



国际法委员会

第六十九届会议

2017年5月1日至6月2日和

7月3日至8月4日，日内瓦

国际法委员会第六十九届会议工作报告草稿

报告员：波格丹·奥雷斯库先生

第九章

国家责任方面的国家继承

目录

页次

A. 导言.....

B. 本届会议对这个专题的审议.....

    1. 特别报告员介绍第一次报告 .....

    2. 讨论情况概要 .....

    3. 特别报告员的结束性发言 .....



## A. 引言

1. 在第六十九届会议(2017 年)上, 委员会决定将“国家责任方面的国家继承”专题列入工作方案, 并任命帕维尔·斯图尔马先生担任这个专题的特别报告员。<sup>1</sup>

## B. 本届会议对这个专题的审议

2. 在本届会议上, 委员会收到了特别报告员的第一次报告(A/CN.4/708), 这份报告现有阐明特别报告员研讨这个专题的范围和结果的方法, 并概述与这个专题相关的一般规定。

3. 委员会在 2017 年 7 月 13 日至 25 日举行的第 3374 至 3381 次会议上审议了上述第一次报告。

4. 在 2017 年 7 月 25 日的第 3381 次会议上, 委员会考虑到在全体会议辩论过程中发表的看法, 决定将特别报告员的第一次报告所载第 1 至第 4 条草案提交起草委员会, 但有一项谅解是: 起草委员会将进一步研究第 3 和第 4, 然后再作决定。

5. 在……的第……次会议上, 起草委员会主席提出了一份关于起草委员会暂时通过的第 1 和第 2 条草案的临时口头报告。这份报告仅供参考, 连同第 1 和第 2 条草案, 可在委员会网站查阅。<sup>2</sup>

### 1. 特别报告员介绍第一次报告

6. 特别报告员说, 他的第一次报告侧重一般规定, 这些规定将为今后对专题的研究奠定基础。这份报告首先概述有些代表团在 2016 年大会第七十一届会议期间, 在第六委员会的辩论过程中发表的看法。在六委的辩论过程中, 一些代表团赞同将本专题列入委员会长期工作方案, 侧重该专题填补国际法上的空白的潜力。一些代表团对本专题是否具有当代意义提出疑问, 并对各国是否有可能就这个有争议的专题达成共识表示怀疑。

7. 关于本专题的范围和成果这一与委员会以往的工作密切相关的问题, 特别报告员强调, 这个专题涉及已经成为委员会的编纂和逐步发展工作的对象的两个国际法领域: 国家继承和国家责任。特别报告员提请注意委员会以往开展的工作

<sup>1</sup> 在 2017 年 5 月 9 日的第 3354 次会议上, 根据委员会报告(《大会正式记录, 第七十一届会议, 补编第 10 号》(A/71/10))附件 B 所载建议, 将这个专题列入了委员会第六十八届会议(2016 年)长期工作方案。

<sup>2</sup> 网址: <http://legal.un.org/ilc>。

(这项工作为以后的研究留下了空白)<sup>3</sup>，以及国际法学会完成的关于本专题的工作。<sup>4</sup> 特别报告员强调，研讨本专题的目的，在于进一步弄清这一问题：针对国家继承情形中，国家对国际不法行为的国际责任引起的义务和权利的转移，是否有国际法规则可循？本专题侧重国际责任次级规则，因此，本专题范围不涉及国际法不将禁止的行为导致的损害性后果引发的任何国际赔偿责任问题。特别报告员表示，关于本专题的工作，应当遵循有关对转让部分领土、脱离、解体、统一和新成立独立国家作出区分的国家继承的主要原则。

8. 特别报告员提及国家对国际不法行为的责任条款，和成为《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》(下称“1978年《维也纳公约》”)和《关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约》(下称“1983年《维也纳公约》”)的条款的相关先例，表示，本专题似宜采用条款草案加评注的形式。

9. 关于将为对本专题的进一步研究奠定基础的一般规定，特别报告员指出，从以往来看，国家继承学说总的来说认为，责任向继承国转移的可能性并不存在，不继承理论即由此而来。

