为，委员会应根据这种情况重新审议该条款。

82. 一位代表还指出，这一问题在国际实践和法律学方面占有重要位置，但有

关用尽当地补救办法的这项实质性规则，却过于抽象和一般化。他认为，认真讨论这些评论，只能突出说明上述规则缺乏详细内容。虽然委员会曾经指出，认为所通过的案文应只限于对于用尽当地补救办法的一般性阐述，但并没有说明得出这一结论的理由，这项结论的正当性远不是不言而喻的。既然委员会认为，所讨论的条款草案采取目前这种形式，是因为一旦决定缔结一项公约，这些条款草案就可作为缔结这项公约的基础，那就应当进一步作出努力，以条款的方式表现用尽当地补救办法这一多方面问题的各种解决办法。

83. 一些国家代表指出，用尽当地补救办法的规则只应当适用于下述情况，即所谓某国所违背的这项国际义务，是一种结果的义务，而不是行为的义务。第22条草案，特别是其第二款，规定用尽当地补救办法是违背国际结果义务的一个构成因素。该条款为旨在保护外国人，不论自然人或法人，及其财产的这一特别义务范畴，规定了违背结果义务的附加条件。正是根据这项义务，才有可能决定一个国家是否违背其义务。关于对私人个人待遇问题的许多国际义务，都允许一个国家分阶段实现他所要求的结果，或是通过随后的行为取得这种结果。当自然人或法人认为他们被置于一种不符合国际所要求的结果的情况，而且即使用尽了所有补救办法之后仍未能改变这种情况，这种情况就将构成违背国际结果义务。在采取了所有的当地补救办法而且并未取得成效以前，这种违背义务的情况在法律上就不能成立。在此方面，第22条完善了第21条所载的违背国际结果的义务的定义，而且同该条有密切联系。在此基础上，一位代表认为，可以将两条合并，在第21条内增加若干内容。

84. 另一方面，一位代表认为，关于用尽当地补救办法的第22条，并不适用于有关结果义务的第21条所提到的情况，因此不应当同该条合并。他认为，第21条所涉及的情况，只是根据双边或多边机构协定及其类似的文件如何对待外国人问题。在此情况下，用尽当地补救办法则构成一项一般国际法的固有规则。在

此方面，至于什么时候可以认为是用尽了当地补救办法，有人认为世界上目前存在着各种不同的法律概念。在此方面各国的做法不同，而且很难就外国人，无论是自然人或法人，在某一外国的地位、权利和义务达成统一的认识，除非所在国和这些人的国民国达成一项具体的协定或公约。这就是许多国家政府根据国际上所接受的原则所遵循的程序。

85. 一位代表也提到第22条，他说虽然委员会在评论中多次承认根据权利受益人是国家或自然人或法人而加以区别，但在案文中却保留了另一个概念，即所达成的结果的概念。他认为这种做法是特别令人遗憾的，因为如果接受了委员会所选择的解决办法，那就不能将一项单一的义务既认为是手段的义务也认为是结果的义务。另一方面，根据权利受益人所做的区分，顾及到了现代国际法中一项既定的原则，即一个国家援引另一个国家的责任，只有在行使外交保护时，而不是在维护本身某项权利时，才受到用尽当地补救办法这一规则的约束。

86. 这位代表就第22条的范围还指出，该条还限于关于给予外国人，无论是自然人或法人的待遇的国际义务。这是一项最基本的限制，因为它指出了用尽当地补救办法这一条件的理由。此项规则的上述理由对确定其准确的适用范围极为重要，尤其对委员会所确定的“比较特出或介于两者之间的”情况尤其如此。委员会所拟订的各项条款中所提到的所有国际义务，都是国家对国家的义务，因此要求必须达成的结果系出于另一国家或一些国家，或整个国际社会的直接利益。然而，这并不排除挑出国际义务某一范畴，其各项结果取决于这些义务的“受益人”同违背这些义务的受害者之间的“协作”。没有这种协作，在一定程度上相当于受害方的共同过失。他还指出，有关的私人个人通常应当尽力诉诸一个国家所提供的所有当地保障。因此，用尽当地补救办法似乎是确定一个国家是否违背国际义务的一项必要前提条件。这是以保护个人为具体目标的此类国际义务的逻辑结果。

87. 第22条所阐述的用尽当地补救办法的规则，在多大程度上是属于一种实质性规则或程序性规则，若干代表就此发表了意见。他们指出，委员会明确认为这是一项实质性规则，虽然也承认它具有某些程序性的方面。他们认为，用尽当地补救办法是实质性规则或程序性规则，这远不是一个学术问题，因为该规则的性质，从部分上说，决定着在何种情况下可以说某一国家负有国际责任。如果认为这条规则是实质性的，或主要是实质性的，只有在用尽当地补救办法的时候，才产生被告国的国际责任。反之，如果认为该规则是程序性的，它只能起到限制国际法庭接受受害国申诉的作用，对于违背国在何时承担国际责任没有影响。

88. 几位代表同意委员会的意见，认为用尽当地补救办法并不是有关执行国际责任的一项简单的程序性规则，而是形成国际责任的一项实质性规则。正如保护个人的大多数公约、国际法庭的各项裁决以及国家的实践所证明，这一规则是一项实质性规则，但对于执行（实行）国际责任也有某些国际外交和法律影响，这是草案第三部分的主题。委员会的立场同欧洲大陆各国所采取的解决办法是一致的。此外，由于有关个人未能采取必要行动，涉及国家间的某种国际不当行为就可能不再成立，这看来有些矛盾。在涉及到个人的利害关系时，国际不当行为往往具有一种复杂的结构，这是由于有关国家从原始行为到下述情况的一系列行为造成的，这种情况是有关个人诉诸一切行政或司法补救措施以后，发现国内法律秩序并不能确保国际法的尊重。

89. 支持委员会立场的某些代表强调指出，该项规则虽然列在草案的第一部分，但这并不妨碍委员会在讨论有关执行（实行）国际责任时，深入研究其技术和程序方面以及对外交和司法程序的不可忽略的影响。他们认为，既然委员会的立场并不排斥起始违背国际法的案例，当这种违背并不妨碍国内法将这一规则解释为程序规则的时候，他们感到高兴地得知，特别报告员将向委员会提出有关该规则的程序方面的文章。

90. 另一方面，一些代表对第22条的实质持有严重的怀疑，他们认为当地补救办法的规则首先是一个程序性的规则，应当放在草案中有关执行国际责任的部分。他们说，用尽当地补救办法仅是外交保护的一项条件。在第22条的评论第13至35段对委员会立场的解释不能令人信服。特别是评论中第14段因果关系的两段内容并不明确。此外，第15段的论点表面上逻辑很强，实际上很成问题。他们说例如甲国认为乙国违背了其对甲国的义务，因为甲国的某一国民未能得到甲乙两国之间一项条约所规定的最惠国待遇，这时除非用尽当地补救办法，国际司法诉讼就不会受理甲国为其国民所遭受损害的赔偿要求。然而，结论并不是如委员会所说的那样，并未发生违背条约义务的情况；而情况仅仅是违背国没有得到机会执行其责任。如果乙国违背对甲国的国际义务，其原因是乙国司法机关所采取的行动，而该国仅由于违反国内法，而未能执行义务对甲国国民所遭受的损害给予国际所需要的司法保护，这种情况就有所不同了。在这种情况下，在用尽当地补救办法以前，可以认为并不形成乙国的国际责任；然而这种概念并不是产生于在用尽当地补救办法以前并不形成国家国际责任的原则，而是产生于甲国所提出要求的具体性质。

91. 一位代表指出，用尽当地补救办法的规则一般来说是一种程序性规则，但如能有助于加强各国的主权平等，他将不反对将这条规则视为实质性规则。如果国家的行为本身就构成违背有关外国人待遇的国际义务，就不应当等待有关外国人用尽当地补救办法以后，再承认发生了违背情况。因此，他认为应当重新起草第22条。

92. 他还认为，要把用尽当地补救办法的定义作“程序性”和“实质性”的绝对区分，应采取慎重态度。从实际观点来看，重要的是要确定开始考虑损害的时间，以便计算补偿的数额。按照“实质性”定义，不是从伤害的时间，而是从用尽当地补救办法的时间来计算损失，而且利息也从此时开始计算。然而按照国际

习惯法，在一个国家没收外国人财产时，有义务从没收时起支付赔偿，如果在用尽当地办法以后未能支付这种赔偿，即成为一种国际不当行为，该外国人所在国家的政府就可以提出国际索赔。看来委员会的草案未能圆满解决对外国人损害赔偿义务开始的时间问题。他认为，可以采取这样一种解决办法，不当行为的补偿应从损害时开始，但该外国人的政府只有在用尽当地补救办法以后仍未能解决时，才有权利提出索赔。另一方面，正如委员会正确地指出，确定该条款是实质性或程序性，同确定赔偿数量的标准无关。不在复杂行为的第一阶段计算赔偿，这是没有理由的。

93. 某些代表认为，对于国际编纂工作来说，对于用尽当地补救办法的规则是实质性规则或是程序性规则这一意见分歧很大的问题，没有必要一定要采取立场。第22条的唯一目的是，确定是否存在对国际义务的违背，因此该规则性质并不是非常重要的。他们还认为，该问题的答案取决于每一案例的情况。联合国国际海洋法会议未能决定将该规则置于何处，但将它定为实质性问题或程序性问题无关紧要。如论如何，必须以中立的态度来限定该规则，没有必要具体指出是实质性或程序性规则。实际上，受到伤害的外国人，或以他的名义提出索赔的国家，只关心得到满意的索赔。如果由于尚未用尽当地补救办法，而不可能取得满意的索赔，这种情况妨碍提出索赔或妨碍采取行动，对该方来说都是一样的。此外，无论该规则的性质是实质性的或程序性的，对个人的当地补救办法必须导致符合国际法的结果。

94. 最后，若干代表指出，在得知委员会打算如何处理当地补救办法规则的更为重要的方面，既程序性的方面以前，他们不能够就第22条发表最后意见。

95. 关于该规则的性质，若干代表认为，用尽当地补救办法的规则并不是一项强制法的规则，因此可以由更迅速保护有关利益的条约条款加以废除。但其他代表认为，该项规则没有例外，企图排除这项规则的任何协定都没有法律效力。

96. 一位代表认为关于用尽当地补救办法的规则是一项一般适用规则，至少是适用于对外国人的待遇，但可以通过明确的协定废除其部分内容，例如《关于设立解决投资争端中心公约》的各缔约方曾同意对争端进行调节或仲裁，不需要各自国民用尽当地补救办法。在此方面，一位代表指出，各项投资保障协定是用尽当地补救办法规则的例外情况，例如国际解决投资争端中心具有约束性的司法权，它相当于投资国民所在国的官方保证。在此情况下，只有在用尽当地补救办法以后，确定投资接受国的行为根本上违背保障协定的条款，这时才能要求外交保护。此外，官方投资保障的制度，目前类似于一种保险制度，似乎只在很少的案例使用这种保障制度。因此不能得出结论认为，国际责任的机制有任何改变。

97. 几位代表提到私人个人待遇方面的国际义务原则同确定违背这一原则情况两者之间关系的其他方面。他们认为，在用尽当地补救办法和执法不公中间并没有必然的联系，因为即使对外国人的法律待遇没有任何歧视，如果这种行为是一种立法措施，就不可能解决一种国际不当行为，而且司法当局没有权利废除或取消违反国际法的国内法的实施。此外，某一特定的国际不当行为对个人造成损害后，由于国内程序规则的原固，也可能使该个人无法采取当地补救办法。

98. 问题的另一个方面是，当地补救办法何时可以算做用尽。对于逐渐发展在国家责任方面的国际法来说，审议这一规则的上述方面是必要的。在此方面他们认为，为了决定是否只有当用尽当地补救办法以后才产生责任，或是这种责任在此之前就已存在，那就必须了解某种不当行为是否已经发生，或是否第一次不当行为来源于用尽当地补救办法。如果这两种不同情况之间的关系使人感到含混不清，那是由于当地补救办法同时就是一种补救手段，在未取得成效时，也就是国际责任的起始点。

99. 关于用尽当地补救办法规则的适应范围，几位代表对“外国人”一词的意义发表评论。他们认为这一用语是有问题的，因为它可以是指国家对其本国国民

的个人自动负有责任，即是说本国国民的个人不需要用尽当地补救办法就可以认为国家违背了某项“结果的”国际义务，未能给他们以适当待遇，或是也可以指用尽当地补救办法严格地适用范围限于对“外国人”的待遇，就是说不包括某一国家对“国民”个人的待遇，而后一种情况不幸具有更大的可能性。他们还说，“外国人”这一用语，表面看来似乎很简单，用尽当地补救办法的原则上只适用于个人和团体。但是，对无国籍人士怎办？现在难道不应通过一项有关国家责任的国际公约，使无国籍人士永久居留的国家有权为他们的损失提出索赔？对于具有多重国籍的个人和团体也提到一些问题。这项公约不能对此避而不谈。他们指出，用尽当地补救办法的条件肯定适用于对于外国公共实体，包括国家在内所造成的损害，只要这些实体是按商业法或交易法行事。他们还指出，用尽当地补救办法不适用于履行国家职务的外交人员、国家的代表和其他代理人所遭受的损害。最后他们指出，由国家责任引起的国际索赔，也应遵守索赔的国籍条例。索赔国同受损害人间应当有国籍的关系。这一规则也可能有例外情况。如被保护国的居民、在索赔国商船或武装部队服务的外国人。

100. 几位代表同意委员会对特别报告员的报告所持的不同意见，即用尽当地补救办法规则的适应范围，不应扩大到国家对其本国国民的待遇。他们说，委员会所通过的措词比特别报告员所提议的内容为好，因为它更接近于传统的责任概念，仅涉及到外国人待遇问题。特别报告员建议应当承认各国家对其本国国民的国际责任，在目前阶段，这在逐渐发展国际法方面是过于果敢的一步。在将这项原则定为国际法律文件以前，要作出更为详尽的研究，以避免所拟定的任何条款会干涉其他国家特别是较弱国家的内政。

101. 另一方面有人认为在所审议的各条款，特别是第22条进行二读期间，应考虑将用尽当地补救办法原则的适用范围扩大到国家对其本国国民的待遇。国际社会正在逐渐承担责任，保护某些基本权利，在此方面的多数现行公约，如《消除

一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》及其任择议定书都明确要求用尽当地补救办法。此外，应当铭记第19条的各项条款，区分了国际不当行为的两类范畴，这不可避免的影响到下列各条，包括第22条的内容。例如，委员会明确提到最典型的违反对维护人类具有根本重要作用的国际义务的某些情况，例如种族灭绝和种族隔离，这对将用尽当地补救办法的条例可能扩大到所有私人个人，包括直接有关国家的国民，具有特别的影响。

