



国际法委员会
关于第二十四届会议工作的
报告书

一九七二年五月二日至七月七日

大会

正式纪录：第二十七届会议
补编第 10 号 (A/8710/Rev.1)

联合国

国际法委员会
关于第二十四届会议工作的
报告书

一九七二年五月二日至七月七日

大会

正式纪录：第二十七届会议
补编第 10 号 (A/8710/Rev.1)



联合国

一九七三年，纽约

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号,就是指联合国的某一个文件。

目 次

	<u>页次</u>
简 称	vii
说 明	vii

章次

	<u>段次</u>	
一 本届会议的组织	1-13	1
A. 委员及出席情形	2- 3	1
B. 职员	4	2
C. 起草委员会	5	3
D. 关于外交代表和其他依国际法应受保护 人员的保护和不可侵犯问题工作小组	6	3
E. 秘书处	7	4
F. 议程	8- 9	4
G. 秘书长讲话	10-13	5
二 条约方面的国家继承	14-53	7
A. 导言	14-52	7
1. 委员会会议经过简述	14-24	7
2. 国家惯例	25-27	12
3. 研究本专题所得出的“国家继承”概念	28-30	13
4. 条约继承和一般条约法的关系	31-34	14
5. 自决原则和关于条约继承的法律	35-38	16

章次

段次 页次

6. 条款草案的一般特征	39-52	18
(a) 草案的形式	39-41	18
(b) 草案的范围	42-44	19
(c) 草案的结构	45-52	20
B. 委员会通过的决议	53	22
C. 关于国家对条约的继承的条款草案		23
第一编 一般规定		23
第二编 领土的移转		69
第三编 新独立国家		73
第一节 总则		73
第二节 多边条约		82
第三节 双边条约		126
第四节 暂时适用		145
第五节 两个或两个以上领土组成的国家		151
第四编 国家的合并、解体和分离		160
第五编 条约订定的疆界制度以及其他关于领土的制度		191
第六编 杂项规定		214
三 外交代表及其他依国际法应受特别保护人员的保护及不可侵犯问题	54-69	216
A. 导言	54-69	216
1. 委员会会议经过摘要	54-64	216
2. 条款草案的范围、目的和结构	65-69	220

<u>章次</u>	<u>段次</u>	<u>页次</u>
B. 关于防止和惩治对外交代表和其他受国际保护人员犯罪的条款草案		224
四 关于其他项目的工作进展	70-76	250
A. 国家对条约以外事项的继承	71	250
B. 国家责任	72-73	251
C. 最惠国条款	74-75	251
D. 国家和国际组织间或在两个或两个以上国际组织间所缔结的条约问题	76	252
五 委员会的其他决定和结论	77-116	253
A. 关于国际水道非航行使用的法律	77	253
B. 未来工作的安排	78- 79	253
C. 和其他机构的合作	80- 106	254
1. 亚非法律咨商委员会	80- 88	254
2. 欧洲法律合作委员会	89- 97	255
3. 美洲法律委员会	98-106	257
D. 第二十五届会议的日期和地点	107	260
E. 列席大会第二十七届会议的代表	108	260
F. 吉尔贝托·阿马多纪念讲学	109-111	260
G. 国际法研究班	112-116	261

附 件*

各会员国对外交代表及其他依国际法应受特别保护人员的保护及
不可侵犯问题按照大会第二七八〇号决议 (XXVI) 第三节规
定送交国际法委员会的意见 263

* 本附件所载意见原以文件A/8710/Add.1和A/8710/Add.2分发。

简 称

比荷卢关经盟	比荷卢关税和经济同盟
保护创作权局	国际保护创作权联合局
经互会	经济互助委员会
欧经共同体	欧洲经济共同体
欧自贸协	欧洲自由贸易协会
欧原盟	欧洲原子能联盟
粮农组织	联合国粮食及农业组织
总协定	关税及贸易总协定(又缔约国和秘书处)
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	政府间海事协商组织
电讯联盟	国际电讯联盟
拉美自贸协	拉丁美洲自由贸易协会
美洲组织	美洲国际组织
非统组织	非洲统一组织
阿联	阿拉伯联合共和国
贸易法委会	联合国国际贸易法委员会
教科文组织	联合国教育科学及文化组织
训研所	联合国训练研究所
万国邮盟	万国邮政联盟
卫生组织	世界卫生组织

* * *

说明：引文加划底线

凡引文加注 * 号是表示前面一句的底线是专题报告员加上以示特请注意的。

第一章

本届会议的组织

1. 国际法委员会是根据一九四七年十一月二十一日大会第一七四号决议(II)、并依照该决议附件所载、后来又经过修正的委员会规程设立的。委员会自一九七二年五月二日至七月七日在日内瓦联合国办事处举行了第二十四届会议。本报告叙述委员会这一届会议的工作情况。报告第二章有关条约方面的国家继承,说明了委员会在这一专题方面的工作,并载有委员会暂时通过的有关条款草案三十一条和评注。第三章有关外交代表和其他依国际法应受特别保护人员的保护和不可侵犯问题,说明了委员会在这一专题方面的工作,并载有委员会通过的有关条款草案十二条和评注。第四章说明委员会对议程上下列各专题的工作进度,这些专题是:(一)条约以外其他事项上的国家继承;(二)国家的责任;(三)最惠国条款;(四)国家和国际组织、或两个或两个以上国际组织间所订条约的问题。第五章是有关委员会今后工作的安排、和一些行政及其他问题。

A. 委员及出席情形

2. 委员会由下列委员组成:

罗伯托·阿苟 (Roberto AGO) 先生 (意大利);

贡萨洛·阿尔西瓦 (Gonzalo ALCIVAR) 先生 (厄瓜多尔);

米兰·巴尔托希 (Milan BARTOS) 先生 (南斯拉夫);

穆罕默德·贝德贾威 (Mohammed BEDJAOUI) 先生 (阿尔及利亚);

苏阿特·比耳格 (Suat BILGE) 先生 (土耳其);

豪尔赫·卡斯塔涅达 (Jorge CASTAÑEDA) 先生 (墨西哥);

阿卜杜拉·埃耳-埃里安 (Abdullah EL-BRIAN) 先生 (埃及);

塔斯林·欧·伊莱亚斯 (Taslim O. ELIAS) 先生 (尼日利亚) ;
艾德瓦尔德·汉布罗 (Edvard HAMBRO) 先生 (挪威) ;
理查德·卡尼 (Richard D. KEARNEY) 先生 (美利坚合众国) ;
纳根德拉·辛格 (NAGENDRA SINGH) 先生 (印度) ;
罗伯特·昆廷-巴克斯特 (Robert QUENTIN-BAXTER) 先生 (新西兰) ;
艾尔弗雷德·腊曼加索阿维纳 (Alfred RAMANGASOAVINA) 先生 (马达加斯加) ;
保罗·罗伊特 (Paul REUTER) 先生 (法国) ;
泽农·罗西德斯 (Zenor ROSSIDES) 先生 (塞浦路斯) ;
何塞·马里亚·鲁达 (José María RUDA) 先生 (阿根廷) ;
何塞·塞德·卡梅拉 (José SETTE CÂMARA) 先生 (巴西) ;
阿布杜耳·哈金·塔比比 (Abdul Hakim TABIBI) 先生 (阿富汗) ;
阿尔诺耳德·季·普·塔梅斯 (Arnold J.P. TANMLES) 先生 (荷兰) ;
杜杜·锡昂 (Doudou THIAM) 先生 (塞内加尔) ;
鹤冈千仞先生 (日本) ;
尼古拉伊·乌沙科夫 (Nikolai USHAKOV) 先生 (苏维埃社会主义共和国联盟) ;
恩德雷·乌斯托尔 (Endre USTOR) 先生 (匈牙利) ;
汉弗莱·沃尔多克 (Humphrey WALDOCK) 爵士 (大不列颠及北爱尔兰联合王国) ;
木斯塔法·卡米耳·亚西恩 (Mustafa Kamil YASSEEN) 先生 (伊拉克) 。

3. 全体委员出席了委员会第二十四届会议各次会议。

B. 职员

4. 一九七二年五月二日委员会第一一四九次会议选出下列职员：

主席：理查德·卡尼先生；

第一副主席：恩德雷·乌斯托尔先生；

第二副主席：艾尔弗雷德·腊曼加索阿维纳先生；

报告员：贡萨洛·阿尔西瓦先生。

C. 起草委员会

5. 一九七二年五月十五日委员会第一一五八次会议委派下列委员组成起草委员会：

主席：恩德雷·乌斯托尔先生；

委员：罗伯托·阿苟先生，豪尔赫·卡斯塔涅达先生，塔斯林·欧·伊莱亚斯先生，纳根德拉·辛格先生，罗伯特·昆廷-巴克斯特先生，保罗·罗伊特先生，阿尔诺耳德·季·普·塔梅斯先生，尼古拉伊·乌沙科夫先生，汉弗莱·华尔多克爵士及木斯塔法·卡米耳·亚西恩先生。

贡萨洛·阿尔西瓦先生以委员会报告员身份参加了起草委员会的工作。

D. 关于外交代表和其他依国际法应受保护人员的保护和不可侵犯问题工作小组

6. 一九七二年五月三日委员会第一一五〇次会议设立了一个关于外交代表和其他依国际法应受保护人员的保护和不可侵犯问题工作小组，组成如下：

主席：鹤冈千仞先生；

委员：罗伯托·阿苟先生，艾德瓦尔德·汉布罗先生，何塞·塞德·卡梅拉先生，杜杜·锡昂先生及尼古拉伊·乌沙科夫先生。

同时决定，委员会主席，理查德·卡尼先生需要时也将出席工作小组的会议。

E. 秘书处

7. 主管法律事务副秘书长康斯坦丁·斯塔夫罗波洛斯 (Constantin A. Stavropoulos) 先生出席了一九七二年六月十二日至十四日举行的第一一七七至第一一七九次会议，在会议中代表秘书长。法律事务部编纂司司长尤里·里巴柯夫 (Yuri M. Rybakov) 先生在本届会议的其他各次会议代表秘书长，并担任委员会秘书。尼古拉斯·塔斯伦柯 (Nicolas Teslenko) 先生担任委员会副秘书长，圣蒂亚哥·托雷斯-贝纳德斯 (Santiago Torres-Bernárdez) 先生担任高级助理秘书。雅克琳·达希 (Jacqueline Dauchy) 女士和爱德华多·巴伦西亚-奥斯皮纳 (Eduardo Valencia-Ospina) 先生担任助理秘书。

F. 议程

8. 委员会通过第二十四届会议议程，项目如下：

1. 国家继承：

(a) 条约方面的继承；

(b) 条约以外事项的继承。

2. 国家责任。

3. 最惠国条款。

4. 国家和国际组织、或两个或两个以上国际组织间所订条约的问题。

5. 外交代表和其他依国际法应受特别保护人员的保护和不可侵犯问题

(大会第二七八〇号决议 (XXVI) 第三节第 2 段)。

6. (a) 委员会长期工作计划的探讨：秘书长编制的“国际法探讨” (A/CN.4/245)；^①

① 将在国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷（第二编）内印出。

(b) 优先研讨《关于国际水道非航行用途法规》专题（大会第二七八〇号决议 (XXVI) 第一节第 5 段）。

7. 今后工作的安排。
8. 和其他机构的合作。
9. 第二十五届会议的日期和地点。
10. 其他事项。

9. 委员会本届会议共举行了公开会议五十一次（第一一四九至第一一九九次会议）。除此以外，起草委员会举行了十次会议，关于外交代表和其他依国际法应受特别保护人员的保护和不可侵犯问题工作小组也举行了十次会议。委员会主要审议了项目 1 (a)（条约方面的国家继承）和项目 5（外交代表和其他依国际法应受特别保护人员的保护和不可侵犯问题）；委员会就这两个项目各别通过了一整套的条款草案。由于在十个星期的届会期间完成两件条款草案已经有很大困难，委员会对议程上的其他专题没有加以审议。可是，因为专题报告员在本届会议已就其中若干专题提出了各项报告，委员会决定在本报告第四章中说明因这些报告的提出而在各该专题工作方面得到的进展。

G. 秘书长讲话

10. 联合国秘书长于一九七二年七月四日第一一九四次会议向委员会致词。

11. 主席向秘书长表示敬佩，说秘书长自就职以来，曾积极致力于循尊重法律原则的途径解决某些困难问题。秘书长不但是一个练达的法学家，担任和平使用外空委员会主席，对发展外空法作出了贡献，而且来自一个法律人材辈出、并与国际法的进展有密切关联的国家，这从联合国主持通过的几件重要编纂公约的标题就可以看出。

12. 秘书长强调了国际法的重要、和它在现代生活中的效用。他强调说，如

果不严格遵守国际法规则和联合国宪章的基本原则，就不可能保卫和平与增进世界各国的一般福利。从长期看，除了依据国际法推行和平共存政策以外，别无其他办法；决不能因为思想观念和社会制度的不同而妨碍到正常国际关系，这种关系所依据的是大会在《关于各国建立友好关系和合作的国际法原则宣言》中所曾郑重宣布的一些原则。在强调了委员会工作的重要和工作品质以后，秘书长说，由于政治、经济和社会生活的发展、以及科学技术革命的结果，大家对于人类为建立并维持国际秩序而设想到的一切方法，尤其是对于国际法正有着迫切的需求。于此，秘书长希望委员会在审查长期方案时，能设法增强国际法在联合国体系中的效用。重要的是，今后应该较过去更积极地致力于国际法的编纂和逐渐发展。秘书长在总结时强调了第二十四届会议所讨论的各专题在实际上和理论上的重要，并说委员会在向大会提出的报告中必将再一次不负对它工作的高度期望。

13. 主席接着说，必须更快地推动委员会的重要工作。他强调说，委员会议程上需要优先注意的专题这么多，要用现有的资源和工作方法处理所有这些专题是不可能的。因此，他表示希望说，如果委员会在这一方面有所提议，秘书长会给予同情的考虑。

第二章

条约方面的国家继承

A. 导言

1. 委员会会议经过简述

14. 一九六七年国际法委员会第十九届会议为处理“国家和政府的继承”^②作了新的安排。它决定把本专题分配给一个以上的专题报告员，根据〔国家和政府继承问题小组委员会〕在一九六三年所提报告^③中规定，并经国际法委员会在同年同意的关于本专题纲要中的三个主要纲目进行分配，这些纲目是：(一) 条约方面的继承，(二) 条约以外事项的继承^④，(三) 国际组织会员地位的继承。

15. 一九六七年，委员会又委派了汉弗莱·沃尔多克爵士担任关于条约继承问题的专题报告员、穆罕默德·贝德贾威先生担任条约以外其他事项继承问题的专

- ② 关于本专题全部历史背景的详细说明，参看大会正式记录，第二十三届会议，补编第9号(A/7209/Rev.1)，第21页起第29至第42段（国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，英文本第213页起，文件A/7209/Rev.1，第29—42段）；又同上，第二十四届会议，补编第10号(A/7610/Rev.1)，第19页起，第20至第34段（国际法委员会年鉴，一九六九年，第二卷，英文本第222页起，文件A/7610/Rev.1，第20—34段）。
- ③ 同上，第十八届会议，补编第9号(A/5509)，41页，附件二（国际法委员会年鉴，一九六三年，第二卷，英文本260页，文件A/5509，附件二）。
- ④ 原称“条约以外渊源所生权利与义务的继承”。参看大会正式记录，第二十三届会议，补编第9号(A/7209/Rev.1)，25页，第46段（国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，英文本216页，文件A/7209/Rev.1，第46段）。

题报告员。委员会决定目前暂时不处理第三个纲目：“国际组织会员地位的继承”。^⑤

16. 上面提到的委员会决定在大会第二十二届会议时得到第六委员会的普遍支持。大会在一九六七年十二月一日决议第二二七二号 (XXII) 中重申决议第二一六七号 (XXI) 的规定，建议委员会“参照大会决议第一七六五号 (XVII) 和第一九〇二号 (XVIII) 中的意见和考虑”，继续进行关于国家和政府继承方面的工作。此后，大会在一九六八年十二月十一日决议第二四〇〇 (XXIII) 和一九六九年十一月十二日决议第二五〇一号 (XXIV) 中又提出了同样的建议。

17. 从一九六八年到一九七二年，关于条约继承问题的专题报告员汉弗莱·沃尔多克爵士，曾就该专题提出了五次报告。第一次报告^⑥属于初步性质，已在一九六八年由委员会第二十届会议审议。委员会讨论了报告后认为无须作出任何正式决定。^⑦委员会注意到，专题报告员把他的任务解释为只限于条约方面的继承，就是过去缔结并适用于某一领土的条约在领土主权变更以后到底在何种程度上仍可适用于该领土；他提议以本专题主要只关涉到条约方面的继承为基础，进行工作。^⑧各方面意见的撮要已载入委员会该届会议报告中备考。^⑨同时，大家都同意专题报

⑤ 同上，第二十二届会议，补编第 9 号 (A/6709/Rev.1)，第 24 页，第 38—41 段 (国际法委员会年鉴，一九六七年，第二卷，英文本第 368 页，文件 A/6749/Rev.1，第 38—41 段)。

⑥ 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，英文本第 87 页，文件 A/CN.4/202。

⑦ 大会正式记录，第二十三届会议，补编第 9 号 (A/7209/Rev.1)，第 80 至第 81 段 (国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，英文本第 221 页，文件 A/7209/Rev.1，第 80 至 81 段)。

⑧ 同上，第 82 段 (同上，第 82 段)。

⑨ 同上，第 29 页起，第 83 至 91 段 (同上，第 216 页起，第 83—91 段)。

告员对委员会同届会议就条约以外事项的继承进行一般辩论时关涉到条约继承的一些方面，应给予注意。^⑩

18. 委员会第二十二届会议对专题报告员于一九六九年和一九七〇年提出的第二次^⑪，和第三次^⑫报告中的条款草案一并作了初步审议。第二次报告中的条款草案四条处理了某些用语，领土从一国转移到另外一国（“移动条约边界”原则），移交协定和继承国的片面宣告。第三次报告载有关于用语的其他规定，关于“新国”参加条约的条款草案八条，关于“新国”在多边条约中的地位的一般规则，和关于行使通知继承权利的时限问题的一个备忘录。

19. 由于讨论的性质，委员会只表示赞同专题报告员处理本专题的一般方法，对于所审议的条款草案的实质则不作任何正式决定。但委员会在它于一九七〇年向大会提出的报告中对于专题报告员的提案和参加讨论各委员的意见都载有详细撮要。^⑬大会在一九七〇年十一月十二日第二六三四号决议（XXV）中建议委员会继续工作，以便完成关于条约方面的国家继承各条款草案的初读。

20. 专题报告员在一九七一年委员会第二十三届会议提出了第四次报告^⑭，内容是关于用语的其他规定，和有关“新国”在双边条约中的地位的一般准则的其他五条条款草案。委员会因为急于要完成关于国家在与国际组织关系上之代表权的草案，又因为缺少时间，所以没有审议条约方面的国家继承这个专题。但它决定

⑩ 同上，第24页起，第45至第79段（同上，英文本第216页起，第45—79段）。

⑪ 国际法委员会年鉴，一九六九年，第二卷，英文本第45页，文件A/CN.4/214及Add.1及2。

⑫ 同上，一九七〇年，第二卷，英文本第25页，文件A/CN.4/224及Add.1。

⑬ 大会正式记录，第二十五届会议，补编第10号（A/8010/Rev.1），第31页起第37至第63段（国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，英文本第301页起，文件A/8010/Rev.1，第37至63段。）

⑭ 国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷（第一编），文件A/CN.4/249。

在该届会议报告中列入一节，由专题报告员说明有关本专题的工作进度。^⑮

21. 专题报告员在本届会议提出了第五次报告^⑯，其中载有第二、第三和第四各次报告中尚未列入的条款草案，这一系列的条款草案至此已全部完成。报告处理的是适用于特定种类的继承和“处分性”、“地方性”和“领土性”条约的一些规则。报告载有新的条款草案七条。关于特定种类继承的部分所处理的是保护国、委任统治和托管、和协同国家，非联邦和联邦国家联盟的组成，国家联盟的解散和一个国家分成两个或两个以上国家等其他方式的分裂。报告中也载列了“国家联盟”的定义和除了“国家联盟”以外由两个或两个以上领土结成的“国家”的注解。

22. 委员会审议了专题报告员在第一一五四至第一一八一次、第一一八七次、第一一九〇次和第一一九二至第一一九五次会议提出的第二、第三、第四和第五各次报告，并将其中所载的条款草案发交起草委员会。委员会第一一七六次、第一一七七次、第一一八一次、第一一八七次、第一一九六和第一一九七次会议审议了起草委员会报告；起草某些一般性规定的正文也是起草委员会的一项任务。委员会第一一九七次会议通过了大会决议第二七八〇号（XXVI）所建议的关于条约方面国家继承的一件临时草案。委员会通过的条款草案全文及其评注载列在下面本章C节。

23. 依照委员会规程第十六条和第二十一条，委员会决定将临时条款草案经由秘书长递交各会员国政府，征取它们的意见。

24. 自一九六二年以来，秘书处按照委员会的要求编制并散发了有关本专题的下列文件和书刊：(a) 关于“国家继承和联合国国籍的关系”的一分备忘录（A/CN.4/149

⑮ 大会正式记录，第二十六届会议，补编第10号（A/8410/Rev.1），第63页起第62-70段，国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷，（第一编），文件A/8410/Rev.1，第62-70段。

⑯ 将在国际法委员会年鉴，一九七二年，第二卷内印出。

及 Add. 1);^⑰ (b) 关于“国家继承和由秘书长任保管机关的一般多边条约的关系”的一份备忘录^⑱; (c) 标题为“国际法庭有关国家继承各项判决的摘要”的一份研究报告^⑲及其补编 (A/CN. 4/232)^⑳; (d) 标题为“各国国内法院关于国家和政府继承的判决摘要”的一份研究报告^㉑; (e) 关于“国家继承多边条约”专辑的七份研究报告, 标题分别为: “国际保护文学和艺术作品联盟: 一八八六年伯尔尼公约和其后的订正文件”(研究一), “常设仲裁法庭和一八八九年及一九〇七年海牙公约”(研究二), “日内瓦人道公约和国际红十字会”(研究三), “国际保护工业财产联盟: 一八八三年巴黎公约和其后订正文件及特别协定”(研究四), “关税及贸易总协定(总协定)及其辅助文件”(研究五)^㉒, “联合国粮食及农业组织: 规约及在组织内签订, 并由总干事保存的多边公约和协议”(研究六)^㉓及“国际电讯联盟: 一九三二年马德里及一九四七年大西洋城国际电讯公约和电报、电话、无线电及额外无线电条例”(研究七)^㉔; (f) 关于“国际继承和双边条约”的三份研究报告, 标题分别为“引渡条约”(研究一)^㉕, “航空运

⑰ 国际法委员会年鉴, 一九六二年, 第二卷, 英文本第 101 页, 文件 A/CN. 4/149 及 Add. 1.

⑱ 同上, 英文本第 106 页, 文件 A/CN. 4/150.

⑲ 同上, 第 131 页, 文件 A/CN. 4/151.

⑳ 同上, 一九七〇年, 第二卷, 第 170 页, 文件 A/CN. 4/232.

㉑ 同上, 一九六三年, 第二卷, 第 95 页, 文件 A/CN. 4/157.

㉒ 同上, 一九六八年, 第二卷, 第 1 页, 文件 A/CN. 4/200 及 Add. 1 和 2.

㉓ 同上, 一九六九年, 第二卷, 第 23 页, 文件 A/CN. 4/210.

㉔ 同上, 一九七〇年, 第二卷, 第 61 页, 文件 A/CN. 4/225.

㉕ 同上, 英文本第 102 页.

输协定”（研究二）及“贸易协定”（研究三）^{②⑥}；(g) 联合国立法丛书一卷：“关于国家继承的资料”^{②⑦}，内容是各会员国政府应秘书长请求所提供或指出的材料。委员会在本届会议又把该卷补编编为文件A/CN.4/263散发。

2. 国家惯例

25. 大会在一九六二年十一月二十日第一七六五号决议(XVII)和一九六三年十一月十八日第一九〇二号决议(XVIII)中建议委员会继续进行关于国家继承问题的的工作，“并适当顾到第二次世界大战以来达成独立各国的意见”。这些新国家多数都是脱胎于前附属领土，它们的例子是过去二十五年中发生继承问题的最通常方式，在当前历史关头，大会在建议中特别强调这一点是不言而喻、无须解释的。因此，委员会在关于本专题的研究中一直特别注意上述各项大会决议中提到过的那些新独立国家采用的惯例，同时也不忽略一些历史较久国家的有关惯例。在新独立国家产生时，关于条约继承问题，由于问题的本质，必然会牵涉到与其他现有国家建立双方同意的关系的问题，如果事关多边条约，那还会牵涉到数目很多的其他国家。今天，如果有一个新国家产生，继承问题除了牵涉到许多旧有国家以外，还会牵涉到同样多的最近新独立的国家。

26. 通常，较近的惯例当然必须多少予以优先注意，作为当代“法意”的证明，特别是遇到条约方面国家继承的情况，因为时常并广泛使用的现代惯例，往往淹没了较早的先例。例如条约方面的，但是如对较早和较后先例的价值作出太精细的区分，也没有用处，因为引起条约方面继承问题的一些局势，其基本因素在较早的先例和现代事例中，都大致相同。而且，在近年的惯例中，关于新国家脱胎

②⑥ 将在国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷内印出，文件A/CN.4/243和A/CN.4/243Add.1。

②⑦ 联合国出版物，销售品编号，E/P.68.V.5。

于附属领土的事例，固然特别众多，但在其他事例方面，例如脱离、一个现有国家分为数国、几个国家结成联盟，和国家联盟的解散等方面，则就未必尽然。委员会也不能不想到，非殖民化时代已将近结束，所以今后如发生继承问题，想必是在这些其他事例方面。因此，委员会看情形需要也查考了与此类事例有关的较早先例。在审查各项先例时，委员会曾设法弄清楚到底在何种程度上国家惯例不过是一种政策的表现、在何种程度上和在那几点上又表示了法律权利和义务。

27. 此外，委员会也想到，在今天，已经有一些影响到国家继承惯例的新因素发生了作用。特别重要的是，国家间愈来愈互相依赖，这一点在某种程度上影响到继承国在关于继续承担它所继承领土原有的条约义务这一方面的政策，还有，现代先例也反映了国家间依据联合国宪章原则维持并发展关系的惯例。同样重要的是，国际组织的成长速度很快，它们在发展保管条约办法和收集及散播关于继承国条约关系的资料等方面的贡献也很大。

3. 研究本专题所得出的“国家继承”概念

28. 从国内法继承概念引来的比喻，往往见于法律著作，国家惯例中有时也有这种比喻。法律著作者和国家惯例还有一种相当自然的趋向，把“继承”一词方便地认作是一个国家接受先前适用于其领土——主权现在已归属于它——的权利和义务的行为，至于到底是真正是由于法律的运行而发生继承，还是只不过是关系国家自愿商定的安排，则一概不论。然而，以国内法作比喻，不管在某几点上是如何的有连带关系，如何有价值，但就国际法而言，必须要审慎将事，因为把国家和个人的法人地位相比喻，忽略了两者的基本相异之点，可能会造成从国内法而来的不合理的结论。

29. 委员会在研究了关于条约继承问题的专题后，决定在对待继承问题时把一

个国家取代另一个国家担负某一个领土在国际关系方面的责任，和条约权利和义务从被继承国转移到继承国这两者之间，作出明确区分。这项概念的另一个因素是，被继承国在国家继承发生以前就一个领土所作的受条约拘束的承诺，使领土与条约发生了法律上的关联，从而产生某些法律后果。

30. 为了要明确区分一国取代另一国和权利义务的移转，委员会在第二条中对草案内“国家继承”一词意义作了明确规定。依照这项规定，各条款内使用的“国家继承”一词只是指一个领土在国际关系方面的责任的改变，对于所有因此种改变而在法律上发生的权利义务问题都略而不提。所以，因草案所明确规定的“国家继承”而产生的条约权利和义务应参照条款中各条的具体规定加以确定。

4. 条约继承和一般条约法的关系

31. 仔细审查国家惯例以后，也找不到任何一般性的学说，可据以适当解决各种条约继承问题。因为采用的解决办法多种多样，所以很难用可以具体解决每一种事例的有关“继承”的基本原则来解释这种惯例。在法律著作中也可以找到许多有关继承问题的不同理论，这就使问题更为棘手。如果采用任何一项具体理论，几乎必然会发现，如果把它适用于国家、组织和条约保管机关的实际惯例，结果只会使惯例或理论都失其原形。但如果在处理条约继承问题时能从条约法的观点出发，那么在实际运用时是可以看出某些一般性的规则的。

32. 从国家惯例看，关于条约方面的国家继承的法律编纂工作似乎是在条约法范围内测定“国家继承”所产生的影响，而不是反过来。所以在处理条约方面的国家继承问题时，必须经常记住与一般条约法的关系。因为目前对一般条约法最具权威的解说是一九六九年维也纳条约法公约，^{②⑧}国际法委员会认为不得不把有关

②⑧ 公约全文见联合国条约法会议正式记录，会议文件（联合国出版物，销售品编号

E70 . V. 5) 第 289 页。

国家继承和条约的法律纳入该公约的范围，把该公约的规定看作必要的规范。

33. 在编纂条约法期间，的确发生过关于如何处理国家继承的问题，委员会在对条约法条款草案的评注中也曾几次提到这个问题。为了方便起见，同时主要也是为了不要再耽延完成一般条约法的编纂工作，委员会最后决定在草案中列入一条一般性的保留，与维也纳公约第七十三条中对一般条约法上国家继承问题的保留类似。

34. 因此，现在提出的条款草案事先已假设了维也纳条约法公约的规定，文字和用语的存在。 本草案序言部分的几项规定，例如关于适用范围、用语、不在草案范围内的事例、组设国际组织的条约或由国际组织通过的条约、以及不管是否有条约存在而由国际法所生的义务，都紧凑地沿用了维也纳公约中那些相应规定的文字。 在一个例子，就是关于保留的条款中，曾明白地提到了维也纳公约的有关条款；在其他例子，象关于通知继承的条款，在作了适合本专题的必要修正后，都把维也纳公约的某些规定照录。

5. 自决原则和关于条约继承的法律

35. 委员会也顾虑到了联合国宪章原则，特别是自决原则，对于有关条约继承的现代法的影响。为此理由，它认为不能同意有些法学家^{②9}所提出的论点，就是现代法已经、或应该假定，一个“新独立国家”除非在合理期间内宣布相反的意思，就表示已同意前此对其领土有国际效力的任何条约仍然有效。提出这种主张的人无疑地是因为看到国与国之间愈来愈互相依赖，在继承事例中维持连续不断的条约关系有其好处，以及在非殖民化时代，新独立国家对于被继承国条约的连续不断有效，已经大部分表示接受。但是，这项假定牵涉到与制订新独立国家继承法律的一般态度有关的一个基本原则问题。

36. 委员会在研究了各国惯例后得出结论，认为在政策方面承认遇发生继承事例时一般最好能够保持某种持续的条约关系，是一回事，但把这项政策转化为法律假设却是另一回事。照委员会的意见，新国家象一片“空白石板”，不受任何约束重新建立条约关系这项传统原则如果能够被正确了解并受到适当限制，更符合于自决原则。同时，这项原则也很能够配合前附属领土作为新独立国家出现的那种局势。因此，委员会认为自决原则对条约继承法律的主要影响正就是把从条约继承事件的惯例中得出的新独立国家象空白石板不受任何约束重新建立条约关系这项传统原则确认为基本的准则。

37. 委员会愿强调，用“空白石板”作譬喻，不过是要方便而简洁地说明新独立国家一般都不受其前身被继承国条约义务的约束。但是如果不顾到关于新独立国对被继承国的条约处所地位的其他原则，那么这个比喻就易滋误解。首先，第

②9 参看国际法协会，第五十三届会议报告，布宜诺斯艾列斯，一九六八年，（伦敦，一九六九年），第XXIII至XV页，〔决议〕和〔新国家继承被继承国条约及某些其他业务问题委员会临时报告〕，英文本第596至第632页。

十二条和第十三条评注都清楚说明，现代条约的惯例承认新独立国家在某些情况下，对于被继承国在独立日期原为“当事国”或“缔约国”的任何不属于限制性质的多边条约，有权成为一个当事国。换句话说，因为在独立以前被继承国已同意受一项多边条约的约束，而同意行为所关涉的是目前在继承国主权管辖下的领土，则在领土和条约之间就产生了法律关连，由于条约的存在，被继承国如果愿意，就有权以自己名义作为一个单独的当事国或缔约国参加条约。如果是限制性多边条约和双边条约，继承国在得到关系国家同意后可以援引它的领土和条约间的类似法律关连作为使条约继续生效的根据。因此，就关于国家继承的现代法律来说，所谓“空白石板”原则在通常情形下决不是要在一个领土成为新独立国家出现时使它的条约关系全部中断。现代法律一面让新独立国家可以依据空白石板原则自由决定它自己的条约关系，另一方面也让它可以有方法尽量使条约连续不断的有效，以期符合它自己与参加被继承国条约的其他国家的利益。此外，空白石板原则在任何情况下都并不解除一个新独立国家尊重有关疆界解决协议和某些其他有关领土情形的条约所规定的义务。

38 联合国成立以来，关于国家继承的惯例中的主要新因素是由继承国和被继承国缔订协议，通常称作“移交”或“继承”协议规定条约权利和义务继续有效，或由继承国“片面宣布”在国家继承发生后对条约的立场。关于移交协议，除了在一般条约法上可能引起的法律效力问题之外，很明显的，一项移交协议本身并不就使继承国与被继承国所订条约的其他当事国之间的关系，有所改变。对于纯粹片面的宣告，那就更是如此了。总之，不管移交协议和片面宣告等文书对促进条约关系的持续如何有用，国家继承的效果主要还得遵循关于条约继承的一般法律。

6. 条款草案的一般特征

(a) 草案的形式

39. 关于条约方面国家继承的法律编纂的最后形式，及其与一九六九年维也纳条约法公约的确切关系，显然须在较后阶段，等到委员会参照了各国政府的评论和意见，完成对条款草案的二读时，再行决定。到那时，委员会将依照其规程的规定，就这些事项提出它所认为适当的建议。

40. 委员会兹对这些建议并不作出预断，先按照大会建议，把关于条约方面的国家继承的研究用一组条款草案的方式表达出来。条款草案的编订方式，是要使草案能够在决定缔订公约时，成为缔订公约的基础。无论如何，委员会认为编订条款草案是研究和确定关于条约方面国家继承的国际法规则的最适当有效的方法。

41. 关于这一点，委员会认为在编纂国家继承法律时不妨对时间因素略作评述。依照一般条约法，除非并直到一个国家成为公约当事国，这个公约对它并无拘束力。又依照现在已成为维也纳公约第二十八条的一般性规则，除非有相反意思表示，否则条约之规定“对一当事国生效之日以前所发生之任何行为或事实……不对该当事国发生拘束力。”因为在多数情形中，国家继承都涉及一个新国家的诞生，所以依照假定，一个关于国家继承法的公约对继承国也无拘束力，除非并直到这个国家采取步骤成为公约国的当事国；而且即使到了那时，关于它成为当事国那天以前所发生的任何行为或事实，它还是不受公约的拘束。在新国家成为当事国以前，其他国家对它也不受公约的拘束。因此就发生了以公约方式编纂国家继承法律的价值问题。在委员会看来，刚才提到的一些考虑并不真正影响到编纂公约的价值，公约可以作为巩固和归纳法律意见——关于普遍接受的有关国家继承的国际法规则的意见——的工具。这样一件公约对于就它所编纂的法律的内容达成普遍协议，并从而使它成为关于这个事项的公认习惯法，都会产生重大效果。一个新国家虽然并不正式受公约的拘束，但仍然可以在公约规定中找到处理有关国家继承问题所应遵循的准则。

(b) 草案的范围

42 从本章标题可以看出，条款草案的范围只限于关于条约的国家继承。在委员会的工作方案上，关于继承这个专题的标题是“国家和政府的继承”。但是，委员会在一九六三年决定优先处理国家继承问题^{③①}，政府继承问题则只在“对国家继承问题的研究有补充必要的限度内附加考虑”。这项决定经大会认可后，委员会就把关于条约继承的草案的范围规定为只限于因国家继承而引起的一些问题。同样的，草案也不处理因国际法上除国家以外的其他主体，特别是国际组织的继承而引起的任何问题。

43 由于委员会在一九六三年决定将条约继承问题作为国家继承专题的一个独立部分研究^{③①}，所以条款草案的范围也就只限于条约方面的继承。又因为第二条分段一(a)对“条约”一词的解释规定草案中所指条约只以“国家书面缔订”的条约为限，所以条款草案的范围也就随之而减。这项规定使关于国家继承的草案排除了：(a)国家与国际法上其他主体间缔订的条约；(b)国际法上此类其他主体相互间缔订的条约；(c)非以书面方式表达的国际协议。委员会决定在这些方面对草案范围有所限止的原因有数端。第一，使委员会和维也纳会议把这三类国际协议排除在维也纳条约法公约关于编纂一般条约法的范围之外的那些考虑，看来对本专题的编纂也同样适用。第二，因为目前这些条款是要在编纂关于条约继承的一般性法律方面对维也纳公约有所补充，所以为了划一编纂起见，它们处理的条约范围应该与公约相同。第三，就当事各方为国际法上国家以外的其他主体的一些条约来说，委员

③① 大会正式记录，第十八届会议，补编第9号(A/5509)，第36页第57段（国际法委员会年鉴，一九六三年，第二卷，英文本第224页文件A/5509，第57段）。

③① 参看上文第14至15段。

会注意到它对国际组织和国家间、或两个或两个以上国际组织间缔订条约的问题的研究，仍在初步阶段。³²

44. 维也纳公约特别把“任何因国家继承或国家的国际责任或国与国间发生战事而引起的有关条约的问题”³³排除在公约范围之外。很明显的，在本草案中排除国家继承问题是不可以的，但排除关于国家责任和发生战事等问题就没有什么不可以了。因此，委员会认为，与一般性条约法的例子一样，并为了同样理由，³⁴条款草案中应该列入一项规定，其中包括对这些问题的一般性保留。此外，委员会还认为应该提出类似的保留，把任何因军事占领而引起的有关条约的问题都排除在本草案范围以外。虽然军事占领不一定就构成本草案第二条所称的“国家继承”，但是它可以引起类似的一些问题。³⁵

(c) 草案的结构

45. 条约方面的国家继承这个专题一向都是从各类不同事件对被继承国条约的影响这个观点来探讨的，主要是：另一个国家归并被继承国的领土；自愿割让领土给另一国；部分领土脱离一个国家成为一个新国家；几个国家结成一个联盟；联盟解散；

③② 委员会已依据继联合国条约法会议通过题为“关于维也纳条约法公约第一条的决议”的决议〔联合国条约法会议正式记录，会议文件(A/CONF. 39/11/Add. 2)，英文本第285页(联合国出版物，销售品编号；E. 70. V. 5)]后大会在一九六九年十一月十二日决议第二五〇一号(XXIV)中提出的建议处理本专题。

③③ 同上，第229页。

③④ 参看委员会所通过条约法条款草案导言：大会正式记录，第二十一届会议，补编第9号，(A/6309/Rev. 1)，第二编第9页，第29段至第31段(国际法委员会年鉴，一九六六年，第二卷，英文本第176—177页，文件A/6309/Rev. 1，第29至31段)。

③⑤ 参看下文第三十一条(关于军事占领，国家责任和爆发敌对行动的事件)和评注。

受另一国家的保护或此类保护的终止；领土的扩大或丧失。除了研讨国家继承的传统类别外，委员会还顾到了联合国宪章对附属地领土的规定。它的结论是，为了编纂关于条约方面的国家继承的现代法律，把国家继承事例分为三大类就已足够，计开：(i)领土移转；(ii)新独立国家；(iii)几个国家联合、一个国家分裂、和部分领土脱离国家。

46. 在处理关于国家继承的各种事例时，委员会认为在若干情形中必须对三类条约作出区别，就是(i)一般多边条约；(ii)限制性质的多边条约；(iii)双边条约。维也纳条约法公约第二十条第二项在关于接受保留这一点上也对一般多边条约和限制性质的多边条约作了区别。在本条款中，委员会认为必须在某几处另外增列关于限制性多边条约的规定，在文字方面，委员会都仿照了上面提到过的维也纳公约中的那项规定。

47. 委员会又认为必须从条约规定的实质内容和效力这一点对一个特定类别的条约作出区别；或更正确的说，对此类条约建立的制度作出区别，认为构成了国家继承法上的特定事例。这些特定事例所关涉的是边界和依据条约所建立的领土制度，在条款草案第五编中都已有规定。

48. 第六编载有一项“杂项”条款，对任何因军事占领领土、国家责任或发生战事而引起的有关条约的问题提出了一般性保留。

49. 委员会参照上述各点，已暂时把条款草案编列如下：

第一编：一般性规定（第一至第九条）；

第二编：转移领土（第十条）；

第三编：新独立国家（第十一至第二十五条）；

第四编：几个国家联合、一个国家分裂和部分领土脱离国家（第二十六至第二十八条）；

第五编：依据条约确立的边界或其他领土制度（第二十九条和第三十条）；

第六编：杂项规定（第三十一条）。

50. 有些委员会委员强调说,在适当时机就可能需要为解决因本条款草案的解释和适用而引起的争端作出规定这项问题是很重要的。委员会认为在本届会议处理这个问题,还嫌太早。

51. 委员会在研究新独立国家的事例时,曾就应否为行使发出继承多边条约的通知选择权利规定一个时限的问题,加以审查。它认为反对和赞成规定时限,都各有理由,并认为在接到各国政府对条款草案的意见后再就这一点作出决定,比较好。因此,在现阶段工作中委员会没有在条款草案中列入任何有关这一点的规定。

52. 在结论中委员会要指出,它所拟订并载录在本报告内的关于条约方面国家继承的各条款已把逐渐发展法律和编纂法律这两项因素都包括在内。

B. 委员会通过的决议

53. 一九七二年七月七日委员会第一一九九次会议在依据专题报告员的提议,通过了关于条约方面国家继承的条款草案全文及其评注后,一致通过下列决议:

“国际法委员会,

“已临时通过了关于条约方面国家继承的条款草案,

“愿对专题报告员汉弗莱·沃尔多克爵士表示深切感谢。关于这个专题的条款草案及其评注表现了汉弗莱·沃尔多克爵士凭他的智慧、学识和忠诚努力对发展条约法所作出的宝贵贡献。”

C. 关于国家对条约的继承的条款草案

第一编。 一般规定

第一条

本条款的范围

本条款适用于国家继承对国家间条约的效果。

评 注

(1) 本条相当于维也纳条约法公约^{③⑥}的第一条，目的是从下面两个重要方面去限定本条款的范围：

(2) 第一，本条实行委员会的决定：即本条款的范围，应当象维也纳公约一样，以有关国家间缔结的条约的事项为限^{③⑦}。所以它强调：本条款的规定，只适用于“国家继承对国家间条约的效果”^{*}。这一限制，在第二条第1项(a)款也有同样规定；该款对“条约”一语含义的规定，和维也纳公约相同，就是明确地规定该用语是指“国家间缔结的国际协定”。

(3) 因此，本条款的草拟，并不是要适用于国家对其他国际法主体、特别是国际组织为当事一方的条约的继承问题。但同时，委员会承认，本条款所载原则，有些地方也可以对其他国际法主体为当事一方的条约适用。所以，第三条就这点规定了类似维也纳公约第三条的一般性保留。

(4) 第二，第一条实行委员会的规定（见导言第42段）：即本条款应当以国家对条约的继承为限^{③⑧}。本条使用“国家继承的效果”^{*}等字，就是不要把“政府的继承”和“其他国际法主体（尤其是国际组织）的继承”包括入本条款的范围。本条款这一范围上的限制，在第二条第1项(b)款里有进一步的表明；该款规定“国家继承”一语，为本条款目的，是指“一国对领土的国际关系所负责任，由别国取代”。

③⑥ 关于维也纳条约法公约的一切引述，参看联合国条约法会议正式记录，会议文件（联合国出版物，销售品编号，E·70.V.5），英文本第289页。

③⑦ 见上文A节第43段。

③⑧ 同上，第42段

第二条

用 语

1. 为本条款的目的：

(a) “条约”指国家间所缔结而以国际法为准的国际书面协定，不论它是载入一项单独文书或载入两项以上相互有关的文书，亦不论它采用什么特定名称；

(b) “国家继承”指一国对领土的国际关系所负责任，由别国取代；

(c) “被继承国”指国家继承时，被别国取代的国家；

(d) “继承国”指国家继承时，取代别国的国家；

(e) “国家继承日期”指在国家继承所涉领土的国际关系上被继承国所负责任由继承国取代的日期；

(f) “新独立国家”指其领土在国家继承日期之前原是由被继承国负责其国际关系的附属领土的国家；

(g) “继承通知”在多边条约方面来说，是指继承国对条约的当事国、缔约国或保管机关所作的任何通知，不论其措词和名称为何，其中表示它同意被视为承受条约的拘束；

(h) “全权证书”在通知继承方面来说，是指一国主管当局所发文件，其中指定由某人或某些人代表该国发出该项通知；

(i) “批准”、“接受”、“赞同”分别指一国表示批准、接受、赞同的国际行动，用以在国际上确定该国同意承受条约的拘束；

(j) “保留”指一国在签署、批准、接受、赞同或加入条约、或通知继承条约时所作的片面声明，不论其措词和名称为何，其目的在于排除或更改条约中若干规定对该国适用时的法律效果；

(k) “缔约国”指不问条约已否生效，同意承受条约拘束的国家；

(l) “当事国”指同意承受条约拘束，而且条约已对它生效的国家；

(m) “另一当事国”对继承国来说，是指除被继承国之外，在国家继承日期对继承所涉领土有效的条约的任何当事国；

(n) “国际组织”指政府间组织。

2. 第1项关于本条款内各种用语的规定，只影响这些用语在任何国家的国内法上的使用，亦不影响它们在该国内法上所具有的意义。

评 注

(1) 本条在标题上和在第1项的起首几个字里已经表明，它只是要说明条款草案里所用各种用语的意义。

(2) 第1项(a)款是照用维也纳条约法公约第二条第1项(a)款对“条约”一语的定义。那是由委员会对本条款草案的范围和它同维也纳公约的关系^{③⑨}所得的一般结论而来的——这点在本章的导言里已经提到。所以，在整个条款草案里，“条约”一语，象在维也纳公约一样，是当作一般性用语使用，指国家间所缔结而以国际法为准的一切国际书面协定，不论它们是载入一项单独文书或载入两项以上相互有关的文书，亦不论它们采用什么特定的名称。

(3) 第1项(b)款是确定“国家继承”一语在条款草案里使用的意义，对于整个草案的结构，非常重要。它的定义和委员会研究这个主题时所得的“国家继承”概念相符。所以，这个用语是专指一国对领土的国际关系所负责任，事实上由别国取代；不牵涉到国家继承时权利、义务的继承问题。因“国家继承”而生的权利、义务，在本条款草案里另有明确规定^{④⑩}。

(4) 委员会认为“对领土的国际关系所负责任”一语比其他措词象“对领土的主权”或“为领土缔结条约的权力”等都好，因为这是各国惯例普遍使用的语句，

③⑨ 同上，第43段。

④⑩ 同上，第28—30段。

而且更适宜于以中立方式处理任何特殊情况，不受有关领土的特殊地位的拘束（国家领土、托管地、委任统治地、保护地、附属领土等等）。“责任”两个字，应该和“对领土的国际关系”等字连起来看；它没有牵涉到任何“国家责任”的概念——这个概念正由委员会研究；本草案第三十一条里已对此作一般性的保留。

(5) 第1项(c)、(d)、(e)款里“被继承国”、“继承国”和“国家继承日期”的定义，都不过是第1项(b)款“国家继承”定义的结果，似乎不必再加注释。

(6) 依照第1项(f)款的定义，“新独立国家”一语从国家继承而产生，但其领土在国家继承日之前原是由被继承国负责其国际关系的附属领土的国家。在研究了历史上各种附属领土的种类之后（殖民地、托管地、委任统治地、保管地等等），委员会结论认为，从国家对条约的继承的一般规则的观点来看，今天不能再根据它们彼此不同的性质，而分别作不同的处理^④。所以，“新独立国家”的定义，是包括一切旧附属领土变成独立的情况，不论是那一种附属领土。在另一方面，这个定义不包括下列情况：新国家的出现，是从现有国家分出一部分的结果；两个或几个现有国家互相结合；现有国家解体。也就是为了把这些情况和旧附属领土变成独立的情况，明白地加以区分，所以才选用“新独立国家”这个名词，而不用更简短的“新国家”。

④ 委员会承认，在传统的国家继承法上，被保护国和其他的国家附属地，有些不同。例如，被保护国在接受保护之前所缔结的条约，视为继续有效；保护国以被保护国名义代表被保护国特别缔结的条约，在保护关系终止后，仍视为对被保护国继续有效。但是委员会认为，在今天编纂国家继承法，已不必规定“被保护国”的问题。委员会也曾经讨论到是否要在草案里列入任何特别规定，以处理将来可能发生的一种情况，即国家继承牵涉到“协商国”。但是它觉得，这类协商国各有不同的安排，它们适用的规则，要视每一协商国的特殊情况而定。

(7) 第1项(g)款是规定“继承通知”一语的定义。这个用语是指继承国在国际上确定它同意承受多边条约拘束——以国家继承日期之前，该条约同国家继承所涉领土之间所建立的法律关系为基础——的行为。对于继承国表示同意承受拘束的任何通知，各国和存放国用“继承通知”一语来表示的，似乎最为普遍。为了这个原因，委员会保持这个用语，而不用其他象通知连续和宣告连续等用语，纵然这些用语事实上也有人使用。为了避免因为使用某一特定用语而引起误解，所以在“任何通知”四字之后，加上“不论其措词和名称如何”等字。继承通知和批准、加入、接受、赞同不同，它不须采取存放正式文书的方式。继承通知的程序，在第十七条里另有规定；但一般说来，任何通知，只要载有继承国表示意愿的必要声明就够了。继承国的继承通知，应向当事国、缔约国或存放国提出。

(8) 在继承通知方面，“全权证书”的定义（第1项(h)款）和维也纳公约第二条第一项丙款对“全权证书”定义所用的措词相符。“批准”、“接受”、“赞同”（第1项(i)款）、“保留”（第1项(j)款）、“缔约国”（第1项(k)款）、“当事国”（第1项(l)款）、“国际组织”（第1项(n)款）等用语是照用维也纳条约法公约相同用语的措词，其定义和各用语在该公约里定义相同。

(9) 在草拟关于对条约的继承，尤其是对双边条约的继承的规则时，必须有一个适当用语来表示被继承国所缔结并引起继承问题的条约的其他当事国。“第三国”这个用语不能用，因为这个用语在维也纳公约里已变成一个专门名词，指“非条约当事国的国家”。* 如果只说“条约的其他当事国”，也似乎不完全满意，因为继承问题是一种三角关系牵涉到被继承国、继承国和同被继承国缔结条约的其他国家。而且，“其他当事国”这个用语也不能接受，因为它往往要用作普通的一般用语——而且在维也纳公约里已用得很多——，所以很难在本条款里把它当作一个含有特别意义的用语。所以，似乎必需找到别的人为的用语来指被继承国所订条约的其他当事国。委员会认为，为这个目的，“另一当事国”这个用语很适当，所以把它列入第二条，并规定它的相应定义，成为第1项(m)款。

(10) 最后，第2项是和维也纳公约第二条第二项相符。这项规定，目的是要在术语方面，保护各国在它们国内法和国内用法上的立场。

第三条

不属本条款范围的情况

本条款不适用于国家继承对国家同其他国际法主体所缔结国际协定的效果，亦不适用于国家继承对非书面国际协定的效果，但这一事实并不影响下列情况：

(a) 本条款所载任何规则，如依照国际法规定，应当对不属本条款范围的情况适用，而不必本条款加以规定时，就可对这种情况适用；

(b) 在国家彼此间，就国家继承对亦有其他国家法主体为当事者的国际协定所生效果，适用本条款。

评 注

(1) 本条和维也纳条约法公约第三条相符。 它的目的纯粹是为了避免不要因为本条款草案的范围明白地以国家对国家间缔结的书面条约的继承为限，而引起任何的误解。

(2) (a)款的保留，是承认草案里有些规定也许可以作一般性的适用，而且对于不属本条款范围的某些情况亦有关系。所以它保持下列的可能性：“本条款所载任何规则，如依国际法规定，应当对不属本条款范围的情况适用，而不必本条款加以规定时，就可以对这种情况适用”。

(3) (b)款的保留，是以联合国条约法会议对委员会条约法条款草案增订的一项规定为基础。 它保证条款草案所载的规则，遇有国家继承涉及不但有国家而且也有其他国际法主体为当事国的国际协定时，也能够在国家间关系上适用。 这一保留，在国家间关系方面，说明了本条款草案编纂国家继承法的一般性质，尽管条款草案的范围在形式上是以国家对国家间条约的继承为限。

(4) 但是，除了字句上必要的更改外，本条和维也纳公约第三条还有一些不同

的地方。第一，维也纳公约第三条第一句里“或此种其他国际法主体间”等字，此处已经删掉，因为国家以外的国际法主体之间的继承，并不是“国家继承”。第二，本条未载有和维也纳公约第三条(a)款相符的规定，因为这种规定和本条款草案是毫不相干的。最后，本条**(b)款**的措词，特别是“在国家彼此间”这几个字的使用，是根据维也纳公约第三条(丙)款的措词，并依照本条款的需要，在字句上略加调整。

第四条

组成国际组织的条约和在国际组织内通过的条约

本条款适用于国家继承对下列条约的效果：

- (a) 构成一个国际组织的组织约章的任何条约，但不妨碍关于取得成员资格的规则，亦不妨碍这个组织的任何其他有关规则；
- (b) 在一个国际组织内通过的任何条约，但不妨碍这个组织的任何有关规则。

评 注

(1) 本条和维也纳条约法公约第五条相似。象一般的条约法一样，本条款适用到构成一个国际组织的组织的约章的条约时，似乎也必须遵守这个组织的任何有关规则。因为对组织约章的继承必然影响到接纳为成员的问题，所以这一点尤有必要，因为在许多组织里，成员的加入是要遵守一些特殊条件的，所以牵涉到国际组织的法律。事实上，这也就是委员会在一九六七年决定暂时不谈对国际组织会籍的继承问题的原因之一。^{④②}

(2) 国际组织的形式很多，彼此处理会籍的办法，各有很大差异。在许多组织里，除了原始成员之外，新成员要经过正式的加入程序，才能加入。在这种组织里，现在的惯例似乎已建立了一个原则，就是一个新国家不能单单因为它的领土在继承日期时是受组成这个组织的条约的拘束并且是在这个组织的范围内，所以就有权以继承国资格，自动地成为这个条约的当事国和这个组织的成员。形成这个原则的主要先例是一九四七年巴基斯坦的加入联合国。秘书处当时向安全理事会

④② 大会正式记录，第二十二届会议，补编第9号(A/6709/Rev. 1)第25页，第41段(一九六七年，国际法委员会年鉴，第二卷，第368页，文件(A/6709/Rev. 1，第41段)。

表示意见，认为巴基斯坦应该视同与印度分离而组成的新国家。安全理事会根据这个意见，把印度当作旧成员，但建议接纳巴基斯坦为新成员；大会经过若干辩论后，采用这个解决办法。后来，这个一般性问题曾交给第六委员会研究；第六委员会在报告里说：

“2. 一个新国家产生时，不论它所包括的领土和人口怎样，也不论这些领土和人口以前是否是某一联合国会员国的一部分，它在宪章体系下，都不能要求取得联合国会员国的地位，除非它依照宪章的规定，正式加入为联合国会员国。”^{④③}

所以，新国家只有权通过加入而成为联合国的会员国，但无权通过继承而成为联合国的会员国。各专门机构和许多其他组织的会籍问题，都采用同一办法。^{④④}

(3) 继承并不就取得会籍，这在组织会籍必须经过正式的加入程序才能取得的情况中，最为明显；但是并不以这种情况为限。在下列情况似乎也是这样：加入或接受组成组织的条约后，虽然就算加入了组织，但是组织的会籍，在条约的实施上是实体要素。例如，任何一个联合国会员国，只要接受世界卫生组织公约，就可以成为世界卫生组织的成员；但是卫生组织在惯例上是不接受新国家的“通知继承”的，纵使这些新国家在独立之前就受卫生组织公约体系的拘束，现在又是联合国的会员国。^{④⑤} 政府间海事协商组织的态度也是这样；该组织秘书长曾向尼日利

④③ 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第103页，文件A/CN.4/149和Add.1，第15至16段。

④④ 同上，第124页，文件A/CN.4/150，第145段。 关于对国际组织会籍的继承问题的一般检查，亦可参看国际法协会：独立对条约的效果：手册（伦敦，史蒂文斯父子公司，一九六五年），第十二章；不过，这一章所采用的分类方法，似乎是以下列假说为基础：即“继承”必然是一种自动发生的程序。

④⑤ 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第124页，文件A/CN.4/150，第145段。

亚解释这个态度如下：

“依照公约第九条的规定，尼日利亚联邦于一九六〇年一月十九日被接纳为海事组织的副成员。其后，尼日利亚达成独立，并加入为联合国会员国。

〔海事组织〕秘书长请注意公约事实上没有副会员可以自动变成正会员的规定，并向尼日利亚提供下列意见：倘若尼日利亚想成为本组织的正会员，它应当遵守公约第六条和第五十七条所定的程序。秘书长的行动得到理事会第四届会议赞同。”^{④⑥}

换言之，组织的会籍发生问题时，新国家不能单单依照——举例来说——本条款草案第十七条的规定，发出通知，将其继承通知保管机关，便算取得会籍。它必须遵守组成组织的条约里所定的会籍程序进行，也就是说，交存接受文书。^{④⑦}

(4) 在另一方面，倘若多边条约产生的当事国间关系比较弱，而且没有规定正式加入的程序，似乎都采用一般的规则：即新国家只要将继承的通知送交保管机关，就可以成为当事国和组织的成员。例如，作为保管机关，瑞士政府对于组成国际保护文艺和艺术作品联合会的公约及其后的各种修订议定书，都接受新国家继承的通知；^{④⑧}它对于组成国际保护工业所有权联合会的公约及其后的各种修订议定书，也是这样。^{④⑨}这个办法似乎得到这些文书的其他当事国的赞同。

(5) 有些组成组织的条约明白规定国家继承会籍的权利，特别是当初有人“代表”其领土参加制定条约的会议的那些国家。这些条约属于本条款草案第九条的范围，在对该条的评注里会提到。当然，凡是具备适当资格的新国家，都可以继

④⑥ 同上，第118页，第98段；亦见第124页，第145至146段。

④⑦ 适用同一原则的其他组织，可以国际民用航空组织和国际电讯联盟为例。

④⑧ 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第12至26页，文件A/CN.4/200及Add.1和2，第20至98段。

④⑨ 同上，第57至72页，第246至314段。

承会籍，但是这个新国家的权利是条约赋予的权利，而不是一种真正的继承权利。这也许可以解释关于常设公断法庭会籍的办法。^{⑤⑩} 一八九九年和一九〇七年的海牙和平解决国际争端公约规定：(a) 凡是有代表参加会议或被邀请参加会议的国家都可以批准或加入；(b) 其他国家的加入，由“各缔约国以后协议”决定。^{⑤⑪} 行政理事会在一九五五年、一九五七年、一九五九年的决定里，都曾经叫保管机关荷兰政府询问新国家，问它们是否认为自己是这两个公约中任何一个公约的当事国。在发出邀请之前，凡是这两个公约的全体缔约国都被征询过意见；所以这也许就是各缔约国其后协议创造一种继承权利的情形。否则，新国家的加入似乎属于上面第4段所述的情况，也就是说，会籍的要素没有重要到可以推翻关于国家对多边条约之继承的一般原则的地步。

(6) 有一些组织，因为组成它们的条约里规定附属领土可能单独成为成员，亦可能成为副成员，所以继承的问题也许比较复杂。象万国邮政联盟、联合国教育科学及文化组织、世界卫生组织、国际电讯联盟就是这类组织。这种单独成为成员或成为副成员的办法，各组织并不是完全划一的。一般说来，万国邮政联盟和国际电讯联盟对于原来在附属领土期间已经是一个独立个体，并具有成员地位的那些新国家，似乎都容许继承会籍；但对于原来只是集体“附属”成员的一部分——也就是说，许多互相结合成一个成员的附属地中的一个——的那些新国家，则坚持要经过“接纳”或“加入”。^{⑤⑫} 所以，大多数新国家独立后，在被接纳入会或加入会籍之前的一段期间，它们在这两个联盟的会籍都发生形式上中断的情形。在另一方面，在这段期间里，它们事实上似乎都被当作仍然属于联盟里面一样看待。至于其他的两个机构，即教科文组织和卫生组织，它们都不承认任何副成员可

⑤⑩ 同上，第28至32页，第109至127段。

⑤⑪ 同上，第27页，第104段。

⑤⑫ 同上，一九七〇年，第二卷，第61至101页，文件A/CN.4/225。

以在达成独立时变成正成员的继承程序^{⑤③}。这两个组织都要求新国家遵守对联合国会员国或其他国家适用的正常加入程序。但是，这两个组织同时又采用下列原则：原来的副成员，在独立之后，倘若表示愿意成为成员，则在取得正成员资格以前，应当继续遵守副成员的义务，享受副成员的权利。

(7) 至于在国际组织内通过的条约，会籍也许又是一个因素，在处理新国家参加这些条约的问题上，必须予以顾到。条约的参加同组织的会籍是分不开的时候，当然更是如此。在其他情况，倘若和条约的目标和目的没有什么实际的抵触，则加入会籍也许成为通知继承在一个组织内通过的多边条约的先决条件；但是入会手续的需要，并不就表示一个新国家不可能通过“继承”去成为当事国，而必须通过“加入”的方式。例如，一九四四年的国际空运过境协定，虽然只有国际民用航空组织的成员才能用接受的方式加入^{⑤④}，但是有几个新独立的国家在加入民航组织之后，都要求自己认为继续为这个协定的当事国的权利，而这个要求一直没有受到保管机关——美利坚合众国——或者这个协定的其他当事国的质问^{⑤⑤}。同样的，参加一九五〇年关于入口教育科学及文化材料的协定的国家，虽然必须具备教科文组织或联合国成员的资格^{⑤⑥}，但是这并不阻止许多新独立国家在取得成员资格后，用

⑤③ 参看国际法协会：独立对条约的效果（前引），第256至258页，第327至330页，第334至339页。

⑤④ 第六条，见联合国条约汇编，第八十四卷，第396页。

⑤⑤ 巴基斯坦（一九四八年）、锡兰（一九五七年）、马来亚联邦（一九五九年）、马达加斯加（一九六二年）、达荷美（一九六三年）（参看联合国法律汇编；关于国家继承的资料（联合国出版物，销售品编号E/F.68.V.5），第224至226页）。

⑤⑥ 第九条，见联合国条约汇编，第一三一卷，第32页。依照这一条的规定，也可以邀请其他国家成为当事国；但是似乎从来没有这样邀请过。

通知方式表示它们对这个协定的继承^{⑤7} 此外，一九四六年的联合国外交特权及豁免公约虽然在第三十一条规定只有联合国的会员国才能加入，但是已有十七个新独立国家用送交继承通知的方式加入这个公约^{⑤8}

(8) 至于各种国际劳工公约，虽然它们都先假定公约的缔约国必然也是国际劳工组织的成员，但是劳工组织却把会籍作为促成国家对各种劳工公约的继承的工具。从巴基斯坦在一九四七年开始，下面的办法慢慢形成：每一个新独立国家，在被接纳为成员的时候，都发表一项声明，承认对被继承国为其领土所签订的义务继续承受拘束。这个办法原是由国际劳工组织的秘书处倡议的，开始的时候曾经有一、二个例外^{⑤9}但是到了现在，这个办法已成为一成不变的办法，甚至有人说，新国家将来成为成员的时候，如果不同时承认自己承受独立时对其领土适用的那些劳工公约的约束，实在是不可想象的事。而且，这些声明的发表，虽然都是和加入会籍有关，是在独立日以后的事，但是它们都被视为等于继承通知，各有关的劳工公约，从独立日起就视同对新国家有拘束力。

(9) 此外，有一些多边条约虽然是在某一国际组织的机构里通过的，但除了这

⑤7 加纳（一九五八年）、马来西亚（一九五九年）、尼日利亚（一九六一年）、扎伊尔（一九六二年）、塞拉勒窝内（一九六二年）、塞浦路斯（一九六三年）、卢旺达（一九六四年）、特立尼达和多巴哥（一九六六年）、马耳他（一九六八年）、毛里求斯（一九六九年）（参看由秘书长担任保管机关职务的多边条约：一九七一年十二月三十一日为止的签署批准加入国名单。（联合国出版物，销售品编号，E. 72. V. 7）第318至319页）。

⑤8 联合国条约汇编，第一卷，第15页。

⑤9 锡兰（一九四八年）、越南（一九五〇年）、利比亚（一九五二年）声明会及早考虑正式批准各公约的问题。印度尼西亚（一九五〇年）最初发表同样的声明，但后来决定采取另一态度，把自己看作受被继承国所批准的公约的约束。

点之外，它们同外交会议里通过的条约，没有什么分别。例如一九五三年的妇女政治权利公约和一九五七年的已婚妇女国籍公约，这两个公约都是联合国大会以决议通过的，它们固然是任何联合国会员国都可以加入的，但是各专门机构的成员和国际法院规约的当事国以及联合国大会所邀请的任何国家，也都可以加入；所以，对这些公约来说，联合国的会员国资格不大重要。因此，条约是在组织里通过的事实，更不会妨碍新独立国家用“继承”方式而不用“加入”方式去成为当事国^⑩

(10) 从上面所说看来，究竟继承法是否可以适用于组成国际组织的文书，甚至也成问题。例如，新独立国家用继承通知的方式参加现行有效的多边条约的权利，通常都不能对组成国际组织的文书适用，因为参加这些文书，在上面几段已经指出——通常是要遵守有关组织关于取得成员资格的规则的规定的。在另一方面，有些国际组织，象若干联盟，严格地说，是没有关于取得成员资格的明确规则的。在这些组织里，新独立国家参加组成各组织的文书的问题，以往有时适用——以后也可能适用——条约方面的继承法。而且，以往也有些国家联盟解体的情况；其时分离后的国家的参加组织的问题，都是从条约继承法的观点去处理的。此外，对组成组织的文书的继承问题，也不一定和有关会籍的问题连在一起。例如，“条约活动边界”的规则，对组成国际组织的条约也是适用的。简言之，国家继承的各种规则，虽然往往不能对组成国际组织的文书适用，但是如果说它们对这类条约完全不适用，也是不正确的。原则上，组织的有关规则最重要，但是对于属于组成国际组织的文书的条约来说，这些规则并不是完全拒绝适用国家对条约的继承的一般规则。

(11) 至于“在国际组织内通过的条约”，很显然的，各组织可能自己订定处理

⑩ 有五个国家已经把对妇女政治权利公约的继承权利通知送交秘书长；另外也有七个国家已经把对已婚妇女国籍公约的继承通知送交秘书长（参看由秘书长担任保管机关职务的多边条约，一九七一年，（前引），第329至330页，第335页）。

继承问题的规则。例如，前面已经提到，国际劳工组织对于该组织的“继承”成员承担各种以前本来适用于有关领土的劳工组织公约的义务的问题，已建立了一个一贯的办法。对于这一特殊办法究竟是否具有惯例地位，抑或只是劳工组织的内部规则的问题，委员会不采取任何立场，但是它认为，为了顾全这类与在国际组织内通过的条约有关的办法，必须在各组织的有关规则内作一般性的保留。

(12) 所以，对于本条所处理的两类条约，有一个共同的基本原则，就是关于国家对条约的继承的各种规则是对它们适用的，“但不妨碍”有关组织的任何有关规则。但是因为在国家对组成组织的文书的继承方面来说，有关取得成员资格的规则是有根本重要性的，所以委员会觉得，在牵涉到组成组织的文书的时候，应当特别提及关于取得成员资格的各种规则。因此，因为这一点只有在组成组织的文书方面才发生，所以委员会把本条分成两款，并在第一款里明确地提到“关于取得成员资格的规则”和“这个组织的任何其他有关规则”。

(13) 至于第四条“规则”一语的含义，也许可以提一下联合国条约法会议起草委员会主席在全体委员会第二十八次会议所作的声明，依照这个声明，“规则”这个用语，在维也纳公约的相同条文里是指组织的成文规则和不成文的习惯规则，但不包括那些尚未达到强制性法律规则程度的程序在内^{⑥1}

(14) 除了在本条加入这些关于本草案所载规则对组成国际组织的文书和在国际组织内通过的条约的适用问题的一般规定外，委员会在以后的条文里，不再就这方面作出具体的保留。

⑥1 联合国条约法会议正式记录，第一届会议：全体会议和全体委员会会议简要记录（联合国出版物，销售品编号，E. 68. V. 7），第147页，全体委员会第二十八次会议，第15段。

第五条

国际法所加而不必以条约为基础的义务

条约因本条款适用结果而对继承国失效时，任何国家对于该条约所载任何义务，如有不以该条约为基础而依照国际法规定仍有责任加以履行者，此种责任绝不因失效的事实受到损害。

评注

第五条是仿照维也纳公约第四十三条，而维也纳公约第四十三条则几乎是逐字转载委员会的条约法条款草案第四十条。条约法条款草案第四十条是该草案第五编关于条约无效、终止和停止施行的总则中的一项规定。委员会在对这个条文的评注里，曾经解释它为什么把这个条文列入草案的理由如下：

委员会……认为这点虽然也许可视为理所当然的，但仍宜强调：条约的终止并不解除当事国履行条约所载义务中该国依照国际法任何其他规则所应当履行的义务的责任。^{⑥2}

为了同一理由，委员会认为应该在本条款草案第一编里列入一项一般性规定，表明国家继承时，条约如因本条款适用的结果而不再生效，继承国对于条约所载义务，如有不以条约为基础而依照国际法规定本来应该履行者，仍须履行。

