

第六章

国家单方面行为

A. 导言

496. 在委员会向大会提交的 1996 年第四十八届会议工作报告中, 委员会建议大会将国家的单方面行为作为国际法中一个适于编纂和逐渐发展的专题列入议程。¹⁵⁷

497. 大会 1996 年 12 月 16 日第 51/160 号决议第 13 段除其他外请委员会进一步审查“国家的单方面行为”这一专题, 并指出该专题的范围和内容。

498. 委员会在 1997 年第四十九届会议上设立了关于这个专题的工作组, 工作组就专题研究的可取性和可行性、专题的可能范围和内容以及专题研究的大纲, 向委员会作了报告。¹⁵⁸ 委员会同届会议审议并核可了工作组的报告。¹⁵⁹

499. 委员会第四十九届会议还任命维克托·罗德里格斯·塞德尼奥先生为这一专题的特别报告员。¹⁶⁰

500. 大会 1997 年 12 月 15 日第 52/156 号决议第 8 段赞同委员会将这一专题列入议程的决定。

501. 委员会 1998 年第五十届会议审议了特别报告员关于国家单方面行为的第一次报告。¹⁶¹ 作为讨论的成果, 委员会决定重新组建国家单方面行为工作组。

502. 工作组就这个专题的范围、着手方式、单方面行为的定义和特别报告员今后的工作等问题向委

员会作了报告。在同届会议上, 委员会审议并核可了工作组的报告。¹⁶²

503. 大会 1998 年 12 月 8 日第 53/102 号决议第 3 段建议委员会考虑到各国政府以书面形式或在大会辩论中口头提出的评论和发表的意见, 继续进行目前方案中各个专题的工作。

504. 委员会 1999 年第五十一届会议审议了特别报告员的第二次报告。¹⁶³ 作为讨论的成果, 委员会决定重新组建国家单方面行为工作组。

505. 工作组向委员会报告了下列有关问题: (a) 作为进一步就此专题开展工作和收集有关国家实践的出发点的单方面行为工作定义的基本要素; (b) 确定在收集国家实践方面的总体方针; (c) 特别报告员今后的工作方向。关于以上(b)点, 工作组在与特别报告员磋商后, 确定了由秘书处送交各国的一份问卷的指导方针, 请各国提供有关材料, 通报本国在单方面行为领域的实践及其对委员会专题研究所涉某些方面的立场。

506. 大会 1999 年 12 月 9 日第 54/111 号决议第 4 段请各国政府在 2000 年 3 月 1 日前书面答复秘书处 1999 年 9 月 30 日分发给各国政府的关于国家单方面行为的问卷, 该决议第 6 段建议委员会考虑到各国政府以书面形式或在大会辩论中口头提出的评论和意见, 继续进行目前方案中各个专题的工作。

B. 本届会议审议这个专题的情况

1. 委员会收到的文件与讨论这个专题的会议

507. 委员会本届会议收到了特别报告员的第三次报告(A/CN.4/505)。委员会还收到了秘书长的报告

¹⁵⁷ 《1996 年……年鉴》, 第二卷(第二部分), 第 101 页, A/51/10 号文件, 第 248 段和附件二。

¹⁵⁸ 同上, 增编 3。

¹⁵⁹ 《1997 年……年鉴》, 第二卷(第二部分), 第 65-66 页, 第 194、196 和 210 段。

¹⁶⁰ 同上, 第 67 页, 第 212 段和第 72 页, 第 234 段。

¹⁶¹ 《1998 年……年鉴》, 第二卷(第一部分), A/CN.4/486 号文件。

¹⁶² 同上, 第二卷(第二部分), 第 59-60 页, 第 192-201 段。

¹⁶³ 《1999 年……年鉴》, 第二卷(第一部分), A/CN.4/500 和 Add.1 号文件。

(A/CN.4/511), 其中载有以上第 505 和 506 段提到的问卷的复函。

508. 特别报告员在第三次报告中审查了一些初步问题, 如专题的相关性、单方面行为条款草案与 1969 年《维也纳公约》之间的关系以及不容反悔和单方面行为的问题等。他接着重新拟订了第二次报告中提出的条款草案第 1 至第 7 条¹⁶⁴。他提出了关于单方面行为定义的新的草案第 1 条, 提议删除关于条款草案范围的原草案第 1 条, 并认为不宜列入根据 1969 年《维也纳公约》第三条拟订的一项条款草案; 他提出了关于国家作出单方面行为的能力的新草案第 2 条、关于有资格以国家名义作出单方面行为的人的新草案第 3 条以及关于未经授权的人所作行为的事后确认的新草案第 4 条。特别报告员还提议删除上次案文中关于表示同意的草案第 6 条, 并就此审查了沉默与单方面行为问题。最后, 特别报告员提出了关于单方面行为无效的新草案第 5 条。

509. 委员会在 2000 年 5 月 19 日至 6 月 7 日期间的第 2624 次、第 2628 至 2630 次和第 2633 次会议上审议了特别报告员的第三次报告。

2. 特别报告员介绍第三次报告

510. 特别报告员称, 第三次报告由一般导言和在第二次报告所载第 1 至第 7 条基础上重新拟订的条款案文组成。特别报告员在导言中审议了根据 1969 年《维也纳公约》处理这一专题的可能性, 并阐述了单方面行为与不容反悔之间的关系。

511. 令人遗憾的是, 在他编制第三次报告时, 尚未收到政府对有关单方面行为相关实践的问卷的任何答复。不过他后来收到了一些答复。

512. 特别报告员指出, 大家都承认单方面行为在国际关系中的重要作用以及制订细密管理规则的必要性。从性质来看, 单方面行为千差万别, 因此较难编纂和逐渐发展这方面的法律。有几国政府甚至怀疑是否能制订对其普遍适用的规则。但这一观点

未必正确, 因为我们应该可以找出所有这类行为的共同特点, 进而拟订对各国适用的规则。

513. 关于能否以 1969 年《维也纳公约》为基础, 他注意到, 委员们在前几届会议上就此问题发表了截然不同、甚至是相互抵触的看法。为了避免再度引发无休止的讨论, 他想采用一折衷办法。虽然在制订单方面行为规则时明显不能照搬该公约的条款, 但不能忽视该份文书及其准备工作材料。《公约》中关于行为的准备、执行、法律效力、解释和期限等的内容显然十分有用, 值得借鉴。当然, 单方面行为也有自己的特点。

