



国际法委员会

第七十届会议

2018 年 4 月 30 日至 6 月 1 日，纽约
和 7 月 2 日至 8 月 10 日，日内瓦

国际法委员会第七十届会议工作报告草稿

报告员：帕特里夏·加尔旺·特莱斯女士

第九章

与武装冲突有关的环境保护

目录

页次

A. 导言	
B. 本届会议审议此专题的情况	
1. 特别报告员介绍其第一次报告	
2. 辩论摘要	
(a) 一般性评论	
(b) 关于原则草案 19 的评论	
(c) 关于原则草案 20 的评论	
(d) 关于原则草案 21 的评论	
(e) 今后的工作	
3. 特别报告员的总结	



第九章

与武装冲突有关的环境保护

A. 导言

1. 国际法委员会第六十五届会议(2013 年)决定将“与武装冲突有关的环境保护”专题列入工作方案，并任命玛丽·雅各布松女士为该专题特别报告员。¹
2. 从第六十六届会议(2014 年)至第六十八届会议(2016 年)，委员会收到并审议了三份报告。² 在第六十六届会议(2014 年)上，委员会审议了特别报告员的初步报告。³ 在第六十七届会议(2015 年)上，委员会审议了特别报告员的第二次报告，⁴ 并注意起草委员会暂时通过的导言部分规定草案和原则草案，起草委员会后来在第六十八届会议上出于技术原因对这些草案作了重新编号和修订。⁵ 因此，委员会在该届会议上暂时通过了原则草案 1、2、5、9、10、11、12 和 13 以及评注。⁶ 在同一届会议上，委员会还审议了特别报告员的第三次报告，⁷ 并注意起草委员会暂时通过的原则草案 4、6 至 8 和 14 至 18，⁸ 未暂时通过任何评注。
3. 在第六十九届会议(2017 年)上，由于雅各布松女士已不再担任委员会委员，委员会设立了关于这个专题的工作组。⁹ 马塞洛·巴斯克斯-贝穆德斯先生担任工作组主席，尽管特别报告员雅各布松女士已不再担任委员会委员，但工作组收到了她编写的关于起草委员会第六十八届会议暂时通过的原则草案 4、6 至 8 和 14 至 18 的评注草案，委员会在同一届会议上注意到这些评注草案。工作组建议委员会为本专题任命一名新的特别报告员，以协助顺利完成关于本专题的工作。¹⁰ 在工作组主席作出口头报告后，委员会决定任命玛丽亚·莱赫托女士为特别报告员。¹¹

¹ 委员会 2013 年 5 月 28 日第 3171 次会议做出了这一决定(见《2013 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 78 页，第 167 段)。本专题的大纲见《2011 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，附件五。

² [A/CN.4/674](#) 和 [Corr.1](#)(初步报告)、[A/CN.4/685](#)(第二次报告)以及 [A/CN.4/700](#)(第三次报告)号文件。

³ 《大会正式记录，第六十九届会议，补编第 10 号》([A/69/10](#))，第十一章。

⁴ 同上，《第七十届会议，补编第 10 号》([A/70/10](#))，第九章。

⁵ [A/CN.4/L.870](#) 和 [A/CN.4/L.870/Rev.1](#) 号文件。

⁶ 《大会正式记录，第七十一届会议，补编第 10 号》([A/71/10](#))，第 188 段。

⁷ 同上，第十章。

⁸ [A/CN.4/L.876](#) 号文件。

⁹ 《大会正式记录，第七十二届会议，补编第 10 号》([A/72/10](#))，第 255 段。

¹⁰ 同上，第 260 段。

¹¹ 同上，第 262 段。

B. 本届会议审议此专题的情况

4. 在本届会议上，委员会在第 3390 次会议上设立了一个工作组，由巴斯克斯—贝穆德斯先生担任主席，协助特别报告员编写原则草案 4、6 至 8 和 14 至 18 的评注草案。工作组于 2018 年 5 月 3 日和 4 日举行了两次会议。
5. 在 2018 年 7 月 10 日第 3426 次会议上，委员会暂时通过了经第六十八届会议上起草委员会暂时通过的原则草案 4、6 至 8 和 14 至 18(见下文 C.1 节)。
6. 在同次会议上，委员会开始审议特别报告员玛丽亚·莱赫托的第一次报告(A/CN.4/720)。委员会在 7 月 11 日至 17 日第 3427 至 3431 次会议上继续审议第一次报告。
7. 特别报告员在其第一份报告中阐述了占领局势下的环境保护。报告概述了根据占领法保护环境，并讨论了占领法、国际人权法和国际环境法之间的互补性。特别报告员提出了将列入一个单独部分(第四部分)的关于在占领局势下的环境保护的三项原则草案。她还就这一专题今后的工作方案提出了一些建议。
8. 在 2018 年 7 月 17 日第 3431 次会议上，委员会将特别报告员第一次报告所载原则草案 19 至 21 提交起草委员会。¹²
9. 在 2018 年 7 月……日第……次会议上，起草委员会主席提交了¹³ 起草委员会关于“与武装冲突有关的环境保护”的报告，其中载有起草委员会在第七十届会议上暂时通过的原则草案 19、20 和 21(A/CN.4/L.911)。¹⁴ 该报告可在委员会