⑥2 同上，会议文件（联合国出版物，销售品编号E·70·V·5），第57页。

第六条

属于本条款范围的国家继承事件

本条款只适用于依照国际法尤其联合国宪章所载国际法原则而发生的国家继承的效果。

评注

(1) 委员会在拟订各种条款草案，以编纂一般国际法的规则时，通常都假定凡是适用这些条款的事实和情况，其发生都是与国际法相符的。所以，它通常都不说明这些条款的适用，要受这种限制。只有在需要对与国际法不符的事项作特殊处理或加以提及的时候，它才处理那些与国际法不符的事实和情况。例如，委员会在关于条约法的条款草案里，就对用威逼取得的条约和违反绝对法规范的条约作出特殊规定，并对国家责任、敌对行动爆发和侵略情况等特殊项目订有若干保留。但是除此以外，委员会——和维也纳会议——是假定适用条约法公约各项规定的事实和情况，其发生是与国际法相符的。

(2) 委员会有些成员认为，本条款的拟订，只要依靠同样的一般假定就够了，不必明白规定条款只适用于其发生时的情況与国际法相符的国家继承的效果。但是，另外一些成员则认为，为本条款目的，特别是在领土转移方面，应当强调只有那些其发生情况与国际法相符的转移，才属于“国家继承”概念的范围。鉴于假如对某一类国家继承，明白规定它必须具备与国际法相符的要素，则对于别类国家继承是否亦要具备这个要素一点，在立场上很可能引起误解，所以委员会决定在总则里列入一项规定，为本条款所处理的国家继承之合法性，提供一个保障。因此，第六款规定本条款只和其发生与国际法相符的国家继承的效果有关。

第七条

被继承国把条约义务或权利移交给继承国的协定

1. 被继承国依照在国家继承日期对领土有效的条约所负义务或所享权利，并不单因为被继承国同继承国曾经缔结协定，规定把这种权利或义务移交给继承国，而就成为继承国对这些条约的其他当事国所负的义务或所享的权利。

2. 纵然缔有这种协定，国家继承对于在国家继承日期对有关领土有效的条约所生的效果，仍须遵守本条款的规定。

评 注

(1) 第七条有关被继承国同继承国所订，规定在国家继承时，把被继承国依照以前对有关领土适用的条约所负的义务和所享的权利移交给继承国的协定所生的法律效果。这些协定通常称为“移交协定”，在战后非殖民化过程中附属领土变成主权国家时，特别是常常见到的——虽然不是只限这类情况。

(2) 有些新独立的国家并没有缔结移交协定，它们对于条约的继承，没有采取正式步骤去说明它的一般观点；以前是法国非洲领土，后来变成独立的那些国家，就是这种例子。但是，新独立的国家中，有相当多的国家曾经作出一般性的片面宣言，用不同措辞对被继承国就它们领土所订条约的移交问题，采取某种立场——否定的或其他性质的。这些宣言虽然和移交协定很类似，但是它们显然是另一种的法律文书，所以在草案的下一条分开处理。本条只是处理被继承国同继承国所订旨在规定条约移交问题的协定。

(3) “移交协定”的缔结，似乎主要是因为英国有一个成例，就是在它的海外领土变成独立国家时，向它们提议缔订移交协定；而且，这些领土中，许多都缔订这种协定。新西兰也同西萨摩亚缔结移交协定^{⑥③}，其格式与英国同它的海外领土所

⑥③ 一九六二年十一月三十日换函（参看联合国，条约汇编，第四七六卷，第4页和第6页）。

订的协定一样；新加坡脱离马来西亚的时候，马来西亚也同它缔结移交协定^{⑥4}。意大利同索马里间^{⑥5}和荷兰同印度尼西亚间^{⑥6}也订有类似协定。至于法国，它同老挝和越南分别缔结广泛的移交协定^{⑥7}，并同摩洛哥缔结较为详细的协定^{⑥8}，但它和旧属非洲领土之间，通常似乎不订移交协定^{⑥9}。这些协定的规定，彼此间有些差异，尤其是在协定处理到某一特定情况的时候，象法国同摩洛哥的协定和意大利同

-
- ⑥4 马来西亚和新加坡间关于新加坡脱离马来西亚成为独立的主权国家的协定，一九六五年八月七日签于吉隆坡，参看文件 A/CN.4/263，秘书处对关于国家继承的资料（前引）的补编，新加坡，条约。
- ⑥5 意大利和索马里于一九六〇年七月一日在摩加迪沙缔结的友好条约（互换照会）；该约意大利原文，参看国际法（*Diritto Internazionale*），第十六卷，一九六二年，第440—442页。英文本由英国政府提供，载于联合国，关于国家继承的资料（前引），第169页和第170页。
- ⑥6 一九四九年十二月二十七日荷兰王国政府和印尼共和国政府间圆桌会议协定所载关于过渡措施的协定草案（参看联合国条约汇编，第六十九卷，第266页）。
- ⑥7 一九五三年十月二十二日老挝王国和法兰西共和国间友好联合条约，第一条（联合国，关于国家继承的资料（前引），第72页），及越南同法兰西共和国于一九五四年六月四日签署的独立条约，第二条（大不列颠与外国文件（*British and Foreign State Papers*）），一九五四年，伦敦政府印务局，一九六三，第一六一卷，第649页）。
- ⑥8 一九五六年五月二十日法摩外交公约，参看法国国际法年鉴，一九五六年，（巴黎，一九五七，第二卷，第133页）。
- ⑥9 法国同象牙海岸间似乎订有这种协定。

索马里的协定就是那样。不过，除了一九四七年的印度独立（国际安排）命令^{⑦①}是对印度和巴基斯坦的特殊情况适用外，协定都是采用条约方式；而且，除了若干例外之外——特别是法国的协定——，这些协定都是当作条约向联合国秘书处登记的。

(4) 移交协定的价值，可以从两方面看。第一，它们在促成被继承国条约的继承或继续方面的有效程度；第二，它们可能载有各国对关于条约方面国家继承的习惯法的观点。第二方面的问题，在对第十一条的评注里会讨论。本条只是处理移交协定作为一种旨在规定新独立国家的条约权利和义务的文书所具有的法律效果。移交协定的一般特色是，它规定把被继承国依照它自己所缔订并适用于领土的条约对领土所负义务和所享权利转移给继承国。例如马来亚联合邦同英国在一九五七年以换函缔结的协定^{⑦②}，就是移交协定的典型例子。英国的函件中载有执行部分的规定如下：

“我谨引照一九五七年的马来亚联合邦法，其中规定马来亚在英邦协内独立；并谨声明据联合王国政府的了解，马来亚联合邦政府同意下列规定：

“（一）联合王国政府在任何有效国际文书下所负的义务和责任，从一九五七年八月三十一日起，全部由马来亚联合邦政府承担，但以可对马来亚联合邦适用的文书为限。

“（二）联合王国政府由于任何这类国际文书对马来亚联合邦的适用，而迄今所享的权利和利惠，从一九五七年八月三十一日起，由马来亚联合邦政府享有。

“我请你证实马来亚联合邦政府同意上述规定，并证实本函和你的复函将构成两国政府间的协定。”^{⑦③}

^{⑦①} 大不列颠与外国文件，一九四七年，（伦敦，政府印务局，一九五五）第一部分，第一四七卷，第158—176页。

^{⑦②} 联合国，条约汇编，第二七九卷，第287页。

^{⑦③} 同上，第288页。

(5) 这类协定在当事国间——也就是说在原来主权国和继承国之间——的法律效果问题，是不能和它对第三国的效果的问题分开的，因为第三国在移交协定所要处理的条约下，也享有权利和负有义务。因此，似乎必须研究怎样把国际法有关条约和第三国的一般规则——也就是维也纳条约法公约的第三十四条至第三十六条——适用到移交协定，这就牵涉到确定这些协定的当事国意思的问题。象上述那种典型的移交协定，一看就知这些协定的当事国的意思是在它们自己之间规定各别在有关条约下的权利义务，而不是要在维也纳公约第三十五条和第三十六条含义的范围内，规定第三国的权利义务。事实上，移交协定的真正用处，也许在于便利新独立领土同其他国家间继续保持条约联系。但是移交协定的措词，通常都不承认协定可以被解释为一种旨在为第三国设立权利义务的工具。依照它们的措词，这些协定单纯是处理把被继承国的条约义务和权利移交给继承国的问题而已。

(6) 那么，移交协定应当依照当事国的明显意思，视为被继承国要把它在以前对领土适用的条约之下的权利义务转让给继承国。但是，这样的一种立意转让，其本身是否就能更动任何有关国家的法律地位，是极成疑问的。维也纳条约法公约对于条约权利或条约义务的转让，都没有任何规定。理由是，“转让”制度见于若干国家的法律制度，它规定在某些条件下，可以不经契约另一方的同意，就把契约权利转让；但这个制度似乎未为国际法承认。国际法的规则似乎很明显，就是条约一方所订把它在条约下的权利义务转让的协定，除非得到条约另一方的同意，否则不能对该方发生拘束力。因此，在原则上，移交协定本身是不能把被继承国的条约义务或条约权利移给继承国的。作为一个条约，这种文书只能在被继承国和继承国之间发生拘束力，而这种文书必然也只对被继承国和继承国发生直接的法律效果。

(7) 现在看看移交协定对被继承国和继承国可能发生的直接法律效果，并先研究义务的转让：似乎显然可知，从独立日开始，被继承国对变成独立的领土就立即不再受条约义务的拘束。这是遵照“移动条约边界”的原则，这个原则在第十条

所述那种仅仅把领土转移给另一现有国家的情况，固然可以对被继承国适用，就是在领土独立的情况，也一样可以对被继承国适用，因为新独立国家的领土已经不再是被继承国整个领土的一部分。相反的，从继承日开始，领土就归入新独立国的条约体系；而且，因为移交协定本身，在没有得到被继承国条约的其他当事国的同意以前，并不能把被继承国的条约义务转让给继承国，所以，这种协定并没有因为自身的力量而在继承国同被继承国条约的其他当事国之间建立任何的条约联系。

(8) 至于权利的转让，极其明显的一点是，移交协定对被继承国条约的其他当事国（它们对移交协定来说，是“第三国”）没有拘束力，所以，对这些其他当事国来说，这种协定本身并不能把任何权利移交给继承国。因此，不管移交协定的措词是多么的广泛，也不管被继承国和继承国有什么协议，移交协定是不能靠自身的力量而把被继承国的任何条约权利转移给继承国的——倘若这些权利如果没有协定规定，本来无论如何是不会转移给继承国的话。

(9) 有一点也很明显：在大多数情况中，被继承国的条约牵涉到对领土的义务和权利。所以，把条约义务转移给继承国的问题和把条约权利转移给继承国的问题，彼此间多半是不能完全分开的。

(10) 因此，必须断定：对任何一个有关国家（继承国；被继承国；其他当事国）来说，移交协定本身在实质上并没有改变它们原有的地位。这种协定的意义，主要是指出新独立国家对被继承国条约的态度，同时正式公开宣布，对领土条约关系的责任，已经转移。这是遵照条约法的一般原则，而且似乎已得到各国惯例的证实。同时，在独立后促进条约关系的连续性方面，移交协定也许可起作用。^{⑦③}

(11) 各国惯例似乎证实：移交协定的主要价值，仅仅在于表明继承国愿意继续被继承国的条约。有效的移交协定至少构成一种一般的表示，说明继承国愿意继

⑦③ 关于移交协定价值的评价，参看国际法协会，独立对条约的影响，（前引），第九章。

续对领土适用的被继承国的条约，这一点似乎已很明显。重要的问题是，移交协定是否尚有其他进一步的意义，也就是说，它是否构成愿意继续被继承国条约的表示，这种表示可以由条约当事国的第三国加以接受，而接受后，继承国就必须继续这些条约。上面第5段已经说过，从措词上说，移交协定不能被解释为一种旨在为第三国设立权利的文书。但是，即使这样，移交协定是否可以视同继承国同意继续条约的声明？而这种声明，第三国主要明示地或默示地表示同意，就可以把它变成一种继续被继承国条约的协定？或者，就多边条约来说，移交协定的缔结和登记，是否就构成一种继承通知，而其他当事国和条约保管机关则立即把继承国看作条约的当事国？

(12) 作为多边条约的保管机关，秘书长开始时似乎惯例上是认定移交协定基本上具有自动的效果^{⑦④}，但后来渐渐趋于把移交协定看作一般意向的表达。秘书长现行的办法，似乎是以下列见解为基础：纵使缔订有移交协定，也不应当把新独立国家列为多边条约的当事国，除非先证实它愿意这样。所以，秘书处一九六二年的“国家对秘书长负责保管的一般多边条约的继承”备忘录解释说：凡移交协定登记后，或秘书长因其他方式得知移交协定后，他会写信给新国家，提及这个移交协定，并继续说：

“秘书长根据上述协定的规定，了解贵国政府自己承认从〔独立日〕开始，接受所有原由〔被继承国〕适用于〔新国家〕并由秘书长负责保管的国际文书的拘束。秘书长请你证实这一了解，以便他在执行保管职责时，可以照此通知所有有关国家”。^{⑦⑤}

此外，就计算公约生效所需当事国数目而言，秘书长在考虑是否要把某一新国家视

⑦④ 参看秘书长担任多边条约保管机关办法概要 (ST/LEG/7)，第108—134段；对联合国难民事务高级专员提供的法律意见，载于联合国法律年鉴，一九六三年，（联合国出版物，销售品编号，65.V.3）第181、182页。

⑦⑤ 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第122页，文件A/CN.4/150，第122页，第133段。

同当事国的时候，他是认为只有这一新国家关于它对该公约的意思的明确通知——而非其移交协定——才是有效的。

(13) 秘书长收受移交协定，不是以多边条约保管人的资格，而是依据宪章第一百零二条，以条约登记人和公布人的资格。所以，移交协定的登记，即使在联合国条约汇编里刊布后，也和新独立国家把它愿意单独成为某一多边条约的当事国的意思通知秘书长——条约的保管人——的情况不一样。就某一特定条约来说，新独立国家必须对该条约作某种进一步的意思表示，才能确定地建立它自己成为这个条约当事国的地位。

(14) 别的多边条约保管人，在惯例上似乎也同样不同意移交条约可以引起或完成多边条约的继承，而无须国家特别就其对有关条约的意思作出任何通知。过去，在确定某一国家是否已参加某一多边条约的时候，有时似乎是把移交协定视为一项要素的。例如，由于荷兰政府的要求，瑞士政府似乎认为荷兰同印度尼西亚缔结的移交协定足以成为一个根据，可把印度尼西亚单独视为伯尔尼保护文艺著作公约当事国^{⑦⑥}。但是作为这个公约和其他公约、包括日内瓦人道公约的保管人，瑞士政府的一般惯例却似乎是不把移交协定当作足够根据，可把继承国视为公约的当事国；它只接受有关国家的声明或通知^{⑦⑦}。印度尼西亚在别的场合也曾经明白表示，它并不把移交协定解释为表示它对个别条约承担义务。此外，从关于国家继承的资料所载美国的惯例来看^{⑦⑧}，美国在决定是否应把继承国视为它所负责保管的多边条约的当事国时，似乎也只根据继承国的声明或通知，而非根据继承国所订的移交条约。

⑦⑥ 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第13-14页，文件A/CN.4/200及Add.1、Add.2，第26-29段。

⑦⑦ 同上，第16页起，第35-85段；第39页起，第158-224段。

⑦⑧ 联合国法律汇编，第224-228页。

(15) 至于个别国家的惯例，不论是“继承”国或有关的“第三”国，也许都没有这样清楚。但是，它们的惯例似乎都证实一点，就是移交协定的重要性有限。英国有时似乎认为，移交协定足以使继承国成为原对有关领土适用的英国条约的当事国。例如，一九六一年，英国似乎曾经向尼日利亚联邦提供意见说，尼日利亚的移交协定足以使它单独成为一九二九年华沙公约的当事国^{⑦⑨}，当时，尼日利亚最后似乎也接受了这一观点。但在另一方面，尼日利亚却拒绝把它的移交协定看成表示它承诺承受英国在若干引渡条约下的义务^{⑧⑩}。无论如何，对同一华沙公约而言，英国以前似乎曾经向缅甸政府提供相当不同的意见^{⑧⑪}。而且，在以“第三国”立场来看这个问题时，英国是不认为移交协定具有任何自动效果的。例如，当老挝通知它说，老挝认为由于移交协定的关系，一九二二年的英国法国民事诉讼公约，继续在老挝和英国间适用时，英国表示它愿意这样，但补充说，英国：

……希望大家了解，这个公约之所以继续生效，并不是由于一九五三年的法国老挝友好条约，而是由于英国政府同老挝政府协议，一九二二年的英国法国民事诉讼公约应继续在英国同老挝间生效。^{⑧⑫}

⑦⑨ 同上，第181页。

⑧⑩ 同上，第193、194页。

⑧⑪ 同上，第180、181页。

⑧⑫ 同上，第188页。关于这点，英国在对这段事的评论里，说得更为明白(同上，第188—189页)。也参看英国对巴基斯坦提供的意见，其中说，一九四七年的印度独立(国际安排)命令，只在印度同巴基斯坦间有效，而不能规定巴基斯坦同泰国间的关系(同上，第190、191页)。

老挝政府似乎同意这一见解。同样的，在关于柏威夏庙的案件中^{⑧③}，泰国于提出初步反对的诉讼程序里，正式在国际法院采取下列立场：就“第三国”而言，移交协定只是他人间的行为，对第三国绝对没有拘束力。

(16) 美国把移交协定看作“一般地表示协定继续有效”，因此，可以把它适当列入“有效条约”汇编^{⑧④}。但是，美国似乎并不认为移交协定是确定地反映新独立国家对个别条约的态度；它认为，它把某一条约列入“有效条约”里新国家名下，只表示这个条约是推定或大概会对该国继续生效的。美国的办法，似乎是在于设法澄清新独立国家的意思，并就个别条约的继续生效问题，同该国达成一种共同的了解。^{⑧⑤}

(17) 许多订有移交协定的新独立国家，对于秘书长负责保管、原来对它们领土适用的多边公约，自己都承认其中至少有若干公约是对它们有拘束力的。在另一方面，这种国家中，也有一些并没有这样做。^{⑧⑥} 至于别的一般性多边条约，情况

⑧③ 一九六二年国际法院汇报，诉状，柏威夏庙案，第二卷，第33页。国际法院本身并没有对继承问题表示意见，因为它是以别的理由来主张它对该案有受理权的。

⑧④ 美国国务院：有效条约——美国的有效条约和其他国际协定列表（华盛顿，美国政府印务局）。美国的办法，国务院助理法律顾问在给美国国际法杂志总编辑的一封信里，曾加以说明（该信载于国际法协会，独立对条约的影响，（前引），第382—386页）。

⑧⑤ 参看美国同加纳、特立尼达和多巴哥、牙买加的换文，联合国，关于国家继承的资料（前引），第211—213页及第220—223页。

⑧⑥ 例如印度尼西亚和索马里（参看国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第110、111页，文件A/CN.4/150，第21段；第31—33段；同上，第119页，第106段。

也似乎大致一样。^{⑧7}关于双边条约，新独立国家似乎并不认为移交协定使它们对第三国承担承认每一个条约都继续有效的义务；它们保留对每一条约分别表明意思的权利。例如，印度尼西亚政府在一九六三年十月十八日致德意志联邦共和国大使馆的照会里，就非常明显地采取这一立场^{⑧8}。这个照会和印度尼西亚政府较早在一九六一年一月致英国的同样措词的照会^{⑧9}，似乎都没有受到对方国家的反对。加纳在同美国的换函里，虽然提到它所订的移交协定是证明它愿意在独立后继续接受若干英国美国间的条约，但它保留就任何现行条约中任何条款的继续生效问题进行谈判的自由。^{⑨0}同样的，尼日利亚在就引渡条约问题同英国的换函里，似乎也认为它自己对这类条约是否继续适用的问题，具有广泛的衡量自由^{⑨1}；尼日利亚在同美国的换函里，也是这样说。^{⑨2}即使继承国遵照移交协定，大致都愿意承认被继承国的条约具有连续性，但它往往也认为必须或最好同第三国缔结协定，明确地规定某

⑧7 参看国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第1页，文件A/CN.4/200及Add.1、Add.2。国际劳工公约的情况比较特殊，因为国际劳工组织在惯例上是要求新国家承认从它们加入该组织开始，各种劳工公约继续对它们生效的。

⑧8 联合国，关于国家继承的资料（前引），第37页。在韦斯特林格案中，印度尼西亚引用一八九八年的英国荷兰引渡条约，而英国政府也通知法院说，它承认印度尼西亚继承荷兰在该条约下的权利义务（同上，第196、197页）。

⑧9 同上，第186页。

⑨0 同上，第211—213页。

⑨1 同上，第193、194页。

⑨2 参看国际法协会，第五十三届会议的报告，布宜诺斯艾利斯（一九六八年），伦敦（一九六九）第630页（关于新国家对被继承国所订条约和所负的若干其他义务的继承问题委员会的临时报告，附件五）。

一条约继续有效。^{⑨③}

(18) 所以，各国惯例并不承认下列结论：就独立前对继承国领土适用的条约而言，移交协定应视为本身可以在继承国与条约当事国的第三国之间建立法律联系。有些继承国和若干为某一这类条约当事国的第三国，无疑都倾向于把移交协定看成立某种假定，即若干类条约继续有效。但是，无论继承国、第三国或条约保管人，通常都不认为移交协定具有自动效果。因此，各国惯例和条约法的相关原则，似乎都表示：不论移交协定在一般地表达继承国对被继承国条约的态度方面，是多么的重要，但就继承国同第三国的关系而言，这种协定只应视同他人间的行为。^{⑨④}

(19) 基于以上所述，本条第1项表明：被继承国依照在国家继承日期对领土有效的条约所负义务和所享权利，并不单单因为被继承国同继承国曾经缔结移交协定，就变成继承国对其他当事国所负的义务和所享的权利。为了排除对这点可能发生任何怀疑起见，这一项从一般原则和各国惯例中明确说出下列规则：移交协定不能靠它本身的力量而在继承国与其他当事国之间建立任何的法律联系。

(20) 所以，本条第2项规定，即使缔结有移交协定，“国家继承”对于在国家继承日期对有关领土有效的条约所发生的“效果”，仍要遵守本条款的规定。但

⑨③ 例如印度、比利时协定（比利时公报，一九五五年二月二十六日，一九五五年，第57号，第967页）；巴基斯坦、比利时协定（联合国，条约汇编，第一三三卷，第200-202页）；巴基斯坦、瑞士协定（瑞士联邦法规汇编，（伯尔尼），一九五五年十二月十五日，一九五五年第55号，第1168页）；巴基斯坦、阿根廷协定（联合国，关于国家继承的资料（前引），第6、7页）；美国、特立尼达和多巴哥协定，美国、牙买加协定（同上，第220-224页）。

⑨④ 另外还要顾虑到一点，就是有些时候，很难确定移交协定是针对那些条约的。

这并不否认，在一般地表明继承国对于继续被继承国所订有效条约的政策方面，移交协定是确有关系的；它也不否认，在促成条约继续生效的过程中，移交协定是很重要的。本条第2项所说的是，尽管缔有移交协定，但国家继承的效果，仍然要遵守本条款所整理的关于国家对条约的继承的一般国际法规则的规定。它强调一点：对其他当事国而言，移交协定本身并不能把任何条约义务或权利转移给继承国，如果根据一般国际法的规定，这些义务或权利本来是不会转移给继承国的话。

(2) 最后，关于“移交协定”是否真正具有条约效力的问题，若干成员认为这个问题应该从“强迫”的观点去看——特别是政治性或经济性的强迫。他们觉得，移交协定可能是为了自由而付给旧统治者的代价；在这种情况下，不能主张移交协定是有效的。别的成员则认为，早期的移交协定虽然多少可以视为独立代价的一部分，但是后期的协定，则似乎是为了免除在新独立国家的条约关系中发生完全出空的危险，也是为了表明旧统治者对有关领土今后不再负任何条约责任。鉴于移交协定的效力问题，事实上当然属于维也纳公约最近编纂的一般条约法的范围，委员会结论认为不必在本条款里载列任何有关这点的特殊规定。它认为遇移交协定发生是否有效力的问题时，应该视个别情形根据一般条约法的相关规则来解决，这些规则载在维也纳条约法公约里，特别是第四十二至第五十三条。

第八条

继承国关于被继承国条约的片面声明

1. 被继承国在国家继承日期根据对一个领土有效的条约而具有的义务或权利，并不只因为继承国作片面声明，宣布此等条约对其领土继续有效，而就成为继承国的义务或权利，或成为条约其他当事国的义务或权利。

2. 遇有这种情形，国家继承对于在国家继承日期对该领土有效的条约所生的效果，以本条款的规定为准。

评 注

(1) 前条评注第(2)段已经说过，许多新独立国家都曾发表一般性的片面声明，对于在国家继承日期以前适用于其各自领土的条约，表明了某种立场。本条系有关这些片面声明对于发表声明的国家和有关条约的其他当事国之间关系所生的法律上效力。

(2) 一九六一年三月，联合王国政府建议坦噶尼喀政府应照其他英属领土成为独立国家时的情形一样，以换文的方式签署一项移交协定。坦噶尼喀答复说，依照它所收到的建议，这种协定的效果是：(1)使第三国能够要求坦噶尼喀履行它成为国家之后本来可以免除的条约义务；但是(2)协定本身却不足以使坦噶尼喀要求第三国对坦噶尼喀履行它们与联合王国缔结的条约。因此，它没有签署一项移交协定，相反的，它于一九六一年十二月写信给联合国秘书长，作了以下的声明：

“坦噶尼喀政府深知在不影响坦噶尼喀成为充分独立国家的情形下，应该和好几个国家继续维持法律关系；由于联合王国的行动，坦噶尼喀和这些国家对于独立前的坦噶尼喀领土有条约关系。因此，坦噶尼喀政府利用现在的机会，作以下的声明：

“关于联合王国政府代表坦噶尼喀领土依法缔结的双边条约，或前者对后

者的领土依法适用或扩大适用的双边条约，坦噶尼喀政府愿意在相互的基础上，自独立之日起，为期二年，继续在其领土内适用一切这种条约的规定（即到一九六三年十二月八日为止），但经双方同意在该日之前废除或修正者不在此限。这段期间届满时，坦噶尼喀政府对于这些条约之中适用国际习惯法的规定不能再认为存在的条约，将视为已经终止。

“坦噶尼喀政府热切希望在上述两年期间内，正常的外交谈判的手续将使它和有关的国家能够就这些条约的存废或修正的可能达成圆满的协议。

“坦噶尼喀政府深知上述可以适用于双边条约的声明，不能同样方便适用于多边条约。因此，对于这些条约，坦噶尼喀政府打算逐一加以检查，并分别向保管机关表明对每一项这样的文书所要采取的行动——或确定予以终止，或确定继承或加入此等条约。在检查的过渡期间中，凡是独立前适用于或扩大适用于坦噶尼喀的多边条约的任何当事国，都可以在相互的基础上，依赖坦噶尼喀履行这种条约的规定。”^⑤

应坦噶尼喀明白的要求，秘书长将这份声明的全文分发给联合国的所有成员国。联合王国然后也写信给秘书长，请他向联合国所有的成员国分发内容如下的一项声明：

“谨请查阅一九六一年十二月九日当时的坦噶尼喀首相写给阁下的一份备忘录，说明坦噶尼喀政府对联合王国所缔结，其规定在独立前适用于坦噶尼喀的国际文书的立场。联合王国女王陛下的政府谨此宣布，当坦噶尼喀于一九六一年十二月九日成为独立主权国家的时候，女王陛下政府不再有以前作为负责管理坦噶尼喀的当局由于这些国际文书对坦噶尼喀的适用所具有的义务或权利。”^⑥

换句话说，联合王国请向联合国各成员国分发的是一项正式否认，对于坦噶尼喀

^⑤ 联合国，关于国家继承的资料，（前引），第177页和第178页。

^⑥ 同上，第178页。

领土否认联合王国依照在这个领土独立前适用于它的条约所具有的任何义务或权利。

(3) 坦噶尼喀所树立的先例，^{⑨⑦} 许多其他新独立的国家都曾仿照办理，但片面声明的格式则各有不同。^{⑨⑧}

(4) 博茨瓦纳于一九六六年，赖索托于一九六七年，都发出声明，内容和坦噶尼喀的相同。^{⑨⑨} 一九六九年，赖索托请秘书长向联合国所有成员国分发另一项声明，将一九六七年的声明所具体规定的审查双边条约的两年期间再延长两年。同时，它指出，它对于对多边条约的立场仍在进行审查中，根据其早先声明的规定，不需要正式延长期限。新的声明最后有下列通告：

“赖索托王国政府愿意表明这只是一种过渡性的安排。不论在什么情形下，都不含有根据这项声明，赖索托已以继承的方式加入任何特殊条约或表示任何特殊条约继续生效的意思。”^{⑩⑩}

(5) 一九六八年，瑙鲁也紧紧地照着坦噶尼喀的方式，发表了一项声明，不过措词小有不同。但是，瑙鲁的声明，在实质的一点上确有不同，这一点要特别提出来，因为它可能和关于双边条约方面条约继承问题的习惯法规则是否存在的问题有关系。坦噶尼喀的声明，规定在临时审查期间届满时，坦噶尼喀将对于“这些条约之中适用国际习惯法的规定不能再认为存在的条约，将视为已经终止。”^{⑩①} 另一方面，瑙鲁的声明则规定瑙鲁将把“每一项这种条约视为已经终止，除非事先

⑨⑦ 坦桑尼亚联合共和国于坦噶尼喀和赞西巴联盟后发表的声明，见下文第(10)段。

⑨⑧ 关于东加的声明，见文件(A/CN.4/263)，“关于国家继承的资料”(前引)的补编，大不列颠及北爱尔兰联合王国，条约，东加。

⑨⑨ 同上，条约，博茨瓦纳和赖索托。

⑩⑩ 同上，条约，赖索托。

⑩① 参看上文第(2)段。

与缔约另一方协议使该条约继续有效，”^⑩ 而不必援引习惯法。此外，瑙鲁请求将它的声明散发给各专门机构的成员和联合国各成员国。^⑪

(6) 乌干达一九六三年二月十二日给秘书长的照会^⑫ 里声明对于双边和多边的条约，应用了一种临时适用的划一办法。这项声明说，对于由联合王国代表乌干达保护国依法缔结的一切条约，或于一九六二年十月九日（独立日）以前扩大适用于乌干达的条约，乌干达将在相互的基础上，继续加以适用，至一九六三年底为止，但与关系另一方协议废止或修正者，则不在此限。声明又说，到这段期间终了时，或以同一方式通知的任何事后延长的期间终了时，乌干达将把这些条约视为已经终止，但“适用国际习惯法应视为继续有效者”则不在此限。声明又表示乌干达希望在所定期间届满前，外交谈判的正常程序将使它能够和有关的国家就条约的继续生效或修正的可能达成圆满的协议；同时，对于多边条约，它表示有意在同一期间内，通知保管机关它对每一项条约所要采取的措施。象坦噶尼喀一样，乌干达明白表示，在审查期间中，条约的其他各方，可在相互的基础上，认为这些条约对乌干达依然有效。^⑬

⑩ 美国国务院，有效条约，一九七二年一月一日美国的有效条约和其他国际协定列单，国务院出版物第8628号，华盛顿美国政府印务局，第169页。

⑪ 一九六八年五月二十八日来函中声明的全文已经秘书长于一九六八年七月二日分发（LE 222 NAURU）。

⑫ 参看联合国，关于国家继承的资料（前引），第179页和第180页。又参看国际法协会，独立对条约的影响（前引），第386页，一九六三年第二号会议文件中乌干达政府的解释性说明。

⑬ 在乌干达的声明中，所作说明只提到多边条约；但是乌干达的意思似乎明明白白地是在审查期间内，任何条约的缔约一方，都可在相互的基础上，认为条约对乌干达是有效的。

肯尼亚^{⑩⑥}和马拉威^{⑩⑦}随后请秘书长将它们以和乌干达相同的方式所作的声明通知联合国各成员国，肯尼亚的声明载有增加的一段，对于所谓的处分条约有点关系，这一段的全文如下：

“这项声明的内容，不应妨害或视为妨害肯尼亚国对第三方的现有领土要求，和肯尼亚国根据某些国际条约或构成协定的行政安排，最初固有的处分性的权利。”

(7) 一九六五年九月，赞比亚送给秘书长一项声明，内容略有不同：

“敬启者，赞比亚政府深知允宜维持现有的法律关系，并深知依照国际法履行条约承诺的义务，兹承认联合王国政府关于北罗德西亚的许多条约权利和义务，根据习惯国际法由赞比亚于独立之日起继承。

“但是，鉴于很可能根据习惯国际法，某些条约在赞比亚独立之日已经失效，因此对每一项条约都似乎必须作法律上的审查。这种审查完成后，当再指明依照习惯国际法或许已经失效而赞比亚政府愿意视为已经失效的任何条约。

“赞比亚对于条约的继承问题，由于将外交权力交付给罗德西亚和尼亚萨兰联邦这件事所引起的法律问题，而变得非常复杂。在这些问题尚未解决以前，前联邦所订的条约对赞亚还有多大的效力，依然是不可知的事。

“在决定把一项条约视为已经失效以前，应该推定赞比亚依法继承了每一项条约，而且在行动上也以这项假定为根据。如果赞比亚政府认为它已依法继承了一项条约，而愿终止这项条约的执行，它会在适当的时间宣告依条约的规定终止其效力。

“赞比亚政府希望将这封信分发给联合国所有的成员国和联合国各专门机构，以便让它们知道这个政府的态度。”^{⑩⑧}

⑩⑥ 肯尼亚声明全文见文件A/CN.4/263“关于国家继承的资料”（前引）补编，大不列颠及北爱尔兰联合王国，条约，肯尼亚。

⑩⑦ 马拉维声明全文见同上，马拉维，条约。

⑩⑧ 同上，大不列颠及北爱尔兰联合王国，条约，赞比亚。

随后，圭亚那、巴巴多斯和毛里求斯也发表了同样形式的声明。^⑩ 巴巴多斯和毛里求斯的声明并没有相当于赞比亚声明第三段的一段。圭亚那的声明却载有和第三段仿佛的一段，其中述及圭亚那的特殊情况，全文如下：

“由于不列颠王国取得英属圭亚那的方式，并由于在那天以前的历史，现在必须审查在一八〇四年以前所签订的条约之中有那一些依习惯国际法依然有效。”

(8) 在上述各案中，联合王国都请秘书长向联合国各成员国发出一项正式的否认，用坦噶尼喀一案相同的方式，停止联合王国的一切义务或权利。^⑪ ^⑫

(9) 一九六八年，斯威士兰以简单而详尽的内容提出了它的声明：

“谨代表斯威士兰王国政府宣布自一九六八年九月六日起两年以内，斯威士兰王国政府接受独立前英国政府代表斯威士兰王国所承认的一切条约权利和义务，在这段期间内，将对订有这种权利和义务的条约和国际协定加以研究来确定在两年期间届满时，那些权利和义务将予承受，那些将予停止承受，那些将在对特殊问题有所保留的情形下予以承受。”^⑬

这份声明送交了秘书长请他分送给联合国所有的成员国，和各专门机构的成员。

(10) 一九六四年，坦噶尼喀共和国和桑给巴尔人民共和国联合成为合一的主权国家，随后定名为坦桑尼亚联合共和国。联邦成立的时候，这个联邦共和国写给秘书长一份照会，通知他所发生的情形并接着说：

“谨请秘书长注意：坦噶尼喀联合共和国和桑给巴尔宣布它现在是一个受

^⑩ 同上，条约，圭亚那，巴巴多斯和毛里求斯。

^⑪ 参看联合国，关于国家继承的资料，（前引），第178页和第180页，以及文件A/CN.4/263，秘书处对这份文件的补编，联合王国，条约，肯尼亚，马拉维，赞比亚，圭亚那，博茨瓦纳，莱索托，巴巴多斯，毛里求斯。

^⑫ 见上文第(2)段。

^⑬ 见文件A/CN.4/263，秘书处对“关于国家继承的资料”（前引）的补编，大不列颠及北爱尔兰联合王国，条约，斯威士兰。

宪章拘束的单一会员国，又坦噶尼喀共和国或桑给巴尔人民共和国和其他国家或国际组织之间的一切国际条约和协定，只要其实施符合联盟规章所定的基本立场，将在缔约时所定的区域范围内，依照国际法的原则，继续有效。”^⑬这一照会最后请求秘书长将其内容通知联合国所有的成员国，联合国所有主要和辅助机构，以及各专门机构。这份照会没有规定坦噶尼喀于一九六一年所发表的早先声明继续有效，也没有提到那分声明。^⑭但是，同样地，它也没有宣布早先的声明无效，根据其关于以前对坦噶尼喀领土生效的条约的规定，似乎是要让它继续有效。

(11) 两个原为比利时属地的国家也发表了声明，经分发给联合国的会员国。

卢旺达一九六二年七月的声明，措词十分笼统：

“卢旺达共和国对于卢旺达共和国没有宣布废弃或它还没有表示任何意见的经比利时签订而适用于卢旺达的国际条约和协定，保证予以遵守。

“共和国政府将决定那一项国际条约和协定在它看来应适用于独立的卢旺达，并将以国际惯例为根据办理此事。

“这些条约和协定已经受到且将继续受到详细而不断的研究。”^⑮

(12) 另一方面，布隆迪于一九六四年六月，发出了一项详尽得多的声明，和坦噶尼喀的声明有点相似。它的内容：

“布隆迪王国外交和对外贸易部谨向联合国秘书长吴丹表示敬意，并请他注意以下的声明，其中说明了布隆迪政府对比利时于布隆迪独立前所签订而适用于布隆迪王国的国际协定的立场。

^⑬ 见国际法协会，独立对条约的影响，（前引），第381至第382页；及美国国务院，有效的条约，截至一九六八年一月一日美国的有效条约和其他国际协定列表（华盛顿，政府印刷局，一九六八年），第200页。

^⑭ 见上文第(2)段。

^⑮ 见联合国，关于国家继承的资料（前引），第146页。这一声明系由比利时政府于一九六二年送交秘书长。

“ I. 布隆迪王国政府准备继承双边协定，但有下列保留：

“ (1) 有关的协定必须继续生效四年，也就是说，自一九六二年七月一日布隆迪独立之日起，到一九六六年七月一日止；

“ (2) 有关的协定必须在相互的基础上加以适用；

“ (3) 有关的协定必须可以由当事双方以协定续订之；

“ (4) 有关的协定必须已经有效实施；

“ (5) 有关的协定必须遵守国际法关于修正及废止国际文书的一般条件；

“ (6) 有关的协定不得有违布隆迪王国宪法的文字或精神。

“ 这段期间^{*}届满时，有关方面未予续订的任何协定，或依习惯国际法的规定业已停止生效的任何协定，布隆迪政府都认为已经失去效力。

“ 同样的，任何和上述保留不相符合的协定，也被视为无效。

“ 关于独立布隆迪所缔结的双边协定，政府将于内部宪法程序完成后，将这种协定提交秘书长登记。

“ II. 布隆迪政府准备继承各项多边协定，但有下列保留：

“ (1) 这些协定所涉及的问题必须仍有意义；

“ (2) 根据布隆迪王国宪法第六十条的规定，这些协定必须不会涉及国家的任何开支，或只是约束布隆迪。依照宪法的规定，这种协定必须经议会批准才能生效。

“ 对于不符合上述条件的多边协定，布隆迪政府打算对每一项这样的条约明白表示它的意思。对于其规定经布隆迪按照惯例默认适用的较新的协定，也适用这个办法。布隆迪政府可以承认它们的效力，或者提出保留，或者宣布这些协定无效。对于每一项协定，它都会个别通知保管机关它愿意自行加入接受其约束，还是通过继承来接受约束。

“ 对于公开签字的多边协定，政府不久将派出具有必要权利的全权大使，执行这种公务。

*

一九六六年十二月的照会将这段期间再延长两年。

“ III. 但是，在过渡期间内，政府将实施下列临时性的规定：

“ (1) 凡是在相互的基础上有效实施的区域多边条约或世界性多边条约的任何当事国，在有进一步的通知以前，仍有权利在其与布隆迪政府的关系上继续认为这项条约有效；

“ (2) 过渡期间到一九六六年七月一日结束；

“ (3) 本声明的任何规定，不能解释为侵害到布隆迪王国的领土完整，独立或中立。

“ 外交部敬请秘书长将本声明作为联合国文件分给各成员国，并借此机会向秘书长表示最崇高的敬意。^{①⑥}

查在这项声明中，关于在这段审查期间其他当事国可以继续认为条约对布隆迪生效的明文规定，似乎只与多边条约有关。

(13) 这里谈到的几项声明，并不吻合任何既定的条约程序。 将这些声明送给秘书长，并不是由于他根据宪章第一〇二条担任条约登记和公布的资格。 将这些声明送给秘书长的附函，也没有要求将它们登记或依联合国有关的规定将它们整理汇编或记录。 因此，各项声明都没有登记或归档并记录；也没有将它们以任何方式登载在联合国条约汇编里。 同样的，这些声明也并不是因为秘书长是多边条约的保管机关的资格而送给他的。 这些声明所牵涉到的数目相当大的多边条约，无疑都是秘书长保管的条约。 但是，声明也牵涉到许多双边条约，都是没有保管机关的，还有若干多边条约的保管机关不是秘书长。 这些声明之送给秘书长，似乎是在比较一般的基础上，送给经联合国特别授权对关于条约的文书执行公布职责的国际机构，甚或只是把他当作一个方便的外交渠道，以便将这些声明分发给联合国

①⑥ 见国际法协会，第五十三次会议的报告，布宜诺斯艾利斯，一九六八年（伦敦，一九六九年），第617—619页，〔关于新国家对被继承国条约和若干其他义务的继承问题委员会临时报告，附件A，六〕。

所有的成员国和专门机构成员，将这些文书通知它们。

(14) 不象移交协定，这些声明是直接向其他当事国家，也就是在新独立国家独立以前适用于其领土的条约当事国发出的。它们似乎都用某种方式，载有声明国以相互为基础所作的约定，在对每一项个别条约确定其立场以前，表示愿在独立后，暂时继续适用这些条约。因此，声明的第一个目的，似乎是以不同的环境中建立一种条约关系，类似维也纳条约法公约关于条约在条约生效前暂时适用的第二十五条的内容。至于新独立国家对于条约的确定参加问题则须对每一项条约在审查期间内分别加以决定，而在同一段期间内，条约在相互的基础上暂时适用。

(15) 虽然在拟订方式上有若干不同，坦噶尼喀式、乌干达式和斯威士兰式的措词，都证实了上段所说的一切。甚至赞比亚式的声明，虽在态度上更肯定地愿意继承被继承国的条约，也明白承认根据习惯法若干条约也许在独立的日期失效；它们没有作任何说明，来指出那一种条约应视为由声明国继承，那一种条约根据习惯法应视为可能已经失效；而且它们都明白表示，每一项条约都必须通过法律上的审查，以便确定它是否已经失效。

(16) 虽然发出声明的对象有许多国家，其中大部分是声明国独立前适用于其领土的条约的当事国，但声明本身仍是一种片面行为，其对条约其他当事国的法律效力，不能只凭声明国的意志而定。只有新独立国家可被视为依国际法具有在独立后一定期间内临时适用被继承国条约的权利，情形才是如此。但是，这种权利似乎在国家惯例中没有任何基础；事实上，许多声明本身，都明白假定条约的其他当事国可以任意接受或拒绝声明国临时适用其被继承国条约的提议。同样的，条约本身通常也不会想到“临时当事国”或“临时适用”的可能。因此，声明的法律效力，似乎是替新独立国家和被继承条约其他个别当事国之间提供了一种简化附带协定的基础，以便于独立后临时适用各项条约。协定得为明文规定，但同样地也可由声明所涉任何条约的任何个别当事国的行为产生，特别是该国表示认为条约仍对领土适用的行为。

(17) 当然，并没有什么可以阻止一个新独立的国家发表一项片面的声明，肯定

地宣布它自己认为或希望别国将它看作是独立前被继承国适用于其领土的各项条约，或若干条约的当事国。可是即使这样，既然声明不会因此就对别国有约束力，它的法律效力仍单纯地决定于本条款关于通知对多边条约的继承和以协定使条约继续生效各条的规定。换句话说，对于被继承国的条约的第三方当事国，这种片面声明的法律效力，便类似移交协定的效力。

(18) 在上述现代的惯例中，继承国片面声明的主要作用是便利早先适用于有关领土的条约的临时适用；这些声明大部分都是由新独立的国家发表的。不过，这种片面声明的内容可以是一般性的，不以临时适用为限，它也可能是新独立国家以外的继承国所发表。因此，委员会决定将关于片面声明法律效力的规则订成一般性的，并将其列入第一编的一般规定之中，和处理移交协定的条款在一起。

(19) 同时，鉴于遇国家继承时临时适用条约的主要重要性似乎实际上是以新独立的国家为限，委员会决定分别处理这个主题，并将这方面的必要规定，列入本条款草案第三编的特别一节（第四节）。

(20) 至于本条，委员会决定比照第七条（移交协定）的内容来加以拟订，因为具体规定继承国的声明对被继承国的条约缺乏任何直接效力的消极规则，对两种情形都适用，虽然声明和移交协定两者所根据的法律考虑并不是完全一样的。

(21) 因此，本条第一项规定被继承国在国家继承日期根据对一个领土有效的条约而具有的义务或权利，并不只因为继承国作片面声明宣布此等条约对其领土继续有效，而就成为继承国的义务或权利，或成为条约其他当事国的义务或权利。第二项规定遇有这种情形“国家继承”对于在国家继承日期对该领土有效的条约“所生的效果”，以本条款的规定为准。

第九条

规定由继承国参加的条约

1. 条约如规定遇有国家继承发生时，继承国可有选择权利自认为该条约的当事国，该国得依照该条约的规定，或于缺乏此种规定时，依照本条款的规定，通知其对条约的继承。

2. 如条约规定遇有国家继承发生时，继承国应被视为当事国，这种规定必须经继承国以书面明白表示同意被视为当事国，方始发生效力。

3. 遇有第1、2两项所规定的情形，凡确定其同意为条约当事国的继承国，视为自继承日期起成为当事国，但条约另有规定或另有协议时，不在此限。

评 注

(1) 由本条的题目可以知道，它是关于继承国根据条约本身的一项规定参加一项条约的情形，这和由普通继承法产生参加权利的情形不同，虽然这种规定并不太多，仍有种种^的条约，多数是多边条约，载有用意在预先订明国家继承发生时条约之适用的规定。条款中可以提到某一种类的国家，或一个特殊的国家。常常是，当对原先的条约或对该约的一项订正或修正进行谈判时，一个或一个以上的继承国的出现已达接近完成的阶段，条约里才列入这些规定。

(2) 举例来说，一九四七年关税和贸易总协定第二十六条第五项(丙)款(经一九五五年的议定书修正)规定：

“如由某一缔约国代其接受本协定之任何关税领土，在其对外商务方面，或在本协定所规定之其他事项方面，享有或取得完全自主，而该次享有或取得完全自主之事实，复经该负责缔约国声明属实时，该关税领土，应自该声明时起，视为本协定之缔约国”。* ①①⑦

①①⑦ 联合国，条约汇编，第二七八卷，第204页。

这一列入总协定原有条文的条款^{①18}似乎目的在使某一种自治的附属领土，成为总协定的单独缔约方，而不是提供一种途径，使得新独立的国家继续成为总协定的缔约国。^{①19}但是，事实上，大多数新独立的国家都是通过这一款所定的程序成为总协定的缔约国的。而且，缔约各方根据一系列的提议，觉得有补充这个条款，增添“临时适用”，所谓“事实上的适用”^{①20}的程序的需要。

(3) 所得的总结是：根据第二十六条第五项丙款的规定，有五个新独立的国家，只是由它们的被继承国提名，接着由现有的缔约国发表一项声明，而成为总协定的缔约国；并有二十四个别的国家于临时事实上适用过一段时间以后，经过提名和声明而成为缔约国。此外，有八个新独立的国家在对应否成为缔约国作出最后的决定以前，正根据各项建议继续在事实上适用总协定。^{①21}又：依照总协定第二十六条第五项丙款成为缔约国的国家被视为默示同意成为独立前适用于其领土的从属总协定多边条约的缔约国。

(4) 在各种商品协定中，也可找出规定继承国参加的其他的例子：一九六〇年和一九六五年的第二届^{①22}和第三届^{①23}国际锡协定；一九六二年的国际咖啡协定；^{①24}

①18 最初是总协定第二十六条第四项的一部分，后来，依照一九四九年八月十三日的订正议定书成为第四项丙款，然后依照于一九五七年十月七日生的一九五五年另一份议定书成为第五项丙款（参看国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第73页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，注548）。

①19 缅甸、锡兰和南罗得西亚是有关的领土（同上，注549）。

①20 同上，第74页，第321—325页中载有这些建议的详情。

①21 同上，第76页起，第332—350段。

①22 联合国，条约汇编，第四〇三卷，第3页。

①23 同上，第六一六卷，第317页。

①24 同上，第四六九卷，第169页。

以及一九六八年的国际糖业协定。^⑫一九六〇年第二届国际锡协定第二十二条第六项原文如下：

“经任何缔约国政府根据第三条或本条第二项的规定声明分别参加的国家或领土，应于成为独立国家时，被视为缔约国政府，* 一若这些国家政府是已参加本协定的原始缔约国政府。* ”

这一款如果照字义解释，似乎是规定自动地将新独立的国家变成单独的缔约国。但是经从保管机关确切察悉，成为一九六〇年锡协定缔约国的新独立国家^⑬并不是照第二十二条第六项的规定加入的。同样地，虽然一九六五年第三届国际锡协定第二十五条第六项也载有显然是规定自动参加的一款，但根据保管机关的资料，并没有任何新独立国家根据这一款成了缔约国。

(5) 一九六〇年锡协定第二十一条第一项对现在谈到的一点也有关系。它规定协定应公开“由出席的政府”签署，到一九六〇年十二月三十一日为止，其中有扎伊尔和尼日利亚，两个国家都是在规定签署的期间届满以前成为独立国的。这两个新的国家都依照第二十一条第一项，签署了这项协定，随后交存批准书而成为缔约国。因此，它们似乎是宁愿照这个程序办理，而不愿援引第二十二条第六项自动参加的规定。卢旺达——乌隆迪的情形也表示出并不是要全照自动参加的规定办理的。比利时代表它自己和卢旺达——乌隆迪签署了这个协定，但随后又明白表示批准文件以比利时为限，以便使卢旺达和乌隆迪自作决定。这些国家独立后似乎并没有采取行动来参加协定。

^⑫ 一九六八年联合国糖业会议：会议记录摘要（联合国出版物，销售品编号，E·69·II·D·6），第56页，附件三。

^⑬ 扎伊尔〔刚果共和国（雷堡市）〕和尼日利亚（联合国，条约汇编，第四〇三卷，第4页，第115页和第116页。）

(6) 一九六二年国际咖啡协定再度替变成独立国家的领土作了规定，但却是出于给新国家权利的方式，使新国家独立后于愿意的时候，可成为协定的当事国。因此，第六十七条第一项于规定可将协定扩大适用于附属领土以后，又在第四项中规定：

“依本条第一项扩大适用本协定的领土随后成为独立时，其政府得在取得独立后九十日内通知联合国秘书长声明业已承担协定缔约国的义务和权利。^{*} 该国于通知之日起，成为协定的当事国”。^⑫

但是没有任何领土于变成独立国家后行使权利，通知秘书长——他是保管机关——承当一个单独的缔约国的身份。在两个有资格援引第四项的国家中，一个是巴巴多斯，它承认根据这一项它只要通知秘书长便有权利成为缔约国，但特别提到第六十七条第四项，说它不愿承担一个缔约国的权利和义务。另一个是肯尼亚，它让九十天届满，而没有成为缔约国，但于独立之日起三年后，交存了一份加入文书，而成为缔约国。

(7) 象一九六〇年的锡协定一样，一九六二年的咖啡协定在其最后的规定——第六十二条——中订明，它应公开由独立前以附属领土的资格派有代表出席会议的任何国家政府签署。乌干达是在这种情形下派有代表的领土之一，它在规定的签字日期届满前取得了独立，便先经签署后经批准^⑬这项协定而成为当事国。

⑫ 联合国，条约汇编第四六九卷，第238页。本段经一九六八年咖啡协定采用为第六十五条第4项。

⑬ 联合国：由秘书长担任保管机关职务的多边条约，一九七一年（前引），第357页。

(8) 载有类似条款的唯一另一项多边条约似乎又是一项商品协定：一九六八年的国际糖业协定，其第六十六条第二项的规定和一九六二年咖啡协定第六十七条第四项的规定大致相同⁽¹²⁹⁾。较早的一九五八年糖业协定并没有载有这个条款，本协定“扩大适用”到的附属领土，一旦变成独立，便产生了种种的问题。但是，新的糖业协定还嫌太新，其第六十六条第二项还没有实际上受到援引。

(9) 双边协定载有一个条款，就一个领土独立后将来的参加加以规定其例子是英属圭亚那独立前不久联合王国和委内瑞拉间所缔结的一九六六年日内瓦协定，这项协定⁽¹³⁰⁾是解决联合王国和委内瑞拉间关于英属圭亚那——委内瑞拉边界“争议”的。这项协定在序言里说它是在联合王国“和英属圭亚那政府磋商后”才订立的，并说它顾到了后者即将独立，它的第八条规定：

“英属圭亚那取得独立时，圭亚那政府将在大不列颠及北爱尔兰联合王国政府和委内瑞拉政府之外，成为本协定的当事国”。

在独立以前，这项协定便经当时还是“英属圭亚那”的众议院批准。而且，委内瑞拉在通知秘书长这项条约在该国和联合王国间生效时，提请特别注意第八条的规定，依这条的规定，圭亚那于取得独立后将成为当事国。实际上，几个星期以后，圭亚那就取得了独立，委内瑞拉和圭亚那从此便以这一条作为根据，认为后者已成了日内瓦协定的第三个和单独的当事国。

(10) 参照上段所提到的国家惯例，委员会认为应该分别说明本条第一项和第二项所订的两项规则。第一项是关于比较常见的事例，也就是继承国根据条约有选择权利自认为条约当事国的情形。这些情形似乎切合维也纳公约第三十六条（为第三国规定权利之条约）的规定。但是，不论一个继承国是否可以被看作条约的第三国，

⁽¹²⁹⁾ 参看一九六八年联合国国际糖业会议：会议记录摘要（联合国出版物，销售品编号：E·69·II·D·6），附件三，第73页。

⁽¹³⁰⁾ 联合国，条约汇编第五六一卷，第321页。

它显然可以行使权利成为当事国，只要对于这一点，条约已有了具体的规定。同时，这项权利的行使当然要遵守条约关于程序的规定，在没有这种规定的时候，就得遵守本条款草案所载关于条约方面国家继承的一般规定；第一项中也有这样的说明。

(1) 第二项系关于一项条约订明于国家继承时应把继承国看作当事国的事例。在这些事例中，条约的规定不仅是给继承国选择权利成为当事国，而且似乎有意作为一种方法，自动地使继承国有了自认为是当事国的义务。换句话说，这些事例似乎合于维也纳公约第三十五条的规定（为第三国规定义务之条约）。根据这一条的规定，条约为第三国规定的义务须经第三国以书面明示接受。于是，问题便是：当继承国的领土仍属被继承国的主权管辖时，条约对这个领土原有拘束力，这个事实有没有任何影响。委员会同意不应该有何影响。不然的话，原先的当事国便可将义务的继承强加给新独立国的国家，这样一来便抵触了本条为新独立国家所规定的关于对条约继承的一般规则。因此，第二项规定条约的规定“必须经继承国以书面明示表示同意被认为当事国，方始发生效力”。因此，根据这一项的规定，应视为继承国毫无义务只单凭条约的条款就成了当事国。“被视为当事国”一词，是要概括条约用语中的一切有关的说法，例如“应成为当事国”或“应被视为当事国”等等。

(2) 委员会认为在各种情形中应该规定须有继承国随后表示接受的若干证据，虽则事实上在有的情形下，特别是在条约缔结时领土自治已达接近完成阶段的情形下，也许已经就领土独立后将来的参加条约问题和领土的代表有过商量。

(3) 从国家继承日期到继承国表示同意的时候，中间这段过渡期间条约是否继续适用的问题，经若干委员提出，因此委员会决定加上第三项所载的规定。因此，第三项的规定便是旨在确保不断的适用，规定作为一般性的规则，继承国如果根据本条第一项和第二项的规定同意被视为一个当事国，该国应自国家继承日期起被视为是当事国。这个一般性的规则，又以结尾的但书附了一个条件，这个但书是：“条约另有规定或另有协议时，不在此限”，这一但书确保了条约本身的规定和各当事国的自由。

(4) 虽然本评注中所记录下来的最近的先例，都是关于新独立的国家，而且主要是关于多边条约，委员会考虑到所涉的原则事项，仍认为应该以一般性的用语来拟订第九条的规定，以便使它们能够适用于所有国家继承的情形并适用于各式各样的条约。因此，它将这一条列入本草案的一般规定之中。

第二编

领土的移转

第十条。 领土的移转

遇有在一国主权或管理下的领土成为另一国的一部分时：

- (a) 自继承日期起，被继承国的条约对该领土停止生效； 又
- (b) 自同一日期起，继承国的条约对该领土生效，但从个别条约的情形可知或另经确定这项条约对该领土的适用不合其目标及宗旨时，不在此限。

评注

(1) 本条系关于一项规则的适用，法学家们通常将它叫作“移动条约边界”规则，这种情形是说本身不是国家的一个领土在主权从属上发生了变化，而继承国又是已经存在的一个国家。因此，这一条所涉及的情形并不是国家的合并或一个国家并入另一个国家，也不是新独立国家的出现。移动条约边界的原则也以不同的程度在若干其他情形中发生作用。但是，在这些其他情形中，它是和别的规则一起发生作用的，而在本条所规定的情形下——一块领土经移转而并入一个现存的国家——移动条约边界的规则却是以其自己的单纯方式发生作用。虽然在某种意义上说来，这项规则是许多国家对条约继承的法律的基础，但现在谈到的情形是一种特别的国家继承，委员会认为应该将它列入特别的一编中。考虑到它和其他方面的关系，委员会决定将它列入草案的第二编中，紧跟着第一编的一般规定。

(2) 简单说来，移动条约边界规则的意思是：当一个领土所属的主权有了变化，它自动地脱离了被继承国主权的条约体系，而进入继承国主权的条约体系。因此，它有两个方面，一个是积极的，一个是消极的。积极的方面是：自继承之日起，继承国的条约自动对该领土适用。消极的方面是：被继承国的条约也于那天起自动对那个领土停止生效。

(3) 这个规则，由于它只是规定以一个条约体系代替另一个条约体系，乍看起来，似乎并不牵涉到任何国家对条约的继承。不过，就本条款草案所用观念的意义来说，这项规则所概括的情形，确实牵涉到“国家继承”，也就是对一个领土的国际关系的责任，由一个国家转移到另一个国家。而且，这项规则在国际事务中已经稳定地确立，法学家们也普遍地将它列入国家继承的情形之中。至于这项规则的道理，只要提到维也纳公约第二十九条的规定，根据这一条，除经证明有不同意思外，条约对每一当事国之拘束力及于其全部领土。这一点的一般意义就是说，在任何时候，一国对于它拥有主权的任何领土是受条约约束的，但是对于它不再拥有的领土，也同样的不受约束。

(4) 第一次世界大战以后，南斯拉夫建国时，塞尔维亚以前所有的条约，被视为都可适用于南斯拉夫的整个领土。诚然，有人疑问不将南斯拉夫看作一个新的国家而将它看作是扩大的塞尔维亚，是不是正确，然而在国家惯例上，这种情况都被当作一种情形处理：就是塞尔维亚的条约被视为当然可以适用于整个南斯拉夫。就塞尔维亚和主要同盟和协约国的一切条约来说，圣日尔曼条约第十二条似乎含有这个意思^⑬。美国后来所采取的立场是：塞尔维亚和美国之间的条约，继续适用并扩及于整个南斯拉夫^⑭。同时，许多中立国家，包括丹麦、荷兰、西班牙、瑞典和瑞士，也似乎承认塞尔维亚条约继续适用并扩及于南斯拉夫。美国的立场由国务院在伊凡塞维克对阿杜克维克一案^⑮中以法院襄助方式提出的备忘录中，已经特别予

⑬ 联合王国，条约汇编（一九一九），第十七号〔Cmd. 461〕（伦敦，政府印务局，一九一九），第94页。

⑭ 见吉·赫·哈克华尔兹，国际法文摘（华盛顿，政府印刷局，一九四〇年至一九四四年），第五卷，第374—375页；美国对外关系（一九二七年）（华盛顿，政府印刷局，一九四二年），第三卷，第842—843页。

⑮ 见姆·姆·怀德曼，国际法文摘（华盛顿，政府印刷局，一九六三年），第二卷，第940—945页，特别是第944—945页。

以表明。

(5) 在这项规则的适用更近一点的例子中，可以一提的是，纽芬兰成为加拿大的一部分时，加拿大的条约对纽芬兰的扩大适用⁽¹³⁴⁾，一九五二年当厄立特里亚变成埃塞俄比亚联邦的一个自治单位时，埃塞俄比亚条约对厄立特里亚的扩大适用⁽¹³⁵⁾，当法⁽¹³⁶⁾葡前属地并入印度时，印度条约对这些地区的扩大适用，以及当荷兰将西伊里安领土移转给印度尼西亚时，印度尼西亚的条约对这个领土的扩大适用⁽¹³⁷⁾。

(6) 第十条订出了上述移动条约边界规则的两个方面。这一条，象整个条款草案一样，要参照第六条来了解它的意思——这一条将本条款的适用于合法的情况为限——并参照第三十一条，其中一个保留条款涉及军事占领等等的情况。这一条只限适用于对领土主权或管理权的正常变化；第三十一条表明虽然在开头一句话中用了“或管理”的字样，这一条仍不包括军事占领的情形。用了“或管理”一词，是为了包括一种情况，在这种情况下，移转的领土并不属被继承国的主权，而只是受负责其国际关系的管理国的管理。至于第六条，尽管以合法情况为限的规定适用于整个的条款草案，但有的委员认为它对现在谈到的一点是有特别重要性的。

(7) (a)款规定了消极的方面，也就是自继承日期起，被继承国的条约对成为另一国一部分的领土停止生效。由条约法的观点看来，这项规则的此一方面可以参照若干原则来加以解释，诸如规定条约之领土范围，发生意外不可能履行，或情况

⁽¹³⁴⁾ 见例如文件A/CN.4/243,第85-101段,及A/CN.4/243/Add.1,第137段。

⁽¹³⁵⁾ 见由秘书长担任多边协定保管机关的办法摘要(ST/LEG/7),第63页;及国际法委员会年鉴,一九七〇年,第二卷,第87页,文件A/CN.4/225,第102-103段,及文件A/CN.4/243/Add.1,(参看上文注26),第128段。

⁽¹³⁶⁾ 见,例如,国际法委员会年鉴,一九七〇年,第二卷,第93页,文件A/CN.4/225,第127-128段。

⁽¹³⁷⁾ 同上,第94页,第132-133段。

之基本改变等原则（维也纳条约法公约第二十九条，第六十一条和第六十二条）。因此，对于不再属有关当事国主权或管理权的领土，条约的权利义务即告停止生效。

(8) 当然，(a)款所谈到的被继承国的条约，只是指这些条约对已脱离其主权或管理权的领土的适用。除了它们的领土范围有所缩小以外，该国的条约通常不受失去领土的影响。只有遇到所涉的那块领土原是某一条约的标的，或其一大部分标的的情形时，条约对被继承国本国其余的领土的适用才因为不可能履行或情况之基本改变而有了存废问题。在这种情形下，应该根据维也纳公约所制定的条约法一般规则来解决问题，在本条款中似乎不需要任何特别的规定。但是，在这一点上，若干委员想起，根据维也纳公约第六十二条第二项乙款，（情况之基本改变），情况之基本改变不得援引为终止或退出条约的理由，“倘情况之基本改变系援引此项理由之当事国违反条约义务或违反对条约任何其他当事国所负任何其他国际义务之结果”。

(9) 若干条约，更具体说，就是一般的多边条约，条约本身于继承后仍可能适用于这个领土，简单的理由是，继承国也是这项条约的当事国。当然，在这种情形下，就没有对被继承国的条约义务或权利的任何继承或是否继续的问题。反之，就是在这些情形之下，领土的条约体制也还是发生了变化，该领土现在单凭继承国的独立参加条约，而受条约的拘束。例如，对于领土，被继承国对条约所作的任何保留就不再相关，而继承国所作的任何保留便有了关系。

(10) 本条乙款规定了移动条约边界的规则在对并入现有国家的领土适用时的积极一面，这一款规定自国家继承日期起，继承国的条约对该领土生效。根据这一款的规定，继承国的条约被视为自动适用于新取得的领土。虽则在若干情形之下，继承国条约体制对新得领土的适用可以说是由于它和条约其他当事国间默示或其他方式的协定，在多数情形下，移动条约边界是一项自动的过程。适用于这个领土的条约体制的变化，应该推定是它移属现在负责其对外关系的国家的主权或管理权之后所生的自然结果。

(1) 但是，对于具有限定领土范围，不包括继承国新取得的领土的若干条约，应属例外。这说明了乙款为什么加了以下的但书：“但从个别条约的情形可知或另经确定这项条约对该领土的适用不合其宗旨及目标时，不在此限。”

(2) 最后，第十条也应该参照本条款草案第五编第二十九条和第三十条所规定的关于条约所确立的边界体制或其他领土体制的具体规则，来了解它的含意。

第三编

新独立国家

第一节. 总则

第十一条. 对于被继承国条约的地位

以不违背本条款的规定为限，新独立国家对于任何条约，不只是因为在国家继承日期该条约对国家继承所涉领土有效，而有义务维持该条约的效力或者成为该条约的当事国。

评注

(1) 这一条就新独立国家对于被继承国原来适用于新独立国领土的条约所处的地位，说明一般的规则。

(2) 新独立国家继承被继承国条约的问题有两方面：(a) 该国在国家继承后是否有义务将那些条约继续适用于其领土，(b) 该国在国家继承后是否有权利以自己的名义视它本身为条约的当事国。委员会认为条约继承的这两方面不能当作同一问题看待。如果一新独立国家应认为当然受其被继承国条约义务的拘束，那么根据相互原则，就需要视为它也有权援用条约内所载的权利。同样地，如果一新独立国

家具有并可主张一种权利被视为被继承国条约的当事国，那么根据相互原则，就须它同时受条约内所载义务的拘束。但是，相互原则却并不要求一国于有权利认为它本身是条约当事国时，就同时非成为当事国不可。譬如，一国签署了一个须经批准的条约，便有权成为当事国，但并没有义务这样做。简单地说，一个新独立国家是否有义务视它本身为被继承国条约的当事国的问题，在法律上与它可否有权利认为或使自己成为那些条约当事国的问题，是全然不同的。显然，如果一个新独立国家在法律上有承担其被继承国的条约的义务，那么它是否有权利要求取得这些条约当事国的地位，就成了不相干的事。因此，第一点是要决定这种法律的义务在一般国际法上是否存在，而本条所指的就是这一点。

(3) 多数著作家认为新独立的国家，除关于“地方”或“不动产”的义务外，应当象一块空白石版一样开始国家的生活，这种意见有国家惯例为证。这种空白石版原则一般都承认是对这个问题的“传统”看法。早年从原先是殖民地（美国；西班牙美洲各共和国）或者从继承或解体过程（比利时、巴拿马、爱尔兰、波兰、捷克斯洛伐克、芬兰）中产生出来的新独立国家的实例，都适用这种说法。关于这一点，特别明显的是联合王国关于芬兰对独立前俄国对芬兰适用的各项条约所处地位所发表的声明：

“我获知遇一个从老国家一部分脱离出来而成立新国家的情形，新国家并不继承老国家的条约，不过老国家对于具有地役权性质的例如河川航行等问题所负的义务，通常是由新国家承受的。因此，芬兰同联合王国之间现在没有任何条约存在。”⁽³⁸⁾

(4) 联合国秘书处一九四七年关于巴基斯坦对于联合国宪章所处地位的法律意见，对法律的看法也与此相同。秘书处假定这件事的情形是一个现有国家的一部

⁽³⁸⁾ 麦克奈尔 (A. D. McNair) 国际法：英国惯例和意见，增订本（牛津大学出版社，一九六一年），第 605 页。并参看 国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第 122 页，文件 A/CN. 4/229，第 109 段。

分脱离成为一个新国家⁽¹³⁹⁾所以表示意见说：

“脱离出来的领土巴基斯坦将是一个新国家；它没有老国家的条约权利和义务，也当然没有联合国的会籍。

“在国际法上，这种情形同爱尔兰自由邦脱离大不列颠和比利时脱离荷兰相似。在这些情形中，脱离的部分被认为是一个新国家；其余部分继续是一个已存在的国家，具有它以前有的一切权利和义务。”⁽¹⁴⁰⁾

今天，各国和各组织关于新独立国家参加多边条约的惯例，照其演进情形来看，可能须对那种说法略加修改，并且在参加一般多边条约和参加国际组织的组织约章两者之间划出较明显的区别。可是纵然这样，秘书处于一九四七年提出的意见，其中说巴基斯坦作为一个新国家没有被继承国的任何条约权利，必定是出于“空白石版”的学说，并且证实这是当时的“传统的”和一般公认的意见。

(5) 关于双边条约方面“空白石版”学说的例子，在秘书处的研究报告⁽¹⁴¹⁾“国家对双边条约的继承”和“关于国家继承的资料”⁽¹⁴²⁾刊物中可以找到。举例来说，阿富汗对于它和巴基斯坦有关一九二一年英阿条约所定疆界的争端就援引“空白石版”的学说⁽¹⁴³⁾。同样地，阿根廷在断定巴基斯坦对一八八九年英阿引渡条约⁽¹⁴⁴⁾的地位时似乎是根据“空白石版”原则，不过阿根廷后来同意视该约在阿根廷与巴基斯坦之间有效。以色列对以前适用于巴勒斯坦的条约所采立场似乎是“空白石版”

⁽¹³⁹⁾ 巴基斯坦对这项假定提出异议。

⁽¹⁴⁰⁾ 参看国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第101页，文件A/CN.4/149和Add.1，第3段。