514. 单方面行为与不容反悔之间的关系极为清楚。不过, 正如他在报告第 27 段中指出的那样, 必须考虑到一点, 就是与不容反悔有关的行为和动作, 其明确目的并非在于为行为国建立法律义务。此外, 不容反悔的独特要素并非国家的行为, 而是他国对该行为的信任。

515. 特别报告员称, 考虑到委员们在第五十一届会议期间发表的意见以及第六委员会的意见, 他极为谨慎地重新拟订了关于单方面行为定义的第 1 条(原第 2 条)。这一条非常重要, 是所有条款草案的基础。在这里, 与其说是阐明一术语的含义, 还不如说是界定一类行为, 以限定这一专题。该条含有若干决定性要素: 行为国的意图、“行为”术语的使用、法律效力和自主问题(更确切地说, 是行为的“不依赖性”)。所有的单方面行为, 如抗议、放弃、承认、承诺、宣战等, 都有一共同点, 即它们都是单方面的意愿表示, 由一国针对另一方(一国、数国、整个国际社会或一个或多个国际组织)作出, 意图产生某种法律效力。然而, 在实践中, 单方面行为可有多种形式, 使事情变得更为复杂。例如, 与承诺一样, 可以书面或口头宣言的方式进行抗议, 也可以通过所谓的“决定性”行为(如断绝或中断外交关系或召回大使)进行抗议。问题是这类行为是否真是条款草案所指的单方面行为。

516. 特别报告员强调指出, 行为国的意图是所有单方面行为中一根本要素, 可据此确定一国是否打算在国际上作出法律承诺或政治承诺。如果国家并未作出这样的承诺, 那么从严格意义上来说, 就不存在单方面行为。

¹⁶⁴ 第二次报告中拟议的条款草案案文, 同上, 第一卷, 第 2593 次会议, 第 24 段。

517. 值得指出的是, 在新草案第 1 条¹⁶⁵ 中, 他用“行为”代替了前第 2 条中的“行为 [声明]”一词。国家通常以书面或口头声明的形式表示放弃、抗议、承认、承诺等, 所以乍看可以统一用“声明”一词, 但特别报告员最终同意一些委员的看法, 认为这样范围太窄, “声明”一词无法适用于某些单方面行为, 因此, 他决定采用“行为”一词。“行为”较笼统, 好处是不会事先将任何实质行为排除在外, 但并不能消除某些行为或决定性动作(如在承诺方面)是否可被视为单方面行为的疑问。

518. 另一问题是从前已提到过的法律效力问题。在先前的案文中, 法律效力只限于国家可以通过单方面行为承担的义务, 但经委员会讨论后, “产生法律效力”一语的含义似乎更为广泛, 国家不但可以承担义务, 而且还可重申权利。根据这项原则, 一国虽然不能通过单方面行为强制其他国家履行某些义务, 但却可以申明这些国家根据一般国际法或条约法必须履行某些义务。例如, 国家界定其专属经济区的单方面行为就是如此。国家通过这样的单方面行为重申一般国际法或条约法授予它的权利, 并表明其他国家必须履行某些义务。毫无疑问, 这一立场并未违背契约对第三方无损益和他人之间的行为等格言所涉的公认国际法原则, 因为国家显然不能在未获其他国家同意的情况下, 以任何形式强制其他国家履行义务。

519. 原草案第 2 条用“自主”形容单方面行为, 后来, 由于几位委员持反对意见(见其报告第 63 段的概述), 报告第 80 段中提出的新草案第 1 条未再采用该词。但特别报告员认为, 须在评注中增添若干点内容, 将依靠条约的单方面行为与严格意义的单方面行为区分开来。他一直认为可确定两种独立性, 一是针对另一行为的独立性, 一是针对其对象接受单方面行为与否的独立性。因此, 他在第一次

报告¹⁶⁶ 中提出了双重自主的想法, 但考虑到委员们并不赞同, 他未将这点纳入新的草案。虽然未用“自主”一词, 但须将这里的单方面行为理解为并不依靠先前存在的其他法律行为或其他法律规范。这一问题仍有待商榷, 他期望了解委员会对此问题的主要意见。

520. 报告审议的另一问题是单方面行为的明确性。如前所述, 国家必须明确表示意愿, 这更多地涉及国家的意图, 而不是行为的实际内容。即使行为的内容并不一定明确, 意愿的表示也必须清楚。“明确”的意思是“清楚”, 因为正如一国代表在第六委员会中指出的那样, 显然, 如果行为国没有明确打算产生规范性效力, 就不存在单方面法律行为。

521. 特别报告员就草案第 1 条讲的最后一点是, 他在案文中用“为该国或国际组织所知”代替了“公开性”一词。“公开性”指的是有关行为的对象国必须知晓这一行为, 否则行为就无效力。重要的是应在案文中表明, 对象必须知道这一行为, 因为只有当行为国打算作出法律承诺, 并且其他有关国家知道这一承诺时, 国家的单方面行为才具有约束力。

522. 特别报告员还在报告中提到, 与 1969 年《维也纳公约》不同, 条款草案涉及一般性单方面行为, 涵盖了所有类别的此类行为, 所以, 草案不应列入与该《公约》第三条类似的条款。《维也纳公约》只涉及一类约定文书, 即条约, 它在界定这类文书时, 并未将不同于《公约》第二条第一项(甲)款所界定条约的其他类别的约定文书排除在外, 《公约》名称虽为《条约法公约》, 但其规则也适用于其他类别的约定文书。另外, 特别报告员还考虑到了第六委员会委员发表的关于不愿将这一条纳入草案的意见。

523. 新草案第 2 条¹⁶⁷ 基本上是对原第 3 条的重复, 只是根据委员们在上届会议上提出的起草意见略作修改而已。

¹⁶⁵ 特别报告员提出的新草案第 1 条案文如下:

“第 1 条 单方面行为的定义

“为本条款的目的, ‘国家单方面行为’指一国作出的明确意愿表达, 该行为意图在该国同其他一个或多个国家或国际组织的关系上产生法律效力, 并为该国家或国际组织所知。”