10. 特别报告员承认，大多数学说和理论都赞同以上立场，但特别报告员同时也强调，有些学者对适用于一切情形的国家继承上的一般规则的存在提出疑问。特别报告员在报告中介绍了国家实践初步调查，包括一些与不同的国家继承案例中的国际责任相关的司法裁决。他强调以下初步结论：现代国际法并不支持国家责任方面的不继承论点。特别报告员还研讨了关于继承的两项《维也纳公约》与本专题的相关性。特别报告员强调，为了确保采取系统性综合做法，有必要在条约、国家财产、债务和档案、自然人国籍以及国家责任等的继承方面，以一致方式使用相同的用语和定义。

11. 特别报告员指出，国家继承不存在普适性，而是适用于若干法律关系领域。因此，某个领域(如条约方面)的国家继承规则也许不同于另一个领域(如国家财产、债务和档案方面)的规则。他强调，不同的继承领域是独立的，而且遵循特殊的规则。

12. 特别报告员还提请委员会注意以下复杂问题：不法行为引起的义务是属于须遵循1983年《维也纳公约》的“非流动债务”，还是应在本专题之下加以探讨。特

<sup>3</sup> 关于国际责任，这包括2001年国家对国际不法行为的责任条款草案，《2001年……年鉴》，第二卷(第二部分)和更正，第76-77段(还见大会2001年12月12日第56/83号决议，附件)；以及2011年关于国际组织的责任的条款草案，《2011年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第87-88段(还见大会2011年12月9日第66/100号决议，附件)。关于国家继承，这包括《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》(维也纳，1978年8月23日)，《联合国，条约汇编》，第1946卷，第33356号，第3页；《关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约》，(维也纳，1983年4月8日)，尚未生效，联合国，《1983年法律年鉴》(联合国出版物，出售品编号：E.90.V.1)，第139页；1999年国家继承涉及的自然人国籍问题条款草案，《1999年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第47-48段(还见大会2000年12月12日第55/153号决议)。继承问题还在委员会关于国家保护条款草案的工作中得到涉及，《2006年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第49-50段(还见大会2007年12月6日第62/67号决议，附件)。

<sup>4</sup> 见Institute of International Law, resolution on succession of States in matters of international responsibility, 28 August 2015。

别报告员提请注意他的初步结论：如果国家在继承日期承认此类对价值固定或可确定的资产的权益，或者国际性法院或仲裁机构在继承日期对该权益作出裁定，则相关债务便是国家债务方面继承规则所指的债务。然而，如果国际不法行为在继承日期之前发生，但其引起的法律后果尚不明确(如仲裁庭未裁定赔偿的具体数额)，则任何可能的义务和权利的转移应当遵循国家责任方面的国家继承规则。

13. 特别报告员指出，从他的分析来看，有两个初步结论似乎得到支持，即在现代实践中，传统的不继承论点受到质疑；在具体类型的继承中，国家责任引起的义务和权利的转移与否，需要逐案证明。根据委员会在国家继承工作方面的经验，同时考虑到本专题极为少见且极具政治性质，特别报告员强调，要编纂的规则应当具有附属性质。因此，这些规则可用于两个目的。首先，它们可提供有用的模式，供有关国家使用和修改。其次，在缺乏一致意见的情况下，它们可提供默认规则，适用于出现的争端。

14. 特别报告员指出，原则上，有关国家之间的协定应当优先于将在本专题之下的工作中提出的关于继承的附属性一般规则。特别报告员联系《维也纳条约法公约》第 34 条和 36 条所述的对第三者的约定规则，详述了报告中对此种协定的关联性的分析。特别报告员把相关协定分为移交协定、索偿协定和其他协定三类。通过研讨被继承国和继承国之间的各类相关协定，他建议采取精细周密的做法，侧重此类协定的内容和当事方，以确定可适用的规则。

15. 特别报告员还讨论了单方面行为在本专题方面的关联性问题。他介绍了他的报告工作，该报告首先分析了一些单方面行为的例子，接着分析了委员会迄今为止通过的关于国家责任和国家的单方面行为的相关规则。特别报告员表示，在对这些例子进行研讨之后，应当提议采取不同的办法处理国际责任方面的单方面行为问题，而不是依据 1978 年《维也纳公约》采用的严格的办法。