102. 委员会决定不将用尽当地补救办法原则的适用范围明确限定于国家“在其管辖范围”所采取的行为，几位代表对此发表了评论。他们说，用尽当地补救办法的条件，同其起始行为即违反国际结果义务的国家管辖范围，两者之间有明显的联系。一些代表认为，最好将该原则的适用范围做此限定。例如，一所渔船在公海被一艘外国军舰击坏，如果不能确定违背国际义务情况的存在，在用尽该国受害人可以使用的一切司法和其他当地补救办法之前，受害人不得提出国际索赔，这种情况将是不合理的。大家承认，用尽当地补救办法的规则除其他外，是基于对各国的主权和管辖权的尊重，如果要求同侵犯国主权管辖范围毫无联系的私人个人遵守这种管辖权，必要用尽该国的当地补救办法，这也将是不合理的。因此，该原则的适用范围，应限制于受另一国家主权管辖并同该国保持某些联系的个人。这种限制，在实际上可能引起根据国际法国家管辖范围确切界线的各种问题，但无可否认，国家管辖范围是有界线的。他们认为，一个国家对其领土外的一个外国人所造成的损害以及各种类似案例，是否适用该原则，应由国家的实践加以解决。

103. 一位代表认为，在一个国家管辖范围以外所发生的被指控的行动，或所涉及的外国人仅暂时在该国管辖范围之内，在这种情况下，当地补救办法的条例可能无效。委员会应说明这一具体情况。一名水手在外国港口所受到的伤害或在机场过境旅客所受的伤害，就是这种情况的例子。

104. 另一位代表说，“管辖范围”一词意思比较含混，因为在法文和英文中概

念并不一致；因此建议在第22条中增加“行使国家权利”，这可能较好的反应委员会的合理关切。

105. 几位代表强调指出，用尽当地补救办法只有在这种补救办法切实有效而不是仅仅停留在理论上的地方才能适用。委员会解释说，不应当要求仅是一种形式的补救办法作为国家补偿行为的前提条件。委员会并不强调是否具备当地补救办法，而是更强调这些办法的有效性，委员会很明确这项规则的合理限制，例如一方面，引起责任的不当行为直接损害了另一个国家，另一方面，外国私人个人同其为本国民的国家一样，也同时受到同样行为的损害时，就会受到限制。该问题给委员会造成各种困难，因此非常强调对个人“开放”的当地补救办法和“有效”当地补救办法等概念。如果对补救办法的可得性和效益的解释发生不同意见，应通过和平办法加以解决。在此方面，要求这些补救办法是有效的和真正可行的，这等于说这些补救办法除其他外，不要过于繁琐。

106. 另一方面，有些代表对于“有效性”和“可得性”这些标准是否适当表示怀疑。在此方面，他们认为在适用用尽当地补救办法规则的时候，对于“有效”、“可得”和“相同”等比较含混的用语，必然会产生各种解释方面的问题。应当记得当地补救办法就其本身的性质来说，经常无法得到国际义务所要求的结果。例如，许多国家的国内法庭甚至不得讨论国际义务问题。由于可能取得“相同的”结果，在此情况下，并不一定意味着某种当地补救办法并非“有效的”，但适用这一条件引起了很多困难，因此最好避免太广的适用范围。

107. 他们还说，委员会对上述两项条件的解释似乎意义较广。在评论中曾提到一些案例，例如其国民受到伤害的某一国家，并未等待受害人诉诸国内法所规定的补救办法即加以干预，因为该国认为国内法不可能解决该国国民所遇到的情况。上述例证并不令人信服。其国民受到伤害的国家，怀疑国内补救办法的有效性，这并不能构成决定是否违背某项国际义务的决定性标准。在“对某外国国民普遍

敌对气氛”的情况下，不采用用尽当地补救办法这一条件的真正理由，是对另一国家所承担的国际义务的实际性质，而该国的合法利益大于有关个人的个人利益。总而言之，正如国际法院常设法庭在霍茹夫工厂一案中正确的指出，“某一个人的权利或利益如遭违反或造成损害，但个人的权利同属于某一国家的权利总是处于不同的层面，虽然国家的权利也会由于同样的行为而受到损害。”同样，如果某一受到伤害的外国人，仅由于“难于”诉诸当地补救办法，就认为不具备这种补救办法，既使利用委员会所举出的例证，做出损害行为的国家，在其境外对该外国人的财产造成损害，这种解释也是牵强附会的。不适用用尽当地补救办法的原则，在此处似乎也另有原因。如委员会所指出，如果要求其国民受到损害的国家，在负有损害责任的国家的国内法律秩序一级采取行动是不合理的，那是因为其他国家在原则上并不接受该国的管辖。

108. 他们还说，第22条一般措词未解决的另一个问题是，如因司法程序的不合理延误而影响运作时，某种补救办法是否“有效”。在此方面，用尽当地补救办法的传统原则，适用范围过于狭窄。用尽当地补救办法在任何国家都可能是一种拖延繁琐的程序，使个人遇到各种延误，使当地补救办法不起作用。为此，应对第22条加以修改，规定不只在有关外国人用尽他们所能利用的当地补救办法，而仍未能得到满意的结果，而且如果执行当地补救办法遭到不合理的拖延，都算违背国际义务。《公民权利和政治权利国际公约》选择议定书第5条就规定有这样的先例。他们还指出，在《公民权利和政治权利国际公约》第41(1)(c)条及《消除一切形式种族歧视国际公约》第14(7)(a)条都可能找到该问题的答案。

109. 一位代表认为，在评论中至少没有涉及到一个需要解决的更为敏感和困难的问题。他觉得特别明显的忽略之处是，如何确定符合下述规定的各种情况，即由于没有补救办法可以用尽，因而不需要用尽补救办法。有关第22条的评论中，有些段落（47至51段）谈到这一问题。但没有明确解决的问题是，是否能够

仅仅根据一名当地法官的意见，就能确定某种补救是不实际的（因而也不需要用尽）。虽然不能要求在评论中谈到可能出现的每一问题，但该问题是对第22条措词的适当性的一项检验。在该条中唯一有关的措词是“……只有在有关外国人用尽他们所能利用的一切有效的当地补救办法……”。

110. 另一位代表强调指出，委员会认为必须根据一般诚意标准来解释用尽当地补救办法的原则，这似乎是承认该项标准主要是一项道义的标准，鉴于所有国家在履行其义务时，非常重视这一标准，因此它处于有关国家国际责任各种问题的中心地位。然而，委员会最好能够得出必要的结论，并按照《宪章》第2条第2款的精神，将诚意义务的基本规则列入各条草案。

111. 几位代表欢迎委员会的结论，即要求认为自己受到伤害的个人必须用尽当地补救办法，这决不意味着该个人在用尽所谓犯有不当行为的国家内一切当地补救办法之前，他属于其国民的国家不能向该国提出外交申诉。他们认为这一原则是完全正确的，完全符合国家通例。另一方面，他们也认为，只能作为一种例外的步骤来采取这种行动，因为它会使人觉得这是干涉另一国家的内政，特别是在权力分立的国家，还会造成国家机关之间的磨擦。当采取废止行动或补救行动的时候，应向主管外交事务的行政当局提出外交申诉。

112. 一位代表提出，委员会曾经确认，该外国人为其国民的国家可以在该外国人用尽所谓犯有不当行为的国家的当地补救办法之前，向该国提出外交申诉，但委员会接着指出，在该个人求助向他开放的国内法庭以前，该个人为其国民的国家不能“接办”对他所犯的不当行为。他认为，委员会应参照过去十年来国家的通例，重新考虑这一问题。

113. 一些代表对第22条的用词问题提出意见。一种意见认为，该条十分复杂，很难理解。另一位代表希望，在有关当地补救办法的条款进行二读时，能参照评论中的说明，对该条适用方面的某些具体问题加以更好的编理。

114. 关于具体的用词，一些代表认为对草案中“当地补救办法”一词，应作出明确定义。他们指出，有关该条的评论表明，委员会打算以后再作出决定，是否插入这样一条定义。关于“补救办法”一词，是否仅指司法补救办法，并根据什么标准确定一个国家机关是司法机关。是否必须用尽补救办法中的仲裁和行政补救办法？“补救办法”一词，在不同国家有不同含义，但在国际公约中，必须有一个独立的含义，否则公约的解释和适用情况很难统一。关于“当地”一词，他们认为，在某些国家存在着并行管辖权，在草案中最好能够解决该问题。他们还认为，同“当地补救办法”有关的“有效的”一词，也容易产生解释方面的问题。从一般语言上理解和从法律实践上看，如果一种补救办法能有积极的结果，就是有效的，但从目前情况看，必然产生消极的结果。第22条应当明确规定，该种补救办法必须在法律上和在事实上都是可能的。

115. 他们还说，“义务允许”一词，应说明义务的性质，因为有关外国人待遇问题，并非起源于一种义务，而是起源于法律和合同。最后，关于第22条法文文本的措词问题，他们认为“有效的和他们所能利用的当地补救办法”最好改为“有效的和能利用的”。

### C. 国家对条约以外事项的继承

116. 总的来说，代表们满意地注意到委员会在关于国家对条约以外事项继承的论题上取得颇大的进展。委员会强调特别报告员 M. M. Bedjaoui 通过其有学问和广泛的第九个报告（A/CN.4/301 和 Add. 1）作出的重要贡献。委员会注意到该报告突出了论题的困难和复杂性，说明不同的国家惯例和作者们的分歧意见。某些代表表示希望，在委员会第二十九届会议取得进展的情况下，委员会可以在下届会议上完成关于国家对国家财产和债务继承条款草案的一读工作。

## 1. 对整个条款草案的评论

### (a) 一般性评论

117. 几位就这个主题发言的代表对委员会第二十九届会议通过关于国家对国家债务继承的条款草案表示满意或一般性赞同。他们强调拟订关于国家债务继承的国际规则的重要性和適切性；债务继承被认为是国家继承的最有争议和最错综复杂的方面。国家债务继承问题的研究被描述为更好地了解在国家对国家财产继承领域中已经完成的工作（草案的第一部分）所必要的。一些代表说，新的条款草案揭示对让论题联系当前实际的关切，而委员会通过采取这种办法已经在满足逐步发展这个领域的国际法规的需要上作出了显著的努力。有代表又认为，适用过时的原则可能导致实际的不公正。其他代表回顾说，一切国际关系，特别是国家间的法律关系，均受诚意原则所支配，因此，诚意应该是关于这个论题的任何编纂努力的起点。此外，鉴于该领域缺乏先例，认为委员会的工作应该限于拟订关于国家债务继承的基本法律构架，让有关国家有在个案基础上找寻灵活解决办法的余地，并且适当地考虑到出现国家继承时的普遍情况。表达的另一种看法是，在可预见的将来能否就这个一向复杂和政治上困难的事项达成有意义的国际共同意见似乎是个问题。某些代表对委员会第二十九届会议通过的一些具体条款草案表示有所保留。

118. 最后，几位代表说，在作出进一步研究和委员会关于这个论题的工作取得最后结果之前对已获通过关于这个论题的一些新条文采取立场是困难的。

### (b) 草案的格式

119. 委员会认为，在论题获充分研究以前，实际上不可能确立有关论题的规则  
的编纂格式。委员会的这种看法获得支持。据说，实际的考虑应该甚至在最初

阶段里也普遍采用，而就象其他类似案例一样，对条款草案的基础进行工作的决定被看作为确定和发展旨在统辖这个主题的国际法规则的最佳途径。拟订的条款草案具有同未来公约一致的格式，大会可能决定把这件事情提交一个法典编纂会议。一位代表说，如果条款草案要变成公约，新近独立的国家最好能够追溯地执行其各项规定。

#### (c) 草案的范围

120. 有人祝贺委员会作出决定，目前只审理关于国家财产和国家债务的问题。不过，也有一种看法是，委员会在其本届五年任期结束以前应设法开始审议一系列关于国家对其他公共财产和公共债务继承的条文。

121. 此外，有人说委员会在1968年作出优先审议经济和财政事项的决定是完全合理的。非财政义务的继承问题以后要在另一部分里分别加以审议。另一方面，有人认为委员会应该在条约以外的一切有关国家继承方面进行详细的研究，而限于审议与经济或财政有关的事项。

122. 关于这方面，一位代表强调已经到了处理领土人口地位问题的时候了，这是国家继承的一个主题。这个问题具有迫切感，因为它涉及人的实际问题。他说目前这类领土有成千上万的过去居民散布在世界各地，特别是在他们原来领土的前管理国内。这些人在其新环境中往往只享有随时可能被取消的权利和必需应付严重的困难，因为他们必需留下全部财产和因为甚至他们的国籍有时也出现疑问或不确定。他强调说，在国家继承范围内研究和确定这些人的权益是重要的。

#### (d) 草案的结构

123. 若干代表赞成地评论委员会在构成草案第二部分的条文（国家债务的继承）和包括在第一部分的条文（国家财产的继承）之间尽可能保持平衡的办法。这种办法被看作为值得称赞和至为重要的。然而，某些其他代表则认为，这两部分之

间的平衡没有受到尊重。他们提到在第18条和第5条，以及在第22条和第13条之间缺乏某种平衡。

124. 至于第一和第二部分的第2节处理的国家继承种类，有人认为只有在客观标准基础上区分不同国家继承种类才是合理的，而从法律观点看来，只有三种继承：分离、转属和统一。有人说在“新独立国家”和“国家一部分的分离”之间作区分似乎是没有理由的，因为它所根据的是政治和心理上的考虑而非法律上的考虑，又因为它似乎产生若干不确定性的困难。不过，有人强调必须非常清楚地区分作为非殖民化过程直接结果的国家继承——在这里可大谈一个广泛的往事一笔勾销的办法——和所有其他情况下的国家继承，特别是那些由于国家解散或解体出现的国家继承，这种继承委员会打算在最近的将来加以审查。后一种类的继承据说应该遵循如下的原则：新主权者承担前主权者债务的责任应该取决于主权转移领土所得的利益；重点应该放在领土及其人民作为债务人之上。

125. 若干代表发言赞成在程序草案中列入有关和平解决争端的程序。据说这种程序应该导致根据法律的约束性决定和应该是灵活的，包括按照《联合国宪章》第三十三条的广泛解决方法选择。如果各当事方无法就特定的解决办法达成协议，每一方应有权把争端提交进行强制性解决。鉴于草案某些条文列入诸如“公平比例”的词句，某些代表提到有必要设立有效解决争端的机构。

## 2. 对各别条款草案的评论

### 第1、3、4、12、13、15和16条

126. 一位代表认为可以删除第1和4条，因为它们仅仅陈述明显的事实。他又问为什么第12和13条（以及第21和22条）中处理的继承种类没有在关于“用语”的第3条中提到。另一位代表对在第15和16条（以及第21条）中对如“公平比例”和在第16条中对如“公平补偿”一类含糊概念的滥用表示遗憾。

### 第 17 和第 18 条

127. 许多代表就国家对国家债务的继承问题发言时提到第二节分各条文的范围（第 17 条）和关于“国家债务”的定义（第 18 条）。至于第 17 条，虽然某些代表认为它草拟得不够清楚或由于陈述明显事实而应予以删除，其他代表则强调第 17 和第 18 条有内在的联系，反对删除第 17 条。

128. 几位代表认为第 18 条是条款草案第二部分的关键所在，并且认为它是可接受的和有包括一切可能被认为属于“国家债务”类别的财政义务的足够广泛性。第 18 条的定义据说是一项巧妙的成就，清楚、灵活和符合政治现实。有人也提到综合评论的价值。不过，有人注意到就关于国家债务继承条文草案而言，“国家债务”的定义是一个主要的问题和造成了一些困难。其他代表则认为这个条文太含糊和缺乏精确性。据说它没有足够清楚地阐明条文统辖的各项权利和义务的法律性质并且应该具体地表明所指的财政义务是什么。有人提到对“国家债务”下定义的第 18 条和对“国家财产”下定义的第 5 条之间缺乏平衡。有人又建议委员会应该考虑把定义转移到关于“用语”的第 3 条也许更好一些。