¹⁶⁶ 见上文脚注 161。

¹⁶⁷ 特别报告员提出的新草案第 2 条案文如下:

“第 2 条 国家作出单方面行为的能力
“每个国家具备作出单方面行为的能力。”

524. 报告所载的新草案第 3 条¹⁶⁸是根据 1969 年《维也纳公约》第七条拟订的, 略作修改后, 基本照用了原第 4 条的案文。一些国家表示, 就代表或其他人以国家名义行事的能力而言, 可以基本照搬《公约》的有关规定。特别报告员称, 该条第 1 款应维持不变, 因为在审议第二次报告期间, 所发表意见与委员会通过条约法条款草案时发表的意见¹⁶⁹以及联合国条约法会议上发表的意见¹⁷⁰极为相似。不过, 他修正第 2 款并扩大了该款的范围, 使第 1 款所述人士之外的其他人也能代表国家行事并使国家在国际上作出承诺。这一案文有别于《公约》的相关规定, 但符合单方面行为的特性。这里的关键是必须顾及在国际关系中建立信任和实现安全的需要。当然也可能会有人认为, 这样的规定可能会适得其反。他认为, 将授权人士的范围扩大到可被视为代表国家行事的其他人足可建立信任, 而建立信任正是委员会这一专题工作的目标。此款用了“人”, 而不是“代表”一语, 在西班牙文中, 则用了“habilitada”, 而没用上届会议出于其第三次报告第 106 和第 107 段所述理由未予接受的“autorizada”一词。

525. 新草案第 4 条¹⁷¹沿用了上届会议上提出的原第 5 条的案文。新第 4 条是根据 1969 年《维也纳公约》拟订的, 涵盖了两种不同的情况: 某人要么是

¹⁶⁸ 特别报告员提出的新草案第 3 条案文如下:

“第 3 条 授权以国家名义作出单方面行为的人

“1. 国家元首、政府首脑和外交部长被视为以国家名义作出单方面行为的国家代表。

“2. 根据有关国家的惯例或其他情况显示, 这些国家的意图是将某人视为授权以国家名义作出单方面行为, 该人也会被视为为此目的代表该国行事的人。”

¹⁶⁹ 见《1966 年……年鉴》[英], 第二卷, 第 177 页, A/6309/Rev.1 号文件, 第 38 段。

¹⁷⁰ 见《联合国条约法会议正式记录, 第一届会议, 1968 年 3 月 26 日至 5 月 24 日, 维也纳》[英] (联合国出版物, 出售品编号 E.68.V.7), 同上, 《第二届会议, 1969 年 4 月 9 日至 5 月 22 日, 维也纳》[英] (联合国出版物, 出售品编号 E.70.V.6), 以及同上, 《第一和第二届会议, 1968 年 3 月 26 日至 5 月 24 日和 1969 年 4 月 9 日至 5 月 22 日, 维也纳, 会议文件》[英] (联合国出版物, 出售品编号 E.70.V.5)。

¹⁷¹ 特别报告员提出的新草案第 4 条案文如下:

“第 4 条 事后确认未经授权的人所作行为

“未按第 3 条获得授权以国家名义行事的人所作的单方面行为, 非经该国明确确认, 不产生法律效力。”

在未经授权的情况下以国家名义行事, 要么是在获得授权后以国家名义行事, 但有关行动不属此人的权限或超出了其权限。在这样的情况下, 国家可以确认这一行动。《公约》规定, 国家的确认分明示和暗示两种, 但我们认为, 在这一具体情况下, 考虑到单方面行为的特性, 并考虑到在某些情况下澄清必须是限定性的, 应予明示确认, 以便使作出单方面行为的国家获得更大程度的保障。

526. 特别报告员第二次报告载列了一项特殊规定, 即关于表示同意的草案第 6 条, 有人认为它太容易让人联想到条约法, 即太像 1969 年《维也纳公约》的相关规定, 因此, 就单方面行为而言, 既不适用, 又无道理。正如其报告第 125 段指出的那样, 如果认为第 3 条及第 4 条已实际涵盖表示同意, 那么, 关于表示意愿或表示同意的具体条款将无必要。意愿表示问题与行为的存在, 即行为产生法律效力之时或单方面行为作出之时紧密相关。相反, 根据条约法, 条约的存在或其产生法律效力之时则是与条约的生效分不开的。

527. 特别报告员接着指出, 沉默与表示同意有关。由于大多数委员认为, 虽然不能说沉默不产生任何法律效力, 但沉默并不构成法律行为, 所以, 特别报告员在研究中忽略了这一问题。另一方面, 在意愿的形成和协议的拟订以及在单方面行为方面, 沉默的重要性是众所周知的。不管沉默是否为法律行为, 也不管目前的研究的确涉及意图产生法律效力的行为, 他都认为不能将沉默视为与另一行为无关。国家可以通过保持沉默接受某种情况, 甚至放弃某项权利, 但不太能通过保持沉默来作出承诺。无论如何, 沉默基本上属于反应行为, 须与其他行为、态度或先前的法律行为相联系才有效果。

528. 最后, 报告审查了单方面行为无效的问题。必须根据 1969 年《维也纳公约》和一般国际法处理这一问题。新草案第 5 条¹⁷²大体参照了 1969 年

¹⁷² 特别报告员提出的新草案第 5 条案文如下:

“第 5 条 单方面行为无效

“遇有下列情形之一, 一国得援引单方面行为无效:

“(a) 一国作出行为是基于该国在作出行为时假定存在且构成其同意受行为约束的主要依据的错误事实或错误情况。如错误是由该国本身行为所促成, 或如当时情况足以使该国知悉可能有错误, 以上规定不适用;

(接下页)

《维也纳公约》的规定，内容与第二次报告中提出的原第 7 条差不多。他在新的案文中根据一名委员在上届会议上发表的关于某些行为如违背安全理事会根据《联合国宪章》关于维持国际和平与安全的第七章通过的决定即为无效的意见，增添了一项重要的无效理由。虽然安理会也可根据关于建立调查委员会的第六章通过决定，但此项无效理由只与安理会根据第七章通过的决定有关。