16. 特别报告员提出了四条草案。第 1 条草案涉及整套条款草案的范围；<sup>5</sup> 第 2 条在两项关于继承的《维也纳公约》和国家对国际不法行为的责任条款草案所载定义的基础上，提出了几个特定用语定义；<sup>6</sup> 第 3 条提出一个框架，据以分析协

<sup>5</sup> 特别报告员提出的第 1 条草案的案文如下：

**第 1 条草案：**  
**范围**

本条款草案适用于国家对国际不法行为的责任方面的国家继承。

<sup>6</sup> 特别报告员提出的第 2 条草案的案文如下：

**第 2 条草案：**  
**用语**

就本条款草案而言：

- (a) “国家继承”指一国对领土的国际关系所负责任由另一国取代；
- (b) “被继承国”指发生国家继承时被另一国取代的国家；
- (c) “继承国”指发生国家继承时取代另一国的国家；
- (d) “国家继承日期”指在国家继承所涉领土的国际关系责任方面被继承国由继承国取代的日期；
- (e) “国际责任”指按照国际法因一国的国际不法行为而产生的关系；

[……]

定对责任方面的国家继承的关联性，<sup>7</sup> 第 4 条提供了一个继承国作出的单方面声明方面的框架。<sup>8</sup>

17. 关于未来工作方案，根据特别报告员的设想，委员会将于 2018 年研究被继承国国际不法行为产生的义务的转移问题；于 2019 年探讨受损害的被继承国向继承国转移权利或赔偿请求的问题；于 2020 年处理任何余下的程序问题和杂项问题，包括存在多个继承国问题，或可能将国家责任方面的国家继承规则适用于受损害的国际组织或受害个人的问题。特别报告员表示，根据讨论进展情况，整套条款草案可能在 2020 或 2021 年一读通过。

## 2. 讨论情况概要

### (a) 一般性评论

18. 委员们欢迎特别报告员的第一份报告，并赞成需要对本专题和委员会先前在相关的责任和继承专题上开展的工作进行协调。一些委员强调，本专题将会填补委员会先前在研究这些相关专题时留下的空白；不过，也有委员表示，特别报告员未能充分研讨本专题与委员会关于国家对国际不法行为的责任的条款之间的关系。有委员对在新的五年期开始之时，匆忙选定本专题将其列入委员会的议程，表示关切，这样做可能致使对本专题的目的和结果的讨论缺乏。有些委员认为，这应当促使委员会对它如何选择供处理的专题这一问题展开研究。

<sup>7</sup> 特别报告员提出的第 3 条草案的案文如下：

#### 第 3 条草案

##### 协定对国家责任方面的国家继承的关联性

1. 因被继承国在国家继承日期之前对其他国家或国际法主体施加的国际不法行为而对被继承国造成的义务不仅仅因为被继承国与继承国缔结了协定，规定把此类义务移交给继承国，就成为继承国对受害国或受害主体的义务。
2. 因其他国家在国家继承日期之前对被继承国施加的国际不法行为而使被继承国拥有的权利不仅仅因为被继承国与继承国缔结了协定，规定把这种权利移交给继承国，就成为继承国对责任国的权利。
3. 在移交协定以外另缔结一协定则对国家责任引起的义务或权利的转移具有充分效力。任何协定对当事方均有约束力，须由当事方诚意履行。
4. 上述各款不妨碍适用的条约法规则，特别是体现在《维也纳条约法公约》第 34 至 36 条中的第三国规则。

<sup>8</sup> 特别报告员提出的第 4 条草案的案文如下：

#### 第 4 条草案

##### 继承国的单方面声明

1. 因其他国家或国际法主体在国家继承日期之前对被继承国施加的国际不法行为而给被继承国带来的权利，不仅仅因继承国作出单方面声明，声称承接被继承国的所有权利和义务，就成为继承国的权利。
2. 因被继承国在国家继承日期之前对其他国家或国际法主体施加的国际不法行为而给被继承国造成的义务，不仅仅因为继承国接受了此类义务已移转于它，就成为继承国对受害国或受害主体的义务，除非继承国以明确、具体的措辞作出单方面声明。
3. 继承国所作的任何单方面声明及其效力都受制于适用于国家单方面行为的国际法规则。