¹² 特别报告员第一次报告提出的原则草案如下：

“第四部分 原则草案 19

1. 占领国在管理被占领土过程中，包括在管理领土国有权行使主权利的任何毗邻海域的过程中，应考虑到环境因素。
2. 占领国除非万不得已，否则应尊重被占领土的环境保护立法。

原则草案 20

占领国在管理被占领土的自然资源时应确保可持续利用自然资源，并最大限度地减少对环境的损害。

原则草案 21

占领国应利用其所拥有的一切手段，确保被占领土内的活动不对另一国的环境或国家管辖范围以外的地区造成重大损害。”

¹³ 起草委员会主席的发言见委员会网站(<http://legal.un.org/ilc>)。

¹⁴ 起草委员会暂时通过的案文如下：

“第四部分 在占领局势下适用的原则

原则草案 19

占领国的一般义务

1. 占领国应按照适用的国际法尊重和保护被占领土的环境，并应在管理此种领土时将环境因素纳入考虑。
2. 占领国应采取适当措施，防止对被占领土的环境造成可能有损被占领土居民健康和福利的重大损害。

网站上查阅。委员会注意到起草委员会提交的原则草案。预期委员会将在下届会议上就原则草案及其评注采取行动。

10. 在 2018 年.....月.....日举行的第.....次会议上，委员会通过了本届会议暂时通过的原则草案的评注(见下文 C.2 节)。

1. 特别报告员介绍其第一次报告

11. 特别报告员回顾了该专题的背景，指出委员会已根据其前任提交的三份报告对该专题进行过积极审议。她还强调了各国对这一专题的持续兴趣，以及联合国环境规划署和红十字国际委员会协商的重要性。她的第一份报告以以前的报告为基础，没有提出新的方法，力求确保与迄今完成的工作保持一致。报告就委员会确定供进一步审议的一个问题提出了三项新的原则草案，即占领局势下的环境保护。特别报告员重申了这一专题的时间范围，涵盖整个冲突周期，并为审查武装冲突法、国际人权法和国际环境法留出了空间。

12. 占领法是一个独特的法律制度，其主要依据是 1907 年《海牙章程》和 1949 年《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)。虽然这些文书只提供了对环境的间接保护，但“公民生活”和“用益权”等相关概念易于演进式解释。此外，必须结合占领的情形，特别是其稳定性和持续时间来解释占领法。特别报告员回顾说，一般而言，管理被占领土应该是为了被占领人民的利益，而不是占领国的利益。

13. 报告讨论了国际人权法、国际环境法和作为特别法的占领法之间的关系。国际判例证实，人权法与占领法同时适用，而义务的确切内容取决于占领的性质和持续时间。报告侧重阐述健康权，作为人权法如何可在占领情况下促进环境保护的一个例子。习惯环境法和协议环境法在占领局势中也发挥作用，特别是在跨界问题或全球问题方面。特别报告员强调，这种环境义务保护集体利益，应由比武装冲突或占领所涉国家范围更广的一些国家承担。

14. 报告载有关于三项新的原则草案的建议。特别报告员建议将这些问题列入新的第四部分，因为它们可能与武装冲突以及冲突后阶段有关，这取决于占领的性质。

3. 占领国应尊重被占领土关于环境保护的法律和制度，并仅可在武装冲突法规定的限制内予以改动。

原则草案 20

自然资源的可持续利用

在占领国为了被占领土居民的利益和出于武装冲突法规定的其他合法目的而获准管理和利用被占领土内自然资源的情形下，其管理和利用方式应确保这些自然资源的可持续利用，并最大限度减少环境损害。

原则草案 21

应尽职责

占领国应履行应尽职责，确保被占领土内的活动不对被占领土以外地区的环境造成重大损害。”

15. 原则草案 19 将占领国保护环境的义务列入维护被占领人民福祉的一般义务。特别报告员在介绍报告时建议重新拟订第 1 段的案文，该段案文得到了国际人权法和国际法院和法庭判例的支持。相关义务涵盖陆地领土以及毗邻海域和上方空域。第 2 段重申，占领国除非万不得已，否则应尊重被占领土的环境保护立法。