3. 辩论概况

529. 委员们普遍欢迎特别报告员的第三次报告。这一专题由于十分复杂，且涉及许多不同的问题，所以困难重重。第三次报告力求整理这一专题，并努力协调人们在国际法委员会和第六委员会中发表的许多不同意见。

530. 关于国家单方面行为专题的相关性，许多委员强调了日常外交实践中单方面行为的重要性和编纂有关适用规则的有用性。人们认为，考虑到这类实践的经常性和重要性，必须尝试澄清和整理关于这类行为的一般法律原则和习惯性规则，以增强国际关系的稳定性。虽然这一专题相当复杂，但并不意味着不能编纂。这里处理的是国际关系中十分重要、可以说至少与条约同样久远并同样是当代国际法来源的一类行为。有人还就此问题表示，在一时的政治环境不允许两国缔结条约时，单方面行为甚至可被视为条约的替代品。

531. 还有观点认为，既然委员会和大会已决定将这一专题列入委员会的议程，说明这一专题的相关性已不成问题，因此也就不必再提了。虽然《国际法院规约》第三十八条并未提到国家的单方面行

为，但草案所述的国家单方面行为在国际实践中早已存在，甚至已成为国际法的一个渊源。在某些情况下，这一渊源当然可为国家带来主观权利和义务，但由于国家不得单方面立法，原则上，它并不能产生法律，或者换句话说，不能产生普遍适用的国际规则。不可否认，这是一个很难处理的专题。首先，与通常列入国内法框架的公约和惯例等不同的是，国家宪法和国内法一般不提、或很少提到可在国际上约束国家的国家单方面行为，其次，涉及单方面行为的国家实践并不多。事实上，国家很少会授予其他国家权利并承担与这些权利相应的义务。因此，委员会责无旁贷，不得不在缺乏工具或指导的情况下，编纂这一较陌生领域的规则。委员会有两个目标：一是保护国家的利益，为国家提供一整套连贯、明确的关于可在国际上对其形成约束力的单方面行为的规则，使国家免遭本身行动的伤害；二是通过从这一新的法律渊源衍生出核心规则，维护国际社会的利益。

532. 另一方面，一些委员怀疑这一专题是否适于编纂。有一种看法是，单方面行为之所以对国家具有吸引力，准确地说，是因为与条约相比，国家在实行单方面行为时享有更大的自由度。委员会在决定如何“编纂”这一相对自由的行动时左右为难：如果对大量单方面行为套用 1969 年《维也纳公约》的规定，那么国家绝对无法接受最终文书；如果委员会的工作只是编纂与已获接受的法律制度沾点边的单方面行为，那么就等于只是就国家现行的实践作出规定，最后制订的文书也就多少没有价值了。还有人就此指出，如果国家纯粹是出于相对的灵活性和非正式性考虑才作出单方面行为，那就需要重新考虑编纂单方面行为规则有无必要或有无法律依据的问题了。

533. 一些委员还指出，考虑到在国家的实践中单方面行为千差万别，很难编纂这方面的规则。他们认为，更适当的办法是逐步处理这一专题，即逐一处理每一类行为。

534. 另一些委员认为，适当的做法是将条款草案分为两个部分：在第一部分确定适用于一切单方面行为的一般性规则，在第二部分制定由于独特性而无法统一规定的特定类别单方面行为的适用条款。

535. 许多委员强调了为编纂这一专题而认真调查国家实践的重要性，他们鼓励特别报告员在报告中

(脚注 172 续)

“(b) 一国因另一国的欺诈行为而作出该项行为；

“(c) 一国作出行为是由行为者受他国直接或间接行贿所致；

“(d) 一国作出行为是由行为者受到针对他的行为或威胁胁迫所致；

“(e) 一国作出行为是违反《联合国宪章》所载国际法原则以武力威胁或使用武力所致；

“(f) 作出单方面行为时，违反了国际法强制性规范；

“(g) 作出单方面行为时，违反了安全理事会的决定；

“(h) 所作单方面行为违反了行为国国内法的一项具有根本重要性的规范。”

大量反映这类实践并据此拟订条款草案。在此方面，委员们希望政府在答复问题单时不仅发表意见，还提供关于其国家实践的材料。

536. 许多委员提到了单方面行为条款草案与 1969 年《维也纳公约》之间的关系，并赞成特别报告员在报告第 15 至 22 段中阐述的“弹性平行”观点。委员们在此方面指出，可以参照《公约》规定的条约法规范分析国家单方面行为规则。条约和单方面行为均为法律行为，只是种类不同而已。因此，反映各类法律行为共同特征和特点的规则应既适用于双边法律行为（即条约），又适用于单方面法律行为。但不能因为这两类行为具有平行性质，就照搬《公约》的规范来编纂国家单方面行为规则。两者之间存有重大差异，因此，特别报告员明智地建议采用“弹性平行办法”。委员们还称，如果没有 1969 年《维也纳公约》，就完全无法编纂根据国际法对国家具有约束力的国家单方面行为规则。《公约》确实为编纂国家的单方面行为铺平了道路。但不应字字照搬《公约》的条款，而应在具有约束力的单方面行为的特点与条约文书的特点完全吻合时，明智、认真地借鉴其中的有关规定。换句话说，有必要首先研究国家的单方面行为，然后在必要时参照《公约》的解决办法，而不是反其道而行。

537. 一些委员主张谨慎对待这一问题。一种意见是，必须避免过多地与条约法类比，因为过多的类比可能会造成混乱。另一种意见是，由于条约法与单方面行为法之间存在重大差异，紧跟 1969 年《维也纳公约》实为不智之举。

538. 说到《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》（下称“1986 年《维也纳公约》”）及其与单方面行为可能相关的问题，委员们认为，尚不清楚草案是否涵盖国家对国际组织的单方面行为的效力以及与国家单方面行为类似的国际组织的行为的效力。只有草案第 1 条提到国际组织，而且只作为国际行为的对象，而不是行为者。委员会明智地决定在草案中排除国际组织通过的决议，但“决议”并未涵盖国际组织的所有行为。国际组织，尤其是区域一体化组织也可对国家以及其他国际组织作出单方面承诺，因此，必须参照 1986 年《维也纳公约》，以类似的方式解决这类行为所涉的问题。