129. 关于在评论中提到的不同债务类别，某些代表同意委员会从“国家债务”定义中排除继承国债务的做法。为更清楚起见，有人建议可以把第 18 条中“一国所应担负”改为“被继承国所应担负”。一些代表支持委员会在“国家债务”定义中不包括地方当局债务的做法。据说，这似乎是合逻辑和公正的，因为地方当局将会继续对其本身的债务负责，尽管出现了国家的继承。不过，另一种看法则认为，按照国家惯例，继承所涉的十分可观的一部分债务被认为是在领土财政自治范围内承担的领土本身的和被称为“殖民地”的债务。因此，在关于新独立国家的第二十二条里，由于领土原来的财政自治纯属形式性的缘故，特别考虑到管理国以属土的名义和代表属土承担的一切债务。至于定义没有列入公共企业或机构的债务有人强调委员会应该澄清这种做法，因为只有在如果明确了解到继承国境内任何公共机构的债务应该转属该国的情况下这种做法才是可接受的。此外，有人

说，如某公共机构总部设在被继承国和在转属继承国的领土内进行某些活动，则有关这些活动的债务应该按比例和按照议定的标准转属继承国。关于不法或半不法债务类别，有人强调直到目前为止提出的条款草案没有回答如下的一个根本问题：国家源于合约和源于非法行为债务之间的区分，甚至如果受害者为其本国国民或，更不必说，如果受害者是无国籍人或外国人。据说这类债务往往在继承之日未获偿还，并且强调这类债务的主要因素应该是领土和居民。最后，某些代表同意委员会的看法，即所谓“政权债务”不应该被认为是有别于国家债务的类别。

130. 委员会决定在本阶段草拟关于“恶债”问题的规定将会是无益和不合时宜的。这项决定获得几位代表支持。有人着重指出，委员会正确地决定推迟在完成审查每一特定类型国家继承后才讨论是否包括关于“恶债”规定的问题，因为为每一类国家继承拟订的规则也许已经很好地解决提出的问题，因而没有必要在草案中为此列出一般性规定。关于这个问题有人强调以诚意原则作为条文编纂努力的起点。有人又说这个问题太具争议性以至不容许进行建设性编纂。另一方面，其他代表则赞成在草案中列入处理“恶债”问题的具体条文。他们认为反对继承“征服”或“战争”债务的规定对阻止诸如征服民族、否定民族自决权利或进行战争一类严重破坏国际法行为的努力至为重要。根据这种看法，可以设想尽管有第二十二条的规定，新独立国家可能被压迫接受一些“恶债”作为独立的代价。因此，符合新独立国家利益的是国际法有关于“恶债”的明确规定，以便这些国家能够据此谴责这类义务。

131. 就第十八条发言的代表提到“国际”一词，委员会把它放在方括号内，以便促请各国政府注意其成员对条文规定的债权人范围有不同的意见。几位代表赞成保留“国际”一词。他们强调说，不应该试图规定国家同私人或公司的财务关系，这些关系完全由该国的国内法律秩序管辖；应该明确的是，只有属国际性质和在国际一级上产生的债务才能够包括在“国家债务”的定义内。有人提到在国际法问题上适用私法规则的倾向，虽然在国际法里权利和义务双方之间可能极不平等。

把个人（自然人或法人）置于同国家相同的层面上被认为是不适当和不可思议的。甚至当认识到某些欠私人的债务具有相当于国家间债务的规模，据说如果把这两类债务当作等同和由相同的国际法加以管理，将会产生重大的困难。有人认为欠个人的债务同国家继承无关，而外国投资者不应该比处境相同的本国公民享有更多权利。据说相对外国投资者的国际责任只可能在用尽当地补救办法和拒绝司法的情况下产生；持有不同主张会构成对国家主权的严重破坏和对国家内政的公然侵犯。有人强调在拟订和编纂一个新的国际法制的时候，委员会必须小心避免建立或肯定弱国和强大公司之间的新依赖形式。一位代表说本国遭到外国以收回欠其公民债款的借口而进行干预。这种干预产生反对强制收回债款的德拉戈主义，这个主义曾经由美洲间机构多次重申。他认为，这个主义应该在第十八条和在任何有关同一问题的条文中反映出来。此外，有人说第二十条规定国家继承本身不影响债权人的权利和义务，因此给外国私人债权人提供一个一般性保障。另一个提出来为保留“国际”一词辩论的论点是：鉴于非殖民化进程造成当前国家惯例的流动性，不可能严格地确定近代惯例的发展趋势，第十八条的适用范围应该尽可能加以缩小。传统的继承法范围很可能已经发生了根本性改变，产生仅仅对新近独立的国家适用的新规则；而取得现代形式的旧规则可能仍然对同新独立国家无关的案例适用。一位代表建议国家对个人的财政义务问题以后可以在更适当的情况下加以研究，例如同公共债务问题一起加以研究。最后，有人注意到“国际”一词意义广泛的事实，它不仅指国家之间负起的财政义务，而且也指国家同某国际组织或另一国际法主体之间的财政义务。

132. 不过，其他代表赞成删除“国际”一词。他们认为没有理由把国家对私人的债务排除在条文草案范围之外，又鉴于国家债务可能采取多种形式而赞成有一个广泛的定义。他们极力主张，一个明显确立的事实是，国际法一贯关怀外国人和国家的利益，而这种做法并不构成对国家内政的公然干涉。国际法并不限于处理国家的权利，它也关系到个人的权利，这是一项在个案法和众多条约中证明的基本真理。

据说对诸如主权或国际人格一类难以捉摸和抽象的观点持有成见可能导致编纂一套过份理论性的法典，从而可能造成巨大的不公正；应该强调以领土及其居民作为债务人。他们强调国家承担的两类债务（对其他国际法主体和对自然人或法人的债务）同样受到国家继承的影响。虽然偿还对本国人或法人的负债也许可以单独由国内法管辖，国家继承本身则由国际法管辖。委员会关于这个论题的工作已经表明区分这两类债权人是没道理的。完全合理的是，国际法规定应该处理同一领土和居民在继承前后由不同国家管辖的实际情况的各方面——国家继承不是第三方引起或接受的，但无论如何他们有巨大重要性的。因此，国家财产转属的规则已获确认，包括继承国取得原来由被继承国行使的财政管辖权。在处理了这种“资产”从一个国家转属另一国家以后，他们认为，国际法不能对国家继承对被继承国的“负债”作用问题保持沉默。有人注意到给国家财产下定义的第五条并没有作出任何限制，并且甚提到被继承国的国内法，因此暗示国家财产包括被继承国对个人的债务—债权。有人又提到规定欠被继承国债务应转属继承国的第十一条；同样，被继承国所欠的债务也应加以处理，不管债权人是谁。也提到涉及转属继承国的国家债务同转属该国的“财产、权利和利益”之间关连的第二十一和二十二条，这个关连显然与债权者的地位无关。此外，据说列入“国际”一词毫无疑问是违反国家惯例的，国家惯例中有数以千计案例，其中国家继承的债务不是属于国家间或国际一级的而是属于债权人为外国个人或公司的。在编纂这个论题的国际法典时，不应该忽视国家惯例来迎合国际社会少数成员的意识形态观点，这种观点预期某些形式的经济活动和希望贬低在国际法下的个人权利。反对列入“国际”一词的某些代表提出的另一个因素是，

目前借给国家的信贷的一个重要部分是来自外国私人来源的。列入这一词也许会导致限制国家和国际组织的信贷来源，这会是危害整个国际社会，特别是发展中国家的利益的。第二十条第1段的规定充份保障了外国私人债权人的地位的论据时某些代表来说似乎有疑问，他们认为关于这一段的评论产生一种颇为含糊的解释和给债权人的权利带来过多的不确定性。他们建议通过删除第十八条中“国际”一词来肯

定第二十条设想的保护是值得做的。最后，有人强调确认国家债务一切实际来源这一事实并不承认或否认这种债务的存在给继承国带来义务。

### 第 19 条

133. 关于继承国对转属它的国家债务的义务的第十九条获得一些代表的好评。他们对这一条文的内容表示满意，并且认为它同关于继承国对转属它的国家财产权利的草案第六条完全一致和平衡。其他代表则就本条文提出一些问题。据说委员会应该重新审议第十九和二十条，因为它们似乎载有互相矛盾的原则。如果根据第十九条的规定，国家的继承引起被继承国义务的消灭，很难理解第三方债权人的权利和义务不受影响；然而，第二十条似乎否认任何这种影响。他们极力主张清楚地确定统辖被继承国、继承国和债权人之间关系的规则，以便避免混乱。一种意见是，第十九条只有如果草案条文规定对一切有继承国的债务适用时才可被接受，不然的话，那些没有转属继承国的债务在被继承国不能被认为继续负责的时候会产生问题。另一种意见是，条文应该扩大到包括各种债务。而另一种看法则是，条文应该扩大到包括如下的一些情况，即被继承国和继承国已按照条文草案缔结已为债权人接受的协定。最后，一位代表说，最好给“债务转属”词组下定义，其定义基本上构成目前本条文的内容。

### 第 20 条

134. 若干代表支持第二十条所载的基本和极其重要的规定，认为它反映普遍公认的法律原则，即被继承国和继承国之间的协定的内容及协定本身不能影响债权人的权利。一些代表祝贺委员会简化和澄清了特别报告员原来提交的建议条文，放弃提及“转移协定”，因为根据国家条约继承草案，“转移协定”可以被认为仅仅是意向说明书。不过，其他代表则极力促请把条文拟订得更精确和清楚。有人说本条文的意义应该进一步加以说明。关于被继承国的债务转属继承国的协定本身不可能被援引来反对第三债权国；另一方面，作为条文草案提出的一条国际法规则，某些

债务的继承规则应以被援引来反对该第三国。此外，据说继承国一旦订约接受继承，所涉的债务就是它自己的而它有义务偿付该项债务。委员会也被促请注意据说第十九和二十条之间的矛盾（见上面第133段）。

135. 关于第1段，若干代表强调其重要性，特别是“债权人”一词获广涉解释，因而包括不仅第三国而且也包括其国民。因此，这项规定是外国私人债权人的一项必不可少的重要一般性保障。不过，有人建议，为了更清楚表明本段对外国私人债权人适用，也许要对“债权人”一词下定义。其他代表对这类债权人的利益是否获得足够的保护表示某些怀疑，特别是如果第十八条列入“国际”一词（见上面第131段）。本段的提法被解释为意味本部分条文并不影响当国家和外国债权人（非被继承国国民）之间关系在继承中出现问题的時候适用其他现行的有关国际规则。

136. 第2段获得某些代表的好评，而其他代表则怀疑其规定是否也许措词过于僵硬和没有回答提出的问题。一些代表强调必需重拟这一段，以便容许被继承国和继承国，或继承国，有必要的自由来就国家债务的转属缔结任何协定。至于方框内的条文，这是同第十八条所载的国债定义直接有关，某些代表根据上面第131段反映的看法，认为必需予以保留，而其他代表则根据上面第132段反映的看法，赞成予以删除。另一个被认为是重要的部分是，本段也提到国际组织作为债权人，而从条文的评论清楚知道，没有意图把其他国际法主体排除在本段范围之外。另一方面，有人表示，虽然这样看待也许表面上看来技术上准确，也许有用的是确定关于这一点的各国家惯例，以便确定在这种处境下是否有任何国际组织或其他国际法主体的先例。

137. 代表们在提到分段2(a)时大体上表示支持，虽然一位代表认为适宜的是，被继承国和继承国，或各继承国之间的协定也许可由第三国或国际组织“明示或默示”地予以接受。另一方面，某些代表保留他们关于分段2(b)的立场或对它表示怀

疑。分段 2 (b) 被描述为含糊和显然不符合该条前面部分和评论的宗旨和意图。一些代表进一步强调说，分段 2 (b) 似乎暗示某第三国或国际组织债权人可能会发现要遵循一项他们没有接受和并非缔约方的协定。有必要决定什么时候该项协定的后果“符合本部分条款的其他适用规则”。根据一种看法，如果所指的“其他适用规则”包括第二十一条第 2 段和第二十二条的规定，这些规则能否足够清楚地确定协定是否对第三方有法律效力是有疑问的。例如，被继承国和继承国之间按照第二十一条第 2 段的规则缔结的协定不能证明继承国有理由自动取代被继承国同第三方的关系；被继承国和继承国之间的合理而公正关系不必是它们两国的任何一国同第三方之间的合理和公正关系。此外，这些代表极力主张，尽管评论显示该分段只处理协定的后果而非协定本身，就它在第三国债权人未同意的情况下对它有约束力而论，它违反《维也纳条约法公约》第三十四至三十六条的精神。这种情况是应避免的。

138. 最后，一位代表促请委员会审议一项规则，大意说，如果被继承国和继承国缔结一项对第三方没有约束力的有效协定，被继承国可以要求继承国偿付它已经支付给第三方债权人的任何款项。

### 第 21 条

139. 有些代表认为关于一国部分领土移交的第 21 条整体来说是可接受和正确的，但另有代表表示条文的现有形式仍不够均衡。规定被继承国与继承国之间就这类国家继承中的国家债务协议解决的第 1 款获得受到某些代表的好评。

140. 对第 21 条的评论多数是关于第 2 款的。几个代表支持如无协议，被继承国的国家债务应按照公平比例转属继承国，并考虑到转属继承国的财产、权利和利益与该项国家债务之间的关系。若干这些代表相信这一解决办法是明智、公正而且易于执行。有人表示，根据实际利益的公平分配原则比起简单地裁决继承国应承担与移交领土有关的债务，即国家债务地方化，更为公平。有人强调在联合国作法和数目日多的国家间文件中所突出的国际法系统，公平占有特别地位。此外，还提到国际法院规约第 38 条第 2 款。有人提议，委员会为所有各类国家继承通过公平

比例原则。若干其他代表支持第2款所列的规则，但认识到用语的歧义可能导致其解释和适用的困难。即使如此，有人指出，公平只是达成债务令人满意的分配的指引，可以假想可以或应当利用某种第三方机制来达成公平解决。此外，有人说该款所载一项澄清，有助于确定在已知情况下何谓“公平比例”。有人强调第2款提到如无协议，即存在争端以及在这种情况下，法官或仲裁者必须根据公平原则作出裁决。有人表示第21条第2款使得将来任何关于这一专题的公约必须建立有效的解决争端机制。此外，有人极力主张问题不在于第2款所确立的规则是理想的。而且在于是否可能有一个可能得到更广泛支持的更好的任择办法。这一点看来并不可能。不过，委员会在其二读时应试图避免可能的歧义。

141. 几位其他代表对第2款提到“公平比例”表示怀疑或反对，并且极力主张委员会对这项问题进行研究。据说“公平比例”和“公平”等词意义含混不明、不确定而且有争议性。公平被视为是没有法律，代表与司法公正相对立的自然公正。有人强调虽然有时应用公平原则以解决国际法律争端，问题一直是到底公平与法律是否不同。有人极力主张这种概念可能引进政治因素，从而破坏了法律基础。国际法院从来没有使用过其规约第38条第2款；在国际法的现有情况下，公平与根据公正和善良的原则的决定之间的差别并不明确。有人认为，由于该款规定应考虑到转属继承国的财产、权利和利益与该项国家债务之间的关系，这个概念将更为含糊。有人认为在决定转属时，债务的性质比起移交的财产要重要得多。