⁽¹⁴¹⁾ 参看上文，A节，第24段。

⁽¹⁴²⁾ 联合国，关于国家继承的资料（前引）。

⁽¹⁴³⁾ 同上，第2页。

⁽¹⁴⁴⁾ 同上，第6—7页。

学说的另一表现，⁽⁴⁵⁾虽然情形特殊。

(6) “空白石版”的比喻是一个方便的方式，可以表达一个基本观念：新国家开始国际生活时，不只因为条约以前对其领土适用，而遂有义务使它继续有效。但是纵使接受那个基本概念，这种比喻照现有的国家惯例来看，也似乎过于概括，过于绝对。⁽⁴⁶⁾ 其所以过于概括，是因为它表示就新独立国家来说，以前的条约完全一笔勾销，并且同它的领土毫无关系。然而以前的条约时常继续有效或重订，从此一事实可见“空白石版”比喻并不表达全部实情。这种比喻之所以过于绝对，是因为它没有说明是不是只说一个新独立国家并不是必须承认被继承国的任何条约在其与其他国家的关系上可以适用，还是也指一个新独立国家并无权利可以要求是被继承国任何条约的当事国或成为其当事国。刚才已经指出，一个新独立国家对于任何继续受被继承国条约约束的义务，可能是一块空白石版，但这并不一定就是说新独立国家没有权利自己去成为一个当事国。

(7) 著作家提到所谓“空白石版”的原则时，主要似乎都是想到继承国没有一般的义务要认为须受被继承国条约的约束。无论如何，上面已经说明过，国家惯例的例子确证实传统的看法，即一个新的独立国家没有任何一般的义务，要接受以前对其领土适用的被继承国条约。委员会觉得，虽然有些学者持相反的意见，但是对这一点来说，在双边条约和多边条约之间，包括多数国参加的立法性质的文书在内，实际上都没有不同之处。

(8) 象在本草案第十二条所说，委员会认为在双边条约和若干多边条约之间，对于一个新独立国家成为被继承国所缔订条约的当事国的权利，确有区别并且应当加以区别。但是，委员会觉得似乎难以赞成一种主张，认为对于被继承国所订对关系领土适用的立法性多边条约的义务，应该视为新独立国家就当然受其拘束。

⁽⁴⁵⁾ 同上，第41—42页；并参看国际法委员会年鉴，一九五〇年，第二卷，第206—218页，文件A/CN.4/19。

⁽⁴⁶⁾ 参看上文，A节，第37段。

从原则的观点来说，如把立法条约视同习惯法，即在条约已把习惯法订入的情形中，也是不容易接受的。显然，条约内所载的法规，只要它是反映习惯法规则，由于其为一般接受的习惯法的性质，当然将影响新的独立国家。但是如说因为多边条约把惯例订定在内，一个新独立国家便必须视为有契约上的义务受该条约作为一个条约的拘束，那是完全另一回事。新独立的国家大可正当地质问，它们为什么较那些现已存在而未参加成为该条约当事国的国家，有更大的契约义务要受该条约的拘束？一个一般的多边条约虽然具有立法性质，可能载有纯属契约性的规定，例如关于争端的强制司法解决的规定。简单地说，受条约的拘束与受其中所载一般法则的拘束，绝不是同一回事。如该条约的实际内容是订立法律而不是合并法律，新独立国家可能更有理由提出这个问题。

(9) 国家和保管机关的惯例证实空白石版的原则也对一般多边条约和立法性的多边条约适用。担任若干多边条约保管机关职务的秘书长目前对这一点，即使在一新独立国家已缔结了“移交协定”或发表“单方声明”时，也没有加以区别。秘书长不认为他本人可以例行地将新独立国家列为由他保管且对该新独立国家在独立前的领土适用的一般多边条约的当事国。他仅在得到新独立国家表明认为是某一条约的当事国的意思时，才登记该国为条约当事国。在新独立国家没有订立移交协定或发出一般性的单方声明时，更有理由这样办。⁽⁴⁷⁾

(10) 其他保管机关的惯例似乎也以下面的假定为根据：即在新独立国家获致独立前对其领土适用的一般多边条约，该国作为继承国在法律上没有当然的义务要受该条约的拘束。关于该条约，第一件必要的事是该国须有某种意思表示。尽管日内瓦红十字公约具有人道主义的目的，而且其中所载法律的性质都是一般性的国际法，然而瑞士联邦委员会并不因为被继承国已加入或批准公约而就当然把新独立

⁽⁴⁷⁾ 参看国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第122页，文件A/CN.4/150，第134段。

国家视为其当事国，而总是等待该国对于每一公约的明白意思表示，不问是用继续有效的声明或加入书的方式。⁽⁴⁸⁾至于各个别国家的惯例，有许多国家已以声明继续有效的方式通知接受日内瓦公约，同时有些国家所用的方式则是表明作为它们各自被继承国批准公约行为的继承国，承认有接受那些公约的义务。另一方面，差不多也有同样多的新国家不承认从被继承国产生的任何义务，而以交存加入书的方式成为当事国。⁽⁴⁹⁾因此，一般说来，关于日内瓦公约的实际例证似乎并不表示有任何的国际法习惯规则责成一个新国家有自动接受其被继承国的人道主义公约的义务。

(1) 瑞士联邦委员会关于一八八六年伯尔尼保护文艺和艺术作品公约以及后来修订该约的议定书的惯例，也是同样的。⁽⁵⁰⁾瑞士政府作为保管机关，没有把一个新独立国家视为有义务对以前适用于它的领土的公约须继续成为当事国。该政府似乎从来没有把一个新独立国家视为无须对继续或成为当事国表明意思就受该公约的拘束。有一次⁽⁵¹⁾瑞士政府确曾似把缔结一般移交协定视为足以构成一个新独立国家的意思表示。但是这似乎是该国政府只根据移交协定采取行动的唯一样例，一般地说，它似乎假定先须由新独立国家对某些伯尔尼公约作某种意思表示。瑞士政府履行一八八三年保护工业产权的巴黎公约及附带协定⁽⁵²⁾保管人职务的方式，似乎也出于这个假定。

(2) 关于一八九九年和一九〇七年海牙和平解决国际争端公约，荷兰政府作为保管机关，也采用了大致类似的方式。⁽⁵³⁾一九五五年荷兰政府向常设仲裁法庭行政

⁽⁴⁸⁾ 同上，一九六八年，第二卷，第32页起，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第128-232段。

⁽⁴⁹⁾ 同上，第38页起，第152-184段。

⁽⁵⁰⁾ 同上，第7页起，第4-98段。

⁽⁵¹⁾ 参看上文对第七条评注，第14段。

⁽⁵²⁾ 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第54页起，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第233-314段。

⁽⁵³⁾ 同上，第26页起，第99-127段。

理事会建议：有些以前为一个缔约国的一部分的新国家，可以视为公约的当事国。行政理事会当即请各已有的当事国表示是否赞同承认新国家为当事国。对于这种承认当时没有国家表示反对，行政理事会就决定承认新国家中已表示愿为当事国的那些国家为当事国⁽¹³⁴⁾。结果有十二个新国家表示愿意，因它们的被继承国的参加而被视为当事国，而三个国家则宁愿以加入方式成为当事国。有一个新国家明白声明不认为受一八九九年或一九〇七年公约和若干其他公约的拘束，许多别的新国家迄未对这些公约表示它们的意思。诚然，就海牙公约来说，成为当事国也就是参加常设仲裁法庭。可是，这个例子似乎也证明并没有什么习惯法规则要新国家接受被继承国的义务。此外，继承的概念似已表明于承认新国家有成为当事国的权利，但同时并不企图强迫新国家有这样做的义务。

(13) 美国作为多边条约保管人的惯例好象也是同样地根据新独立国家有权利而没有义务参加其被继承国所缔结多边条约的假定⁽¹³⁵⁾

(14) 因此，国家惯例的证据似乎同新独立国家对于适用于其独立前领土的一般性的立法条约有义务认为受其拘束的理论，显然抵触。因此，如果一般立法性多边条约必须视为在法律上不拘束继承国，是否尚有任何其他种类的条约，在国际法上新独立国家有义务认为须受其被继承国条约的拘束？

(15) 在法律著作和国家惯例中可以得到许多支持此说的意见，就是一般国际法确对新独立国家加以义务，须继续被继承国的有些种类条约的效力。这种意见实际上在联合王国所倡议的移交协定中反映出来；因为该国缔结这些协定的最主要目的就是保障它本身不会对依一般国际法可能认为在独立后仍与领土有关的条约义务继续负有责任。这种意见在继承国所发表的若干单方声明中也反映出来，而且更加明确。凡是从联合王国以前管理的领土脱胎出来的国家，其单方声明差不多都

⁽¹³⁴⁾ 同上，第29页，第113段。

⁽¹³⁵⁾ 参看联合国；关于国家继承的资料，（前引），第224—228页。

含有以它们通常仍受双边条约拘束为根据。因此，这些国家在订立移交协定或发出单方声明时，似乎是假定对于某些类别的条约，它们可能继续承受被继承国的义务。

(16) 移交协定和单方声明都没有辨明上述假定所指的条约类别，而从关系国家的不同惯例也很难确定的辨明究竟是那些条约。可能的解释是这些国家主要想到的条约就是那些法学家著作和国家惯例中最时常提到的由继承国继承的条约，以及那些各种不同名称诸如“领土性”的条约，或者如“行政处理的”，或“不动产的”；或“地方性的”条约，或者若干条款，显然根据一种假定，认为有些被继承国的条约于独立后因国际习惯法规则仍会继续存在。坦噶尼喀和乌干达两国发出的声明都说到于暂行适用期间届满后（除以协定继续或修订外）被继承国条约而告终止，但明白的将因国际习惯法规则的适用可以视为例外而存在的条约除外。赞比亚的声明实际上“承认”许多的被继承国条约，——但未说明种类——于独立时因国际习惯法而由赞比亚继承。照上面的说明，可知有关的各国并没有认为它们对被继承国的多边条约当然地成为当事国，或有义务当然地成为当事国；它们在实际行动上也并不是造成地役权的条约。

(17) 这似乎已有联合王国的声明可以证实，而订立移交协定和多边宣言者在许多情形下也都以那些法律概念为准绳。举例来说，国协事务局向国际法协会递送的“在国际上以前隶属联合王国的领土实现独立后的条约继承问题备忘录”说明了联合王国对法律情形的评断如下：

“依国际习惯法，如新国家原是由某一现有国家负国际责任的领土的一部分，则这些现有国家的有些条约权利与义务，一概当然由新国家继承。此项权利与义务通常解释为与新国家领土直接有关的权利与义务（例如有关疆界及河川航行）；不过关于这个问题的国际法并未妥善决定，因此不可能确切说明究竟

那些权利与义务当然继承，那些权利与义务则不当然继承。”¹⁵⁶

(18) 本条只是要为新独立国家继承条约的义务订立一般规则。委员会认为从国家惯例推演出来的一般规则显然是新独立国家在法律上没有继承其被继承国条约的义务，不论条约关系的继续有多少实际利益。这就是本条关于新独立国家对国家继承日期之前被继承国适用于其领土的条约所处地位订出的规则。新独立国家对被继承国的条约“没有义务维持该条约的效力”，也没有义务“成为该条约的当事国”。

(19) 这个一般规则并不妨碍本草案所载有关国家的权利与义务，在开首的但书“以不违背本条款的规定为限”一语已明白表示此意。这个但书的旨意有二。第一，保障新独立国家对于下面两件事所处的地位：以继承通知加入多边条约，以协议获得双边条约的继续生效。第二，这个但书保留任何关系国家对本草案第二十九条和第三十条讨论的所谓“地方性”，“领土的”或“行政处理的”条约所处的地位。

(20) 象上面所说，第十一条的一般规则仅关涉新独立国家，并且在这一个保留之下适用于“任何条约”。因此，它对多边条约和双边条约都适用。关于立法性的多边文书或者载有国际法原则或习惯法规则的一般多边条约，委员会确认应该不造成一种印象，以为所谓新独立国家没有义务承接其被继承国的条约，就是说它对于那些条约中所载的一般法律原则也象是一块空白石版。但是委员会认为要顾到这一点，最好是在草案中列入一项一般性的规定，保证凡是不问有无有关的条约对继承国原应适用的国际法规则，仍对该国适用。这种一般性的规定经载入第五条内。

¹⁵⁶ 国际法协会，第五十三届会议的报告，布宜诺斯艾利斯，（一九六八年），（伦敦，一九六九年），第619页，〔新国家对被继承国的条约及某些其他义务的继承问题委员会临时报告，附件B〕，并参看关于建立塞浦路斯共和国条约第八条之解释的意见（联合国，关于国家继承的资料，（前引），第182—183页）。

第二节. 多边条约

第十二条. 参加有效的条约

1. 以不违背第二项和第三项的规定为限，新独立国家对于在国家继承日期对国家继承所涉领土有效的任何多边条约，得发出继承通知，确立其成为当事国的地位。
2. 遇条约的目的和宗旨与继承国参加该条约不合时，不适用第一项的规定。
3. 因遇条约的规定，或因谈判国数目有限和因条约的目的与宗旨，任何其他国家参加该条约必须认为应经全体当事国的同意时，继承国仅在获得此种同意后方可确立其成为当事国的地位。

评 注

(1) 这一条和本节其他各条讨论新独立国家以继承通知参加于国家继承日期对成为该新独立国家的领土的领土，原属有效的多边条约的问题。 第三节讨论新独立国家对其被继承国的双边条约所处地位的问题。

(2) 一个新国家是否有权利认为它本身是被继承国条约的当事国的问题，在第十一条的评注内已经说过，是与该国是否有义务这样做的问题，在法律上全然不同的。 而且，虽然现代国家惯例并不证明关于新国家有一般的义务视它本身为以前对其领土适用的条约的继承国之说，但是这种惯例似乎的确证明以下的结论：新国家因为是继承国，所以对于成为某几类多边条约的当事国，具有某种一般的选择权利。 不过，对于这一点，必须在一般的多边条约和限制性的多边条约之间加以区分；因为只有对于前一类，新独立国家似乎有实际选择权利可成为当事国，不问其他当事国是否同意，并且完全不管条约最后条款的规定。^⑮

(3) 就一般多边条约来说，一个新独立国家以其本国名义成为当事国的权利似

⑮ 并参看下文第12段。

已完全决定，而且如本草案第七条、第八条和第十一条的评注内所论，的确在实际已予默认。如这些评注所述，遇由秘书长任保管人的多边条约当事国的前属地成为独立国时，秘书长就致函该国，请其证实该国是否认为它受有关条约的拘束。这种信在所有的情形中都照例发出：就是说不问新独立国家是否缔结了移交协定，发出暂时适用的单方声明，或对其被继承国的条约没有表明它的态度⁽¹⁵⁸⁾。秘书长在致函新独立国家前，并不同条约其他当事国协商，他在通知各当事国已从新独立国家收到肯定的答复时，也不探询其他当事国的意见或等待它们的反应。因此，秘书长似乎依以下的假定采取行动：新独立国家只要作此选择，有权通知保管人对继承前适用于其领土的任何一般多边条约继续参加。又就目前所知，没有任何条约现有当事国质问这项假定的正确性；而新独立国家本身也依据它们确实具有此种参加权利而行动。

(4) 不是由秘书长担任保管机关职务的多边条约一般说来似乎也同样的情形。譬如，瑞士政府——作为保护文学和艺术作品公约和后来的修订文件的保管机关——的惯例以及有关国家的惯例，似乎明显地承认继承国家新独立后对这些条约因为被继承国的参加而有权利认为它们本身是当事国；⁽¹⁵⁹⁾同时，由瑞士联邦委员会担任保管机关的日内瓦人道主义公约⁽¹⁶⁰⁾也是如此。关于由美国任保管人的多边条约的惯例，同样以承认新独立国家有权宣布以其本国名义成为公约当事国为基础⁽¹⁶¹⁾。

(5) 因此，目前的条约继承惯例似乎使委员会有充分的理由可以拟订一个规则，

⁽¹⁵⁸⁾ 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第122页，文件A/CN.4/150，第133—134页。

⁽¹⁵⁹⁾ 同上，一九六八年，第二卷，第22页起，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第71—98段。

⁽¹⁶⁰⁾ 同上，特别是第38页起，第152—180段。

⁽¹⁶¹⁾ 联合国，关于国家继承的资料，（前引），第224—228页。

确认新独立国家得以通知继续条约效力或继承条约的方式，成为一般性多边条约的个别当事国。除了某些例外的情形，大部分著作家的确没有提到，或者至少没有明白地提到继承国对独立前适用于其领土的多边条约有成为当事国的选择权利。原因似乎是他们所注意的是继承国是否当然地继承条约的权利和义务问题，而不注意它由于继承国的地位，是否可能有权在它认为适当时，以其本国名义成为条约当事国。上面已经提到过的国际法协会在其布宜诺斯艾利斯会议的决议⁽⁶²⁾内依据以下的假定申述这项法则：即多边条约在一新独立国家和现行当事国间应继续有效，除非前者于独立后的合理期间内作出相反的声明。换句话说，该机构把这件事视为是新国有权退约而不是有权加入该约的情形。即使这样，如果承认有退出多边条约的权利，似乎显然就是更有理由表示承认有权加入该约的意思；委员会认为后一权利与现代惯例和一般条约法更为一致。

(6) 至于新独立国家选择权利的根据，委员会都同意该条约必须是在国家继承日期在国际上适用于继承所涉领土的一个条约。因此，委员会接受的标准是：被继承国由于它的行为已建立了条约与领土间某种程度的法律关系；换句话说，它应当已使条约生效，或者已确实同意受条约的拘束，或至少签署了条约。本条所涉的是法律的关系已经完备的情形，那就是说在国家继承日期条约已对领土生效。关于条约与领土的法律关系尚欠完备的其他两种情形在第十三条（参加尚未生效的条约）和第十四条（批准、接受或赞同被继承国签署的条约）的评注内加以讨论。

(7) 在适用以上所说的标准时，主要之点不是该条约在独立前是否已在领土国内法上发生效力，而是该条约作为一个条约在国际上是否对该领土生效⁽⁶³⁾。这只是一个解释条约与被继承国确立其同意受约束的行为的问题，而作准的原则已在维也

⁽⁶²⁾ 参看上文注29。

⁽⁶³⁾ 关于这一点，对于将条约订入领土的国内法与在国际上将条约推及于领土两者之间加以区分，至关重要。

纳公约第二十九条表明。在秘书处的“国家继承由秘书长担任保管机关的一般多边条约”备忘录内曾举出秘书长保管办法提要，对这个原则的运用妥为说明：

“查明条约对某一领土是否适用时，首先是审查条约内有否关于领土适用的规定。有些条约载有领土条款，规定推及于属地的程序，因此容易查明该条约是否已推及于有关领土。有些别的条约则地理范围受有限制，例如，关于鸦片的若干国际联盟条约只限于各当事国的远东领土，秘书长在答复有些非洲国家的询问时，告诉这些国家它们对那些条约不能继承，也不能加入。有的联合国条约在范围方面也同样是区域性的；例如一九六六年六月二十二日在曼谷签订的关于河内航行船舶丈量及登记公约，仅听由亚洲及远东经济委员会地区内国家签署，该地区以外的国家不能受该约的限制。”⁽⁶⁴⁾

遇条约没有关于领土适用的规定时，秘书长进行的根据是照维也纳公约第二十九条的规定，认为条约对被继承国的全部领土有拘束力，因此对其一切属地也有拘束力。⁽⁶⁵⁾例如，维也纳外交关系公约和关于海洋法的四个日内瓦公约都没有关于领土适用的规定，因此秘书长假定被继承国对这些公约的批准包含全部领土在内，在此在批准时原是属地的任何新独立国家都有权提出继承任一公约的通知。

(8) 秘书处的备忘录强调：在断定新国家可以通知继承的条约时，有关之点是新国家的领土和条约之间的原有法律关系，而不是新国家依条约规定成为当事国的资格。⁽⁶⁶⁾换句话说，一个新独立国家以其本国名义被认作当事国的权利与条约内是否听由该国依最后条款的加入或类似规定参加的问题，完全无关。在许多情形下，甚至在多数情形下，继承国总是可以行使条约内专有的规定——通常为加入的权利——来成为条约当事国。但是，继承国通知其继承条约的权利不须在最后条款内

⁽⁶⁴⁾ 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第122—123页，文件A/CN.4/150，第137段。

⁽⁶⁵⁾ 同上，第125页，第138段。

⁽⁶⁶⁾ 同上，第139段。

提到，而且通常在最后条款内也找不到。⁽⁶⁷⁾ 依一般国际法，这种权利是来自继承之日该条约，被继承国和现已移交继承国的领土之间已有的关系。

(9) 至于这项权利究系来自条约法的一个原则抑或源于“继承”的原则，委员会认为主要是一个学理上的问题。较为重要的似乎是尽可能确切地辨明该原则的各项因素。如果委员会从现代惯例所获得的结论是正确的，那么此项原则对继承国所给予的只是一种任择的权利，可以依被继承国对国家继承所涉领土和条约之间所建立的法律关系，确立其本身为条约的单独当事国。这并不是对被继承国参加条约之事实的一种“继承”，好象正好接替了被继承国的权利一样，也没有只以接替为限的意思。继承国的权利无宁说是它对本身同意被视为条约的一单独当事国提出通知。总之，一个新独立国家，如在国家继承日期其领土受多边条约规定的拘束，单凭这个事实，就有权确立其本身为条约一个单独当事国的地位。

(10) 这个一般性的原则行使时并不是毫无限制的。第一个限制涉及国际组织的组织约章和在国际组织内制定的条约。对这种情形，一般原则的适用就受关系组织的“有关规则”的限制，而如果是组织约章，尤其受其关于取得会籍的规则的限制。这一点已在第四条的评注中加以讨论，无须再加以阐明。

(11) 第二，继承国加入一多边条约可能实际上与该条约的目的和宗旨不相容。这种不相容的情形也许由于不同的因素或者由于几种因素结合在一起所致：例如加入条约与取得一国际组织的会籍不可分，而该国并非该组织会员国；条约的范围是区域性的；或者加入条约须具备其他必要条件。举例来说，欧洲保护人权和基本自由公约预先假定所有的缔约国将是欧洲理事会的会员国，因之不是该组织的会员国就不能继承该公约和它的几个议定书。所以一九六八年马拉维就前属地对该公约地位索取情报时，欧洲理事会秘书长指出公约与欧洲理事会会籍的关系。马拉维后来通知理事会秘书长——作为保管机关——说凡因联合王国批准而与公约所有

⁽⁶⁷⁾ 对于条约内有关于继承国加入条约明确规定的情形，参看第九条的评注。

的法律关系，现在应当视为终止。⁽⁶⁸⁾ 显然，遇有这种当事国必须同时为国际组织会员国的情形，凡不具备资格为会员国的国家就不能继承该条约，理由是该关系新独立国家如继承这个条约，在此特别情形下实与条约的区域目的和宗旨不相容。

(12) 第三，正如上面所说明⁽⁶⁹⁾关于这一点，在有限数目的国家拟定的条约与其他多边条约之间，应当作出一个重大区别——类似维也纳公约第二十条，第二项作出的区别。对于保留之接受，委员会和维也纳条约法会议都认为从谈判国的有限数目，显然可知：在全体当事国间适用全部条约的规定，为任一当事国同意承受条约约束的必要条件。它们并不认为仅仅这一点就是此种意思的确定表示，但是认为谈判国的有限数目加上某一条约的目的和宗旨，就足够确定这种意思。谈判国的有限数目连同条约的目的和宗旨，可能同样地确定有意思要把可能的当事国限于谈判国。在这种情形下，如果结论认为继承国加入一个条约应当得到全体当事国的同意，也似乎是合于逻辑的。有的时候，这些条约可能是一个有限制的国际组织的组织约章或者此一组织内所制定的条约；如果这样，这问题就可依第四条的一般性保留来处理。但是另外有一些其他情形并无这些因素存在；遇有这些情形时，委员会认为对于继承国成为一多边条约当事国的选择权利，必须规定例外。因此，适当的规则必须为：一继承国对这类有限限制性的多边条约，仅在经全体当事国同意的情形下，方可视其本身为一当事国。

(13) 计及以上各段所载的各项考虑，本条在第一项内规定多边条约的一般规则，即一个新独立国家对于在继承日期对国家继承所涉领土有效的任何多边条约，有权以继承通知的方式确立其为当事国的地位，但本条第二和第三项规定的例外情形除外。第二项然后将下面的情形排除于一般规则之外：新独立国家成为当事国与条

⁽⁶⁸⁾ 参看艾森 (M. A. Eissen), 不列颠国际法年鉴, 一九六八至一九六九年 (伦敦, 牛津大学印刷所, 一九七〇年), 第43卷, 第190—192页。

⁽⁶⁹⁾ 参看上文第2段。

约目的和宗旨不符。第三项复将另外一些情形排除在一般规则之外：任何条约，或依条约本身规定，或者因谈判国的有限数目及条约的目的和宗旨，所以必须得到全体当事国的同意，另一国家方可加入为另一当事国。对于这种情形，该项规定须经条约全体当事国的同意。

(14) 本条对国际组织的组织约章和对一国际组织内缔订的条约的适用问题，既然须依第四条的一般规定的限制，在此无须再予讨论。

第十三条

参加尚未生效的条约

1. 以不违背第二项和第三项的规定为限，一新独立国家对于在国家继承日期对国家继承所涉领土尚未生效的多边条约，如被继承国在该日期之前已成为缔约国者，得以继承通知方式，确定其为缔约国的地位。

2. 倘条约的目的和宗旨与继承国加入该条约不相容，第一项的规定不适用之。

3. 如依条约的规定或因谈判国的有限数目及条约的目的和宗旨，任何其他国家加入条约必须认为须经全体缔约国同意时，继承国仅在获得此种同意后，方可确立其为条约缔约国的地位。

4. 如条约规定条约的生效须有特定数目的当事国时，一新独立国家依第一项确立其为条约缔约国的地位者，可为该规定的目的视为当事国。

评注

(1) 本条同第十二条并行，讨论一个新独立国家加入某一多边条约的问题，该条约在国家继承日期尚未生效，但被继承国在该日期对条约已同意使有关领土受其拘束。换句话说，这条规定继承国对于在继承之日被继承国虽不是多边条约的一个实际的“当事国”而已是一个“缔约国”的情形，如何可以参加。⁽¹⁷⁰⁾

(2) 一国表示同意受条约的拘束和条约生效，其间时常相隔一相当长的期间。如条约规定在特定数目的国家确定同意受约束之前，条约不能发生效力，这种相隔期间差不多是必然发生的。在这种情形下，被继承国在国家继承日期可能已表示同意受约束，并同意推及于继承所涉的领土，而条约本身则尚未发生效力。

(3) 如上面所说明，⁽¹⁷¹⁾一个新独立国家依继承法以其本国名义作为一个别的当

⁽¹⁷⁰⁾ 关于本草案内“缔约国”和“当事国”两语的意义，参看本条款草案第二条，第一项(k)和(1)，以及维也纳条约法公约第二条第一项(己)和(庚)两款。

⁽¹⁷¹⁾ 参看第十二条的评注第(6)段。

事国加入多边条约的选择权利，是基于被继承国以前所确立的条约与领土间的法律关系。条约在国家继承日期必须在国际上可以适用于该领土，而该领土后来成为继承国的领土。

(4) 有的时候，这种标准所用语句似乎是说条约必须前已实际上适用于后来成为继承国领土的领土。的确，秘书长在写信给某一新独立国家促请注意由他担任保管人的条约时，是用“适用于〔该〕*领土的多边条约”一语。^⑫有时，新独立国家也答覆说它们不认为应受某一条约的拘束，理由是该约在独立前并未适用于它们的领土。^⑬不过，这些国家所关怀的似乎是在说明他们不接受条约的理由，而不是提出如果他们愿意时他们是否有权利接受条约的问题。

(5) 秘书长信里的语句也似乎显然是要表明他在说对于继承国领土国际上可以适用的而不是实际上适用的条约。的确，在秘书处“国家继承由秘书长担任保管机关的一般多边条约问题”备忘录内，对于这个问题到一九六二年为止所确立的惯例摘要如下：

“自一九五八年起，送交新国家的条约清单不仅包括已经生效的条约，而且包括尚未生效的条约，★对这些条约被继承国都已采取承受拘束的最后行动，并且将条约推及于后来达成独立的领土。对于迄未生效的一九五三年鸦片议定书，法国于一九五四年批准，比利时于一九五八年加入；两国并通知秘书长

^⑫ 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第122页，文件A/CN.4/150，第134段。 再者，国际法协会拟具标准如下：“对于独立前的实体或与其相当的领土在国际上有效……”的条约（第五十三届会议报告，布宜诺斯艾利斯，一九六八年，（伦敦（一九六九年），第596页）〔新国家对其被继承国条约和若干其他义务继承问题委员会的临时报告〕）。

^⑬ 例如，扎伊尔〔刚果共和国（雷堡市）〕根据这个理由认为该国不受联合国特权豁免公约的拘束（国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第115页，文件A/CN.4/150，第74段）；象牙海岸对一九五三年妇女政治权利公约亦复如此（同上，第116页，第83段）。

将议定书推及适用于他们的属地。喀麦隆、中非共和国、刚果（布拉柴维尔）、刚果（利奥波德维尔）和象牙海岸都承认他们受各自被继承国所交存文书的拘束。一九六〇年三月，联合王国批准了一九五八年领海及邻接区公约、公海公约和捕鱼公约，这些公约都没有载列领土适用条款。尼日利亚和塞拉勒窝内都已承认受这些批准书的拘束。^{①74}同时也不妨提一提：巴基斯坦于一九五三年自行通知秘书长它对于联合王国就一个国联条约^{①75}所采的行动愿受拘束，该条约迄今尚未生效”。^{①76}据委员会所知，其他的国家对于秘书长对这个问题的办法是否妥适以及上述各案件中继承通知的效力，并没有质疑。反之，如下一段所述，委员会认为必须视为它们已予接受。

(6) 这个结论引起了另一个有关的问题。如果公约的最后条款规定公约之生效须视是否有签署、批准等等的特定数目国家而定，那么为了合计使公约生效所需的当事国的数目，新独立国家的继承通知是否应予计算在内？秘书处一九六二年关于这一点的备忘录说在宣布有关一九五八年公海公约已交存第二十二件批准书的通函内，秘书长“已计入了尼日利亚和塞拉勒窝内两国的声明^{①77}来计算二十二国的数目^{①78}”。后来，秘书长对于领海及邻接区公约所需二十二国总数，也是根据把这两个国家的继承通知计算在内的办法，报告它们已开始生效；他宣布捕鱼及养护公海生物资源公约生效，也是把

^{①74} 这两个国家在有关公约开始生效前提出通知。

^{①75} 关于某种无国籍情形的议定书（一九三〇年），参看由秘书长担任保管机关的多边条约（前引），第410页。

^{①76} 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第123—124页，文件A/CN.4/150，第143段。

^{①77} 继承通知。

^{①78} 参看国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第124页，文件A/CN.4/150，第143段。

三个新国家的继承通知计算在内。因此，秘书长作为保管人的办法似已确定：遇条约条款规定须有特定数目的当事国条约才可发生效力时，新独立国家的继承通知在一切方面可视为等于批准、加入等等。就目前所知，没有任何国家对于秘书长对这些重要条约的办法之是否妥适有所疑问。

(7) 这些说到的最后条款通常明文提到条约规定可以参加的国家所交存的一个特定数目的批准书或加入书，或有时也可能是交存接受书或同意书。因此，为了得到规定的总数而把继承通知计算在内，可能被说成是多少变通了条约的最后条款的适用。但是如果可能发生任何这种变通，也无非是出于国家继承的一般法则对条约的影响，而谈判国必须假定已承认了这种一般法则可作为该条约的补充。何况为了这些条款将继承通知计算在内视为可以作数，其所牵涉的变通与承认新独立国家可用最后条款内并无规定的通知方式为条约的各别当事国所牵涉的变通，相去并不太大；现在，为了这个目的承认继承通知也可以作数的办法已经稳妥确立。再者，将一继承国的通知与批准、加入、接受和同意同样计算似与这里所说条款的一般旨意符合，因为这些条款的旨意主要在于确保有一定数目的国家确定接受了条约义务，这些义务才对任何一国发生拘束力^{①⑦}。如果采取相反的立场，就差不多等于是假定一个新独立国家不能认为已充分脱离其被继承国，可视为实行此项旨意的一个个别单位。可是这种假定决不能说是与自决、独立和平等原则相合。因此委员会的结论是本条订立法则所用的语句应合乎这些考虑以及现在久已确立的秘书长担任保管机关所采取行的办法。

①⑦ 国际法协会国家继承问题委员会在提送一九六八年布宜诺斯艾利斯会议的决议草案所附的解释性备忘录内，采取另一立场，由此所得的结论与本条所建议相反【国际法协会，第五十三届会议的报告，布宜诺斯艾利斯（一九六八年），（伦敦，一九六九年，第602—603页）（关于新国家对被继承国条约和若干其他义务的继承问题委员会的临时报告）】。

(8) 参照以上所述，委员会决定对于本条第一、二和三项的规定以第十二条的有关规定为准绳，按现有题目作必要的调整。所以，第十三条的第一、第二和第三项与第十二条的第一、第二和第三项间，除以下三点外都相同：(a)第一和第三两项内“其当事国地位”等字改为“其缔约国地位”等字；(b)第一项内“生效”两字改为“未生效”等字；(c)第一项末尾增添“如在该日期前被继承国已成为缔约国”等字。

(9) 最后，对于条约开始生效，第四项依照上面达成的结论，将一新独立国家的继承通知视为与确定的签署、批准等等相同。

第十四条

被继承国所签署条约的批准、接受或赞同

1. 被继承国如在国家继承日期以前签署一项须经批准的多边条约，而签署的目的在使该约适应于国家继承中有关的领土，继承国得批准该约，借以确定其：
 - (a) 当事国的地位，但须遵照第十二条第二项及第三项的规定；
 - (b) 缔约国的地位，但须遵照第十三条第二项、第三项及第四项的规定。
2. 继承国得依类似适用于批准的规定，接受或赞同一项多边条约，借以按照情况，确定其当事国或缔约国的地位。

评注

(1) 第十二条和第十三条的评注中已经有人表示意见，认为领土与条约之间，既然因为被继承国的行为而确立了法律上的关系，新独立国便可以依据本身的意愿，继承这项权利，以本身名义成为多边条约的当事国或缔约国。这些评注中指出，目前有一个沿用已久的惯例，就是根据被继承国已经明确表示该国同意接受拘束为理由，而承认继承国可以选择是否成为当事国或缔约国，不论该约在国家继承时是否实际生效。本条所规定的情况是，在发生国家继承时，被继承国的签署还必须经过批准、接受或赞同。

(2) 一个国家已经明确承诺接受条约的约束，与一个国家仅仅签署条约但还须要经过批准、接受或赞同，这两种情况之间，当然有重大的区别。因此，所引起的问题是：被继承国的签署，虽然尚须经过批准，接受或赞同，是否构成条约与有关领土之间充分的法律关系，继承国可以据此有权依照继承法规定，加入多边条约。一九六二年秘书处的备忘录“国家的继承与秘书长保管的一般性多边条约”中对这

一点表示意见如下：

“送交新国家的条约目录中并未载列只经被继承国签署但未经批准的任何条约。在实际上还没有发生过新国家根据被继承国的签署，而交存条约批准文书的情况。目前有一个相当普遍的惯例，就是新国家可以继承经被继承国签署但还没有生效的条约的法律后果〔……〕；但是还不明了究竟新国家可否继承只经被继承国签署但还必须经过批准的条约的法律后果。这个问题颇有实际的重要性，因为许多国际联盟的条约——其中有些已由法国、联合王国等签署，但还没有经过批准——目前不公开听由新国家加入，而新国家却不时表示有意成为这些条约的当事国……”。^⑩

(3) 也许有一种可能的看法，就是在这种情况下，被继承国将任何义务或权利传给继承国的适用条件并不存在。^⑪ 在国家继承的时候，被继承国还没有因条约的规定而具有任何义务或权利，而当时也没有任何此种义务或权利可以适用继承国的领土。国际法院屡次说明，^⑫ 未经批准、接受或赞同的签署，对国家没有拘束力。这也是维也纳条约法公约第十四条所编纂的法规。

(4) 在另一方面，国际法院关于种族灭绝公约保留条款的意见，^⑬ 以及维也纳

^⑩ 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第124页，文件A/CN.4/150，第151段。

^⑪ 这似乎是国际法协会所属的国家继承问题委员会对这个问题所采取的看法。不过应该指出国际法协会曾经主张，倘若关于领土的条约在国家继承日已经生效，条约与领土之间便有法律关系存在（参看上文注172）。从这个立场来看，国际法协会认为单凭国家签署而未经批准、接受或赞同，法律关系并不存在，是前后一致的。

^⑫ 例如北海大陆架案（国际法院汇报，一九六九年，第3页）。

^⑬ 国际法院汇报，一九五一年，第28页。

公约第十八条，都承认须经批准的签署及构成签署国某种限度的诚义务，并对该条约说构成某种法律关系。因此，似乎可以有理由承认新独立国，对于只经被继承国签署，但还必须经过批准、接受或赞同的条约，可以选择确定同意接受条约的拘束。

(5) 这个解决办法，对继承国和多边条约的效力，都有最大的益处，虽然委员会有些委员对其是否正当表示怀疑，但仍将其载入本条款中。将本条列入草案，是为了各国政府可以对这个问题表示意见，以便委员会着手修订本草案的时候，可以对这一点达成明确结论。如果采用反面的解决方法，似乎实际上差别甚微，因为可能很少有机会行使本条所规定的权利。而且，不但这种情况可能为数很少，同时，在许多时候，这种条约通常都听由新独立国加入。若干年前，这个问题与国际联盟的某些条约有特别的关系，但国际法委员会在一九六三年向大会提出的报告⁽¹⁸⁴⁾中曾经研究这个问题，后来大会通过了一九六三年十一月十八日第一九〇三号决议(XVIII)，因此，新独立国加入这些条约已经不成问题。

(6) 不过，这是一个一般性的问题，有些委员认为不能完全否定将来在多边条约方面继承国根据被继承国的签署便可以自由批准条约的办法，会越来越重要。委员会在一九六三年向大会提出的报告中，仅仅指出这个问题的存在，但没有对这个问题发表任何意见。同样地，在惯例上，秘书长固然从来不把只经被继承国签署但未批准的条约，列入送交继承国的条约目录里，但是，上面引述的秘书长备忘录的一段文字⁽¹⁸⁵⁾似乎是把继承国是否有权批准这种条约的问题留待将来决定。

⁽¹⁸⁴⁾ 大会正式记录，第十八届会议，补编第9号(A/5509)，第30页起，第18-50段，(国际法委员会年鉴，一九六三年，第二卷，第217页起，文件A/5509，第18-50段。)

⁽¹⁸⁵⁾ 参看上文第2段。

(7) 鉴于以上各点考虑，本条规定：在国家继承日以前，如果被继承国签署了一项多边条约，但还没有批准、接受或赞同，而签署的目的在使条约适用于国家继承中有关的领土，新独立国可以批准、接受或赞同这项条约，借以确定其“当事国”的地位（如果条约已经生效），或“缔约国”的地位（如果条约尚未生效）。

(8) 最后，委员会认为，即使假定本条获得通过，在继承国至少明确表示同意接受拘束并成为缔约国以前，不宜认为继承国应受维也纳公约第十八条所载的诚意义务所拘束。换句话说，不应因为承认继承国根据被继承国的签署有权批准、接受或赞同条约，便规定继承国应受维也纳公约第十八条(a)款的拘束。

第十五条

保留

1. 新独立国以继承的通知确定其为多边条约的当事国或缔约国的地位以后，应认为该国维持在国家继承日期适用于该领土的各项保留，但有下列情形之一者，不在此限：

(a) 该国通知条约继承时，表示相反意思，或就该项问题提具新的保留，而与上述保留不能并立；

(b) 该项保留必须认为只适用于被继承国。

2. 新独立国依照第十二条或第十三条规定，确定其为多边条约的当事国或缔约国的地位时，得提具新的保留，但有下列情形之一者，不在此限：

(a) 该项保留为条约所禁止；

(b) 条约仅准许特定的保留，而有关的保留不在其内；

(c) 该项保留不属(a)、(b)两款所称的情形，但与条约的目标及宗旨不合。

3. (a) 新独立国根据上项规定提具新的保留时，维也纳条约法公约第二十条、第二十一条、第二十二条及第二十三条第一项及第四项所载各项规则，应该适用。

(b) 但如为该公约第二十条第2项内载规则所适用的条约，新独立国对条约所有当事国共同接受的保留，不得提出反对。

评注

(1) 国际法上关于对多边条约提具保留的一般规则，现已载入维也纳公约第十九条至第二十三条。根据这些条款规定，在发生继承的时候，被继承国可能已经提具保留，不论其他国家有无反对，或者可能本身已经接受或反对另一国家的保留。

同时，这些条款也载有关于撤回保留及撤回对保留提出的反对的规定。因此，所引起的问题是，继承国对保留、接受及反对，究竟采取什么立场。

(2) 依据继承法承认新独立国为多边条约的当事国时，单凭理论而言，似乎应规定新独立国必须代替被继承国而承担起条约在国家继承日的各方面规定。换句话说，继承国必须继承被继承国在继承日的各项保留、接受及反对，丝毫不改；但是，继承国，就其本身而言，仍可自由撤回所继承的保留或反对。反面来说，继承国非依继承法成为条约当事国，而以独立行为确定表示同意接受条约拘束时，照理应该对其本身提出的保留，接受及反对负担全部责任，而该国与被继承国的任何保留，接受及反对之间的关系，应该和其与条约任何其他新当事国的关系相同。保留方面的惯例，虽然与本段所述的合理原则有几分相同，但并不是完全吻合。

(3) 题目为“国家对多边条约的继承”的秘书处研究报告⁽¹⁸⁶⁾中，载有保留方面惯例的一些实例。有些情况是与伯尔尼保护文艺著作公约有关。举例说，联合王国代表本国及其所有附属领土（加拿大除外），对柏林约文（一九〇八年）提出了一项关于追溯既往问题的保留；法国代表本国及其所有各领土，对该公约提出了一项关于应用艺术作品的保留；荷兰也代表本国及荷属东印度，对该公约提出了三项不同的保留。这三个国家在加入后来的约文时——联合王国和荷兰在加入一九二八年罗马决议书时，法国在加入一九四八年布鲁塞尔决议书时——都删除了保留。在这三个国家所发生的继承问题中，担任保管机关的瑞士都认为继承国继承了被继承国对各该公约提具的、并在独立时对继承国领土有拘束力的各项保留。而且，在这些问题中，瑞士政府似乎认为，在发生继承时，继承保留乃是必然之事，不须经过继承国对该项保留作任何“确认”。⁽¹⁸⁷⁾ 另一个问题则与各项日内瓦人道公约

⁽¹⁸⁶⁾ 参看上文，A节，第24段。

⁽¹⁸⁷⁾ 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第24—25页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第86—92段。

有关，这些公约也是由瑞士政府负责保管。这些公约的最后条款中没有提到保留，但是有许多国家曾经提具保留。^{①88} 这些保留之一是联合王国对（一九四九年）关于战时保护平民的日内瓦公约^{①89}第六十八条第2项提出的保留。有五个新独立国，原为联合王国的附属领土，从前适用这项公约。它们通知保管机关说，因为联合王国批准了这项公约，它们自认为应继续接受公约的拘束。^{①90} 这些国家在通知中并没有明确提到联合王国提具的保留。但是，这些国家的出发点是：在独立前，联合王国承认这项公约适用于各该国家的领土，而当时的适用范围显然受到联合国保留的限制。而且，四个有关国家在通知中明白提到联合国批准这项公约，而上述保留乃是这项“批准”的一部分。在法律上来说，有关国家如果没有表示撤回被继承国的保留，似乎应该认为它们愿意这项条约继续依照独立以前的方式适用于它们的领土，也就是说，应受保留的限制。同时，与此有关的一点是，担任保管机关的同一政府，以伯尔尼公约及其有关保护文艺著作决议书的保管国资格，似乎认为各项保留只要没有经过明确撤回，便是当然受到继承。

(4) 关于由秘书长担任保管机关的各项条约，继承国的惯例似乎颇有弹性。^{①91} 继承国有时候交存加入书，有时候将“继承通知”送交秘书长，借以行使加入条约的权利。新国家以加入条约方式成为当事国时，有时候重新声明一下被继承国所

①88 同上，第35页，第138段。

①89 联合国条约汇编，第七十五卷，第287页。

①90 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第41-42页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第170-174段。

①91 由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年（前引），及同上，附件：最后条款（联合国出版物，销售品编号E.68.V.4）。

提出、并在独立前适用于该领土的保留。^{①92} 在这种情况下之下，这项保留当然应该看作与新独立国有关的一项崭新的保留，因此，从提具保留之日起，便应适用关于多边条约保留的一般法规。只有在通知继承的时候，才会发生问题。

(5) 同样，新独立国在递送继承通知的时候，往往重申或明确表示仍维持被继承国以前所提具的保留；尤其是被继承国在“扩大”条约范围及于继承国领土的时候所提具的保留。举例说，牙买加通知“继承”难民地位公约（一九五一年）的时候，把联合王国以前提具而与牙买加的领土特别有关的一项保留，一字不改地照样抄录，^{①93}而塞浦路斯和冈比亚对这项同时适用于它们领土的保留，也明确表示维持原状。^{①94} 其他的例子是：马耳他重申联合王国对一九六一年维也纳外交关系公约提具的一项保留，^{①95}特立尼达和多巴哥重申联合王国在便利商业样品及广告资料输入的国际公约（一九五二年）中特地为特立尼达和多巴哥提出来的一项保留；^{①96}以及塞浦路斯、牙买加和塞拉勒窝内重申联合王国对一九四九年道路交通公约及附件提具的保留。^{①97} 在上述最后一个例子中，塞浦路斯和牙买加在重新申明的保留中删去与它们本国情况无关的一项领土适用条款。

①92 举例说，乌干达和坦桑尼亚联合共和国在加入《关于旅游的海关便利公约》所附有关输入旅游事业宣传文件及资料的议定书（一九五四年）时，便重申了联合王国特别为了这两个领土而提出的一项保留（参看联合国，由秘书长担任…一九七一年，（前引），第232-233页）。

①93 同上，第93页。

①94 同上，第91页及第92页。

①95 同上，第51页。

①96 同上，第224-225页。

①97 同上，第251, 252和253页。

(6) 无疑的，一个国家在递送继承通知的时候，应该同时对被继承国的保留，表明意思。但是，如果从以上一段所说的惯例，就结论说只要在递送继承通知时没有重申保留，继承国便不继承这项保留，则又太武断了。事实上，在其他若干例子中，继承国的假定似乎正相反。举例说，卢旺达和马耳他递送《临时输入私有公路车辆关税公约》的继承通知时，没有提到它们各自的被继承国——比利时和联合王国——以前提具的保留。卢旺达在递送继承通知后大约两个月，才通知秘书长说，卢旺达不想维持比利时的保留。^{①98} 马耳他也在相隔几个星期以后，向秘书长提送同样的通知。^{①99} 这两个国家对于被继承国在《关于旅游的海关便利公约》（一九五四年）中提具的保留，也采取了同样的行动^{②00}。因此，这两个国家似乎认为，除非继承国宣布废除，否则被继承国的保留应继续适用。秘书处法律事务厅就牙买加继承《难民地位公约》（一九五四年）所规定权利和义务问题，致送联合国难民事务高级专员区域代表的备忘录中，显然对法律采取了同样的看法。^{②01} 以上第(3)段已经指出，瑞士政府的作法，^{②02}也似乎认为继承国在递送继承通知的时候或以后，如果没有表示撤回保留，则各项保留当然应对继承国适用。

(7) 现在必须提到最近一种关于保留的惯例，在这种惯例中，“继承”与“加入”的界线似乎已经有点模糊。这种惯例所指的情况是国家将“继承”条约事宜通知秘书长，同时通知秘书长另采与被继承国所提具者不同的保留，或新增保留。举例说，马耳他在一九六八年七月二十九日通知秘书长^{②03}说，马耳他以联合王国继

①98 同上，第236页，注9。

①99 同上，第237页，注10。

②00 同上，第229页，注11及12。

②01 联合国法律年鉴，一九六三年（联合国出版物，销售品编号，65.V.3），第181-182页。

②02 参看上文第3段。

②03 一九六八年八月十六日秘书长通告（C. N. 123，一九六八年，条约—2）。

承国的资格，自认为接受《关于旅游的海关便利公约》所附有关输入旅游事业宣传文件及资料的议定书（一九五四年）的拘束，而这项议定书的适用范围，在独立前已经扩大到毫无保留地适用于马耳他的领土。不过，马耳他的通知中载有对议定书第三条提出的一项保留，而第十四条却规定，一项保留如在九十天内经有关国家三分之一提出反对，便不得承认；实际上，波兰的确反对这项保留。当时因为这是规定期间内所提出的唯一反对，秘书长便依据第十四条的规定，正式通知有关国家接受马耳他的保留。^{②04}

(8) 博茨瓦纳在一九六九年二月二十五日通知秘书长^{②05}说，该国自认为“继续接受”一九五四年无国籍人地位公约“的拘束”，其范围与联合王国以前接受对贝专纳兰保护国的拘束相同，“但应遵守下列各项新增的保留”；并且继而对公约第三十一条，第二十一条第1项及第七条第2项，提具了若干新的保留。秘书长发出通知的时候，抄录了博茨瓦纳新保留的原文，同时通知有关国家说，它们在那里可以找到联合王国以前提出的而且博茨瓦纳目前维持的各项保留的原文。

(9) 毛里求斯在一九六九年七月十八日通知秘书长^{②06}说，毛里求斯自认为从独立日起接受妇女参政权公约（一九五三年）的拘束，这项公约在独立前已经扩大适用于该国的领土。同时，毛里求斯没有提到联合王国以前对第三条提出的保留，但自己对该条提具了两项保留。其中一项（征兵及服役的规定）与联合王国所提出的一项一般性保留相同；另一项（陪审团职务）也是联合王国以前提出的，只适用于若干领土，但不适用于毛里求斯本身。秘书长也不提到联合王国以前的保留，只将毛里求斯两项保留的原文分发有关各国。

②04 一九六八年十二月三日秘书长通告（C. N. 182, 一九六八年，条约—4）。

②05 一九六九年五月二十一日秘书长通告（C. N. 80, 一九六九年，条约—1）。

②06 一九六九年九月十一日秘书长通告（C. N. 168, 一九六九年，条约—5）。

(10) 最特别的例子也许是赞比亚关于继承难民地位公约（一九五一年）的通知。赞比亚在一九六九年九月二十四日的信中，向秘书长递送这项公约的继承书，和另一项公约的加入书，借此强调它希望被认为是这项一九五一年公约的继承国。赞比亚在交存继承通知的时候，并没有提到联合王国以前提出有关罗得西亚和尼亚萨兰联邦的保留，却引据该公约第四十二条中准许对若干条款提出保留的规定，并进一步在第四十二条许可之下，对第十七条第2项，第二十二条第1项，第二十六条和第二十八条，提出自己的保留。秘书长后来在一九六九年十月十日写信给赞比亚，提请注意它的保留与被继承国以前提出的保留不同，接着又说：

“因此，据秘书长所了解，赞比亚政府在上述文书中正式宣布继承公约时，即决定撤回以前依照公约第四十二条提出的保留，并表示同意从此以后继续接受公约的拘束，但以不违背新订保留为限，后一种保留的生效日期，应依照本公约有关的规定，此照加入公约时所提保留的生效日期决定之。”^{*} 因此，上述保留将于赞比亚政府交存继承书后第九十天起生效，也就是说，从一九六九年十二月二十三日起生效。”

秘书长又说，正将所交存的继承书和保留，通知有关各国。

(11) 上一段所研讨的惯例似乎明白表示秘书长现在认为新独立国有权继承被继承国参加的条约，而成为条约的当事国，同时有权提具新的保留，以更改参加条约的条件。

(12) 新独立国放弃被继承国的保留，不论是以明示或暗示的方式，都完全符合“继承”的概念；因为一个国家可以随时撤回保留，而继承国在证实“继承”条约的时候，一样可以撤回保留。但是，提具新的或订正的保留，似乎与“继承”被继承国对该领土的权利及义务的概念，并不十分吻合。不过，这种情形，与主张继承国只根据条约以前适用于该国领土的事实便有资格或有权以本身的名义成为独立的当事国的说法，似乎并无抵触之处。据已知情况，没有任何国家表示反对上述惯例或秘书长对这个惯例所采的办法。这也不足为奇，因为在大多数情况下，

凡是新独立国，都一样可以用“加入”方式成为条约当事国，其时除了须遵照条约有关规定以外，尽可以完全自由提供自己的保留。秘书长对这项惯例所用的办法，其优点在于富有伸缩性，并可便利新独立国参加多边条约，同时设法保障其他国家仍有一般保留法规下所享的权利。

(13) 另外一项问题是对保留提出的反对。这种情况非常缺少公开的惯例。秘书处有一系列的研究报告，题目是国家对多边条约的继承⁽²⁰⁷⁾，其中只有一次提到这个问题的存在，除此以外，没有提到继承对保留提出的反对的问题；国家继承问题的资料⁽²⁰⁸⁾中也始终没有提到。甚至由秘书长担任保管职务的多边条约⁽²⁰⁹⁾中所公布的资料，也很少说明对保留提出反对的惯例。就一九四六年联合国特权及豁免公约来说，联合王国对若干国家所提关于诉请国际法院解决争端的保留，提出了反对，后来，联合王国以前若干附属领土递送继承通知，因而成为当事国。这些新独立国之中，似乎没有一个提到联合王国对这些保留提出的反对。扎伊尔通知继承一九四八年残害人群罪公约的时候，也没有提到比利时对该公约中各国所提具的类似保留与提出的反对。此外，联合王国曾经对一九五八年领海及邻接区公约，公海公约及大陆架公约中各国所提具的保留，提出一连串的反对。联合王国以前若干附属领土后来递送继承通知，而成为这些公约中某项公约的当事国；但是，其中没有一个国家明确提到联合王国的任何一项反对。到现在只发现过一个例子，其中继承国提到被继承国对另一个国家的保留所作的评论，但是即使这个例子严格说也不是对保留提出“反对”的例子。联合王国在批准维也纳外交关系公约的时候，

⁽²⁰⁷⁾ 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第1页，文件A/CN.4/200和Add.1和2；同上，一九六九年，第二卷，第23页，文件A/CN.4/210；及同上，一九七〇年，第二卷，第61页，文件A/CN.4/225。

⁽²⁰⁸⁾ 联合国关于国家继承的资料（前引）。

⁽²⁰⁹⁾ 联合国，由秘书长担任保管机关职务的多边条约，一九七一年（前引）。

声明它不认为三个社会主义国家对第十一条第1项(使馆的人数)提出的说明可以更改该项所规定的任何权利或义务。原为联合王国属地的马耳他,以继承的方式成为当事国,并在继承通知中重新申明了这项声明的规定。^⑳

(14) 依照维也纳公约第二十条第四项(2)款及第二十一条第三项中关于对保留提出反对的规定,^㉑ 除非反对国确切表示提出反对的目的是要使条约在该两国家之间不生效力,否则反对保留所造成两国之间的法律关系,与没有提出反对的情形,大致相同。但是,如果反对时附带表示条约在反对国与保留国之间不得生效,则对保留国来说,在国家继承日,条约对于继承国领土根本没有生效。不过,惯例上的证据似乎并不表示新独立国非常关心被继承国以前对其他国家所提具的保留提出的反对。最简单的办法可能是认为反对只是被继承的反对国本身的意见,而让继承国对在它通知继承的时候已经见诸各项批准书、加入书等文件中的保留,提出自己的反对。

(15) 委员会鉴于以上各段所说的考虑,并顾到现代多边条约的性质,以及维也纳公约第十九条至第二十三条内各项关于保留的法律制度,决定采用一个实用而且有弹性的方法,来处理这些关于国家继承条约的条款草案中所指的保留及对保留提出的反对。新独立国递送继承通知的时候,可以明白作出表示希望被认为是条约的当事国,其所有各方面的条件与被继承相同。但是,一旦承认了条约的继承并非自然而然地发生,而必须依据继承国所采的意思表示的行为而定,那么,法律上便可以制订关于这种意思表示行为如何生效的规定。

(16) 既然一般规则是保留可以片面随时撤回,因此,被继承国的保留是否与继承国有连带关系问题,似乎只不过是后者在递送继承通知时的意思的问题。如果继承国明确表示维持保留,答案便很清楚。如果继承国对这一点不置可否,问题

⑳ 同上,第53页。

㉑ 这项规则不适用于国际组织的基本约章,也不适用于第二十条第二项所称“数目有限国家”所订的条约。

便在于应否假定它的意思是，除了本质上只可适用被继承国的保留以外，其他各项保留都要维持。委员会总结认为，由于种种理由，应该采用这种假定。第一，被继承国所订条约的继承，这个概念本身便表示可以假定有意维持各项保留。第二，一般来说，一个国家除非曾经明确表示愿意这样，否则不应认为已经负起更重大的义务；因此，如果单单因为不置可否，便认为继承国已经放弃被继承国所提保留，便等于使该国负担更重大的义务。第三，如果不假定它有意维持各项保留，则可能违背继承国的实际意思，以至于不可挽回的地步；反之，如果采用这种假定，而这种假定与继承国的意思不合，后者可以随时撤回保留，以纠正错误。因此，本条第一项规定继承通知应认为附有被继承国的保留，但有下列情形之一者，不在此限：(a)继承国表示相反意思（(a)款）；(b)继承国对该项问题提具新的保留（(a)款）；(c)被继承国的保留必须认为只可适用被继承国本身（(b)款）²¹²。在这些情况之下，关于有意维持被继承国保留的假定，便无法成立。

(17) 本条第二项规定继承国根据本条款草案第十二条和第十三条而确定其为多边条约当事国或缔约国的地位时，自行提具新保留的办法。前面已经提出，如果根据被继承国的行为而自称是当事国或缔约国，而同时对条约所采立场却与被继承国的立场不同，在理论上可以说是颇有矛盾。变通办法似乎是(a)不把附有新保留的任何继承通知当作真正的继承文书，而在法律上当作一个加入问题，或(b)承认这种通知具有继承的性质，但是同时把它当作完全从新表示同意接受条约拘束，而援用有关保留的法规。本条第二项所制订的办法便是第二种变通办法。这种办法与秘书长担任保管机关所采惯例相合，其优点是使新独立国迫切希望其领土继续参加条约制度时，所处立场尽量富有伸缩性。如果因为技术上的理由，除了继承以外，不可以用任何其他程序加入条约，这种办法也可使新独立国的处境比较容易。

²¹² 只与被继承国有关的保留的适当例子是联合王国关于扩大条约范围以适用附属领土问题的保留。

当然，继承国虽然可以提具新的保留，但是还必须遵守一般法规中对任何国家提具保留的限制，也就是说，遵守维也纳公约第十九条的规定，该条(a)、(b)及(c)款都已载入本条第二项。

(18) 第十五条第三项(a)款中进一步规定新独立国依照本条第二项规定提具新的保留时，维也纳条约法公约第二十条，第二十一条，第二十二条及第二十三条第一项及第四项所载规定，^{②③}应予适用。换句话说，关于接受及反对保留、保留及对保留提出的反对的法律后果、撤回保留及撤回对保留提出的反对等一般条约法规，以及关于保留程序的规则，应予适用。虽然有人表示反对这种参照起草法，但委员会决定采用这个方法，因为要在本项中抄录一切有关规定，会使第十五条非常冗长累赘。委员会也顾到另一事实：目前这套条款的目的在补充维也纳公约中所载一般条约法条款，并作为全部条约法有关系统编纂工作的一部分。无论如何，本条提到维也纳公约的规定，可以让各国政府有机会对编纂工作范围内所用参照起草法整个问题，发表意见。

(19) 最后，第三项(b)款规定一种特殊情况，也就是说，被继承国已经“接受”，而且所有其他当事国已经接受维也纳公约第二十条第二项所称与多边条约有关的保留。在这种情况下，似乎不应该容许继承国对一项已经提具并经接受的保留，提出反对，而因此使保留国不得参加条约。如果容许这种作法，实际上等于授权继承国强迫已经加入条约的国家退出条约。为了避免发生任何这种可能事故，第三项(b)款中规定，凡属维也纳公约第二十条第二项所规定的情形，新独立国对于条约所有当事国已经接受的保留，不得提出反对。

②③ 维也纳公约第二十三条第二项和第三项与本问题无关。

第十六条

同意受条约一部分的拘束和 不同规定之间的选择

1. 新独立国通知继承借以确定其为多边条约当事国或缔约国的地位时，除第二项及第三项所规定的情形以外，应认为该国维持被继承国所作的下列事项：

- (a) 依照条约，同意接受条约中部分规定的拘束；或
- (b) 依照条约，在不同规定中所选择的规定。

2. 但新独立国以此种方式确定其为当事国或缔约国的地位时，得依照条约中所订关于选择条约各部分或不同规定的条件，宣布本身所作的选择。

3. 新独立国亦得依照与其他当事国或缔约国相同的条件，行使条约中所规定的任何权利，撤回或更改任何此种选择。

评注

(1) 本条所关涉的问题与第十五条所包括的问题相似。其中提到条约准予一个国家表示同意只受条约中一部分的拘束，或在不同规定中作一选择，也就是说，提到维也纳公约第十七条第一项和第二项所规定的情况。如果被继承国同意只受条约一部分的拘束，或在接受拘束时宣布在不同规定中所作的选择，那么，所引起的问题是：国家通知继承条约以后，将处于那种地位。

(2) 被继承国只同意接受条约中一部分的拘束的例子，见诸一九四九年道路交通公约，其中第二条第一项准许公约在适用上，不包括附件一和附件二在内。联合王国在一九五七年交存批准书，其中宣布不包括该两附件在内。^{②④} 联合王国在

^{②④} 由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年，（前引），第253页。

扩大该公约，以适用于塞浦路斯和塞拉勒窝内的时候，明确地规定上述扩大适用办法也不包括该两附件在内。^{②15} 关于马耳他，联合王国只宣布不包括附件一在内，^{②16} 关于牙买加，声明中只载列有关某一点的一项保留，但没有提到附件一和附件二。^{②17} 这四个国家在独立后都向秘书长递送继承公约的通知。其中三国，塞浦路斯、塞拉勒窝内和马耳他，在通知以外附有声明，其中抄录独立前对它们领土有效的各项保留。^{②18} 在另一方面，这项不包括附件在内的规定，对于独立以前的牙买加，并不适用，但是，牙买加不但抄录了联合王国从前为它提出的保留，还附加声明不包括附件一和附件二在内。^{②19}

(3) 一九四九年道路交通公约提供了一个关于选择不同规定的例子：附件六第四节(b)中规定当事国得声明只在若干明确条件之下，才准许“拖车”车辆通行，而联合王国曾经为塞浦路斯和塞拉勒窝内作了这种声明。^{②20} 这两国家在继承通知中都抄录了上述的声明。^{②21} 关于马耳他，原来并没有这种声明，它在通知中也没提到这件事。关于牙买加，从前也没有作过这种声明，^{②22}但该国在通知以外又附加一项声明，其规定与塞浦路斯和塞拉勒窝内的规定相似。^{②23}

②15 同上，第255页和第257页。

②16 同上，第256页。

②17 同上。

②18 同上，第251—253页。

②19 同上，第252页。

②20 同上，第255页和第257页。

②21 同上，第251页和第253页。

②22 同上，第256页。

②23 同上，第252页。

(4) 还有一项公约说明不同规定的选择问题，那就是一九五一年难民地位公约，其中第一条 B 节规定可以选择“一九五一年一月一日以前在欧洲发生的事故”，或“一九五一年一月一日以前在欧洲或其他地方”发生的事故”，以决定接受公约规定义务的范围。^{②24} 联合王国的批准书规定负担“在欧洲或其他地方”更广大的一种义务，这种义务后来扩大适用到塞浦路斯、冈比亚和牙买加。^{②25} 这三个国家后来在通知秘书长继承该公约的时候，通知书中都维持以前对其领土有效的选择条文。^{②26} 法国与联合王国相反，规定负担“在欧洲”较狭窄的一种义务，并以这种较狭窄的方式，把公约扩大适用到一切法国附属领土，其中有十二个领土后来向秘书长递送继承通知。^{②27} 这十二个国家之中，四个国家在继承通知以外，附加声明采取更广义的任择条文“在欧洲或其他地方”，因而扩大公约规定它们负担的义务。^{②28} 其他八个国家起初仅仅声明“接受独立前已经扩大适用于它们领土的这项公约的拘束”；显然，他们这项声明的意思是，公约对它们领土的适用范围，继续以法国所选择的条文为准，因为，其中有三个国家^{②29}向秘书长递送继承通知后不久，又通知秘书长说它们采用更广义的条文，因而扩大公约规定它们负担的义务；另外四个国家^{②30}也分别在十八个月至九年的期间后，采取同样的行动。余下一个国家^{②31}始终没有重新通知，因此仍受较狭条文的拘束。

(5) 关于汇票及期票印花法公约（一九三〇年）本身并没有可供选择的规定，

②24 同上，第 90—99 页。

②25 同上，第 98 页。

②26 同上，第 91—93 页。

②27 同上，第 90—91 页。

②28 阿尔及利亚，几内亚，摩洛哥和突尼斯（同上，第 90 页，注 3）。

②29 喀麦隆，中非共和国和多哥（同上，第 90 页，注 4）。

②30 塞内加尔，尼日尔，象牙海岸和达荷美（同上）。

②31 刚果（同上，第 90 页）。

但是公约所附的一项议定书却引起一个类似的情况，准许国家批准或加入公约时选择一种约文，以限制对在该国境内领款或兑现的汇票所负的义务。一九三四年至一九三九年间联合王国先后把这项公约扩大适用到它的许多附属领土时，也是附有这种限制。²³² 马来西亚和马耳他分别在一九六〇年和一九六六年通知秘书长²³³说，它们继承了这项国际联盟条约。它们的通知中并没有提到限制，但是，不可怀疑的，它们希望这项条约继续采用独立以前的适用方式。

(6) 还有一项条约也发生选择规定的继承问题，这项条约是国际可以航行水道制度公约的附加议定书。第一条中可以选择“在所有可以航行之水道”或“在所有天然*可以航行之水道”，承认议定书的各项义务。联合王国为其本国及大多数附属领土（包括马耳他在内），接受第一种范围比较广大的条文。²³⁴ 后来，马耳他向秘书长递送继承通知。其中表示马耳他承认接受议定书的拘束，其方式与被继承国以前将议定书扩大适用于马耳他领土的方式相同。²³⁵

(7) 关税及贸易总协定也提供证据，说明关于这个问题的惯例。第十四条准许当事国选择接受附件J的规定，以代替该条中若干规定，²³⁶ 联合王国在一九四八年便作了这样的选择。在一九五七年，加纳和马来亚联邦相继独立，在联合王国赞助下，由各缔约国宣布这两个国家成为总协定的当事国。同时，缔约国宣布联合王国所选择的附件J，应视为适用这两个新独立国。²³⁷ 总协定第三十五条第一

²³² 同上，第427—428页。

²³³ 国际联盟解散后，条约的保管职务移交秘书长负担。

²³⁴ 联合国，由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年（前引），第438页。

²³⁵ 同上，第439页。

²³⁶ 参看国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第76页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第330段。

²³⁷ 同上，第82页，第362段。

项中也提供了一项选择，方式虽然不同，但是仍然近似。其中规定：

“如有下列情形，任何缔约国与任何其他缔约国之间不适用本协定，或本协定第二条的规定：

- (a) 该两缔约国并未进行双方关税谈判；且
- (b) 该两缔约国的任何一方，在本国或他方加入为缔约国时，不同意适用此项规定。”

一九五五年日本加入总协定时，比利时、法国和联合王国一律援用这项规定，借此禁止总协定适用于它们与日本的关系。^{②38} 后来，这几个国家有许多以前属地都被承认为总协定的当事国，它们也自认为继承了被继承国对日本援用第三十五条第一项的规定。虽然这三个被继承国本身，以及有一些继承国，现在都已经撤消援用这项规定，但这项规定，对于大多数继承国而言，仍然有效。^{②39}

(8) 委员会总结认为，上述一般考虑，对于这种情况，及对于保留的情况，同样适用。因此，如果一个新独立国递送继承通知，而没有特别提到被继承国在条约各部分之间或不同规定之间所作的选择，也没有说明它本身所作的选择，那么，便应该假定它有意依照条约在独立时的生效方式，也就是说，依照被继承国所作的选择，来维持条约对它的领土生效。新独立国递送继承通知的时候，秘书长通常设法得到该国在这方面的说明，而且，无疑地，该国也应该说明本身的立场。但是有时候所发生的情形并非如此，在那种情形下，合理而且必要的办法是认为新独立国维持被继承国所作的选择（否则便无法断定新独立国应受那一种条文的拘束）。因此，第十六条 第一项 载有一个通则，其中假定维持被继承国所作的选择。

(9) 另一方面，委员会根据类似保留问题上所提出的理由，认为国家通知继承

②38 同上，第 359 段。

②39 同上，第 360—361 段。

多边条约后，依照条约规定所享权利，应该与采用其他程序明确表示接受拘束的国家所享权利相同。一旦把继承看作不是当然取代被继承国，而是这个领土自由选择继续参加条约，并以意思表示的行为明示接受拘束，便不能否认继承国依据条约规定所享权利，应以假定它用加入方式成为当事国时所享权利相同。因此，第十六条第二项规定一个国家，在通知继承时，得依照与其他当事国相同的条件，行使条约所规定的任何选择权利。

(10) 条约之中，凡规定在条约各部分之间或不同规定之间有权选择者，往往也规定在事后有权变更选择。^{②40} 实际上，如果所作选择使国家在条约下所负义务受到限制，当然也暗示有权撤回所作选择，借以取消这种限制。就继承国来说，在以本身名义确定为条约当事国时，必须明确认为它与任何其他当事国一样，有同样权利来撤回或变更对其领土有效的选择；因此，第十六条第三项载列了这样一项规定。

第十七条

继承通知

1. 第十二条及第十三条所规定的多边条约继承通知，应以书面为之。
2. 倘此项通知未经国家元首、政府首长或外交部长签署，得要求致送通知国家的代表出具全权证书。
3. 除条约另有规定外，继承通知：
 - (a) 如无保管机关，应直接送交所要通知的国家，如有保管机关，则应送交保管机关；

^{②40} 例如一九五一年难民地位公约第一条 B，第二项（联合国条约汇编，第一八九卷，第 154 页）；一九四九年道路交通公约第二条第二项（同上，第一二五卷，第 24 页）。