539. 有几位委员提到了报告的第 23 至 27 段，在这几段里，特别报告员谈到了不容反悔问题及其与单方面行为的关系。

540. 有一种观点认为，不容反悔问题的基本因素在于对象的行为，而与之相反，在单方面行为情况下，对象的行为并不增加该行为的约束力（除了例外情况）。关于这一点，还有委员指出，不容反悔既不是单方面法律行为，也不是双边法律行为，而是以法律和普通行为为背景，在某些条件下产生的一种状态或效力，并且对国际法的两个或多个主体之间的法律关系有具体影响。因此，暂时可以把它从对单方面行为的一般研究中删去，留待以后再探讨这一问题，以确定它在特定环境下可能产生的影响。

541. 其他一些委员则采取了一种似乎更积极的态度，他们认为委员会有可能在国家单方面行为这一背景下探讨不容反悔问题。因此，有一种观点认为，关于国际法中不容反悔原则的基本观点似乎是面对合作伙伴时，一国或一国际组织的行动不应犹豫不决从而误导伙伴。任何一个单方面行为都可能产生不容反悔问题。当一个单方面行为已经促使对象以行为国所表达的立场为根据时，就可能导致不容反悔的产生。不容反悔是该主题的一部分，因为它是单方面行为可能引起的后果之一。因此，当特别报告员述及单方面行为的效力时，应该提到不容反悔。从同样意义上讲，还有观点认为不容反悔本身并不是一种法律行为，而是一个产生法律效力的事实，因此，应该在单方面行为的效力这一框架中考虑这个问题。

542. 同样是在讨论涉及这一专题的一般问题时，有一种观点指出：到目前为止所采用方法的主要问题源于一个事实，即独立或自主行为如果没有其他国家作出相应反应（即使这反应只是沉默），就不可能有法律效力。反应的形式可以是接受——或明示或暗示——或拒绝。另一个问题是有可能与国家行为构成一种非正式协议的情况相重叠。例如，东格陵兰案¹⁷³，虽然有些作者把它看作是单方面行为的典型例子，但它也可以被当作是挪威与丹麦之间的一种非正式协议。这种划分问题通常可

¹⁷³ 东格陵兰法律地位案，1933 年判决，《常设国际法院汇编》A/B 辑，第 53 号，p. 22。

以通过保留条款得到解决。根据这种观点，不容反悔这一主题还涉及其他国家最初对单方面行为的反应。例如，在柏威夏寺案¹⁷⁴中，泰国因其行为而被视为已承认附件一地图上的边界线。这个事件无疑牵涉到泰国一方的单方面行为或行动，而这一行为被认为是相对柬埔寨而言的。换句话说，这两个国家之间有一种关系框架。这种观点认为，针对该专题的定义，尤其是突发动行的性质或有关因素作出一般论述，这一点很重要。“声明”这个概念现在已经取消了，但“单方面行为”这种表述本身可能也太过狭窄。一切都取决于发生国和其他国家这两者的行动，换句话说，取决于一个国家与其他国家之间的关系。涉及意图证据的相关一般问题是以更广义的术语定义相关因素或突发动行的另一个原因。“行为”这个概念太具限制性了。不可能简单地透过一个单独“行为”来看待法律状况。所谓“单方面行为”的背景和先行状况常常是很重要的法律因素。为此，提到沉默的效力可能也意味着没能有效地将这个问题归类。需要评价的是在某个特定环境下，涉及某个突发动行的沉默，而不是沉默本身或孤立的沉默。根据这种观点，正在探讨的这个专题与条约法的一般区别在于：就条约而言，突发动行——即条约——和对后果的法律分析之间有一个比较清楚的区分；就单方面行为或行动而言，常常很难把突发动行或行动与构建法律后果的过程分离开。这个意见同样也可以用柏威夏寺案解释清楚。

543. 在谈到第 1 条时，几位委员对特别报告员提出的新的行文表示欢迎，这跟他以前前提的行文相比更简单明了。他们满意地指出，新的行文融进了委员会和第六委员会提出的许多建议，跟以前的版本相比是个进步，尽管还可以进一步完善。

544. 几位委员尤其欢迎把“声明”一词从定义中删去，并以“行为”一词取代之。因为他们认为，“声明”一词既容易产生歧义又有限制性。

545. 委员们认为，单方面行为从前的定义与新定义最大的不同在于不再要求这种行为是“自主”的，以“意图产生法律效力”取代“意图获得国际法律义务”，并且不再要求“公开作出”，取而代

之的条件是这种行为应该为有关国家或国际组织所了解。

546. 有的委员对定义表示保留。有一种观点认为，这个定义没有考虑到单方面行为的形式方面。另一种观点认为，考虑到国家实践中单方面行为的多样性，给所有单方面行为下一个普遍并统一的定义是不恰当的。

547. 还有其他一些委员宁愿暂不对这个定义发表意见，而是等到委员会最后决定具体研究什么类型的行为时再说，尤其是反对删掉关于范围的原第 1 条的那些委员持这种态度（见下文第 563 段）。

548. 有几位委员更具体地提到了所拟定义中“意愿表达……意图……产生法律效力”的部分。这些委员为此回顾了国际法院在核试验案¹⁷⁵中的裁决，并强调行为国作出作为时的意图具有根本重要性。单方面行为的行为者应该有作出承诺的意图并对自身施加一些强制性行动。

549. 尽管有的委员认为“意愿表达”和“意图”两者之间有交叉或重叠，但其他委员并不以为然。

550. 有几位委员支持该条款的重新拟订稿，认为里面明确地指出了意图的目标是产生法律效力。这就把委员会所研究的单方面行为与单纯的政治行为区别开来了。但有的委员认为这个定义并没有更进一步地明确确定单方面行为能产生何种法律效力。因此，有种观点认为，应该明确区分以下两种单方面行为：一种是在作出时就立刻产生法律效力而不必考虑别国采取什么行动的单方面行为，另一种是只能等别国接受时才能产生法律效力的单方面行为。并非所有使法律规则生效的行为都必须被别国接受——在法律限制范围内，国家可以单方面实现自己的权利。按照这种观点，特别报告员可以强调工作最初阶段需要解决的主要问题，但普遍规则并不能涵盖单方面行为的全部范围。特别报告员应该确认值得研究的单方面行为，然后再确定其中每一种行为的法律特点。对学说和国家实践的分析显示，在大多数情况下，承诺、抗议、承认和放弃均被认为是单方面行为。按照这种观点，单方面行为