19. 有些委员认为，这是一个极为恰当的专题，当前，凭借与会国的支持和实践着手处理这个专题，属于恰当做法。但另一些委员则对这个专题当前具有的意义提出疑问。有委员指出，继承情形极为少见，而且继承的发生所处的政治和历史背景各异，因此，这不利于确定实践中的任何统一或明确的趋势。有些委员表示，在第六委员会中，对这个专题感兴趣的为数有限。一些委员赞成委员会审议包括国际法学会<sup>9</sup>和国际法协会<sup>10</sup>在内的私人机构在本专题上开展工作，但强调，委员会在研究本专题方面应当独立行事。有委员指出，特别报告员需要以更具系统的方式向委员会叙述相关材料，尤其是在国家实践和判例法以及本专题的方向和目标方面。

20. 关于国家责任方面的国家继承的一般规则，一些委员强调，有必要先研究与国家责任方面的国家继承相关的一般实质性规则，然后在研究第3条和第4条草案所列的可能的例外或保留条款。但也有委员表示，这些转移责任的既定途径并不有赖于一般规则。

21. 一些委员强调，特别报告员概述的“传统的”不继承规则，仍然是当前占优势的立场，自动继承的可能性限于国家债务的继承，同时，在不继承方面，不排除存在有限的、明确规定和可能的例外的可能性。另一些委员对传统的不继承规则已经发生变化表示怀疑，虽然特别报告员的报告显示，特别报告员对此并不怀疑；这些委员认为，任何关于传统规则发生了转变的说法，必须有国家实践及法院和法庭裁决等方面明确的证据加以证明。

22. 有些委员还表示，特别报告员为证明他认为传统规则发生了演变的立场所提出的国家实践和判例(国家和国际判例)，实际上并没有为这一研究结果提供证明；而另一些委员认为，至少，特别报告员提出的判例的确表明，任何一般规则都不是绝对的。还有委员表示，特别报告员提出的学说也没有证明趋势正在发生演变。具体而言，在 *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)* 案<sup>11</sup>中，国际法院的判决限于匈牙利和斯洛伐克关于责任的继承的明示协定，国际法院并没有指向广泛的国家责任继承问题。接着，在克罗地亚和塞尔维亚之间的种族灭绝案<sup>12</sup>中，国际法院没有在国家责任的继承问题上持赞成或反对立场。有委员强调，国家间协定或关于继承的单方面声明，可能并不取决于源自一般国际法的义务感，而且可能会支持一般规则而不是任何新趋势。另外，还有委员认为，特别报告员找出的偏离传统的不继承规则的“趋势”，可能限于特定的几类继承，所以，委员会以何种方式分析这些情形，将会影响最终结果。

23. 在研究关于继承的一般规则这一问题方面，一些委员强调，有必要进一步重视国家实践以及各区域的实践。有委员关切地指出，在对本专题的研讨将是一项编纂工作还是一项逐步发展工作这一问题上，缺乏清晰度。有些委员表示，鉴于传统、默认的不继承立场占据优势，对本专题的研究必然将是一项逐步发展工

<sup>9</sup> 见以上脚注4。

<sup>10</sup> International Law Association, *Report of the Seventy-third Conference, Rio de Janeiro, 17-21 August 2008* (London, 2008), pp. 250 *et seq.*

<sup>11</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 1997, p. 7.

<sup>12</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, *Merits*, *Judgment of 3 February 2015*.