(b) 仅于受文国家收到时，或如有保管机关，于该机关收到时，才认为发文国家已经提送通知；

(c) 倘送交保管机关，仅于所要通知的国家经保管机关转告后，才认为该国已经收到通知。

评 注

(1) 第十七条是规定新独立国行使依第十二条和第十三条所享权利，以继承方式确定其为多边条约当事国或缔约国的程序。

(2) 秘书长写给新独立国的信中征询各国对他所保管的各项条约的意思，从这封信里可以找到秘书长所采办法的情形。 信中载有下列一段：

“根据这种惯例，新国家通常由国家元首或政府首长或外交部长向秘书长递送正式通知，借此承认接受这些条约的拘束。” * ⁽²⁴¹⁾

不过，虽然秘书长收到的通知，大多数是由国家元首、政府首长或外交部长签署，但是有几个国家所递送的文书却是由外交部某一官员或常驻联合国代表团团长奉命签署的，⁽²⁴²⁾ 秘书长也认为这些文书可以接受。

(3) 因此，依照秘书长的保管办法，并不认为必须交存与批准或加入手续所规定者一样的正式文书。 所需要的只是国家出具一项书面通知，表示愿意让该国领土继续接受条约的拘束。 而且，秘书长虽然认为这种通知由国家元首、政府首长或外交部长发出，较为适当，但是，凡足以证明该国授权递送通知的签署，也认为有效。

⁽²⁴¹⁾ 参看国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第122页，文件A/CN.4/150，第134段。

⁽²⁴²⁾ 同上，第125页，第162段。

(4) 瑞士政府的保管办法似乎也认为不论任何文书，只要以官方的方式表示新独立国愿意继续接受条约的拘束，也就够了。举例说，瑞士政府对于它所保管的保护文艺著作公约，以及后来公约所附各项修订条例，认为递送“继续接受拘束的声明”，是目前新独立国行使权利以继承方式成为当事国时所应采用的正常程序，而予以接受。^{④③} 同样地，对于瑞士联邦委员会所保管的一八六四年，一九〇六年，一九二九年和一九四九年各项人道公约，新独立国也始终采用这种正常的程序，递送“继续接受拘束的声明”借此以继承方式成为当事国。^{④④} 任何其他方式，例如“适用声明”或“继续适用声明”，只要明白表示新独立国有意承认继续接受条约的拘束，瑞士联邦委员会便认为足够，而予以接受。递送继续接受拘束的声明，几乎不论任何方式，只要是国家主管当局所发出的，瑞士联邦委员会一概接受：例如备忘录、信函、甚至电报等；国家元首、政府首长、外交部长，以及经过授权的外交代表的签署，联邦委员会都认为是有权代表国家发表声明的充分证据。瑞士联邦委员会接到这类继续接受拘束的声明，以后，也和继承通知一样，向联合国秘书长办理登记。

(5) 其他保管机构的办法也大致一样。举例说，美国的办法是承认新独立国家有权“……声明继续不断地接受宗主国在这些新国家达到完全自主以前为它们缔订的非组织性多边条约的拘束。”^{④⑤} 担任一八九九年和一九〇七年海牙和平解决争端公约保管机关的荷兰，对于新独立国递送外交照会或信函，表示希望各方承认

④③ 同上，一九六八年，第二卷，第22页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第72段。

④④ 同上，第50页，第215段。这里必须指出，各项日内瓦人道公约也准许采用简化的“加入”方式（同上，第214段）。

④⑤ 参看联合国，国家继承问题资料（前引），第224页。

它是当事国，似乎也认为有效，而予以接受。^{②46}

(6) 在某些实例中，瑞士政府接到的通知，并不是新独立国本身所发，而是被继承国所发。在第二次世界大战以前，瑞士政府便接到过这种通知。在一九二八年联合王国通知它说，澳大利亚，英属印度，加拿大，新西兰和南非希望被承认为伯尔尼保护文艺著作公约的当事国^{②47}。在一九三七年，联合王国通知它说，缅甸参加一九二九年各项日内瓦人道公约。^{②48} 第二次世界大战以后，它也收到过一次这种通知：就是在一九四九年，荷兰政府递送一项通知，表达该国政府的意思，应该承认新成立的印度尼西亚共和国为伯尔尼联盟的会员国，瑞士政府认为足够，予以接受。

(7) 但是，英国以前各个属地的情况非常特殊，这不只是因为它们得到独立的经过情形，而且因为当时它们与英国国王之间的关系特殊。因此，不应因为这些例子便总结认为，被继承国的通知本身便足以证明新独立国希望被人认为继续接受条约的拘束。显然，新独立国在独立初期也许为了方便起见，借用被继承国的外交机构，向保管机关递送文书。^{②49} 但是，为了顾到原则——尤其是独立和自决的原则——起见，新独立国希望被承认以继承国资格成为条约当事国的意愿，应该由它自己而不应由被继承国采取行动来表达。换句话说，继承的通知，必须由新独立国的主管当局直接发出，或附有证件说明这项通知是经过主管当局明白指示转达

^{②46} 参看国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第31页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第124段。

^{②47} 同上，第12页，第22-23段。

^{②48} 当时缅甸虽已脱离印度，但还不是独立国；不过在一九三七年被当作已经是公约的当事国（同上，第39页，第160段及第50页，第216段）。

^{②49} 英国以前各个自治领的情况便是这样。

保管机关的。前一段中所说，瑞士政府接受荷兰政府递送关于印度尼西亚继承伯尔尼公约的通知，如果认为是根据另外一种看法而接受，则这种先例就非委员会所能赞同。印度尼西亚后来迅速采取行动宣布退出这项公约，由此可见应该规定由新独立国的主管当局发出继承通知。^{⑤⑥}

(8) 上面已经说过，新独立国不但可以根据第十二条的规定（如果在继承的日期，被继承国为条约当事国），也可以根据第十三条的规定（如果被继承国为缔约国），而递送继承条约的通知。因此，第二条第一项(g)款所载的定义中，“继承通知”，在多边条约方面来说，是指“继承国对条约的当事国、缔约国或保管机关所作的任何通知，不论其措辞和名称为何，其中表示他同意被视为承受条约的拘束”这个定义中假定并非必须交存正式的继承通知，而这个假定，经过本条评注以上各段对惯例所作的分析以后，得到充分的证实。因此，问题是：继承通知在形式上必须符合那些最低限度的规定？虽然两种情况并非完全相同，但委员会认为维也纳公约第六十七条仍可供借鉴，其中载有关于宣告条约失效、终止、退出或停止施行时所应采用的文书的规定，该条规定凡援引条约失效、终止等为理由的任何主张，应以书面通知（第一项）；凡宣告条约失效、终止等的行为，应以文书致送其他当事国为之；倘文书未经国家元首、政府首长或外交部长签署，得要求出具全权证书（第二项）。

(9) 因此，第十七条 第一项和第二项的措辞，都是仿照维也纳公约第六十七条。其中规定：第十二条及第十三条所规定的继承通知，应以书面为之，倘此项通知未经国家元首、政府首长或外交部长签署，得要求致送通知国家的代表出具全权证书。第三项与维也纳公约第七十八条相同，进一步规定如无保管机关，应将通知直接送交所要通知的国家，如有保管机关，则应送交保管机关。以上两项中，都明确规定在什么时候才可认为已经致送通知。

⑤⑥ 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第13—14页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第26—31段。

第十八条

继承通知的效果

1. 除条约另有规定或另有协议外，依第十二条或第十三条规定致送继承通知的新独立国，应于下列任一时间起视为条约当事国或缔约国：

- (a) 保管机关收到继承通知时；
- (b) 如无保管机关，在各当事国或缔约国收到继承通知时。

2. 新独立国依第一项规定被视为在国家继承日期有效的条约的当事国时，应认为条约自继承日期起对该国生效，但有下列任一情形者，不在此限：

- (a) 条约另有规定；
- (b) 倘为第十二条第三项所规定的条约，经所有当事国议定在较后日期生效；
- (c) 倘为其他条约，继承通知内指定在较后日期生效。

3. 新独立国依第一项规定被视为在国家继承日期尚未生效的条约的缔约国时，该条约应自条约规定的生效日期起，对该国生效。

评注

(1) 本条规定新独立国依本条款草案第十二条或第十三条规定所致送的继承通知的法律效果。关于这个问题，必须特别考虑维也纳公约中三条规定：第七十八条，关于通知及公文；第十六条，关于批准书、接受书、赞同书或加入书的交存；第二十四条，关于生效。

(2) 维也纳公约第七十八条(a)款实际上规定任何国家依公约规定发出的通知或文书，如有保管机关，应送达保管机关，如无保管机关，应致送所要通知的国家。这项纯属程序上的规定已经列入本草案第十七条，这里不必再加说明。第七十八条(b)款接着规定任何这种通知或文书“仅于受文国家收到时，或如有保管机关，经该机关收到时，方视为业经发文国家提送”。不过，(c)款补充规定倘系送至保管机关，“仅于所欲知照之国家经保管机关……转知后，方视为业经该国收到”。因

此，依据这两款规定，通知国家与任何其他当事国或缔约国之间的法律关系，必须后者自己收到通知或经保管机关将通知转告以后，才算建立。

(3) 在另一方面，维也纳公约第十六条规定，除条约另有规定外，批准书、接受书、赞同书或加入书，于交存保管机关或通知缔约国时，或如经协议，于通知保管机关时，即确定一国同意承受条约的拘束。这些规定的效果是，依照“交存”的程序，文书一经交存保管机关，立刻确定同意承受拘束；而依照“通知”的程序，倘有关条约中规定应通知保管机关，也以同样方式确定同意。在另一方面，倘条约中规定应通知其他缔约国，便应适用维也纳公约第七十八条，必须在有关缔约国收到通知时，才能确定同意承受拘束。

(4) 在目前情况下，除了本草案第四条所规定的寥寥几种情形以外，通知继承的权利并没有条约中任何条文规定为根据。这种权利是根据习惯法。不过，在每种情形中，有关的多边条约或有保管机构，或无保管机构。而且，继承通知的行为，与文书的交存或通知，性质相似。因此，委员会认为凡是与没有保管机关的条约有关的继承通知，维也纳公约第十六条(b)款和(c)款所载规则，应予适用。简单来说，在保管机关收到通知的时候，便应认为确定继承国同意承受拘束。在另一方面，如果没有保管机关，似乎当然应依此类推而适用维也纳公约第七十八条(b)款的规则；在那种情况下，必须在其他有关国家收到通知的时候，发出通知的新独立国与任何其他有关国家之间的法律关系，才算建立。

(5) 因此，本条第一项说，“除条约另有规定或另有协议外，新独立国依本条款第十二条或第十三条规定致送通知，应在保管机关收到通知时，如无保管机关，应在各有关当事国或缔约国收到通知时，视为条约的当事国或缔约国。”

(6) 确定新独立国为多边条约“当事国”或“缔约国”地位的时间，并不一定与条约对该国生效的时间相同。关于这一点，必须援引维也纳公约第二十四条。这条第一项和第二项与条约本身生效有关。其中规定：条约生效的方式及日期，依照条约的规定，或依照谈判国的协议，倘无此种规定或协议，条约一俟确定所有

谈判国承受拘束，即行生效。第三项进一步规定：除条约另有规定外，条约本身一旦生效以后，任何其他国家确定同意承受拘束的日期，即为条约对该国生效的日期。有些多边条约打算在规定数目的批准书、加入书等交存（或通知）以后，立即生效，此后任何其他国家交存（或通知）批准书、加入书等时，条约立即对该国生效。但是目前的通常情形是：条约常常规定延迟到规定数目的文书最后一件交存（或通知）以后三十天、三个月、甚至六个月，条约方始生效；并规定以后条约对个别国家生效的日期，也要延迟同样一段时间。事实上，秘书长保管的多边条约之中绝大多数便有这种情形——这类条约往往是继承通知所提到。因此，所引起的问题是：条约中如规定批准书、加入书等交存后，还要耽搁一段时间，那么应否认为这个规定应该类推适用到继承通知。

(7) 条约方面的惯例却似乎证明，新独立国在致送继承通知以后，便被认为从独立日起是条约的当事国。秘书处备忘录“由秘书长保管的一般性多边条约方面国家的继承”对这一点评论如下：

“一般来说，承认继续接受条约拘束的新国家，都自认为从获得独立的时候起便承受拘束。但是，在各项国际劳工公约方面，依照惯例，新国家只承认从加入国际劳工组织之日起，才承受拘束”。^{②①}

而且，秘书长以多边条约保管人资格致送新独立国的信里，也没有提到信里所列某些条约中规定耽搁的时间。信中只说：

“……新国家通常向秘书长致送通知，借此自认承受各该条约的拘束……秘书长执行保管人的职权，将这种通知转告所有有关国家，其效果是承认新国家从独立日起以本身名义成为当事国，因此保持条约对该国领土继续适用”。^{②②}

②① 参看国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第126页，文件A/CN.4/150，第164段。

②② 同上，第122页，第134段。

由此可见，秘书长的保管办法中，并不认为继承通知也应该有耽搁的时间。“继承”中包含着继续不断的概念，因此，似乎历来都认为关于耽搁一段时间才能生效的规定，对于这个概念来说，不能适用。在另一方面也可以说，维也纳公约第十八条也明白地认为，条约生效日期，与条约规定适用日期，并不一定相同。不过，在理论上，继承通知预先假定有关领土与被继承国所订条约之间有一种关系，因此似乎有理由认为这种通知并不属于谈判国拟订关于必须耽搁一段时间才能生效的规定时所拟的一般意思的范围以内。而且，上面已经强调，通知继承的权利，通常并非以条约本身为根据，而是以习惯法为根据。

(8) 上面引述秘书处备忘录中关于劳工公约的话，必须略加说明。劳工公约的继承通知，是在新国家接受劳工组织会员资格或加入劳工组织时，以继续承受拘束声明的方式提出的。同样地，公约对该国生效的日期，即是该国得到会员资格的日期，因为在这一天，该国继续承受拘束的声明开始生效，因此确定它同意承受公约的拘束。不过，事实上在劳工组织的惯例中，一个国家提出继续承受拘束的声明以后，便被认为从该国独立日起已成为有关公约的当事国。

(9) 瑞士政府所保管的多边条约，对于这个问题似乎也采取同样的看法。举例来说，在保护文艺著作公约及其后来所订的修订条例方面，致送继承通知的新独立国，被视为从独立日起继续承受公约的拘束。实际上，所采用的原则似乎是认为这项公约，自从被继承国将公约扩大适用到继承国的领土之日起，便继续不断地对继承国适用。^{②53}举例来说，锡兰和塞浦路斯被列为从一九三一年十月一日（即大不列颠将罗马决议书扩大适用到这两个国家之日）起便成为该决议书的当事国。相反地，新国家如采用加入方式确定同意承受拘束，却被认为从加入书生效日期起，才算是当事国。^{②54}在各项日内瓦人道公约方面，瑞士联邦政府目前所采用的规则

②53 同上，一九六八年，第二卷，第22页至第23页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第78至82段。

②54 文书交存后一个月（同上，第23页，第81段）。

是，致送继承通知的新独立国，应认为从该国获得独立之日起，便成为当事国；而且，目前联邦政府将通知向联合国秘书处办理登记的时候，通常说明这一点。^{②55}

(10) 荷兰政府是一八九九年和一九〇七年海牙和平解决国际争端公约的保管机关。它所采取的立场，似乎与瑞士政府在保护文艺著作公约方面所采立场，极为近似。荷兰政府在签署、批准、加入等日期表中所列继承国成为当事国的日期，不是这些国家本身独立的日期，而是被继承国批准或加入的日期。^{②56} 根据国家继承问题的资料所载，美国的保管办法是承认新国家有权“声明继续不断承受宗主国为它们缔结的非组织性多边条约的拘束……”。^{②57} 美国为了举例说明这个办法，提到锡兰和马来亚的情形，其中这两个新独立国明确主张它们自认为从被继承国联合王国接受国际航空事务协定（一九四四年）之日起，即为该协定的当事国，^{②58} 并提到巴基斯坦的情形，其中新独立国被认为从独立日——脱离印度之日——起，成为当事国。^{②59}

(11) 因此，一贯办法是在继承通知方面采用继续承受拘束的原则，不过生效日期有时定在独立日，有时定在被继承国加入条约之日，因此便有差异。更普遍的办法，也是秘书长担任许多多边条约保管人所采固定办法，就是认为致送继承通知的国家，从独立日起，亦即从“继承”发生时候起，成为条约的当事国。这个办法似乎很合理，因为新独立国在这一天取得了国家的地位，并为继承所涉的领

②55 同上，第51页至52页，第219至224段。只有早期一次通知，瑞士联邦政府才认为通知日期即为新国家开始承受公约规定拘束的日期（同上，第52页，第223段）。

②56 同上，第31页，第125段。

②57 联合国，关于国家继承的资料（前引），第224页。

②58 同上，第225页。

②59 同上。

土，负起国际责任。如果认为新独立国的继承通知是追溯到独立日，便充分符合了继承和继续的概念，因为，其结果是新独立国被认为从那一天起负起条约在该领土实施的国际责任。如果把通知追溯到这一天以前，等于叫新独立国负起继承以前被继承国在条约实施方面违约行为的国际责任。这似乎太过分，也很难使人相信新独立国表示本国从被继承国通知、加入、接受或赞同条约之日起成为当事国，便是愿意得到这种结果。固然，这种新独立国之中大多数都曾经与被继承国订立“移交协定”^{②60}但是，同样很难相信，这些国家，不论所订协定的条款是如何笼统，^{②61}除了负担被继承国以前加入的条约今后实施方面的国际责任以外，还愿意负担其他责任。

(12) 鉴于这些考虑，本条第二项规定：新独立国依第一项规定被视为在国家继承日已经生效的条约的当事国时，应认为条约自继承日起对该国生效，但有(a)款、及(b)款或(c)款情形者，不在此限。这项规定暗示与维也纳公约第二十四条第三项所载通则略有差异，但鉴于现有的惯例及继承通知通常所要达到的目标，这项规定是有正当理由的。条约本身的规定((a)款)，或在某种特殊情况下，条约各当事国另有协议((b)款)或新独立的意思((c)款)，都可以使这项规定失效。

(13) 第二项(a)款所载的例外情形与维也纳公约第二十四条第三项所载情形相同。在这方面，应以有关条约中的规定为准。举例来说，如果在本条款第九条规定的情况下，条约不但规定致送继承通知，而且规定条约对通知国家生效以前，有一段耽搁的时间，即应适用条约中这些规定，只有等到耽搁时间届满以后，才能对该国生效。

(14) 第二项(b)款载列多边条约的特殊情况，其中依条约本身的规定，或因谈判国数目有限，而且因为条约的宗旨和目标，应认为任何其他国家必须经过所有当事国的

②60 例如锡兰和塞浦路斯。

②61 联合王国移交协定中常用的条文是：“任何有效国际文书所引起而由联合王国政府承担的一切国际义务和责任，在认为此种文书对〔该新国家〕适用的范围内，今后应由〔该新国家〕政府承担。”

同意，才能参加。 第二项(b)款规定这种条约的当事国可以自由议定一个迟于国家继承日期的另一日。 如果它们采取这种作法便应认为条约在各当事国议定的较迟日期对通知国家生效。

(15) 第二项(c)款让通知国家可以指定从通知日期起，而不是从独立日起，开始参加条约。 如继承通知是与上一项所指条约以外的多边条约有关，新独立国有权在通知中指定比国家继承日为迟的一个日期，那么便应认为从这个日期起，条约对该国生效。

(16) 最后，本条第三项规定：新独立国被视为在国家继承日尚未生效的多边条约的缔约国，即发生在条约生效前致送继承通知的情形，该条约应自规定的生效日期起，对该国生效。 这项规则与维也纳公约第二十四条第一项所载的规则相符合。

第三节：双边条约

第十九条

认为条约有效的条件

1. 在国家继承日期对于国家继承所涉领土有效的双边条约，如有下列情形之一，即应视为依照条约的规定，在新独立国与另一当事国之间有效：

- (a) 两国明白同意有效；或
- (b) 因两国的行为，可认为两国已经同意有效。

2. 依第一项规定认为有效的条约，除非继承国与另一当事国的协议中显示另有他意，或以其他方式确定另有他意，否则对于该两国的关系，应该适用。

评注

(1) 本条规定，于国家继承日期在被继承国与另一国家之间已经生效的双边条约，在那些条件之下，应视为在新独立国与此另一当事国之间有效。如上面所说²⁶²，继承国是否有权利自认为以本身名义成为在国家继承日期已经生效的条约的当事国或缔约国是一个问题，而继承国是否有义务自认如此，则是另一个不同的问题。第十一条载列一个通则，就是新独立国并不是依法律须受被继承国所订条约的拘束，也没有义务采取步骤，成为条约的当事国或缔约国。这个规则，对于双边条约和多边条约同样适用；不过，这是不是说继承国对于双边条约处于所谓空白石板的地位，则仍有问题。

(2) 第十一条的评注中已经提到，“空白石板的比喻，只能认为是表示是一个基本原则，就是新独立国在开始国际生活的时候，没有任何一般义务，必须接纳被继承国所订的条约。明显的证据是，条约如果在继承日期已对一领土生效，后来在继承国与条约的其他当事国之间也往往适用；这一点表示以前领土与被继承国所

²⁶² 参看上文对第十一条的评注，第二段。

订条约之间的法律关系，对于继承国与条约其他当事国之间后来的关系，多少总是有点法律上的牵连。在多边条约方面，这个法律关系似乎产生出继承国可以确定本身为当事国或缔约国的实际权利，但双边条约方面的情形却不相同。

(3) 有两个理由。第一，个别的相等地位——另一缔约国之存在——虽然也是多边条约中的一个因素，但在双边条约关系上所发生的作用，当然更为重大；因为大多数双边条约的目的，在求顾到缔约双方本身的特殊关系和利益，借以规定双方的相互权利和义务。因此，不可以因为一个国家以前同意条约适用于某一个领土，便自然而然地认为它也同意在继承后条约对该领土的崭新政府，仍然适用。第二，在双边条约方面，不象多边条约方面，并没有发生条约在继承国与被继承国之间生效的问题。诚然，对于被继承国的其余领土来说，条约在这个领土与另一当事国之间，继续有效。但是，假如条约要在该当事国与继承国之间适用，就必须当作双方之间纯属双边性的新关系，而与继承国毫无关联。条约在继承国与被继承国之间，也绝对不能生效。当然，继承国与被继承国可以决定用同样的方式，订立引渡或关税等有关问题的规定。不过，要这样做，必须另订一项条约，这项条约是双方所订的专约，在法律上说，与独立前有效的任何条约没有关联。因此在双边条约方面，判断继承国权利时所应考虑的法律因素，与多边条约方面所应考虑的法律因素，在若干重大方面颇有差别。

(4) 实际上，继续适用的情形是屡见不鲜的，因此往往有人总结认为，凡对一个领土已经生效、并且已为继承国所知道的双边条约，除非继承国在独立后一段适当期限内声明无效，否则继续有效。^{②③}有些著者甚至认为其中有一个通用的继续适用原则表示在维持被继承国所订双边条约之继续生效方面，有法律上的权利和义务

②③ 参看国际法协会，第五十二届会议的报告，赫尔辛基，一九六六年，（伦敦，一九六七年），第 XIII 页及第 557 至 595 页，和第五十三届会议的报告，布宜诺斯艾利斯，一九六八年，（伦敦，一九六九年），第 XIII 页及第 589 至 632 页。

存在。就若干种类的条约说，以某种方式继续适用，固然是屡见不鲜的事。举例来说，题目为“双边条约方面的继承”的第二件²⁶⁴和第三件²⁶⁵秘书处研究报告中所审查的各项航空运输及贸易协定，便有这种情形。

(5) 航空运输及贸易协定一类条约，在发生继承时，往往继续适用，这种常见的现象的主要原因似乎是继续维持现状，对有关国家有实际益处。航空运输，与铁路运输和海上运输一样，是现代国际交通上固定的一部分；在实际上，继承国和其他有关国家都非常可能希望在订立新的办法以前，至少暂时继续维持原有的航空业务。²⁶⁶而且，国际贸易是现代国际关系中一个构成部分；惯例证明继承国和其他有关国家往往觉得，为了便利起见，在谈判新的办法以前，应准许原有贸易办法暂时继续施行。²⁶⁷

(6) 技术或经济援助的协定是另一种条约，已经有惯例证明继续适用情形屡见不鲜。²⁶⁸其中一个例子是美国和扎伊尔在一九六二年交换的照会，说明美国与比利时所订若干关于在刚果经济合作条约，继续对扎伊尔生效。照会原文载关于国

²⁶⁴ 文件 A/CN.4/243 (参看上文注 26)。

²⁶⁵ 文件 A/CN.4/243/Add.1 (同上)。

²⁶⁶ 秘书处的研究报告，对这种惯例作了简要说明 (A/CN.4/243, 第 177 至 182 段；参看上文注 26)，强调航空运输协定方面继续适用的情形，是很常见的。

²⁶⁷ 秘书处关于贸易协定的研究报告，对这种惯例作了简要说明 (A/CN.4/243/Add.1, 第 169 至 172 段；参看上文注 26)，表示继续适用的情形，相当常见。

²⁶⁸ 参看国际法协会，第五十二届会议的报告，赫尔辛基，一九六六年，(伦敦，一九六七年)，第 576 页。

²⁶⁹ 联合国，关于国家继承的资料 (前引)，第 219 页至 220 页。并参看一九六一年美国与索马里共和国交换的照会 (同上，第 216 页至第 217 页)。

家继承问题的资料。^{②6} 一般来说，美国是许多此类条约的另一当事国，它的意见就是认为^{②7} 经济合作协定，“如果新独立国继续接受条约所规定的利益，应视为对新独立国继续生效”。

(7) 关于取消签证、移民或领事权及税务协定等若干其他种类条约，也出现“实际上继续适用”的情形。^{②7} 继续适用也是属于“领土”或“地方”性质的双边条约方面所采办法的一个特色。但是这两类条约引起特殊的问题，将于第二十九条和第三十条的评注中另行讨论。

(8) 因此，委员会了解从国家惯例中可以看出，若干种类的条约有继续适用的趋向。不过委员会不认为，有了这种惯例，便有理由断定继续适用是根据习惯法上某一规则，而不是根据有关国家（继承国，和被继承国所订条约的另一当事国）的意志。总之，惯例似乎不足证明新独立国有单方面的权利认为，不管双边条约的另一当事国的意思如何，

该条约在独立后对其领土继续生效。从以上各条的评注中所说明的一些国家惯例来看，这一点是很明显的。因此，第八条的评注中讨论到的新独立国许多片面声明，毫无疑问地是根据一种假定，就是认为：一般来说，被继承国所订双边条约的继续生效问题，仍须与一条约的另一当事国达成协议。委员会了解这些声明认为有些种类的条约可以依照习惯法而自动地继续生效。但是，除了这些可能的例外情况，它们显然都认为只有经过双方同意，双边条约才继续生效。再者，第七条的评注^{②7}里面已经指出

②6 参看美国国际法杂志（一九六五年一月）第五十九卷第一号，第96页所载国务院助理法律顾问的说明。参看国际法协会。第五十二届会议的报告，赫尔辛基，一九六六年，（伦敦，一九六七年），第564页所载意见：“经济协定也不是由新国家自动继承的。但是不能因此使其他国家得到不义之财，也不能损害其他国家的合法利益和权利”。

②7 国际法协会，第五十二届会议报告，赫尔辛基，一九六六年，（伦敦，一九六七年），第577页。

②8 参看上文对第七条的评注，第5，6两段。

纵使被继承国要把它所订条约规定的权利移交继承国，仍认为需要另一缔约国明白或默示同意，才能使双边条约在该国与继承国之间生效。

(9) 其他情况相同的国家惯例，载于“关于国家继承的资料”。^{②73} 举例说，阿根廷起初不承认巴基斯坦所主张阿根廷与联合王国引渡条约应视为对巴基斯坦自动继续生效，后来“根据一九五三年签订的一项新协定，并经换文正式成立”，才将该条约适用于巴基斯坦。^{②74} 同样地，从一九五七年至一九五八年加纳与美国的来往文书中可以看出，双方都认为必须订立一项协定，来处理联合王国从前为加纳订立的条约继续生效问题。^{②75} 固然有时候，就象美国在一九五八年致送马来亚联邦的备忘录的情形一样，所用措辞似乎暗示认为新国家单凭其单方面的行为，便使条约继续生效。^{②76} 不过，一般来说，遇到缔约他方与继承国显然一致认为条约宜当继续生效时，才会出现这种措辞，并不是在基本上承认继承国实际上有这种权利。而且，在上述这个实例中，继承国马来亚在覆文中似乎把这个问题当作订立协定而非行使权利的问题：“阁下一九五八年十月十五日备忘录和本照会应视为构成关于这个问题的协定”。^{②77} 就双边条约继承生效问题交换照会或信函，并附带明白宣布交换的文书应视为构成一项协定，这个办法，实际上已经非常普遍，这个事实本身也表示，一般来说，双边条约的继承生效，并不是权利问题，而是协议问题。航空运输、技术合作和投资保证协定等各类双边条约方面采用这种办法的例子，在美国所供给并在关于国家继承的资料中发表的文件里面是屡见不鲜的。^{②78} 专门讨论引渡条约的第一项秘书处研究报告“双边条约方面的继承”中，也可以看到许多

^{②73} 联合国，关于国家继承的资料（前引）。

^{②74} 同上，第6页至第7页。

^{②75} 同上，第211页至第213页。

^{②76} 同上，第229页至第230页。

^{②77} 同上，第230页。

^{②78} 同上，第211页至第224页。

例子。²⁷⁹

(10) 秘书处的各项研究报告里强调，²⁸⁰ 在程序上向来是采用几种不同办法的来承认或实现双边条约的继续生效：这个事实本身表示，继续生效是有关各国的态度和意思的问题。固然，在某些种类的条约中，例如航空运输协定，继续生效往往是自然发生的情形；这个情形可能被人认为表示承认一种权利或义务——来维持条约有效。但是，即使在这种情况下继续有效似乎大多数都是默示有关国家的意志。²⁸¹

(11) 双边条约的继承方面，必须按照有关国家的一般态度来了解继续生效的个别例子。举例来说，美国出版的“有效条约”中，著作人常常把各项条约和继承国并列，但是，要了解这个办法，必须顾到美国一般惯例的背景，早在一九六五年已有权威人士把这个背景说明如下：

²⁷⁹ 国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第109页起，文件A/CN.4/229，第23，31，33，62—66，68，69，71，72，74，77—79段。在许多情形中，采用交换备忘录方式的这种协定，都依照宪章第一百零二条的规定，向秘书处办理登记（同上，第128页，第135段）。

²⁸⁰ 同上，第127页至第128页，第134至135段；并参看文件A/CN.4/243，第177至187段，和A/CN.4/243/Add.1，第169至177段，（参看上文注26）。

²⁸¹ 当然可以找出一些例子，证明一个或另一个有关的国家想把某一项法律规则当作继续生效的根据。其中一个例子是日本主张有权维持到达新加坡的运输权利。

日本根据一九五二年《联合王国与日本航空事务协定》的规则享有这种权利。这项主张，最初是向马来西亚提出的，后来新加坡脱离马来西亚，又向新加坡本身提出。但是，这两个继承国——先是马来西亚，后来是新加坡——都分别强调它们接受一九五二年协定中联合王国的义务，是出于“自愿的”性质。参看文件A/CN.4/243，第122至123段和第138至143段，（参看上文注26）。

“在习惯上，美国政府在适当情况下尽早设法与新独立国商订新协定。在过渡时期中，美国在可能范围内，设法与新国家达成双方的了解，说明美国与以前宗主国之间所订的那些双边协定，应视为继续适用。在大多数情况下，新国家在独立后第一年内，并没有准备采用明确的规定来承担责任。到目前为止，美国与加纳的换文是唯一所议定的这种详尽正式了解，不过，关于一九四六年航空事务协定的继续适用问题，已经与特立尼达和多巴哥及牙买加换了照会。与刚果（布拉柴维尔）交换关于条约义务继续适用的照会中，措辞是很笼统的”。²⁸²

联合王国认为双边条约是双方同意的问题。这一点从联合王国对一九六三年挪威政府就一九五一年英挪双重税务协定对于若干新独立国继续生效问题提出的质询所作答覆中，可以明白地看出来：

“外交部答覆中，联合王国与若干现已独立国家之间所订的继承协定，虽被视为证明这些国家承认双重税务协定中各项权利和义务，对这些国家仍然适用，不过，协定在这些国家与挪威之间是否仍然生效问题，却是挪威政府与这些国家的政府所应决定的事”。*²⁸³

最近关于加拿大惯例的一项说明显示加拿大的惯例与美国的惯例相似：²⁸⁴

“加拿大的办法主要是循着实事求是的路线，其中分为两个阶段。倘若新独立国已经声明愿意接受以往其宗主国适用到该国的一切条约或某种条约的拘束，加拿大通常都默认这种声明，承认该国为有关条约的当事国。倘若一个国家没有发表任何这种声明，或者加拿大认为该国的声明不够明确，那么，

²⁸² 国际法协会，国家继承对……的效果（前引），第385及386页，并参看上文第七条评注第（16）段。

²⁸³ 联合国，关于国家继承的资料（前引），第192页。

²⁸⁴ 参看加拿大国际法年鉴，第七卷，一九六九年，（温哥华）第329至331页。

在必要时，我们通常要求该国政府说明该国政府是否承认自己是与我们的查询有关的某项多边或双边条约的当事国”

这位著作人进而表示：

“最近的惯例证实这种主张，就是过去的殖民地在独立以后，经第三国默示同意，* 继续享受并应遵守过去对它适用的国际约章所规定的权利与义务，但如因这些国家的成立方式及主题所属政治性质方面的考虑，新国家不能或不肯履行的条约，不在此限。

“至于这种惯例应否视为纯属法律关系的一种继承，还是一种更替，仍是一个悬而未决的问题”。^{②⑤}

(12) 从以上各段所举的证据，委员会总结认为，双边条约方面的继承在基本上具有自愿的性质：也就是说，不但出于继承国的自愿，而且出于另一当事国自愿。根据这一点，双边条约方面所应制定的基本规则似乎是：独立后条约继续生效问题是继承国和被继承国所订条约的另一当事国之间达成明确或默示协议的问题。

(13) 委员会必须审议的另一个问题是决定在什么时候和按照什么方式（也就是说，确定地或只是暂时地）来断定继承国和另一当事国应视为已经同意在独立日期已对继承国领土生效的一项条约，继续适用。如果有了明确的协议，就象以上第(9)段里提到的交换照会一样，便没有问题发生。不论协议的措辞是为证实认为条约有效，或同意认为条约有效，这项协议都有效力使条约继续有效，并确定有关国家与条约的关系。也许还有一个要点，就是双方是否认为条约依照所载规定（特别是关于通知终止的任何规定），确定地有效，还是只在订立新约以前，暂时有效。不过，这是一个解释的问题，应依照通常解释条约的规则来解决。

(14) 没有明确协议的情形是屡见不鲜的，在这方面便可能发生问题。如果新独立国与另一当事国彼此之间援用过条约的规定，情形便很简单，因为两国都援用

②⑤ 同上，第331页。

条约，当然表示同意认为条约有效。但是，在实际上，有较不明确的情况发生：其中包括一个国家可能已经用某种方式表明愿意认为条约继续有效（例如把这项条约列入该国有效条约之中），但是另一国家对这件事毫无表示；或者新独立国已经表示大体上愿意被继承国所订的条约继续有效，但是对某项条约还没有表示任何明确的意向；或者两个国家，对双边条约继续有效问题，都没有作出任何明确的表示。

(15) 上面已经指出，²⁸⁶一般人假定条约继续适用，是因为在现代惯例中，继续适用的情形屡见不鲜，而且独立国的国家不断增加。但是委员会认为这里谈论的问题是在确定某一方面法律上的适用规则，在确定条约上的关系，因为在这方面，意思和同意是一个重大的关键。本评注中以上各段已经说过，国家惯例上有许多例子证明双边条约与多边条约不同，新独立国和另一当事国都认为双边条约的继续有效，是双方协议的问题。因此，委员会认为，不能因为继续适用的情形常常发生，便依此类推，笼统规定或假定除非声明相反意思，否则双边条约继续有效。而且，一种解决办法，如果根据的原则不是“否定”继续适用，而是以某种更为肯定的表示来“断认”某一个有关国家的同意，便更加符合自决的原则。

(16) 因此，委员会考虑到继续适用问题实际上常常当作双方协议的问题看待，又考虑到自决的原则，所以总结认为，有关双边条约的通则，应以个别国家对个别条约所作的行为为根据。委员会知道，一个规则，如果依靠有关国家的行为来推断出双方的同意，在某些情况中适用起来，也可能发生困难。不过，这种困难是因为国家采用许多不同方式表示同意接受条约拘束而产生，包括默示同意在内；在条约法的其他方面也有这种困难出现。²⁸⁷

²⁸⁶ 参看以上第(4)段。

²⁸⁷ 例如维也纳条约法公约第十二条至第十五条（承受条约拘束的同意），第二十条（接受和反对保留），及第四十五条（丧失援引条约失效、终止、退出条约或停止施行条约之理由的权利）。

(17) 因此，委员会不得不考虑到，这个规则是否应该设法证明必须根据那种行动或行为，来推断出有关国家已经同意双边条约继续有效，还是在拟订条文时应该采用笼统的措辞。委员会研究应否加插任何特别规定，说新独立国订立继承协定，或片面声明赞成条约继续适用（不论是暂时或确定适用），或片面将被继承国所订条约列入对新国家有效的条约的名单中，或条约在一个国家国内法律上有效，或新独立国或另一当事国在彼此关系上援用条约的规定时，应作何种推断。不过委员会总结认为加插任何此种规定，来规定某种行为应作某种推断，并不合理。在这方面委员会注意到，在继承协定和片面声明的情况下，主要必须根据协定和声明的个别措辞和订立协定及发表声明国家的意思而定。从第七条和第八条的评注中可以看出，即此国家在这种文书中表示大体上希望被继承国所订条约继续适用，它们往往认为各项条约的继续有效是应与其他有关国家讨论议定的问题。而且，在一切情况下，这不是只要一国愿意的问题，而是需要双方同意的问题：所作推断必须根据一方的行为和他方的反应——或缺少反应。任何一件事情的情况，与另一件事情的情况，不免都有差别，所以如果制订详尽的规则，似乎不能避免违背任何一国真正意思的危险。固然，有关两个国家之一所作的行为可能使另一国家有理由假定该国已经同意某项条约继续有效，在这种情况下，必须顾到维也纳条约法公约第四十五条所引用的诚意原则（往往称为“禁止翻供”或“禁止反言”）。但是除了须采用这个原则的情形外，否则这个问题永远是根据明确证据或根据情况推断来确定每个国家同意认为条约在彼此关系上有效的问题。

(18) 一般来说，虽然这两件事情况也许不同，但是本条所发生的问题，与维也纳条约法公约第四十五条（丧失援引条约失效、终止、退出或停止施行条约理由的权利）所发生的问题，似有若干相似之处。因此，委员会认为条约中引用诚意原则（禁止翻供——禁止反言）时所用措辞，也应以类似方式列入本条之中。

(19) 因此，本条第一项规定(a)经继承国和另一当事国明确表示同意，或(b)“因两国的行为，应视为双方同意生效”时，条约即应视为在该两国之间有效。

(20) 第二项涉及条约依照第一项的规定应视为在新独立国与另一当事国之间生效的日期问题。“继承”和“继续适用”的概念本身即暗示在原则上这个日期应该是新独立国“继承”领土的日期。惯常所用措辞都表示有关国家同意认为被继承国所订条约对继承国继续有效，因此也证明上述一点。委员会据此认为生效日期应以继承日为主要根据。在另一方面，条约对继承国继续有效，是一个协议的问题，所以委员会认为两个国家没有理由不可以依照本身的意思另外订定日期，因此，第二项承认有关国家可以议定其他日期。

(21) 上面已经提到²⁸⁹继承国和另一当事国愿意条约依照本身规定而确定地生效，还是仅仅暂时适用的问题。因为这主要是意思的问题，所以必须根据每种情况的证据而定，包括当事国的行为在内。如果只是愿意条约暂时继续适用，其法律上的情形，便与愿意维持条约本身有效，在若干方面有所不同。多边条约暂时适用的情况也是如此，所以委员会决定在本编第四节中，单独讨论双边条约和多边条约的暂时适用问题。

第二十条

在被继承国与继承国之间的情形

依照第十九条规定认为在新独立国与另一当事国之间有效的条约，并不得因此种事实而认为在被继承国与继承国的关系上，也有效力。

评注

(1) 本条所定的规则也许被人认为无须明言，因为被继承国并非新独立国与另一当事国之间协定的当事国，只有后两个国家才能使条约生效。不过，委员会认为，就是仅仅为了防止任何可能的误解，也应该把这个规则列入一条条文里面。固然，条约与新独立国之间的法律关系是根据一个事实而产生，即被继承国所订的条

²⁸⁹ 参看上文第(13)段

约在继承日期已对新独立国的领土有效，基于这个关系，条约在该领土的新政府与另一当事国之间——经双方的同意——继续适用。但是这种关系与多边条约的情况不同，并不赋予新独立国以任何权利可成为被继承国与另一当事国之间实际订立的条约的当事国，从而使条约在继承国本身与被继承国之间也有效。

(2) 上面已经指出，^{②⑧} 这个情况实在是由新独立国与另一当事国协议后产生一个附带的双边条约，这个条约同被继承国与另一当事国原来订立的条约并行不悖。这个附带的条约，纵使在所有各方面可能同原来条约一模一样，但在继承国与另一当事国之间所生效力，是以两国双边关系上为限，与被继承国毫不相干。而且，假如继承国与被继承国决定对引渡、关税等同样问题，按照相同的方式订立规定，它们便必须另订新的条约，而新的条约是这两个国家之间的专约，在法律上与被继承国同另一当事国以前所订的条约毫无关联。实际上，在航空运输路线协定等许多情况中，被继承国与另一当事国所订条约里面各项规定的根本动机，与被继承国同新独立国双边关系上有关的动机，可能有很大的差别。

(3) 这个规则与惯例相合，因为不论继承国或被继承国，都从来没有主张在这种情况下应认为条约在它们之间，一如在继承国与另一当事国之间，同样有效。

(4) 因此，本条只规定凡依第十九条认为对新独立国和另一当事国有效的双边条约，并不因此种事实而认为在被继承国与继承国之间同样生效。

②⑧ 参看上文第十九条的评注第(3)段。

第二十一条

条约在被继承国和另一当事国 之间终止、停止施行或修正

1. 条约如经根据第十九条被认为在一新独立国和另一当事国间有效，则：

(a) 不仅仅因为事后在被继承国和另一当事国的关系上将该条约终止，便使该条约在此新独立国和另一当事国的关系上视为停止有效；

(b) 不仅仅因为事后在被继承国和另一当事国的关系上将该条约停止施行便使该条约在此新独立国和另一当事国的关系上视为停止施行；

(c) 不仅仅因为事后在被继承国和另一当事国的关系上将该条约修正，便使该条约在此新独立国和另一当事国的关系上视为修正。

2. 如果按照第十九条证实双方有此同意，则一条约于国家继承日期后在被继承国和另一当事国的关系上终止或停止施行的事实，并不妨碍该条约在继承国和另一当事国间被认为有效或继续施行。

3. 一条约于国家继承日期后在被继承国和另一当事国的关系上被修正的事实，不妨碍未经修正的条约在继承国和另一当事国的关系上继续有效，但经证实双方意欲修正后的条约对双方适用者，不在此限。

评 注

(1) 本条所处理的，是在发生国家继承之后，被继承国和另一当事国终止、停止施行或修正一双边条约的情况。

(2) 大体上，一旦新独立国和另一当事国以明示或默示同意承认双边条约的继承生效，则该条约在这两国之间施行与被继承国无干。这新独立国和另一当事国彼此之间义务的法律根据，是它们自己同意维持原约；它们同意的本身就好比切断了这些义务和原约之间的脐带，而使义务从此产生。因此，法律上没有理由说：

如果在被继承国和另一当事国的关系上以同意方式或其他方式使原条约终止，便同时使该条约在新独立国和另一当事国的关系上也同时终止。原则上，这种条约关系的终止，是新独立国和另一当事国的事，也只能是它们的事。

(3) 当然，条约如直接由条约本身规定而满期，就可以同时使(a)被继承国和另一当事国和(b)继承国和另一当事国的条约关系终止。因此，如条约规定在一指定日期自行终止，则该条约对继承国和另一当事国都在当天停止生效（除非它们特别另行协议），因为条约中的此一规定也是双方同意的一部分。秘书处对空运协定的研究报告⁽²⁹⁶⁾第54段可以作为原条约本身规定满期的例子；这一段指出：美国首先提醒特立尼达和多巴哥，其次通知牙买加，说明一九六一年美国和联合王国的换文即将满期。另一个例子是秘书处对贸易协定的研究报告⁽²⁹⁷⁾第71段，其中提到法意和法希贸易协定的满期问题，这两个条约在摩洛哥和突尼斯两国独立之后几个月仍对两国适用。

(4) 另一方面，如由于当事国一方的主动而终止被继承国和另一当事国之间的条约，（例如因破坏条约而答以根据条约规定通知终止），法律上不影响继承国和另一当事国的单独条约或关系。⁽²⁹⁸⁾秘书处对空运协定的研究，提出一个一九四六年的印度——美国协定为例。⁽²⁹⁹⁾巴基斯坦自印度分出后，在一次换文中同美国协议，一九四六年协定应视为在巴基斯坦同美国间有效。印度于一九五四年照会美国终止协定，该一九四六年协定便于一九五五年对印度一国停止生效。但对巴基

⁽²⁹⁶⁾ 文件A/CN.4/243，第54段（参看上文注26）。

⁽²⁹⁷⁾ 文件A/CN.4/243/Add.1，第71段（同上）。

⁽²⁹⁸⁾ 这一点成为国际法协会关于新国家继承的决议第3号的特定规则（见国际法协会第五十三届会议报告布宜诺斯艾利斯一九六八年（伦敦，一九六九年），第xiv页，〔决议〕和〔新国家继承其被继承国的条约及其他义务问题委员会临时报告，第601页，注3〕）。

⁽²⁹⁹⁾ 文件A/CN.4/243，第17至19段（参看上文注26）。

斯坦继续有效。

(5) 同样地，这个原则也应用于这些情况：当另一当事国希望对继承国和被继承国同时终止一条约时，即采的步骤将终止照会同时通知继承国和被继承国。譬如，一九五一年瑞典决定终止一八七三年的挪威、瑞典——联合王国引渡条约时，它分别向印度²⁹⁴、巴基斯坦²⁹⁵和锡兰²⁹⁶通知终止。反过来，这个原则也同样应用于这种情况：被继承国和继承国各自分别对另一当事国发出终止通知。一个例子是：马来西亚和新加坡一九六六年五月发出一系列终止通知，终止马来西亚各别同丹麦²⁹⁷、挪威²⁹⁸、法国²⁹⁹、荷兰³⁰⁰和新西兰³⁰¹所缔结的各项空运协定。马来西亚终止一九四六年的联合王国——美国空运协定似乎也不是例外。³⁰²马来西亚独立后，它和美国认为这个协定在两国间继续有效。然后马来西亚于一九六五年新加坡自马来西亚分出前两个月前照会美国终止协定，美国认为这个照会也为新加坡终止了该协定，虽然协定内所规定的十二个月通知期限要到新加坡独立后才满期。在本案中，在马来西亚发出终止通知时，马来西亚仍是负责新加坡对外关系的国家，而美国想必是认为这个事实是有决定力量的。至于在独立日期还没有生效的终止通知是否应该视为终止该条约和新国领土的法律规律，则可能引起其他问题。然而这问题不限于双边条约，因此不影响这里所讨论的原则的效力。

²⁹⁴ 国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第109页，文件A/CN.4/229，第25段。

²⁹⁵ 同上，第110页，第32段。

²⁹⁶ 同上，第111页，第38段。

²⁹⁷ 文件A/CN.4/243，第131段（参看上文注26）。

²⁹⁸ 同上。

²⁹⁹ 同上，第135段。

³⁰⁰ 同上，第146段。

³⁰¹ 同上，第147段。

³⁰² 同上，第151段；并参看第125段。

(6) 初看，加拿大在一九六〇年同加纳的换文中，³⁰³ 对于曾适用于黄金海岸的一九五七年联合王国——加拿大双重课税协定，似乎没有遵守这个原则。三年之后，加拿大给了大不列颠终止通知，但是没有给加纳通知，加纳认为该协定在加纳和加拿大间仍旧有效。后来，据称加拿大对此持相反意见，因为加拿大说据它的了解：大不列颠会把终止照会通知任何因继承而有关的国家，如果是这样，则加拿大似乎不是说它终止原约就也在法律上停止了它和加纳间的条约的施行。加拿大倒似乎认为：它的终止通知愿意也要通知加纳，因此对加纳有效。虽然加纳没有深究这件事，但是委员会怀疑；按照维也纳公约第七十八条，在继承国没有实际接到终止通知时，这个终止通知对它是不是能生效。这是假定，当被继承国发出终止通知时，该条约在新国家和另一当事国之间已经生效。至于在继承国和另一当事国之间还没有议定任何安排之前，被继承国或另一当事国发出的终止照会，则是另一种性质不同的情况³⁰⁴。

(7) 因此，本条第1段(a)项规定：一条约被认为在新独立国和另一当事国有效，即不能仅仅因为事后在被继承国和另一当事国的关系上将该条约终止，便使该条约在新独立国和另一当事国的关系上视为停止有效。这样当然就是让另一当事国可以按照条约对被继承国和继承国同时致送终止通知。但本条确定了这两对国家间条约关系的各自独立性的原则。

(8) 为求完备起见，并参考了维也纳条约法公约的辞汇，委员会也在本条内规定了被继承国和另一当事国的条约停止施行的情况。因为这种情况同条约终止的情况类似，有关的规则显然应该相同。因此有第一项(b)款内的规定。

³⁰³ 国际法协会第五十三届会议报告，布宜诺斯艾利斯，一九六八年，(伦敦，一九六九年)，第632页，〔新国家继承其被继承国的条约及其他义务问题委员会临时报告，附件E〕。

³⁰⁴ 参看下文第(13)段。

(9) 按照逻辑，同样的基本原则必须适用于在新独立国和另一当事国间修正被认为有效的条约的情况。被继承国和另一当事国间所协议的修正，只在它们之间有效，对新独立国同另一当事国的关系来说，是第三者之间的行为。因此，这个修正对于适用于新独立国和另一当事国关系上的条约条款，在法律上不能产生类似的改动。任何这类改动，应由这两国间自己去商定；不能想象可以有其他的规则。

(10) 举例说，关于空运条约就常常发生这样的情况：新独立国和另一当事国已经明示或默示认为该条约继续有效，事后原约则因要顾到产生新国家后引起的新航空线情况，而加以修正。显然，这种修正不能在适用于新独立国和另一当事国的条约中照抄。秘书处对空运协定继承问题的研究内⁵⁹⁵，可以看到许多这种为了改变航空线计划而对原约加以修正的情事。在这些情况下，虽然原空运协定的本身是被新国家和另一当事国认为这两国关系中也有效，但是可以从不同的航线计划看出来，事实上有两个分别而平行的有效条约：一套航线适用于原条约的双方，另一套则适用于新独立国和另一当事国之间。

(11) 本原则还见于下面的情形：如果原条约的一项修正是要相等地施行于同另一当事国的关系上，就需要新独立国参加或同意该项修正。在秘书处对贸易协定的研究内，叙述一些法国贸易协定——前法属非洲各领土取得独立时仍对它们适用的协定——的修正的各段中⁵⁹⁶，可以找到几件这类的情况。一九六一年有些法国——瑞典贸易协定获得修正和延期，随后几年，六个新国家授权法国在谈判中代表它们，同时则有另外六个新独立国家自己在修正文书上签署。在其他类似的情形中⁵⁹⁷，有时候是由法国明白地代表法兰西联盟；更普通的是那些愿意继续适用法国贸易协定的新独立的前法属非洲国家，自己签署修正文书。秘书处的这件研究报告

⁵⁹⁵ 参看文件 A/CN.4/243，第 20, 26, 35, 40, 42, 58, 66 各段（参看上文注 26）。

⁵⁹⁶ 参看文件 A/CN.4/243/Add.1, (同上) 第 73 至 80 段。

⁵⁹⁷ 许多的这类情形，修正文书的目的主要是延长现行的贸易协定。

告也提到许多荷兰的贸易协定，规定可以每年订正，而印度尼西亚有权参加⁵¹⁶。但是因为印度尼西亚没有使用过这个权利，所以也就是不再参加有关的贸易协定。然而，在秘书处对引渡条约的研究中，可以看出另一例证：一项订正文书需要新国家予以同意，才对它发生影响⁵¹⁷，不过，这也许应该看作是以缔结新协定而结束旧协定的例证。联合王国同美国于一九三一年签订一项新引渡条约，明白规定取代一切旧引渡条约，但各自自治领和印度如不参加一九三一年条约或自行谈判另一条约，则旧条约仍继续有效。

(12) 因此本条第一项(c)款又规定，一项双边条约如被认为对新独立国和另一当事国有效，不能仅仅因为在被继承国和另一当事国的关系中被修正，便在新独立国和一当事国的关系中亦视为被修正。这个规定不排除如下的可能性：即有关国家——指新独立国——同意，则修正协定对继承国和另一当事国的条约关系，具有平行的效力。

(13) 剩下的问题是：如果条约被终止、停止施行或修正发生在可以认为新独立国和另一当事国已同意继续原条约之前，对此种情形是不是必须有任何特别规定。如原条约在继承日期之前已经有效终止，则不发生问题。因为不能说那个条约在继承日期对新独立国的领土有效；所以，如果该新独立国和另一当事国决定将该条约适用于两国的相互关系上，这是根据双方之间一个全新的交换行为。现在所讨论的问题是：被继承国或另一当事国可能在继承日期之后不久终止条约，而且是在新独立国和另一当事国对于在它们相互关系上该约是否继续有效的问题能够采取任何立场之前。委员会认为：就继承法而言，如在继承日期一个条约对新独立国的领土有效，则必要的法律关系就已经确立。据此，似乎没有任何法律上的理由要使这个法律关系受被继承国在继承日期之后的任何行动所影响。

(14) 委员会知道，这一点可能并不重要，因为第十九条明白承认：新独立国和

⁵¹⁶ 参看文件A/CN.4/243/Add.1(参看上文注26)，第95—104段。

⁵¹⁷ 国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第107至108页，文件A/CN.4/229，第13段。

另一当事国关系上的一个条约的生效，应由这双方的协议决定。因此，应由这双方依照本身意思来决定对原来当事国之间条约的终止、停止施行或修正不予理会，还是认为此项终止、停止施行或修正在它们之间同样成立。然而，另一方面，在遇有须仅仅依照新独立国和另一当事国的行为——即继续应用条约——的含义而认为双方同意条约有效时，上面这一点对于断定立场便可能有重要性。因此委员会认为最好在本条内处理这个问题。本条第二项实际上是规定：如果双方按照第十九条同意，则一约在原当事国间终止或停止施行不妨碍该约在继承国和另一当事国间被认为有效或继续施行。第三项规定，一约如于国家继承日期后在原当事国间有所修正，这并不妨碍在继承国和另一当事国的关系上视未经修正的约约为继续有效，除非证实双方的意思是要修正后的条约对双方适用。

第四节： 暂时适用

第二十二条

多边条约

1. 一多边条约如于国家继承日期对国家继承所涉领土有效，则经继承国将其将该条约暂时适用的意思通知各当事国或保管机构，并经另一当事国明白表示同意如此适用，或按其行为可以认为已经同意如此适用，应认为在继承国和另一条约当事国之间暂时适用。

2. 但关于第十二条第三项所指的条约，则需要一切当事国对这种暂时适用表示同意。

评 注

(1) 如上面所说⁵¹⁰，委员会决定把国家继承时暂时适用条约的问题和条约确实继续有效的问题分别处理。并且，因为就国家继承说，暂时适用的重要性似乎主要是指新独立国的情况，因此又决定把这个项目划入第三编这一节。这一节共分三条：本条和下条分别讨论多边条约和双边条约，第二十四条讨论暂时适用的终止。

(2) 暂时适用真正的多边条约，似乎极少可能，除非是“限制性”的多边条约，并且只有在获得一切当事国的同意之后，才会有此情形。原因是：参加多边条约，是由条约的最后条款规定的，除极少见的情形外，这些条款从不考虑到暂时性的参加条约，即按照与各条约当事国本身不同的关系，参加条约。理论上，一个新独立国也许可以对一切当事国分发通知，去取得每一国同意让它暂时参加条约。但是这样会引起个别国家关于义务效力上的复杂问题。并且，这种暂时适用的方式，实际上好象没有发生过。因此委员会认为不宜在本草案中承认它。

⁵¹⁰ 参看上文对第八条的评注，第19段。

(3) 实际上发生的事，并且也是第八条评注内提到的一些单方面宣告的涵义具体指出的事，是新独立国和个别的条约当事国间彼此暂时适用一项多边条约。但是，在这种情况下，实际情形是以附带协定的方式，在新独立国和某条约当事国间，双边性地暂时适用多边条约。因此这种情形是完全不同于一个新独立国利用第十二条和第十三条给它的选择，以自己的行动确实参加条约，以确立当事国或缔约国地位的那种情形。

(4) 多边条约具有第十二条第三项所指的限制性时，情况即不同。这时便没有什么真正的阻碍，不让数目原已有限的当事国，同新独立国协议，按照它们认为合适的条件，暂时适用该条约。但是在这种情形下，既然条约性质有限，则条约的暂时适用似乎必须由一切的当事国同意。

(5) 因此，本条第一项申明，一多边条约如于国家继承日期对继承国所涉领土有效，那么只要具备以下两项条件，即被认为在继承国和另一条约当事国之间暂时适用：(a)经继承国将其意思通知各当事国或保管机关，要将该条约暂时适用；(b)经另一当事国明白表示同意如此适用，或按其行为可认为已经同意如此适用。第二项特别指明，限制性的多边条约需要一切当事国同意，这种暂时适用才生效。

第二十三条

双边条约

一双边条约如于国家继承日期对继承所涉领土有效，须具备以下两条件之一，即认为在继承国和另一当事国之间暂时适用：

- (a) 双方明白表示同意暂时适用；或
- (b) 按双方行为可认为已经同意继续暂时适用该条约。

评 注

(1) 根据第十九条，一项双边条约在新独立国和另一当事国间继续有效的问题，永远是要表示或默示同意的问题。既然是要同意的问题，所以有关的国家同样地也可以选择只同意继续在双方暂时适用该条约，而不确实地按照条款继续有效。这是第八条评注所提的许多单方面宣告中特别举出来的一种程序。这些宣告指定一个期限，在这期限内，新独立国可提议暂时地适用任何双边条约，以便由一个全新的条约来取代旧约，或不取代旧约而使旧约在该期限结束时终止。遇到这类宣告时，如果另一当事国用明示或默示方式接受了新独立国的提议，当然就产生对一个条约的暂时适用的协议。⁽³¹⁾

(2) 在实际上，双边条约的暂时适用，还常常产生于新独立国和另一当事国间明白同意这种意义的表示。这种同意表示通常的形式是交换照会，规定在谈判新条约前，将条约暂时适用一个特定时期，等等。只要有这种同意的表示，就不发生任何困难，因为有关国家暂时适用条约的意思是在同意表示中明白指出的。主要的问题是在没有这种同意表示的时候，则把条约暂时而不是确实地继续适用的意思，就必须从案件的情况来推断。时常会发生的是，一方或另一方可能已经具体指明愿意暂时地适用条约，如上文所述单方面宣告的情形；在这种情形下，从当事国的行为推断它们赞成暂时适用，是很有力的。遇一方或另一方的态度都没有任何这一类的具体的指明时，情况便可能有争论；但是，正如条约法内的其他问题，只能由对特殊事件的情况的了解来决定。

(3) 因此，第二十三条规定，一个双边条约于国家继承日对继承所涉领土有效时，

⁽³¹⁾ 参看例如，秘书处对双边条约的继承问题的三件研究：国际法委员会年鉴，一九七〇年，第102页，文件A/CN.4/229；A/CN.4/243和A/CN.4/243/Add.1（参看上文注26）。

如继承国和另一当事国明白表示同意暂时适用，或按双方行为可认为已经同意继续暂时地适用该条约，则该条约认为在该两国间暂时适用。

第二十四条

暂时适用的终止

1. 根据第二十二条约暂时适用的一项多边条约，遇下述情况之一时终止：
 - (a) 暂时适用着该条约的国家同意终止；
 - (b) 继承国或另一当事国任一方发出如此终止的合理通知而通知期满；或
 - (c) 遇到第十二条第三项所指的条约时，继承国或当事国任一方发出如此终止的合理通知而通知期满。
2. 根据第二十三条暂时适用的一项双边条约，遇下述情况之一时终止：
 - (a) 继承国和另一当事国同意终止；或
 - (b) 继承国或另一当事国任一方发出如此终止的合理通知而通知期满。
3. 为本条款的目的终止的合理通知的期限应为：
 - (a) 有关当事国间所协议的期限；或
 - (b) 如并无协议，十二个月；但条约对终止通知订有更短期限者不在此限。

评 注

(1) 本条规定终止一项在继承国和另一条约当事国间暂时适用的条约的一般规则。第一项是关于根据第二十二条约暂时适用的一项多边条约的终止，第二项是关于根据第二十三条约暂时适用的一项双边条约的终止。这两项都规定可由相互协议或由发生终止

的合理通知而终止条约。当然也可以根据一般性条约法的其他途径来终止暂时适用，例如：有关当事国就同一事项缔结一项新条约，而与前订条约的适用不能并存。但是委员会认为：本条规则应限于特别有关继承国和另一当事国间暂时适用被继承国条约的终止。

(2) 如果事关经由同意而终止，则问题的要点就是指明必须对此表示同意的国家（或数国）。双边条约没有问题；继承国和个别当事国间根据第二十二條而暂时适用的多边条约也没有问题。理论上，暂时适用条约的双方的同意都是必要的。在具有限制性的双边条约的情形下，正如条约的暂时适用必须经一切当事国和继承国同意，所以这种暂时适用的终止也必须经一切当事国和继承国同意。

(3) 如果事关经过发出合理通知而终止，则要点就是指明可以发出这种通知的国家（或数国），以及决定什么是合理通知。关于可以发出通知的国家（或数国），在双边条约或多边条约的情况下也没有问题：继承国或暂时适用着条约的另一当事国的任一方都可以发出终止的合理通知。在具有限制性的多边条约的情况下，继承国和当事国任一方都可以发出通知；但是是不是一切当事国都必须发出通知，可能是一个问题。委员会认为：原则上，对于继承国终止一项条约的暂时适用，是有关一切当事国的事，但是不必指明一切当事国都应该发出通知。

(4) 需要合理通知的规定，是为保护继承国和其他当事国双方，因为突然终止暂时适用，可能对另一国家造成行政和其他困难。委员会注意到，维也纳条约法公约关于废止或退出条约的第五十六条，对于类似性质的问题，规定了十二个月的通知期限。委员会考虑到通常涉及暂时适用的条约的类别——即贸易、空运、关税和引渡条约——后，认为在本条内。类似的通知期限也很适当。可是，如果条约已经规定了更短的终止条约的通知期限，则本条所称的暂时适用条约的终止，逻辑上也应该引用这个更短的期限。

(5) 因此，本条第一项说明：根据第二十二條暂时适用的一项多边条约，遇下述情况之一时终止：(a)暂时适用着该条约的国家同意终止；(b)继承国或另一当事国任一方发出如此终止的合理通知而通知期满；或(c)遇到限制性多边条约时，继承国或当事

国任一方发出如此终止的合理通知而通知期满。 第二项规定：根据第二十三条暂时适用的一项双边条约，遇下述情况之一时终止：(a)继承国和另一当事国同意终止；或(b)继承国或另一当事国任一方发出如此终止的合理通知而通知期满。

(6) 最后，第三项具体规定：适用这几条的终止的合理通知的期限应为：(a)有关当事国间所协议的期限；或(b)如并无协议，定为十二个月，但如条约对终止通知已订定更短期限，不在此限。

第五节： 两个或两个以上领土组成的国家

第二十五条

两个或两个以上领土组成的新独立国

遇新独立国为两个或两个以上领土组成而在国家继承日期对这些领土生效的并非同一条约时，则根据第十二条和第二十一条继续生效的任何条约，应视为对该国全部领土适用，除非：

(a) 由该条约可知或另经确定：适用该条约于全部领土与条约的目的和宗旨不合；或：各领土合并的结果根本改变施行该条约的条件；

(b) 如果是第十二条第3项所指以外的多边条约，继承通知只限于在继承之前条约原已生效的领土；

(c) 如果是第十二条第三项所指的多边条约，继承国和其他当事国另有协议；

(d) 如果是双边条约，继承国和另一当事国另有协议。

评 注

(1) 第二十五条是关于这种特殊事例：两个或两个以上领土形成新独立国，而在继承之前各领土还不是国家，并且在国家继承日期对各领土生效的条约并不是同一个条约。这种事例应同本条款第二十六条所讨论的合并两个或两个以上国家为一国的情形，加以区别。

(2) 合并两个或两个以上国家和合并两个或两个以上领土创建一个国家，在继承

日期的法律情况，基本上不同。^{⑤12} 联合成一个国家的各国，后前曾有它们自己的条约制度——一套复杂的条约，每一国对这套已有的条约以自己的名义为当事国。一个领土则可能有一套从前由管理国所订而适用于它的复杂条约，但是这些条约不是在它同其他领土或几个领土组合成国家时以本身名义作为当事国的条约。相反地，如果是多边条约，必须经过继承通知，如果是双边条约，必须经过同意，继承国才被视为是这些条约的当事国。

(3) 这种多元领土国家的例证之一，是尼日利亚一个联邦式国家。它是由四个从前的领土联合创建而成：即拉格斯殖民地，南北尼日利亚两个保护国，和英属喀麦隆托管领土的北部。^{⑤13} 在独立前夕，大致的条约情况估计如下：^{⑤14} 在对独立前尼日利亚各部有关的七十八个多边条约中，三十七个适用于一切领土，三十一个只适用于拉格斯，三个只适用于两个保护国，六个适用于拉格斯和两个保护国，一个只适用于托管领土。在二百二十二个双边条约中，一百五十一个对四部分都同样适用，五十三个只在拉格斯适用，一个只对两保护国适用，十三个对拉格斯和两保护国适用，

⑤12 国际法协会认为复合国是“由几个从前的单独国家或领土组成的”国家，因此把不论由国家或仅是两个或两个以上领土组成的联盟或联邦，全部归成这一类（参看国际法协会，第五十三届会议报告，布宜诺斯艾利斯，一九六八年，（伦敦，一九六九年），第600页〔新国家继承被继承国的条约及其他义务问题委员会临时报告，注2〕）。

⑤13 虽然自从一九一四年南北尼日利亚混合后，这些领土中已经进行了一些合并，但从那时以后，整个领土都被称为尼日利亚殖民地和保护国。当时，全部领土分为三区：尼日利亚殖民地和南部、北部的两组省和保护地。后来南部分为东部和西部。一九五一年，东、西、北三部改称为区。虽然有这样的合并，在独立时尼日利亚的各部分是分别适用着不同的英国条约。

⑤14 在独立当日，适用于尼日利亚一部分或几部分的有效多边条约或双边条约，数目共约三百个。

两个只对托管领土适用。尼日利亚在独立前已以国家身份同联合王国成立移交协定，并且自那时以后，已经通知或承认它继承上述双边和多边条约中的一切条约。无论是移交协定中，³¹⁵或是它的通知或承认中，它似乎没有区别后前对全部四个领土适用或只对某些领土适用的条约。不只如此，在通知或承认任何条约对尼日利亚继续有效的时候，它似乎假定这些条约是对尼日利亚全体适用，而不是只适用于独立前所适用的区域。而且保管机关³¹⁶和其他缔约国显然也默认这一看法，因为它们也只是指明尼日利亚。³¹⁷

(4) 马来西亚联邦的情形较为复杂，涉及两个阶段。第一阶段是一九五七年由马六甲和槟榔屿两个殖民地和九个保护国组成一个独立国家马来亚联邦。自从一九四八年，就已经开始组合这些领土成为一个联邦国家，所以在独立的时候，一切一九四八年以后的英国条约对联邦的全部都适用；但是一九四八年以前的英国条约，只适用于当初成为缔结条约对象的领土。马来亚所签订的移交协定³¹⁸只提到可能被认为是“有关或适用于马来亚联邦”的条约文书。但是宪法讨论联邦政府立法执行条约的权力的第一百六十九条，³¹⁹确实规定：联合王国“代表联邦或联邦之任何部分”*所签订的任何条约，应视为联邦和该有关国家间的条约。这条规定的精确意图还不明了。在惯例上，无论联邦或保管机关，都显然不把马来亚所参加的多边条约，认

³¹⁵ 全文见国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷第127页；文件A/CN.4/150，附件10。

³¹⁶ 例如，秘书长一九六一年二月二十八日的询问函（同上，第117页，第96段）。

³¹⁷ 例如，美国国务院，有效条约：一九七二年一月一日美国的有效条约和其他国际协定列表（华盛顿，美国政府印刷局，一九七二年，）第179至180页。

³¹⁸ 参看联合国：关于国家继承的资料（前引），第76页。

³¹⁹ 同上，第87至88页。

为只关涉到条约以前所适用的马来亚特定区域。⁵²⁰ 委员会所知道的有关双边条约的惯例，也没有明白指出，独立前条约之继续生效与其原先所适用的特定区域，究有何种关系。

(5) 联邦的第二阶段开始于一九六三年，新加坡、沙巴、沙撈越根据新的协定加入联邦，为此目的，宪法也作了必要的修正。第一百六十九条仍保留在修正后的宪法内，因此原则上按照国内法对新领土适用；但是联合王国和联邦没有签订关于这些领土的移交协定。联合国法律事务厅一九六三年两次发表意见，认为这三个领土加入联邦是联邦的扩大。第一次意见是关于马来西亚的联合国国籍问题，法律事务厅在重述了基本事实和一些前例后申明：

“因此，对一九六三年七月九日马来西亚协定和宪法修正案的审查，证实了下述结论：马来亚联邦的国际人格和国际身份不因已发生的改变而受影响。因此，马来西亚应继续马来亚联邦在联合国内的会籍。