16. 原则 20 草案以 1907 年《海牙章程》第五十五条中的用益权原则为基础，同时也借鉴了可持续利用原则作为相对应的现代概念。该原则规定，占领国在开发不可再生资源时应谨慎行事，并确保长期使用和再生能力的方式开发可再生资源。这项原则的实际应用将取决于占领的性质和持续时间。原则草案 20 的措辞以国际法协会通过的《柏林水资源规则》第 54 条第 1 款为基础。¹⁵

17. 原则 21 草案纳入了不对另一国的环境造成损害的原则。不损害原则是国际环境法的一项核心原则，适用于占领局势，这一点已在国际判例和委员会以前的工作中得到确认。措辞源自国际法院对乌拉圭河纸浆厂案的判决书。¹⁶“其所拥有的”一语特别为根据当时的情况灵活处理留出了空间。

18. 特别报告员进一步解释说，第一部分和第二部分的各项原则适用于占领局势，建议在第三部分所载的原则草案 15 至 18 的评注中澄清，这些原则也与占领局势有关。

19. 关于今后的工作，特别报告员表示打算在下一次报告中讨论某些与非国际性武装冲突中保护环境有关的问题、与武装冲突有关的环境损害所涉责任和赔偿责任有关的问题以及与合并一整套原则草案有关的问题。

2. 辩论摘要

(a) 一般性评论

20. 委员们支持沿用前任特别报告员采用的方法，特别是采用分时段办法处理这一专题。同时，有人重申，严格的时间划分可能不总是可行的。若干委员同意特别报告员的意见，即委员会不应寻求改变与占领有关的国际人道主义法，而应填补与环境保护有关的空白。

21. 一些委员支持增加一个单独的第四部分，专门阐述占领问题。另一些委员坚持认为占领完全属于武装冲突阶段(第二部分)，还有一些委员坚持认为占领与武装冲突后阶段(第三部分)有关。几位委员支持特别报告员提出的关于将委员会已经暂时通过的某些原则草案的适用范围扩大到占领局势的建议，并指出应在评注中予以说明。一些委员建议，在一项单独的原则草案中说明，第一、第二和第三部分的原则草案比照适用于占领局势。

22. 一些委员认为，该报告几乎没有提出支持其结论的国家惯例，而另一些委员则要求纳入更多不同区域的国家惯例。一些委员要求在评注或原则草案案文中对占领概念作出定义。另一些委员认为没有必要提供定义，同时他们承认占领局

¹⁵ 《柏林水资源公平使用及可持续发展规则》(国际法协会，第七十一届会议报告，柏林，2004 年 8 月 16 日至 21 日，伦敦，2004 年，第 334 页起，见第 397 页。)

¹⁶ 乌拉圭河纸浆厂(阿根廷诉乌拉圭)，判决书，《2010 年国际法院案例汇编》，第 14 页。

势在性质和持续时间上可能各不相同。一些委员还建议考虑占领合法还是非法，不将占领法适用于非法使用武力造成的局势。

23. 一些委员建议在原则草案或评注中阐述占领法对国际组织的适用性问题。一些委员建议国际组织可以行使类似占领方的职能，但其他委员对这一建议提出质疑。一些委员指出，国际组织对某一领土的国际管理在性质上与交战占领大不相同。

24. 几位委员建议用相关条约中使用的更笼统的术语“占领方”取代“占领国”。

25. 几位委员指出，虽然武装冲突法早于国际环境法，但对前者进行解释必须纳入后者的内容。其他委员不赞成对武装冲突法进行演变式解释。

26. 委员们指出，占领法是武装冲突法的一个子集，它只向环境提供“间接”保护。委员们普遍同意，国际人权法和国际环境法继续适用于占领局势，同时应考虑到武装冲突法的特殊性。一些委员认为，如果根据占领局势有必要的话，国际人道主义法作为特别法可以使这些法律无效。其他委员认为，在占领局势下，军事必要性并非凌驾于国际人权法和国际环境法义务之上，而是必须与国际人权法和国际环境法义务相平衡。

27. 几位委员强调，国际人权法和国际环境法的适用取决于占领的类型、性质和持续时间。在这方面，一些委员建议区分不同形式的占领，例如“交战”或“军事”占领和“和平”或“长期”占领，或“殖民”占领。其他委员指出，报告的重点是交战占领，因此在此背景下没有必要进行这种区分。