¹⁷⁴ 柏威夏寺案，判决，《1962 年国际法院汇编》，p. 6。

¹⁷⁵ 核试验（澳大利亚诉法国）案，判决，《1974 年国际法院汇编》，p. 253，和（新西兰诉法国）案，同上，p. 457。

可以分为好几类。首先是“纯粹的”单方面行为，即真正执行了国际法并且不需要别国作出反应的单方面行为。第二类是国家借以承担义务的行为，它们通常被称为承诺，尽管这个术语不太恰当，因为它指的是道德而不是法律义务。当得到别国承认时，这种行为形成一种协议并因此可以给别国带来权利和义务。最后一类是符合一个国家在特定情况或事实——承认、放弃、抗议——下的立场的行为，这也是纯粹的单方面行为，因为它不需要得到别国的承认。另一种观点认为，“产生法律效力”的提法实在太泛，这使得在实际运用过程中不可能为完全各异行为，诸如承诺、承认、抗议或放弃，制订出普遍规则。因而似乎最好是采取循序渐进的方法。

551. 有些委员指出，政治行为和法律行为之间的区分有些模糊，他们还强调了在确定一个国家作出一项行为的真正意图时常会遇到的困难。在这方面，他们认为，这种意图常常需要国际法庭的裁决来使之清楚了。他们还认为，国家是一个政治实体，其意图依具体情形可以是模棱两可也可以是明确的。通常应评估实际产生效果的标准以确定意图的性质。视具体环境审视政策因素对于评估行为的意图有着十分重要的作用。这些委员认为，很遗憾的是，特别报告员在所提定义中没有充分强调环境背景。国际法院在卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题案¹⁷⁶中就依靠了环境背景。另一种观点认为，国家决定作出一种行为时总是意味着它这样做有一些利益在其中。因此，应该把利益这一概念融进单方面行为的客观定义中，不是取代意图这个概念，而是赋予这个更难定义的概念以意义和背景。

552. 关于在所提定义中修饰“法律效力”的那句“同其他一个或多个国家或国际组织的关系上”，有的委员不清楚为什么特别报告员希望把单方面行为的效力局限于与其他国家和国际组织的关系，因为大众、国家解放运动或个人也都可以受益于法律承诺。这些委员建议，在这方面，可以1969年《维也纳公约》第二条第一项（甲）款对条约的定义为指导。按照该公约，条约是受国际法制约的国际协议。这些委员认为，很有必要对单方面行为采用同

样的术语，指出单方面行为首先是一种受国际法制约的行为，然后把行为者直截了当地放进国际法而不是国内法的范围内。这些委员建议将“同其他一个或多个国家或国际组织的关系上”等字改为“受国际法制约”。

553. 关于在所提定义中修饰“意愿表达”的“明确”一词，有的委员认为这可以接受，因为他们认为，很难想像如何能以不清楚或含有隐含条件或限制的方式作出一个单方面行为，也很难想像怎么能轻易和迅速取消它。

554. 但是，其他委员强烈反对写进“明确”这个词。他们回忆起委员会第五十一届会议重新成立的国家单方面行为工作组所作的定义¹⁷⁷中并没有包含“明确”一词。对此，他们指出，应该这样理解：表达意愿必须始终清楚明了，使人明白；如果模棱两可，以平常的阐释方式都无法弄清，那它根本就不会产生法律行为。这些委员还指出，特别报告员试图通过“明确”一词表达出的清楚和确定概念其实是个判断问题，传统上是由法官来决定的，并不属于单方面行为定义的范畴。这些委员在反对写上“明确”一词时还指出，核试验案表明，“没有歧义”并不是能正式确定的行为所导致的产物，而是与口头声明相结合（排除了正式书面确认的必要）导致的产物。

555. 一些委员赞成特别报告员在对单方面行为所作定义中不包括“自主”概念的决定。为此，他们指出，单方面行为不可能产生效力，除非根据一般国际法可以授权这么做。这种授权可以是很具体的，比如国家被授权可以单方面在从基线起12海里的限制范围内调整其领水范围。这种授权也可以更广泛一点，比如国家被授权可以单方面作出限制其主权利力的承诺。但单方面行为从来不是自主的。没有国际法作为依据的行为是无效的。这不是定义的问题而是是否有效或合法的问题。

556. 其他委员对从定义中删掉“自主”这个概念还有各种各样的反应。一种观点认为，既然有必要从定义中排除与某些法律体制有关的行为（比如与条约法有关的行为），那么就很有必要在定义中包含

¹⁷⁶ 管辖权和可受理性，判决，《1994年国际法院汇编》，p. 112和同上，《1995年国际法院汇编》，p. 6。

¹⁷⁷ 见《1999年……年鉴》，第二卷（第二部分），第148页，A/54/10号文件，第584段。

自主这个概念。另一种观点认为，尽管“自主”一词不是完全令人满意，但作为单方面行为一个特点的“不依赖性”这个概念根本就不值得讨论。

557. 还有另一种观点认为，把从前的单方面行为定义中所包含的“自主”一词删掉造成了某些困难。它会意味着单方面行为包含了与结合条约而作出的行为。然而，考虑到委员会有些成员坚持要删掉这个词，也许可以通过在“意图”之后加上“单方面”一词而达成妥协。根据上下文，这可以被解释为指的是行为的自主性质。

558. 有几位委员提到了“并为该国家或国际组织所知”这一句。这句因各种原因受到批评。

559. 有些委员对特别报告员在所提定义中毫无理由地背离了工作组在第五十一届会议上一致同意的定义表示关注。在工作组所通过的定义中，应将行为通知或以其他方式告知有关国家或国际组织，而现在唯一的要求是行为应该为该国家或国际组织所知。这个措词有误导性，因为它可能造成这样的印象：该国家或国际组织可以通过比如说间谍行动或情报活动得知这一消息的。但事实上，是行为国必须采取措施使这一行为为其对象或国际社会所知。鉴于第六委员会辩论专题摘要(A/CN.4/504)第131段指出，工作组所通过的表述已经得到代表团的支持，这些委员不明白特别报告员为什么要动手改动它。他们还指出，所提到的“国家或国际组织”与前面一句中的“一个或多个国家或国际组织”前后不吻合，造成了混乱。

