

联合国 大会

UN LIBRARY

JUL 22 1977



SECTION

Distr.
GENERAL

A/32/143
19 July 1977

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第三十二届会议

请求在第三十二届会议的
临时议程上列入一个项目

多边条约拟订程序的审查

一九七七年七月十九日澳大利亚、埃及、
印度尼西亚、肯尼亚、墨西哥、荷兰和
斯里兰卡驻联合国代表给秘书长的信

我们谨按照大会议事规则第十三条的规定，请求在第三十二届会议的议程上列入一个题为“多边条约拟订程序的审查”的项目。

按照议事规则第二十条附上一项解释性备忘录。

澳大利亚常驻代表

哈里（签名）

肯尼亚共和国常驻代表团代办

弗朗西斯·姆·卡西纳（签名）

阿拉伯埃及共和国

常驻副代表

代办

阿卜杜勒·哈利姆·巴达维（签名）

墨西哥常驻代表

罗伯托·德罗森茨维格·迪亚斯

（签名）

印度尼西亚大使

常驻代表

哈·安瓦尔·萨尼 (签名)

荷兰王国驻联合国

代理常驻代表

斯佩亚尔特·范武尔登 (签名)

斯里兰卡共和国

常驻代表

汉·谢利·阿梅拉辛格 (签名)

附 件

解释性备忘录

1. 澳大利亚外交部长曾在他向大会第三十一届会议的发言中提到澳大利亚代表一九七五年在第六委员会上说过，^a 联合国审查国际社会拟订多边条约的程序的时机已经成熟。 他说：

“我们拟订多边国际条约的办法是各不相同的、不确定的、而且常常是试验性的、没有效率的。 会员国政府，尤其是发展中国家的政府，负有重责；难道国际社会不能找出更为经济有效的草拟公约的办法吗？”^b

A. 倡议的目的

2. 这个倡议的目的是要大家审查联合国或在它主持下拟订多边条约所用的方法。 作此审议应该直接查明所用的办法是否有效而经济地符合国际社会要求的或情况许可下的需要。 如审查的结果——可能如此——显示所用的办法仍有可以改善之处，大会就应当考虑采取达到这个目标的步骤。

3. 必须强调，本建议只涉及在联合国里拟订多边条约案文所用的方法。 本倡议是向前看的，不是退后的。 尽管必须先从过去所用的程序着手，目标在于改善将来使用的方法。 这个倡议并不涉及各项条约的实质内容，除非一项条约的主题可能与辨明拟订条文的最好的程序有关连。 这个倡议的目标也不会越出拟订多边条约程序的范围。 这项工作的范围很大，本身是一件值得进行的工作，因此现在应该可以强调只以条约拟订程序为限。

a 《大会正式记录，第三十届会议，第六委员会》第一五四一次会议，第16段。

b 同上，《第三十一届会议，全体会议》，第九次会议，第191段。

B. 联合国条约拟订工作的范围

4. 联合国以提出政治行为守则和拟订国际上可以接受的种种多边公约的办法谋求实现《宪章》第一条所述的宗旨。大会历届议程上都载有与联合国的条约拟订程序不同阶段有关的很多项目。在第三十一届会议议程的一二四个项目中，与拟订中或审查中涉及很多方面的多边条约有关的不下十七项。^c

5. 自从联合国创立以来的三十二年间，在它的主持下已签订了约八十个实质的公约，修正或增订早先文件的议定书约达半数，还没有计算在内。这些公约列入秘书处题为《关于秘书长保管的多边条约》的出版物内。此外，还有一些原由联合国的机构倡议的条约未归秘书长保管。可见联合国范围内的条约拟订工作是相当惊人的，这是以签订条约的数目而言，尤其以所涉的范围和有关问题的复杂性方面来说的。

6. 看看联合国会议日程表，就可以知道国际立法工作的繁重。在任何一年里，联合国会员国要参加最少十来个条约某一阶段的拟订工作。会员国除须参与讨论案文的会议外，还须在各自的首都审议针对各项草案应采的政策、批准以及已完成而认为可以接受的案文的法律执行问题。这些程序使各国的行政当局负荷极重，对新国或小国尤其如此，实在用不着多讲。

^c 包括下列各项题目：利用人造地球卫星进行直接电视广播应守原则；基于人道理由可予禁止或限制使用的燃烧武器和其他特定常规武器；全面禁止核试验和热核试验；禁止为军事或任何其他敌对目的使用改变环境技术；禁止发展和制造新型大规模毁灭性武器和此种武器新系统；人权与科学和技术发展；酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；消除宗教上一切形式的不容异己现象；收养法；关于国家在条约方面的继承；不使用武力；人质；国际经济发展法的规范和原则；海洋法。