“即使对宪法改动的审查产生相反的结论，认为已发生的事实不是扩大现有的联邦而是合并为一联盟或新的联邦，结果也不一定不同，阿拉伯联合共和国和喀麦隆联邦共和国可为例证。”⁵²¹

上一意见是关于会籍的继承，第二个意见则是关于条约——一项特设基金协定——的继承。联合国法律事务厅的咨询意见的要点，见于意见中的第3和第4段：

“你知道，联合王国和特设基金的协定，其目的是使在联合王国负责其国际关系的领土上，适用特设基金的计划（参看协定序言第一段等）。鉴于最近沙

⁵²⁰ 参看秘书长一九五七年十二月九日询问函，国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第112页，文件A/CN.4/150，第44段；由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年（前引），里面只提到马来亚是秘书长询问函中所列若干条约的当事国。

⁵²¹ 联合国法律年鉴，一九六三年，（联合国出版物，销售品编号65.V.3）第163页。

巴（北婆罗洲）和新加坡国际代表权的变化，根据国际法的一般原则，可以认为联合王国协定已经停止在这些领土上适用^{*}，即使这些计划的业务计划在技术上根据同联合王国的协定的第一条第2段是属于该协定的组成部分，也将停止适用。虽然特设基金可以采取一种立场，认为联合王国协定已经转让给马来西亚，并继续适用于新加坡和沙巴（北婆罗洲），这样可能造成在这些领土内适用两个个别的协定（即：联合王国协定适用于已在进行的计划，而同马来亚的协定依下文所述适用于将来的计划），这将会引起紊乱的现象，应尽量避免。

“至于特设基金同马来亚的协定，则继续在现称的马来西亚国家内生效，因为马来亚联邦从前的国际人格延续下来，并对它的联合国国籍没有影响。同样地，特设基金和马来亚联邦的协定应视为不受该国名称改变的影响。此外，我们认为，马来亚协定以其本身的效力，不需要改变任何字样，对该国的新获取领土适用，^{*}并对在领土上未来计划的业务计划适用，只要马来西亚方面没有表示任何相反意见。”^{①22}

所以，法律秘书处的意见是：“马来西亚”为“马来亚”的扩大；“马来亚的”特设基金协定，根据移动条约界线原则的运用，对新加坡和沙巴适用。这个意见当然符合一般适用于领土扩大现象的原则，纽芬兰加入加拿大联邦和厄立特里亚同埃塞俄比亚“联邦”就是例证。^{①23}并且，秘书长以他作为多边条约保管机关的身份，似乎也已经遵照了这个原则，即马来亚的各条约自动地对新加坡、沙巴、和沙捞越各新增领土适用。因此，在《由秘书长担任保管职务的多边条约》^{①24}内，“马来西亚”名下的许多条目中，没有任何一条说明任何一项条约只在马来西亚的某些地区适用。

^{①22} 同上，第178页。

^{①23} 参看上文第十条评注，第5段。

^{①24} 联合国，由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年（前引）。

(6) 同样地，在其他多边条约情况中，马来西亚显然是被视为仅是马来亚的扩大，而这些条约也自动地对全部马来西亚适用。⁵²⁵ 总协定的情况是一个例外；马来西亚通知总干事，新加坡、沙捞越和沙巴在参加联邦前的一些协定，仍对这些州具有约束力，但不及于前马来亚联邦的各邦，一些前马来亚联邦各州的协定，暂时不及于这三个新邦。⁵²⁶

(7) 一九五三年的罗得西亚和尼亚萨兰的联邦，由南罗得西亚殖民地和北罗得西亚和尼亚萨兰两保护国组成，情形有点特殊，所以对于组成多元领土国家的一般性原则，不能把它作为有用的前例来抽取任何结论。理由是：英国王权对该联邦的外交仍保留一些残余权力，使这一个联邦的情形不能被认为是正常的“继承”。

(8) 两个或两个以上领土形成的国家，同样地可能组成单一国家，现代的例子是加纳和索马里共和国。加纳由前黄金海岸殖民地、阿散蒂、北部保护领土和多哥兰托管领土组成。看起来，独立前对阿散蒂、北部领土或多哥兰适用的条约，无论是双边条约或多边条约，没有一个不适用于黄金海岸；但另一方面，有些对黄金海岸适用的条约，却不适用于现在加纳的其他部分。上述的后一点已经《由秘书长担任保管职务的多边条约》⁵²⁷ 内的证据证实。就双边条约而言，情形似乎是这样：美国“现行条约”内加纳条下的九个联合王国条约中，三个单独对黄金海岸适用，一个只对黄金海岸和阿散蒂适用，只有五个对加纳的四部分都适用。

(9) 加纳独立之后，便通知继承许多以秘书长为保管机关的多边条约，有些条约从前只对它现在领土的部分适用。从秘书长处理此事的惯例，看得出来加纳的

⁵²⁵ 参看国际法委员会年鉴，一九六九年，第二卷，第38和41页，文件A/CN.4/210，第53和63段；和同上，一九七〇年，第二卷，第90至91页，文件A/CN.4/225，第114至115段。

⁵²⁶ 参看同上，一九六八年，第二卷，第84页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第371段。

⁵²⁷ 联合国，由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年（前引）。

继承通知是只限于该国的特殊区域；同样地，在美国的“有效条约”中也看不出来九个指明对加纳有效的联合王国双边条约中，任何一个只是限于对独立前原已有效的特殊区域适用。在秘书处对双边条约或多边条约的继承的研究中，或在关于国家继承的资料⁵²⁹中，委员会都没有发现任何相反的事例。换句话说，这个假定似乎已经成立：即加纳接受继承的愿意，是要对它领土的全部适用，即使条约从前可能只对新复合国的某些部分适用。

(10) 索马里共和国是一个单一国家，由索马里和索马里兰组成。这两块领土在结合成为索马里共和国之前都已经是独立国，所以在技术上可以说是国家的合并。但是它们各自以独立国存在的时期很短，并且那只是为创建单一国家而安排好的步骤。因此，从条约继承的观点来看，索马里的情形同加纳情形类似，只是需要考虑在创建索马里共和国时发生双重继承问题。索马里政府的一般态度大约是这样的：条约如果继续有效，只对独立前适用的领土适用。索马里对待从前适用于它组成领土一部或两部的劳工组织各公约所采取的立场，的确证明了这种态度。⁵³⁰有两个这种公约曾经对托管领土和英属索马里兰都适用，索马里承认它们对共和国全部继续有效。另有七个公约曾经适用于托管领土，但对英属索马里兰不适用，还有六个公约适用于英属索马里兰，但对托管领土不适用。索马里也承认这些公约继续有效，但是只对过去适用的部分领土适用。看起来，索马里对引渡条约也采取同样的态度；因此它将拒绝引渡一个在托管领土的人，如果这项引渡是根据从前对英属索马里兰适用的英国引渡条约而进行的。

(11) 大体上，索马里对承认条约的继承，管制很紧，从秘书处各研究中极少提到索马里，可以看出这一点。这也可以从它没有承认任何一项由由秘书长为保管机关的多边条约⁵³¹而看出来。关于这些条约，秘书长一九六一年给索马里询问信内所采取的立场值得注意。他列举了九项多边条约，曾经对托管领土和英属索马

⁵²⁹ 联合国，关于国家继承的资料（前引）。

⁵³⁰ 参看国际法委员会年刊，一九六二年，第二卷，第119页，文件A/CN.4/150，第106段。

⁵³¹ 同上。

里兰都适用，并说：在接到索马里通知承认它受这些条约的约束后，就将视它本身自独立日起成为这些条约的当事国。 秘书长接着说：

“对于那些意大利政府所订只对前索马里托管领土适用或联合王国所订只对前英属索马里兰适用的文书，也可以使用同样的程序，只要贵政府承认这些条约现在对索马里共和国全部领土适用。”⁵³¹

这段文字似乎使索马里不可能通知秘书长它继承这类条约而只对它们从前适用的领土适用。 如果这样解释，则从后来的惯例看，就可能令人怀疑；关于可不可以继承仅对从前适用过的特定领土适用的条约这一问题，它是不是仍旧代表秘书长的立场。

(12) 以上几段所简要叙述的惯例指出，两个或两个以上领土组成国家的情况，适用本条款草案第三编（新独立国）的条款，它们引起的唯一特殊问题是：当新独立国承认一项条约继续有效，但该条约在继承日期并非对组成新独立国的一切领土有效时，该条约适用的领土范围如何。

(13) 从有记录的惯例可以显然看出来，领土范围的问题在有些情况是用一种方法处理。 在其他情况则用不同的方法处理。 但是一旦确认对于新独立国这是一种同意的问題，惯例中的差异，就可以根据它们只是反映有关国家（在所示同意中）的不同意，而加以调和。 因此问題就成为：是不是假定一项条约应对两个或两个以上领土组成的新独立国的全部领土适用，除非提出相反意思；或者，是不是假定一项条约应仅对它从前发生效力的一个或几个领土适用，除非已提出要它对新独立国全部领土适用的意思。

(14) 委员会认为这两个可能性中的第一个较为适当。 因此，第二十五条的引句规定：新独立国如为两个或两个以上领土组成，并且在继承日期对这些领土生效的不是同一条约，则根据本条款草案第十二条和第二十一条继续生效的任何条约，应视为对该国家全部领土适用。

⁵³¹ 同上，第118页，第103段。

(15) 同时，委员会认为必须从“全部领土”的假定中举出例外，本条(a)(b)两款就是指出这种情况。 第一种例外指：由该条约可知或另经断定：适用该条约于全部领土将与条约的目的和宗旨不合；或：各领土合并的结果根本改变了施行该条约的条件(a)款)。 第二种例外指限制性条约以外的多边条约。 在这种情况下，新独立国可以在继承通知内指出，条约的适用，限于继承以前条约所生效的领土(b)款)。 最后，对于限制性的多边条约和双边条约，“全部领土”的假定，可以由继承国和其他当事国的协议而取消(c)和(d)款)。

第四编 国家的合并、解体和分离

第二十六条

国家的合并

1. 两个或两个以上国家合并成一个国家时，其中任何一国同其他当事国之间在合并之日仍然有效的任何条约，应在继承国与此等其他当事国之间继续有效，除非：

(a) 继承国同此等其他当事国另有协议；

(b) 国家合并后，该条约的适用与条约的目标和宗旨相抵触；或者国家合并的效果根本改变实施该条约的条件。

2. 任何依第一项规定继续生效的条约，只对该条约在国家合并之日对继承国领土中原已有效的地区发生拘束力，除非：

(a) 继承国通知各当事国或多边条约保管机关：该条约应视同对继承国的全部领土发生拘束力；

(b) 如果是第十二条第三项范围内的多边条约，继承国同所有当事国另有协议；

(c) 如果是双边条约，继承国同另一当事国另有协议。

3. 继承国本身同另一国家合并时，第一项及第二项的规定同样适用。

评注

(1) 本条是处理两个或几个国家合并成一个国家而引起的国家继承问题，这些国家在继承之日是各有单独的国际人格的。两个或几个领土——在继承之日尚未成为国家——合并成为一个国家的情形，是属于处理新独立国家的规则的范围，所以另在本条款草案第三编第二十五条处理。仅仅把领土转移给现有国家的问题，

也属于本条款草案前面一项规定的范围，这项规定就是第十条所定的条约移动边界规则。

(2) 所以，本条所处理的国家继承，牵涉到两个或几个主权国家的消失，然后合并组成一个新国家。至于继承国内部宪政组织所采取的形态，并不重要。合并结果可能产生一个完全单一的国家，也可能产生一个联邦或任何其他形态的宪政安排。换言之，原来的国家于合并后在继承国的宪法范围内所保留的个别人格的程度，对于本条各项规定的实施，并不相干。

(3) 本条因为只与两个或几个国家的合并成为一个国家有关，所以，国家结合成政府间组织，象联合国、专门机构、美洲国家组织、欧洲理事会、经济互援理事会等等，完全不属本条范围；有些混合性的联盟，也是这样，因为这些联盟表面上虽然似乎有点象国家合并，但实际上并没有成为一个新国家，所以并不构成国家继承。

(4) 欧洲经济共同体就是这类混合性联盟的一个例子。对于这个组织所具有的确法律性质，各方意见虽然不同，但就本条的目的而言，可以这样说：从继承条约的观点而论，欧洲经济共同体似乎是当作政府间组织。所以，罗马条约^{③②}第二百三十四条明明白白地从关于同一事项先后所订条约的适用规则（维也纳条约法公约第三十条）的角度来处理成员国在共同体成立以前所订条约的问题。换言之，在罗马条约里，共同体成立以前所订条约问题，是从条约义务一致的观点去处理，而不是从继承或条约移动边界的观点去处理的。建立其他两个欧洲共同体的文书，

③② 建立欧洲经济共同体的条约。见联合国，条约汇编，第294卷，第17页（法文本）。

也是一样的。^{③③} 此外，一九七二年一月二十二日的加入条约^{③④}——其中规定四个额外国家参加欧洲经济共同体和欧洲原子能联营的条件——也是在条约义务一致的基础上来处理申请国家在加入以前所订条约的问题的：它要求这些国家设法使它们现有的条约义务和它们加入“联营”后所生的义务达到一致。同样的，加入条约明白规定，新成员国要受“联营”或其原始成员在加入条约以前所订各类条约的拘束；它不依靠任何继承原则或条约移动边界的原则。

(5) 已经成立了的还有许多其他不同形态的经济联盟，它们各有不同程度的“联营”机构，例如欧洲、拉丁美洲和其他自由贸易区以及比荷卢经济同盟。一般来说，这些经济联盟的组织法都明白地表示它们主要是政府间组织的性质。至于比利时卢森堡经济同盟，比利时虽然明白地被授权代表同盟缔结条约，但是这两个国家在同盟里的关系，似乎仍然确定地是一种国际关系。事实上，所有这些经济联盟、包括密切结合的列支敦士登瑞士关税同盟在内，都是当作国际同盟看待的，不牵涉到新国家的产生问题。

(6) 在分析国家合并对条约的效果时，著作家们倾向于把采取联邦组织形态的继承国和采取他种政府组织形态的继承国分开看待；但他们也倾向于断定：这种区分没有什么重大意义。较为普遍提到的历史例子，是美国的成立、瑞士、一八七一年的德国联邦、一八九五年中美洲大共和国的成立和以前的挪威瑞典联盟、丹麦冰岛联盟。至于近代的例子，主要是一九五八年埃及同叙利亚的合并，和一九六

③③ 建立欧洲煤钢联营条约，关于过渡条款的专约第十七条（联合国，条约汇编，第261卷，第297和299页）；建立欧洲原子能联营条约，第一百零五条、第一百零六条（同上，第298卷，第205页）。

③④ 关于丹麦王国、爱尔兰、挪威王国、大不列颠及北爱尔兰联合王国加入欧洲经济共同体和欧洲原子能联营的条约；关于加入的条件和调整条约条文的议定书，第四条。参看欧洲共同体正式会刊—法律，特辑，卢森堡，一九七二年三月二十七日，L.73号第14—15页。

四年坦噶尼喀同桑给巴尔的合并。

(7) 对于一八七一年德国联邦的成立对成立前原有条约的效果问题，有各种不同的解释提出，但流行的观点似乎是：德国各州单独所订条约，或者继续在各州的区域界限内，对联邦——作为构成联邦的州的继承国——发生拘束力，或者通过联邦对各州发生拘束力，直至因为联邦立法权的行使，前后不一致，而使之终止为止。各州有些条约，确实是视同可以对整个联邦适用的。但这似乎只有某类条约，才是这样；一般说来，各州条约的任何连续性，都是以各州的区域界限为限的。依照联邦宪法的规定，各州保留它们的立法权和缔约权，但联邦政府可以在这方面行使它的否决权。

(8) 一八四八年的瑞士联邦宪法，把缔约权和执行条约的权力赋予联邦政府。可是，它也让各州同时有权——虽然是较低的权力——同外国缔结关于“公共经济、睦邻和警政关系”的条约。^{③29} 各州在联邦成立以前所订的条约，在联邦成立以后，似乎显然仍是为在它们各别的区域界限内，继续有效。同时，连续性的原则，似乎并不是以联邦成立后各州仍有权缔结的条约为限。而且，各州以前缔结的条约，似乎也不因为与后来的联邦法律有抵触，就视为在瑞士法律下废止；这些条约只有因为后来联邦缔约权的行使，才会终止。

(9) 另一个先例是一八九五年中美洲大共和国的成立——虽然这个联邦的寿命很短。这个先例是：萨尔瓦多、尼加拉瓜和洪都拉斯签订一个联邦条约，成立大共和国；一八九七年，大共和国本身又同哥斯达黎加、危地马拉缔结一个联邦条约，

③29 见希尔蒂著：瑞士联邦宪法（纳沙特尔·阿廷格书局，一八九一年）

(C.Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse* (Neuchâtel, Attinger, 1891),)

第439页

让这两个共和国也加入联邦。第二个条约和第一个条约一样，都把缔结权赋予联邦，但明白地规定：“各国以前所订条约，倘若不与本条约相反，应仍然继续有效。”⁹³⁶

(10) 苏联于一九二三年七月二十三日所发出关于俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰和外高加索共和国原有条约的通知，也许可以视为同类的先例。这个通知说：“苏联外交部负责以联盟名义执行联盟的全部国际关系，包括执行上述各共和国同外国所订的全部条约、公约在内，这些条约、公约继续在各该共和国领土内生效”。

(11) 得克萨斯在一八四五年——当时它是一个独立国——加入美国，也可以在这个范围内研究。依照美国宪法的规定，整个缔约权都是赋予联邦政府的，它明白地禁止各州个别缔结条约。它们只有在得到国会同意的时候，才能同外国缔结协定；关于这一点，一向的解释是：各州不可以自己单独缔结条约。美国所持的立场是：得克萨斯在加入联邦以前所订的条约作废；得克萨斯归入了美国的条约体系；换言之，那是适用条约移动边界的原则。开始的时候，法国和英国都反对；后者辩称：得克萨斯不能因为自愿加入美国联邦，就可以解除遵守自己原来所订条约的义务。后来到了——一八五七年，英国终于接受美国认为得克萨斯在加入联邦以前所订条约已经作废的见解。但是，英国法律专员的论据，似乎和美国政府的论据，稍有不同。

(12) 至于非联邦性的继承国“君合国”可以不谈，因为它们不引起任何继承问题。“君合国”只是两个国家的元首由同一人担任而已（象一七一四年至一八三七年间的英国和汉诺威），而且这种情况有时差不多是偶然发生的；它们绝不影响有关国家同其他国家的条约关系。无论如何，这种“君合国”似乎已过时了。在另一方面，所谓“政合国”却是建立了一个并合的继承国。凡两个或几个单独

⁹³⁶ 原文：“Los tratados anteriores, celebrados entre los Estados quedarán vigentes en lo que no se opongan al presente Pacto”。

参看博尼利亚编：尼加拉瓜实证国际法，第二卷，美洲国际文书

(J.M. Bonilla, ed., *Derecho de Gentes Positivo Nicaragüense*, t.II, *Pactos internacionales panamericanos* (Managua, Tipografía y Encuadernación Nacional, 1922), 第212—213页)

具有国际人格的国家，在一个共同的宪法下合并，具有共同元首，并由一个共同机构在它们同别国的关系中代表它们，就是“政合国”。一种国家联盟，可能还具备一些其他的共同机构，而仍不失其“政合国”——而非联邦国——的性质；但就现在的论点而言，问题的重点在于各国具有单独人格，以及有一个共同机构可以至少在某些活动方面在国际上代表它们。在较旧的政合国例子中，通常提到的有一八一四年至一九〇五年间以瑞典国王为首的挪威瑞典联盟，和一九一八年至一九四四年以丹麦国王为首的丹麦冰岛联盟。但是在这两个例子中，两个联盟国家中都有一个（分别为挪威和冰岛）在联盟成立以前不是独立国家；所以，只有在处理联盟解体的时候，才引用这些先例。^{③31} 更正确的例子，是现代的两个先例：一九五八年埃及同叙利亚的合并，和一九六四年坦噶尼喀同桑给巴尔的合并。

(13) 埃及同叙利亚都是一个独立国家，而且都是联合国的成员，它们在一九五八年宣布结合成一个国家，称为“阿拉伯联合共和国”，行政权归“国家元首”，立法权归议会。临时宪法^{③32}第五十八条并规定共和国包括两个地区——埃及和叙利亚——，每一个地区里设立一个执行委员会，有权审查和研究与执行本地区一般政策有关的事项。但是，依照共和国宪法的规定，立法权和缔约权（第五十六条）都是赋予联合共和国，没有提到地区可以保留它们自己的立法权或缔约权。所以，初步看来，成立联合共和国的宣言和临时宪法是计划把阿联造成一个新的单元国家，而不是造成一个“联盟”——不论是政合国或联邦国。但是，实际上，一般都承认埃及和叙利亚多多少少保留它们的单独人格，成为阿联的个别单位。

③31 奥地利同匈牙利的结合成二元君主国，也是时常引用的另一个例子，但只有在讨论联盟解体对条约的效果时才提到。

③32 阿拉伯联合共和国临时宪法全文，可参看国际法和比较法季刊（伦敦），第八卷，第374至380页

(14) 这一观点无疑有临时宪法第六十九条为证，因为该条规定埃及和叙利亚在合并以前所订的全部条约，在原来缔约对象的地区的界限范围内继续有效。但是，对第三国而言，这一规定只是单方面宣言的性质，对它们没有拘束力。

(15) 对于多边条约，阿联外交部长曾通知联合国秘书长说：

“要注意的是：阿联政府宣布，阿联是联合国的一个成员，接受宪章条款的拘束，所有埃及和叙利亚同其他国家缔结的国际条约和协定，将在它们原来缔结时所规定的地区范围内并按照国际法的原则继续有效。”³³⁷

秘书长收到这个通知后，采取下列处理办法：在阿联存在期间，把阿拉伯联合共和国列为埃及和叙利亚在阿联成立以前所订全部条约的当事国；并在阿联合国名之下，表明埃及和叙利亚是否已就某一条约采取行动。³⁴⁰ 至于阿拉伯联合共和国在联合国国籍方面的处理问题³⁴¹，阿联在给秘书长的通知中，要求他把联合共和国成立的消息通知联合国的全体会员国和各主要机构，以及所有辅助机构，特别是埃及或叙利亚或两者都有代表参加的那些机构。秘书长在以秘书长身份接受阿联外交部长所发阿联常驻代表全权证书的时候，曾就其行动通知各会员国和所有主要机构和辅助机构如下：

“在接受这一全权证书的时候，秘书长注意到这是他权力范围内的行动，它是在联合国其他机构根据阿拉伯联合共和国成立的通知和一九五八年三月一日照会³⁴²（该国外交部长的照会是通知秘书长说联合共和国成立）采取行动以前采取的，并不影响这些机构可能采取的行动。”

³³⁷ 国际法委员会年鉴，一九六二年，第二卷，第113页，文件A/CN.4/150，第48段。

³⁴⁰ 同上。

³⁴¹ 同上，第104页，文件A/CN.4/149及Add.1，第17至21段。

³⁴² 同上，第19段。

结果，阿联“无异议的出席所有埃及和叙利亚或两者以前曾经参加的联合国机构”；而阿联的出席，没有通过“加入”为会员国的程序³⁴³。所以秘书长和联合国其他机构的行动，似乎是以阿联结合了埃及和叙利亚的国际人格为基础的。各专门机构也是遵照适用同样方式去处理阿拉伯联合共和国的问题。国际电讯联盟似乎是把阿联视同组成联盟的条约的当事国，但要接受埃及和叙利亚两国以前在批准该条约时所作的各种保留。³⁴⁴

(16) 至于双边条约，依照临时宪法第六十九条所列原则，其处理办法也是类同的；这就是说，埃及和叙利亚在结合前所订的双边条约，在它们原来缔结时所涉的地区范围内，视同继续有效。在研究过的惯例中，可以看出对埃及和叙利亚分别所订的引渡条约、商务条约和空运协定都是这样的。³⁴⁵对于埃及和叙利亚在结合前所订的条约，其他国家所刊印的“生效条约”清单里，也反映出同样的观点。例如美国就在阿拉伯联合共和国国名之下，列举了同埃及在阿联成立前所订的双边条约二十一个，同叙利亚所订的双边条约六个。

(17) 一九六四年坦噶尼喀同桑给巴尔的合并为坦桑尼亚共和国，也是一种独立国家的结合，因为基本约章里规定设置一个共同元首和一个共同机构去负责联合共和国的对外关系，也就是条约关系。³⁴⁶事实上，基本约章里规定设置一个联合共和国议会和一个联合共和国行政机关，有许多重要事项是保留给它们的。但是，

³⁴³ 同上，第20段。

³⁴⁴ 同上，一九七〇年第二卷，第89页，文件A/CN.4/225，第108段。

³⁴⁵ 同上，一九七〇年，第127和129至130页，文件A/CN.4/229，第147和130至131段；并参看文件A/CN.4/243，（参看上文注26）第152至175段和第190段；文件A/CN.4/243/Add.1，（同上），第149至166段和第181段。

³⁴⁶ 参看“条约与坦桑尼亚内国家和政府的继承”，尼日利亚国际事务学院，关于国际法和非洲问题的非洲会议；议事录（卡内基国际和平基金会，一九六七年）第26至28段。

这些基本约章和阿联临时宪法不同，它们规定桑给巴尔可单独设立议会和行政机关，对于没有保留给联合共和国中央机构的一切内部事项有管辖权。不过，联合共和国的成立，情况特殊，要把它当作一个先例去推出有关两个或几个国家合并成一个国家对于条约的效果的原则，是很复杂的。

(18) 在一九六四年合并成坦桑尼亚共和国的时候，坦噶尼喀和桑给巴尔虽然都是独立国家，但它们都是新近独立的。坦噶尼喀原来是一个托管领土，于一九六一年独立；桑给巴尔原来是一个殖民保护地，到了一九六三年底才达成独立，成为联合国的成员。因之，坦桑尼亚的成立分两阶段，而第二阶段是紧跟着第一阶段的：(a)两个领土个别达成独立；(b)两个现在独立的国家，合并成坦桑尼亚共和国。坦噶尼喀在成为新国家之初，曾经发表尼雷尔宣言表明它认为独立前的条约，在过渡期间只是暂时继续生效，等候关于它们是否应该继续终止或重新谈判的决定⁽⁶⁴⁷⁾。它承认有些条约很可能因为“习惯法规则的适用”而继续生效——这显然是指边界条约和其他地方性条约。除此以外，它很明显的认为自己可以自由的决定接受或拒绝独立前所订的条约。所以，坦噶尼喀于其后不久同桑给巴尔合并的时候，许多在合并前对它的领土适用的条约，都终止了，或者只是暂时生效。除了“地方性条约”可能是例外，它只接受它自己曾经采取步骤去使之继续生效的那些条约的拘束。至于桑给巴尔，有一点似乎没有疑问：除了地方性条约的问题之外，它在和坦噶尼喀合并组织坦桑尼亚共和国的时候，没有认定任何在独立前所订条约有效的义务。

(19) 新独立的联合共和国于一九六四年五月六日以照会送交秘书长，通知他说：这两个国家合并成为一个主权国家，定名为坦噶尼喀和桑给巴尔联合共和国(其后又在一九六四年十一月二日通知把名称改为坦桑尼亚)⁽⁶⁴⁸⁾。它并要求秘书长：

⁽⁶⁴⁷⁾ 参看上文第八条的评注第2段。

⁽⁶⁴⁸⁾ 由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年(前引)，第7页，附注8。

“注意到坦噶尼喀和桑给巴尔联合共和国宣布，它现在是联合国的一个成员，接受宪章各项规定的拘束，所有在坦噶尼喀或桑给巴尔人民共和国和其他国家或国际组织间生效的一切国际条约和协定，倘若其执行与联盟条款所规定的宪制相符，则因在它们原来缔结时所规定的地区范围内并依照国际法的原则继续有效。”^{④⑨}

这一声明，除了“倘若其执行与联盟条款所规定的宪制相符”的条件外，和阿拉伯联合共和国的声明，是相同的。而且，秘书长在把这个声明通知其他联合国机构和各专门机构时所采的立场，差不多和他在阿联问题所采的立场一样；各专门机构对于坦噶尼喀同桑给巴尔合并为坦桑尼亚联合共和国问题的处理，似乎也是依照阿联的先例。无论如何，合并后的这个国家，是纯粹当作继续坦噶尼喀的会籍来处理的（对于桑给巴尔在合并前已是成员的机构，也当作继续桑给巴尔的会籍），无须再经过相关的入会程序。

②⑩ 对于多边条约，坦桑尼亚向秘书长证实：联合共和国继续接受由秘书长负责保管并曾经代表坦噶尼喀签署、批准或加入的那些条约的拘束。无疑的，联合共和国这个通知之所以这样措词，纯粹是因为在桑给巴尔于合并前单独成立一个独立国家的这段非常短的期间里，没有这种曾经代表桑给巴尔签署、批准或加入的条约存在。秘书长参照这一通知，并根据坦噶尼喀在合并前所提出的接受书、批准书或加入书，把联合共和国列为若干多边条约的当事国。此外，他把坦噶尼喀的接受书、批准书或加入书的日期，列为联合共和国开始加入有关条约的日期。^{⑤⑩} 只有对于联合国宪

④⑨ 同上。

⑤⑩ 例如一九四六年联合国外交特权和豁免公约；一九四七年各专门机构特权和豁免公约；维也纳外交关系公约及任择议定书；一九〇四年和一九一〇年巴黎禁止贩运白种奴隶协定，后来经一九四九年在纽约签字的议定书修正；禁止淫猥书刊流通公约；一九六三年建立非洲发展银行协定等等。〔参看联合国，由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年（前引），第34、43、49、54、56、164、167、175、180、205页〕。

章和世界卫生组织组织法，才提到桑给巴尔，因为桑给巴尔在合并以前已加入为这两件文书的当事国；对于这两件文书，秘书长在坦桑尼亚国名之下，同时列入坦噶尼喀和桑给巴尔的名称，并附它们各别加入联合国的日期。^⑤ 对于别的文书，在坦桑尼亚国名之下，没有指出坦桑尼亚的加入条约，应视为只以对坦噶尼喀地区内有效为限。

⑤ 同上，第7页和第185页。

(21) 坦噶尼喀在独立的时候，曾经发出通知：它继承一九四九年的四项日内瓦人道主义公约；所以，在坦桑尼亚联合共和国成立的时候，坦噶尼喀已是这四项公约的当事国。³⁵² 在另一方面，桑给巴尔在合并之前，并没有对这些条约采取任何行动。坦桑尼亚现在是列为当事国，但究竟坦桑尼亚的加入是否对桑给巴尔和坦噶尼喀都有效的问题，似乎认为尚未解决。³⁵³ 同样的，在联合共和国成立以前，坦噶尼喀共和国已成为巴黎保护工业所有权公约（葡萄牙文本）的当事国，桑给巴尔则没有。在合并以后，国际保护工业所有权联合会国际管理局把坦桑尼亚列为已经根据葡萄牙文本加入巴黎公约；但是指出，公约是否可以对桑给巴尔适用的问题，仍未解决。³⁵⁴ 在合并时，关税及贸易总协定的情况有些不同，因为桑给巴尔在联合共和国成立以前虽然没有采取步骤去成为“总协定”的当事国，但它在独立以前已是“总协定”的协商成员。除此以外，情形是一样的，因为坦噶尼喀不但曾经通知秘书长说它继承“总协定”，而且也继承四十二件与“总协定”有关的国际文书。在合并以后，坦桑尼亚联合共和国通知“总协定”说，它承担坦噶尼喀和桑给巴尔对外贸易关系的责任；联合共和国因此视同“总协定”的一个缔约国。³⁵⁵ 粮农组织的情况也是一样，坦噶尼喀在合并以前曾经采取步骤去成为成员，但桑给巴尔则没有，虽然它原来已是一个协商成员。粮农组织大会在接到这两个国家合并成一个国家的通知后，正式承认坦桑尼亚联合共和国“替代原来成员国坦噶尼喀和原来协商成员桑给巴尔”。同时，粮农组织是把联合共和国的会籍当作从坦噶

³⁵² 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第41页，文件A/CN.4/200及Add.1和2，第171段。

³⁵³ 参看美国国务院，有效条约，一九七二年，（前引），第364页，附注3。

³⁵⁴ 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第59页，文件A/CN.4/200及Add.1和2，第258段及附注466。

³⁵⁵ 同上，第84和第86页，第373、382段。

尼喀会籍开始的时候开始的；至于桑给巴尔，它在达成独立到坦桑尼亚联合共和国成立之间的一段短暂期间里，似乎是视同非成员国的。^{③56} 关于国际电信联盟，联合共和国成立的效果，似乎是根据同样的方式决定的。^{③57}

(22) 对于坦噶尼喀来说，依照尼雷尔宣言的规定，所有双边条约——地方性条约的问题除外——都要在独立后两年终止，也就是一九六三年十二月八日——坦桑尼亚成立前几个月。所以，在合并日的情况是，大部分在独立前对坦噶尼喀适用的双边条约都终止了。但是有些独立前的条约，因为在合并以前便彼此协议，所以继续生效。例如若干商务条约、法律程序协定、领事条约，就是这类条约，它们的继续生效，是同关于国家换文议定的。另外有一些独立前的条约，坦噶尼喀在合并日以前就开始谈判，让它们继续生效；这些谈判，在合并日以后，由坦桑尼亚继续完成。此外，若干新条约是坦噶尼喀在独立之后联合共和国成立之前缔结的。至于免除签证协定、商务条约、引渡协定、法律程序协定等，似乎桑给巴尔在合并以前，或表示希望把独立前的条约终止，或没有表示希望让其中任何条约继续有效。至于领事条约，在独立前对桑给巴尔适用的这类条约有七个；因为直到合并那一天为止，各个领事似乎仍继续在他们的岗位工作，所以在这点说来，条约似乎仍继续有效——无论如何，是暂时继续有效。

(23) 坦噶尼喀同以色列和德意志联邦共和国新订的免除签证协定，在联合共和国成立以后，似乎认定为依法律继续有效。此外，坦噶尼喀同五个国家所订，规定独立前协定继续有效的协定，在合并之后仍然视为有效。但是，因为所有这些条约，都只是就坦噶尼喀而缔结的，所以认定它们只对坦噶尼喀地区继续适用，不能推展到桑给巴尔。至于商务条约，在合并前夕继续生效的，只有坦噶尼喀在独立

^{③56} 同上，一九六九年，第二卷，第38、42页，文件A/CN.4/210，第52、70段。

^{③57} 同上，一九七〇年，第二卷，第90页，文件A/CN.4/225，第111至112段。

后同捷克斯洛伐克、苏联和南斯拉夫缔结的三个新条约。在联合共和国成立之后，这三个条约也似乎视同依法律继续有效——但只对坦噶尼喀地区有效。至于引渡协定，坦噶尼喀同若干国家达成下列了解：暂时让这些协定继续有效。在合并以后，这一了解似乎继续有效；对于若干协定，并以换文方式明白地议定继续有效。还有一点似乎也得到接受：凡独立前对桑给巴尔适用的条约，如议定使其继续生效，则不但对桑给巴尔生效，对坦噶尼喀也生效。因为这是双方协议的一点，所以很明显的，关系国家可以自由对此表示同意。有一点也许要补充：在合并以后，原来对坦噶尼喀或桑给巴尔适用的领事条约，也似乎在联合共和国和其他当事国之间继续生效——只对联合共和国成立前原来适用的地区生效。

(24) 埃及同叙利亚和坦噶尼喀同桑给巴尔的合并，其显著特色似乎是：(1)在合并而前，两者的组成地区都是国际承认的完全独立的主权国家；(2)在每一合并里，合并的过程不视为建立一个全新的主权国家，或某一国家并入另一国家，而视为两个现有的主权国家合并成一个国家；(3)在每一合并里，都明白承认组成国家在合并前所订的条约对——只对——它们各别的地区继续生效——除非另有其他协议。

(25) 还有两点要注意：第一，在这两个合并里，宪政上的安排都没有规定在联合共和国成立以后，组成国家仍然享有任何的缔约权。所以，合并前条约的继续在各别组成国家地区内生效，和个别地区在联合共和国成立以后握有缔约权的问题，是完全没有关系的。第二，坦桑尼亚在一九六四年五月六日的声明里，对于坦噶尼喀和桑给巴尔在合并以前所订条约继续有效的声明，有一项但书规定，就是“倘若其执行与联盟条款所规定的宪制相符”。不过，这一但书只有在下列情况下才与合并前条约依法律继续有效的规则相符：它表示条约的继续生效，只有在条约的目标与两国合并成一国的目标相抵触的时候，才受限制；而坦桑尼亚声明列入这项但书，用意似乎就是这样。

(26) 因之，埃及同叙利亚和坦噶尼喀同桑给巴尔合并这两个先例，似乎表明一项规则：规定个别组成国家所订的条约，在它们各别地区内并在与合并所成国家所

造成的形势没有抵触的范围内，依法律继续有效。在这两个先例里，条约的继续生效，都得到承认，虽然联合所成国家的宪法没有规定个别组成国家握有任何的缔约权。换言之，条约的继续生效，并不仅仅因为依照宪法的规定，组成国家在继承日期之后不再具有任何缔约权，就认为与联合所成国家相抵触。联邦国家的先例较旧，而且较不划一。但是，整个说来，除了小小的差异之外，这些先例似乎也表明一项规则：规定个别国家在联邦成立前所订的条约，在它们各别的地区内，依法律继续有效。但是，在这些先例里，继续有效的原则和个别国家继续具备某种程度的缔约权或国际人格，其间究竟有多大的关系，却不明显。这个要素，在德国联邦和瑞士联邦里是存在的；但在美国却不存在，因之似乎成为否认条约继续有效的一项理由。不过，即使对于这类情况，著者们之认为继续有效的原则应该适用者，也似乎都认定条约是依法律继续有效，而非通过任何的协议程序而继续有效的。

(27) 委员会参照上述惯例和大多数著者的意见，结论认为：国家的合并，原则上应视为包括关系国家所订条约依法律继续有效的原则在内。这一解决办法，也是因为需要保全条约关系的稳定性。作为主权国家，各被继承国同其他国家有复杂的条约关系，不能因为合并成一个国家就可以随意把这些条约终止。这一点在今日特别重要，因为各国有彼此作某种新形态的联合的趋势。

(28) 因之，委员会拟定了第二十六条的规则，这项规则是以条约依法律继续有效的原则为基础，但受其他也需顾到的要素的适当限制：国家合并前生效的条约与国家合并所造成的形势必须彼此相容；以及这些条约所规定的领土范围。所以，第二十六条第一项规定，两个或几个国家合并成一个国家时，任何其中一个国家同其他当事国所订而在合并之日有效的条约，应在继承国与这些其他当事国之间继续生效，除非发生(a)款、(b)款所规定的情形。

(29) 第一项(a)款只是规定，倘若继承国同其他当事国协议，可以停止依法律继续有效的规则。第一项(b)款是规定遇下列情况可以不适用依法律继续有效的规则：

国家合并后,某一条约的适用与国家合并的目标和宗旨相抵触;或者国家合并的效果根本改变实施该条约的条件。委员会打算通过这个办法,定下一个国际上客观的相容性法律考验原则;这个原则如果能够诚意适用,应该可以提供合理的、弹性的、实际的规则。委员会认为,维也纳条约法公约在别的情况里所用的“与条约的目标和宗旨相抵触”和“根本地改变实施条约的条件”的标准,在目前讨论的问题里也是两项适当的标准,它们不但顾到所有有关国家的利益,而且也可以适用于一切可能的情况和一切种类的条约。

(30) 第二十六条第二项是处理领土范围的要素;它规定任何依第一项规定而继续生效的条约,只对该条约在国家合并之日对继承国领土中原已有效的地区发生拘束力。但是,条约的领土范围以该条约在国家继承日期原先适用的区域为限这一通则,容许三种例外——列在第二项(a)、(b)、(c)款。第二项(a)款的例外是规定继承国可以片面地通知当事国或多边条约保管机关说,条约视同对继承国的全部领土发生拘束力。委员会觉得这一规定是合理的,因为它不但基于实际惯例,而且加强多边条约的效力。第二项(b)款(c)款是关于有限制性的多边条约和双边条约的,它们规定如果继承国同其他当事国协议,这些条约也可以扩展到对继承国的全部领土适用。

(31) 第三项仅仅规定:“第二十六条第一、二项所规定的规则,在继承国同另一国家合并的时候——换言之,某国再同已经合并成一个国家的国家合并时——,也一样适用。”

(32) 最后,委员会认为,合并不论是由条约或其他文书建立,都应适用同样的国家合并规则。倘若用这种形式上的区别来作为适用不同的条约继承规则的基础,是没有什么道理的。一种基本约章,即使不是采用条约形态,也往往会包括关系国家之间所商定的协议。所以,本条所规定的划一规则,是打算对由条约建立的国家合并一律适用的。从这一点说,它们比维也纳公约第三十条关于先后条约的适用的一般条约法规则优先的(在否则后一规则可以适用的范围内)。

第二十七条

国家的解体

1. 一个国家解体而其领土各部分变成单独的国家时：

(a) 被继承国所订有关其整个领土的任何条约，对于由解体而产生的每个国家继续有效；

(b) 被继承国所订仅仅与其领土中已经成为单独国家的某一部分有关的任何条约，只对这个国家继续有效；

(c) 根据第二十六条对被继承国领土中已经成为单独国家的某一部分具有拘束力的任何条约，对这个国家继续有效。

2. 遇下列情形时，不适用第一项的规定：

(a) 有关各国另有协议；

(b) 被继承国解体后，条约的适用与条约的目标和宗旨相抵触，或者解体的效果根本改变实施该条约的条件。

评 注

(1) 本条是处理由于一个国家解体而其领土各部分分别成为独立国家、原有国家已不再存在这种情形所引起的关于条约的继承问题。本条所涉及的情况是先假定有一个被继承国，就是解体国，以及两个或两个以上的继承国，就是在被继承国前领土各部分所建立的新国家。本条规定对于国家解体时对解体国领土仍然有效的条约，国家继承发生什么效果。

(2) 关于这方面常常被提到的一个较早的先例，就是一八二九年至一八三一年间大哥伦比亚的解体，它是大约在此十年以前由新格拉纳达、委内瑞拉和基多（厄

瓜多尔)组成的。在大哥伦比亚存在的期间曾同外国缔结了若干条约。其中有一八二四年同美国所订以及一八二五年同大不列颠所订的友好、航海及商务条约。该国解体后,美国和新格拉纳达似乎认为一八二四年的条约对两国继续有效。同时,大不列颠同委内瑞拉以及大不列颠同厄瓜多尔之间所采取的行动,也是以一八二五年条约在其相互关系上继续有效为基础,虽然大不列颠方面对此有不无犹豫。在就与委内瑞拉的关系提供意见时,英国法律事务局确实一时似乎认为条约的继续有待大不列颠和委内瑞拉双方批准;但是他们似乎也认为委内瑞拉有权要求继续享有根据条约的各项权利。

(3) 另一个常被提到的较早的先例,是一九〇五年挪威和瑞典联盟的解体。这两个国家在联盟时期是被认为具有单独的国际人格的,这从美国曾同挪威和瑞典两国政府分别缔结引渡条约这一事实可以得到说明。而且挪威和瑞典国王曾以整个联盟的名义缔结了若干条约,又特别以联盟两个构成国家之一的名义缔结了他条约。在联盟解体时,每一国家都对外国发出同样的通知,说明他们对于解体所生效的意见。这些通知同较近时期的有些通知相类似,告诉其他国家该两国关于联盟所订条约继续问题所采取的立场:特别对一国所订的条约,仅仅在该国及其他当事国之间继续有效;对整个联盟所订的条约,对每一个国家继续有效,但以与每国本身有关者为限。

(4) 大不列颠对瑞典表示接受联盟条约的继续有效,只是要等对这个问题作进一步的研究,并宣称,联盟的解体无疑地给予英国政府以重新审查大不列颠对二重君主国所负条约义务的权利。另一方面,法国和美国似乎都同意挪威和瑞典所采取的意见,即以前联盟所订的条约,以两国通知中所述为基础仍继续有效。

(5) 一九一九年奥匈帝国的终结就其有关奥地利和匈牙利两国而言似乎是属于一个联盟解体的事例,可是就其有关奥匈帝国其他领土方面而言,却是属于国家的分离。这个二重君主国的解体是在一九一四年至一九一八年的战争之后发生的,同

时二重君主国所订条约的将来命运问题则须依和平条约来决定，因此成为一个复杂的先例。奥地利在其同和约以外各国的关系上，对于接受二重君主国条约继续有效所负的义务问题，似乎是采取比较保留的态度。虽然奥地利实际上同意在其与若干国家的关系上，二重君主国条约继续有效，但是却坚持一种意见，即奥地利是一个新国家，在法律上并不是非受那些条约的拘束不可。在另一方面，匈牙利似乎大体上承认，应该把该国认为在法律上继续受二重君主国条约的拘束。

(6) 从秘书处关于双边条约的继承问题所作的研究上，也可以看出奥地利和匈牙利采取不同的态度。譬如，一九二二年匈牙利曾就引渡条约问题对瑞典政府发出通知如下：

“从匈牙利宪法的观点来看，匈牙利与前匈牙利王国是相同的，匈牙利王国在二重制期间乃是前奥匈君主国除了奥地利以外的另一组成份子。因此，这个君主国的解体，也就是奥地利同匈牙利之间宪法关系的终止，并未改变匈牙利王国在二重制期间系属有效的条约和公约的效力。”^{⑤5}*

在另一方面，奥地利似乎认为瑞士同二重君主国所订引渡条约的继续有效，须经与该国缔结一个协定。^{⑤7} 同样地，关于贸易协定方面，秘书处的研究报告中这样说：“因为这个问题在和平条约中并无明确规定，奥地利对于条约继续有效问题大体上采取一种否定的观点，而匈牙利则采取肯定的观点”。^{⑥0} 参照两国在对并非和约当事国的斯坎迪那维亚各国、荷兰和瑞士的关系上所采取的办法，就可以证实这种说法。况且两国这种态度上的不同，在它们对多边条约所采的办法上也看得出来，由秘书处对一八九九年及一九〇七年和平解决国际争端海牙公约的继承问题

^{⑤5} 同上，第123页，文件A/CN.4/229，第115段。

^{⑤7} 同上，第116段。

^{⑥0} 文件A/CN.4/243/Add.1，(参看上文注26)第110段。

所作研究可见。^{③⑥}

(7) 一九一八年至一九四四年间，冰岛同丹麦结成了一个国家联盟，丹麦以联盟名义所订的条约，倘若没有得到冰岛的同意，对于后者是没有拘束力的。在联盟期间，冰岛所具的单独个体地位得到国际间的承认；事实上，在有些情形下，条约是同时与丹麦及冰岛分别签订的。在联盟解体时，仍存在着若干联盟前所订，而联盟成立后对冰岛继续有效的条约，以及联盟时期所订对冰岛具有效力的其他条约。其后作为一个单独独立国家的冰岛，认为上述两类联盟条约，对它本身来说都继续有效，而那些条约的其他当事国似乎也都能采取同它一样的意见。因此，根据秘书处对引渡条约的研究报告所说：

“冰岛外交部所发表的迄至一九六四年十二月三十一日仍然有效的该国条约名单，包括丹麦于一九一四年以前同比利时、法国、德意志(以德意志联邦共和国名义所列)、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、西班牙、联合王国(同时列入澳大利亚、加拿大、锡兰、印度和新西兰)及美国所订的引渡条约。在每一个情形下，同时也指明所列的其他国家也认为这个条约是有效的。”^{③⑦}

其次，根据秘书处对贸易协定所作的研究报告，冰岛的这个名单：

“包括丹麦于一九一四年以前同比利时、智利、法国、匈牙利、意大利、利比里亚、荷兰、挪威、瑞典、瑞士及联合王国(同时列入加拿大、锡兰、印度和南非)所订有关贸易的协定，以及一九一八年至一九四四年间同奥地利、玻利维亚、巴西、捷克斯洛伐克、芬兰、希腊、海地、波兰、罗马尼亚、西班牙、苏联及美国所订的贸易条约和协定。在列举的二十七个国家中，有十七国也确认这些条约继续有效。其余国家则似乎是未表明立场。”^{③⑧}

^{③⑥} 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第28-29页，文件A/CN.4/200及Add.1和2，第110-112段。

^{③⑦} 同上，一九七〇年，第二卷，第122页，文件A/CN.4/229，第111段。

^{③⑧} 文件A/CN.4/243/Add.1，(参看上文注26)，第109段。

至于多边条约方面，大家都了解，在解体以后，冰岛承认凡是联盟时期对它适用的任何多边条约，它都是当事国之一。但是，联盟宪法中规定，联盟所订条约未经冰岛同意即对其无拘束力，是被严格实行的；有好多丹麦在联盟时期所订，包括由国际联盟主持签订的多边条约，事实上冰岛都没有接受。这似乎可以说明，何以在“由秘书长担任保管职务的多边条约”中，在若干情形下现在丹麦被列为国际联盟条约的一个当事国，而冰岛却没有列入。^{②4}此外，在有些情形下，丹麦和冰岛是分别地参加条约，或则表示丹麦和冰岛都受这个条约的拘束，或则表示丹麦受条约的拘束，而这个条约也听由冰岛加入。^{②5}因此，关于多边条约所采取的办法实在可以证实冰岛在联盟时期所具有的单独的国际人格。

(8) 阿拉伯联合共和国的成立对于联盟成立以前叙利亚和埃及所订条约的影响在第二十六条的评注中曾经论到。大约在联盟成立了两年半以后，由于叙利亚的退出，联盟即告解体。当时叙利亚政府通过了一个法令，规定无论是双边条约或多边条约，凡是在同埃及联盟期间所订的条约，一律被认为对阿拉伯叙利亚共和国继续有效。叙利亚政府把这个法令的全文通知秘书长，说明因此“阿拉伯叙利亚共和国在同埃及联盟期间依照各次多边协定和公约所承担的义务，对叙利亚继续有效”。^{②6}秘书长在接到这个通知之后，采取了下面的办法：

“因此，凡涉及由埃及或后来由阿拉伯联合共和国所采取关于在联

^{②4} 例如一九二三年公断条款议定书，一九二九年执行外国公断裁决公约等等。参看联合国由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年，（前引），第414页起。

^{②5} 关于在国际联盟主持下所订协定和公约的签字、批准和加入。参看国际联盟公报，特别补编第193号，（一九四四年）。

^{②6} 联合国由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年，（前引），第3页，附注(3)。

合国主持下所订文书的任何行动，这个行动的日期在国家名单中列于埃及国名之下。叙利亚在阿拉伯联合共和国成立以前所采行动的日期，则列于阿拉伯叙利亚共和国国名之下，关于在叙利亚构成阿拉伯联合共和国一部分的期间所收到的以阿拉伯联合共和国名义交存的加入书或对叙利亚省适用通知书的日期也是如此。”^{③⑦}

换言之，对每一国家都经载明，凡阿拉伯联合共和国在联盟期间所订条约、以及每国在联盟以前即成为其当事国、而在联盟期间对其本身领土仍继续有效的条约，对各该国本身领土继续具有拘束力。

(9) 叙利亚发出片面声明，宣告联盟解体对于在联盟存在期间所订条约的效果。同时，该国显然假定：任何条约如在联盟以前原先叙利亚国家就是当事国之一，该条约对该国当然仍具有拘束力，而秘书长似乎也有与此同样的了解。联盟的另一部分则埃及没有发出声明。埃及仍保持阿拉伯联合共和国的国名（后来改变国名为埃及阿拉伯共和国（埃及），是在一九七一年九月二日通知秘书长的），显然认为叙利亚实际上已退出联盟，至于埃及本身继续具有联盟所订多边条约当事国的地位，是不言而喻的。它也显然假定凡是在联盟以前埃及就是其当事国之一的条约，当然阿拉伯联合共和国继续具有拘束力。要了解关于叙利亚和阿拉伯联合共和国的这种条约方面的惯例，一定要先参照它们在国际组织会员国地位方面所受待遇的背景。^{③⑧}叙利亚在给大会主席的一封信里，只是请联合国“注意叙利亚阿拉伯共和国已恢复为联合国的会员国。”^{③⑨}主席在同许多代表团进行咨商并确定无人提出异议以后，许可叙利亚再度取得大会的席位。也许因为叙利亚早先曾经是一个单独的会员国，因此它所受到的待遇，与一九四七年巴基斯坦所受的待遇不同，那时巴基斯坦曾被要求作为一个新国家申请加入。关于阿拉伯联合共和国在联盟解体后

^{③⑦} 同上。

^{③⑧} 参看上文第二十六条评注。

^{③⑨} 安全理事会正式记录，第十六年，一九六一年十月、十一月及十二月份补编，文件S/4958。

继续保持其会员国的权利一事，从来没有人提出过疑问。大致说来，在其他国际组织方面也是采取同样的解决办法。

(10) 关于多边条约所采取的其他惯例是同秘书长所行办法符合的，这从秘书处对于保护文学及艺术作品公约^{②70}、保护工业财产公约^{②71}及日内瓦人道公约^{②72}所作的研究，可以看得出来。担任国际原子能机构规约保管机关的美国，其关于叙利亚作为该机构会员国的地位一事与该国来往公文中所采取的立场，也是如此。至于双边条约，根据秘书处对于航空运输协定^{②73}及贸易协定^{②74}所作的研究，可以证实所采取的惯例也是相似的。

(11) 一九七〇年马里联邦的解体，在目前的有关问题中有时也被提到。但是关于这个寿命非常短暂的联邦的解体，这件事被认为情形太特别了，不能成为一个先例，并从它去推出任何一般规则。一九五九年，法兰西联盟的四个自主领土的代表们通过了“马里联邦”的宪法条文，但是只有其中的两个领土——苏丹和塞内加尔——批准了这个宪法。一九六〇年六月，法国、苏丹和塞内加尔对从联盟到联邦的权力转移以及达成独立的条件，得到了协议。其后，曾以马里联邦的名义同法国缔结了七个合作协定。但是，八月间，塞内加尔便取消其对该宪法的批准，后来并经法国承认为独立国；因此这个新成立的联邦，几乎就在呱呱堕地以后，变成只剩一个苏丹了。实际上已从联邦解体或退出的塞内加尔，曾经同法国交换照会，它在其中表示意见说：

“……依照有关国家继承的国际法原则，塞内加尔共和国在与其本身有关的方面而言，业已替代取得了来自一九六〇年六月二十二日法兰西共和国与马
^{②75} 国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第18页，文件A/CN.4/200及Add.1和2，第50—51段。

^{②76} 同上，第67—68页，第296—297段。

^{②77} 同上，第49—50页，第211段。

^{②78} 文件A/CN.4/243(参看上文注26)，第152—175段。

^{②79} 文件A/CN.4/243/Add.1(同上)，第161—166段。

里联邦间所订合作协定的权利和义务，但并不因此妨碍于认为必要时经互相协议而作任何调整。”⁶⁷³

对于这个意见，法国政府答称它完全表示同意。在另一方面，马里对塞内加尔从联邦解体的合法性提出异议，并仍保留马里国名，却拒不接受合作协定下任何义务的继承。因此，接受继承的国家，是预料可能会表示拒绝的国家，而拒绝继承的国家却是预料可能会表示接受的国家。但是无论如何，如前面已经说过的，从这个联邦解体的例子似乎不能得到任何有用的结论。

(12) 委员会承认，几乎所有关于国家因为解体而消灭的先例，都是同所谓国家联盟的解体有关的。委员会也承认，法学家一向总是倾向于强调指出国家各组成领土在联盟期间具有若干程度的单独国际人格，以此作为决定解体国家所订条约对于解体后所产生的各国是否继续发生约束力的因素。可是，委员会于研究了现代的惯例之后所得的结论是：鉴于“联盟”组成关系及其种类几乎是方式无所不有，各不相同，要把这个因素作为决定条约在国家解体时是否继续生效的基本标准，是颇不适当的。委员会认为，今日每逢国家解体产生了单独的新国家时，为了条约继续生效的目的，应该在同一基础上来加以处理。

(13) 委员会有些委员考虑到上述惯例上的不一致，赞成这样一个规则：由国家解体所产生的国家，其参加被继承国于解体之日仍然有效的条约，应该是须表示同意的问题。可是，委员会的结论认为，关于这件事，已往的惯例已经有了相当的一贯性，足以支持订定一个规则，这个规则在必要的限制之下规定凡是在解体之日仍然有效的条约，对于每一个由解体而产生的国家在法律上继续有效。这就是本条第一项中所提议的规则，把本条的实施同解体以前这些条约的领土范围联起来。

(14) 因此，第一项(a)款中说，被继承国所订有关其整个领土的任何条约，对

⁶⁷³ 文件A/CN.4/243，(同上)，第176段。

于由解体而产生的每个国家继续有效。 然后第一项(b)款规定，被继承国所订仅与其领土中已经成为单独国家的某一部分领土有关的任何条约，只对这个国家继续有效。 最后，第一项(c)款想到了以前因合并两个或两个以上国家而成立的一个国家后来解体的情形，明确规定依第二十六条对被继承国领土中业已成为一单独国家的某一部分领土发生拘束力的任何条约，只对这个国家继续有效。

(15) 本条第二项对于第一项规定的适用，加以限制，即一个条约如遇有关各国另有协议，或被继承国解体后该条约的适用与条约的目标和宗旨相抵触、或解体的效果根本改变实施该条约的条件时，则不适用法律上继续有效这个规则。

第二十八条

国家一部分的分离

1. 一国的一部分领土与该国分离而成为单独的国家时，凡在分离日期对该国有效的任何条约，对该国余留的领土继续有约束力，但有下列情况之一的不在此限：

(a) 另有协议；或

(b) 从条约可见或从条约的目标和目的可见，条约是专为从该国分离的领土订定的，或是分离的后果根本改变了条约所规定的义务和权利。

2. 遇有这种情况，该分离成立的单独国家，对于分离日期对其现在主权管辖下的领土有效的任何条约，应视为具有一个新独立国家的同等地位。

评注

(1) 本条款草案第十条是处理一国的一部分领土分离后加入另一国（移动条约边界原则）的情形，第二十七条则是规定一国完全解体，各部分成为独立的主权国家的情形。第二十八条又是另一种情况，是一国的一部分领土分离后成为一个独立的国家，但其所从出的母国——被继承国——仍继续存在，除领土缩小之外，别无改变。在这种情况下，分离的结果是因脱离而产生一个新的国家。本条就是规定母国和分离产生的新国两者的条约地位。

(2) 在联合国成立以前，殖民地被视为殖民国家十足意义的领土。因此，关于继承事例中“空白石板”原则所引的有些早先的例子都有关殖民地的脱离，即英国和西班牙的美洲殖民地脱离英国和西班牙的例子。在这些例子，一般认为新国家是立国伊始，对于母国的一切条约没有任何义务。另一个早先的例子是一八三〇年比利时脱离荷兰。公认的意见是：就条约而言，除了地方性或行政处分性的条约外，比利时被认为是从一块空白石板开始。因此，一八三〇年以前的条约一般地继续对荷兰有效，而比利时则签定新的条约或与若干国家正式协议旧的条约继续有效。

(3) 一八九八年古巴脱离西班牙时，一般认为西班牙的条约对独立后的古巴没有约束力。同样地，一九〇三年巴拿马脱离哥伦比亚时，英国和美国都认为，就哥伦比亚的条约而言，巴拿马是一块空白石板。巴拿马自己的立场也是如此，不过它显然未能说服法国它不受法哥条约的约束。至于哥伦比亚，在巴拿马脱离之后，它仍继续是一个国家，对于它继续受以前缔结的条约的约束一点，也从未有过任何疑问。还有，第一次世界大战后芬兰脱离俄国，当时英国和美国都认为，先前对芬兰有效的俄国条约，在芬兰独立后即无约束力。在此，不妨提一提英国的一项声明，英国肯定认为对芬兰应适用空白石板原则，但是“地役性质”^(57b)的条约义务例外。

^(57b) 参看上文第十一条的评注，第(3)段。

(4) 在谈到一国的解体时，曾讨论到奥匈帝国的终结⁵⁷⁷。所表示的意见是：就双重君主制而言，这似乎是联盟的解体，就帝国的其他领土而言，似乎是分离。而似乎属于分离性质的其他领土，有捷克斯洛伐克和波兰⁵⁷⁸。当时的和平解决办法规定，这两个国家必须承诺遵守某些多边条约，作为承认它们的条件。但是除了这些特殊的承诺之外，这两国都被认为是新的独立国家，就前奥匈帝国的条约而言，从一块空白石板开始。

(5) 联合国成立以前的另一个先例是一九二二年爱尔兰自由邦的脱离联合王国。关于这个事例的惯例，其解释由于一项事实而略显不明，即爱尔兰自由邦脱离联合王国之后，有一段时间仍然是不列颠国协内的一个“自治领”。因为如此，联合王国政府就认为爱尔兰自由邦并未脱离，而且如同澳大利亚、新西兰和加拿大一样，先前适用于爱尔兰自由邦的英国条约，对于这个新自治领仍旧有约束力。但是爱尔兰自由邦则认为自已已脱离联合王国，就条约的继承而言，是一个新的独立国家。一九三三年，爱尔兰总理（德瓦莱拉先生）在国会里讲话，就爱尔兰自由邦对联合王国条约的态度说明如下：

“……对旧国家条约关系的接受或不接受，应由新国家按照政策考虑的需要，（对每一个条约）用明白宣布或用实际行为来决定。我们迄今采取的办法是，接受前联合王国的商务和行政条约、公约所造成的地位，直到各个条约或公约失效或修正为止。但是在合适的情况下，也曾与有关国家另行签订协定。”⁵⁷⁹

⁵⁷⁷ 参看上文第二十七条的评注，第5和第6两段。

⁵⁷⁸ 波兰是由先前属于奥匈帝国、俄国和德国三个不同国家主权的领土组成的。

⁵⁷⁹ 国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第108页，文件A/CN.4/229，第15段。

从爱尔兰政府采取的办法看来，爱尔兰政府并未主张一个新国家有权片面决定对于其母国的条约予以接受或不接受。既然如此，爱尔兰总理在一九三三年所说明的脱离国的立场，同战后期间关于新独立国家的惯例并无多大不同。

(6) 关于多边条约，爱尔兰自由邦一般似乎是用加入而非继承的方法确定自己是当事国，不过，它承认自己是一九〇六年红十字会公约的当事国，倒似乎是根据联合王国于一九〇七年四月十六日批准了该公约的事实。^{⑤80} 但是，对于伯尔尼保护文学和艺术作品公约，它却是加入该公约，虽然是利用联合王国的外交机构发出通知。^{⑤81} 瑞士政府作为保管机关，于是将此加入通知公约的各缔约国，并附加意见说，瑞士政府认为爱尔兰自由邦的加入公约“证明它在当初独立时退出了公约”。换句话说，保管机关承认爱尔兰自由邦是根据“空白石板”原则采取行动，不是“继承”伯尔尼公约。还有，在“由秘书长担任保管职务的多边条约”里，爱尔兰共和国被列为在它独立前由英国批准的两项公约的当事国，这两项公约都是爱尔兰共和国因为加入而成为当事国的。^{⑤82}

(7) 所以就分离而言，在联合国成立以前的惯例，虽或有一两次不一贯的情形，还是有力地证实了“空白石板”原则，其方式正如同本草案第十一条的规定，即：一个分离的国家成为一个新独立国家之后对其母国的条约没有义务必须维持其效力或成为当事国。关于国家继承时条约保管机关的办法，联合国成立以前不如过去二十五年这样形成了一种惯例，因为在过去二十五年中保管机关遇到了许许多多国家继承的例子。所以，早先关于分离国的惯例，对通知继承多边条

^{⑤80} 同上，一九六八年，第二卷，第38—39页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第154—158段。

^{⑤81} 同上，第13页，第25段。

^{⑤82} 一九一〇年的禁止贩卖白种奴隶国际公约和一九一〇年的禁止淫猥出版物流通协定〔联合国，由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年（前引），第168页和181页〕。

约不象现在这样有明确的概念，这是不足为奇的。但是除此之外，在国际联盟时代，分离国对其母国条约的地位，同当今一国从殖民地、托管地或被保护国地位变成独立国时的惯例似乎差不多。

(8) 联合国成立以后，由于分离而成为新独立国家的比较少，从属地变为主权国家的比较多。第一个由于分离而成为新独立国家的是巴基斯坦，其情况相当特殊，就其参加国际组织和多边条约的目的而言，一般地被认为从印度分离出来的国家，所以既不受独立前条约的约束，也不能依法主张条约继续有效。⁵⁸³就双边条约而言，也多半如此，⁵⁸⁴虽然在若干情况下，根据一九四七年印度独立（国际安排）办法规定的移交办法，似乎推定巴基斯坦应认为是有关条约的当事国。因此巴基斯坦的例子同爱尔兰自由邦类似（第十一条的评注里已经提及），就分离国没有义务须接受其母国条约的继续有效这一点来说，似乎是适用分离国是一块空白石板的原则。

(9) 新加坡于一九六三年参加马来西亚联邦，已在上面提及。⁵⁸⁵ 一九六五

⁵⁸³ 参看上文第十一条评注第(4)、(5)段。又参看国际法委员会年鉴，一九六八年，第二卷，第16, 29, 40页，文件A/CN.4/200和Add.1和2，第38段，第115-117段，第166-167段；同上，一九六九年，第二卷，第37页，文件A/CN.4/210，第49段；同上，一九七〇年，第二卷，第71页起文件A/CN.4/225，第24-33段。

⁵⁸⁴ 同上，第109页起，文件A/CN.4/229，第28-34段；并参看文件A/CN.4/243，(参看上文注26)，第11-19段；文件A/CN.4/243/Add.1，(同上)第30-36段；联合国，关于国家继承的资料（前引），第1-8, 137-138, 190-191, 225页。

⁵⁸⁵ 参看上文第二十五条评注，第(5)和(6)两段。

年，根据协议，新加坡脱离马来西亚，成为一个独立国家。马来西亚和新加坡的协议实际上规定，在新加坡独立的那一天，凡是马来西亚同别的国家之间有效的条约，如先前适用于新加坡，应视为新加坡同别的有关国家之间的条约。尽管有这个“移交协定”，后来新加坡的态度还是同其他新的独立国家一样。新加坡虽然准备使一些联邦的条约继续有效，却认为这种继续是出于彼此同意。甚至有一两次，别的国家认为新加坡有义务接受一项条约的继续，新加坡都不同意这种说法。^{⑤⑥} 同样地，从由秘书长担任保管职务的多边条约可以看出来，^{⑤⑦}新加坡完全象其他新的独立国家一样，依照其自己的意思，决定通知或不通知继承一项多边条约。

(10) 所以，从惯例看来，并不能证明一项理论，即与一国的解体不同，一国的一部分分离后，各项条约对于分离国的领土依法继续有效。相反地，事实有力地指出，成为主权国家的分离国应视为新的独立国家，本条款草案里关于新独立国家的一些规则，在原则上也应当适用于它们。这个惯例同分离的规模大小无关。所以，东、西巴基斯坦从印度分离后，被认为与结果出现了巴基斯坦的分离一样。同样地，世界卫生组织前不久接纳了孟加拉国为新成员国，同时接受西巴基斯坦继续享有巴基斯坦的人格和成员资格，这项决定如果可以作为任何指南的话，一国的实际分裂为二，并不足以构成原来国家的消失。

(11) 那个继续存在的国家，其基本地位是十分明白的，因为在原则上它当然继续是它过去缔结的条约的当事国。所以，主要问题是制订一个标准，以决定该国领土的部分分离对它参加这些条约的影响。一项条约的领土范围、条约的目标和目的、由于领土分离所造成的形势改变，都是必须考虑到的因素。所以第一项规

⑤⑥ 参看上文注281；国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第118页，文件A/CN.4/229，第89段。

⑤⑦ 联合国，由秘书长担任保管职务的多边条约，一九七一年（前引）。

定，一国的一部分领土分离时，对该国有约束力的条约，对该国余留的领土继续有约束力。至于上文所述必须顾到的一些因素，就成为通则的例外，订成(a)(b)二款，作为必要的保障规定。根据这两款但书规定，如(一)另有协议(a款)或(二)条约的愿意是专为该国分离的领土订定的，或是分离的后果使条约所规定的义务和权利起了根本性的改变(b款)，被继承国就不再继续受约束。就分离前的条约而言，被继承国的地位同分离前一样，只有以上两种情况例外。

(12) 鉴于过去的惯例，第二十八条第二项规定，由于分离而成立的新国家，就分离时对其现在主权管辖下的领土有效的任何条约而言，应视为具有一个新独立国家同等地位。换句话说，关于分离国地位的基本规则就是第十一条所订的所谓空白石板原则，而它在分离时对于母国条约的参加，则将依照本条款草案第十二条至第二十一条的规定。关于第二项的规定应否当然适用和在一切情况下都适用于分离国，委员会有些委员表示疑问，关于这一点，在委员会未收到各国政府的意见以前，他们暂时持保留态度。

第五编 条约订定的疆界制度以及其他关于领土的制度

第二十九条

疆界制度

国家继承本身不影响：

- (a) 条约订定的疆界；或
- (b) 条约订定的同疆界制度有关的义务和权利。

第三十条

其他关于领土的制度

一、国家继承本身不影响：

- (a) 有关某一领土的使用或限制使用、经条约特别为了外国某一领土的利益而订有规定、并被认为附属于此等关系领土的各种义务；
- (b) 经条约特别为了某一领土的利益而订有规定、有关外国某一领土的使用或限制使用、并被认为附属于此等关系领土的各种权利。

二、国家继承本身不影响：

- (a) 有关某一领土的使用或限制使用、经条约特别为了几个国家或所有国家的利益而订有规定、并被认为附属于该领土的各种义务；
- (b) 经条约特别为了几个国家或所有国家的利益而订有规定、有关某一领土的使用或限制使用、并被认为附属于该领土的各种权利。

评注

(1) 法学家的著作和国家的惯例都常常提到某几类的条约，被称为“领土性的”“行政处理性的”、“地权性的”或“地方性的”，都不论国家继承的事实而对领土有约束力。为方便起见，这一类在此姑称为领土性的条约，其问题既重要，又复杂，而且有争论。委员会只要提出它涉及的一些大问题，例如国际疆界、国际