560. 另一种观点认为，如果单方面行为要产生法律效力，那么，单方面行为的对象显然必须知道该行为。但“知道”这个概念造成了如何算是“知道”以及如何确定对象是否真的知道等问题。一个国家可能只有过了特定时间段之后才会知道这个单方面行为。在这种情况下，会出现这样一个问题：即单方面行为是从得知这个行为之时才算存在，还是从对象国表明它已得知这个行为之时算存在？按照这种观点，“知道”这一概念所造成的问题比它所能解决的更多。去掉“公开作出”行为这个概念是没有正当理由的。无论从实践还是理论上讲，重要的在于作出行为的公开性而不是被接受的情况。

561. 另外一些委员认为正在讨论的条款不属于定义，因为知道行为是行为有效性的一个条件。

562. 一些委员表示支持删除关于条款草案范围的原第1条。对此，他们认为，新草案第1条已经包含了涉及草案适用范围的因素，因此，没有必要针对范围专门写一条款。关于草案的范围，他们还认为，没有必要写一条类似1969年《维也纳公约》第三条的条文（《公约》第三条述及不属于《公约》范围的国际协议的法律效力及可适用的国际法）。正在讨论的条款提到的是单方面行为，这个措词很广泛，足以涵盖国家一切形式的单方面意愿表示。

563. 另一方面，一些委员认为，草案的一整套一般条款也应该包含关于范围的条款。为此，可以引入各种类型单方面行为的类型表，不光有指定的名称，而且还伴有各自的定义。对此，他们还补充说，应该将有些类型的单方面行为从草案中去掉，例如，与缔结和适用条约有关的行为（批准、保留等等）。应该编制一个详细的排除行为清单，这就需要重新引入一条类似1969年《维也纳公约》第一和第三条那样有关范围的条款草案。应该具体指明的是，条款草案只适用于国家的单方面行为，不适用于国际组织的行为。

564. 有些委员还建议，新的第1条可以比照1969年《维也纳公约》第二条第一项（甲）款和1986年《维也纳公约》第2条第1款(a)项，补充提到单方面行为的表达形式。条款应该清楚地表明，一个国家的单方面行为可以采取声明的形式，或者任何其他可以被接受的形式，不论是口头的还是书面的。这样就可以充分地涵盖国家实践所显示出的国家单方面行为的多样性。

565. 委员们普遍赞成新草案第2条。对此，他们认为，这一条款无疑是草案一般条款的组成部分。该条回顾了国家与单方面行为之间的固有联系。意愿的表达反映了国家的法律人格。它意味着，不管其大小和政治重要性如何，国家就是国家，所有国家都是互相平等的。法律人格的概念类似于国家平等的概念。因此，国家作出单方面行为的能力是国家性质所固有的。

566. 对起草问题提出了一些建议。其中有一项建议是，在条款末尾增添“根据国际法”一语。另一项建议是，增添“有义务在国际一级产生权利和义务”一语。还有一项建议是将动词“to formulate”改为“to issue”。

567. 在一般性地谈到新草案第3条时，委员们表示支持整个条款，并支持特别报告员删除关于同一

主题而现已成为新草案第 3 条的原第 4 条第 3 款。在这方面,有人指出,在本草案中,套用 1969 年《维也纳公约》第七条的程式似乎并不恰当。

568. 有一种观点认为,一个被漏掉但必须要加进去的问题类似于 1969 年《维也纳公约》第四十六条处理的问题,即国内法下缔结条约的能力。新草案第 3 条具体规定了有资格以国家名义作出单方面行为的人,但对于根据宪法或法律规定,其他一些国家机构是否必须参与以有效作出行为的问题,它保持沉默。国家元首可以批准条约,这并不意味着没有宪法规则要求国会事先批准。这种观点认为,首先应弄清是否有适用于单方面行为的宪法规则,如果没有,适用于条约的宪法规则在何种程度上可以根据宪法类推适用于委员会正在处理的一些单方面行为。然后,应弄清违反宪法规则是否会对单方面行为的有效性带来影响。

569. 另一种观点认为,应推迟对新草案第 3 条的最后判断,直到第 1 条最后确定哪些行为属于本草案条款的范围。

570. 委员们普遍支持新草案第 3 条第 1 款。一种观点认为,“被视为……代表”等词应改为“是……代表”。但是,还有一种观点认为,“被视为”一语是一种可辩驳的表述,是该款所必须的。此外,所提出的更改可能会造成不符合某些国家的宪法的问题。

571. 有一种意见认为可以将“技术部长”列入该款,作为有能力作出单方面行为的代表,而另一种意见则认为,“技术部长”的概念不恰当。

572. 有一种意见认为,政府机构,特别是全体机构和立法机关,也应有权作出单方面行为。这种意见专门提到了国会以及国内动荡以后自发产生的机构和委员会等,它们巩固自己手中的权力,在常设机构设立之前能够行使主权。

573. 在这方面,有人认为,如果将国会视作为资格以国家的名义作出单方面行为者,那么,有疑问的是,目前第 2 款的案文有无涵盖这一点,也许有必要在第 1 款中明示。

574. 在提到一国政府关于在第 1 款中添加外交使团团长的书面评论时,有人提出疑问说,他们是否可以未经具体授权便作出单方面行为。

575. 第 2 款得到普遍支持,但有一些起草方面的意见。有人建议将“人”一词改为“他人”。还有人建议修正“有关国家的惯例”等词,以反映所述惯例是指有关单方面行为行为国的惯例这一事实。一种意见认为需要进一步澄清“其他情况”一语,因为这种概念在时间和空间上都是相对的。建议采用“作出行为时的情况”。另一种意见认为,提到“其他情况”非常有用。这种意见认为,在这方面,也许可以在第 3 条评注中具体提到国家代理人和其他经授权的代表在国际诉讼过程中作出的保证。在这方面,回顾了东帝汶案¹⁷⁸的例子。