142. 然至，有人表示，虽然使用“公平”和“公平比例”等用语的作法本身是不应受到指摘的，甚且作为最后一着自有它的价值，有必要认识到国际社会正是要指认它不愿意或不能够制定具有一定和可预测内容的客观规则的法律领域。它让当事方就在某一情况何谓公平达成协议。倘使不能达成协议，没有适用的法规唯一能希望的就是接受第三方的解决。有人就第三方在行使赋予它的主观斟酌权时应考虑到的一些因素提出建议。因此，委员会应更深入地探讨在这种情况下可能影响公平决定的各种因素，并且具体说明其中哪些比较有关。只有这样做以及充分考虑到

所涉的困难和分歧之后，各国才能了解到表示愿意接受公平的应用的全面含义。

143. 若干代表提到“利益”一词的使用。有人认为《巴塞罗那公共运输事业案》显示出“利益”一词不精确，委员会如能明确地说明它使用这一片语的含意，将会有所帮助。另有人表示赞同阐明“利益”一词，以便强调财政义务（可能是合约性质或者是不法行为性质）的来源以及考虑到如领土人口多寡和国民总产值等因素。

### 第22条

144. 几个代表充分核可并且毫无保留地赞同第22条所阐明的关于新独立国家的规则。此外，有人表示支持载入关于新独立国家的条文，因为在国家赢得独立以后国家债务的继承问题可能会持续多年，同时也因为目前仍然有若干非自治领土，全世界都希望它们能尽早取得独立。有几位代表强调第22条所载的规则是一项重大的贡献，也是朝向逐步制定国际法迈进的历史性一步。有人表示，国际法应停止表达其部分主题的论理，而是谋求反映出国际公共秩序的新需要，包括发展的权利。委员会关于不能脱离世界所处的政治和经济背景来编纂或逐步制定国际法，所提议的规则必须能够反映国际社会的关切和需要的这一学说获得好评。不在某一程度上考虑到若干新独立国家的处境，要制定出一套关于新独立国家应负的国家债务的规则是不可能的。有人说委员会发现在制定关于国家债务继承的规则时，它不能漠视人民自决的基本权利的法律后果以及各国人民对其财富和自然资源拥有永久主权。有人称第22条成功地融合了公正、学识和实事求是，使发展中国家能够履行其财政义务而不会引起经济失调，从而使国际法更有意义和适切。有人认为新独立国家的国家继承是一种特殊情况，应给予优惠待遇。持这种意见的人特别强调区分新独立国家的情况与其他类型的国家继承，如一国部分领土分离的情况，是有很好的理由的。关于后者，被继承国和移交领土均对负债有责任并且也同意如此，从而可以作出一些债务的分配，但新独立国家的情况却不是这样。有人提到特别报告员所提

到的下列情况：殖民地国家能不~~与~~成为新独立国家的领土协商而负债正是求之不得的事。

145· 若干代表充分支持第1款所载的一般免除义务规则，即规定被继承国的国家债务不应转属新独立国家。有人强调免除义务原则对维护新独立国家的主权是基本的。此外，有人说免除义务规则虽不是毫无争议，但在联合国学说中是有根据的，而且在国家对条约的继承的公约草案中已有载列。考虑到若干新独立国家的经济情况，有人认为这一规则是完全公平的。有人表示赞同第22条代表了一项折衷，尽管如有更简单和精确的案文则更好。一位代表特别赞同委员会报告注404中所提议的该条任择案文。然而，另一位赞同第22条规定的代表认为案文可改写得更好。他提议在第22条更能与第13条相一致。最后，有人称赞在非殖民化进程中，委员会的评注是十分慎重和渊博的。

146· 若干赞同第22条的代表特别提请注意关于新独立国家的财务情况的评注第39至50段。有人说这些文字刻画出发展中国家被外债日益沉重的担子压得透不过气来的晚近情景，并且为第22条案文提供极端有用的背景。有人认为鉴于新独立国家还本付息所面对的巨大问题，其中部分债务是承继债务，这一条具有很大的实际重要性。有人指出债务一部分是独立时继承的，一部分是为了克服发展落后不得不借的债务，偿还这些债务使大多数发展中国家的财政负担百上加斤，因为其中有一些必须举新债以还旧债，因此，有人强调了适用于新独立国家情况的法规，不仅在理论上应当公正和公平，在对有关国家的实际情况的应用亦应如此。有人认为下列一关是重要的：委员会在该专题与有关建立新的国际经济秩序的法律问题之间的联系，它的评注复述了《建立新的国际经济秩序行动纲领》（1974年5月1日大会第3202(S-VI)号决议）关于减轻发展中国家的债务负担的规定。突出了不结盟国家对发展中国家债务问题和免除债务问题的关切。关于这一点，提到1977年4月举行的不结盟国家事务局部长级会议最后公报（A/32/74，附件一）和七十七国集团成员国外交部长于1977年9月29日通过的宣言（A/32/244，附件）。

147. 其他代表对第22条及其所载的一般免除义务规则表示反对或保留。有人认为，由于只有根据客观准则，区分各类继承才是理由正当的，“新独立国家”和“国家部分领土分离”的区分是没有正当理由的，引起不确定和困难。有人说这个区别是根据政治或心理的考虑，而不是法律考虑。根据这种意见，拟不可能提出关于继承国和被继承国之间如无协议，国家债务不应转属继承国的原则。因此，该条的现有案文被视为不能接受，有人极力主张达成折衷案文。另有人认为第22条也许是第二十九届会议就这一专题所通过的最困难和最有争议性的一条。认识到委员会必须从事一些有原创性的工作，因为它自己说，国家作法和法学家的著述对前宗主国的国家债务的命运问题提供了明确和一贯的答复。有人着重指出，如果国家作法和有关著述在这个领域能提示什么规则，该规则将是以前债务可能益惠了前附属领土的程度这一准则为依据。第22条所提议的规则被视为基于新独立国家的财政情况，不可能从国家作法中推知。有人虽乐意承认若干新独立国家因债务沉重，发展受到妨碍，唯认为单是这项考虑尚不足构成通过国家债务不应转属为对所有新独立国家一般适用原则的正当理由。

148. 若干代表提请注意委员会所作的以下区分：在国家债务的转属上，一国部分领土移交（第21条）与非殖民化（第22条），这一区分难于掌握，关于前者，规定了被继承国国家债务的一个公平比例转属继承国，而关于后者，如无协议，被继承国国家债务不转属新独立国家。看来新独立国家将获得也许可称之为“胜过公平”的待遇。委员会关于有必要避免象“公平比例”等一般用语，因为在非殖民化情况将引起严重解释和可能滥用的论据并不视为具有说服力。有人强调虽然不能抹煞新独立国家的特殊情况和需要，有必要查问到底在解释方面有什么严重问题和可能滥用，会影响到公平概念的应用。如果依假设，只能通过协议或第三方决定达成公平解决，那么有哪些可能影响新独立国家的解释问题和滥用在其他情况就不会起作用？有人认为不仅是为新独立国家制定的规则引起问题，而且更加重要的是，该规则对公平的价值和在其他情况下的适用的影响。若干代表认为委员会报告内脚注

403所载的第22条任择案文比较符合正确的方法途径，表示予以支持。

149. 关于第22条的评注，若干代表相信它有时逾越了国家继承的范围，甚至法律研究的范围。有人认为委员会在其报告内载入国际经济分析的文字是不适当的，如评注(39)至(50)便是；这不是委员会的职权范围。若干代表提到注评所引的若干案文或部分案文，包括大会第六届特别会议的决议，曾引起政府的保留或者强烈反对。

150. 有些代表提到第1款规定适用免除义务规则，但鉴于被继承国在国家继承所涉领土内的活动有关的被继承国国家债务同转属新独立国家的财产、权利和利益之间的连系，新独立国家和被继承国之间另有协议者除外。有人表示规定国家债务转属应有明确协议乃是保护新独立国家不受为宗主国的利益而作的投资之累或者有利于与殖民主义者达成解决，但其他代表对这种听来极象有亏无利协议表示怀疑，反驳移交协定的类别。有人强调，应考虑新独立国家和曾为殖民国的被继承国之间协议的谈判期间可能施加的压力。有人说新国家可能被迫接受“可憎的债务”，作为独立的代价，事实上这种事也经常发生。有人提议如果迫使新独立国家达成协议，该国也许有否认协议有效的权利，有人认为该款仅应保留原则规则，而不涉及协议细节，但其他代表极力主张虽有第2款的规定，应当阐明协议性质，有人指出在国家债务与被继承国在国家继承所涉领土的活动之间建立联系减轻了对第2款的疑虑。有人提议除了刚刚提到的准则，另有一个相关的准则，即所负债务应真正益惠新独立国家，应使人满意，有人对被继承国为创造有利于殖民化的条件经常设计的某些活动对殖民领土的所谓好处提出质疑。关于与被继承国在国家继承所涉领土内的活动有关的被继承国国家债务同转属新独立国家的财产、权利和利益之间的连系的第1款的进一步准则，一位代表说对国家债务或义务的继承应与国家财产和权利成公平比例。他说最理想的也许是完全平行，对晚近赢得独立的最不发达国家应给予较宽容的条件。然而，另一位代表对转属新独立国家的债务与财产、权利和利益之间的公平关系准则表示怀疑。

151. 几位代表特别表示全力支持和赞同第22条第2款。他们认为该款对新独立国家的防卫十分重要。第2款是该条第1款中所规定的被继承国与新独立国家之间协议准则的重要保障。有关协议必须既不侵害各国人民对其财富和自然资源享有永久主权的原則，也不危及新独立国家的经济基本均衡。有人强调，第2款使近年来通过的若干重要的大会决议具有法律效力，与拟议的新的国际经济秩序完全一致，再度确认《各国经济权利和义务宪章》和《联合国宪章》所载的原则。有人说委员会在评注中提到各个决议和联合国机构的有关工作是对的。有人说，鉴于新独立国家负债累累，政治独立几成笑话，考虑到经济现实，特别是在没有得到新独立国家人民同意的情形下所负的债务，是非常重要的。此外，委员会深知，鉴于，新独立国家在努力发展通常落后的经济所须负起的重担，第22条必须考虑到这些国家的偿付能力。

152. 若干代表提到该款规定是否还不够详尽的问题。有人认为，第2款有必要载入其他考虑到有关领土发展水平的差异的准则。他强调载入关于不能危害新独立国家经济基本均衡的规定是不够的，因为这只提到与被继承国的协议的执行。重要的是，协议本身不应与新独立国家的实际经济情况不相称，应妥为考虑到新国家的支付能力。另有人说，似宜删除“基本”一词。最后，有人提议，英文本中“Should”一词应改为“Shall”，因为第13条第6款中已这样用。

153. 不过，有人着重指出，应当回顾在执行对其财富或自然资源的主权或为其经济基本均衡采取措施的国家在这样做时，应烧意地履行其国际义务。此外，有人说委员会在其第22条的评注中讨论到对自然资源的永久主权原则时，对法律处理不够严谨。关于引自若干大会决议有关该原则的文字，包括《各国经济权利和义务宪章》，若干代表回顾有些国家对所引用的一些决议和文字曾表示保留或强烈反对。因而，一位代表提请注意评注中以下的惊人陈述：大会以这些决议重申和“制定”对自然资源的永久主权原则。有人说这一陈述可解释为大会借通过有争议性决议的方法，“制定”可辩称为法律性质的原则。有人着重指出不能接受对大会的权力和

作法作这种解释，而且这也不符合《联合国宪章》或国际法；大会不是一个立法机构，只要在决议真正获得普遍支持，会员国有意立法以及决议的内容反映在一般国家作法时，大会决议才算对国际法的制定作出贡献。

D . 国家和国际组织间或两个或两个以上  
国际组织间所缔结的条约问题

154. 就国家和国际组织间或两个或两个以上国际组织间所缔结的条约问题发言的许多代表对于国际法委员会第二十九届会议在本专题上取得的重大进展表示欣慰。国际法委员会该届会议在这个问题上取得了最大的成果。委员会就这一专题通过了另22条条款草案，显示了条约法广泛领域的法律编纂工作已进入新的阶段。有人强调指出，委员会对于国际法众多不同项目之间日益增长的相互关系作出规定的努力是值得赞扬的；现有的许多国际组织给国际法增添了新的层面。但同时也产生了困难，一些问题仍有待解决。委员会在其报告中曾经表示，这个领域的国际先例极为有限，如保留等方面几乎不存在先例。本专题特别报告员保罗·路透先生在报告中表现出他的能力和独创性，他的努力使本专题取得了最大进展。

155. 国际法委员会经鼓励继续对本问题的审议，其未来工作希望能够加速进展，而不受教条主义态度的不适当阻挠。有人强调指出，国家和国际组织间或两个或两个以上国际组织间所缔结条约的问题如今已成为优先事项。

1 . 国际法委员会采取的一般性途径和方法

156. 就本专题发言的多数代表均支持国际法委员会在拟订国家和国际组织间或国际组织相互间所缔结条约的条款草案时采用的方法，即尽可能仿造《维也纳条约法公约》<sup>3</sup> 的各项条款。这种实际的做法产生了重大进展，确认了《维也纳公

<sup>3</sup> 公约案文载于《联合国条约法会议正式记录，会议文件》（联合国出版物，出售品编号E.70.V.5）第289页。该项公约下称《维也纳公约》。

约》的特殊效用和价值。其余各条款希望也能照此方法拟订。但有人强调指出，以《维也纳公约》作为指导的同时，委员会应避免让当前的编纂工作变成对该公约的解释或制订出相矛盾的条款。某一代表提请注意审议中的条款草案同《维也纳公约》之间必须保持的各种不同种类的关系。如果予条款草案以公约形式，则此项公约在有关问题上成为配合性文书，与《维也纳公约》具相同效力。由于条款草案是仿照《维也纳公约》制订的，遇到新文书解释上发生困难时，可以参照该公约适用方面的国家惯例，但仅在涉及国家与国际组织间或国际组织相互间的关系时如此。如果涉及国家之间在新文书规定下的关系，他说，《维也纳公约》可用以纠正新文书中的缺陷，在这种情况下以《维也纳公约》为优先。另一方面，某一代表认为应以批判的眼光看待《维也纳公约》，如同新制订而尚未经过检验的文书一样。他认为当前的工作是个大好机会来纠正《维也纳公约》的任何缺陷与不足。

157. 一些代表对于国际法委员会采用的方法——即承认《维也纳公约》同有关国家和国际组织间或国际组织相互间所缔结条约的规则之间存在固有联系——虽然表示赞同，但强调说，这种密切关系不能仅成为表面的类似，委员会应对本专题采取谨慎态度。国际组织具有特殊的法律人格，绝不能与国家等同。因此，这些代表认为，条款的相仿程度不能过分，国家与国际组织之间的基本差别应加以适当考虑。与国家不同的是，国际组织的权利决定于其规章，并受规章的限制。国际组织在法律地位、职能和结构等方面各不相同；国际组织与国家缔结的条约同国际组织相互间缔结的条约也有差别。