水道或越过另一个国家的通行权、国际河流的使用、特定地方的非军事化或中立化等等，就足以表明其重要了。

(2) 当代的法学家的意见大多数是支持传统原则的，即领土性条约另成一类，不受国家继承的影响。同时也有些法学家倾向于主张，另成一类的并非条约本身，而是履行条约所产生的情况，关于疆界尤其是如此。换句话说，他们认为在当前讨论的范围内，这不是继承条约的问题，而是继承条约订定的疆界或其他领土制度的问题。但是一般说来，因为法学家意见分歧，所以难于从中找出明确的准绳，来断定究竟在什么程度之内，并根据什么确切的基础，国际法上就适用于国家继承的法律来说，是承认领土性条约可以另成一类的。

(3) 国际法院的裁判对于领土性条约的问题略有说明。在关于“上萨瓦自由区和格斯区自由区”一案的第二个命令里，常设国际法院宣告了一个决定，对于继承国必须尊重与国家继承所涉领土有关的领土性条约的原则，也许是最有力的支持。一八一六年的都灵条约确定瑞士同撒丁尼亚之间的疆界，限制在圣京戈尔富区征收关税。瑞士主张，根据条约的规定，海关应当撤出圣京戈尔富。撒丁尼亚起初不同意这种解释，最后还是同意了，发表一项撤退海关的“声明”而执行了协议。关于这一点，法院说：

“……鉴于撒丁尼亚国王毫无保留的同意已经结束了关于都灵条约的国际争端；鉴于撒丁尼亚政府为执行国王命令而发表的声明已经对撒丁尼亚王国具有约束力的方式，规定了缔约国之间的法律；鉴于声明所解释的协议使圣京戈尔富区的建立有了条约规定的性质，法国继承撒丁尼亚既然继承了对该领土的主权，自应尊重该条约的规定”。* ③⑧

这项宣告也大体同样反映在法院在本案第二阶段的最后判决里。③⑨ 以上引述的一

③⑧ 一九三〇年十二月六日命令（常设国际法院，丛刊A，第二十四号，第17页）。

③⑨ 常设国际法院，丛刊A/B，第四十六号，第145页。

段宣告虽然没有特别强调该条约的领土性，但是从其他各段文字里可以看出，法院知道该案事关一项具有领土性的协议。实际上，瑞士政府提出的主张就竭力强调该协议的“地权性”，^{②⑩} 在谈到自由区时提到地役概念。^{②⑪} 所以，一般认为本案是一个先例，赞成某些具有领土性的条约依法对继承国有约束力。

(4) 现在还不清楚的一点也许是法院所援原则的确切性质。包括撒丁尼亚区在内的自由区是拿破仑战争结束后作为国际安排的一部分建立的；法院在其判决^{②⑫}的其他部分里强调协议内关于自由区的一方面。所以，问题是法院的宣告是否一般地适用于具有这种领土性的条约，还是只适用于成为领土解决的一部分和确立一个客观的条约制度的那些条约。在这个问题上，只能说该宣告的实际措词是相当笼统的。法院似乎并没有明白地论到，在这样的情况下，所继承的究竟是条约还是由于履行条约所产生的情况。在上文所引述的一段法院命令和最后判决的一段类似文字里，不知是否出于有意，法院只说“法国继承撒丁尼亚既然继承了对该领土的主权，自应尊重该条约的规定”。*

(5) 常设法院设立之前，曾有领土性条约的继承问题提出于国际联盟行政院，是关于芬兰维持阿兰群岛非军事化的义务。问题起于瑞典和芬兰之间的一项争端，是关于第一次世界大战结束后，芬兰脱离俄国之后，阿兰群岛的归属问题。国联行政院将争端的法律方面交付一个由三名法学家组成的委员会，后来出任常设法院法官和院长的马克斯·休伯也是委员之一。引起问题的条约是阿兰群岛公约，是法国、英国和俄国签订的，原是一八五六年和平解决办法的一部分，三国在公约里声明：“阿兰群岛不得构筑工事，并不得在岛上维持或建立军事或海军基地。”^{②⑬}

^{②⑩} 常设国际法院丛刊 C 第 17—I 号上萨瓦自由区和格斯区自由区，第三卷，第 1654 页。

^{②⑪} 同上，第一卷，第 415 页。

^{②⑫} 常设国际法院，丛刊 A/B，第四十六号，第 148 页。

^{②⑬} 英国和外国文件，一八五五至一八五六年（伦敦，外务部，一八六五年），第 24 页。

这就牵涉到条约法的两大问题。第一是瑞典不是缔约国而援用公约的权利；条约法专题报告员在他关于这个问题的第三次报告里，在讨论条约对第三国和客体制度的效力时，⁹⁷⁴ 谈到这个问题。第二个问题是芬兰维持该群岛非军事化的义务。法学家委员会的意见认为“国际地役义务的存在，就其技术上的确实含意而言，并未得到普遍的承认，”⁹⁷⁵ 但是委员会找出了理由认为一八五六年的非军事化公约具有特别效力：

“关于对阿兰群岛领土有主权的国家所处的地位，如承认这是一个‘地役义务’，则法律上这个国家必须承认一八五六年的公约并遵守公约的规定。如果采纳上文所说的观点，也会达到相同的结论，这个观点是：这是欧洲的利益得到确定解决的问题，不光光是个别的和主体的政治义务的问题。芬兰既宣布独立，并据此要求承认其为国际法上的法人，自不能规避这样一个欧洲利益解决办法所加于它的义务。

“对任何国家的承认，都必然有一个保留，即被承认国将尊重一般的国际法和与领土有关的确定的国际解决办法所加于它的义务”。⁹⁷⁶*

照这个意见看来，法学家委员会显然不是单单基于条约的领土性质而认为继承国有维持非军事化制度的义务，委员会的理论似乎是基于为了国际社会（或至少是一个区域）的一般利益而制定的国际解决办法所含有的处理性的效力。因此，委员会似乎认为芬兰是继承一个为条约所构成的既定制度或情况，并不是继承这个条约的契约义务本身。

⁹⁷⁴ 国际法委员会年鉴，一九六四年，第二卷，第22、23、30页，文件A/CN.4/167和Add. 1—3，第六十二条评注第12段，第六十三条评注第11段。

⁹⁷⁵ 国际联盟公报，特别补编第三号，（一九二〇年十月），第16页。

⁹⁷⁶ 同上，第18页。

(6) 在这方面，有些作者提到了柏威夏寺一案，^{③77} 国际法院在该案的判决里虽未涉及继承问题，但是对疆界条约而言，该案具有相当的意义。泰国与柬埔寨的疆界是一九〇四年泰国（暹罗）同当时柬埔寨的保护国法国签订的条约规定的。该案起于划定疆界线的法暹混合委员会在执行条约时据称犯了错误的后果。柬埔寨后来独立了，因此对于该疆界条约处于新独立国家的地位。柬埔寨独立后，泰国和柬埔寨对于一九〇四年条约的继续有效并无异议，法院对该案的裁判是根据划界后的地图和泰国对地图所示疆界的默认。所以，法院不需要对柬埔寨继承疆界条约的问题表示意见。另一方面，应当指出的是，一九〇四年的条约和划界所确定的疆界解决办法，如未因错误而失效，对于泰国和柬埔寨还是有约束力的，关于这一点，法院似乎从未表示过疑问。

(7) 关于泰国提出的初步反对，双方在诉讼陈述中就继承问题表示立场，这对于问题更为切合。关于一九三七年的法暹条约里的和平解决条款，泰国否认柬埔寨有权继承法国的权利，其理由如下：

“根据国家继承的习惯国际法，柬埔寨如果在划定疆界方面继承法国，就同样要受决定实地划界方法的地方性条约的约束。但是，关于国家继承的习惯国际法的一般通则，并未规定在因为国家领土部分分离而发生继承情事时，如同柬埔寨脱离法国的例子，新国家继承前国家的条约的政治性条款……泰国是不是因为它先前同法国缔结的一项条约里的和平解决条款而对柬埔寨承担有义务，同一个继承国因为独立而取得领土有义务承担与该领土相关连的一些负担的问题，是迥然不同的。这同沿分水岭实地划定疆界的一九〇四年条约的条款的适用问题，也是不一样的”。* ^{③78}

^{③77} 国际法院报告，一九六二年，第6至第146页。

^{③78} 国际法院诉讼汇辑，柏威夏寺案，第一卷，第145—146页。

柬埔寨虽然主要以保护时期法国“代表”柬埔寨为立论基础，但是对于泰国就一个新国家在领土条约方面的继承问题所表示的意见，并无异议。相反地，柬埔寨认为一九三七年条约的和平解决条款是同疆界解决问题直接相关的，它说：

“泰国既然承认，关于划定疆界的条约，柬埔寨是法国的继承国，那么这些条约里关于强制管辖的条款如果同划定疆界相关，泰国就不能武断地说这些条款不适用”。* ③①

因此，双方似乎都认为，新独立的国家不仅继承疆界的解决办法，并且继承与此解决办法有关的条约条款。泰国认为，继承限于构成疆界解决办法一部分的条款；柬埔寨则认为，同疆界解决办法直接相关的后订条约的条款也包括在内。

(8) 关于在印度领土上的通过权^{④②}一案也很有兴趣，虽然国际法院并未就条约义务的继承问题有任何宣告。葡萄牙是在一七七九年同马拉塔斯签订条约，在两块飞地上首先获得立足点，从而引起了通过权的问题。但是国际法院的大多数法官认为，葡萄牙并非基于这项条约而在印度独立的前夕获得某些平民通过的权利；而是基于当地的习惯，这些习惯后来在英国同葡萄牙之间成为确定的事实。通过权是由于每一个国家的同意，但是国际法院认为这是一种习惯的权利，而非条约的权利。法院认为，印度继承了这种双边习惯所造成的法律情况“不受印度独立后相关领土的政权变动的影响”。④③

(9) 现在必须检查国家的惯例，尤其是现代的国家惯例。兹拟先讨论有关边界条约的国家惯例，然后讨论有关其他领土条约的国家惯例。

(10) 边界条约。必须先提出维也纳条约法公约第六十二条第二项(甲)款的规定：情况的基本改变不得援引为终止或退出“划界条约”的理由。这项规定是委员会研究一般条约法之后提议的。委员会指出这是似乎为大多数法学家所公认的情势根本变迁原则的例外，委员会又说：

③① 同上，第165页，〔秘书处译文〕。

④② 国际法院报告，一九六〇年，第6页。

④③ 同上，第40页。

“ 第二项将两种情况排除于本条适用范围之外。 第一种情况指划定边界的条约；“ 自由区 ” 案当事国双方似乎都承认这类条约不属此项规则的范围，极大多数法学家也承认这一点。 委员会中有些委员表示，将这些条约全部排除于本条规则之外，似嫌过分，而且可能与宪章所确认的自觉原则相背。 可是，委员会的结论是，划界条约应予确认为本条规则的例外，因为否则的话，此项规则非特不能成为和平变更的媒介，反会引起危险的摩擦。 委员会并认为宪章所指的“ 自决 ” 是一项独立的原则，如在条约法的范围内规定其在本条所载规则适用之列，可能引起误会。 将划界条约排除于本条范围之外，并不妨碍自决原则在其可正当施行的条件下实施。 委员会依照各国政府的意见，以“ 确定边界之条约 ” 一语替代“ 划定边界条约 ”，措词较为概括，可将割地条约和分界条约都包括在内”。^{④②}

划界条约不得援用情势根本变迁的规则，虽为少数国家所反对，却为联合国条约法会议的绝大多数国家所赞成。 委员会和条约法会议决定情势根本变迁规则的此一例外，其立论似乎也同样适用于国家继承，虽然问题出现的情况也许不一样。 所以，委员会认为，各国在联合国条约法会议上对于边界条约的态度在这方面也是极为相关的。

(11) 关于柏威夏寺一案，上面已经提到泰国和柬埔寨显然都假定，柬埔寨继承了一九〇四年法暹条约所划定的边界。^{④③} 这种假定足以反映一般人对于继承国在划界解决办法中所处地位的理解，似乎是清清楚楚的。 坦桑尼亚虽然片面地宣布，对于被继承国的条约，它坚持有维持或终止的自由，但是对于以前条约划定的边界仍

④② 委员会对条约法条款草案第五十九条〔现为维也纳公约第六十二条〕的评注第11段（联合国条约法会议正式记录，会议文件（联合国出版物，销售品编号E.70.V.5），第79页）。

④③ 参看上文第6段。

继续有效，它也一样地坚持。⁴⁰⁴ 还有，非洲的新独立国家尽管最初对于维持“殖民时代的”疆界有反感，最后还是赞成尊重既定边界的原则。诚然，非洲统一组织宪章的第三条第三项只宣布“尊重各国主权和领土完整及其不容剥夺的独立生存权利”⁴⁰⁵的原则，但是在一九六四年，国家首脑会议通过一项决议，在重申第三条第三项的原则后，郑重宣布“所有会员国保证尊重当它们达成民族独立时所存在的疆界”⁴⁰⁶，只有索马里和摩洛哥表示保留。同一年，随后在开罗举行的中立主义“最高级”会议也通过了一项相仿佛的决议。当然，这并不表示在非洲国家之间未发生或不会发生边界纠纷。但是，援引的法律理由不能仅仅基于国家继承对于边界条约的影响。

(12) 索马里同埃塞俄比亚之间有两起边界纠纷。一是关于前英属索马里兰的边界，一是关于意属索马里兰的边界。索马里和肯尼亚有一起边界纠纷，是关于同肯尼亚的北疆区的边界。索马里在这些争端中所主张的理由，主要是基于种族和自决原则以及对于某些关系条约的是否有效提出质疑。它似乎并不是主张，作为一个继承国，它在法律上没有任何义务要尊重被继承国签订的条约所划定的边界；虽然它曾经宣布一八九七年同埃塞俄比亚的条约无效，因为后者片面地撤回下述的放牧权。埃塞俄比亚和也是一个继承国的肯尼亚所持的立场是，发生争执的那些条约都是有效的，继承国应当尊重边界的解决办法。至于索马里同埃塞俄比亚之间关于一八九七年条约的争执，是因为埃塞俄比亚同英国在一八九七年所协议的边界把索马里的几个部落隔离了他们传统的牧场；但是该

⁴⁰⁴ 非洲统一组织文件 A. H. G. / Res. 16(1); 并参看“杜伐尔 (S. Touval) 著：非洲的疆界——对殖民遗产的反应”，国际事务，一九六六，(伦敦)，第四号，一九六六年十月，第 641—654 页。

⁴⁰⁵ 联合国，条约汇编，第 479 卷，第 74 页。

⁴⁰⁶ 非洲统一组织文件 A. H. G. / Res. 16(1)。

条约附带的换文规定，边界两方的这些部落可以自由越界前往他们的牧场。 联合王国同埃塞俄比亚于一九五四年签订一项协定，重新确认一八九七年的条约，协定的第一条重新确认边界，第二条重新确认放牧权。 第三条又规定一个“特别安排”，对索马里部落的行使放牧权有所规定。 在一九六〇年，独立前不久，英国首相在国会中被问到关于索马里在埃塞俄比亚边境的放牧权的继续问题，他的答复是：

“英国政府对该保护国政府的责任结束后，在还没有任何新的协议之前，我们认为，一八九七年的英埃条约应当被认为在埃塞俄比亚和继承国之间继续有效。 但是另一方面，一九五四年协定的第三条载有对于一八九七年条约的一大部分增订，我们认为应当失效”。^{④⑦}

所以，联合王国是认为，关于边界和索马里的放牧权的条款继续有效，而只有以英国治理比邻的索马里领土为前提的“特别安排”将停止生效。 在此应当指出，联合王国的立场是，构成边界解决办法不可分的一部分的附属条款在国家继承时继续生效，但是被继承国为实施这些条款而设的特定安排在国家继承时就停止生效。 另一方面，埃塞俄比亚虽然继续承认边界解决办法，却不承认构成该解决办法条件之一的附属条款继续对其有约束力。

(13) 联合王国又在若干其他事例中承认，由于边界条约而生的权利义务应在国家继承后继续有效。 美国同英国在一九三〇年为菲律宾群岛与北婆罗洲之间划界而签订的专约是一个例子。 一九四六年菲律宾独立时，英国政府在一项外交照会里承认“菲律宾共和国政府已因此继承了一九三〇年各项照会所规定的美国的权利和义务”。^{④⑧}

^{④⑦} 联合国，关于国家继承的资料（前引），第185页。

^{④⑧} 同上，第190页。

(14) 另一个事例是英国和阿富汗一九二一年签订的喀布尔条约，沿着所谓杜兰德线划定了当时尚为英国自治领的印度与阿富汗之间的边界。到印度自治领分为印度和巴基斯坦两国而获得独立时，阿富汗就根据情势根本变迁的原理对该边界解决办法提出疑问。联合王国当时对此可能性所持的态度，按照《关于国家继承的资料》里的略述，是这样的：

“外交部所得到的通知是，旧印度分为两国——印度和巴基斯坦——以及英国停止治理印度并不造成阿富汗条约的失效，该约将继续有效但是外交部认为，对该条约细加研究之后，也许可以看出其中的若干规定是政治性的，或是与继续交换外交使节有关的，是属于当国家继承时不再继续有效的一类。不过，类如划定国际疆界的处分条款，或是已经根据该条约的处分条款而实施的行为，则不论对于条约本身的立场如何，均不能有任何影响。”⁽⁴⁹⁾

所以，联合王国在此又对划定边界的条款与政治性的附属条款作了区分。但是，也似乎区分了条约的条款本身与条款实施后的边界——许多法学家也作此区分。另一方面，阿富汗对于巴基斯坦在本案的情况下援引一九二一年条约的边界条款的权利表示异议。⁽⁵⁰⁾ 阿富汗基于各种理由，例如所谓条约本身的“不平等”性。但是阿富汗也认为，作为一个新独立国家，巴基斯坦在一九四七年是一块“空白石版”不能主张当然继承英国依据一九二一年条约的权利。

(15) 关于边界争端中牵涉到一个继承国，这样的事例在近代还有好几个。但是这些事例大部分似乎是，或者发生争端的边界条约使边界的走向有了疑问，或者条约的效力基于某种理由受到质疑；在这些事例中，国家继承只不过是给边界改定问题提供了旧事重提而与继承法律无关的理由提供了机会而已。比如，摩洛哥和阿

⁽⁴⁹⁾ 同上，第187页。

⁽⁵⁰⁾ 同上，第1—5页。

尔及利亚的，苏利南同圭亚那的，以及委内瑞拉同圭亚那的边界争端^④似乎都属于这一类；并且有人认为，中国对缅甸、印度和巴基斯坦的各种主张也属于这一类。诚然，中国也许是由于以前的一些“英国”条约本身表现出一种拒绝的态度，但是它似乎是对条约本身提出异议，而不是援引一个新独立国家对于包括边界条约在内的各种条约等于是一块空白石版任何这种概括性的概念。

(16) 大部分的国家惯例和法律意见都偏向于认为，在原则上边界解决办法不受国家继承的影响，这已经有了很强的证据，再加上维也纳条约法会议也决定情势根本变迁规则不适用于划界条约，因此更为有力。因此，委员会认为本条款草案必须规定边界解决办法不受国家继承本身的影响。这项规定将是专指国家继承对于边界解决办法的影响，并不涉及基于自决、条约无效或废止等任何其他理由而主张修订或废止边界解决办法。当然，也不涉及基于任何法律理由而对此类可能有的主张所作的辩护。简言之，光是国家继承本身，既不能使原来有问题的现有边界变成确定性，也不能使在国家继承时确是依法划定的边界丧失其合法性。

(17) 委员会于是研讨应当如何制定此一条款。维也纳公约中的类似条款是第六十二条，规定情势根本变迁规则的例外，其用语措词是只说条约，不说由于条约而划定的边界。该条规定：“情况发生基本改变不得援引为终止或退出条约★的理由：(甲)倘该条约★确定一边界”。但是，在本条款草案里，问题不是双方的条约是否继续有效；而是继承国所承袭的权利义务问题。所以，在这里不一定须要在用语措词上仿照，只说边界条约，不说由于条约所确立的法律情势。当今法学家们的意见都倾向于用后一种方式制定规则。如果这项规则被认为是关于因某一边界条约的处分效果所产生的情势，就不应正当地认为是本条款草案第十一条的例外，而应认为是一项通则，国家继承的本身不应认为对于在国家继承之前由条约确定的边界或关于边界的制度有所影响。

^④ 参看上文第九条评注第9段。

(18) 委员会有一些委员认为，把边界的继承同边界条约的继承分开，也许有点不自然。边界可能没有完全划定而使某一个地区的确切走向发生疑问。遇有这种情况，必须求助于解释条约本身，作为确定边界的基本标准，即使可能还有占领或承认等其他因素，也应考虑。而且，一项边界条约可能含有附属条款，旨在作为该条约所建立的关于边界的制度的一个延续部分，如因国家继承而终止，则将实际改变该条约所确定的边界解决办法。还有，对于条约本身是否有效或根据条约的划界是否有效如在国家继承之前已发生争执，那么把边界的继承同条约的继承分开，也许显得不自然。但是，其余的委员觉得，边界条约具有独立效果，确立一种法律和事实情势，这种情势随后即单独存在；继承国所承袭的是这种情势，而不是条约。还有，一项边界条约往往含有一些同边界解决办法本身无关的条款，然而在国家继承时需要特别处理的只是此一解决办法。同时，如果认识到条约所确立的法律情势，不仅是边界本身，还有要作为附随于边界的任何关于边界的制度，而且条约的全部条款即是边界的地契，那么对上面所说拟订方式所提出的反对理由就显得没有多大力量了。

(19) 委员会里对于国家继承本身不影响条约设立的边界或有关边界的制度这个基本原则，有一般性的同意。委员会顾到上一段所述的各种考虑以及对于这个问题的现代意见的趋势，结论认为所制定的规则不应以条约本身为标的，而应以条约划定的边界或条约所设定的关于边界的制度为标的，所以，第二十九条规定，国家继承本身不影响：(a)条约订定的边界；或(b)条约订定的同边界的制度有关的义务和权利。委员会接受这样的条文，是强调了这项规则的纯消极性，就是否认仅仅国家继承的事实即影响到条约订定的边界或条约订定的关于边界的制度。但是上面已经指出，^{④⑦}关于可能存在的对边界提出疑问的任何法律理由，例如自决或条约的有效性，以及同样地关于对此疑问提出辩护的任何法律理由，本条均略而不提。委员会又同意，这项消极性的规则应同样适用于条约设定的关

^{④⑦} 参看上文第(16)段。

于边界的任何制度，不论是划定边界的同一条约或是另一项条约，都是一样。

(20) 其他领土性的条约 委员会已经指出^{④③}，许多国家包括新独立的国家似乎都认为，某一些领土性的条约，就国家继承的目的而言，构成特别的一类。在联合王国的惯例中，有许多声明足以证明联合王国认为，习惯法承认空白石板原则和条约边界移动规则有此一例外。关于芬兰的一项声明^{④④}，是这样的声明之一。联邦关系处给国际法学会的回信，也是一个这样性质的声明。^{④⑤} 在关于国家继承的资料^{④⑥}里可以看到另一个同样性质的声明，就是同塞浦路斯政府讨论关于成立塞浦路斯共和国的条约的第八条。

(21) 法国政府似乎也持同样的看法。法国政府于一九三五年给德国政府的一项照会先说到实际上是条约边界移动原则，然后又说：

“这项规则有一个重要的例外，就是那些非政治性的条约，意思就是说条约的签订同实际的国家人格无关，而是领土性的、地方性的、基于地理情况所订的条约。继承国，不论其继承的理由为何，必须承担这类条约所产生的责任，正如同它享受这类条约所规定的好处一样。”

加拿大也在谈到条约边界移动规则时表示它的立场，认为领土性的条约是这项原则的例外。纽芬兰变成加拿大一个新的行省之后，外交部法律司说明加拿大的态度如下：

“关于纽芬兰的条约继承问题，政府过去的态度是认为，纽芬兰由于一种割让的方式而成为加拿大的一部分，因此，按照国际法的有关规则，凡是在加入加拿大之前约束纽芬兰的协定一概失效，但是设定了财产权或准财产权的地方性协

④③ 参看上文第十一条的评注的第(15)段。

④④ 同上，第3段。

④⑤ 同上，第17段。

④⑥ 联合国，关于国家继承的资料（前引），第183页。

定所生的义务不在此限，*……”^{④⑦}

加拿大对于这个问题所采取的立场可以从下述事实得到更进一步的了解，就是：加拿大不承认纽芬兰在加入加拿大以前所给予的通过甘德机场的空中过境权在纽芬兰成为加拿大的一部分之后仍有约束力。^{④⑧} 另一方面，加拿大承认纽芬兰在成为加拿大的一部分之前租借给美国的一些基地附有不许民航机使用的条件对加拿大有约束力。还有，英国在一八一八年根特条约里给予美国、后来在一九一〇年成为北大西洋渔业公断主题的在纽芬兰水域的捕鱼权，以及最初在乌得勒支条约里给予法国后来又在一些别的条约里加以订定的捕鱼权，加拿大对于其继续有效似乎并未提出疑问。

(22) 一九二一年和一九五一年的所谓贝尔巴塞协定，一方面是坦桑尼亚，另一方面是扎伊尔、卢旺达、布隆迪，是有关新独立国家继承问题的一个有启示性的先例。第一次世界大战后，由于英国和比利时分别获得委任统治的结果，使得比利时治理的一些中非领土从它们的天然出海港口达累斯萨拉姆被切断了。英国于是在一九二一年同比利时签订一项协定，把坦噶尼喀的达累斯萨拉姆和基戈马两地的一部分港口地区永久租借给比利时，租金每年一个法郎。协定里又规定了租借地区的一些关税豁免，以及从比利时治理的领土通往这两处租借地区的运输便利。一九五一年，委任统治早已改为托管，两个管理国之间再签订一项协定，除达累斯萨拉姆的港口地区变动外，一九二一年的协定照旧有效。在此应当补充一句，比利时政府在两处租借地为发展港口设施花钱甚多。坦噶尼喀政府在独立前夕通告联合王国，坦噶尼喀政府有意认为两项协定无效，并将接管两处租借地。英国政府的答复是，它对于协定无效的看法不能同意，不过坦噶尼喀既已独立，则坦噶尼喀的态度的国际后果与英国无关。英国政府并将坦噶尼喀的^{声明}和英国的答复通

^{④⑦} 文件 A/CN.4/243，（参看上文注 26），第 85 段。

^{④⑧} 同上，第 86—100 段。

告比利时以及扎伊尔、卢旺达、布隆迪三国政府。^{④①} 坦噶尼喀总理尼雷尔在国民会议说明坦噶尼喀的态度^{④②}：“在坦噶尼喀的领土上，由一个它自己在坦噶尼喀的权力就是有限期的当局作成的土地永久租借，是同坦噶尼喀的主权不相合的。”在强调说明委任统治或托管的有限性质之后，他又说：“所以，显然可知，联合王国看来好象使坦噶尼喀的领土永远受了约束，其实它是想做一件它根本没有权力做的事情。”一九六二年，坦噶尼喀通告要求撤出租借地时，当时已经获得独立的扎伊尔、卢旺达和布隆迪就提出主张，说它们继承了比利时根据协定所有的权利。坦噶尼喀于是提议进行谈判，为使用港口设施作出新的安排。三个继承国对此表示同意。但是新的安排似乎至今犹未商定，事实上港口设施的使用还是一切照旧。

(23) 坦噶尼喀所说的管理国权力有限，这一点显然不能轻易抹煞。委员会无意对几个有关国家所取立场的正确与否表示意见，但须强调一点，就是坦噶尼喀自己并没有基于空白石板原则而主张不受贝尔巴塞协定的约束。相反地，它的主张的明白根据为管理国对于委任统治或托管领土作出约束性协定的权力是有限的，这就似乎默示地承认了，除了这一点之外，关于自由港口地区和运输的协定条款对于继承国是有约束力的。

(24) 但是就军事基地而言，美国对于一九四一年联合王国在西印度群岛给予美国的基地，却似乎承认了管理国的权力有限。这是说殖民管理国的权力有限，在协定中言明各基地租借给美国九十九年。但是当西印度群岛领土行将独立时，美国的态度是：美国如果坚持当西印度群岛犹为殖民地时所加于其领土的限制在独立后仍然对其有约束性，美国难免会召受批评。^{④③} 西印度群岛的立场是：“它独

④① 关于国家继承的资料（前引），第187—188页。

④② 坦桑尼亚的条约同国家和政府继承，尼日利亚国际事务学院，关于国际法和非洲问题的非洲会议：议事录（卡内基国际和平基金会，一九六七年）第119页。

④③ 参看艾斯格恩（A. J. Esgain）著“军事地役和新国家”，见奥柏莱恩（W. V. O'Brien）编国际法和外交中的新国家（伦敦，史蒂文斯书局，1965），第77至78页。

立后有权自己缔结联盟，自己决定其土地上允许什么军事基地，以及这些基地应受什么人管制。”^{④₂₂} 简言之，双方都认为这些基地的前途应由美国同新独立的西印度群岛协商决定。在这个事例中，应注意两点因素：(a)给予军事基地时一方为殖民地，(b)军事协定的个人性和政治性。一九五〇年的法美条约是个类似的例子，该约在保护国地位尚未结束前给予美国在摩洛哥一个军事基地。除了该约的军事性质之外，摩洛哥反对该约的理由是，那是保护国签订的，当时并未与被保护国协商，被保护国独立后自然不受约束。^{④₂₃}

(25) 关于水权或河流航行的条约，通常认为应归入领土条约一类。一八六三年的巴黎条约，法国给予英国在密西西比河以航行权，就是一个早年的例子，后来路易西安那移转给西班牙，西班牙承认该约继续有效。^{④₂₄} 一八四七年土耳其同波斯签订的埃尔佐鲁姆条约里关于夏台阿拉伯河的条款也是一例。诚然，波斯对此条约的效力有异议。但是关于伊拉克继承土耳其的条约权利一点，似乎并未提出问题。泰国在湄公河的航行权，由早先的条约所取得，再经一九二六年的法暹条约所确认，是一个近代的先例。在安排柬埔寨、老挝和越南的独立时，这三国和法国都承认泰国的航行权继续有效。

(26) 关于水权，英国同埃及于一九二九年签订的尼罗水协定是一个近代的先例，该协定中有以下一段规定：

“非经埃及政府事先同意，不得在苏丹境内或英国治理的国家境内”的尼罗河或其支流或湖水注入尼罗河的湖泊上，建筑或采取任何将减少到达埃及的水量或改变河水到达的日期或降低其水位，以致危害埃及的利益的灌溉或电力

^{④₂₂} 同上，第79页。

^{④₂₃} 同上，第72—76页。

^{④₂₄} 在一八二五年关于加拿大和阿拉斯加边界的条约里，俄国给予英国以航行权，是另一个早年的例子，但是不大明显。

的工程或措施。”*^{④25}

这段规定的效果是照协定签订时业已存在的情况，给予埃及使用尼罗河水的优先权。而且，当时不仅苏丹，连坦噶尼喀、肯尼亚和乌干达这些尼罗河流域的沿河领土都在英国的治理下。苏丹独立后，虽不反对埃及一向享有的使用权，却不愿意在利用尼罗河水的将来情形上受一九二九年协定的约束。坦噶尼喀独立后，拒绝认为它受尼罗河水协定的任何约束。它认为，一项目的在于使坦噶尼喀永远受约束的协定，规定坦噶尼喀在维多利亚湖或其蓄水区域建筑灌溉或电力工程或采取其他类似的措施之前必须先得到埃及政府的同意，这是同坦噶尼喀作为一个独立主权国家的地位相抵触的。与此同时，它表示愿意同其他有关国家的政府就利用尼罗河水的公平规范和划分问题进行讨论。阿拉伯联合共和国答复坦噶尼喀的照会时表明了它的立场：在没有进一步的协定之前，迄今一直规范着尼罗河水使用问题的一九二九年尼罗河水协定应继续有效和适用。这个事例也表明了管理国签订的条约的复杂性，等到属地独立后，条约的领土义务对于它的约束力就被否认了。

(27) 近代的另一个先例，叙利亚对于约旦河的水权，也有相似的复杂性。第一次世界大战后，英国和法国受委任统治巴勒斯坦和叙利亚，对于这两个委任统治领土之间的边界制度，包括约旦河水的使用，签订了一系列的协定。一九二三年的一项协定规定了平等的航行权和捕鱼权，^{④26}一九二六年又有一项协定规定“基于地方法律或惯例而有的关于为了灌溉或供水给居民的目的而使用河川、溪涧、运河和湖泊的一切权利应继续维持现状。”^{④27} 随后的一项协定确认了这些安排。以

^{④25} 参看联合国关于为了航运以外的理由而利用国际河流的法律条文和条约条款（联合国出版物，销售品编号 63.V.4）第 101 页；又参看文件 A/5409，第 100—107 段。

^{④26} 参看联合国关于为了航运以外的目的而利用国际河流的法律条文和条约条款（前引），第 287—288 页。

^{④27} 同上，第 288 页。

色列立国后，开始一项水电工程，叙利亚认为与上述各项条约建立的制度相抵触。在安全理事会中辩论时，叙利亚声称它根据当初的法英条约对约旦河水享有既定的权利，而以色列则不承认英国签订的条约对它有任何效力。以色列实际上否认它在事实上或法律上是一个继承国。

(28) 法学家的著作中还举了一些领土性质的双边条约的例子，但似乎都不能使人增加对于这类条约的继承法的认识。^{④26} 但是，还有一类双边条约必须提出来谈谈，就是有时候被列为“处理性的”或“地产性的”条约：就是给予某一个外国的国民以某些私法权利的条约；即土地所有权。过去为了决定战争对于条约的效果，有时将这类条约看作处理性的。^{④27} 关于将这类条约如此分类，在当时的情况下是否合理，暂不讨论。不过现在似乎并没有充分的证据可以证明，照国家继承条约的法律，这类条约应认为是处理性或领土性的条约。

(29) 不过，一九六四年委员会第十六届会议在讨论一般性的条约法时，在所谓“规定客观制度的条约”的大题目下，曾经讨论了一些领土性的条约。委员会及其专题报告员从这类条约对于第三国的效果的观点来研讨这类条约，其详情见委员会第十六届会议的会议记录。^{④28} 这些条约的特点是，为了一群国家（即某一条河的沿岸国）或一般所有国家的益处，而对某一块领土、某一条河流、运河等等规定了义务。这类条约包括规定某一块领土中立化或非军事化的条约，准许在国际水道或河流自由航行的条约，关于一个国际流域或类似区域的水资源公平利用的条约。委员会研讨条约法，不认为这样性质的条约单凭其本身的力量即具有一项客观制度的

④26 例如某些芬兰边界的安排，亨廷根的非军事化，刚果的租借等等。

④27 哈佛大学法学院国际法研究所编拟的条约法草案（美国国际法学报，（一九三五年十月），第二十九卷，补编四，第三编）。

④28 参看国际法委员会年鉴，一九六四年，卷一，第96页起，第738—740次会议；和同上，卷二，第27—34页，文件A/CN.4/167和Add.1—3，第63条评注，及第184—185页，文件A/5809，第二章，B节，第62条评注。

效力，而对给予非缔约国以契约权的领土主权有约束力。委员会虽承认这样一项条约可能产生客观的制度，但认为这是实施条约和在条约上面加上国际惯例的结果。联合国条约法会议也持同样的看法，维也纳公约关于条约对第三国的效果所订的通则也没有把意图建立客观制度的条约除外。就当前的问題说，如果旨在建立客观制度的条约效力所及的领土发生国家继承，继承国对于该条约也不是真正的“第三国”。由于条约与领土之间的法律关系早在国家继承之前即已存在，所以继承国不能随便援引维也纳公约第三十五条关于非经第三国同意不能以条约义务加于第三国的规定。关于条约继承的规则也须注意。但是按照这些规则，在某些情况下，旨在建立客观制度的条约，除非被认为属于规定有拘束力的特别规定，对于继承国是没有约束力的。同样地，如果是建立客观制度的条约的受益国发生国家继承，按照一般的条约法和继承法，除非该条约被认为是属于这样的特别规定，继承国并不一定就有权主张其被继承国所享有的权利。委员会认为，这种特别规定的存在已有一些理由充分的先例足以证明。

(30) 在讨论国际法庭的诉讼中找出的领土性条约的证据时，已经提到过两个主要的先例。^{④31} 就是自由区案和阿兰德群岛问题，当时法庭都认为作为“欧洲解决办法”一部分的领土性条约制度对于继承国有约束力。早先还有一个例子，牵涉到一项为一般利益而签订的条约的同样因素，是关于在比利时脱离荷兰后，对于为法荷边界上的工事在维也纳公会签订的和平解决办法中所规定的荷兰义务。四国（英、奥、普、俄）显然的立场是，它们不能承认由于比利时脱离荷兰就使这些安排办法所规定的利益发生了任何变化。他们认为，就这些工事和与四国的关系而言，比利时国王所处的地位和所负的义务同革命前的荷兰国王完全一样。比利时对于它能不能被认为受一项与它不相干的条约的约束虽有疑问，但在后来签订的

④31 参看上文第3段至第5段。

一项条约里似乎还是承认了关于某些边界工事它同荷兰处于相同的地位。^{④2} 另一个相仿的例子是维也纳公会最后条款的第九十二条，规定当时在萨丁尼亚主权下的夏布莱和福西尼的中立化。这些规定同维也纳公会所确定并经瑞士一八一五年发表的一项宣言所接受的瑞士中立化有关。一八六〇年萨丁尼亚把尼斯和萨瓦割让给法国时，法国和萨丁尼亚都承认，萨丁尼亚只能把它所有的领土让给法国，而法国接受这些领土应承担中立化条款所规定的义务。法国强调，这些条款是为了欧洲的一般利益所定的解决办法的一部分。这些条款的效力一直维持到第一次世界大战后瑞士与法国协议废止并经协约国在凡尔赛条约第四三五条中同意时为止。^{④3} 在此应当指出，法国自己原是当初维也纳公会所签订的解决办法的一方，所以可以说它不是处在纯粹继承国的地位。即使如此，它应当尊重中立化条款的义务，似乎还是基于它作为萨丁尼亚的继承国，只能接收已受中立化条款约束的领土。

(31) 关于国际河流和运河的制度，也援引了国际解决办法的概念。譬如，一八八五年的柏林决议书制定了刚果河和尼日河的自由航行制度。就刚果河而言，刚果转属于比利时之后，该项制度被认为对比利时有约束力。在一九一九年的圣日耳曼条约里，有几个一八八五年决议书的签署国在它们之间废止了该决议书，代之以一项优惠制度；这在后来的奥斯卡·金案件，在常设国际法庭中提出了这个问题。法庭审理该案时，认为比利时当然继承了一八八五年决议书的义务。因为两条河流沿岸的一些领土都先后成了独立国家，就引起了它们对柏林决议书和圣日耳曼条约的立场问题。关于刚果河，问题出现于贸易和关税总协定，也出现于同欧洲经济共同体的各项联合协定。虽然有关各国对于先前制度的持续问题采取不同的政策，但是似乎都认为它们的独立已使圣日耳曼条约和柏林决议书自然失效。

④2 英国和各国文件，一八一四年至一八一五年。（伦敦，外务部，一八三九年），第45—46页。

④3 同上，一九一九年（伦敦，政府印务局，1922年），第一一二卷，第206页。

关于尼日河，一些新独立的沿岸国家于一九六三年签订了一项新的公约以代替柏林决议和圣日耳曼条约。公约的缔约国在它们之间“废止”了先前的条约和决议书。在签订公约之前的谈判过程中，对于是否有废止的必要，曾有不同的意见。但是表示这种疑问并不是基于不继承，而是基于情势根本变更。^④

(32) 维也纳公会的最后条款成立了一个莱茵河委员会，一八六八年的曼海姆公约对其制度有进一步的规定。第一次世界大战后，凡尔赛条约虽然改组了委员会，但是曼海姆公约的制度仍然有效。至于继承的问题，就委员会的会籍而言，当主权变易时，似乎是适用继承的规则，虽然也许并不是基于什么国际制度或领土性条约的特定继承理论。

(33) 关于一八八八年的苏伊士运河公约，也发生了国家继承的问题。该公约规定了自由通过运河的权利，并且不问是由于条约的规定，或者是由于因此而形成的惯例，公认缔约国和非缔约国都有此权利。所以，公约的缔约国虽然衍生了许多新的国家，就使用运河而言，它们被认为继承国的权利，并不关重要。不过一九五六年在伦敦召开苏伊士运河使用者会议时，曾经一度引起了这个问题。因为有人表示不满说，有些国家没有出席，但也是应当邀请它们参加的；在所举的理由中有一点是，其中有些国家有权以公约缔约国的继承国身分参加会议。^⑤ 这个问题当时并没有结论，这件事至多只能说是显示出，在这一类国际解决办法的例子，有人是赞成继承的。

(34) 也许还可以再研究几个先例，但是未必就能增加对于领土性条约的困难问题的认识。看过这些先例和著作者的意见之后，可以看出一些强烈的迹象，就是认为某些条约把一个制度加于一个领土，以后不论继承国是谁，都对这个领土继续有约束力。还有一些别的因素也时常参加进来，例如主张情势根本改变，主张被继承国权力有限，所以继承国事实上说没有义务要尊重以前的制度。但是，

^④ 参看美国国际法学报，(华盛顿)第五十七卷，第四号，(一九六三年十月)，第879—880页。

^⑤ 联合国，关于国家继承的资料(前引)，第157—158页。

仍有迹象显示，此项原则受到一般的接受。可是无论先例或著作者的意见都没有提出明确的指引，究竟在何时适用这项原则。但是这并不表示，这一类的条约应当包括范围很大的所谓领土性条约。相反地，这一类似乎限于一国根据条约给予使用领土的权利或限制其自己使用领土的情况，这项权利是要附着于一个外国的领土，或是为了一群国家或所有一般国家的利益。简言之，必须含有一项领土制度的性质。

(35) 无论如何，在这里发生的问题，正如同边界和边界制度的例子，在于所继承的是否条约本身，或者在于国家继承是否影响条约的处理结果所设定的制度。实际的情况也许表示可以用任何一种看法。但是委员会认为，在就国家继承对于条约设定的客观制度的效力制定规则时，应当采取在一项条约设定边界制度及其他领土性质的制度时的同一观点。换句话说，规则应当针对由于条约的处理结果所造成的法律形势——制度——而不是对条约的继承。还有，就客观制度说，委员会认为，过去委员会和联合国条约法会议在编订一般条约法时对于设定这种制度的条约所作的决定，也有力地显示出这个看法。

(36) 所以，第三十条同第二十九条一样，只以国家继承影响——或不影响——某个制度来说明关于其他形式的领土制度的法律。困难在于对本条所适用的情况找出加以适当界说的字句。本条分为两项，分别规定：(1)为别国某一领土的利益而设定的领土制度，(2)为一群国家或所有国家的利益而设定的领土制度。

(37) 第三十条第一项(a)款规定，国家继承不影响“有关某一领土的使用或限制使用，经条约特别为了外国某一领土的利益而订有规定，并被认为附属于此等关系领土的各种义务”。同此，第一项(b)款规定，国家继承不影响经条约特别为了某一领土的利益而订有规定，有关外国某一领土的使用或限制使用，并被认为附属于此等关系领土的各种权利。委员会认为，在这些领土制度的情况下，权利和义务必须是附属于某一领土，而不是只附属于负担国或受益国。委员会加上“被认为附属于此等关系领土”字样，其用意不但在强调这一点，并且要表示出通过条

约的施行而设定制度，这种处理条款的作用。

(38) 第二项是类似的关于客观制度的规定，不同的是关于附属于某一领土的要求只限于设定义务所涉的领土；至于条约设定的权利，并没有应附属于任何特定领土的要求，因为这种条约设定权利的制度性质特殊，其设定是为了一群国家或所有国家的利益，不是关于某一个或一些领土。

(39) 就本条目的而言，“领土”一词是指一国任何部分的陆地、水域或空域。但是委员会认为，在本条这样的上下文，这是这个名词的自然含义，没有必要在条文里明文规定。

第六编 杂项规定

第三十一条

关于军事占领、国家责任和爆发敌对行动的事件

本条款各项规定不预断由于某一领土的军事占领或一国的国际责任或国家之间爆发敌对行动而可能引起的关于一项条约的任何问题。

评注

(1) 在本草案里加入这一条，其理由已于上面提到。^{④②} 本条将三种特别事项摒除于本条款草案的范围以外。关于第一种，由于领土被军事占领而引起的有关一项条约的问题，委员会认为，虽然军事占领也许不构成本草案第二条所述的国家继承，但可能引起相类似的问题。因此，只是为了避免误解，似乎也宜于明文规定本条款各项规定不预断军事占领情事可能引起的任何问题。当然，第六条的一般性规定将本条款限于符合国际法的国际继承，已将某些军事占领事件摒除在外；但是该条规定是否足够包含一切情况，似乎不无疑问。

(2) 第二种摒除在外的事项，由于一国的国际责任而引起的关于条约的问题，同样也被维也纳条约法公约的第七十三条摒除在外。委员会在其关于条约法的最后报告里提议这项例外时，曾在相关条文的评注里说明其理由。^{④③} 委员会认为，关于一国的国际责任对于适用条款草案的可能影响，宜有明文保留，以免对于规定这件事的规则同条约法之间的相互关系，可能引起任何错误的观念。国家责任的原则可能在完全正常的国际关系的情况下对于条约法某些部分的施行发生影响。所以，委员会决定，为顾到逻辑和条款草案的完整性，宜于对国家责任的事件作一般性的

^{④②} 参看上文 A 节，第 44 段。

^{④③} 第六十九条。参看联合国条约法会议正式记录，会议文件（联合国出版物，销售品编号 E 70.V.5），第 87 页。

保留。委员会又强调，这项保留的规定需要出以完全概括性的措词，不可使人觉得妨碍了有关国家责任问题所引起的任何原则问题，委员会已经在着手关于国家责任的编纂工作。委员会认为，基于同样的考虑，宜于在本条款里加入一项包括国家责任事件的一般性保留。

(3) 第三种摒除在外的事项，由于爆发敌对行动而引起的关于条约的问题，同样也被维也纳条约法公约的第七十三条摒除在外。第七十三条当初作此规定，不是出于委员会，而是出于维也纳会议本身。委员会当时认为，爆发敌对行动应当认为是完全不正常的状态，关于其法律后果的规则不应视为在国家之间正常关系中适用的国际法一般规则的一部分。维也纳会议对此一般性的观点未表异议，但是认为对爆发敌对行动作一般性的保留还是适当的。诚然，维也纳会议添加这项保留有一个特别的理由；因为公约的第四十二条第二项明文规定，公约的终止或停止生效“必须是援用条约或本公约规定之结果”。即使如此，委员会仍认为，为了一贯，也为了爆发敌对行动对于继承的可能影响，宜于在本条款内再一次列入保留。

第三章

外交代表及其他依国际法应受特别 保护人员的保护及不可侵犯问题

A. 导言

1. 委员会会议经过摘要

54. 委员会在一九七〇年的第二十二届会议内收到安全理事会主席一九七〇年五月十四日的信，附送文件 S/9789 一份，其中抄录荷兰驻联合国代表给他信的原文，认为鉴于对外交代表的攻击次数日渐增多，需要采取步骤确实保护外交代表和确保外交代表的不可侵犯。委员会主席于一九七〇年六月十二日书面答复了这封信，说明委员会过去在这方面所做的工作，并申明委员会将继续研讨此项问题。⁽⁴³⁸⁾

55. 在一九七一年委员会第二十三届会议讨论通过委员会议程的问题时，卡尼先生提议委员会应该考虑是不是可能就对于外交代表和依国际法应受特别保护的其他人员进行谋杀、绑架、和攻击的这种罪行，提出条款草案。⁽⁴³⁹⁾ 委员会承认这个问题又迫切又重要，但是鉴于必须优先完成关于国家在其对国际组织上的代表权条款草案，所以延期作决定。后来在那届会议内，显然可见没有足够的时间来处理其他问题。但是在审议它的一九七二年工作方案时，委员会决定，如果大会提出这样的要求，委员会将在一九七二年的会议内拟订一套关于这个重要问题的条款草

⁽⁴³⁸⁾ 参看大会正式记录，第二十五届会议，补编第10号 (A/8010/Rev.1)，第2—3页，第11段。(国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第273—274页，文件A/8010/Rev.1，第11段)。

⁽⁴³⁹⁾ 参看国际法委员会年鉴，一九七一年，第一卷，第3页，第一〇八七次会议，第38段。

案，以便对大会第二十七届会议提出。^{④①}

56. 大会一九七一年十二月三日的第二七八〇号决议 (XXVI)，除其他事项外，确认国际法委员会报告第 133 段和第 134 段中所表示的意见，尤其是认为关于处理外交代表及其他依国际法应受特别保护的人员的保护和不可侵犯问题是重要迫切问题的意见：(a) 请秘书长邀请各会员国在一九七二年四月一日前对保护外交人员问题提出意见，并将其送交国际法委员会第二十四届会；(b) 请国际法委员会参照各成员国意见尽速研究依国际法应受特别保护的外交代表及其他人员的保护及不可侵犯问题，以期草拟一套关于干犯依国际法应受特别保护的外交及其他人员的条款草案，在委员会认为妥善的最早日期向大会提出。

57. 为了执行以上的决定，秘书长一九七二年一月十一日分发信件，请各会员国在一九七二年四月一日就保护外交人员问题提出意见，以期送交国际法委员会第二十四届会议。

58. 在本届会议中，委员会已经收到二十六个成员国的书面意见，附在本报告的附件内。^{④②} 丹麦在它的书面意见中，并附有关于这个问题的一个称为“罗马草案”的公约草案全文。委员会还收到一份工作文件，内载乌拉圭代表团提送给大会第二十六届会议并准备送交委员会的关于这一问题的公约草案全文（以下简称为乌拉圭工作文件）^{④③}，和由委员会主席卡尼先生编拟的另一工作文件，内载有关侵犯依国际法应受特别保护人员的罪行的条款草案 (A/CN.4/L.182)。^{④④} 委员会还收

④① 大会正式记录，第二十六届会议，补编第 10 号 (A/8410/Rev.1)，第 76 页，第 13 和 14 段。（国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷（第一编），文件 A/8410/Rev.1，第 133-134 段）。

④② 见下文第 页。

④③ A/C.6/L.822.

④④ 将在国际法委员会年鉴，一九七二年，第二卷内印出。

到了秘书处提供的有关这个问题的大量文件，特别有一九七一年二月美洲国家组织大会第三届特别会议在华盛顿所签订的“防止和惩处采取侵害人身罪行和连带的勒索行为的形式而具有国际影响的恐怖主义行为公约”，以下简称“美洲国家组织公约”，^{④④}一九七一年九月二十三日在蒙特利尔签订的“取缔危害民航安全公约”^{④⑤}和一九七〇年十二月十六日在海牙签订的“取缔非法劫持飞机公约”^{④⑥}，以下分别简称为“蒙特利尔公约”和“海牙公约”。这后面的两件文书是由国际民航组织主持完成的。

59. 委员会本届会议一开始就处理这个问题，在第一一五〇至一一五三、一一八二至一一八六、一一八八、一一八九和一一九一至一一九三各次会议中对它进行了审议。在一九七二年五月三日至八日的第一一五〇至一一五三次会议中，举行了初步的一般性讨论。第一一五〇次会议上，委员会设立了一个工作小组^{④⑦}来审查所牵涉的各种问题，并编订一套条款草案，向委员会提出。

60. 在进行一般性讨论中，有人提出：委员会是不是应该自行限制只拟订关于依国际法应受特别保护的人员的条款草案。恐怖主义已经遍及各地，许多无辜人民受到损失。或许应仿照海牙公约和蒙特利尔公约的前例，设法对防止一般的恐怖主义行为提供一些保护办法。有些其他委员疑问：这种性质的公约是不是确实能够提供保护。关于这一点，有人指出，一九三七年十一月十六日国际联盟的防止和惩治恐怖主义公约从来没有被任何一个国家批准^{④⑧}。但是大多数的发言人认

④④ 美洲国家组织公约全文，见美洲国家组织正式记录，OEA/Ser. A/17 (华盛顿，美洲组织秘书处，一九七一年)，第6页。

④⑤ 蒙特利尔公约全文，见国际民航组织，文件8966，第1页。

④⑥ 同上，海牙公约全文，见文件8920，第1页。

④⑦ 参看上文第一章第6段。

④⑧ 国际联盟，正式公报，特别补编第193号，(一九四四年)，第54页。

为，大会第二七八〇号决议 (XXVI) 已经决定了关于这个条款草案的范围和用处问题。

61. 其他委员鉴于所涉及的种种困难问题，特别是应怎样处理“政治罪”的问题和必须维护庇护原则等等，怀疑在第二十四届会议中是不是能完成一套条款草案。据指出：美洲国家组织公约第六条具体规定：“本公约任何规定的解释不可以损害庇护权”。又经指出：领土庇护权是拉丁美洲的传统。鉴于这些困难，并且大会第二七八〇号决议 (XXVI) 只是说：“在委员会认为妥善的最早日期向大会提出”一套条款草案，所以有人要求委员会按照惯例，指派一名专题报告员，对这个问题进行研究，然后再编订条款草案以备委员会审议。

62. 但是大多数参加讨论的委员认为，这个问题有相当的迫切性和重要性，所以委员会理应采取更快速的方法，拟出一套条款草案，而不是指派一个专题报告员；又说设立一个特别工作小组，根据有关保护外交代表和从事国际工作的其他官员的现有文件以及有关劫持飞机等特定恐怖主义形式的那些条约来进行工作，是最有效的办法，可以使委员会订出一套条款草案，以便向大会第二十七届会议提出。

63. 工作小组在工作的初步阶段，从五月二十四日至六月十六日举行了七次会议，结果向委员会提出了一套关于防止和惩治侵犯外交代表和其他受国际保护人员罪行的十二条条款草案的第一次报告 (A/CN.4/L.186)，以备委员会审议。^{④⑨} 工作小组主席鹤冈先生在第一一八二次会议上提出小组报告时指出：为了使委员会的讨论和各国政府以后提出意见方便，工作小组提出的草案是以确保对有关人员给予最大的保护为目标。委员会在一九七二年六月二十日至二十七日间第一一八二至一一八六次，和第一一八八、一一八九次各会议上审议了这个工作小组的报告，并把这套条款草案发还给工作小组，以便参照讨论结果，加以订正。在讨论中，

④⑨ 条款草案全文载于国际法委员会年鉴，一九七二年，第一卷，第一一八二、一一八五、一一八六、一一八八和一一八九等次会议。

大多数的委员会委员表示支持各条款所采取的一般处理方向。有些委员又提出是不是应对政治罪犯特别保留领土庇护原则的问题。但是委员会中一般的意见认为，条款草案中所说罪行的性质不是政治罪行。关于草案第二条内使用“不论动机如何”字样，有些委员讨论了攻击者是不是应该知道被攻击者是受特别保护的人的问题。委员会的共同意见是：应该订出一些规则，规定需要有这种明知的情形。关于所讨论的条款草案的其他方面，委员会大致支持一个结论：认为对这些特定罪行的处罚不得适用一切的期限这一条是太严格了。一位委员认为条款草案没有提供可选择的其它规定，使各国可以表示愿意采择其中一种办法，是其缺陷。

64. 工作小组于六月二十六日、二十八日和三十日又举行了三次会议，然后向委员会提出另外两件包括一套十二条订正条款草案的报告(A/CN.4/L.188)和Add.1^{④50}；(A/CN.4/L.189)^{④51}。委员会在一九七二年六月二十九日至七月三日的第一一九一、一九二和一九三各次会议上审议了工作小组的第二和第三件报告，暂时通过了一项关于防止和惩治侵犯外交代表及其他受国际保护人员罪行的十二条草案。^{④52} 条款草案全文连同评注均载于本章下文。委员会依照规程第十六条和第二十一条，决定把这套临时条款草案向大会提出，并提请各国政府表示意见。

2. 条款草案的范围、目的和结构

65. 根据大会一九七一年十二月三日第二七八〇号决议(XXVI)第三节第2段

④50 同上，第一一九一和一九二次会议。

④51 同上，第一一九三次会议。

④52 条款全文连同评注，见下文B节。

的规定⁴⁵³，本草案的范围限于侵害依国际法应受特别保护的外交代表及其他人员的罪行。但是委员会承认，对这类人员所犯罪行的问题，只是更广泛的恐怖行为罪行问题的一部分。拟订本草案的范围有限的法律文书，是为拟订其他法律规条，以便有效地从事国际合作去防止、制止和惩治恐怖行为，所不可缺少的一步程序。全世界恐怖行为的整个问题，是非常复杂的问题，但是即使不能永远完全消除恐怖主义的罪行，显然仍旧需要减少这种罪行。大会也许会认为应该审议这整个问题。

66. 草案的范围，从对人的观点说，包括依国际法应受特别保护的外交代表及其他人员。国际法早已规定外交代表人身不得侵犯，也就是早已承认对这些代表给予某些豁免和特权，是在主权独立国家间进行外交关系所必要的。⁴⁵⁴不可侵犯的意义包括使外交代表所派驻的国家接受一种责任，对外交代表给予特别保护，即多于其对平民应给的保护。根据国际法，不可侵犯性也适用于使馆的馆舍。这些原则都已经在根据委员会所拟订的关于外交来往和外交豁免条款草案而通过的（一九六一年）维也纳外交关系公约⁴⁵⁵第二十九条和第二十二条内订为法律。这两条的规定如下：

第二十九条

“外交代表人身不得侵犯。……接受国对外交代表应特示尊重，并应采取一切适当步骤以防止其人身、自由或尊严受有任何侵犯。”

⁴⁵³ 参看上文第 56 段。

⁴⁵⁴ 萨托(E. M. Satow): 外交惯例指南，第四版，(伦敦，朗曼斯，格陵，一九五七年)，第 176 页起；森(B. Sen): 外交人员国际法与国际惯例手册 (海牙，尼霍甫，一九六五年)，第 80 页起；瓦特尔(E. de Vattel), 国际公法，或自然法原则 (一八三〇年)，第四册，第七章，转载国际法名著，斯各托(J. B. Scott)编 (华盛顿，卡内基学会，一九一六年)，第二卷，第 314 页起。

⁴⁵⁵ 维也纳外交关系公约全文，见联合国，条约汇编，第五〇〇卷，第 95 页。

第二十二條

“ 1. 使館館舍不得侵犯。……

2. 接受國負有特殊責任，採取一切適當步驟保護使館館舍免受侵入或損害，並防止一切擾亂使館安寧或有損使館尊嚴之事情。……”

委員會對外交來往與豁免條款草案定稿第二十七條（即維也納公約第二十九條的藍本）的評注中說明：

“本條款重申外交代表之人身不得侵犯之原則。就接受國觀點來看，此種不得侵犯性質與使館房舍之情形相同，系指尊重並確保尊重外交代表之人身。接受國必須採取一切適當措施，或許包括視情形需要設置特种警衛，以求達到此目的。外交代表不得侵犯，凡等於直接強迫之措施均予豁免。此項原則，對於外交代表而言，並不排除事關自衛之措施，在特殊情形下亦不排除阻止其犯罪之措施。”^{④56}

關於保護領事館官員和館舍的規定，載於（一九六三年）維也納領事關係公約。^{④57} 該公約第四十條（領事官之保護）規定：

“接受國對於領事官員應表示適當尊重並應採取一切適當步驟以防其人身自由或尊嚴受任何侵犯。”

該公約第三十一條第3段（領事館館舍不得侵犯）規定：

④56 大會正式記錄，第十三屆會議，補編第9號（A/3859），第19頁（國際法委員會年鑑，一九五八年，第二卷，第97頁，文件A/3859，第三章，第二節）。

④57 維也納領事關係公約全文，見聯合國條約彙編，第五九六卷，第261頁。

“ 除本条第二项另有规定外，接受国负有特殊责任，采取一切适当步骤保护领馆馆舍免受侵入或损害，并防止任何扰乱领馆安宁或有损领馆尊严之事情。”

派遣国代表和特种使节团外交职员、以及该团馆舍的不可侵犯，都载于一九六九年特种使节公约。^{④58} 一九七一年委员会在关于国家在其对国际组织关系上的代表权条款草案内，列入了一系列有关国际组织工作的代表团、会议代表团团员和它们的馆舍和设备不可侵犯的规定。^{④59} 根据一般的国际法或国际协议，还有许多的其他人员，或以国家官员身份，或以国际组织官员身份，执行国际关系的工作，也同样地获得特别保护。^{④60}

67. 对于国际法应受特别保护的外交代表和其他人员的暴力侵犯，不仅严重破坏了为保卫和平、加强国际安全和促进各国一般福利而实行国际合作所创设的外交

^{④58} 该公约第二十九条和第二十五条。 特种使节团公约全文见大会第二五三〇号决议 (XXIV) 附件。

^{④59} 条款草案 第二编 (派至国际组织的代表团), 第二十三条和第二十八条; 和 第三编 (派至机构和会议的代表团), 第五十四条和第五十九条, 以及该草案附录 (派至机构和会议的观察员代表团), 第 M 和 N 条。 见 大会正式记录, 第二十六届会议, 补编第 10 号 (A/8410/Rev.1), 第 24 和 26 页, 41 和 43 页, 及 61 页 (国际法委员会年鉴, 一九七一年, 第二卷, (第一编), 文件 A/8410/Rev.1, 第二章, D 节)。

^{④60} 大致, 参看詹克斯 (C. W. Jenks): 国际豁免, (伦敦, 史蒂芬斯, 一九六一年)。

关系，并且阻止了对联合国宪章的宗旨和原则的实行和实现。这种罪行的频率越来越增加，使国际大家庭特别迫切地需要拟订法律规则，以便增强使个人具有安全不受胁迫的气氛；各国或国际组织选派去代表它们同其他国家或组织进行外交的人员，应该在这种气氛中执行他们的任务。这就是本草案的目的。本草案是本于为了有效达成对有关人员的保护和不可侵犯的现有法律义务，试图通过促进国际合作，防止和惩治对这类人员的罪行，来达到目的。

68. 这个草案特别要试图做到，对于有理由相信其曾对受国际保护人员犯有重大罪行的人，不会再有安全避难所。为了达到这个目的，草案集中注意两个要点：它提供法律根据，使一切条约当事国，对这类罪行有权主张司法管辖；它给那些在境内发现嫌犯的国家一个选择，或者引渡他，或者把案件提交主管机构进行诉讼。有关这点的规定，见草案第二条和第六条。

69. 此外，草案设计在对犯罪的防止和惩治两方面进行国际合作，并且按照防治的逻辑顺序而组成。因此，在按对人的第一条和按对物的第二条确定了草案的范围之后，第三条便研究犯罪仍处于准备阶段的情况，并规定了防止这项犯罪的国际合作。第四条是指已经发生犯罪而嫌犯假定已逃去国外的情况。第五条是关于发现嫌犯时应采取的行动。第六条为在境内有嫌犯的国家规定可以选择引渡或把案件提交诉讼，第七条试图规定实际选择引渡的情况。第八条至第十一条讨论对嫌犯起诉时应设立的各项诉讼规定，第十二条规定对各条约当事国间可能发生的争端的解决。

B. 关于防止和惩治外交代表和其他 受国际保护人员罪行的条款草案

第一条

为本条款的目的：

1. “受国际保护人员”是指：

(a) 在外国境内的一国元首或政府首长以及陪同他的眷属；

(b) 按照一般国际法或一项国际协定、因为或由于执行本国或国际组织职务而应受特别保护的任何国家或国际组织的官员，以及其同样应受特别保护的眷属。

2. “嫌疑犯”是指有理由被认为犯有第二条所列举的一项或一项以上罪行的人。

3. “国际组织”是指政府间的组织。

评 注

(1) 本条沿用联合国主持下通过的许多公约中的惯例，说明各名词在适用本条款时所具有的特殊意义。

(2) 第一项规定“受国际保护人员”一词的意义，因此按对人的意义确定了本草案的范围。委员会在选定这个特定名词并决定它的精确含义时，曾在大会第二七八〇号决议(XXVI)第三节第2段内所载委员会的任务规定中取得指导^{④①}。第一项在两款中分别说明这个名词所适用的几类人。在(a)款中，具体指明国家元首或政府首长。这是因为依国际法应给这样地位的人特别保护。这个分段强调在国外旅行的国家元首或政府首长的特殊地位，并且这种地位也给予陪同他的家属。每当一个国家元首或政府首长身在国外，不论他的访问性质是正式的、非正式的或私人的，都应受特别保护。^{④②}有些委员会委员认为“国家元首或政府首长”一词应包括以合议方式执行元首或首长职务的一个组织的成员。但是委员会其他委员

④① 参看上文第56段。

④② 大致参看卡伊艾，现代国际法，(日内瓦，特罗兹，一九六二年)，国际高等研究学院出版物，第40号，第336-346页。

认为，因为本草案有刑法性质，所以本草案适用的人的类别，不可以由类推扩大。委员会同意：各国在订立法律去执行本条款时，应注意宜对一切有国家元首或政府首长地位的人保证给以最大保护。

(3) 委员会也考虑到：阁员级或据有同等地位的人，是不是也应该包括在国家元首或政府首长一类，在外国时应受随时随地的特别保护。委员会决定：虽然有人赞同把这原则扩大到阁员级官员，但是这不可能是根据普遍为国际法所接受的规定，所以不应作这样的建议。^{④③} 当然，一个阁员在外国从事某些正式工作时，应受到特别保护。

(4) 根据本条被认为“受国际保护人员”的其他人员，经(b)款的一系列条件予以定义。这一款规定，这类人是指一个国家或一个国际组织的官员，并且根据一般国际法或一项国际协定，因为或由于执行本国或国际组织任务而应受特别保护。

④③ 关于国家元首、政府首长、外交部长和阁员的地位，参看委员会讨论高级特种使节问题时对这问题的意见：大会正式记录，第二十届会议，补编第9号，(A/6009)，第38页（国际法委员会年鉴，一九六五年，第二卷，第192页，文件A/6009，第三章附件）；同上，一九六七年，第一卷，第157-168页，和第235页，第九二三至第九二五次会议，和第九三七次会议，第68-75段；同上，第二卷，第36, 77, 和第347页，文件A/CN.4/194和Add.1-5,第272-276段，第三章，第十七条之四（新条），又文件A/6709/Rev.1，第二章，D节，第二十一条（大会正式记录，第二十二届会议，补编第9号（A/6709），第15页，第二十一条）。

特别使节公约第二十一条和委员会关于国家在其与国际组织关系上的代表权条款草案第五十条（大会正式记录，第二十六届会议，补编第10号（A/8410/Rev.1），第8页；国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷（第一编），文件A/8410/Rev.1，第二章，D节）都提到国际法给予国家元首、政府首长、外交部长和其他高级官员的便利、特权和豁免。

这一款也扩及同样应受特别保护的这类官员的眷属。

(5) 委员会决定拟订一般性的规定，而不列举在特定公约中所具体指明的各类人员，认为这是最好办法，可以满足大会要尽可能广泛包容的意思。委员会在拟订(b)款时，从以下两件文书中取得启示：美洲国家组织公约第二条指出“国家依国际法有责任予以特别保护的人”；罗马草案第一条指出：

- “(a) 常驻代表团或特别使节团的成员以及领事职位人员；
- (b) 负正式任务的国家民政代表；
- (c) 执行正式任务的国际组织职员；
- (d) 具有为完成国际技术合作或技术援助协定所规定的民事任务而到国外并在国外工作的人；
- (e) 上述各类人员的眷属”。

(6) 根据(b)款，一个国家或国际组织的官员，是不是应被视为“受国际保护人员”，取决于在他或他的馆舍被侵犯的当时当地，按照一般国际法或一项国际协定，他是不是因为或由于执行正式职务而应受特别保护。因此，在东道国或接受国以外国家中度假的外交代表，通常不应受特别保护。有的委员提议：如果公约的目的是要减少对应受国际保护的人员本身所发生的攻击，则不论他们是在外国进行正式职务或休假，公约应都适用。绑架可以在任何一个地方进行，同样地达到对东道国或派遣国施予压力的目的。大体上，委员会认为：关于不可侵犯和特别保护的要求的现行规则，不宜照此意义加以扩大。本条款草案的基本目的，是保护各国间来往的系统；扩大对在第三国休假的外交代表（该国很可能不知道他们在国内）等人的特别保护，在现行有效的各国际公约或国际法有关规则之下，是没有理由的。^{④④}

④④ 维也纳外交关系公约第四十条，维也纳领事关系公约第五十四条，特种使节公约第四十二条，和委员会关于国家在其对国际组织关系上的代表权条款草案第七十八条——都是关于经过第三国国境问题——规定：第三国应给予有关人员不得侵犯权，并确保他在赴任、返任、或在接受国或东道国执行任务或返回派遣国时经过国境中所需的其他豁免。

(7) “特别保护”一词在(b)款内的用法，适用于一切应享有不可侵犯权利的官员，也适用于一切其他应享较有限的保护的人员。并且，使用“一般国际法或一项国际协定”一词的明白意义是：就国家官员而言，受国际保护的人员，是指不是为负有给予特别保护责任的国家以外服务而是为别的国家服务的人员。一位委员促请注意，所有受特别保护的人员当然有义务不干涉东道国或接受国的内政事务，特别是不直接、间接干涉反叛的运动。委员会的一致意见是：这种责任已是充分地规定在维也纳外交关系公约第四十一条等条款内。^{④⑤}

(8) “一般国际法”一词是用以补充“一项国际协定”。如果没有“一般国际法”这一词，则驻在不属于维也纳外交关系公约或类似条约当事国境内的外交代表，将不属(b)款所包括的范围。此外，这个用语的意义，是为着兼顾国际法上的其他发展，例如需要保护在特种使节团中的派遣国代表，和特种使节公约所指的特种使节团中外交职员；一九七一年委员会所通过的“关于国家在其对国际组织关系上的代表权条款草案”所指的代表团团长，外交职员以及行政和技术职员；以及同一条款草案所指的会议代表团团长，其他代表，外交职员以及行政和技术职员。委员会的一位委员建议：应该提到根据东道国和接受国国内法对外国官员的保护，因为这种法律可能包括一般国际法或一项国际协定所称受特别保护人员以外的几种人员。但是委员会认为不必作这项补充。

(9) 按(b)款中规定而视为根据国际协定应受特别保护的“受国际保护人员”，可以举出以下几种为例：维也纳外交关系公约所指的使馆外交代表和行政及技术职员；维也纳领事关系公约所指的领事官员；联合国特权及豁免公约^{④⑥}第五条和第七条所指的联合国官员；联合国特权和豁免公约第六条所指的负联合国任务的专家；