28. 一些委员对特别报告员在占领局势下保护财产权与保护环境之间建立关联表示质疑。有人指出，对公共或私人财产的损害不一定可与对环境的损害相提并论。另一些委员认为，保护环境已成为现代国家的一项核心任务，“用益权”概念可在当前的法律背景下加以解释，以涵盖环境考虑。

29. 若干委员还指出，虽然报告的很大一部分涉及国际人权法，但特别报告员没有在此基础上提出一项原则草案。几位委员建议增加一项新的原则草案或一个新的段落，阐述国际人权法的相关性，但另一些委员对该建议表示怀疑，认为它超出了本专题的范围。

30. 几位委员虽然同意健康权与环境保护相关，但鼓励特别报告员扩大分析范围，将生命权、水权和食物权等其他人权纳入其中。有人建议把重点放在特别脆弱的人群上。

(b) 关于原则草案 19 的评论

31. 委员们普遍表示支持特别报告员在介绍报告时对原则草案 19 第 1 段所作的口头订正，但一些委员要求对拟议措辞作进一步澄清。具体而言，几位委员要求澄清某些术语：包括“一般义务”、“环境因素”和“管理”，或重新考虑使用“领土国”和“主权权利”这两个词。

32. 一些委员质疑提及被占领土的海域和空域。其他委员认为，该权力仅限于占领国建立权力和行使有效控制的地区。

33. 关于第 2 段，委员们支持特别报告员的立场，即占领国有尊重被占领土环境保护立法的一般义务。若干委员认为，占领方在修改环境法律方面享有的自由度比第 2 段的措辞所允许的更大，特别是在加强对人口的保护方面。有一种意见认为，在这种情况下，必须征求当地居民的意见。

34. 有人建议，除了国内法律之外，占领国还应尊重被占领土负有的环境保护方面的国际义务。还有人认为，占领国还受自身根据国际法应承担的义务的约束。

35. 有人就原则草案 19 提出了一些起草建议，包括在原则草案中增加一段，以反映国际人权法的作用。

(c) 关于原则草案 20 的评论

36. 关于原则草案 20，一些委员支持“可持续利用”一词，但有一种意见认为，该词应加以澄清。其他委员认为，可持续利用原则是一项政策目标，而不是一项法律义务，并对将该原则适用于占领局势提出质疑。一些委员还质疑与用益权概念的关联，并询问这一概念如何适用于不同类别的财产，包括私有财产、公共物品和自然资源。其他委员强调，占领国应考虑自然资源管理和开发的可持续性。

37. 在这方面，若干委员强调了对自然资源的永久主权原则和人民自决原则对于原则草案的重要性，而其他成员质疑这些原则的相关性。

38. 成员们强调，占领方的行动应当是为了被占领人民的利益，而不是为了自己的利益。有人建议扩大这项原则，使其更广泛地适用于被占领国的经济社会发展。

39. 一些成员还质疑“最大限度减少”环境损害一词，而有一种意见认为“防止”一词更合适。有一种意见认为，在占领局势下，重点是根据第三部分所载各项原则草案消除和修复环境损害，而不是管理自然资源。

40. 对原则草案 20 提出了一些起草建议。

(d) 关于原则草案 21 的评论

41. 委员们普遍表示支持在原则草案 21 中纳入不损害或应尽职责原则，但有一种意见认为该原则不应被纳入本项目。有人建议在其中列入合作防止、减少和控制跨界环境污染的义务。

42. 会上提出了一些起草建议或澄清说明，包括关于“其所拥有的一切手段”、“重大损害”和“国家管辖范围以外的地区”等短语的建议或说明。还有人建议，不损害原则的范围应延伸至占领以外的武装冲突局势。

(e) 今后的工作

43. 有人表示支持特别报告员关于这一专题今后工作的建议。有人建议特别报告员在下一报告讨论原则草案在多大程度上适用于非国际性武装冲突、强制执行措施、环境损害赔偿以及责任和赔偿问题。还鼓励特别报告员澄清非国家行为体的作用和义务。有人建议详细说明预防原则和“污染者付费”原则与本专题的相关性，但也有人反对这项建议。

44. 还有人表示支持在 2019 年完成关于该专题的一读，但有人指出这一目标要求过高。

3. 特别报告员的总结

45. 关于占领法对国际组织的适用性，特别报告员指出，此类法律可能与领土管理有关，特别是与联合国特派团有关，条件是它们需要对一块领土行使的职能和权力类似于武装冲突法下占领国的职能和权力。特别报告员指出，即使考虑到占领法可以补充安全理事会相关决议中规定的任务，也很少为此目的诉诸占领法的实际做法。这仍然是一种理论上的可能性，这个问题还不够成熟，不应在原则草案中予以阐述。特别报告员建议将原则草案中的“占领国”改为“占领方”。这可以为这方面的进一步发展保留可能性。