158. 某一代表怀疑后一类条约是否真正属于国际条约法的范围，因为这类条约只不过是部门间的相互谅解，是每一国家政府内所常见的。他说，国际法委员会如果集中考虑那些有国家参与的条约则问题较为简单。另一代表指出，国际组织出现在世界舞台上，尤其是作为缔约一方的身份出现，是最近才发生的事，这种实例有限，做法十分不统一。有人感到忧虑的是，国际法委员会如果纯粹仿照《维也纳公约》拟订条款草案，则可能将国际组织的复杂问题过于简单化。

159. 某一代表敦促对《维也纳公约》各条款进行密切审查，确定各条款是否能比照适用于有国际组织作为当事方的条约。《维也纳公约》基本上涉及国家对于接受条约约束表示同意，这是该国国内法的问题，而国际法则规定在国际一级上表示同意的方式。另一方面，国际组织是国际法的产物，其内部法规也属于国际法范围；国际组织决定作为条约当事方的过程同样产生于国际法，尽管其背后还有由各个国家同意该国际机构应受条约约束的过程。

160. 其他一些代表质疑国际法委员会对国家和国际组织加以区分的必要性，他们认为这样的区分是繁杂多余的。有人认为，只要国际组织是为国际法的主体，可以同国家发生条约关系，则为了加入同一条约的目的，就应视为与国家等同。某一代表说，国家政府由于被统治者表示同意而得到合法性，国际组织则根据其成员的同意而行动，二者均具国际法律人格以及缔结条约的能力；条约法中没有规定须调查国家或国际组织如何获得行为的权力。他说，国际组织内部的法规与条约法无关。条约法仅在有限的情况下需要对国际组织订出特殊规则，不应由于不能接受国际组织的法律人格而扩大此种规则。

161. 最后，其他一些代表促请在这个问题上采取实际的态度。一方面不忽略国家和国际组织间的区别，同时对国际组织的法律性质以及国家和国际组织间的所谓“根本”区分避免教条式的争议，争议只会妨碍本专题未来的工作。有人表示需要找出一个普遍接受的解决办法，使条款草案成为有助于国际法逐渐发展的无争议性法规。某一代表强调指出，由于国际法委员会实事求是的做法才取得了第二十九届会议的重大进展。

162. 某些代表对国际法委员会在本专题上的工作形式提出质疑。一种意见认为，委员会在本专题上可以采取的适当途径是以一简单条文规定适用《维也纳公约》，接下去只需要少数几条条款来规定例外的情况。同样地，有人认为委员会首先应确定《维也纳公约》的各项规则在何种程度上适用于讨论中的条约。国际法委员

会对条款草案进行二读之前应彻底重新评价其工作，采取对《维也纳公约》作出必要修改的形式。有人担心拟订中的条款草案太过繁复，使编纂工作以后各阶段发生延误。还有人怀疑就本专题草拟国际公约是否可行。委员会在收到各国政府和有关国际组织的意见后应集中力量编写一份综合性报告，说明将《维也纳公约》适用于审议中的条约需要哪些修改，而暂时不论法律的未来演变。某一代表说，就本问题起草一项全面的条款可能是多余的；如果委员会的此项工作对《维也纳公约》的成果有所损害就太不幸了。

## 2. 对整个条款草案的评论

163. 国际法委员会第二十九届会议通过的关于国家和国际组织间或国际组织相互间所缔结条约的条款草案内体现的基本法律原则一些代表表示大体上同意。这些条款草案无需多作评论，因为是仿照《维也纳公约》拟订的，反映了当前的法律状态。就特定条款案文，例如有关保留的条款和第27条提出具体评论意见的某些代表表示，所通过的其他各条是可以接受的。

164. 但其他一些代表对新条款草案的各个部分提出了疑问。某一代表强调说这些条款难以获得接受；在有关保留的条款中忽略了一项重要事实，即国际组织并非正式的国际法主体。另一代表不反对国际法委员会拟订的条文，但怀疑其实际价值，因为委员会在评注中只引述了少数几个相关的条约，而其中没有一个例子涉及该情况下的保留。某些代表注意到，为了保持对称而发生重复和反复采用冗长复杂用语的现象。此外，为使条款草案完整而出现一系列用语的组合和更换。这种技术困难虽然获得解决，委员会已找出折衷办法，但委员会最好能将案文予以简化，减少赘语。关于用语的第2条条文内可列入某些在整个案文内使用的词语力求缩短而不损害其明确性。最后，某一代表指出，草案中有些条款是复述《维也纳公约》的相应条款，其中一些条款的评注应该更加广泛、详细而明白。

165. 某一代表提到条款草案中反复使用“条约的目的及宗旨”一语。他说，

只有国家是条约当事方时，我们可以说条约的目的及宗旨，但当一个或多个国际组织是条约当事方时，提到目的及宗旨就可能与设立有关国际组织的条约的目的及宗旨相混淆。他敦促委员会思考这个问题。

166. 某些代表对审议中的条款草案保留其立场以待进一步的研究和委员会在本专题上未来的工作。

### 3. 对个别条款草案的评论

#### 第2条第1款(i)

167. 某一代表认为第2条第1款(i)项所载“国际组织”的定义太过含混而不恰当。他认为这个用语应仅指那些以条约设立，本身具有缔订条约能力的组织。他强调说，其他任何种类的政府间组织如果成为协定或条约的当事方，则很难确定这种协定或条约应受国际法还是国内法的管辖。

#### 第2条第1款(j)

168. 关于第2条第1款(j)项“组织的规则”的定义，某一代表认为有用而且可以接受，因为这项定义相当明确完整。他指出，《维也纳关于国家在其对国际组织关系上的代表权公约》内“组织规例”的定义充分反映在此项定义中。另一代表却认为这样挪用是不正确的，因为两个问题极不相同。因此，他对委员会承认有必要重新审查这一点表示欢迎，并强调指出此项定义在与第27条的关系上十分重要（参看下文第179段）。

### 第19, 19之二, 19之三, 20, 20之二, 21, 22, 23和23之二条

#### 〔第二部分：第2节。保留〕

169. 就本专题发言的许多代表均对草案第二部分第2节有关保留问题的条款提

出一般性评论，并对该节内特定条款提出较为具体的评论。有关保留的条款牵涉到极端复杂的问题，现有的国际法对此没有多大阐释，有人认为，尽管由于各有关国际组织在方针上有根本性差别，取得一致必然是困难的，但保留问题最好还是能有较为精简的解决办法。

170. 一些代表认为国际法委员会制订的保留规则是合理可行的，特别是其中第19，19之二和19之三。有关保留的规则是基于《维也纳公约》的“开放性”制度，一般允许提出保留的范围如下：国家可对所有情况提出保留（第19条之二，第1款），国际组织可对纯粹国际组织间的条约提出保留（第19条）当组织的参加对国家与国际组织间条约的目的和宗旨非为必要时可对该条约提出保留（第19条之二，第3款）。如果组织的参加对国家与国际组织间条约的目的和宗旨是为必要时，委员会订出一个较为“严格”的办法，规定只在明示准许或另经协议准许该项保留时才可能提出保留（第19条之二，第2款）。同样地，关于《维也纳公约》中未列为单独条款的反对保留的问题，“开放性”制度许可国家表示反对（第19条之三，第2款），国际组织可对组织间的条约反对所提保留（第19条之三，第1款）。在国家和国际组织间条约的情况下，如果组织的参加对条约的目的和宗旨非为必要，或条约明示准许反对，或由于条约规定国际组织应负的任务而必须反对，则适用“开放性”制度（第19条之三，第3款）；否则应对国际组织适用“严格”制度。经指出，国际委员会制订这一平衡、实际可行且有弹性的双重制度是对难以处理的保留问题达成良好的折衷，照顾到国家和国际组织间的差异。有人强调说，《维也纳公约》对保留问题普遍适用“开放性”制度有可能导致混乱状况；但采取的办法也不能是否认国际组织提出或接受保留或反对保留的权利。因此，委员会从确定这种权利应如何加以限制的观点出发考虑问题是正确的。在这一点上，第19条之二和第19条之三内委员会提议的制度十分恰当。如果条约规定了具体职责，使国际组织的参加成为必要，那就表明该组织在通过条

约案文和在有关谈判中是充分参加了的。此外如果组织本身的权能使其无法实现条约的目的和宗旨，那么它就不会成为条约的当事方，所提出的某些问题很难视为实际的问题。有人满意地注意到，委员会在第19条之二第2和3款内区分了不同类型的国际组织，考虑到以下情况，即非世界性组织获准参加多边公约，而由于国家赋予组织以权力，这些组织至少部分取代了它们的成员国。第19条之二第3款和第19条之3款较为开放的制度特别适合这一类组织。

171. 但其他一些代表不同意关于保留的条款草案内提出的解决办法，认为该种办法未充分体现国家与国际组织间存在的基本区别。有人强调指出，二者之间由于此种区别而具有不同的重要性、特性以及可以提出保留的条件——在国际组织方面，保留只应作为一般性规则的例外，换句话说，只应发生在有关条约明示授权的情况下。一些代表强调说，国际法委员会应该重新审议关于保留问题通过的条款草案，修订其立场。其中某些代表支持委员会报告脚注435所载第19条和第19条之二的备选案文，其中所订是较为限制性而协调一致的制度。第19条和第19条之二目前的案文允许国际组织提出保留，还规定了某些条件，这与宗旨不合，与国际组织一贯的做法不合。有人表示，以参加对条约的目的和宗旨而言是为必要这个概念订出的条件含糊不清以致不能确定。一种看法是，国家提出保留是为了保护其根本性利益；而国际组织权能有限，很难看出它们有何根本利益需要保护。此外，某些国家或组织对保留的反对可能产生如下状况，即组织与其不同成员国之间存在各不相同的关系，而且可能在重要问题上如此。有人强调说，国际组织是否提出保留和接受或反对保留显然必须由其主管机关来决定。另一看法认为不应授权政府间组织按照剩余规则提出保留；草案案文，特别是第20条之二显示了这样做可能有损《维也纳公约》有关条款所保持的微妙平衡。有人强调说，不应由于一个或多个国际组织有权成为一项多边公约的当事方而妨害国家按照《维也纳公约》规定提出保留的权利。

172. 另有一些代表认为关于保留的条款无必要地施加过分限制。关于第19

条之二所述情况——当国际组织的参加对条约的目的和宗旨而言是为必要时，它对该条约提出保留的自由度没有国家那么大——。某些代表问及是否需要一项特殊规则。他们认为《维也纳公约》第19条所反映的剩余规则——即在不违背条约目的和宗旨的场合，保留是许可的——应适用于国际组织同国家和其他国际组织间的条约。经强调指出，《维也纳公约》“开放性”制度的主要原则应适用于国际组织所缔结的条约。有人表示，国际组织应获充分授权来提出保留和反对国家提出的保留。国家提出的保留有可能违反一国际组织主管机关作出的某些决定，而该国际组织的参加对于条约的目的和宗旨是为必要的。或者，所提保留可能与该组织的原则和宗旨不合。如遇上述情况，组织表示反对的权利不应受到限制，也不应牵连到条约所交付任务的任何必然后果。不应假设国际组织是条约缔约国所创立的机构而对该组织加以限制，因为这种假设并不成立，譬如一区域性组织可以同非成员国缔结条约。

173. 在这方面，某些代表促请国际法委员会研究并澄清当国际组织及其成员国均为同一条约当事方时，该组织与其成员国之间的关系。某一代表表示应对如下情况找出问题的解决办法：国际组织在一国领土内进行活动，该组织和国家均以条约和当事方，但仅仅其中之一曾对条约提出保留。

174. 关于第19条之二所用“几个国际组织间的条约”一语，某一代表认为不能过早排除双边意义下提出保留的可能性。国际法委员会在这个问题上采取谨慎态度是可以理解的，但不应忘记，过度谨慎就会妨碍条约法这一重要领域的逐渐发展。

175. 关于第19条之二，某一代表认为“国家和一个或一个以上国际组织间或国际组织和一个或一个以上国家间的条约”字句过长，虽然这样用有它的理由。他建议采用较为简短的用语，而在第2条“用语”的条文内加以定义。

176. 关于第20条之二，某一代表怀疑第3款内详细载列各种情况是否有其必

要，还是可以把问题留给对条约的解释。

177. 某一代表认为国际法委员会应重新草拟第23条和第23条之二，同时考虑到第18条的诚意义务以及第25条和第25条之二的规定。他说，此一签署国或签署国际组织提出保留，该项保留应持续有效，直至有关国家或国际组织通知其不成为条约当事方的意图，或批准了条约，但确认其保留。

### 第24，24之二，25和25之二条

#### 〔第二部分：第3节。条约的生效及暂时适用〕

178. 某一代表建议制订一项规则，规定任一国际组织之未成为条约当事方不应视为该条约生效或暂时适用的障碍，除非该组织的参加对条约的目的和宗旨是为必要。

### 第27条

179. 一些代表对第27条第2款提出质疑，该款规定：为条约当事方的国际组织不得援引该组织规则为理由而不履行条约，但依照各当事方的意思，条约的履行须不违反该组织职务和权力的执行者不在此限。有人指出，国际法委员会本身认为这是为了一读目的而达成的折衷案文；委员会各成员对案文的意见极不一致。因此委员会应更加深入地审查这个问题。

180. 其中一些代表强调说，国际组织的规则不得引用为不履行条约的理由这一原则是不正确的。因为某些情况下必须引用，例如当提到缔结条约的实际权能时，或当条约的缔结是为了执行某一组织的决定或决议时，条约必然从属于有关决定或决议或从属于缔订条约的组织所采取的行动。有人表示，国际法委员会忽略了国家与国际组织间的差别。与国家的国内法不同的是，国际组织的规则属于国际法范围。国际组织不象国家那样可以修订其制约性规则以便履行所加入的条约，因为这种规则对条约而言应为优先。因此第2款最好能加以修订，使之与《宪章》第

一〇三条相一致。另一代表提到国家与国际组织间的差别时表示，《维也纳公约》第27条是完全有理由的，因为国家缔结条约的能力产生于国际法；但国际组织却非如此。国际组织缔结条约的能力来自其本身的规则（草案第6条），在违反规则的情况下缔结条约就成了越权行为，这时，援引规则是有道理的。在这一点上，某一代表表示，联合国所订规则事实上可用以决定未履行条约义务的合法性或非法性。另有人认为，国际组织的组织法文书必须与其他规则，包括各机关的决定和决议相区分。国际组织的组织法文书，按照第2条第1款(j)项的规定，经视为组织规则的一部分，尽管其作为多边条约的特性显然使这种文件有别于国家的国内法。

181. 某些代表认为第27条反映的规则引起了以下问题：国际组织加入为缔约方的条约与该组织制约性国际法律文书之间的关联，亦即组织与其成员国间以及各成员国相互间的法律关系为何。某一代表指出，这个问题也关系到第29和第34条；他认为国际组织与一个或多个成员国间缔结的条约显然有别于国际组织与一个或多个第三国之间的条约。严格说来，国际组织不能成为其组织法文书的当事方，尽管组织本身必然如同各成员国一样应受该文书的约束。国际组织与其成员国之间的法律关系不能象国际组织与第三国或与另一国际组织间的法律关系那样给予相同的立足点。就国际组织与其成员国间的关系而言，他强调表示“组织的规则”不能类比于第三国的“国内法”。他认为第27条的问题以及有待讨论的第46条事实上只是第三方的问题。另一代表提到第27条与国际责任间的关联的问题。他认为必须要问清当国际组织内部规则发生变化，可援引而用于条约其他缔约国时，责任究竟在于国际组织本身还是有关的成员国。众所周知，国际组织制约性规则的任何变化，特别是组织法文书的修订，归根到底是来自成员国的意愿。在这一点上产生如下问题，即世界性组织和范围较为局限的组织采用不同解决办法是否恰当。