④⑤ 并规定在领事关系公约第五十五条，特种使节公约第四十七条和委员会关于国家在其对国际组织关系上的代表权的条款草案第七十五条内。

④⑥ 联合国特权和豁免公约全文，见联合国，条约汇编，第一卷，第15页。

和专门机构特权和豁免公约⁴⁶⁷第六条和第八条所指的专门机构官员。各国在订立使本条款草案生效的法律时，对于决定按对人的意义的适用范围时，最好考虑到需要保护各式各样的外国官员免受恐怖主义的侵犯。

(10) (b)款所指的应受特别保护必须是因为或由于执行职务。“因为”一词特别指接受国或东道国所给的特别保护；“由于”一词是指过境国所给的特别保护，这是维也纳外交关系公约第四十条规定应该给予的。

(11) 关于(b)款也订有规定的眷属，“同样”一词是用以强调：他们应受特别保护的權利，不是本草案的规定，而是象官员们一样，必然出于一般国际法或一项国际协定，因此也适用于发生侵犯的时间地点规定。因此，如果一位外交代表被派驻在维也纳外交关系公约的当事国，则根据该公约的第三十七条，并受该条规定的限制，他的夫人应受特别保护。

(12) 第二项是讨论“嫌疑犯”一词的含义。委员会认为使用这一名词来清楚说明下一问题，是有用的，即：为了对一个人发动本条款所设想的程序，必须有理由相信他曾犯有一项本条款草案所称的罪行。

(13) 第三项是重述维也纳条约法公约⁴⁶⁸第二条一(i)和关于国家在国际组织关系上的代表权条款草案第一条一(l)所订的“国际组织”一词的意义。委员会考虑：给国际组织官员的保护，是不是应限于有全球性的国际组织的官员。委员会的结论是：就保护而言，那些引起限制关于国家在其对国际组织关系上的代表权条款草案的范围的特别考虑，并不适用。许多各种性质国际组织所完成的重要而不可或缺的工作，使委员会决定把本条款第一项(b)款的范围扩充到不只包括有全球性的国际组织，也包括区域性组织和其他政府间组织。

⁴⁶⁷ 专门机构特权和豁免公约全文，见同上，第三十三卷，第261页。

⁴⁶⁸ 条约法公约全文，见联合国条约法会议正式记录，会议文件（联合国出版物，销售品编号：E.70.V.5），第289页。

(14) 有人建议：鉴于它们的特殊性，象国际红十字会委员会这类的人道组织应该同样包括在内。委员会决定不宜提议把特别保护的概念扩充到政府间组织以外的官员。

第二条

1. 每一当事国应将下列罪行不论发生在其领土以内或以外，列为其国内法上的罪行，即：不论动机为何，故意：

- (a) 暴力攻击受国际保护人员的人身或自由；
 - (b) 暴力攻击受国际保护人员的办公用馆舍或私人寓所而可能危及他的人身或自由；
 - (c) 威胁进行任何这类攻击；
 - (d) 企图进行任何这类攻击；
 - (e) 参预任何这类攻击为从犯。
2. 每一当事国应顾及这种罪行的严重性而科以重罚。
3. 每一当事国应采取必要措施，对这类罪行确立管辖权。

评 注

(1) 第二条的规定论及两个不同而有关连的事项：(a) 列举本草案适用的罪行，从对物的观点决定本草案的范围；(b) 决定当事国诉究和惩治这类罪行的权力。

(2) 第一点见于第一项，其中说明这种罪行首先包括暴力攻击受国际保护人员的人身或自由，或暴力攻击这类人员的办公用馆舍或私人住所而可能危及他的人身或自由（(a)和(b)款）。接着是一系列附属罪行，威胁或企图进行任何这类攻击，或参预罪行为从犯。（(c), (d), (e)款）。

(3) 蒙特利尔公约、海牙公约、乌拉圭工作文件和罗马草案的第一条，以及美

洲国家组织公约的第二条，也都有说明此等文书所称罪行的规定。在上述的最后两文件中，曾具体指出“绑架、谋杀、和其他伤害国家有责任予以特别保护的人的生命或身体（人身）”等个别罪行。⁴⁴⁹ 委员会有些委员认为这样列举条款草案所指个别罪行的办法较好。支持这种观点的主要根据是：有关刑事的条款应尽可能求其具体，因为这样可以限制对所列罪行的解释。

(4) 但是委员会认为，使用一般性的“暴力攻击”一词较好，以便能确实包括各种严重罪行，同时避免引起在将由许多国家接受的公约上列举具体罪行的困难。如果采用列举个别罪行的办法，在一百多种刑法系统内，可能会发现对谋杀、绑架或严重身体伤害的不同定义，因为这样，显然就必须对这些罪行给予精确的定义，以备重行列入国内法中，这是很困难的作法。委员会觉得，要对这些特定定义达成协议，也许是不可能的。因此，委员会决定，由各当事国对合乎暴力攻击人身或自由和办公用馆舍或寓所这一概念的特定罪行，自行引用国内法上的各种定义，或者于必要时修订国内法，以便执行本条款。

(5) 如前所述，第二条第一项(a)款是关于暴力攻击受国际保护人员的人身或自由，例如对这类人员的谋杀、伤害或绑架。(b)款是关于暴力攻击受国际保护人员的办公用馆舍或私人寓所而可能危及他的人身或自由。它含有一项美洲国家组织公约、乌拉圭工作文件或罗马草案所不载的原则。这些暴力攻击——用炸弹攻击大使馆、强行进入外交代表团的房舍或对大使住所射击等——最近发生的次数如此频繁，以致不能不把它们列入本条款草案中。同样地，一般性的“暴力攻击”一词，使各国可以按照国内用法来决定所涉罪行的范围。应该注意的是，(b)款不是

⁴⁴⁹ 例如，美洲国家组织公约第二条如下：

“为本公约的目的，凡是绑架、谋杀和其他伤害国家依国际法有责任予以特别保护的人的生命或身体的行为，以及与这些罪行连带的勒索行为，不论动机如何，都视同具有国际影响的普通罪行。”

要包括对受保护馆舍的不重要侵犯。此外，委员会认为在第一条内不必要就“办公用馆舍”和“私人寓所”等词列入名词用法，因为它认为这些名词已有明确的、一般通用的意义。

(6) 第一项(c)和(d)两款是分别关于威胁和企图进行任何(a)和(b)两款所指的暴力攻击。(e)款是关于参预任何这类攻击为从犯。威胁的概念见于海牙公约第一条。企图和参预也见于海牙公约、蒙特利尔公约和乌拉圭工作文件内。在大多数刑法系统中，威胁、企图和参预为从犯都是定义明白的概念，所以在本草案内不需要详细解释。但是应该指出：关于威胁的规定的范围和是否有把这类罪行列入的需要，都有人表示关切。

(7) 和乌拉圭工作文件不同，第一项不包括阴谋进行(a)和(b)款所指的任何暴力攻击，因为在各刑法系统中，对阴谋的定义大不相同。有些刑法系统甚至不承认阴谋是一种单独的罪行。

(8) 如第一项中所指出的，(a)至(e)款列举的行为，如是故意，即为罪行，不论动机如何。“故意”一词类似蒙特利尔公约第一条的规定，是用来表明：罪犯必须知道受害人所享有的受国际保护人员的地位；并且为了消除关于下面一点的任何怀疑：某些可能被误认为在(a)和(b)款范围以内的罪行，不适用本条款的规定——例如因另一方的疏忽而造成受国际保护人员在车祸中受重伤的情形。

(9) 虽然犯罪意图被认为是第二条所指罪行的不可缺少因素，但是“不论动机如何”仍重申了普通所接受的法律原则，即：进行犯罪行为的意图，而不是引致犯罪的原因，是主要问题。这一词见于美洲国家组织公约第二条和乌拉圭草案第一条。因此，举例说，即使绑架大使的人可能出于他认为——或当事国认为——最高贵的动机，当事国仍必须执行公约的要求。

(10) 第二条的第二个重要点是：第一项引进普遍性原则，作为对该条所举各罪行主张管辖权的根据。第一项的规定，决定了一个管辖权的根据，相同于对海盗主张管辖权的情形，所以就管辖权而言，使本草案和那些规定在防止和制止整个国

际大家庭所关切的罪行上彼此合作的所有公约，属于同一类，例如奴隶贩卖和运销麻醉品等；^{④70} 因此要求每一当事国把所述的行为列为其国内法上的罪行，不论该罪行发生在那里。应该指出：不象海牙公约、蒙特利尔公约和罗马草案使用“Offence”^{*}一词，本条款是使用“Crime”^{*}字样。在海牙公约和蒙特利尔公约内，因为它们要指的犯罪行为，属于新型，所以可以用“Offence”。本草案所指的行为，通常在国内法立法上都被称为 Crime，所以在第二条内也称为 Crime。

(1) 第一项的规定，是要为行使广义的管辖权，包括实体的和程序上的刑法管辖权，提供根据。为了免除对这一点的任何可能的怀疑，委员会决定在第三项内列入确立管辖权的具体要求，和海牙公约、蒙特利尔公约和罗马草案内所见的相同。

(2) 第二条第二项规定：第一项所列出的罪行应“顾及这种罪行的严重性而科以重罚”。有些委员会委员建议应取消关于罪行严重性的字样，因为不适当也不必要。他们认为，罪行的性质是判刑的首要决定条件；如果因为受害人是受国际保护人员而不是普通公民，就要求对同样行为判处更重的刑，将成为引起恶感的区别。但大多数的委员会委员认为指明罪行的严重性是适当的。他们指出：大家都承认受害人的正式身份的确影响到罪行的严重性。有人提出谋杀执勤警察的行

④70 例如，一九六一年麻醉品单一公约第三十六条第1段规定：

“以不违背缔约国本国宪法上之限制为限，缔约国应采取措施，务使下列各项犯罪行为出于故意者悉受惩罚，其情节重大者，科以适当之刑，尤应科以徒刑或其他褫夺自由之刑罚：违反本公约规定之麻醉品之种植、生产、制造、提制、调制、持有、供给、兜售、分配、购买、贩卖、以任何名义交割、经纪、发送、过境寄发、运输、运入及输出，以及任何其他行为经该缔约国认为违反本公约之规定者。” 联合国条约汇编，第五二〇卷，第252页。

* 中文均译为“罪行”。

为作为普通证例。此外，海牙公约第二条和蒙特利尔公约第三条对两公约所指的罪行同样地要求科以重罚。列入第二项最后一句，是要强调：对从事国际间工作的人进行暴力攻击，对于各国所赖以维持国际和平、秩序的外交渠道，是一个严重威胁。因此，这种攻击应以刑罚予以阻止，而判刑应考虑到这些攻击所伤害的世界利益的重要性。

第三条

各当事国应以下列方式进行合作，以防止第二条所称的罪行：

(a) 采取措施，以防止在其本国领土内策划此种罪行，不论此种罪行将于本国领土内发生，或在其他领土内发生；

(b) 交换情报，并协调为防止此种罪行发生而采取的行政措施。

评 注

(1) 第三条里的规定，目的在求以更有效的措施，特别是通过国际合作，来防止第二条所称的罪行。要作到这一点，必须规定各当事国负有双重的义务，采取措施制止在其领土内策划此种罪行（不论此种罪行将于何处发生），并交换情报和协调所采有助于防止此种罪行发生的行政措施。

(2) 第三条大致上是仿照美洲国家组织公约第八条(a)款和(b)款及乌拉圭草案第九条(a)款和(b)款的规定。本条(a)款载列了沿用已久的一项国际法原则，即每个国家应该确保本国领土不被利用来策划要在其他国家发生的罪行。^{④⑦}此外，其中明确提到，如果在策划中的罪行打算在其本国领土内进行，各当事国都有义务采取预防的措施，这个义务，不但符合国际原则，而且符合例如维也纳外交关系公约和领事关系公约等所载关于确保不可侵犯性及保护的更特别的规定。

(3) 本条与本草案里，其他规定一样，是以载列一般原则为限，对于规定的义务的执行方式，不加赘述。(a)款所规定的措施的性质和范围，以及(b)款所规定的情报和行政措施的性质和范围，应由各国按照本身特殊经验和需要来决定。这种

④⑦ “国际法规定每个国家政府应以‘适当的努力’，来防止在其境内进行对与其和平相处的另一国家或该国人民所作的罪行……”（美国对阿尔荷纳案，美利坚合众国，最高法院，第一二〇卷，一八八六年十月（纽约，Banks Law Publishing Co.，一九一一年），第484页）。

措施当然会按照各种不同情况的需要，包括警察和司法方面的行动。在这方面，委员会讨论到东道国和接受国保证采取适当步骤保卫应受国际保护的人员和房舍的责任。所谓适当步骤，显然依各地情况而大有不同。重大罪行比率很高的城市，或有恐怖主义集团存在的城市，所需要的一种保护，比起没有这些因素存在的城市所需要的保护，范围要大得多。在前一种情况下，东道国或接受国也许必须以大量财源用于预防措施，不过它有明确的责任来采取一切必要的预防措施。

第四条

当事国境内发生第二条所称的一件以上罪行时，该国如有理由认为嫌疑犯已逃离其领土，应与发生罪行有关的一切实况及关于嫌疑犯姓名的所得一切情报，通知一切其他当事国。

评 注

(1) 本草案中有一系列的条文，规定通知制度是有效执行草案所规定义务的必要方法，其中以本条为第一项规定。海牙公约、蒙特利尔公约、或美洲国家组织公约里面，都没有规定类似的义务。委员会认为，在本条所称的情况下，当事国境内发生此种罪行时，应有义务将分别关于罪行及嫌疑犯姓名的一切适当实况和所得情报，通知所有其他当事国。通知的方法可能因个别案件而异，所以，致送通知时应采取的方式完全由该国自行选择。

(2) 本条并不规定“其他当事国”接到情报以后应采任何特别行动。这是因为假定会采用对付通缉罪犯的标准程序。这种程序可能因为国家不同，而且因为个别案件的情况，而有差别，因此，似乎不应订有一项笼统的规则，规定接到情报以后应采行动的任何明确义务。

第五条

1. 嫌疑犯所在地的当事国应采取其国内法规定的适当措施，保证嫌疑犯在场受起诉或引渡。这种措施应立即通知犯罪地国家、嫌疑犯的隶籍国、所涉应受外交保护人员的隶籍国，以及一切有关国家。

2. 任何人员经依本条第一项的规定对其采取措施时，应有权即与距离最近的隶籍国适当代表取得联络，并由该国代表一人前往探视。

评注

(1) 第五条的规定是关于发生第二条所称任何罪行以后在一个当事国领土内发现嫌疑犯行踪时应立即采取的行动。考虑这些规定时，应顾到第一条所规定必须有理由相信嫌疑犯犯有第二条所称一项以上的罪行。本条一方面保障嫌疑犯的权利，但规定境内发现嫌疑犯行踪的当事国，在决定应否引渡嫌疑犯或依第六条规定将案件交由主管当局进行起诉以前，有义务采取适当措施，防止嫌疑犯逃走。

(2) 第五条大致上是仿照海牙公约和蒙特利尔公约第六条的规定。与这个后一条款的情形一样，第五条在第一项第二句里面明确提到特别有关的各个国家，不论这些国家是不是本约的当事国，以保证将所采措施通知这些国家。这项规定的目的有二。第一，应当通知追缉嫌疑犯的各国说已经发现嫌疑犯的行踪。第二，这也可使与发生的某项罪行特别有关的任何国家可以决定是否打算要求引渡，并开始编制必要的文件和收集所需的证据。

(3) 本条第二项的目的在保障嫌疑犯的权利，借以在这个特殊方面加强第八条规定的一般义务。这项规定与许多领事协定中所载的规定相似。^{④72}

④72 在领事法方面，关于领事人员与派遣国国民取得联络和接触的一般规则，已经载入维也纳领事关系公约第三十六条。

第六条

嫌疑犯在其领土内的当事国，如不引渡嫌疑犯，应该毫无例外或不正当的迁延，将案件交付主管当局，依照本国法律规定的程序起诉。

评 注

(1) 第六条载列了“引渡或审判”的原则，这个原则是本草案全部的基础。美洲国家组织公约第五条、海牙公约和蒙特利尔公约第七条、及乌拉圭工作文件第四条，都是以这个原则为基础。本条规定嫌疑犯在其领土内的当事国可以选择引渡罪犯，或将案件交付主管当局起诉。换句话说，嫌疑犯在其领土内的当事国必须执行本条规定的两个选择办法之一，至于应采用那一个办法，则由该国自行决定。当然，嫌疑犯在其领土内的国家可能没有接到引渡的要求，在这种情况下，该国实际上丧失了一个选择办法，除了将案件交付当局起诉以外，便别无他法。在另一方面，即使该国接到引渡的要求，但是基于它所认为适当的理由，仍可以将案件交付主管当局起诉。有些委员很关心要保证“不遣返”原则不受损害。本条草案明确规定了这一点。因此，如果领土内发现嫌疑犯的国家认为嫌疑犯在要求引渡的国家境内不会得到公平的审判或将遭受任何一种虐待，便可以而且应该拒绝引渡的要求。

(2) 嫌疑犯在其领土内的当事国如果不将罪犯引渡，便有义务将案件交付其主管当局起诉。有些委员认为应该说明白，本条并非在刑事案件起诉方面对负责决策的当局施行束缚。本条草案显然没有规定有义务施行惩罚或进行审判。嫌疑犯在其领土内的国家一旦将案件交付其主管当局起诉，便已履行了所负义务，就大多数国家来说，这个主管当局想必是属于司法性质的。起诉与否，应由这个当局决定，但应遵守条约法通常规定按照一切有关情节，诚意作出决定。即使主管当

局所采决定是不进行刑事审判的程序，当事国依本条规定在这个案件上所负义务也告完成。为了进一步强调本条规定的义务的确切性质，委员会认为宜在结尾加列“依照本国法律规定的程序”一句。

(3) 第六条大体上是仿照海牙公约和蒙特利尔公约第七条及罗马草案第四条，这两条的条文完全相同。第六条没有保留“不论罪行是否在其领土内发生”一句，鉴于本草案第二条第一项所载关于领土以外管辖权的规定，这句话似乎是多余的。在另一方面却增加了“……或不正当的迁延”一句，是为了防止不正当地拖延时日，借以阻止实际执行这个义务；同时，这句话是为了保证嫌疑犯受防范扣押不超出合理和公平的限度，因之在这个特别事项上加强了第八条所规定的一般义务。

(4) 本条里面没有包括蒙特利尔公约、海牙公约和罗马草案中的相应条文的第二句，这句话的原文为：“主管当局所采决定应依照该国法律规定对付一般重大罪行案件的同样方式”。在讨论本条时，有人主张上述第二句应该全文保留，指出当时出席海牙会议和蒙特利尔会议的国家，经过同样研究以后，才通过这句话，规定对负责决定起诉或不起诉的人员，应有某种限度的宽容。如果不载列这句话，曾经在海牙会议和蒙特利尔会议主张采用这个条文的国家，可能认为这条草案不能接受。但因为已规定了当事国应负的义务是将案件交付其主管当局起诉，所以委员会认为如果订立明确规定，说明主管当局应以那种方式来执行它依国内法律所负的职务，便是超出了本草案的范围。而且，因为有了本草案第二条的规定（尤其是其中第二项），任何这种规定似乎都是多余的。最后，因为这句话可以解释为目的在保证嫌疑犯的权利，所以鉴于第八条的规定，这句话似无必要。委员会普遍认为，在第六条后面增加“依照本国法律规定的程序”一句，更能适当地收到蒙特利尔公约和海牙公约里面这一句话希望得到的一切效果。

第七条

1. 各当事国之间任何现行引渡条约中，倘未将第二条所称的罪行列入应该引渡的罪，也应将此种罪行视为属于引渡条约中所列应该引渡的罪。当事国承允在将来彼此所订各项引渡条约中，将此种罪行列为应该引渡的罪。

2. 一当事国如果规定以订有条约为引渡的条件，但从未与之订立引渡条约的另一当事国接到引渡要求时，如果决定引渡，得视本条款为引渡犯罪的法律根据。引渡须依照被要求国家法律所规定的程序办理。

3. 凡未规定以订有条约为引渡条件的当事国，应该彼此间承认此种罪行为应该引渡的罪，但须依照被要求国家法律所规定的程序办理。

4. 在第五条第一项所规定的通知致送后六个月内，领土内发现嫌疑犯的当事国如果接到罪行发生地国家提出的引渡要求，此种要求应较其他引渡要求有优先权。

评注

(1) 第七条的规定是第六条规定的必然结果。在讨论本条与第六条之间的关系时，有人表示很关心，认为应该说得非常清楚第七条的规定是为了帮助执行第六条规定的选择办法，而不是要规定应以引渡的办法为主。委员会认为第六条和第七条的条文已经完全消除了这种疑点。

(2) 如果要使第六条所承认的选择有效，其中规定的两种选择办法，应该在当事国领土内发现嫌疑犯的时候，都可以实行。因此，本草案中应该提供法律根据，遇在种种情况下引渡嫌疑犯时，使境内有嫌疑犯的国家可以有真正的而不是有名无实的选择。第七条便是设法详细订立这种规定。第一项适用的情况是有关国家之间订有现行的引渡条约，但其中并未载列要求引渡的罪行。第二项所适用的情况是当事国规定以订有引渡条约为引渡的条件，而在提出引渡要求的时候，并无

这种条约存在。 第三项所适用的情况是当事国没有规定以订有引渡条约为引渡的条件。 美洲国家组织公约、海牙公约、蒙特利尔公约、罗马草案和乌拉圭工作文件中，都载有关于引渡的法律根据的类似详细规定。

(3) 第七条大体上是仿照海牙公约和蒙特利尔公约第八条，及罗马草案第五条。蒙特利尔公约这条条文第一项第一句为：“此种罪行应视为属于各缔约国之间现行任何引渡条约中所列应该引渡的罪”。 本条第一项第一句的措辞不同，这是为了强调本草案与海牙公约和蒙特利尔公约之间的差别。 这两项公约里面规定的是大多数引渡条约不载列的几种新见到的罪行，所以才需要第八条的措辞。 本草案第二条所载的罪行，大多数却是所有国家的国内法里已经有规定的重大罪行，所以通常列入现行的引渡条约，并分为谋杀、绑架、投掷炸弹、闯入等类。 此外，第一项第一句里“所列”两字改为“列入”，以便强调此处所指的是引渡条约内关于“应该引渡的罪”的明确规定。 这种规定所采用的方法可能实际上是应该引渡罪行的一览表，也可能是用惩罚的标准来表示，也就是说，按照规定惩罚的轻重来表示应该引渡的罪。^{④3} 就采用惩罚为标准的引渡条约来说，虽然第二条第二项的规定本身似乎足以达到第七条第一项的目的，但是，为了使这一点不致发生疑问，委

④3 引渡条约里通常所列的罪行，包括谋杀、殴打致死、使人肢体残缺、海盗行为、纵火、强奸、抢劫、盗窃、伪造文书、伪造钱币、侵吞公款、绑架（参看例如一八六一年十二月十一日墨西哥同美国所订的引渡罪犯条约第三条，见 G. P. Sanger 编：美利坚合众国成文法，条约和宣告，第十二卷，（波士顿，Little, Brown 书局，一八六五年）第 1200—1201 页）。 关于条约条文中按照规定惩罚的轻重说明各种罪行的例子，见一九三三年十二月二十六日在蒙得维的亚缔结的美洲引渡公约第一条(b)款（国际联盟，条约汇编，第一六五卷，第 45 页）。 并参看哈佛大学法学院国际法研究所的引渡公约草案第二条（美国国际法杂志补编，华盛顿，一九三五年一月和四月，第二十九卷，第 1—2 号，第 21 页）。

员会认为必须强调这项规定是要包括一切引渡条约在内，不论其中是用那种方式说明应该引渡的罪。

(4) 第二项第一句里面采用“如果决定引渡”等字，来代替蒙特利尔公约、海牙公约和罗马草案中所用的“自行选择”等字，以便进一步说明第七条的规定与第六条的规定之间的关系。后一种说法可能使人对被要求国可以选择的办的优先次序，发生错误的印象。第六条规定国家可以自行选择决定引渡或将案件移交主管当局起诉。该国如果选择第一种办法，便有权在第七条第二项所规定的情况下，考虑以本草案作为法律根据，以便实施该国在这个案件上所选择的办法。

(5) 第七条第二项和第三项中都采用了“所规定的程序”等字，来代替蒙特利尔公约、海牙公约和罗马草案中“所规定的其他条约”等字，以便说明关键在于有效地执行被要求国所采取有关引渡的决定。

(6) 第七条第四项是新增的规定，目的在应付引渡要求发生冲突的情况。领土内有嫌疑犯的当事国可能接到各方的要求，其中应以罪行发生地国家所提出的要求为优先。第四项里这样规定，只是重申公认在管辖问题上以治内法权的原则为第一。以上规定的优先次序办法，只限在第五条第一项所规定的通知致送后六个月有效。委员会认为这段时间不但足够鼓励所在地国家迅速提出引渡要求，而且足够办理以正常方式提出此种要求时所规定的手续。在这方面，委员会认为必须强调上述规定的时限无论如何不得妨碍第六条中所承认当事国的选择自由。如果一当事国行使该条规定的选择权，在六个月以内已将案件交付主管当局起诉，在这个期限届满前，纵使接到罪行发生地国家提出的引渡要求，也不影响该条规定的诉讼程序。不过，就本条款草案而言，并不妨碍该当事国结束本身行动而接受这项或任何其他引渡要求。

(7) 鉴于第二条里关于治外法权的规定，第七条里便不载列与海牙公约、蒙特利尔公约和罗马草案中相当条款第四项类似的规定。

第八条

就第二条规定的任何罪行进行诉讼时，应保证与诉讼有关的任何人员，在诉讼的一切阶段中，受到公平待遇。

评 注

第八条取法于美洲国家组织公约第四条和第八条(c)款，以及乌拉圭工作文件第四条和第九条(c)款，其目的在从发现嫌疑犯的时候起，保障嫌疑犯的权利，并采取措施保证他留在原地，直到案件作成最后决定为止。“公平待遇”一词是属于一般性的，所以要比“适当程序”，“公平讯问”或“公平审判”等较常用的名词，更为可取，这些常用名词可能被人用技术性的狭义来解释。“公平待遇”一词是要包括公认的被拘或被告人员应得到的一切保证。这些保证的例子载于一九六六年十二月十六日大会第二二〇〇号决议(XXI)中通过的公民及政治权利国际盟约。^{④77} 若干其他条文的评注中已经指出，历来在显有必要采取这种行动时，都对嫌疑犯提供特别保护。

第九条

第二条所述罪行的法定起诉期限，应依照各当事国国内法所规定最重大罪行的

^{④77} 公民及政治权利国际盟约全文，见大会第二二〇〇A号决议(XXI)附件。公约第十四条，除了其他事项以外，在第一项中规定：“人人在法院或法庭之前，一律平等。任何人受刑事控告或因其权利义务涉讼须予判定时，应有权利受独立无私的法定管辖公正公开审问……”。该条第二项至第七项详细规定若干最低限度的保证，特别是与刑事控告判决有关的保证。

起诉期限。

评 注

(1) 本条为委员会相当详细讨论的对象。有些委员认为，鉴于有关的罪行对维持国际关系的影响，并鉴于许多此类罪行具有阴谋的性质，本条款草案中应规定对这种罪行起诉的时效不可加以限制。另有若干委员则反对条款草案中提到这个问题。他们认为罪行规定期限的基本目的适用于本条款草案所述的罪行。这些目的包括保护无辜人员，以免在过时太久而无法取得证据提出辩护的时候，受到控告。委员会所通过的第九条是代表这两种意见的折衷。但是，若干委员对于这个折衷办法的适当性，表示怀疑。

(2) 本条的规定是为了避免因为有关第二条所述各种罪行的限制性法规的适用，特别是因为时效期限很短，而使本草案的目标不能实现。因此，本条按照这种罪行的严重程度，说明适用的时效限制。在国内法中，一项罪行的严重程度，可以按其所判惩罚的轻重来衡量，通常是与所定时效期限的长短成正比。因此，第九条的规定是本草案第二条第二项的规定所产生的结果。

(3) 第九条只规定对可以起诉的时间的时效限制。其中并未说起惩罚方面的时效。这一点表示当事国依据第六条规定可以取舍的两种选择办法之一的性质，即不加惩罚，而将案件交付其主管当局起诉。本条的规定显然不是要适用于刑法制度中没有时效规定的当事国。

第十条

1. 各当事国应就第二条所述罪行提出的刑事诉讼，彼此提供最大限度的协助，包括供给为诉讼所必需的一切所得证据。

2. 本条第一项的规定不妨碍任何其他条约所载关于互相提供司法协助的义务。

评 注

(1) 第十条规定彼此提供最大限度的司法协助的义务，借此谋求各当事国就第二条所述罪行提出的刑事诉讼，彼此进行合作。司法事项上的互相合作是各国经常关心的问题，也是无数双边和多边条约的主题。本草案各当事国之间所订任何此种现行条约所产生的义务，在本条中得到充分保全。

(2) 第十条大体上是仿照海牙公约第十条、蒙特利尔公约第十一条和罗马草案第六条的规定。乌拉圭草案第九条(e)款中也载有关于彼此提供司法协助的规定。本条第一项里面增加“包括供给为诉讼所必需的一切所得证据”一句，以保证本条不致被人根据“彼此提供司法协助”一语有时候所含有的狭窄的技术性意义，而作狭义的解释。显然，如果嫌疑犯要在罪行发生地国家以外的其他国家受审判，便必须向审讯案件的法院，依照该国法律规定的方式，提出证词。此外，一部分必要的证据可能在第三国境内。因此规定所有当事国都有这个义务。最后，第二项中用“司法协助”一语，代替性质相同的各项公约中所用“刑事问题上的协助”一语，以免发生任何可能含糊的地方。

第十一条

进行诉讼所在地的当事国，应与与嫌疑犯有关的法律诉讼的最后结果，通知联合国秘书长。联合国秘书长应将这项资料致送其他各当事国。

评 注

有了本条，草案中所规定的通知办法便趋于完备。这条条文说到与嫌疑犯有关的法律诉讼的最后结果。将这种结果通知其他各当事国，是保证这些国家和有

关个人的利益受到保护的有效方法。海牙公约第十一条和蒙特利尔公约第十三条分别载有类似本草案第十一条的规定。根据这两条文的规定，民航组织被列为接受上述最后通知的机构。第十一条则规定各当事国，通过联合国秘书长的传达，接受最后的通知。

第十二条

选择条文 A

1. 各当事国之间因本条款的适用或解释而发生的任何争端，如未经协议方式解决，得由任何争端当事国提交一个依本条规定设立的和解委员会处理，并以书面通知其他争端当事国和联合国秘书长。

2. 和解委员会由委员三名组成。每一争端当事国指派委员一名。如争端一方有一个以上的当事国，上述当事国应联合指定和解委员会委员一名。该两委员应于第一项所述的书面通知致送后两个月内指定。第三名委员应由其他两名委员选定，担任主席。

3. 如果任何一方不能在第二项规定的时限内指定其委员，秘书长在其后两个月内指定这一名委员。如在第一项规定的书面通知致送后五个月内对主席人选不能达成协议，秘书长应在其后一个月内指定非任一争端当事国的国民而具有适当资格的法学家，担任主席。

4. 任何出缺应依照原先指定人选的同样方式实补。

5. 委员会应自行制订议事规则，并以过半数表决，作出决定和建议。委员会有权要求联合国宪章授权或规定有权要求国际法院发表咨询意见的任何机关，就本条款的解释或适用问题，提出此种要求。

6. 如果委员会在第一次会议以后六个月内不能在当事国各方之间达成协议，应将委员会的议事经过尽速编成一项报告，致送各当事国及保管机关。报告中应

载列委员会就事实和法律问题所作的结论，以及委员会为促成争端解决向各当事国提出的建议。六个月的期限，经委员会决定，得予延长。

7. 本条不妨碍各国之间的有效国际协定中所载关于解决争端的规定。

选择条文 B

1. 两个以上当事国之间因本条款的解释或适用而发生的任何争端，如未能以协议方式解决，经一方的要求，应交付公断。如果在公断要求提出后六个月内，各当事国不能议定公断的安排，任何一个当事国得依照国际法院规约提出要求，将争端交付国际法院处理。

2. 每一当事国得于签署、批准或加入本条款时，宣布该国不接受前项规定的拘束。其他各当事国，对于提具此项保留的任何当事国，不受前项规定的拘束。

3. 依照前项规定提具保留的任何当事国，得随时通知保管机关政府撤销这项保留。

评 注

(1) 第十二条载有关于如何解决因本条款的适用或解释所生争端的规定。本条用选择条文方式提出，分别规定可将争端交付和解（选择条文 A），或交付一种任择的公断办法（选择条文 B）。委员会的有些委员对于是否需要在条款草案内列入解决争端的规定表示疑问，因为这种争端大概是不会发生的。果真发生争端时，其性质恐亦不宜于使用解决的程序。可是委员会大体上仍认为这些条款草案是可能引起有几类争端的，因此理应建议解决这些争端的方法。委员会之所以提出供选择的条文，是为了要请各国政府对这个文书内最后决定列入的实际解决方法，表示意见。委员会的结论是：现在各国政府之间对于解决争端一事，最大的同意似乎在于和解和任择方式的公断程序这两种办法，因此也只以建议这两种为限。

委员会委员之赞成和解方式者，认为这是在目前情况之中可以得到最大多数同意的解决程序。他们表示意见说，关于任择公断提议，只是把一些别的公约里所采用而成效不著的任择议定书的方法，变换了程式而已。但是赞成用任择公断方式的委员则认为对于可能发生的一类争端，和解不是一个适宜的办法。他们也认为应该有规定最后决定办法的程序，纵然是任择性质的亦无不可。

(2) 委员会觉得只要在每种选择条文里订出一些加上方式上必要变通的字句，纵然是与与本条款草案不同的情况中所订立的条文，可是仍可反映所拟每一种解决方法的现有措辞方式，就足够了。

(3) 选择条文 A 大致照录一九七一年委员会第二十三届会议所通过的关于国家在其与国际组织关系上的代表条款草案^{④75}第八十二条，但加上必要的变通。其中所订的解决程序已顾到了最近国家惯例的事例，包括维也纳条约法公约的第六十六条和附件，以及一九七一年十一月二十九日大会以第二七七七号决议 (XXVI) 通过的外空物体所造成损害的国际责任公约^{④76}内已有规定的赔偿要求委员会办法。委员会一九七一年草案第八十二条的评注第 8—11 段，和第 13 段都载有若干意见，大体上也适用于选择条文 A 的规定。如果最后决定通过选择条文 A，字句方面可能会有予以调整的的必要；举例说，既然联合国官员也在第一条所说的应受国际保护的人员之内，那么如果遇到第三项所说的情况，就应该让国际法院之专有辅助或独有的权力去指派和解委员会一人，而现在这一项是把此项权力交给联合国秘书长的。

(4) 选择条文 B 照录蒙特利尔公约的第十四条。这一选择条文只是规定可以

④75 大会正式记录，第二十六届会议，补编第 10 号 (A/8410/Rev. 1)，第 57—59 页 (国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷，(第一编) 文件 A/8410/Rev. 1, 第二章, D 节)。

④76 大会第二七七七号决议 (XXVI)，附件。

求助于强制公断，但也允许每一当事国对这项规定提出保留。委员会相信这个条文可能引起一些困难。其中之一是，第一项里的“公断的安排”等字发生了一个问题：“安排”二字是否包括委员的指派在内，还是只指对于委员指派方法的协议。一九五〇年七月十八日，国际法院在关于对保加利亚、匈牙利和罗马尼亚和平条约的解释的咨询意见^{④77}中采取了一个原则，表示法院并不认为自己对于公断协定里在指派公断员方面留下的基本缺漏，有权决定填补办法。

④77 国际法院报告，一九五〇年，第227页起。

第四章

关于其他项目的工作进展

70. 上文已经说起^{④76}，由于缺乏时间，委员会未能讨论本届会议议程的几个项目。但是，其中四个项目的专题报告员在他们的工作中又得到了进展，这一点由他们向委员会提出的报告里可以看得出来。 以下是对于这几点的简单讨论。

A. 国家对条约以外事项的继承

71. 专题报告员穆罕默德·贝德周伊向本届会议提出关于国家对条约以外事项之继承的第五项报告，^{④77} 其中审查并补全了贝德周伊先生向委员会第二十二届会议和第二十三届会议分别提出的第三项^{④78}和第四项报告^{④79}。 查第四项报告载有一套关于对公有财产之继承的十五条条款草案。 第五项报告建议修正这些条款的下列三个条款：第一条，关于不当取得财产，第五条，关于公有财产的定义和确定，以及第六条，关于附属于主权的财产。 报告中提议草案内应列入一项规定，处理下列双重问题：一方面，关于国有财产的移转；另一方面，关于其他公有财产的管辖是否可归入继承国的司法制度。 第三项报告中对关于档案处和公共图书馆的一条规定（第七条，第四项报告中改为第十四条）载有评注，其中审查了国家惯例，这项审查于第五项报告中完成。

④76 见上文第9段。

④77 将在国际法委员会年鉴，一九七二年，第二卷内印出。

④78 国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第131页，文件A/CN.4/226。

④79 同上，一九七一年，第二卷（第一编）文件A/CN.4/247和Add.1。

B. 国家责任

72. 专题报告员罗勃特·阿各先生在本届会中提出第四项报告(A/CN.4/264)^{④②}，目的在继续并完成关于这个项目的一部分的讨论，这一部分系关于把可能引起国际责任的行为归责于国家的条件。这份报告首先谈到的是，对于因国家机构行动越权或抵触对它们适用的国内法而发生的行为或不行为，是否由国家负责这个特别复杂的问题。它然后谈到因个人以个人身份行动而发生的行为或不行为，是否可归责于作为国际法主体的国家的问题；说得更笼统些，就是遇有个人方面的某种行为发生时，是否可以认为有国际错误行为存在，以及是在什么意义之下存在的问题。最后，报告讨论了代表一个反叛的运动采取行动的人的行为或不行为，可否归责于国家，或者是否可以把这种人的行动归责于反叛运动本身，作为国际法的另一主体。

73. 委员会建议在其下一届会议上，仔细研究国际责任的问题，到了那个时候委员会已经有了关于这个问题实质部分的两份详尽的报告。

C. 最惠国条款

74. 专题报告员恩德里·吴斯托尔先生在本届会议上提出关于最惠国条款的第三项报告(A/CN.4/257及Add.1)^{④③}。报告里载有一套关于这个问题的条款草案，附带着评注。条文订明了草案里的用语，特别是“最惠国条款”和“最惠国待遇”等用语。评注指出，保证给予最惠国待遇，是任何最惠国条款的构成要素。报告中提到了只能根据条约规定才可要求最惠国待遇的规则。它指出，受惠国对授惠国给予第三国的好处提出要求的权利，是由最惠国条款产生的。换句话说，受惠国和

④② 将在同上，一九七二年，第二卷内印出。

④③ 同上。

授惠国的法律关系，是由载有这种条款的条约产生的，不是由授惠国和第三国之间所缔结的并行条约产生的。

75. 应专题报告员的提议，委员会请秘书处就联合国条约汇编所印行的条约约文里面已有的最惠国条款，草拟一项研究报告。这项研究报告应该调查有关条款适用的种种方面，研究它们和国家待遇条款的关系，条约中所订出的例外，以及国家对最惠国条款继承的惯例。

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

76. 根据委员会第二十三届会议工作报告⁽⁴⁴⁾第118段(b)中所载的决定，这个项目的专题报告员保罗·路特尔先生通过秘书长向各主要国际组织发出了一项问题单，请它们就关于这个问题的惯例提供资料。在本届会议上，他向委员会提出了第一份报告(A/CN.4/258)⁽⁴⁵⁾，这件报告也经分送各组织。报告里载有关于国际法委员会一九五〇年到一九六六年讨论条约法时以及一九六八年和一九六九年联合国条约法会议中讨论这个问题经过的历史性研究。参照这个研究，报告里对下列几个重要的问题作了初步的审查：国际组织表示同意受条约约束的方式，它们的缔约能力，代表问题，国际组织所缔结的条约的效力，以及维也纳条约法公约第五条所定“组织之规则”这一项保留的意义。等到有关组织对向它们发出的问题单提出了答复以后，专题报告员打算草拟一项进一步的报告，使委员会可就这个问题作初步的讨论，以便对他将来的工作加以指示。

⁽⁴⁴⁾ 大会正式记录，第二十六届会议，补编第10号 (A/8410/Rev.1)，第72页(国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷，(第一编)，文件A/8410/Rev.1，第四章)。

⁽⁴⁵⁾ 将在 国际委员会年鉴，一九七二年，第二卷内 印出。

第五章

委员会的其他决定和结论

A. 关于国际水道非航行使用的法律

77. 大会第二七八〇次决议(XXVI)第一节第5段建议“国际法委员会参照其预定工作方案,决定对国际水道的非航行使用法一题所应给予的优先次第”。委员会打算在讨论其长期工作方案时,一般地处理这个建议。在本届会议上,委员会得到结论,认为国际水道的污染问题是十分紧急而复杂的。因此,它请秘书处继续收集关于这个问题的资料,特别注意国际水道的污染问题。

B. 未来工作的安排

78. 上文已经说起,⁴⁸⁶委员会决定经由秘书长向各会员国政府提出本届会议所通过的国家对条约的继承临时条款草案,请它们表示意见。鉴于各国政府提具意见和专题报告员研究这些意见所需要的时间,委员会将无法在其第二十五届会议上审议国家对条约的继承这个项目。因此,那届会议的临时议程将包括委员会现行工作方案中剩下来的项目。它们是:国家责任;国家对条约以外事项的继承;最惠国条款;各国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;对委员会长期工作方案的审查,包括对国际水道的非航行使用法律应给予的优先地位问题。

79. 委员会打算在第二十五届会议上,作为优先事项,审议国家责任和国家对条约以外事项之继承这些项目。它又打算就各国和国际组织间或两个或两个以上

⁴⁸⁶ 参看上文第23段。

国际组织间所缔结的条约问题举行简单的讨论，希望在秘书长所草拟的“国际法调查”^{④⑦}的基础上审查其长期工作方案，并利用若干时间来研究最惠国条款。

C. 和其他机构的合作

1. 亚非法律咨商委员会

80. 鹤冈千仞先生就一九七二年一月十九日到二十五日在拉哥斯举行的亚非法律咨商委员会第十三届会议提出了一项报告(A/CN.4/262)，^{④⑧}他是以委员会观察员的资格出席的。

81. 亚非法律咨商委员会系由其秘书长森先生代表出席，他在委员会第一一九四次会议上讲了话。

82. 森先生开头说近年来成为独立国家的亚洲和非洲国家，得益于委员会特别多，因为委员会在编纂并逐渐发展国际法的工作上充分地顾到了他们的意见。因此，咨商委员会的会员国对于与国际法委员会维持密切关系寄予最高的重视，希望这两个机构间已有的圆满合作，会继续惠益不仅亚非国家而且也惠益整个的世界大家庭。

83. 森先生然后特别指出，咨商委员会的成员在过去几年中，已由七个增加到二十二个，在上届会议中，不仅欢迎该区域十五个非成员国派来出席的观察员，而且也欢迎了另外十二个国家的观察员，包括：澳大利亚，美利坚合众国，苏维埃社会主义共和国联盟，大不列颠及北爱尔兰联合王国，和几个拉丁美洲国家。

^{④⑦} 国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷(第二编)，文件A/CN.4/245。

^{④⑧} 将在国际法委员会年鉴，一九七二年，第二卷内印出。

84. 咨商委员会的秘书处曾经为成员国编纂条约法和海洋法的材料，现在也将它的工作扩大到国际贸易法方面，和贸易法委员会一直维持着密切的关系。为了推动联合国的技术协助方案，以便更广泛地传播国际法，它向来自亚非国家外交部的年轻官员试办了一项训练计划。

85. 谈到国际法委员会议程上对于咨商委员会特别有兴趣的几个项目，森先生说，他最近从还没有加入咨商委员会的几个非洲国家收到来信，请求将关于国家继承所产生的权利和义务的原则，赶快加以解决。既然国际法委员会考虑国家继承这个项目已经有很长的时间，它觉得咨商委员会就这个事项所作的工作，应该只占一个次要的地位，而且它的最好协助方式，还是根据委员会的草案拟具提议和意见。咨商委员会因此热烈盼望研究国际法委员会对这个问题所作的工作。

86. 关于国家责任这个项目，咨商委员会在国际法委员会就这个事项提出最后的建议以前，暂不讨论国家责任问题。

87. 最后，两个成员国政府要求委员会研究国际水道的航行以外的使用问题，并请就此作出建议，考虑到水的农业使用和该地区的特有问题。伊拉克和巴基斯坦两国政府的提案现正由常设小组委员会审议中，作为委员会本身审议前的准备步骤。关于这方面，森先生希望国际法委员会不久就能迅速讨论这个问题，同时又说依他看来，对于这一同亚洲和非洲有重大利害关系的题目，咨询委员会也许有帮助。

88. 国际法委员会得知咨询委员会第十四届会议的举行日期和地点将在稍后提出通知，并且国际法委员会随时都可派遣观察员。国际法委员会请其主席理查德卡尼先生参加该届会议，如果他本人不能前往，则另派委员会别的委员前往出席。

2. 欧洲法律合作委员会

89. 欧洲法律合作委员会由欧洲理事会法律事务主任戈桑先生代表在国际法委员会第一一八六次会议中发言。

90. 关于欧洲理事会在法律方面的最近成就，他首先提到欧洲国家豁免公约的签订。那个公约有一个议定书补充，确立了争端法律解决的区域性制度，依议定书规定，私人可以在由欧洲人权法院法官组成的欧洲法院中起诉。

91. 关于保护淡水不受污染的问题，戈桑先生说现在进行的工作，其结果应当是制定一个模范公约，其中载列有关国际水道中水的品质的规定，使缔约国有义务遵行一种最起码程度的标准，同时鼓励它们在彼此的个别协定内订定更加严格的标准。开首时原拟在公约内对污染行为的国家间责任作成明文规定，但是这个概念经予放弃，因为鉴于国际法关于国家责任的一般原则，此项规定可能是多余的。现已采取了措施调和各国的法律，在污染淡水所造成损害的民事责任和刑法两方面都有举动。在污染方面，应该注意的另一个发展是荷兰政府的建议，主张对于因在海底装置石油勘探和提取设施以致有碳化氢污染造成损害的民事责任问题应草拟若干规定。

92. 谈到国际刑法的问题，戈桑先生促请注意“欧洲刑事诉讼移转问题公约”的签订，这个公约完成了在欧洲理事会之下建立刑事上合作的制度。

93. 在人权方面，戈桑先生提到欧洲人权法院对欧洲保障人权和基本自由公约⁴⁸⁹第五十条的第一次执行。依该项规定，欧洲法院对受害一方遇违反公约行为不能在关系国家国内法的范围内得到完全补救的情形时，有权给予公平的赔偿。

94. 关于国家同国际组织间关系的问题，他说理事会的若干成员国对国际法委员会所拟具的暂定草案表示保留，它们认为该草案给予了过度的特权和豁免权，未能充分注意到行使职务方面的标准。同时，国际法委员会在其最后草案里添列了两条，一条规定派遣国、东道国和组织间进行协商，另一条则规定和解的机构。他认为这两条规定的添入可能使欧洲理事会成员国对该条款草案的最后态度发生有利的影响。戈桑先生又说到专门性质的部长级会议将来会越来越多，但在关于国家在其同国际组织关系上的代表条款草案或特种使节公约中，都没有任何规定。

④⁴⁸⁹ 联合国，一九五〇年人权年鉴，（联合国出版物，销售品编号1952·XIV.1），第424-425页。

95. 谈到保护外交人员免受暴行之害的问题，戈桑先生说对于这个问题欧洲理事会成员国特表关切。他又说有些成员在开始时怀疑是否应该对这个问题拟订一项公约，并且认为必须先得到国际社会一大部分的支持。关于对促进国际法教学、研究、传播和更广泛了解的技术援助——大会第二〇九九号决议(XX)——戈桑先生表示欧洲理事会已经进行将理事会内各项公约的约文放在电子计算机带上，以便法律立场和事实资料都可以有更加迅速的配合。依照同一决议的规定，理事会业已邀请一位尼日利亚法律专家前来斯特拉斯堡访问，在其住留期间曾有过极可宝贵的意见交换。最后，戈桑先生促请注意已出版了一种汇编，其中载列欧洲理事会主持缔结的公约和协定案文以及有关各该公约和协定的一切声明和保留。

96. 最后，他强调说欧洲法律合作委员会的工作并不同国际法委员会的工作重复。委员会仅在全世界性编纂国际法不可能办到时，才对彼此间已建立国际合作联系的国家，进行拟订区域性适用的条款。

97. 国际法委员会得知欧洲法律合作委员会下届会议将于一九七二年十一月在斯特拉斯堡举行，并接到随时可派遣观察员出席会议的邀请。委员会请其主席理查德·卡尼先生参加该届会议，如果他本人不能前往，则改派委员会别的委员前去参加。

3. 美洲法律委员会

98. 何塞·塞特·卡梅拉先生以国际法委员会所派观察员身份出席参加了一九七二年一月至二月在里约热内卢举行的美洲法律委员会最近一届会议；他在委员会作出陈述。

99. 美洲法律委员会由莫利纳·奥兰特斯先生代表，在国际法委员会第一一七五次会议中发言。

100. 他说在上年度举行的两届常会期间，美洲法律委员会应美洲国家组织的请求，分析并评估了各成员国间有效的若干多边条约。关于大会第二〇二一号决议

(XX)所指各项协定，委员会对于美洲国家对每一协定应采的看法表示了意见。关于一些主要属于法律或有关教育、科学和文化事项的美洲国家间条约，委员会于加以评估后，得到结论，认为其中有若干条约应当有更多国家加入，有些条约则未为美洲组织国家所接受，另外也有些条约为后来世界性的条约——其中一例就是(一九二八年，哈瓦那)^{④⑧}关于条约的公约——所代替，而且还有一些其他条约应当修改订新。

101. 委员会也研究了条约的冲突问题，特别是区域性和分区性国际组织的组织约章。委员会的结论是维也纳公约内所载关于条约冲突的规定不仅适当和正确，而且对区域性组织的组织约章的修正也可以适用，但遇到政治性的问题时，应由美洲组织制定有关修正的规则。

102. 委员会审查的另一个专题是以何种法律方法保护和保存美洲国家的历史性和艺术性遗产问题。委员会达成的结论是务必要订正有关保护此种遗产的美洲国家公约以适合当前情况，尤其是为了确立一个有效国际合作制度，帮助防止考古、历史和艺术物品等等日益增加的非法买卖。

103. 委员会又应美洲组织大会的请求，对构成美洲国家和平与安全制度的那些条约和公约加以研究，以期加强该项制度。在这方面，莫利纳·奥兰特斯先生回忆一九四八年曾将各种和平解决争端的程序——调查、和解、斡旋和调停及逐步公断——的以前各单独公约合并为单一公约，称之为美洲和平解决条约，^{④⑨}通称为波哥大公约。除那些解决的方法以外，签字国也都接受将法律性质争端的解决提交国际法院处理以及在有些情形下交付公断的义务。委员会达成的结论是波哥大公约是一个适合的法律文书，可用以巩固并改进美洲国家的和平与安全制度，使其更臻完善，同时认为建议尚未批准国家加以批准，当较另行缔结一新条约的长远路程

④⑧ 美洲国家国际会议，一八八九至一九二八年，J. B. Scott 编，(纽约，牛津大学书局，一九三一年)，第416页。

④⑨ 联合国，条约汇编，第三十卷，第55页。

更为实际。莫利纳·奥兰特斯先生又说有些成员对与波哥大公约同时签订的美洲组织宪章的第二十条⁴⁹²提出保留；他们认为该条可能解释为对美洲国家为解决争端不首先向区域制度机构申请而逕行诉诸联合国机构的权利，加以限制。

104. 谈到另一个问题，莫利纳·奥兰特斯先生说委员会还审查了海洋法的问题，以期将多数美洲国家对于国际海商法最重要方面所持的共同原则合并为一个文件，因而有助于这个专题的编纂工作，这一专题正由联合国作全世界性的编拟中。分析了美洲国家的立法，以及各种不同的区域性宣言和协定之后，显示海洋法方面有新的趋向，特别在关于划定专属管辖区的界限方面。专属管辖权的主张主要是根据有必要开发邻近领水的自然资源，认为这对沿海人民至关重要。此种区域性的原则见于一九七〇年的蒙得维的亚⁴⁹³和利马⁴⁹⁴两宣言内，各该宣言宣布沿海国家有规定其行使主权或海上管辖权区域的权利，但不得妨碍国际通航的自由。

105. 最后，委员会核可了拉丁美洲旅行支票公约草案。委员会并从事研究各国领土内所谓“外国游击队”的法律地位，并开始讨论外国投资待遇的专题。

106. 国际法委员会得知该委员会下届会议将于一九七二年七月十七日至八月二十六日在（巴西）里约热内卢举行，国际法委员会可随时派遣观察员。国际法委员会请其主席理查德·卡尼先生参加该届会议，如果他本人不能前往，则改派委员会别的委员出席参加。

⁴⁹² 同上，第一一九卷，第58页。

⁴⁹³ 文件A/AC.138/34。

⁴⁹⁴ 文件A/AC.138/28。

D. 第二十五届会议的日期和地点

107. 委员会决定于一九七三年五月七日至七月十三日在联合国日内瓦办事处举行下届会议。

E. 列席大会第二十七届会议的代表

108. 委员会决定由主席理查德·卡尼先生代表列席大会第二十七届会议。

F. 吉尔贝托·阿马多纪念讲学

109. 依照国际法委员会第二十三届会议作出的决定^{④⑤}，同时多谢有巴西政府的慷慨赠与，第一次吉尔贝托·阿马多纪念讲学于一九七二年六月十五日在万国官理事会议厅举行。爱德华多·希门尼斯·德·阿雷查加法官发表题为“国际法院规则的修正”的讲演，参加听讲者有委员会委员和委员会秘书处人员，第八期国际法研究班参与人员及著名的法学家。曼弗雷德·拉克斯法官也出席参加。演讲完毕后举行餐会。

110. 一九七二年六月二十八日，吉尔贝托·阿马多纪念讲学咨询委员会由埃利亚斯先生主持开会，表示意见认为最低限度宜将上述讲词用英文和法文印制，以期尽可能使国际法方面的专家给予注意。不过，应制备的分数将于后来考虑到用两种语文编印该文件的费用及纪念讲学基金的财政状况后再作决定。

111. 咨询委员会对巴西政府的慷慨举动使吉尔贝托·阿马多纪念讲学得以成为事实，表示感谢，同时希望该国政府能再予财政援助，使纪念这个担任国际法委员

④⑤ 参看大会正式记录，第二十六届会议，补编第10号(A/8410/Rev.1)，第78至79页，第164至169段(国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷，(第一编)，文件A/8410/Rev.1，第164-169段)。

会委员许多年的杰出巴西法学家的讲学得以维持下去。委员会赞同了咨询委员会的意见，并且请塞特·卡马拉先生将委员会的意见转达巴西政府。

G. 国际法研究班

112. 依照一九七一年十二月三日大会第二七八〇号决议(XXVI)的规定，日内瓦联合国办事处在委员会第二十四届会议期间举办了第八期国际法研究班，其目的是为了为了使国际法研究生和各国政府部门(主要为外交部)内职务上经常包括研讨国际法问题的青年官员可以深造。

113. 一九七二年六月五日至二十三日，研究班共集会十二次，会中于讲演后继之以讨论或实际工作；最后一次集会则作为参加人员对研究班集体评议成绩之用。

114. 共有来自二十二个不同国家的学员二十三个人参加研究班；在此期间，他们也列席了委员会的会议，利用了万国宫图书馆的便利，并且有机会观看联合国新闻处所办的两次电影放映。

115. 国际法院法官(拉克斯先生)和委员会委员七人(巴尔托希先生，埃耳—埃里安先生，罗伊特先生，鲁达先生，乌斯托尔先生，汉弗莱·沃尔多克爵士和亚西恩先生)慷慨地担任讲学。讲题涉及与国际法委员会过去和现在工作有关的各种问题，例如特种使节，国家在其与国际组织的关系上的代表权，国际组织缔结的协定，大陆架的外缘，国家对条约的继承，和最惠国条款。此外并就国际法院举行了讲演两次，一次讨论法院的一般职责，另一次讨论大会对法院任务的审查。研究班参加人员并且出席了希门尼斯·德·阿雷查加法官主持的吉尔贝托·阿马多纪念讲学。而且，秘书处职员巴伦西亚·奥斯皮纳先生主持了一次会议，专讲有关国家在其与国际组织的关系上的代表权条款草案的实际工作；研究班主任拉东先生讲演介绍国际法委员会，并主持了一次会议，专门讨论关于委员会未来工作方案问题的实际工作。

116. 研究班的举行没有要联合国负担任何费用，参加人员的旅费和生活费联合国也不负担。和以前各期一样，丹麦、德意志联邦共和国、芬兰、以色列、荷兰、挪威、瑞典和瑞士等国政府为发展中国家的参加人设有奖学金。有十三个候选人被选领受此种奖学金，获得联合国训研所奖学金的学员两人也获准参加研究班。奖学金的颁给使参加人员能有更适当的地域分配，并使遥远国家的优秀候选人能来参加，否则就会单因经费缺乏而不克如愿。因此，希望上述各国政府将继续慷慨捐助，并且在可能范围内颁发一、两名额外奖学金，因为一九七一年若干货币等价的变更已使奖学金的实际价值减低。应当提起一下：凡被选领受奖学金的学员名单都经通知捐赠国政府，同时也通知领受人是那个国家捐助奖学金。

附 件

各会员国对外交人员和其他依国际法应受特别保护人员的保护和不可侵犯问题
按照大会第二七八〇号决议(XXVI)第三节规定送交国际法委员会*的意见

目 次

	<u>页 次</u>
<u>附 注</u>	263
阿根廷	266
澳大利亚	267
比利时	268
巴西	270
加拿大	270
哥伦比亚	276
古巴	278
捷克斯洛伐克	279
丹麦	280
厄瓜多尔	284
法国	284
伊朗	288
以色列	288
牙买加	291
日本	292

* 本附件所载意见原以文件A/8710/Add.1和A/8710/Add.2分发。

科威特.....	294
马达加斯加.....	296
荷兰.....	298
尼日尔.....	301
挪威.....	302
卢旺达.....	303
瑞典.....	304
乌克兰苏维埃社会主义共和国.....	306
苏维埃社会主义共和国联盟.....	307
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	308
美利坚合众国.....	311
南斯拉夫.....	312

附 注

本意见所提到的公约案文见下列来源:

- | | |
|--|--|
| 领事关系公约(一九六三年四月二十四日, 维也纳) | 联合国, <u>条约汇编</u> , 第五九六卷, 第261页。 |
| 外交关系公约(一九六一年四月十八日, 维也纳) | <u>同上</u> , 第五〇〇卷, 第95页。 |
| 防止和惩处采取侵害人身罪行和连带的勒索行为的形式而具有国际影响的恐怖主义行为公约(一九七一年二月二日, 华盛顿) | <u>美洲组织正式记录</u> , OEA/Ser.A 17(华盛顿, 美洲组织总秘书处, 一九七一年), 第6页。 |
| 专门机关的特权和豁免公约(一九四七年十一月二十一日, 纽约) | 联合国, <u>条约汇编</u> , 第三十三卷, 第261页。 |
| 联合国的特权和豁免公约(一九四六年二月十三日, 纽约) | <u>同上</u> , 第一卷, 第15页。 |
| 特别使节公约(一九六九年十二月八日, 纽约) | 联合国大会第二五三〇号决议 (XXIV), 附件。 |
| 取缔危害民航安全公约(一九七一年九月二十三日, 蒙特利尔) | 民航组织, 文件8966, 第1页。 |
| 取缔非法劫持飞机公约(一九七〇年十二月十六日, 海牙) | 民航组织, 文件8920, 第1页。 |
| 麻醉药品单一公约(一九六一年三月三十一日, 纽约) | 联合国, <u>条约汇编</u> , 第五二〇卷, 第204页。 |

阿 根 廷

[原件： 西班牙文]

[一九七二年六月二十九日]

1. 传统和习惯国际法上的一项原则是：各国负有义务采取有效步骤，以确保外交人员和其他正式外国代表的人身不可侵犯性。对他们适当尊重并采取一切适当步骤以防止对他们人身、自由或尊严的任何侵犯的这项义务，在外交关系公约（维也纳，一九六一）第二十九条，领事关系公约（维也纳，一九六三）第四十条，和特种使节公约（纽约，一九六九）第二十九条中都有明确的规定。

2. 关于本国的法律，提出阿根廷宪法下面条款的有关部分，似乎是恰当的：

“第一百条。本国最高法院及各级法院就本国宪法与法律规定的事项行使管辖权并作判决，除非涉及各国大使、公使和外国领事[……]；如第六十七条第11项所规定。

“第一〇一条。在这些事件中，最高法院应依国会制定的条规和例外行使上诉管辖权；但在一切涉及各国大使、公使和外国领事的事件中，及涉及任何地方当局为当事一方的事件中，法庭应行使初审的和专属的管辖权。”

引用上面这些宪法中的规定，是用来证明遇外国外交人员为当事“一方”时，阿根廷国对他们给予的保证，同时不妨碍下面的规定。

3. 应该补充的，是依第17567号法令修正过的刑法第二二一条有如下规定：

“犯下列罪行者应处以六个月至三年有期徒刑，并不得假释：

“（1）侵犯外国国家元首或代表的豁免权者。

“（2）于上述人士在阿根廷居留期间触犯其尊严或自尊者。”

最后，必须说到当犯罪行为的受害人是一位外交或领事人员时，最高法院得行使初审和专属的管辖权以处理这些事件。^②

② 法院判例，卷272*，87页；同上，卷277，69页；最近〔一九七一年七月十九日〕，同上，卷280，164页。

现有的种种公约已经要求世界上的很多国家对外交人员加以保护。另外一套条款草案是否比现有种种公约更容易被这些国家之外的国家所接受，是一件很可怀疑的事。这里所指的是维也纳外交和领事关系公约，这些公约要求当事国方面对待外交人员或领事“适当尊重”并采取“一切适当步骤以防其人身、自由或尊严受任何侵犯。”

所谓“依国际法应受特别保护的其他人员”，意思想必是指与国际机构有关的人员，诸如参加会议的代表、官员等。关于“各国在其与国际组织关系中的代表”的条款草案^①，是以外交人员的地位对待参加国际组织会议的代表们。似乎是，就保护来说，这是反映诸如联合国和各专门机构特权及豁免公约等的文书。否则我们不知道有什么其他适用于国际机构的文书要求当事国方面为官员们提供保护。实则情形常常是反过来的，就是说这些官员们受到保护不受各国活动的牵累，譬如不被逮捕等。

在这情形下，国际法委员会起草另一套处理侵犯外交人员、领事和参加会议的代表等等的条款草案，不一定有多大用处。有点用途的，也许是由委员会提供一些准绳，指导各国如何可以执行种种公约的要求。委员会可以审查各国在执行这些要求时已经采用过的种种方法，并制作一套正当办法的法典。这项建议似乎绝不违反委员会的任务，这项任务是鼓励“国际法的逐渐发展与编纂。”

至于保护现有或已起草的公约所未包括的“依国际法应受特别保护的其他人士”，问题的范围——如果有的话——不是很清楚。也许这又是联合国本身应该调查的事。似乎在正常情形下这些人不会象国家代表那样被政治积极行动者所注意。而在不正常的情形下，任何公约的有效性都是可疑的。但这当然会改变的，如果国际机构的力量与影响力继续增长的话。

① 参看大会正式记录，第二十六届会议，补编第10号(A/8410/Rev.1)，第8页起(国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷(第一编)，文件A/8410/Rev.1，第二章，D节)。

比 利 时

〔原件： 法文〕

〔一九七二年六月二日〕

下面的一些意见是初步性质的，主要涉及国际公法与私法。 在起草公约草案的较迟阶段，比利时将发表一些较详尽的意见，尤其在国际刑法方面。

1. 一般意见

A. 公约的重要性

1. 公约的起草应在可以得到最广泛接受的基础上进行。
2. 目的是保证那些受到绑架威胁或受其祸害的人的安全。 最重要的是公约的吓阻作用。

B. 接受国的责任

3. 起步点应该是接受国有义务对派到他们国家来的外交人员保证适当的保护。 然后就有可能采取如下的立场：如果外官人员要求合理的保护而接受国未能做到的话，就假定这是接受国的错。 因此，公约中应订明接受国有义务采取的保护措施。
4. 保护的根据在于外交人员的特别法律地位，其次，其家属的特殊法律地位，一如一九六一年维也纳外交关系公约所规定的。

C. 司法措施

5. 遇有人试图加害于一位外交人员时，应尽快建立国与国之间的有效司法合作。 特别是，接受国政府有责任向派遣国政府提供所有的一切资料。
6. 公约草案的目的之一应该是把一些影响国际关系的侵犯行为列为国际罪行，因而任何国家在其领土上捕获这些人犯，都可以由适当的当局对之审判，除非已经开始了引渡的程序。

D. 损害赔偿

7. 犯罪行为之引起接受国对所造成的损害的补偿责任者，似乎是特别重要的问题，因为这一责任在目前尚未见于任何法律义务的规定。

应当要求罪行发生地的国家政府赔偿受害人或受害人的家属。

2. 具体意见

对于美国提出的条款草案(A/C N.4/2.182)^②要表明下述意见：

第一条，第二项

(a) 款将有制造漏洞的作用；

(b) 款所谈的是很少会发生的事件。

这两款解除了第三国的责任，让他们不再有义务引渡任何侵犯罪的嫌犯，尽管这些罪犯很有可能在这些国家中躲避。

第三条，第二项和第四项

第二项和第四项的草案有可能造成一些困难。一个没有参加签字的国家不受公约的约束。

(a)，(b)和(c)三款的用字应该根据(e)款的用字加以修正。第四项因此可以删掉。

第四，五，六及七条

照理讲，第七条应该是第四条的第三项，而第四条应该成为第六条。

应该规定最低的刑罚，以代替只是提到“严重处分”。

第六条应该是第四条。

第九条，第二项

应该特别注意不让讨论中的这些罪行的犯罪人，用和正常交保释放制度相似的方式获得特权。

② 将在国际法委员会年鉴，一九七二年，第二卷内印出。

巴 西

〔原件： 英文〕

〔一九七二年三月十五日〕

对于应受特别保护，诸如外交人员或领事代表等，的人士加以侵犯或犯罪的问题，只是一个更广的问题的一个方面，这个更广的问题是：恐怖主义份子所犯罪行的国际处理问题。关于在对付恐怖主义方面采用充分的司法补救办法，巴西政府一向强调在防止、制裁、和镇压恐怖主义行为方面需要多边合作，因为恐怖行为是一个地下活动，拥有世界性的组织，其目的在破坏国家组织，侵犯人的最合法的权利。在美洲国家组织的会议中，巴西认为恐怖行为、绑架、和相关的勒索赎金等应被认为是违反人性的严重普通罪，因而巴西强调，需要国际法规来确定这些罪恶，尤其在为了引渡的目的。犯了恐怖主义行为的人，不应享有庇护权，然而庇护权的基本原则仍应予以保留，特别是提供庇护的当局决定造成申请庇护的犯罪性质的权力。这一立场的目的，只是在防止庇护制度被滥用于保护普通罪犯。

在一九七一年一月的美洲国家组织大会第三次特别会议上，巴西赞成一项广泛的包括防止一切恐怖主义行为的公约草案，因为如通过一项有限的公约，其中只处理涉及绑架外交人员、领事和其他受到特别保护的人员，对于想要达到的目标，用途不大。这种限制性的公约所欲包括的人员已经在法律方面受到充分的国际保护。

加 拿 大

〔原件： 法文〕

〔一九七二年四月二十五日〕

安全和不用强迫是国家间与国际关系上的两个基本因素。为此理由，国际法中最古老的一个制度就是各国大使和其属员的不可侵犯，接受国有责任保护他们不受对其人身、自由或尊严的任何侵犯。这项不可侵犯原则在今天仍象从来一样，对于国际关系的正当行为中是必要的。近年来我们见到的对外交人员和领事的不可

侵犯性新式的攻击，必须以适当方法加以对付。加拿大政府的意见是，以一项国际公约来确保那些传统上由国际法给以保护的、从事于国际关系工作的人员，是一件很有必要的事。

维也纳外交关系公约（一九六一）和领事关系公约（一九六三）已经确立并明文规定了不可侵犯原则。现在考虑中的公约应包含一些防止和处罚的措施，使任何人或一组的人想要利用外国或国际机构代表或人员做为其对一个政府施加政治压力的工具或在国际场合中做宣传时，有所顾忌。国际法委员会如果想要其工作有其实用，就应该在其公约草案中包括一些对侵犯外国代表的罪行最有吓阻力量的部份。加拿大政府认为，任何公约，其目的如果在于以较佳的保护外交人员、领事和其他与国际关系有关的人员以确保国际关系的安全，则这种吓阻效果是最重要的特点。

加拿大政府还希望，将要起草的这项公约应该比较简单和范围有限，理由是：这样一个公约必然会触及国际法中尚未明白确定的部分，也就是国际法委员会将来终归要研究的部分，诸如政治庇护，国家责任和非领土的刑事管辖等。如果进入这些领域太多的话，就可能引起争论，有些国家就无法接受公约。为了上述吓阻的目的，比较好的是一个法律范围不大，而可以被大多数国家接受的公约。因此，加拿大政府的主要建议是，在所包括的各种人员方面和在所涉的罪行方面，这项公约都应采取有限范围的方式。

加拿大政府很有兴趣的审查了美洲国家组织通过的反恐怖主义公约（一九七一），和乌拉圭^①及美利坚合众国（A/C N. 4/2.182）^②所提出的保护外交人员及其他人员的公约草案，以及罗马草约。^③国际法委员会一定可以从这些文件中找到一