7. 多边条约拟订的范围不能单就联合国本身的工作来衡量。各国在联合国系统内各专门机构、联合国系统外各区域性组织和象人道主义法会议一类个别会议方面的承担也很重。尽管并不是说这个倡议应直接注重上述其他一些机构的多边条约拟订惯例，但是，显而易见地，如要弄清楚联合国内的工作对各会员国引起问题的程度如何，就不能忽视这些惯例。

C. 使用的各种方法

8. 联合国在初步拟定和以后制订公约草案时所使用的方法随着各个主管机构甚至同一机构处理事项性质的不同而有很大的差别。某一个机构使用的方法并不一定是受到其他机构已有经验的影响，甚至也不一定受到此一机构过去习惯作法的影响。此外，目前还没有一本记录了所有方法并可以作为今后所使用最佳方法指南的条约编制技术手册。

9. 从大会第三十一届会议审议中的条约清单可以看出，任一特定时期的条约制订活动往往集中于某几个领域。这种分配情况并非固定不变的，它跟随着时间和政治局势而改变。不过，就目前而言，显然最活跃的领域是：限制核试验和核武器；控制其他武器的使用；外层空间；人权；海洋法；以及一般性的国际法事务。

10. 在每一个这些领域中，条约的产生过程各不相同。技术性法律条约主要由国际法委员会作初步的编制。这个机构谨慎而有条不紊的工作提供了一个很有益的比较标准，因此可以更充分地用来作为参考。国际法委员会的主要程序（虽然这也不是一成不变的）包括：指派一名特别报告员；编制一份特别报告或一系列的报告，其中包括分析条文草案和评论；委员会经过几次宣读而加以审议；各国政府可以通过在委员会上提出意见或参加第六委员会对委员会年度报告的辩论而获有对逐渐定形的案文进行评论的机会；然后，委员会通过最后条文草案并附加评论；大会第六委员会加以审议；最后，召开一次外交会议，用最后条文草案作为讨论的基础。因此，我们的程序是这样的：最初由一位专家来思考基本的草拟工作，跟

着由一个人数较多的专家小组来详细研究，并照顾到各国政府的反应而逐渐地编订条文；然后，只有当主题事项经过非常透彻的准备以后才召开外交会议。在每一阶段中，编制工作应有充分的记录，即使不是完全的记录。这种方法虽然还有可以改进的余地，但已在很大程度上编制成功了好几项获得广泛接受的公约。

11. 同这种极有秩序的方法相反，我们可以举出一个试验性但并不很令人满意的方法。过去十年来，海洋法就是这样发展出来的。自从一九六七年联合国决定审议各国管辖范围以外海床资源的利用问题以来就已经把议程扩大，使它包括整个海洋法。这个问题首先由一个专设委员会然后由一个特别委员会来审议；现在，外交会议已经举行了六期会议，另外还举行了无数次的会期间会议。谈判的过程十分复杂曲折，时常需要作出随机应变的办法（有一些颇有想象力，可能具有长远的价值，有的则不然）；这种过程花费很多时间，只缓慢地导致了一些尚未完全的结果。主要的工作是在工作小组和小组委员会内进行的，而它们的议事过程都没有录下记录。结果是，辩论记录在正常情况下具有重大意义并可有助于解释的一些领域却缺乏必要的记录。

12. 当然，我们可以对一九五八年结束的海洋法会议和现正进行中的谈判方法之间的差别找到一系列的解释：现正进行中的谈判比一九五八年结束的海洋法会议更具“政治性”；它是一项具有较多新创内容的法律而不是现有法律的重复；它包括的内容更多更广；从一九五八年以来国际社会已经大大地增长，从而使协议的达成变得相对地困难。可是，虽然所有这些“解释”都是事实，但是这些事实不能单独地或集体地解释为什么联合国会员国从一九六七年开始就选择或默许采用这一种特别的立法手段来从事海洋法谈判的原因；并且，鉴于这次会议进行的速度及其所经历的困难，是否采用不同的方法会得到较好的结果显然是值得考虑的。