182. 其他疑问如下：鉴于问题的复杂性，第2款所订规则是否能包含实际上可

能产生的一切问题。有人表示，是否应对所有国际组织适用相同的规则这一点还不能确定。国际法委员会应谨慎行事，审查此一条款时应考虑到一种新的现象，即国际组织的规则规定它们可以行使过去由个别成员国行使的部分签订条约职能。有人指出，第2款并未达到其目的，因为国际组织的一切活动，包括对条约的履行在内，必须不违反“该组织职务和权力的执行”。按照这一款的规定，国际组织总是可以引用本身的规则作为不履行条约的理由。

183. 某些代表反对第2款，他们认为这项规则是不能接受的，国际组织遵守条约的原则应允许例外情况。他们强调说，国际组织履行所缔订条约的义务应不亚于国家的义务。在条约的遵守问题上没有道理对缔约国国内法和国际组织的规则作根本性区分，这样做具有害影响。第2款的规定可以解释为缔约各方虽然没有明言，却有意图使国际组织能够单方面以往后行使其职务和权力为由而免除自己的条约义务。这些代表认为，这项规定现有的形式显然会损害条约必须遵守的基本原则。某一代表强调说，现有案文使人感觉似乎国际组织做出不该做的事、它的行为上的污点使其丧失了功能。此外，该款规定的例外还意味着存在一些与国际组织职务和权力相违背的条约。但是，有关国际组织职能和宗旨以及国际组织内机关的特定任务的问题同条约的遵守问题毫不相关。国家机关行为的内部罪责归属问题应由国家来解决，同样地，对国际组织而言，也应由组织本身来解决类似的问题。

### 第30条

184. 一些代表对于国际法委员会单独以第6款载列《维也纳公约》第30条第1款前半句，即《联合国宪章》优先于其后一切条约的决定发表了意见。这项决定是由于考虑到在《宪章》第一〇三条是否也能适用于国际组织的问题上意见分歧。某一代表认为单独以第6款列出这项规定意旨不明确，也但可以维护《宪章》的优先地位。另一代表认为这个办法较《维也纳公约》第30条的案文有所改进。

185. 另一些代表则表示怀疑。他们认为第6款的用字过于含混，应重新以明确语句确认《宪章》的优先性。如果让国家有机会集体地凌驾于它们在成为《联合国宪章》缔约国时个别而自行承担的义务，那是无法想象也不合理的。

### 第31、32和第33条

#### 〔第三部分。第3节。条约的解释〕

186. 某一代表提请注意关于条约解释问题的第3节一般性评注第(2)段，这一段说明了原文转用《维也纳公约》相应条文的条款必须要有更加广泛、详细且明确的评注。上述第(2)段为支持其所述立场而举出的实例说服力不够。他强调指出，拟订工作的公开性并不构成解释条约时可从中引出有用结论的特定因素。事实上，对进行条约谈判工作不论是双边或多边条约的当缔约国本身而言，拟订工作的公开性不是个问题，因为每一缔约国均得到导致文书的最后缔结的一切文件。由于本问题性质特殊，而条款草案是解释性文书，需国际组织在这方面的惯例必须更加仔细地审查。

### 第34条

187. 某一代表表示，第34条的实质内容是可以接受的，但其中第1款最好只提“一国”而不指明“第三”国，因为所有国家对纯属国际组织间的条约而言均为第三国。同样的，该条第2款应以“非条约缔约国”取代“第三国”，标题也应作相应修改。

## 五. 国际法委员会的其他决定和结论

### 1. 最惠国条款

188. 各代表广泛支持委员会的意图，就是按照1976年12月15日大会第31/97号决议，在1978年大会下一届会议完成最惠国条款草案的二读。这

个专题在第二十九届会议上并没有付诸审议，一读通过的条款草案已经转交各会员国、负责本专题项目的联合国各机构、在这方面感到有兴趣的各政府间组织，请它们提供意见。委员会正在等待这些意见，以便纳入Ushakov先生提交的报告中，他当选为这个专题的新的特别报告员，受到普遍欢迎。

189. 在最惠国条款这个领域，已经作出许多工作。据说，临时通过的草案设想周到，希望这项草案可以采取国际文书的形式。又有人说，这一定会对贸易关系领域以及一般性的经济关系领域的国际合作产生重大的影响，因为这能够充分执行源于国家主权平等原则的无歧视原则，这也会大有助于国际法的发展。

190. 曾经强调，最惠国条款观念已经超越纯粹的法律范围；其范围已经超过国际贸易限度，已经把各经济部门包括在内。其中体现的原则正在逐渐变化，因为国与国之间的合作已经更加先进，相互依存关系更加密切。因此，最惠国条款应当考虑到加以应用的国家不同的发展程度；如果不管各国的发展程度，这项条款只会构成形式上的平等，而实际上，会对国际社会最脆弱的成员产生含蓄的歧视。有人说，在贸易领域，尽管这项条款的目的在于使各国能够在平等的基础上从事竞争，但是，不应当对较脆弱的经济造成歧视，也不应当依赖于礼尚往来原则；各工业国家应当执行一种普遍优惠制度，向所有发展中国家提供优惠，而不应当要求回赠其他优惠；回赠做法影响到最惠国条款下十分根本的平等待遇原则。又说，不带礼尚往来的优惠应当适用于所有发展中国家，而不应当仅仅适用于其中几个，就象所谓的特别或纵向优惠那样，这种优惠确保某些发展中国家的商品具有一定的市场，但反过来又确保工业国家的产品在这些国家具有优惠市场，从而在根本上改变了平等进入有关国家的供销市场的条件，明显地有害于那些没有受到类似待遇的其他国家的产品。这种制度的成长，使某些国家得到进一步的发展，但是妨碍了其他国家的发展，其中体现的歧视正好同大多数的最惠国条款的本质背道而驰。因此，曾经强调，委员会在第21条二读时，应当设法按照发展中国家的发展程度维护它们的

利益，也应当在关税以及工业国家与发展中国家之间的合作领域，整理关贸总协定《1973年东京宣言》中所提到的差别待遇。无论如何，应当把委员会到目前为止就此专题所编制的条款理解为，国际法的新规定对发展中国家有所偏心。

191. 有人进一步说，委员会也应当记住具有相同利益的国家之间新的更加广泛的合作形式方面新出现的局势。应当把任何一体化过程，不论是区域、分区域或邻国之间，自动视为最惠国条款的例外应用情况。因此，例如，拉丁美洲自由贸易协会和卡塔赫纳分区域一体化计划，原来设立的目的在于通过内部利益，从关税降低到具体工业的联合发展方案，加速其成员的经济的发展。关贸总协定已经认识到，在最惠国条款下，如果不想永远破坏一体化制度，第三国就不可能自动获得这些利益。在这方面，经过核准之后，曾经全面提到欧洲共同体委员会发言人以及欧洲共同体主席发言人在去年第六委员会讨论期间所提出的理由。

## 2. 国际水道非航行使用法

192. 许多代表表示支持委员会决定继续根据 Schwebel 先生提交的综合报告继续研究国际水道非航行使用法，Schwebel 先生担任这个专题的新的特别报告员，受到普遍的欢迎。不过，某些代表认为，尽管他们希望委员会目前会采取一定程度的优先态度，使这项工作最后能够体现在国际公约内，但是，不幸的是，委员会没有时间完全地处理这个专题。

193. 有人说，特别报告员的来临正逢其时，因为大家日益关心有必要逐步编制和整理国际法的规定，以便开发和使用国际水资源。有人想起，大会早于1969年就曾经把这个专题提交委员会。由于许多国际流域缺乏条约，其他国际流域也没有充分的法律和体制安排，以及由于水领域科技的进展，水资源的有限特性，水使用者之间的竞争，因此，明显地会发生争端。因此，又有人说，为了应付这种情况，必须立刻采取行动。有人指出，1977年举行的联合国水事会议曾经强调了这个问题的重要性和迫切性，经济及社会理事会第2121(LXIII)号决议曾

经请求委员会更加优先注意这个问题。

194. 一名代表解释说，他本国属于下游的沿岸国，本国资源大有赖于国际水道的使用，他提交下面各项原则供委员会进行审议以期改善国与国之间的友好关系：

(一) 国际河流的水量应当在沿岸国之间平均分配，同时适当地考虑到某些沿岸国大有赖于河水以及河水的传统用途； (二) 沿岸国在其领土内行使权力时，不应当减少水的正常流量，也不应当改变生态环境以免破坏另一个沿岸国的领土； (三) 每个沿岸国在其领土范围内应当尽量小心谨慎，以免污染水道； (四) 如果沿岸国用水时可能损害另一个沿岸国，则应当事先经过前者的同意； (五) 如果沿岸国在行使权力时有许多途径可供选择，则应当注意不要损害另一个沿岸国； (六) 权利受到损害的沿岸国应该得到其他沿岸国的适当的赔偿； (七) 各沿岸国应当根据法律、义务，和平解决争端。 各沿岸国如果无法达成友好的解决办法，就应当为此目的诉诸国际论坛。

### 3. 外交信使和没有外交信使护送的外交邮袋的地位

195. 几名代表感到满意的是，委员会为了响应大会第31/76号决议中的建议，已经就外交信使和没有外交信使护送的外交邮袋的地位展开工作，它设立了一个工作组，旨在研究如何处理这个专题，这些代表也表示他们同意工作组提出的经过委员会通过的各项建议，其中涉及这方面的未来的工作。 其中几个代表表示希望说，委员会会仔细审议，是否有可能就此专题起草一项议定书，以便补充《维也纳外交关系公约》。 有人说，这会弥补外交法方面的某些空白，会消除1975年在维也纳召开的关于国家在其对国际组织关系上的代表权的会议上所表示的关怀，也会有助于加强国与国之间的友好关系。 有人表示看法说，应当付诸审议的问题包括：外交信使的通信；外交信使其行李免受海关检查或管制，包括使用技术方法进行远距离检查或管制；遇有断绝外交关系时外交邮件的不可侵犯性。

196. 另一方面，有人问，委员会是否应当就外交邮袋和信使问题的议定书，展

开工作。 有人表示，如果应当，委员会就应该处理外交邮袋滥用问题，就象武器和毒品走私那样。

#### 4. “国家和国际组织间的关系”专题的第二部分

197. 几名代表感到满意的是，委员会已经根据特别报告员 El - Erian 先生提出的初步报告，就“国家和国际组织间的关系”专题的第二部分，展开研究。有人注意到，委员会就此报告展开的讨论的结果似乎指出，委员会目前可以审议这个专题的第二部分，因为编纂的时机已经成熟，从而完成外交法的编纂工作。 有人认为，在完成这项任务时，委员会应当根据功能主义原则；各国际组织的官员为了履行他们所负的任务，特权和豁免是不可缺少的。 到目前为止，这种特权和豁免已经以零零落落的方式规定出来，委员会的任务在于编制一般性规定，以便体现在一项文书中，尽管这一项文书可能属于残余性质，但可以帮助统一目前的做法，也可以由各国际组织去弥补现存特别公约的空白。

198. 另一方面，某些代表对于这个专题的工作是否适于列为高度优先，表示怀疑。 还有，某些代表对于委员会在国家和国际组织间的关系领域打算做的工作是否有用，也表示怀疑。 有人认为，只要《1975年维也纳公约》没有受到普遍的采纳，这种工作就不会有用。 又有人说，这些关系已经由特别公约、惯例、《联合国宪章》第一零五条作出适当规定，又说，第六委员会不应当鼓励可能会半途而废的另一项编纂工作。

#### 5. 委员会的工作方案

##### (a) 当前工作方案的执行情况

199. 各代表普遍同意委员会为委员会五年工作期间（到1981年结束）积极审议的议题所定的大工作目标，在这方面，它们也普遍同意委员会第十三届会议所通过的工作方案。 这项工作方案包括：完成最惠国条款草案的二读；继续编制关

于国家责任这个高度优先专题以及关于国家对条约以外事项的继承及国家和国际组织间缔结的条约这两个优先专题的条款草案；研究关于外交信使和没有外交信使护送的外交邮袋的地位的协定书的编制工作建议。

200. 几名代表强调了国家责任方面国际法规则的编纂和逐步发展工作的重要性，他们促请委员会最高度优先展开这个专题的工作，以便加速编制关于国际不法行为的国家责任的草案。有人说，委员会第二十九届会议仅仅通过三项条款。又说，在这种速度之下，由于尚待研究的问题的复杂性，诸如其他国家参与某一国家的国际不法行为、不法行为和弄坏或恶化情况以外的情况等等问题，委员会就没有办法按照计划在1979年完成关于责任起源的条款草案的第一部分的一读。

201. 有人注意到，委员会已经把草案分成三个部分，第一部分再分成五章，但是到目前为止，仅仅审议了前面二章和三章的一部分。在这方面，有人认为，难以理解的是，为什么委员会希望在五年会期结束之前完成条款草案第一部分的二读。事实上，更加合乎逻辑的是，委员会首先审查条款草案的第二部分（国际责任的内容、形式和程度），第二部分的某些方面密切联系第一部分。与此相反，有人认为，委员会应当把重点放在完成条款草案第一部分的一读和二读，不要让条款第二和三部分的审议工作所耽误。尤其是，有人说，如果花时间在解决争端问题上，就是委员会的错误，除非第一和二部分的工作已经全部完成。

202. 关于国家对条约以外事项的继承，有人说，委员会提出的条款已经涉及几乎所有与国家债务有关的问题，这就使人有理由希望，委员会将于1978年完成关于继承国家财产和国家债务的条款草案的一读，也有可能在目前五年会期到期之前开始审议一系列关于国家对其他公共财产和公共债务的继承的条款。

203. 一些代表也表示看法说，他们赞成高度优先对待国家和国际组织间或两个以上国家组织间所缔结的条约问题以及国际水道非航行使用法，就象对待国家责任那样。

204. 也有人说, 已经在大会议程项目“多边条约拟订程序的审查”之下, 给国际法委员会提出意见的机会。因此, 有人表示希望说, 委员会能够在本届大会与第三十四届大会之间的两届会议上, 找出时间为大会编制一份说明, 其中载列它对多边条约拟订程序以及它本身在这方面的作用所持的看法。委员会在安排时间时, 应当记住这项额外的任务。

(b) 当前工作方案执行后可能增加的研究专题

205. 各代表普遍欢迎委员会审查了可能增加的研究专题。有人指出, 委员会自从成立以来, 已经编制了许多公约草案, 这些公约草案在获得通过之后, 已经成为现代国际法的根基。不过, 国际法仍然在演变之中, 因此, 一定要在国际法的编纂和逐步发展领域研究新的专题。在这方面, 有人表示看法说, 委员会就其未来工作方案展开更加完整的意见交流, 现在正是时候。有人说, 委员会应当审查整个国际法的现状, 它应当在同第六委员会和各区域法律委员会进行协商之后, 编制新的一般性方案, 其中应当反映国际社会的需要和国际法的一般趋势。在这方面, 曾经提到1971年秘书处所编制的国际法调查, 作为这项方案的编制基础。