① 文件A/C.6/L.822。

② 将在国际法委员会年鉴，一九七二年，第二卷内印出。

③ 见下文第 页。

些有意义的部分，把它们并成一份普遍性的文件。在加拿大政府这方面就是根据上述的几项文件，对于未来的公约内容确定了下述的立场。

应受保护的人员

上面提到的文件中用的语句是“依国际法应受特别保护的人员”或类似的语句。意大利起草的文件中列了一个举例的名单。美国草案中参照其他国际文件开列了一个有限度的名单。这种办法给公约引进了一些不明确的因素。由于在国际法中“应受特别保护的人员”意义不明确，签约国得负担一些准确范围仍旧不清楚的责任。即使从最狭义来说，这种说法都可能包括很多的人，这就大大增加了签约国家应负的责任，不适当的扩大了范围。近年来的经验显示，那些被选择做为施加政治压力工具的人，多半是负有明显代表性的任务及重要职位的人。公约的重要目的原是对由于受害人的官方地位而造成的犯罪加以防范；然而如果这项公约想要实际可行不会遭遇太多违反的话，就应该尽可能避免许可那些不涉及受害人特别地位的罪行。如果公约涉及的外国国名很多，其效果多半将是许可一些除了受害人的地位以外并没有国际重要性的罪行，而这种地位本来就是偶然的。如果限制公约的应用范围于嫌疑犯明知受害人的特别地位的事件中，就可以避免了这一结果；可是这样一来，罪犯便容易找到借口逃避公约的适用，而公约也就更难实施。应受保护的人士，是外国显贵（国家元首，政府首长或部长，或部长级的人士）；外交人员和领事官员，以及依照维也纳外交关系公约（一九六—）及领事关系公约（一九六三）享有与外交人员或领事官员同样的不可被侵犯权利的人士；重要国际机构的高级官员及各国驻在这些机构的代表等。特种使节公约已包括的人员不应再受到未来这一公约的保护：由于他们移动频繁，而且较少宣扬，他们比较常驻使节所面临的危险要少得多。而且，这份公约到现在为止只受到很少的支持，正显示出一份公约如果太快扩展国际法的边缘，是有危险的。

在大多数情形下，不是显贵也不是外国或国际机构代表或人员的人们，通常也因接受国保护留居在其国境内的外国人民的普遍责任，而受到保护。

罪 行

只有那些对提议的公约所要保护的人士的不可侵犯性构成严重违犯的罪行，诸如杀害、绑架、非法拘禁及严重攻击等等，才应该考虑。最好不要创出一些缔约国本国法律所不知的新罪行。然而，加拿大政府赞成对于触犯本公约所涉罪行的罪犯课以较重的处罚。加拿大政府还建议，由于这些罪行的特殊情况与其国际影响，缔约各国应承认，这些罪行不应被认为政治罪行；而是应该被当做普通罪行，因而可以被引渡。这些罪行的犯罪人也不应该受到政治庇护。没有这些限制，本公约的吓阻作用就会受到严重影响。加拿大政府希望支持政治庇护制度的各国会愿意接受关于受到普遍谴责的这种暴力罪行所加的限制。侵犯外国代表的罪行应该有别于一国国民对其本国安全或政府所直接犯下的罪行。除非在政治庇护的规定方面有些限制，否则在未来的长时间中，外国代表将继续成为接受国国内政治冲突的无辜受害人。除非订下这样的限制，否则没有什么理由起草拟议中的公约，有些国家或许会主张，接受国在这种情况下，在谈判中可能会同意的一些让步，不应该预先订下限制，而愿意接受给予充分行动上伸缩余地的原则。然而，一个国家在特殊情况下被迫采取的特别行动，在公约中是不必明白规定的。当涉及国防与国家安全等更高利益时，国际法是允许少许违反条约义务的情事的。

引 渡

如果未来的公约承认侵犯外交官的罪行不是政治罪的话，引渡那些犯这罪行的人依现有的条约便可在有些事件中实现。然而，为了增加公约的吓阻力，还是要列进去一些强调需要依照国家法律与有关条约而引渡的规定。应当考虑是否应依照《制止非法劫持航空器的海牙公约》（1970）的规定，其中要求各国将公约中提到的罪行列入他们现有或未来的引渡条约中，或采用《麻醉药品单一公约》中比较缓和的语句，即希望所提到的侵犯行为列为可被引渡的罪行而包括于当事国之间此后签订的任何引渡条约之中。

以较轻或较重的责任加诸未来公约的当事国，这要取决于两个同样正当的目标之间所要建立的平衡：一方面想要一个有效的公约，另一方面想要一个能被大多数国家接受的公约。最后，在犯罪行为发生地以外的国家中处罚罪犯的办法应该加以规定，这应做为无法引渡时的例外办法，不论是因为没有可适用的法律或条约，或者是因为嫌疑犯是被要求引渡的国家的国民，而无法予以引渡。

至于引渡政治罪行方面的保留，应当记得若干引渡条约均已包括关于暴行的条款，规定了某些特别严重的政治罪行的引渡。

接受国的责任

关于外交关系的维也纳公约（一九六一）与关于领事关系公约（一九六三）对于接受国在侵犯了外国代表不可侵犯性情事中所负责任应如何断定，没有任何规定。接受国不必证明已经采取了“适当步骤”以保护外国代表；接受国责任的性质与范围一直含混不清；所受损害的赔偿也没有规定。这些都是应该填补起来的缝隙，以免和谐的国家关系或国家与国际组织间的关系因发生争论而受影响。

在外国代表或人员、或国际官员成为犯罪行为受害人的时候，接受国应负责尽可能迅速恢复失去了的不可侵犯性，并究办犯罪的人。接受国或会处于进退两难的境地：举例来说，在一项绑架事件中，恢复受害人的不可侵犯性最直接而确定的办法也许是顺从绑架者的勒索，不论对维持秩序、国家安全与其他国内利益会发生什么后果，而在另一方面，拒绝绑架者的要求，可以导致受害人身体受害，甚至生命危险。在这类事件中国际法对接受国的行为准则没有什么规定，而不作规定也是比较好些。在这种情形下，接受国应保留行动的自由，只看当时情势和冲突中的利益的需要而定。如果说由于有责任提供特别保护，一国政府就要顺从绑架外国代表者的一切要求，这是无法接受的。没有任何社会制度能够容忍这么广大的义务。

然而，为了国际关系的利益，在每一事件中保证公平赔偿，是重要的。关于断定责任的困难，实际上是不能克服的。因此，或许应该考虑一种不是基于责任，

而是基于待客与礼貌原则的赔偿制度。与其从事于为难的讨论或窘迫的承认责任，还不如由接受国在一切事件中，依照将要建立的尺度，补偿派遣国任何财产损失或人员伤亡。这种赔偿的义务还有使接受国更加注意预防措施的好处。在预防措施和仔细保护外国代表这方面，必须让接受国有充分的行动自由。接受国当然应有必要的警惕并采取一切必要的特别措施以充分保护外国代表；但是不应该认为，为了履行这一义务，就必须接受那些认为没有理由的保护要求，或化费过多的经费在保护工作上，使国家预算负担过多。反过来说，保护措施也不应该在违背他们意愿的情形下强加于外国代表身上，或不适当地限制他们行动的自由。

加拿大法律

在目前，加拿大刑法中对于侵犯外国代表的罪行没有特别的规定。那些在一九七〇年绑架了联合王国在蒙特利尔的贸易专员的人们没有受到刑法处分，因为他们在释放了专员之后，获得了安全通行证到国外去。如果他们落在加拿大司法当局的手中，他们还是可能会被依照劫持及非法拘禁罪受审判。

至于引渡，最近加拿大与美利坚合众国之间签订的一项条约中包括一项规定，即如罪行是政治性的，被要求引渡的国家可以拒绝；然而，也明白的规定了这一条款不适用于侵犯依国际法应受特别保护的人的严重罪行。^①这样的规定，其优点是允许有关国家颁给政治庇护，而在同时，又把那些间接和特别严重的，受害人是无辜的外国人的政治罪从真正的政治罪中区分出来；这些被分出来的政治罪，其后果远超过国内政治的范围之外，并威胁到整个的国际关系。

结 论

加拿大政府赞成一项旨在保护外国代表的不可侵犯性，因而增加国际关系安定的国际公约。加拿大向国际法委员会保证，它极愿在这方案中合作。加拿大建议，为了有效达到提议的目标，这样一个公约应该是范围有限而主要包含吓阻成分，诸如严厉的处分和拒绝给以政治庇护；公约所包括的新意思和义务越少越好，使大多数国家能够迅速参加。

① 该条约第三条和第四条和罪行的列举载于国际法律资料（华盛顿），卷十一，第一号（一九七二年一月），第22页起。

哥 伦 比 亚

〔原件：西班牙文〕

〔一九七二年二月七日〕

哥伦比亚还没有参加一九六一年四月十八日的维也纳外交关系公约，也没有参加联合国及专门机构的特权与豁免权公约，后面这两项公约分别是在一九四六年二月十三日和一九六七年十一月二十一日由联合国大会通过的；而在缺少这几种公约的情形下，就一直采用着一九五六年立法命令三一三五号。^⑤

立法命令三一三五号第十条^⑥具体的规定了重要的特权，这些是依照惯例和习

⑤ 哥伦比亚，正式公报(波哥大)，一九五七年二月五日，第九十三年，第29275号，第281页。

⑥ 除了第十条以外，立法命令三一三五号还包括下面这些条文，都是秘书处认为有关联的：

第二条。 给予外交性质的特权与豁免权应解释为以遵守最严格的国际互惠制度为条件。

第三条。 如果为取得本命令所未包括的特权而援引的互惠并非基于任何公约，则政府可根据其是否符合其利益而决定是否给予这项特权。 可能要求法律上的而不只是事实上的互惠。

第四条。 国际互惠制度的实施只属于外交部的职掌范围，后者通过其礼宾司，在政府认为有必要的事件中，得扩大或限制某项特权，并解决由于解释其中规定而引起的任何问题。

第五条。 共和国依照协议就与本命令所包括的各点相同或相似的事项所已承担之承诺不受本命令中所含规定之影响，因此在协定所说期间继续有效。 当讨论延长协定或缔结新的协定时，即应实施涉及这些事项的种种规定。

第六条。 哥伦比亚外交人员不得在其居住国中要求多于哥伦比亚给予派驻其境内的外交或领事人员的特权或豁免权。

俗给予外交人员的，这些特权是：

1. 人身不可侵犯；
2. 居住、通讯不可侵犯；
3. 刑事管辖的豁免；及
4. 民事管辖的豁免，例外是：
 - (a) 当外交人员作为原告放弃其豁免权时；
 - (b) 在对物权的诉讼中，包括关于在国家领土内的动产或不动产的对人诉讼；及

⑥续：

第七条。 给予任何特权、豁免或免除，须要求接受者符合下列条件：

- (a) 接受者为正式派遣的人员；
- (b) 接受者为给予其任命国家的国民，并由其政府支給薪津；
- (c) 接受者不从事于其被委派的正式任务以外的活动。

第八条。 依前条享有特权、豁免及免除的人员分为以下几类：

- (a) 特派外交人员，包括：教皇大使和特命全权大使；教皇公使，特命公使和全权公使，专任代办，临时代办兼参赞，法律顾问，参赞，一等秘书，二等秘书，三等秘书，陆军武官，海军武官，空军武官，民事随员，及专门随员。
- (b) 非特派外交人员，包括任何上述官员过境经过国家领土，或并非特派驻在哥伦比亚而短期访问共和国者。
- (c) 领事人员，包括下列任何官员：总领事，一等及二等领事，副领事与领事馆职员。
- (d) 国际技术人员，包括非哥伦比亚籍的，属于国际或技术援助机构的，派到哥伦比亚或与本国政府订有合同的人员。这种技术办事处的主任或国际机构的代表，在取得外交特权方面，应与上面(a)段所述人员具有同等身份，而其他人员则与下面(e)段所述人员具有同等身份。

(c) 在事关与外交官员职责范围以外与专业行为有关的行为时。

在这个主题上，还没有已成立的法律意见或司法判例。

古 巴^{*}

〔原件：西班牙文〕

〔一九七二年八月二十二日〕

1. 古巴革命政府不但不认为这个问题有什么紧急或重要性，而且认为它是没有必要，决无结果而且不切实际的，理由如下：

(a) 研究对外交官不可侵犯地位订立一件新的公约是多此一举的，因为其他国际公约已经对这件事有了很多规定；据此，凡是派驻一国的外交官，其妥善保护是东道国的责任。

⑥续： (e) 官方人员，包括外交或领事馆中正式雇用的非哥伦比亚籍的办事人员。这些人由使领馆所属国发给薪津，并且专一从事于使领馆的工作。

(f) 事务人员，包括外交使馆人员家庭所雇用的非哥伦比亚籍工作人员。

第九条。 特权与豁免权，一般也给予享有者的家属，包括其妻，二十一岁以下未婚的子女，与该官员同住一处，而不从事于营利的私人活动者。

第十八条。 为表示对使领馆人员的礼遇，在馆长的要求下，得指派警察对每一外交使馆担任免费警卫职务。

* 下面的意见是在委员会第二十四届会议闭会之后收到的。

(b) 一件除了压制办法之外别无其他规定的公约，不能够处理或消灭公约所欲除去的那种暴行的经济、社会或政治各方面的原因。

(c) 从另一角度来看，任何可能通过的公约，也只会违反原意的效果，而且全无用处。这种公约只会有相反的效果，因为其偏重压制的性质徒然会刺激而决不能压制暴行；它也全无用处，因为很少国家能加以批准，有一些国家是由于不欲妨碍其认为公正而适当的庇护制度，其他各国则是由于不欲损及国家内部管辖权力，而负责维护法治者毕竟不外是国家。

2. 再则，遇有现在的权力机构一旦经不住革命武力不可抗的攻打而开始崩裂的情形，一件新的公约也显然毫无用处；如果要为那些与人民全不相干而为帝国主义效命的暴虐政权对民族解放运动所发放出来的恐怖政策去取得国际法的承认，无非是一件可憾的企图。

3. 为了上面所说的理由，我们完全否认这个问题有什么紧急或重要性，而且将反对向大会提出来的任何压制性的公约。

捷克斯洛伐克

〔原件：英文〕

〔一九七二年四月二十五日〕

深知愈来愈频繁的侵犯依国际法应受特别保护的人的犯罪行为，因而狂妄的侵犯了这些人的不可侵犯性，考虑到这种罪行妨碍了那些被害人适当的执行其职责，因而影响到各国之间的关系，想到国际法的逐渐发展与依照联合国宪章而编纂国际法成文法规，捷克斯洛伐克社会主义共和国认为国际法委员会应该照一九七一年十二月三日联合国大会通过的第二七八〇号 (XXVI) 决议第三部分第2段所特别规定，处理保护外交人员与其他依国际法应受特别保护的人员、及其不可侵犯性的问题。

在这同时，捷克认为国际法委员会本身应该决定什么时候可把这项复杂问题列入其工作方案。

丹 麦

〔原件：英文〕

〔一九七二年四月十八日〕

1. 丹麦政府认为各国保护外交使节和其他人员的义务在现有公约已经编订成文的国际法律中有充分的规定，例如一九六一年和一九六三年外交和领事关系公约。

2. 由于这个缘故，目前的需要不是要再进一步强调这个义务，而是要处理犯罪者在第三国被拘捕的情况。丹麦认为这方面的目的和一九七〇年在海牙和一九七一年在蒙特利尔分别关于劫持飞机和干扰民用航空所缔结的公约目的有类似之处。

3. 首先，在两种情形下似乎都有一种共同的“国际因素”。就航空公约说，受保护的对象是各国家和人民之间不受损害的交通。就目前的公约说，对象是政府之间的交通和关系。

4. 其次，航空公约所包含的主要因素在这里似乎也有同样的需要，就是：

(a) 为了防止或抵制这种罪恶或为了保护受害者，设立一个国际合作制度；

(b) 设立一套法律规则以保证犯罪者经引渡方式或经过逮捕他们的国家的刑事程序而受到惩罚。换句话说，制定规则以增加达成引渡的可能以及责成各国在这些问题上采取国际司法管辖规则；

(c) 制定国际谴责这种罪恶的基础，以及建立法律上的纲领，对其他可能宽恕这种罪恶的国家或组织予以道德（或政治上的）上的压力。

5. 按照以上的考虑，一群国家（包括丹麦）的代表于一九七一年二月会于罗马作出一个决议草案，一般称之为“罗马草案”，该草案英文本附在本文件内。^②从丹麦政府的观点来看，这个大部分依照海牙和蒙特利尔公约的决议草案，可作为拟定最后决议草案的适当基础，特别因为其中关于引渡、处罚和司法管辖的规定必

② 见下面的“工作文件”。

须视为经多数国家同意所能得到的最大限度的结果。 以下几个例可以说明这点：

(a) 在海牙会议中已经充分证明大多数国家由于各种不同的理由都不能够接受强制引渡的规定。 海牙会议所通过的以及同样在蒙特利尔所接受的引渡或惩罚的平衡办法应该认为是一个国际会议所能做到的最佳结果。

(b) 是不是应该不顾罪恶后面的政治动机，而认为这种行为是“普通罪”的问题，在海牙会议上是最引起争论的一点。 从该公约（和蒙特利尔公约） 第七条“不论是否……”等字可以找得这个问题的答案。

(c) 有一项规定说，凡是有条约存在为条件才肯引渡的国家应以这个公约当作适当的法律基础，可是那项规定没有被接受。 实际上所用的字句是“得以……”（第八条，第2段）

6. 海牙公约以七十四票赞成，零票反对，二票弃权而通过。 在会议的最后一天，五十个国家在上面签了字，自此之后有许多国家遵照公约办理。 因此，而且根据以上所提到的考虑，蒙特利尔会议普遍同意不再讨论就通过海牙公约所提出的引渡、惩罚和审判管辖权的规定。 所以如果在拟定一个新公约时不顾到海牙公约，那么对这些已经得到普遍接受的问题上似乎会造成一些不必要的困难。

7. 有人已经提过，海牙公约和保护外交使节公约不同之处在于遇劫持飞机时，由于罪行本身的关系，犯罪者总是离开了他的犯罪行为、发生或开始的国家，前往他国，而就侵犯外交使节的罪行说，其特点却是犯罪者仍留在一国领土之内。 丹麦认为这不是一个恰当的分别，因为海牙公约也包括罪犯后来在第三国家——也就是和真正的罪行并无关连的国家——被拘捕的情形。 而且应当注意到，蒙特利尔公约正好也包括罪犯还要停留境内的典型例子（但是可能在稍后会设法在第三国躲避）。

8. 某些国家特别强调：制定一项公约时应当不妨碍一国通过与绑架者谈判或其他方法以取得受害者的释放，而不是设法做到逮捕绑架者。 丹麦认为，不论一个公约的字句如何，一个国家由于必要当然有自由采取这种行动。 但是，如果在

制定公约条文时可以列入一项做到那一点的合适规定，丹麦政府也愿予以支持。

9. 丹麦政府固然如以上所说，觉得罗马草案是起草一个公约的适当基础，可是对于是否应当把受保护人士的范围规定得象草案所计划的那么广大，则不无怀疑。

工作文件

本公约(“罗马草约”)当事各国

考虑到对有某种身份人士的侵犯行为严重地妨害这些人的安全并可能扰乱国家间的关系，

考虑到这种行为的发生是一件严重关切的问题，

注意到他们按照国际法有尽一切适当方法保护在他们领土中有此种身份的外籍人士的义务，

考虑到为防止这种侵犯行为和惩罚不问在何地的侵犯者，各国之间有互相合作的紧急需要，

同意如下：

第一条

本公约遇对缔约国国民发生直接侵犯或在缔约国领土内发生侵犯的情形时，适用于对该国按照国际法有责任予以特别保护的人士所施行的绑架、谋杀或其他对生命或身体的袭击行为，特别对下列人士的此种行为：

- (a) 常驻或特别外交使节团人员和领馆人员；
- (b) 有正式任务的各国公务代表；
- (c) 执行正式工作的国际组织职员；
- (d) 为执行技术合作或援助的国际协议所规定的公务而有理由在国外居留和行动的其他人士；
- (e) 上述人员的家属。

第二条

每一个缔约国应当采取一切适当措施以防止并惩罚第一条所指的侵犯行为。

第三条

1. 每一个缔约国应采取一切必要措施以确定其对于第一条所指侵犯行为的管辖，这不仅包括在其领土内所犯的罪行，也包括在任何地点对该缔约国国民所犯的罪行。

2. 每一个缔约国应同样采取必要措施以确定其对这种罪行的管辖，如果嫌疑犯在该国领土之内，但该国未按照第五条将其引渡到本条第一项所提及的任何国家。

3. 本公约不禁止任何按照国内法行使的刑事管辖。

第四条

缔约国在其领土内发觉嫌疑犯者，如果不将他引渡，就有义务将该案提交主管当局究办，不得有任何例外，也不问罪行是否发生于该国领土。此等主管当局作成决定的方式，应与处理该国法律所定性质严重的普通罪行的方式相同。

第五条

1. 第一条所指的罪行应视为已包括在缔约国间现有引渡条约中可引渡的行为之内。各缔约国承允在他们之间将来所订的每一个引渡条约中也将其列为可引渡的罪行。

2. 凡以有条约存在为引渡条件的缔约国，倘从没有与之签订引渡条约的另一缔约国接到引渡的请求，得照自己的选择将本公约作为关于这种罪行办理引渡的法律基础。引渡仍须遵照接获请求国法律所规定的其他条件。

3. 凡不以有条约存在为引渡条件的缔约国，在不违反获请求国法律所规定条件的情形下，应当认为这种罪行在他们之间是可以引渡的罪行。

4. 为了在缔约国彼此间办理引渡的目的，这种罪行应视同不仅是在犯罪地所犯的罪行，也是在须依照第三条第一项确立其管辖权的国家领土内所犯的罪行。

第六条

1. 各缔约国对于有关第一条所指侵犯罪行的刑事程序，应彼此给予最大的协助。在一切情形下都以接获请求国的法律为准。

2. 本条第一项的规定不影响现在或将来，一部分或全部有关刑事上互相协助的任何其他双边或多边条约下的义务。

……（最后条款）。

厄瓜多尔

〔原件：西班牙文〕

〔一九七二年五月五日〕

厄瓜多尔政府了解到本世界组织有意于策划防止绑架外交人员以及一旦发生这种罪行时保证犯人会得到充分惩罚的适当措施，认为确需要有一个这方面的国际公约，作为发展一种国际刑事法典的第一步；为了全世界司法上的永久利益，总有一天这项法典是非拟订不可的。

法 国

〔原件：法文〕

〔一九七二年五月二日〕

1. 法国政府认为首先应当提及它对可能拟定一个关于外交代表和其他依国际

法律应受保护代表的保护和不得侵犯的新公约的真正原则曾表示保留的态度。

在负责讨论国际法委员会第二十三届会工作报告的第六委员会辩论中，法国在第二十六届大会的代表团曾经指出外交使节团和领事馆及其职员的保护在国际法中似乎有适当的规定^②。这种保护主要是接受国或居留国的责任。因此一九六一年公约第二十九条规定外交人员是不得侵犯的，接受国应采取一切适当措施以防止对其人身，自由和尊严的任何攻击。关于领事官员的类似规定包含在一九六三年公约第四十条里面，在这个问题上维也纳公约不用说只是一般国际法的表现，因此在没有约束性的条约规定之下，各国的义务和责任是没有分别的。

因此各国法律上的义务已有适当的规定，问题是它们如何能有效地实行。似乎不应该因为设法制定新的规则，而削弱了现有规则的效果。

2. 法国政府注意到目前提交国际法委员会讨论的草案(李查德·卡尼先生作出的工作文件(A/CN.4/L.182)^③)和乌拉圭出席第六委员会代表团提交的工作文件^④同国际司法合作的关系甚于同外交法的关系。

在这方面，法国政府对这种公约的适当性和必要性也很怀疑。因为这个问题同国家遭遇到劫持飞机的问题非常不同。在这些情形中，由于劫持飞机不包含在多数国家法律之内，所以必须订定一个新的罪行。但是毫无疑问的，无论受害者是谁，在任何地方绑架和非法拘禁人员都会受到严重的惩罚。而且劫持飞机者总是在国家之间来往，所以他们的活动几乎都是国际性的，这说明了何以有特别的管辖规则存在，和何以有加强国际司法合作的必要。绑架外交人员者的情形就完全不同了，因为这些犯人除了由于释放受他们之害之人的谈判所得到的结果之外，通常都不是在其他国家求庇护的。

② 参看大会正式记录，第二十六届会议，第六委员会，第一二五八次会议。

③ 将在国际法委员会年鉴，一九七二年，第二卷内印出。

④ 文件A/C.6/L.822。

3. 但是如果要认为有需要——而法国政府在目前还没有觉察到——作出一个有关绑架外交使节的公约，为了有效起见，这个新的文件应当能够为大多数国家所接受。因此重要的是：第一，所提出的公约的范围要明确；其次，所通过的解决方法不应当同受邀加入的国家国内法有所冲突；最后，这种方法应当考虑到当前主要的目标是要保证受绑架威胁或已被绑架者的安全，因此不应当穷极法律逻辑，以致各国保护这些人员的行动自由受到阻碍。

4. 关于上述诸点的第一点，国际法委员会应当为所提议的公约确定有权受特别保护人士的类别。法国政府认为，既然这个条文牵涉到刑法，这个定义应当极为清楚，决不能不问其他特别情节而笼统引用国际法，或各国对没有明文提到的重要人士给予保护的责任。公约也不能要非条约当事国对条约所保护的人士适用公约。最后，即使在有关国家是某一公约的当事国，而照该公约某些人确有特殊身份的情形中，这种身份也不一定给他们类似于外交使节所应得的不可侵犯权利，因此也不一定不能说对他们来说应当通过类似的有关规则。

此外，委员会在规定可以适用公约的各种行为方面，应特别小心。法国政府认为不应当再定出一种新的罪行。上面已经指出，绑架、谋杀和非法拘禁等等行为，在各国法律中已经很清楚了。各国也许不愿意接受视受害人身份而规定特殊罪行种类的条文。所以不应当提到一种“国际罪行”的观念，而且这是难以确定和实行的。换句话说，定义的目的应当只是在于说清楚是为了何种罪行确立相互的司法合作。它的效果决不可使得这种罪行所得的惩罚和在受害者没有特殊身份的情形有所不同。而且，如果委员会决定要研究提交的条文，它很可能会认为应该查明所提到的需要适用公约的一切罪行事实上在联合国所有会员国的法律上都当作犯罪行为看待。它一定也会认为对外交使节的不得侵犯权利如有轻微的违犯，是不须诉诸任何国际机构的。

5. 法国政府愿意就所提出公约的实质提出以下几点意见：

(a) 既然——上面已经提到过——罪行本身不是国际性的，而罪犯也很少在外国领土上被寻获，通常都是在犯罪以后，所以和劫机的案子比起来，就没有什么理由要为刑法领土性的基本原则规定例外。此外，一定注意到犯罪所在地之外的国家手中所有的情报和证据会比劫持飞机的情形要少。如果用意是要请国家建立关于这种罪行的管辖权——这是法国政府非常保留的一点——那末显然不可能象海牙公约那样订出那么多受管辖的情形。

(b) 法国政府不能接受一个把可以用起诉办法的原则除外不予保留的条文。唯一可以考虑的义务，是把案件提交主管当局发动刑事程序的义务。

(c) 在关于引渡的规定中，本公约也应当尊重为了引渡而考虑罪行是政治性或非政治性的原则。任何公约如果排除因政治罪而拒绝引渡的可能，就会与许多国家法律的基本原则相抵触，因此也不会得到相当数目的批准。

(d) 相当清楚的是，如果不以有条约存在为引渡条件的国家对提议的公约之中所称的行为非实行引渡不可（在上面一段所说的保留之下），那么凡是以有这种条约存在为行使引渡条件的国家，就必须把公约视为是一个引渡条约。

(e) 法国政府认为如果要为关于当前问题范围内的互相合作订出若干规定，它们象一切国际司法合作的公约一样，只能涉及惩罚，不能涉及禁止。

6. 最后，法国政府相信委员会会觉察到这是一个非常细致的问题，有时需要采用事件发生之后才会出现的解决方法。因此，委员会须小心进行，不要将它的草案订成没有伸缩余地的形式，以致阻碍所期的目标。

伊 朗

〔原件： 法文〕

〔一九七二年三月十五日〕

1. 国际法委员会和第六委员会对保护外交使节问题的考虑使外交法基本规则的重要性得以重申，这就是外交使馆的不得侵犯性和对外交人员应有的尊重。
2. 对外交使节采取暴力的行动会使得国家间的关系陷于瘫痪。 为了办理工作，外交使节必须受到保护以免于任何人敌意的攻击。
3. 伊朗皇家政府赞助国际法委员会为了加强目前有效的国际文件所规定的保护措施而起草一项国际公约的意思。
4. 鉴于起草保护外交使节这一公约草案的重要，似乎应交给国际法委员会去斟酌，决定应先完成这个优先考虑的问题的调查工作，还是尽早将这一草案提交大会。

以 色 列

〔原件： 英文〕

〔一九七二年三月二十九日〕

从广义的观点看，代表团的保护——无论是永久的或是暂时的——对国际组织来说是不能同保护一般外交使团的问题分开的。 虽然细节上可能因“总部协定”和类似文件的特别规定而彼此不同，但对于事先通知地主国并得其同意而在其领土的一切外国代表——无论是外交使节或领事——所适用法律的基本因素是一致的。 以色列政府在一开始就不能不强调这一点，因为它在国外的许多使馆曾经是有意的，有政治动机的攻击目标，由于这些攻击，它的若干外交人员和他们的配偶也被杀害或伤害。 其他人也曾经受到罪犯攻击的伤害，大体上说这些攻击也许没有特别的政治动机。

在这一方面，以色列政府注意到一九七一年国际法委员会在发生于世界各地的一系列对外交使节人身的攻击之后，曾经以强烈的词句重申地主国尊重并保证尊重有关人事并采取一切必要措施的责任，包括“视情形需要供给特别警卫”^①（关于国家在其同国际组织关系上的代表权条款草案第二十八条，评注，第3段^②）。现在必须时时以清楚的词句提起这个规则的基本性质，这必须是最主要的原则。秘书长的工作文件《国际法调查》^③第六章第五节所提倡的主义含有可能减弱该项原则的因素，似乎在要求“公平”上做得太过份了。因此，其中某些建议在被接受为确实的国际法之前，应该先经过非常仔细的检查。

以色列政府对于法律情况的了解，其出发点是认为各国都有主要和基本的责任对它们领土内一切外国人或财产予以切实保障，并为此采取防止和压制的行动，而且考虑到国家之间的和平共存必须要通过外交使节的来往作为媒介，所以上述规则对外交使节人员更加适用。

接受国的第一项责任显然有关采取防止措施，而且无论在何时，如果它忽略了采取一切防止侵犯和伤害行动的妥当措施，就当然牵涉到它的责任。这种防止行动是说须有适当的双方联系，对不满意的表示也须作同情的考虑，特别在接到了警告或威胁的电信，或对派遣国的国民，机构或任何国际上代表性的东西（展览，船，标志等）发生了攻击以后。接受国当局必须将其在这方面所得的任何事先情报通知外国代表。在一些国家里警察和安全人员颇嫌不足，这种情形引起了危险，可是其中大部分都能利用防止犯罪和保护人身及房屋安全的近代技术加以克服。在外交使节团自己认为为了安全有必要装置这种技术设备时，地主国就有一般的义

① 大会正式记录，第二十六届会，补编第十号(A/8410/Rev.1)，第27页（国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷（第一编），文件A/8410/Rev.1，第二章，D）。

② 参看国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷，（第二编），文件A/CN.4/245。

务，予以便利，这似乎是很明显的事，但是再提一下也是合适的。这不是一件可以完全留给地主国当局去主动办理的事。

问题既然要视当地情况而定，所以要概括地说应采取何种防止措施，是很难的；它们包括的范围可能从使馆和住宅四周的警察巡查，对外交使节及家属人员在其中居住以及在接受国内行动时加以保护，对寄往他们住址的信件投递加以控制，一直到准许使节人员携带自卫武器，或允许武装守备在他们使馆保护。对于某些在外交使馆或领事馆四周设立安全区的当地规定不妨加以注意；但是本段所提出的例子当然只是说明性质的。

显然，警察的保护措施务必不可同前往或进入使馆的真正访问者有所干预。

镇慑的措施也是同样重要，其中包括维持一项足以阻止暴力行为的法律制度，和足以应保护需要的警察和其他种武力。不作应有的努力去给予保护，是不正当的。凡是对外交或领事活动——不问是常驻或特别代表团——作犯罪的侵害者，包括口头或作手势侮辱在内，一律加以刑事处罚，这是慑阻办法的一部分。适当的惩罚，如以一般规则为基础，对于自称行为属于政治性质因此可以减罪的陈诉不予考虑，是在这种事情上乘公处理的一部分办法它的目的不只是为了对被告施以与受他的罪行之害的个人所蒙灾祸分量相称的惩罚，而且要保证公务的安全。在这里也一定要公平办理，而且要让大众知道，确实在公平办理。无论刑事诉讼的过程如何，从控诉过程开始一直到上诉完了，检察官的义务在于做到使侵犯外国及其外交或领事代表和所属职员的罪犯按时受审，判决也要按时宣布并执行。

当这种罪行的罪犯不是接受国的国民时，引渡的情形可能会发生，而作为国际义务加入一个合适的规则是急需的。如果国际法委员会起草一个刑事惩罚的起码标准。以示接受国的责任和提供外交安全的标准，是会有用的。

以色列政府注意到国际法委员会拟在它的第二十四届会议（一九七二年）上，处理外交代表和其他依国际法应受特别保护人员的保护和不得侵犯问题，它很有兴趣地期待着委员会对所得进展提出报告。

牙 买 加

〔原件： 英文〕

〔一九七二年三月二十三日〕

外交代表人员之不得侵犯是国际法的一个确立的原则。 这项原则经维也纳外交关系公约订为成文法，其中第二十九条规定如下：

“外交代表人身不得侵犯。 外交代表不受任何方式的逮捕或拘禁。 接受国对外交代表应特示尊重，并应采取一切适当步骤以防止对其人身、自由或尊严有任何侵犯。”

在过去几年来，在绑架，暴力侵犯，谋杀，和其他针对外交代表或其他在国际社会之内依国际法应受特别保护的~~代表~~所施暴行这个特别范围之内，对这些原则不断的违反引起了世界的公愤。 到目前为止，维也纳公约第二十九条所记载的原则如何变成实际的效果是完全交给外交代表目前所居的地主国去施行的。 从现存国际文件关于外交官的保护办法和将其变成国内法的规定来说，事实证明尚有非常严重的漏洞。 如所周知，就过去直接对外交代表的侵犯罪行来说，在多数情形之中，犯人只要利用简单的方法，从犯罪地的管辖下逃走，就可以不受处罚。

牙买加政府认为国际法委员会为了要给予外交代表等人员更多保护而对这个问题所作的任何研究，必须包括缔结一个在世界各国间能够尽可能广大实行的公约的可能性和可行性；该项文件除其他事项外，要有以下几个基本要素：

1. 宣布绑架，谋杀，暴力侵犯或其他对外交代表人身的严重行为为国际法下的一种罪行；
2. 使缔约国有义务引渡罪犯到罪行发生地的管辖区内，如果不能引渡，有关缔约国就须依法审判犯人并按照自己的国内法加以惩罚；和
3. 应当使一切国家都能够成为文件的当事国。

日 本

〔原件： 英文〕

〔一九七二年四月二十五日〕

日本政府对许多国家在各国际组织里面为最近有关侵犯外交代表以及依国际法和国际公约应受保护人员的事件所表示的关切，具有同样的感觉。这种罪行不但严重地损失各有关国家的友好关系，也损害了整个国际社会。日本政府相信国际间应当采取有效的措施以防止有这种行为发生。它欢迎联合国大会所采取的行动。国际法委员会对这个问题的彻底研究可能会是很有用的，日本政府在原则上也支持委员会拟定一套有关侵犯外交使节和其他依国际法应受特别保护人员的条款草案。日本政府准备对委员会的工作给予全力合作。

这里是它对委员会考虑将来的公约草案时要顾到的问题的几个初步意见：

1. 受保护人士

在研究一个在这方面的国际文书时，在将来的文书所要特别保护人士的定义应当作仔细的考虑。应当决定要给予特别保护的人士里是否要包括外交使节和领事人员之外的人，如果要，什么人应当包括在内。

日本政府认为受特别保护人士的名单应当有限制。这个名单应当按照最近的趋向去决定，其中显出对外交和领事人员的侵犯罪行主要是为了政治或勒索的目的。因此将来的公约应当只针对在政治勒索或在宣传作用上认为有特别价值的人士，也就是国家或政府的首长，帝王或皇家家属人员，内阁阁员，和其他部长级的高级政府官员，外交使节和领事官员。

2. 侵犯罪行

(a) 象谋杀或绑架外交官员或其他依国际法应受特别保护人士的行为，如果是为了勒索有价值的事物，要求释放罪犯或嫌疑犯，或改变政府的重要行动

或政策，应当定为刑事罪行并且应该处罚。

- (b) 企图犯以上各种行为并以同谋身份参加，也应当受到惩罚。
- (c) 如果犯罪发生在某缔约国领土之内或该国国民犯了这项罪行，该缔约国必须将该行为定为应罚的罪行。对于遇它的国民是这种行为的受害者时，是否必须将其行为应罚的罪行，也应该仔细研究。
- (d) 相信有必要在草案里订入一项，规定这种罪行应该受严重惩罚。
- (e) 应当仔细研究是否应将罪行称为一种“国际罪”或一种“违反国际法罪”，因为这两个名词有各种不同的观念。

3. 管辖权

遇以下情形：(a)犯罪发生在自己的领土；(b)它的国民犯了该项罪行；又参照以上第2段(c)的意见，(c)它的国民是罪行的对象时，缔约国应当有义务采取必要的措施以确立对罪行的管辖权。当嫌疑犯在它领土之内而它没有将其引渡到依(a)(b)和(c)行使管辖权的任何国家时，也应当让它确立自己的管辖权。

4. 政治犯

日本政府不相信有必要将一项说明此种罪行不作政治罪论的规定订入条款草案里面。

然而我们认为将来关于这件事的公约里面必须列入一项规定，要缔约国在领土上发觉嫌疑犯时必须引渡，或如果不将他引渡，而如果它已经确立了它的管辖权，则必须将案件提交主管当局究办。

科 威 特

〔原件： 英文〕

〔一九七二年四月五日〕

外交使节在接受国内享有外国主权政府代表的特殊身份，而这种特殊身份是按照惯例和国际法而授予他们的。接受国接受了外交使节到它领土的任命，同时就有责任予以必要保护，以便他能够执行主权国家代表的任务。

保护正式派遣的外交官的责任曾经在一九六一年维也纳外交关系公约内所有规定，该公约第二十二(2)条规定接受国有采取一切适当措施以保护使馆等的责任，而同一公约第二十九条规定接受国要采取一切适当措施以防止对外交使节自由或尊严的攻击。

虽然这些条文在规规定保护使馆和外交代表人员上似乎有充分的规定，但是它们包含了一些可以作不同解释的模糊字句。主要的模糊之处在于“适当措施”这个用语“适当措施”是什么意思？谁决定怎样是“适当的”，接受国还是派遣国？某一种保护对接受国来看是适当的。从另一方面来看对派遣国也许是不适当的。关于保护在接受国的使馆和外交代表，接受国是不是一定要照派遣国认为适当的措施办理？

由于最近在某些国家首都的政治团体对一些指定的外交使馆所犯的不正当暴力行为越来越多，绑架拘留他们的人员作为助成政治要求的人质，而且往往使他们受屈辱或甚至被谋杀，国际法委员会应当对这个问题作紧急的考虑，以便通过该委员会议定第一阶段的解决办法，然后通过联合国各会员国的自愿和合作去决定第二阶段的办法。

科威特政府认为国际法委员会应努力为上述条文，就是维也纳外交关系公约第二十二(2)条和第二十九条，定出一个清楚的解释，以期接受国能保证经常给予足够的保护。

而且，国际法委员会理应要求或邀请联合国会员国在他们的国内法内制定适当

的法规，对用暴力或侮辱行为侵犯外交人员或干挠毁坏使馆的罪犯给予严重的惩罚。此外，任何人能供给情报有助于罪犯被捕或定罪者，应得到报酬。这种报酬将鼓励接受国的公民同当局合作逮捕这些罪犯。

最后，科威特政府在这个阶段要保证只要科威特在外国的代表团和使节在互惠的基础上享有同样的保护标准，它将尽人力和经济资源的可能继续保护在它领土上的使馆或人员。而且，科威特政府高兴地注意到自从它独立十年以来，对于派到本国的外交使馆或人员从来就没发生过意外。驻在科威特的外交使节所享有的安全感是由于我们相信不应该否认外交使节有权行使自我保安的权利，以及为国际外交关系中的和平和安全而行使他们职责的必要自由。

马达加斯加

〔原件： 法文〕

〔一九七二年五月二日〕

1. 维也纳外交关系公约及领事关系公约——马达加斯加已加入这两件公约——要求接受国采取一切“合理”或“适当”的措施，以防止对外交官员人身、自由、尊严，或对他私人住宅、财产或信件的任何形式的攻击。

对于我们所关心的种种对外交官员所犯的罪，马尔加什的刑法有两种规定：

- (a) 根据已修正的一九五九年二月二十七日的第 52 - 29 号法律三十八条的特别规定，在公共场合侵犯大使、全权公使、使节、代办或其他正式派遣的外交代表的罪行，与侵犯或侮辱共和国总统或政府首长的罪行，受到同样的惩罚。外交代表因而受到特别保护。
- (b) 即使受害者的身份是外交代表这个事实并不是一个加重罪行的情节，刑法及特别刑法的一般规定对所有在马尔加什领土上所犯的那种罪行都加以惩罚。

到目前为止，这些规则在国内法方面尚属適切，其实施还没有引起任何困难。

2. 最近在若干国家出现了一种新的犯罪行为：绑架外交官作为人质，来索取赎金、要求释放政治犯或命令接受国政府执行某些事。

受攻击的政府于是处于一个非常为难的处境。它们面对两个选择：屈服于这种敲诈行为，于是乎违反了自己的法律和宪法上的权力分立原则；或是拒绝作出任何让步，因而与被绑外交官员的派遣国——特别是遇威胁被实行的情形——发生冲突。

每个国家所作的决定各有不同，可是不是以纯粹权宜的办法为基础，便是采取内政重要过于外交、或是外交重要过于内政这种原则的立场。

这个问题显然是一个政治性的问题，是以任何解决这问题的途径当然要看几个

因素（宪法制度、接受国的力量、对接受国的经济压力和政治压力等等）；一个针对这个题目的国际公约是否有实际价值，似乎是一个可疑的问题。

3. 各国有两个选择：

- (a) 规定在任何情况下要给予外交官绝对充分的保护，并必须使这种保护得到优先考虑。这个办法是行不通的，因为它的实施会引起对外交官的反复攻击，使绑架者的企图必定得逞；
- (b) 反过来，声明没有一个政府会屈服于敲诈。这必然会起一个吓阻作用，打消攻击者的念头，并且间接促进对外交人员的保护。然而在目前的国际形势下，许多国家即使只是为了能够对邻国有较大的影响，也谅必会赞成维持行动自由的原则。

4. 那么新国际公约将会有些什么内容呢？

它当然可以建议采取预防性保护外交人员的措施。这是管理公安和行政警察的当局的职责。

它也可以依照取缔非法劫持飞机海牙公约的方针，建立一个国际管辖权，要求各国对不论在何处侵犯外交代表的严重罪行加以惩罚，并在有必要时予以引渡。

最后，这新国际公约可以规定一类需要有特别措施加以保障的人士。

这几点与第2及第3段所论的几点比起来是较为次要的。

可是将这几项提交国际法委员会加以考虑也许是有用的，因为国际法委员会在有关国家责任的工作上，对有些将宪法规则和立法规则置于绝对充分保护外交代表这原则之上的国家的国际责任问题，无论如何得发表一些意见。

事实上这似乎就是问题真正的中心。

〔原件： 英文〕

【一九七二年四月二十日】

1. 荷兰政府已谨慎地审议了在拟定一份有关依国际法应受特别保护的外交代表及其他人员的保护和不得侵犯公约草案时所牵涉到的问题。可以回顾，在一九七〇年五月五日写给安全理事会主席的一封信中，^②荷兰政府就对外交官员被攻击次数日益增加表示关切，它并提出意见，认为牵涉到外交官员人身、自由或尊严的攻击事件会导致可能引起纠纷的局势，而那些纠纷又甚至可能形成对国际和平与安全的威胁。荷兰政府当时评论说，各国人民自古以来已承认外交代表的身份；久受尊重的国际法规则已明确地规定他们的豁免和不得侵犯权利。

2. 后面这一点很重要。当第二十六届大会的第六委员会在讨论这个题目时，^③很多代表团将注意力集中在关于东道国义务——保护在其领土履行公务的他国外交官员的不可侵犯权利——的现有成文规定上（参看维也纳外交和领事关系公约第二十九及第四十条，和一九六九年在纽约签订的特别使节公约第二十九条；还请参看国际法委员会关于各国与各国际组织之间关系的条款草案第二十八、五十九及M条）。^④这个成文规定存在的事实，就是表示根据国际法的规定，各东道国有义务要为了保

② 参看大会正式记录，第二十五届会议，补编第10号（A/8010/Rev.1），第2页（国际法委员会年鉴，一九七〇年，第二卷，第273页，文件A/8010/Rev.1，第一章，F节）。

③ 参看大会正式记录，第二十六届会议，第六委员会，第一二五六到一二六四次会议。

④ 国家在其与国际组织关系上的代表权条款草案第二十八条和第五十九条：大会正式记录，第二十六届会议，补编第10号（A/8410/Rev.1），第26及43页（国际法委员会年鉴，一九七一年，第二卷（第一编），文件A/8410/Rev.1，第二章，D）；派驻机关或派至会议的观察员代表团条款草案M条，同上，第61页（同上，文件A/8410/Rev.1，第二章，附件）。

护在其领土履行公务的他国外交官员——使他们人身、自由或尊严不受攻击——而采取“一切适当措施”。这个义务也包括东道国采取一切合理办法去防止和惩罚此类行为的责任。

3. 可能有人会问，是否有需要订立更多规则并拟定一个要求各国（不只是受危害外交官的东道国）对在它们领土内的曾经对他国外交官员犯过那种暴行的人非进行起诉即实行引渡的特别公约，这样做是否实际。荷兰政府已谨慎地审议了这件事。问题有两方面：不只是在于如何避免对外交官员的自由和安全的威胁，还在于当发生确实攻击外交官员的自由和安全的事件时，如何在最短的时间内将他带到安全地点。关于这一点，就有两种互相冲突的责任落在作为新公约签字国——原则上对外交官员的绑架者有非起诉即引渡义务的国家——的“被绑架”外交官东道国的身上。这个签字国在所设想的新公约之规定下所要承担的义务可能会与它在一般国际法之下作为一个东道国的首要义务——采取“一切适当措施”，保护在它领土履行公务的外交官——发生冲突。这国家可能有恰当时机与绑架者谈判，并为了使后者释放外交官员而接受他们的条件（例如承付赎金和给予离境自由）。这种事应由这国家自作决定；荷兰政府并认为，任何所设想的这种新公约似乎必须让各当事国在它们认为适当的情况下，有与绑架者谈判和接受他们要求的选择自由。关于这一点，乌拉圭在文件^①中所提公约草案第七条的原文——

“处理有关绑架或囚禁公约第一条所述人员的勒索行动的方针，要由有关国家自行决定，无论如何不能成为国际责任。”——似乎会使人误解。各东道国在现有一般国际法之下的种种责任决不能减少，因此任何新的公约都应当规定可以“避免”“起诉或引渡”的义务的可能性。

4. 如果要草拟一个公约，使各国在原则上负起——非起诉即引渡那些在它领土上对他国外交官员犯过罪的人士——的义务，荷兰政府便认为，这个公约应当满

① A/CN.6/L.822.

足以下条件：

(a) 这个公约应该是一个世界性的公约；它应让所有的国家参加，以确保有尽可能广大的参与。

(b) 公约的内容不应包括一切“恐怖主义”行动，而是应当局限于侵犯受国际法保护人士的暴力行动（例如绑架、谋杀、形成身体严重伤害的袭击）。还应明确规定受保护的几类人（他国外交官、他们的家属及职员）以及各当事国对犯罪者的管辖权之基础。

(c) 如以上所说，这样一个公约绝不应减少东道国在国际法之下的一项现存义务——保护在它领土履行公务的他国外交官员。为了确保外交官员的安全并使其得到释放，应让各缔约国保留与绑架外交官员者谈判和接受他们要求的选择权利。

(d) 在所设想的公约中贯彻“非起诉即引渡”制度的规则，不应与那两个最近在这方面订立的公约——即一九七〇年的取缔非法劫持飞机海牙公约和一九七一年的取缔危害民航安全蒙特利尔公约——的规则，有任何很大的差异。那两个公约，经过长时间的考虑后，已被很多国家认为可以接受。为了起诉的目的，这些公约将“罪”定为一种“属于严重性质的普通罪”（第七条），可是为了引渡的目的，它们就以各引渡条约和各缔约国内部法律的条件为准（第八条）。因此象荷兰那样一个国家，由于它的引渡条例规定在“遇有严重顾虑认为要求引渡国家会因为被告的种族、宗教、国籍或政见而加以起诉”^⑤的情况中，就不容许予以引渡，便可保留不引渡罪犯的选择权利。荷兰政府认为这是任何此类公约都应具备的一项必要条件。

(e) 应该附加一项条款，规定各当事国同意将任何因公约的解释和适用所生的争执交与公断或提交国际法院处理。

⑤ 荷兰，荷兰王国政府公报（Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden），海牙，一九六七年，第139号。

5. 总括来说，荷兰政府认为这个所设想的公约势必要有规定，给予某些“避免”的可能性。虽然这可能使人怀疑那样一条公约是否会成为吓阻攻击外交官之行为的真正有效办法，可是如果以上所提到的条件能得以实现的话，荷兰政府在原则上不会反对草拟一个公约。

尼日尔

〔原件： 法文〕

〔一九七二年二月二十二日〕

尼日尔政府深切关注近年来危害到数国外交官员及领事生命的种种事件——其中有些还造成了悲惨后果。尼日尔政府完全谴责那种行为——它们违反了一个甚至在战时也受到普遍尊重的传统。因此它赞同任何由国际社会为了确保在任外交官员安全所可能采取的倡议，并声明它已准备在任何为此目的而拟定的公约上签字。可是关于这方面，它没有什么特殊提议或建议可以提交国际法委员会。

挪 威

〔原件： 英文〕

〔一九七二年四月十四日〕

挪威政府深切地注视着过去几年来有关诸如在某些国家攻击和绑架外交官员及领事人员等罪行的日益恶化的情况。 这些对依国际法应受特别保护之人员所犯的罪——有几次还造成了悲惨的生命丧失——使正常的外交活动受到严重威胁，并使这些人员的行动受到不少限制。

挪威政府因此满意地注意到，联合国大会已经以它在一九七一年十二月三日所通过的第二七八〇号决议 (XXVI)，要求国际法委员会对这个重要问题加以研究，并尽可能就一个关于对外交官员及领事人员所犯罪行的新国际公约提出一些建议。

可是由于挪威政府认为这些罪行在大部分情形下都与各有关国家的内部政治、经济和社会状况有密切关系，所以它有些怀疑，一个新的国际文件是否能够有效地抵制那种罪恶活动。 关于这一点，大家应该想到用以保护外交官员及领事人员的国际规则已经存在，其中最重要的是一九六一年四月十八日所订立的维也纳外交关系公约的第二十九条和一九六三年四月二十四日所订立的领事关系公约的第四十条。 此外，在大多数国家，那些对依国际法应受特别保护的人员所犯的罪已被当作严重触犯法律的事项来处理。 如果当那种犯罪事件发生时每一国家都能更努力更严厉地实施法律，似乎就可以达到更多的效果。

国际法委员会在进一步研究这个问题后，如果得出的结论是需要有一个新公约的话，挪威政府建议在拟定这个公约时，要做到使它一定能得到最广大的国际支持和赞同。 为了达到这个目标，公约不应对各接受国的义务以及想象中可能会被牵涉在内的各第三国的义务，制定过分广泛而详尽的规则。 每个国家应当有尽量自由，用它自己的办法来解决这个问题；它也应当有尽量多的机会，来完成为了应

付那种罪行所需的，而又通常是敏感微妙的谈判和策略。

另一方面，应受保护的人员的类别不应予以过分的限制。二次世界大战以来国际合作上的发展，尤其是在技术和经济方面的发展，使类别限制的放宽有这样的需要。对应受保护人员的类别下一个广泛的定义，也会使这个公约得到更多国际上的支持。

此外，挪威政府认为，对外交官员的严重攻击可能不应该被当作在政治庇护权和引渡问题上会引起某些后果的政治罪看待。

卢旺达

〔原件： 法文〕

〔一九七二年五月四日〕

按照维也纳外交关系公约，尤其是其中的第二十九至第四十条，接受国必须采取适当步骤保护外交官员，使他们能够有效履行他们的职务。事实上，如果一位外交代表随时受到与他在居住国领土内所应享有的外交权利和外交豁免互不相合的手段的危害时，他就难以行使他的职务。

在此方面，卢旺达政府希望引起联合国各会员国对劫持外交官员这个烦恼问题的注意。除非维也纳外交关系公约的当事国——而又是曾经经历过劫持事件的那些国家——对犯罪施行惩戒处罚，这个目前已在某些国家出现的，非常可悲的局面，很可能会蔓延及世界大部分国家。

除了劫持外交官员及其他与外交特权、外交豁免互不相容的行动外，卢旺达政府还希望使大家注意在断绝外交关系时可能发生的另一个重要问题。各接受国政

府应该记住：国家之间的关系纵然断绝，尊重人身和生命权利的原则，对外交代表来说，是仍然有效的。因此接受国政府应保证这些有关外交人员在离开居住国到派遣国之前会受到保护。它还应当采取适当步骤，保护绝交前的使馆房舍。此外，搜索原使馆房舍——某些国家在决定断绝关系后曾发生这种事——对派遣国来说，也是一件非常严重的事，因为归根结底，那种行为是不合理的。

最后，卢旺达共和国政府认为，鉴于维也纳外交关系公约对外交代表、派遣国、接受国各自的义务和权利已予以规定，所以尊重和应用这个公约的原则便可解决保护外交官员的问题。

瑞 典

〔原件：英文〕

〔一九七二年四月十日〕

瑞典政府对于对外交官员及其他官方代表的暴力行动的日趋增加，表示担心，因此它认识到研究以何种方式和方法去制止那种行动，极关重要，并且欢迎联合国为研究这件事所采取的主动。根据国际法，各国特别保护外交官员以及某些其他官方代表的义务，这是世界各国所公认的。一个反映出这个一般性国际法原则的例子，便是一九六一年维也纳外交关系公约的第二十九条，这一条规定各国义务采取一切适当步骤来防止对外交官员人身、自由或尊严的攻击。如果有一国家不能尽这项义务，根据国际法，它就可能要负责任。所以维也纳公约的第二十九条已明确地规定了保护外交官的义务；问题在于，已经采取的保护性措施，尤其在过去几年来，尚不足防止对外交官员所施的悲惨暴力行动，因为暴力行动的根源，往往来自有关各国的政治、经济和社会局势。

大会就是在这种种事件的影响之下，于一九六七年十二月二十九日通过了第二三二八号决议（XXII）。除了其他事项外，大会在这项决议中说，为了避免危险

的误解和摩擦，各政府间外交通讯途径和外交磋商途径之不受阻碍的运用，是必要的。这件决议还敦促各国采取每一个必需步骤，使外交关系所据的国际法规则得以履行，尤其是使外交使节得到保护，并且让外交人员能够按照国际法规定来完成他们的任务。

鉴于这种暴力事件继续发生，寻求进一步的方式和方法便是自然的事。有一个方法是由一个具有约束力的国际契约来处理这种事。瑞典政府在这个阶段不预备对一个新公约是否有可能对改进这方面的保护工作作出贡献这问题表示意见，然而感到满意联合国已着手处理这件事，并且将由国际法委员会首先对它予以考虑。瑞典政府深信，国际法委员会在工作中也会考虑到其他各国际组织和个别国家所曾经拟订过的有关这问题的草案和研究报告。

至于一个可能成立的公约的内容，瑞典政府觉得要提出任何详细的建议还言之过早；可是它愿提出以下一些一般性的初步建议。

公约所要涉及的类别不应过分狭窄，这些类别应该包括所有已经在国际法下受到特别保护的人士。可是经验告诉大家，其他类别的人士也可能需要得到防止绑架以及其他暴力行为的特别保护；所以应该进一步研究将那些类别包括在公约内的可能性。

有一个重要问题，是公约是否应当载有引渡犯罪的条款。关于这一点，瑞典政府要指出，引渡无论如何是不应变成强迫性的。一个国家应该可以在控告罪犯与将他引渡到犯罪他国家两种办法之间自由作一选择。就此而论，庇护权问题也应予以谨慎的考虑。

瑞典政府认为重要的是，这样的—个公约不应过分限制任何政府在对付个别绑架事件或其他暴力行为时所应享有的行动自由。此外，必须注意的是，要草拟的公约应该是一个会被世界各国所接受的公约，这样就会大大地增加公约的吓阻犯罪的效果。

乌克兰苏维埃社会主义共和国

〔原件：俄文〕

〔一九七二年四月二十一日〕

对依国际法应受特别保护的外交代表及其他人员的保护及不得侵犯问题是一件又急迫又异常重要的事，大会已在第二七八〇号决议 (XXVI) 中请求国际法委员会对这个问题加以研究。

近来针对外交官员的犯罪行为日益频繁；这些行为与国际法的基本原则是互不相容的，它们为国与国之间的关系制造种种困难，又增加了国际上的紧张局势。为着合作事业的利益和发展友好关系起见，各国应当用尽一切办法，阻止各种侵害外交官生命、健康和尊严的企图。

同时，乌克兰认为需要就以下一点加以强调：在拟订有关对依国际法应受特别保护的外交代表及其他人员的保护及不得侵犯问题的条款草案时，国际法委员会应考虑到与此有关的被普遍接受的有效国际法规则——即是那些特别由一九六一年维也纳外交关系公约第二十九及第三十七条所重新确认的国际法规则，并应注意不要削减那些规则的重要性。此外，在拟订这些条款草案的工作中，国际法委员会应当遵循它自己的工作方案以及方案所规定的先后次序。

如果要使所提到的条款草案成为一个适当的国际法文件的建设性基础，其中就应当对各国在国内法的规定下使那些曾经对外交官员犯过罪的人得到有效追究的义务，加以详细规定。

那种犯罪行为应该当作干涉国与国间和平友好关系的国际罪行看待。

为了防止及制止那种罪行，应当在依照国际引渡协定或按照国内法来引渡和惩罚罪犯的工作上注重各国之间的合作。为了使这种合作得以发展，各国应提供法律上的协助，互相交换情报，以便防止及制止那种罪行，或惩罚犯了罪的人。

〔原件：俄文〕

〔一九七二年四月十八日〕

对依国际法应受特别保护的外交官员及其他人员的保护及不得侵犯问题是一个非常严重的紧急问题。有关这一点，大会曾经建议，国际法委员会应当为了拟定一份有关处理对依国际法应受特别保护的外交官员及其他人员所犯的罪的条款草案而对这个问题加以研究。这是一项值得大家密切注意的建议。

可是应该记住：不可因为就有关对依国际法应受特别保护的外交官员及其他人员的保护问题拟定特别条款草案，就损害到有关这问题的现存国际法律标准，尤其是一九六一年维也纳外交关系公约的第二十九及第三十七条。这两条规定接受国有尊重外交代表及外交代表家属的义务，还有要为了防止对外交代表人身、自由或尊严的攻击而采取一切适当步骤的义务。同时，拟定特别条款草案的工作不应该对国际法委员会在方案上其他重要国际法问题的工 作有不利的影 响。

关于条款草案的可能内容，应将以下几点包括在内：

1. 将对依国际法应受特别保护人员的生命、健康和尊严所犯的罪认为是有损各国之间关系的严重国际罪行。

2. 各国 有义务为防止和制止那种罪行互相合作。

3. 为了以上目的，各国 有义务按照自己的法律，将那些计划或企图犯罪或已经犯了罪的人以及他们的同谋者作为罪犯予以起诉。

4. 遇发现罪犯在第三国领土内的情形时，各国 有义务按照引渡条约或国内法，将罪犯移交给犯罪地国家。在某一国没有履行交出一个自己国民的义务的情况下，或是在没有引渡义务的情况下，不论犯罪地点在那里，各国 必须按照国内法对罪犯起诉。

5. 各国 有义务在调查犯罪事件的工作方面给予法律援助，并提供必需的法律援助，用来暴露罪犯和阐明其他有关情况。

6. 各国 有义务就防止及制止那种罪行和对罪犯起诉等事项上互相交换情报。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

【原件：英文】

【一九七二年三月三十日】

1. 国际法几个世纪来都将各国大使当作不可侵犯的人，并规定各国要承担一项特别的保护义务。因此维也纳外交关系公约第二十九条规定，接受国对外交代表应特示尊重，并应采取一切适当步骤以防止其人身、自由或尊严受有任何侵犯。

2. 绑架外交官员以及其他对外交官员的严重罪行近年来已成为一个严重的问题。联合王国政府完全支持可能会减少这种危险的各种适当步骤。

3. 因此联合王国政府已密切注意着世界各国对这问题所进行的讨论。美洲国家组织已拟定一个《防止和惩罚具有国际重要性，以侵犯人身罪行及实行勒索方式进行的恐怖主义行为公约》，大会也在第二七八〇号决议（XXVI）第三节请国际法委员会研究这个问题。对于一个有关这问题的公约在上届大会已有些详细草案提交给国际法委员会，即乌拉圭代表团的草案^②以及一份由理查德·卡尼先生拟定的工作文件（A/C.N.4/L.182）。^③这些都是重要的事情。

4. 目前联合王国对于通过一个公约在事实上以及实际行动上是否有可能吓阻犯那种罪的人这个问题还没有一个肯定的答复。对于这个问题，联合王国要经过进一步的考虑并参照其他各政府的意见后才采取立场。

5. 可是与任何那样的公约草案分不开的，是若干重要的要素；联合王国政府对那样一个公约的态度，要看这些要素所受重视的程度而定。

6. 首先，公约应尊重以下原则：对于主管当局的逮捕权力，及起诉当局决定是否应该将被告送法庭究办的权力，都不可加以干涉。这二点曾经经过详细的讨

② 文件A/C.6/L.822。

③ 将在国际法委员会年鉴，一九七二年，第二卷内印出。

论；而实施这些原则的可以认为满意的字句，见于一九七〇年十二月十六日在海牙开始签字的取缔非法劫持飞机公约的第六及第七条，以及一九七一年九月二十三日在蒙特利尔开始签字的取缔危害民航安全公约。对于这两点，那些公约是可认为满意的先例，所以兹建议任何有关这个题目的未来公约应尽量沿用已通过的词句，以利迅速而广泛的接受。

7. 第二，据经验所示，在一起磋商的时候，各国政府应该能够有适当的自由来处理具体的案件，因此在草拟公约时应留有充分伸缩余地，以便能够达到这个需求。

8. 第三，应该对一般所接受的有关引渡的原则，尤其是与引渡有关的对政治罪的处理，予以承认，并加以应用。引渡的办理必需按照请求国的需求，并不可违背常见于各种引渡条约里面的限制。如果有一项条款提供一个选择——让那些通常只根据引渡条约办理引渡手续的国家可以将这未来公约作为向没有与其签订引渡条约的缔约国进行引渡的一个基础，联合王国不会对这项条款提出反对。取缔非法劫持飞机公约已将那样一项条款包括在内。可是联合王国政府对于将来就那样的一个选择采取什么行动的问题，要完全保留立场。

9. 第四，应该对公约所包含的罪行以及受公约所保护的人员下一个充分而满意的定义。罪行必须性质相当严重，足以照公约规定予以特别处理，所以不但应当包括谋杀和绑架，还应当包括引起重伤的攻击。此外当犯罪事先知道他们的侵犯对象是属于受保护的类别而明知故犯，这个公约照理说似乎就可适用。订立这个公约的理由在于外交官员及其他受保护人员持有国际公认的身分，因此如果将此公约适用于与那种身分无关的罪行上，那就会受到批评。

10. 对公约所保护的一类人员也应该下一个满意而充分的定义。这个定义显然应该超越外交官员这个名词的传统涵义。可是选择一个定义时应该注意到：有些人员的国际身分牵涉到没有某些国家参加的组织或是牵涉到没有某些国家为当事国的公约；这些国家在给予这些人员以公约所定的保护时，就会遇到困难。假如

这些困难不能在公约起草期间得到满意解决，那末本来能够成为当事国的国家的数目可能大为减少，也因此就大大减低了公约作为国际文件的效能。

11. 所以如果公约能够得到普遍的国际性支持的话，其中心的要素应包括这样的一项条款：一个国家如在国内发现某人有嫌疑曾犯了公约上的罪行，该国应该把他引渡到罪行发生地国家，要不然就将这事件提交给它国内的检查当局，以期对嫌疑犯提起公诉。

12. 此外，公约也可以规定让各有关国家在处理与公约有关的问题时进行适当的磋商。

13. 联合王国政府很高兴能有机会就这个问题的某几个重要方面简括地提出意见；它还希望国际法委员会在处理这问题的时候，能够让各政府在委员会对此事作最后审议之前，有机会对委员会的建议提出意见。

美利坚合众国

【原件：英文】

【一九七二年四月十七日】

美利坚合众国政府完全支持大会的要求：请国际法委员会尽早研究依国际法应受特别保护的外交代表及其他人员的保护及不得侵犯问题。美国政府相信，由于急需采取一切有效步骤来阻止那样的犯罪事件发生，国际法委员会一定能够在一九七二年第二十四届会议拟定一套关于对那些人员所犯罪行的条款草案。

至于那样一套条款草案的内容，美国政府认为这些条款应当为拘禁和诉究那些被控对依国际法应受特别保护的外交官及其他人员犯了严重罪行的人——不论他们是在世界那个地方被找到——提供一个根据。因此，如在任何那样的一套条款内列入一项规定，大意说任何未来公约的每一个当事国都有权审判那些被控对依国际法应受特别保护人员犯了严重罪行的人，是一件适当的事。

那样一个公约的主要目的，应当是尽可能铲除一切这一类罪犯的“安全天堂”。因此条款草案应该作出规定，说明如某一国家境内有人被控犯了那样的罪，这个国家便有义务采取步骤将他送交国内法庭受审判，要不就应依照一个要对他起诉的有关国家的要求，将他引渡给这个国家。美国认为，如让被告所在国决定它究竟是要自行采取法律行动，还是要将被告引渡到另一国家，是有些好处的。这种选择自由会有助于减少或排除在某些情况下——例如被告是逮捕时所在国的国民而犯罪地点却在另一国家——所产生的种种困难。

为减少侵犯依国际法应受特别保护人员的严重罪行而拟定一套会有很大贡献的条款草案，将面临若干困难的问题。

美国深信在处理具有这种性质的问题时，国际法委员会会注意到维持国际联系渠道的重要性。在这种为促进和平、经济发展、生活条件的改善以及事实上也是为了实现联合国宪章的一切目标与原则的国际合作事业中，需要让各国或各国际组织为了促进那些目标所特别选择的人员，能够在没有谋杀、绑架或类似严重罪行的

威胁的情况下履行他们的职务。

近几年来，外交官及其他从事国际活动的官员纯粹由于他们的外交身分或官方身分而被侵犯的事件日益增加，这是全世界的人有目共睹的。这种侵犯行为构成了严重的普通罪行，理应当作普通罪究办；此外，这种行为还打击到国际活动的核心。在选择减少这种危险的必需步骤时，一定要留意不使这些犯罪能以因政治目标而犯罪的理由来逃避他们应受的惩罚。美国的见解是，这种将外交官员及其他依国际法应受特别保护的人员选择为严重罪行的对象以达到种种政治目标的行为，对国际秩序起着非常大的扰乱作用，所以在诉究罪犯时，不应把所说的政治目的是否正当或有无理由考虑在内。

南斯拉夫

〔原件：英文〕

（一九七二年五月五日）

南斯拉夫社会主义联邦共和国政府对保护外交使节人员的问题非常重视。近来这个问题日趋紧急。在许多国家，对外交代表及依国际法应受特别保护的人员所犯的罪已有增加。南斯拉夫在这方面已体验到—个特别痛苦的经验。在若干国家的南斯拉夫代表曾经受到个人或团体的攻击与恐怖主义行为的迫害，据证有：南斯拉夫社会主义联邦共和国的一位大使就在去年被残暴谋杀。想到了需要防止这种罪行和暴力行为，并需要使外交代表及其他从事国际活动的人士能够正常履行他们的职务，南斯拉夫政府认为必须对有关依国际法应受特别保护的人员的保护及不得侵犯问题立即拟定一套条款草案。

在这方面，南斯拉夫社会主义联邦共和国政府认为有关依国际法应受特别保护的人员的保护及不得侵犯的规则应特别包括以下几点：

1. 各东道国有责任要采取预防性的措施，以期阻止对依国际法应受特别保护的人员及其家属犯罪或共谋的企图以及阻止对这些人员进行攻击的准备；
2. 重要的犯罪和严重的罪行不应被当作政治犯罪行为来处理，即使有些犯罪

行为的动机是属于政治性的，也不应如此；

3. 应对所有这种犯罪行为的犯人——不论他们的国籍是否与被害者的国籍相同——加以处罚；

4. 遇外交代表受到攻击时，一国有义务对行凶者采取紧急措施，并因此要施行比一般较为严厉的惩罚；

5. 一国只要对在它领土上犯罪和被捕获的犯人毫不迟延地提起诉讼，它便可以拒绝它国所提出的引渡要求；

6. 遇几个国家同时要求引渡时，应将罪犯引渡权给罪行受害者的本国（尤其在受害者已身亡的情况下）；

7. 各国互相合作以防止及对付这种罪行、尤其是在采取防止性措施方面的义务；

8. 如果从事犯罪行为的这些犯人属于一个煽动、组织、支助或参与进行犯罪行为的组织，每个国家除了有义务惩罚这些犯人之外，还有义务采取解散这个组织的有效措施；

9. 如果犯罪行为发生于某个国家而犯人和受害者又都是这国家的国民，所考虑的规则就不适用。

南斯拉夫社会主义联邦共和国政府认为，保护外交官员和其他履行国际性职务的人员的问题，以及保护外交使节问题，应受到国际大家庭的充份注意；南斯拉夫政府并且希望国际法委员会按照第二七八〇号决议(XXVI) 优先考虑这个问题。

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。
请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.