46. 特别报告员强调，现在已经不太重视交战占领和和平占领之间的区别，原则草案 7 和 8 已经基本涵盖了基于协定的武装部队的驻扎。她重申，报告和原则草案的重点是交战占领或军事占领。此外，特别报告员认为，不需要区分不同形式的占领，因为武装冲突法没有区分不同类型的占领。同时，特别报告员指出，占领国根据占领法承担的义务在一定程度上取决于当时的情况，因此在执行时承认一定的灵活性。

47. 关于不同领域的国际法之间的相互作用，特别报告员指出，占领法作为特别法的要求，以及具体的实际局势，影响着国际人权法和国际环境法等其他领域的国际法可在多大程度上补充武装冲突法。正如国际法院的判例所表明的那样，这并不意味着人道主义原则、人权和环境考虑因素可以被忽视。因此，问题不是某些和平时期规则是否适用于武装冲突或占领局势，而是这些规则如何适用。

48. 关于占领合法还是非法这一一般性问题，特别报告员指出，无论冲突的原因如何，只要符合武装冲突的标准，武装冲突法就适用。她强调，从国际人道主义法的角度来看，占领法同样适用于所有占领，无论这些占领是否是在诉诸战争权范围内合法使用武力的结果。

49. 特别报告员指出，尽管第一次报告以健康权为重点，但从环境保护的角度来看，其他人权也是相关的。她认为，评注中论述这些权利可能会有所帮助。特别报告员建议在评注中澄清第一次报告中的拟议原则草案与委员会已经通过的原则草案之间的关系。

50. 特别报告员指出，她在导言中提出的重新表述得到了普遍支持。她补充说，“一般义务”一词是参照《海牙章程》第四十三条使用的，该条规定了占领国恢复和维持公共秩序和公民生活的义务。解释这种义务时必须参考当前情况，包括环境问题作为所有国家根本利益的重要性，并考虑到国际人权法的发展。她还指出，如原则草案 11 的评注所示，“环境因素”一词视具体情况而定，并不断演变。特别报告员还表示，关于原则草案 19 第 1 段关于领土范围的部分可以在评注中阐述。关于原则草案 19 第 2 段，特别报告员承认，除了提及被占领国的立法之外，提及被占领国的国际义务也是有益的。最后，特别报告员表示同意几位委员的建议，即列入一项与占领国的人权义务有关的规定。

51. 关于原则草案 20，特别报告员指出，第一个问题涉及对占领国管理和利用被占领土资源的权利的限制。在这方面，她表示，关于在原则草案或评注中添加类似国际法学会《关于使用武力的布鲁日宣言》¹⁷ 的措辞的建议可能有所帮助。她补充说，应考虑到对自然资源的永久主权原则。关于“最大限度地减少对环境的损害”的提法，特别报告员强调，如原则草案 2 所示，原则草案的宗旨是“通过最大限度地减少武装冲突期间对环境损害的预防措施”，加强“与武装冲突有关的环境保护”。此外，特别报告员回顾说，原则 20 草案以《海牙章程》第五十五条为基础，该条作为习惯国际法具有约束力，应被解释为包含环境方面。此外，可持续性概念，特别是在可持续利用自然资源背景下，已经得到明确确立，大会通过《2030 年可持续发展议程》和 17 个可持续发展目标¹⁸ 即体现了这一点。

52. 特别报告员指出，原则草案 21 获得了广泛同意。除了目前的措词之外，两种备选案文得到了支持，一种来自国际法院关于使用或威胁使用核武器的合法性的咨询意见，¹⁹ 另一种来自委员会关于预防危险活动引起跨界损害的条款。²⁰

53. 关于这一专题的今后工作，特别报告员澄清说，她打算在这一专题的背景下阐述非国际武装冲突以及责任和赔偿责任问题，而不是全面地说明这两个领域。她指出，鉴于习惯国际法的发展趋势是逐渐淡化国际与非国际武装冲突之间区别，明确将原则草案限制在一种类型的武装冲突是不可取的。这也符合委员会迄今为止在这一专题上采取的办法。

¹⁷ 国际法学会，《年鉴》，第 70 卷，第二部分，布鲁日会议(2003 年)，第 285 页起；可查阅 www.idi-iil.org，宣言。

¹⁸ 大会 2015 年 9 月 25 日第 70/1 号决议。

¹⁹ 使用或威胁使用核武器的合法性，咨询意见，《1996 年国际法院判例汇编》，第 226 页。

²⁰ 《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)和更正，第 146 页起。