206. 在这个领域, 有人认为, 委员会的成员有限, 由具有个人身份的各专家组成, 第六委员会的与会者包括联合国的所有会员国, 因此它们必须展开建设性的对话。事实上, 有人说, 委员会属于进退两难的境地: 一方面, 大会仍然把问题交给它, 另一方面, 经过一段时间的讨论之后, 它还不能够完成某些草案。

207. 某些代表认为, 第六委员会应当确保, 委员会的产出质量不会由于活动范围太广而有所降低。因此, 大会向委员会指定新的专题时, 必须克制一下。有人说, 毫无疑问的是, 大会在最近几届会议曾经匆匆忙忙地建议说, 委员会应当把不同的专题列为优先, 而不必分清或实际顾到全面的情况。第六委员会应当分清两种不同的任务, 编纂任务只需要委员会进行初步调查, 诸如其范围还不清楚的崭新的专题, 其他的任务属于已经进行初步研究的、可以授权委员会加以继续的任务。

在这种基础上，可以把某些新的专题加入工作方案，把研究工作限制在秘书处、适当指派的特别报告员、国际法委员会的所展开的初步调查上，而不对未来的工作方向做出任何决定。如果减少委员会的工作量，工作就会变得轻闲一些，气氛会变得有助于思考，这是艰难的编纂工作不可缺少的成功条件。委员会上的讨论就会比较诚恳，它的报告就不会离题。

208. 又有人说，尽管大会各项决议已经列出未来工作的优先次序，但是委员会本身也最好应当适当地采取主动，以便加速展开数目有限的专题的工作。某些代表认为，委员会的工作方案目前已经负担过重很多，所有的专题只能取得零零落落的进展。这种情况肯定使各国政府分心，使委员会的许多成员感到困难。委员会有时候因浪费精力而受到批评，他们认为，委员会最好能够把重点放在当前紧急的专题上，这些专题会有助于加强《宪章》第13条委托给联合国的作用，诸如同国际和平与安全密切有关的问题，然后再对付新的专题。有人说，至少在委员会的目前任期大约第3年以前，不应当接纳新的专题。在这方面，有人记得，委员会长久以来一直坚持其议程上不可多过一个大专题和一个小专题，就是说，一个专题需要特别报告员和委员会的个别成员在会议期间和休会期间进行大量的研究工作，另一个专题需要少量的研究工作。也有人建议，委员会不妨考虑是否有可能对付几个比较小的、比较具体的专题，由于其范围有限，可以在两届或三届会议期间充分加以对付。委员会应当设法简洁而迅速地处理这些专题，然后在处理比较大的、理论性较强的问题。

209. 几名代表普遍同意委员会所达成的临时结论，其中涉及如何从一般性工作方案中选择更多的专题以供未来的积极审议。在这方面，有人表示观点说，在第六委员会所提议的决议草案中，不论提到哪些具体的专题以便纳入委员会积极的工作方案内，均应当理解到，这并不排除委员会具有行动自由，按照工作开始时当时的情况，接纳其他的专题或降低那些将要提到的专题的优先次序。其他代表详细地谈到由委员会挑出的所有或某些专题。

(一) 历史性水域、包括历史性海湾的法律制度及庇护权

210. 一些代表赞同了委员会的下列责任：在目前情况下，最好不要把关于历史性水域、包括历史性海湾及庇护权的问题列入议程内，这个问题已经由其他机构处理中。有人认为适当的是，委员会没有义务一定把这些专题列入议程。

(二) 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

211. 各代表普遍赞成由委员会审议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这个专题，这就是所谓的“风险责任”，这个专题已经按照大会的建议列入工作方案内。某些代表认为，委员会应当在下届会议就此专题开始工作，有人提议，为此目的，委员会应当指派一名特别报告员。曾经想起，大会强调必须尽早接纳这个专题，有人说，一定要查明，完全合法的行为在什么时候可以成为内在不法行为。在这方面，曾经提到这个专题同新的海洋法之间的关系。

212. 其他代表强调了这个问题与国家责任专题之间的关系，由于目前正在编制的国际不法行为国家责任条款草案方面取得的进展，这些代表赞成接纳这个专题。有人说，由于1981年底之前无法最后完成该草案第一部分的条款，想委员会能够在这个日期之前讨论风险责任专题，是不合乎实际的。某些代表认为，等到目前的整个草案的起草工作完成时，才应当把这个专题列入积极的工作方案内。在这方面，有人说，由于把风险责任专题放在一边，同时决定按次序对付各种问题，委员会就会更有机会圆满地结束国家责任方面的工作。如果违反风险责任方面未来的规则，就应当对国际不法行为担负责任，用委员会的词汇来说，这种责任的规则就是“首要的”国际法规则。

213. 也有人表示看法说，委员会在处理风险责任专题时，不可以向对付国家责

任专题那样，把“首要的”规则放在一边，仅仅对付“次要的”规则。此外，有人说，这个问题的不同方面应当一起加以研究，因为不可以分开处理；这些方面是：决定所涉行为；关于责任起源的一般性规则；这种责任的内容；履行责任和解决争端。

### (三) 国家及其财产的管辖豁免

214. 几名代表赞成由委员会审议国家及其财产的管辖豁免这个专题。这个专题范围有限。它在国与国之间经常的关系方面具有实际的重要性，因为各国展开越来越多的商业活动，从而带来特别的问题，国家的惯例和法律体制在这方面具有许多的材料，因此适于编纂和逐步发展。在这方面，曾经提到，《1972年欧洲国家豁免公约》和《1976年美国外国主权豁免法案》最近开始生效，同时也提到，最近在加拿大召开的英联邦法部长会议曾经决定要求英联邦秘书处去研究，在这个领域是否存在任何一般性的法律原则可以让所有英联邦国家加以遵守，同时考虑到各国际组织、包括欧洲理事会和联合国最近发展的情况。

215. 有人表示意见说，国家及其财产的管辖豁免专题是复杂的，因为这些豁免依赖于每种法律制度的细节，经验指出，由于必须设法叙述各国不同的法律制度，就难以编制关于这个专题的国际文书。此外，对外国下定义时，必须顾到该国内部法律制度的细节。不过，就这个专题的编纂工作来说，这些困难并非不可克服的。与此相反，有人认为，这个专题涉及国内法和国际法，编纂工作特别困难，因此不适于由委员会进行积极审议。

### (四) 危害人类和平及安全治罪法草案

216. 几名代表支持由委员会审议它于1954年上大会提出的《危害人类和平及安全治罪法草案》。当时，大会曾经决定延迟审议《治罪法草案》，一直到大大会再度审议侵略定义问题时。大会不但审议了这个问题，而且也于1974年通过了侵略定义。因此，更新《治罪法草案》的时间已经来到，以便考虑到自从编

制以来国际关系和国际法方面的发展情况。

217. 几名代表认为,《治罪法草案》密切联系国际刑事管辖权问题,它在国际关系方面仍然赶得上时代。在这方面有人表示看法说,关于编制国际人道主义法,仍然有许多工作要作,但是,战争罪行定义及其责任问题没有得到适当的注意。对于国际刑事法庭这个概念,在政府一级没有展开讨论,在非政府一级则不一样,讨论非常活跃。又有人说,国际和平与安全是更加重要的问题,必须就此完成法律规则的编纂工作,因为侵略、军事干预、使用武力日益威胁着各国主权和领土完整,动摇了联合国的根基。《治罪法草案》一旦完成,就会大有助于委员会在国家责任领域的工作,尤其是有助于审议国际不法行为方面的客观内容,因为其中可以提供一种规范,便于决定不法行为的严重程度及其带来的后果。必须解决这些问题,以期确保委员会关于这个专题的最后草案的政治效用。

218. 不过,其他代表认为,让委员会去审查《治罪法草案》,并没有什么好处。各国之间不但难以达成协商一致意见,而且《治罪法草案》的许多内容已经载于1970年大会通过的《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》以及1974年大会通过的侵略定义。又有人说,委员会就此专题提出的建议,它并不属于《章程》和《联合国宪章》第13条所定的任务范围,其中所提到的工作是大会不应当强加给委员会的,而且委员会也没有能力加以完成。为了完成这些工作,就应当分给适当的特别委员会,这些委员会有能力就肯定必需的政治折衷办法进行谈判。

219. 各代表同意,鉴于《危害人类和平及安全治罪法草案》有关的另一个项目已经列入本届大会的议程,同时也分配给第六委员会,因此今年第六委员会将要提出的决议草案不会提到《治罪法草案》。

#### (五) 其他专题

220. 一些代表强调,委员会必须把重点放在与和平解决国际争端有关的规则的

编纂工作。在这方面，有人认为，第六委员会应当审查这个领域，在国际法中，这个领域是不合乎时代的，必须就此作出最大的努力去编制条约和规则，以便最好地执行《联合国宪章》第33条为此目的所订的具体措施。不过，在委员会从政治观点审议这个问题之前，国际法委员会不妨向第六委员会提供关于这个专题的草案或准则，同时考虑到《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》的各项条款以及目前生效的区域协定在这方面所创的先例。

221. 也有人表示看法说，委员会不妨设想去研究战后各国际组织的工作对国际法的传统来源所产生的影响。其他据称值得由委员会加以审议的专题包括国际经济关系方面的法律、国际和政府获得承认、外国人的待遇。此外，有人表示意见说，由于索赔国籍问题不属于目前关于国家责任的研究范围，对这个问题加以研究的时间已经成熟，尤其是鉴于国际法院就“巴塞罗那市内火车”案件作出的决定对各公司和股东的保护所产生的影响。又有人说，另一个专题可能涉及由国际组织解决与使用船舶有关的问题，这个专题至少同审议国际组织所缔结的条约问题一样迫切和实际。

## 6. 工作方法

222. 代表们普遍支持委员会关于其工作方法的结论，他们认为这些方法是明智、适合和有效的；这些工作方法和目前的工作程序和安排总的来说令人满意。他们认为委员会工作方法的杰出之处反映在对于编纂方面获得的重大成果上；和国联的逐渐编纂国际法专家委员会或海洋国际法编纂会议等类似机构的工作比较，这些成果非常突出。和那些没有进行类似筹备工作的会议不同的是，以委员会的建议为牢固基础的外交会议注定从开头起就取得成功。委员会工作方法经受了适合性的考验，因此，不必修定委员会的规章。然而，为了设法适当改进工作方法，委员会应当继续对工作方法进行经常审查。在这方面，有人认为不得勿视审查的可能性，即认为规章内的方法之间的差别取决于是否涉及编纂项目还是涉及国际法的发展。

223. 几名代表欢迎委员会基本上在持续的基础上设立了规划小组，使委员会能够以最简单和最灵活的方法适应大会每年表达的要求，特别是处理大会认为紧急的新事项。

224. 有几名代表强调，就工作方法而言，这纯粹是委员会内部组织的问题，对此委员会应当享有自主权。他们表示委员会应当采用他认为最佳的工作方法，但不得为了速度牺牲了质量，而且所有的委员会成员应当能够充分参加委员会主要阶段的工作。在这方面有人表示不能根据每一届会议暂时通过的条文的数字来评价委员会的工作。某些专题，特别是国家责任的一些基本问题必然会延迟委员会的工作。为了编纂和逐渐发展国际法，需要有耐心和决心，对于细节要一丝不苟，才能够制定可以应用于国际关系产生的很多不同情况的条文草案。立法是一项需要时间的辛勤和棘手的工作。与其向第六委员会提出质量平凡的条款，倒不如象现在情况那样向该委员会提出少量精心拟订的条文。委员会应当避免仓促通过草案提交给大会。此外，通过制定质量良好的文件而不是一大批文件，委员会向第六委员会的成员国和联合国的所有会员国提供宝贵的援助；由于进行中的法律活动数量很大，会员国往往难以了解在该领域进行最新的工作。不管怎样，正如委员会在其报告第119段中正确地指出，每隔两三年就国际法的一些基本领域向大会提出一套技术价值高和整个国际社会很容易接受的最后条款草案完全不算是进度慢。

225. 关于委员会的组成和出席情况，他们强调应当保留规章分配给委员会的任务：委员会应当继续成为一个由国际法专家组成的机构，这些专家应当是世界上主要法律制度和主要的文明方式的代表，并负责编纂和逐渐发展国际法。由于它的组成，委员会是根据新的政治、经济和社会趋势，从国家和惯例和理论的一般演变中作出正确结论，并制定满足国际社会当前需要的规则的最适合机构。然而，有人认为不是根据公平的地域代表权原则的组成造成了委员会采用保守的解决办法。又有人认为委员会的很多成员觉得无法出席整届会议，尤其是目前的会期是12周。

各国政府和委员会本身应当研究该问题。 委员会成员的挑选是为了保证世界上主要的文明方式和主要的法律制度得到代表性，因此，国际社会有权期望委员会的条款草案是集体智慧的结晶。 因此，各国政府和其他机构必须尽一切努力使委员会的每一个成员都能够充分参加委员会的工作。 在这方面，大家认为最近设法避免下一届的海洋法会议和委员会第三十届会议时间重复是一项可喜的迹象。 有人又表示，应当改善委员会成员的工作条件，不断向他们提供有关联合国法律问题活动的资料。

226. 关于委员会案文的通过方式，有人认为指导委员会工作的协调一致原则有很大优点，因为在一个利益各异和法律意见分歧的世界中，这是保证有关结果得到绝大多数会员国接受的唯一方法。 然而，有人认为由于委员会一向（至少直到最近一届会议）设法实行协商一致原则，所以委员会达成的解决办法很保守。 协商一致当然可取，可是如果委员会不能提出一项统一的案文，应当提出第六委员会可以选择的其他案文，以反映那些希望保持现状的人和那些希望建立一个新的、公正和平等的法律秩序的人之间的分歧。

227. 再次谈到委员会的工作方法问题时，一名代表承认委员会对理论、法庭决定、各国惯例、全部和部分接受的国际惯例等进行了详细的研究，可是委员会不使零星地拟订草案，还往往不预先透露它为研究各专题所采用的办法，他认为这点是人感到惊奇。 他觉得委员会本身总是好象不大能确定草案将来的整个结构蓝图是什么。 举例说，委员会至今避免决定关于国家责任的条款草案是以提供定义的一条为开首还是以列举不包括在草案范围内的事项的一条为开首。 有关的原因不可能是因为条款草案只是暂定的，因为这点对于定义和初步条文也适用。 他认为委员会好象连初步研究其一系列条款草案的通盘问题也没有。 委员会有必要首先对某一专题进行一次全面的审查并在开始细节工作之前初步制定编纂的结构。 这项办法可以增加工作进度并使那些应邀对条款草案发表意见的人能够考虑到工作的最后结果。

228. 关于委员会的工作方法，一些代表讨论了政府通过口头或书面评论参与委员会案文的拟订问题。他们认为在对方法进行审查的过程中，委员会应当进一步审议它与各国政府关系方面的问题。他们指出，在目前的制度下，当一批条文在一般延长的时期内分批出现时，政府以书面提出意见的唯一机会是在草案一读结束时。结果是各国政府往往利用在第六委员会进行的辩论作为向委员会转达他们意见的实质内容的一项手段。然而，不能确定政府宜于每年对委员会通过的每一项条款口头提出意见，还是宜于在讨论细节情况之前等待一读完成的草案。口头提意见程序的缺点是仔细权衡报告的时间太少、过渡地延长报告的审议和分散了第六委员会对报告工作目前程序方面的注意力。虽然委员会在草案二读时确实考虑到第六委员会提出的有关评论，可是当时委员会已经收到各国政府对一读通过的一套“整体”案文的书面或口头意见。有人认为较为简单和较有效的办法是各国政府只限于对委员会一读之后的完整一套条款草案提出意见。