D. 不将专门机构的工作加以扩大的查询

13. 上文列举的两个例子可以表明联合国目前采用的条约制订方法的多种多样和它们的限度。在此不应任其泛滥。相反的，一些专门机构的作法比较上轨道。国际劳工组织草拟和审议公约的程序是列于大会议事规则 E 节之中的。它清楚而明确地指出所应遵循的步骤和大会及国际劳工组织成员国的职责，并且给予一切有关各方充分的时间和机会去从事广泛而有秩序的审议和协商。在某种程度上，国际民用航空组织也是如此。民航组织的一项较为专门的任务是拟定国际标准并将适用于其活动领域的行例推荐给有关各方。不过，由于各专门机构内的现有情况与联合国的情况相去甚远，因此应当设想，只有当专门机构制订条约的方法可以有助于改良联合国的条约编制技术的时候才把它作为审议的对象。

E. 调查的性质

14. 提议的调查可能进行调查何种事项？对于以往似乎未曾详细审查过的问题必须仔细调查。例如，对于一个新题目的条约拟订着手处理的最好方法为何——由单独一名专家调查，还是由秘书处或一个委员会调查？如果由一个委员会进行，则委员会应由全体会员国组成抑或仅由若干会员国组成？委员会应由政府代表还是由专家参加？如说只有上述可供选择的办法，对吗？是否应有辅助的机构，负责协调关心某一特定题目的所有各方面的活动，并且确保编制一个反映各方观点的适当报告？此类报告的形式为何——由上述机构还是由任何其他个人或实体提出？报告应否具有标准格式？应如何提出有关事实、法律理由、建议和意见？应否要求报告设法评价各项提案对会员国国内法的影响的程度和性质？是否有必要指出国家履行条约承担义务的划一方法，其范围如何？各国最好在条约拟订程序的那一阶段提出意见？这些意见传达的最好方式为何——答复问题单、对草案提出意见，还是在委员会中讨论？一项提案在何时才认为时机成熟可以提请外交会议审议？现行外

会议的一般惯例作法是否令人满意？应否有某种方法将有关国家分成不同集团，选派代表出席会议以便缩小参加辩论的规模？经过广泛地表达意见，然后寻求共同意见以达成集体结论的方法，是否比在较少数发表意见后进行表决更为有效？会议工作结束时是否仅提出一项公约就够。还是会议应当编制一份解释或评述公约的报告——类似有些国家制定法律时所附的解释性备忘录？

15. 上面的问题只是在这方面可以提出的许多问题的一些例子。不应当把那些问题认为是提案国对各问题应有答案的特定看法或者说提案国认为这些必然是最重要的问题。这些问题只是为了说明目前极宜进行的那一类详细调查，使联合国感到它在这方面至少已履行了自我检查的任务。而且，应记住调查很可能得到如下结论：虽然对某几类题目有划一的处理办法，但对所有各类题目的办法不可能尽同。

F. 可能的着手途径

16. 至于提议的审查工作如何进行的问题，兹建议把这一项目交给第六委员会讨论，以便首先通过一项决议对问题进行深入研究。这个报告必须考虑到第六委员会辩论中发表的意见和提出的建议，然后对联合国创立以来所实际采用的各种条约拟订方法进行彻底审查。同时必须参考各专门机构采用的类似方法和各国使用的立法程序。希望这一研究报告能由秘书处在训研所的可能合作下及时编就，于一九七九年初印发。此外，还可邀请各国政府、各专门机构、国际法委员会以及对拟订多边条约具有经验的其他有关政府间组织在一九七九年七月三十一日以前提出关于这一问题的意见。这些意见也可予以印发。这个问题然后可在一九七九年大会第三十四届会议进一步加以讨论。

17. 届时可能采取的步骤，现在作出确切的建议，未免为时过早。不过，如果各会员国间达成充分协议，就可把问题交给一个小型的特设委员会审议，或

许草拟一个手册，列举各种建议的办法，以帮助联合国各机关选择在目前情况下最适于采用的条约拟订方法。手册所载各节可作为准则，但无论如何没有强制性；而且必须承认没有任何单独的一套程序能适用于所有各类条约的拟订工作。审查的一个重要目的是在简化各国参加条约拟订程序，从而尽可能便利各国批准缔订的条约，并在本国履行这些条约所承担的义务。特设委员会工作结束后可再度把问题交给第六委员会审议，以便作出适当的结论。

18. 联合国是全世界的主要国际合作工具。无论对这个问题的看法如何，实际经过三分之一世纪极多的条约拟订活动后，还未着手评价其条约拟订方法的适当性，这似乎不大符合国际社会应有的作业效率标准；现在应当是开始的时候了。