作；而且，从委员会以往在与继承有关的专题上的情况来看，关于本专题的最终的一套条款很难得到各国的广泛接受。

24. 有些委员赞同特别报告员在第一次报告中所作的以下表示：他将在研究本专题过程中侧重不同类型的继承。一些委员强调，研究不同类型的继承工作的一个必要组成部分，是明确、详细地解释此种情形中实际存在的差异。

## (b) 具体评论

### (一) 第 1 条草案——范围

25. 有些委员建议对特别报告员提出的范围进行修改，以便列入“国际不法行为引起的权利和义务方面”，从而使本专题范围上的清晰度和重点更加突出，而不是泛泛地侧重国家责任。有些委员认为本专题需要研究义务的主要规则，另一些委员则赞同本专题完全侧重责任的一般次级规则。一些委员同意特别报告员的做法，即把国际组织的责任问题排除在本专题所生范围之外，另一些委员则建议特别报告员在今后的工作中研究国际组织的权利问题。有委员不赞成决定不把“责任”纳入研究范围，有些委员指出，在某些语文中，“responsibility”和“liability”这两个词会引起一些问题。

26. 有些委员不赞成关于请特别报告员将对政府继承问题的研究纳入工作的建议，有些委员则赞成关于把对继承本身在国际法之下合法与否问题的研究纳入工作的建议。

### (二) 第 2 条草案——用语

27. 一些委员赞同第 2 条草案(a)至(d)项所列用语，有委员赞同特别报告员利用委员会先前工作成果的做法。有些委员表示，鉴于在继承情形中，被继承国并没有不复存在，或者没有被完全取代，(b)至(d)项中适用“replaced”一词可能引起误解。另外，鉴于相关定义没有提及 1978 年《维也纳公约》所载的“合法性”这一附加检验标准，有委员对(a)项表示关切。因此，有委员建议，就本专题而言，(a)项的最终形式仍有待讨论。

28. 关于对“国际责任”作出界定的(e)项，有委员认为有必要定义“国际不法行为”一语，而有些委员则认为，整个(e)项对于本专题的研究来说毫无必要，应当删除。还有委员认为，在(e)项中，就国际不法行为引起的权利和义务而言，“后果”、“法律后果”或“covers international relations”等表达方式，要比“关系”更为恰当。

29. 一些委员建议在本条草案中列入更多用语定义，包括“移交协定”、“单方面声明”、“另一国际法主体”、“转移协定”等；并建议对特别报告员表示将在本专题中研究的几类继承作进一步界定。

### (三) 第 3 条草案——协定对国家责任方面的国家继承的关联性

30. 有些委员表示，是否有可能删除或简化第 3 和第 4 款，因为这两款可能多余，只是重申这些协定受条约法原则的约束。据认为，第 4 款关于对第三者的约定规则的“不妨碍”条款，使第 1 至第 3 款所述的对协定类型的区分变得多余。有些委员请求进一步说明第 3 款中“在……以外另缔结一协定”一语的含义。

31. 委员们向特别报告员提出的建议还包括考虑移交协定方面对第三者的约定规则的发展，以及需要在研究协定之前进一步深入研讨不同类型的继承。

#### (四) 第 4 条草案——继承国的单方面声明

32. 一些委员指出，特别报告员拟议的第 4 条草案第 2 款中“以明确、具体的措辞”一语，没有包含关于一单方面行为具有约束力的所有标准，而在委员会先前进行的关于单方面声明的工作中，所有相关标准都得到了涵盖。<sup>13</sup> 这些委员建议修改第 4 条草案，以便笼统提及所有这些要求。有委员强调，特别报告员需要在单方面声明的范围之外，着重研究一国承担责任的进一步情形。最后，有委员建议，为保持一致，第 4 条草案应当采用定义 3 条草案采用的要点顺序。

33. 有些委员赞成将所有四条草案都提交起草委员会；另一些委员则赞成仅提交第 1 和第 2 条草案。他们建议：暂时不提交第 3 和第 4 条草案，以进行进一步讨论，或者在特别报告员的进一步报告得到审议之前，至少将这两条草案留在起草委员会。也有委员表示，应当对所有条款草案作进一步讨论，然后再将其提交起草委员会。