229. 关于委员会和各国政府之间的工作关系方面，有人认为在制定一套条款草案过程中，应当邀请各国政府多次提出书面评论，特别是因为各国政府常常由于没有机会详细研究委员会的报告而无法向第六委员会表达意见。又有人认为应当提请委员会注意在其工作临时阶段要求各国政府提出初步书面意见的可能性。让各国政府有更多机会详细表达它们的意见总是有益的，因为只有书面形式的意见才够准确。在近几年来，第六委员会对于处理委员会的报告采取了一项相当缺少效率的方法。各国政府宣读极为详细的声明的趋势越来越大，尽管这种做法很有趣和很值得，可是由于过于详细则无法使其他代表团作出响应，从而无法使在纽约的委员会成员之间应当进行的积极交换意见。因此，这种详细的声明宜采取书面评论方式，尽而使声明着重特别的要点。这种做法符合委员会的长期利益，并对在大会期间出席的代表进行更有效的利用。又有人强调各国政府可以依照委员会的呼吁向委员会提出书面意见。委员会在起草条款草案最后文本时可以考虑到及时收到的意见。因此，各国政府在收到要求时，应当设法尽早提出意见。

230. 代表们普遍支持委员会关于迫切需要增加法律事务厅编纂司的工作人员的建议。据说尽管编纂司缺少人力，可是该司的工作人员除了向第六委员会、其他的特别或专设委员会及法律全权代表会议提供服务外，还为委员会进行了杰出的工作。鉴于委员会工作方案的项目的数量和重要性，增加该司的工作人员完全是合理的。由于其工作日程已经达到饱和状态，编纂司无法进行更多的研究项目和专题研究。挑选的额外工作人员必须象该司目前几位工作人员那样在人品和才干方面保持很高的标准。在这方面，一名代表认为对于加强编纂司提议的行动应当利用一般的拨款，避免增加联合国预算。

231. 代表们又赞同报告的第123段，即文件的管制和限制执行方式应适用于编纂司要求进行的研究项目和专题研究。在这方面，他们对秘书处关于“不可抗力”和“意外事件”(ST/LEG/13)的重要研究表示祝贺，认为这些研究应以委员会的所有语文尽可能广为分发。

#### 7. 委员会提交大会报告的方式和格式

232. 几名代表一致支持委员会关于它提交大会报告的方式和格式所作出的结论。关于报告的方式，特别是报告的长短及评论，有人认为对于任何法律文本，很难孤立地对条款草案作出判断。他们提请注意一项事实：委员会的职权需要它提出合情合理的报告并在评论中提供充分的背景资料。因此，委员会这些评论参照原理的做法完全符合其规章。由于逐渐发展法律的具体方面尽可能需要明确以及国际社会日益增加的需要，委员会对于它提交大会的提议的论据提供充分的背景，这种行动是正确的。这样，各国代表团和各国政府，特别是没有大量研究设施的代表团和政府能够了解委员会的工作并对讨论作出积极地贡献。此外，有人表示虽然评论的主要作用不是传播科学和理论材料，可是委员会的报告应当是一份自成一体的文件。委员会只向其成员分发会议简要记录，并且往往只到每一届会议结束约一年后才提供最后的文本。因此，评论实际是各国政府对于每一项条款草案的

背景和原文立即可以得到的唯一资料来源。 又有人认为，多年来已经证实了委员会报告结构的实用性质，因此值得在今后加以维持。 报告的合理划分和包括一份分析性的目录使它易于参考。 每章提供的摘要，特别是对每章讨论的专题的辩论提供充分背景的摘要特别有用。 脚注也是一项很有用的研究工具。

233. 几名代表赞成委员会表示的意见，即认为它的评论是编纂过程的一项基本部分，而且将来形成的公约的筹备工作的一项重要部分。 粹纯为了满足那些没有时间阅读文件的人的愿望而牺牲了这份文件的威望是错误的；因此在30年的过程中，这份文件已经成为一个不可缺少的镜子，反映了在编纂和逐渐发展国际法领域的最新发展。 正如委员会自己断言，报告的长短取决于委员会认为向大会和会员国提出的条款草案需要多少解释和证明。 在编写报告上，委员会应当享有彻底的行动自由。

234. 某些代表说，虽然评论的实际内容应比评论的简短性重要，可是强调报告必须容易处理和易于参考研究。 报告不但是作决定的一个简介，而且是实际资料的来源。 报告的完整性使代表能够核查委员会通过的结论和指出它们可能发现的任何缺点。 如果委员会要得到第六委员会和成员国政府的意见，报告必须易于阅读是毫无疑问的；不然，有关意见总是需要进一步审议的“初步意见”。 肯定报告还有改进的余地，而且委员会已经表示愿意审查它的表达方法。 有人表示，关于应当提供主要的建议有待研究。 此外，增加一项索引也许能够增加报告的用途。

235. 某些代表对于条款草案增加评论的做法的某些方面表示置疑。 据称这种做法有时候使起草人也许不自觉地认为条文中含糊或遗漏的地方可以在评论中具体说明或添加。 然而，条款案文应当尽可能自成一体；条款包括的概念应当尽可能正确、清楚和明确地表达。 如果依照这种意见，无异说评论中的某些成分值得列入有关条文的案文中。

236. 此外，某些代表对于作为编纂公约的筹备工作的一部分、根据附带评论的草案通过的评论的价值表示保留。 在这方面，他们认为虽然这些评论是条文的筹

备工作的一部分，可是根据《维也纳条约法公约》第32条的规定，这些评论的价值很有限。在国际法的各种来源中，评论的地位仅稍高于法律文献，是最低级的筹备工作，因为这些评论是有律师提出，自然这些律师在他们的领域很有名气，但不过是应大会邀请就有关问题表达个人意见而已。假如委员会是由各国专家代表所组成，情况就大为改观。如果委员会的评论真的要具有筹备工作的性质，委员会的成员必须为国家代表，可是实际上他们并非国家代表，因此，报告中某些段落不能反映基本上是某一报告员单方面的观点。又有人表示把评论作为筹备工作的一项重要成份完全违背委员会1966年关于它对《条约法公约》筹备会议采取的立场。

237. 有人又认为委员会几年来对于各项国际条约的解释过于自由。当然可以有用地援引这些条约支持某一项建议，但是对这些建议提出评论时必须采取极审慎态度。委员会尤其是要避免对《联合国宪章》作出解释，同时应当考虑到在旧金山就该问题通过的宣言。

238. 有人认为，考虑到评论作为筹备工作的价值有限，委员会不必向工作负担已经沉重的大会和政府服务提出详细的专文；象许多政府一贯向其立法机构提出尽可能简短的解释性说明那样已经足够了。又有人表示委员会应当设法三言两语地说明它要在每一条中表达的积极意见。根据这项意见报告中学问高深的评论并没有达到该目的，因为这些评论虽然为某一项建议条文的文字辩护，可是有时候却忽略了原有的用意。此外，为了更容易地解释每一项条文，报告的作者有时可能认为举具体的例子取代长篇大论的说明更有用。在这方面，有人认为陈述的大量例子只有说明性而没有详尽性。评论宜在某些案件中提到具体国家的经验。

239. 也是谈到报告格式时有人认为大量的脚注使报告的学究气太重和难以阅读。因此，没有达到它提交的机构的实际需要。很多的脚注包括的引语是来自大量没有经过任何评价的著作。委员会在1966年决定从评论中删除所有引语，觉得最好是由秘书处整理外交会议所需的目录材料，秘书处最出色地完成了这项任务。

有一些脚注包括了委员会没有公开姓名的某些成员表示较为可取的建议。有时候不同意委员会结论的成员有权在年度报告中表示异议。由于委员会在《年鉴》中适当地公布反对的意见以及其作者的身份，再也没有必要采取这种做法，可是这种做法显然尚未取消。

240. 有人又建议委员会应当考虑根据其条款草案重新调整其通过评论的方式，因为委员会往往仓促通过这些评论，没有给充分时间予成员阅读和理解评论的草案。他们认为起草评论应当极为谨慎，并认为如果依照缓和、折衷和相互理解的精神制定这些评论则可以得到很大的收益。

241. 关于委员会向大会提出年度报告的时间问题，几位代表强调必须使各国政府有充分时间研究委员会的报告。他们说第六委员会的辩论的目的不单只是让代表团有机会表达对有关问题的意见，还特别让国家当局象以前那样有机会表达他们初步的反应。委员会是由地位崇高和很有才干的法律专家组成，可是归根结底出席全权代表会议的是国家，成为这些会议通过的条约的缔约国的也是国家。为了保证第六委员会完满地审议委员会的报告，各国政府必须能够发表他们的意见，为此目的，他们必须有时间对报告进行深入的研究。这份报告无论在性质上或在内容上都与提交给大会的其他报告大大不同。遗憾的是各国政府没有时间对报告进行应有的研究以及对报告中包括的条款草案采取适当的立场。尤其是发展中国家，他们的法律专家很少，因此很难对一份很晚才收到的报告进行研究和评论。

422. 有人指出，过去第六委员会考虑到政府对委员会报告的重视，一向是以审议该报告作为其工作的开端。不幸的是，由于委员会每年会议完成的日期以及在分发文件之前处理文件需要时间，再也不能采取这种做法。在这种情况下，委员会建议第六委员会把委员会报告的审议推迟到大会会议以后。对于委员会来说，这项解决办法很实际，比报告分几部分分发的办法较为可取。后一项解决办法显然不能实行，因为委员会在会议结束时才通过报告。大家普遍支持将委员会的审议推迟到大会会议结束时的建议，认为这是有助于解决问题的实际办法。然而，

这些代表强调必须继续重视下列问题：保证在大会年度审查开始之前及时向各国政府分发该报告。

243. 在这方面，有人再次认为如果减少报告的篇幅和分期提出，就可以达到及早分发报告的目的。有人又表示，为了公平对待报告，至少应该大会开幕之前四个星期予以分发。这样，委员会必须提早开会，对某些成员可能引起一些问题。虽然如此，鉴于第六委员会的成员希望对委员会的报告给予应有的重视，应当考虑采取这种做法。

244. 也是谈到大会对委员会报告的审议时有人认为，应当可以安排第六委员会的工作方案，以保证委员会报告的审议不会中断。一些代表专程来纽约参加审议报告会议，此外，委员会主席出席这些会议是极为可取的。当委员会主席在纽约时不审议委员会的报告是可惜的。因为这样主席才能够听取对报告提出的批评以及作出答复，这样会产生很大的兴趣。

245. 一些代表指出，委员会报告的某些语文文本没有及时分发对使用这些语文的所有代表团引起额外的问题。因此，他们表示希望能够采取措施保证今后能够把委员会的报告同时翻成所有的正式语文。

## 8. 同其他机构的合作

246. 代表们欢迎委员会继续与一些区域法律机构合作的惯例，这些机构包括：亚非法律咨询委员会，美洲间法律委员会和欧洲法律合作委员会。

## 9. 希尔维托·阿马多纪念演讲

247. 代表们对将来安排由 T. O. Elias 法官发表希尔维托·阿马多纪念演讲表示满意。

## 10. 国际法律讲习会

248. 几位代表对联合国日内瓦办事处主办的国际法律讲习会的成功表示赞赏；

这次讲习会在委员会会议期间举行了第十三届会议，委员会的几名成员自愿提供服务作为演讲人。他们希望在委员会将来的会议期间继续举办这些讲习会，以促进国际法的传播和教学。

249. 一些代表宣布，和前几年一样，他们的政府将提供一些奖学金，使发展中国家的学员能够参加委员会下一届同时举行的讲习会。代表们向提供财政捐助、使发展中国家的参加者能够出席讲习会的各国政府表示感谢。他们希望其他国家的政府采取类似的做法，保证参加者达到满意的地域分配。然而，一些代表认为，由于讲习会对发展中国家特别重要，长期的解决办法是从联合国经常预算资助讲习会。

#### 四、决定

250. 第六委员会在第68次会议上以协商一致方式通过了决议草案A/C.6/32/L.19（参看下文第251段）。

#### 五、第六委员会的建议

251. 第六委员会建议大会通过下列决议草案：

#### 国际法委员会的报告

大会，

审议了国际法委员会第二十九届会议工作报告，<sup>4</sup>

强调需要逐渐发展和编纂国际法，使它成为实施《联合国宪章》以及《各国建立友好关系及合作的国际法原则宣言》<sup>5</sup>所揭示的宗旨和原则的更有效的工具，并

<sup>4</sup> 《大会正式记录，第三十二届会议，补编第10号》（A/32/10）。

<sup>5</sup> 大会第2625(XXV)号决议，附件。

使它在国家之间的关系上起更加重要的作用，

赞赏地注意到国际法委员会在国家责任、国家对条约以外事项的继承以及国家与国际组织间或国际组织相互间所缔结的条约方面所做的工作，

满意地注意到国际法委员会就目前审议中的其他专题的研究所达成的结论，

欢迎国际法委员会审查了将来进行研究的其它可能专题，并继续注意使其工作组织和方法进一步合理化的问题，

1. 注意到国际法委员会第二十九届会议工作报告；
2. 对国际法委员会在该届会议所完成的工作表示赞赏；
3. 核可国际法委员会拟订的一九七八年工作方案；
4. 建议国际法委员会：

(a) 按照大会一九七六年十二月十五日第31/97号决议的建议，在委员会第三十届会议上完成委员会第二十八届会议所通过的最惠国条款草案的第二读；

(b) 参照大会历届会议所通过的各项决议，继续在高度优先的基础上进行关于国家责任的工作，以便在国际法委员会成员本届任期内，至少完成关于国家对国际不当行为的责任草案第一部分各项条款的初读；

(c) 在优先的基础上，着手拟订：

(一) 关于国家对条约以外事项的继承的条款草案，努力完成关于国家财产和国家债务的一组条款的初读；

(二) 关于国家与国际组织间或国际组织相互间所缔结的条约的条款草案；

(d) 继续委员会关于国际水道非航行使用法的工作；

5. 赞同国际法委员会所达成的结论，即依照大会一九七六年十二月十三日第31/76号决议的要求，研究详细制订一项关于外交信使和没有外交信使护送的外

交邮袋的地位的议定书的提议；

6. 赞同国际法委员会就国家与国际组织间关系的专题第二部分所达成的结论；
7. 请国际法委员会参照在目前工作方案内关于国家对国际不当行为的责任的条款草案以及其他专题的进展情况，在适当时间开始进行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以及国家及其财产的管辖豁免权两专题的工作；
8. 表示深信国际法委员会将继续随时审查其工作进度，并采取最能迅速完成其任务的工作方法；
9. 赞同国际法委员会关于加强秘书处法律事务厅编纂司的建议；
10. 赞同国际法委员会在其报告第 1 2 3 段中就委员会工作需要的研究项目和研究报告所达成的结论；
11. 希望在国际法委员会各届会议期间继续举办讨论会，并应使发展中国家愈来愈多的与会者有机会参加这些讨论会；
12. 请秘书长将大会第三十二届会议讨论国际法委员会报告的记录送交该委员会，请其注意。

-----