#### (c) 最终形式

34. 关于这项研究工作应当采取的最终形式，考虑到委员会在先前关于继承问题的工作中使用了条款，有委员对特别报告员拟采取条款草案形式表示赞同。有些委员建议，关于最终形式的决定应当在稍后阶段作出。他们表示，也有人提到过准则草案可能具有的有利之处。委员们赞同特别报告员采取以下保证，即他注重的是，任何最终产品在性质上从属于国家间的协定。

#### (d) 今后的工作方案

35. 有些委员表示赞同特别报告员提出的今后的工作方案，有些委员则建议，特别报告员的下次报告重点研讨适用于所有情形的国家责任方面的国家继承的一般规则。也有委员建议特别报告员先讨论确定继承中的请求的程序，然后再讨论请求的转移。提出这项建议的委员强调，需要重点研究继承国的权利或请求。

### 3. 特别报告员的结束性发言

36. 针对讨论情况，特别报告员表示，本专题将包括国际法的逐步发展和编纂，同时，他认识到，从国家继承所涉各个领域和国家继承的类型来看，国家实践和判例法没有得到同等程度的发展。

37. 关于第一次报告中引用的国家实践和判例法，特别报告员也认为，需要对国家实践作更加深入的研究，今后的报告需要列入这种研究，而且需要进一步重视欧洲以外区域的判例。特别报告员认识到，国家实践不明确，而且相关案例可以不同方式加以解释。他强调，他只是极不赞同有关国家责任的旧有学说或缺乏根据的推定，这种学说或缺乏根据的推定带有强烈的个人倾向，似乎先验地排除

<sup>13</sup> 《适用于能够产生法律义务的国家单方面声明的指导原则》，2006 年 12 月 4 日大会第 61/34 号决议。委员会通过的《指导原则》及其评注载于《2006 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 176 和 177 段。

国际不法行为引起的权利和义务的任何可能的转移。特别报告员强调，新动态也应得到分析并体现在关于继承的法律中。

38. 关于专题的范围所涉及的方面，特别报告员明确表示，他倾向于在目前工作阶段暂不考虑与合法行为的结果方面的国家继承有关的问题，酌情在稍后阶段开展一项研究。他表示，尽管他暂不研究对国际组织的责任方面的继承问题，但今后在本专题上的工作可能会列入国家对给其他行为者(即国际组织)造成的损害的责任方面的继承问题，以及成员国与相关组织的行为有关的责任问题。特别报告员表示，他不打算研究政府继承问题。

39. 谈到对条款草案的具体评论，特别报告员说，他接受关于在第 1 条草案中提及“国际不法行为引起的权利和义务”的建议。他认为，关于不要在第 2 条草案中列入“国际责任”的定义的提议是合理的，因为国际责任可以在评论中提及。特别报告员表示，随着工作的进展，可列入更多定义。他表示，第 2 条草案(a)项没有对继承的合法性问题采取立场，这个问题将在下次报告中提及。

40. 关于需要先进行研究，并拟出一项关于继承的一般规则，然后再拟出分别关于协定和单方面声明的第 3 条和第 4 条草案的问题，特别报告员指出，这两个条款草案并非只是“不妨碍”条款，因为它们既涉及形式又涉及实质，同时强调条款草案的从属性质。特别报告员强调，在工作开始时拟出这两个条款草案非常有用，这样，就不需要在随后的每个条款草案中重复提及协定和单方面声明。他表示，他随后的几次报告将提出一套适用于不同类别的继承的规则，而不是用一项关于继承的一般规则取代一项关于不继承的一般规则。

41. 此外，特别报告员对以下建议表示赞同：拟出一项明示条款草案，规定这些条款具有从属性质，同时确保委员会先前开展的与《适用于能够产生法律义务的国家单方面声明的指导原则》相关的工作在第 4 条草案中得到充分体现。

42. 关于本专题应当采取的最终形式，特别报告员重申，他倾向于采用条款草案的形式，同时指出，本专题将包括新规范的编纂和发展。他指出，1978 和 1983 年的《维也纳公约》方面的经验表明，国家可采用公约中体现的原则处理继承问题，即便相关公约没有生效。由于规则具有从属性质，因此，在处理不同情形时可以有足够的灵活性。