576. 一种意见认为,目前的第 2 款范围太广。没有人能够调查每一国家的惯例和情况,进而确定作出单方面行为的人是否有资格代表国家行事的人。这将会为初级官员作出单方面行为敞开机会,而这种行为接下来很可能被宣布为无效。这种意见认为,委员会应将第 2 款中能够作出单方面行为的人的类别限于外交使团团团长和只为了具体目的而拥有全权作出单方面行为的其他国家公使。这样一来,就可以区分开授予第 1 款中三类人的一般性权利和授予第 3 款中这类人的限制较严格的权利了。

577. 一种意见认为应在新草案第 3 条中添加第 3 款,就是关于事后确认未经授权的人所作行为的新草案第 4 条。这种意见认为,第 3 条在添加进这一款后,还可以根据以下三个原则重新拟订:第一,将条约法确认的各类当局(国家元首、总理、外交部长)移位到单方面行为法当中是可以接受的。第二,如果扩大有资格单方面使国家参与进来的当局的范围,就不应启用条约法所特有的某些技术,如全权,而应以单方面行为行为者在国家机器中的地位为基础,换言之,以在国家中行使政治权利的方式以及单方面行为者所作所为的具体技术领域为基础,但这两者均需经确认。第三,在同样的条件下,将当局的范围扩大到外交使团团团长和各国常驻国际组织的代表是可以接受的。因此,第 1 款中“被视为以国家名义作出单方面行为的国家代表”一语应改为“有权以国家名义作出单方面行为”。在第 2 款的法文案文中,“Une personne est considérée comme habilitée par l'État pour accomplir en son nom un acte unilatéral”一语太累赘,应改为

¹⁷⁸ 东帝汶(葡萄牙诉澳大利亚)案,判决,《1995 年国际法院汇编》,p. 90。

“ Une personne est présumée compétente pour accomplir au nom de l'État un acte unilatéral ”。

578. 新草案第 4 条获得普遍支持。但是,有些委员对修饰确认的“明白”一词表示保留。这些委员不明白既然对单方面行为的确认应适用与作出单方面行为同样的规则,那为什么不能暗示确认单方面行为。在这方面,有观点认为,如果国家没有将缺乏授权当作单方面行为无效的理由,而是履行它承担的义务,则可以“最终”确认该单方面行为。

579. 有些委员认为,可以将新草案第 4 条的内容并入新草案第 3 条,作为其第 3 款。

580. 有人认为,法文本中“effets juridiques”一词应为单数。

581. 另一方面,有一种意见不支持该条,因为它没有作出充分的限制,这种观点认为,如果有人未在获授权的情况下作出了单方面行为,他的国家不能在事后批准他的非法行为。根据义务法,这种人是非法采取行动的,所以,他的行为从一开始就无效。据此,国家不能在事后将原本未获授权的行为变为有效行为。

582. 委员会中有人表示支持删除关于表示同意的原第 6 条。

583. 委员会对沉默和单方面行为的问题有不同意见,特别报告员第三次报告在述及该问题时,结合了删除原第 6 条的问题。

584. 有些委员认为,沉默不能被看作是严格意义上的单方面行为,因为它缺乏意图,而意图是界定单方面行为时的重要因素之一。因此,沉默和单方面行为的问题不属于本条款草案的范围。

585. 还有一些委员持不同意见。他们强调说,虽然有几种沉默绝对不是而且也不能构成单方面行为;但另外几种沉默可以被描述为有意图以“雄辩沉默”表示默认,因此,确实构成单方面行为。在这方面,回顾了柏威夏寺案¹⁷⁹。在这方面,他们还指出,沉默确实可以构成一种为学说所接受的真正的法律行为。表示默认的沉默在有些情况下可以使

最初单方面行为产生所有的法律效果,特别是当这种行为意在对其他一国或多国造成义务时。在有些情况下,一国可以通过沉默表示同意,即使条约法规定必须明确表示同意。他们还说,在现代,沉默同意在一般国际法,包括强制法的发展过程中起着重要作用。在许多情况下,安全理事会在通过决议,包括建立特设国际法庭的决议时所行使的,都是《联合国宪章》未授予它的权力,会员国已默认这些决定,它们也因此获得了影响力。此外,在证据法领域,沉默可等同于承认。在发生冲突的情况下,如果一国要求另一国证明该国是在对另一国的行为提出错误要求,而后者保持沉默,那么它的沉默可被认为是默认。

586. 一些委员对新草案第 5 条作了一般性发言,他们强调了该条与关于单方面行为有效条件的必要规定的关系,但该规定尚未拟订。他们说,如果要对确定单方面行为有效性的条件作研究,就必须调查行为所可能具有的具体内容、行为在国际法方面的合法性、在表示意愿时有没有漏洞、是否符合意愿表示为人所知的要求以及是否在国际上产生效果等。一旦这些条件经确定和详细决定,针对无效问题制定适当规则就比较容易了。

587. 一些委员还指出了与可能对撤销单方面行为作出的规定的关系。提出的看法是,如果单方面行为可以撤销,不援引无效原因而采用这种办法对国家更有利。他们说,无效原因原则上应涉及不可撤销的单方面行为,换言之,即将行为国与另一实体联系在一起的行为。

588. 有的委员还建议将下列两种情况区分开来:一是只有一国援引无效理由时才可以宣布某一行为无效的情况(相对无效);二是无效作为一种依法实行的或者直接源自国际法的制裁的情况(绝对或法律上的无效)。错误、欺诈和贿赂是新草案第 5 条(a)、(b)和(c)项的主题,国家可援引这些作为以它们名义作出的单方面行为无效的理由。该条(h)项要适用的情况亦如此,即违背行为国国内法一项重要法规的单方面行为这种情况。

589. 在这方面,还有人建议,草案应就单方面行为国无能问题作出一条规定。国家的任何单方面承诺,凡不符合该国地位的,均无法律效力。例如,如果某一中立国作出的单方面行为不符合它关于中立的国际义务,则这种行为无效。

¹⁷⁹ 见上文脚注 174。

590. 在对新草案第 5 条作一般性论述时, 有观点认为, 宣布某一条约或者某一单方面行为无效是目前最严厉的法律制裁。法律制度对某一行为的处罚还有一些并不如此极端的办法, 例如通过不可对抗性。如果安全理事会实行武器禁运, 而某些国家反其道而行, 缔结协定或作出单方面行为, 这种协定或行为不会被宣布为无效, 只是不生效而已。如果规则 A 优先于规则 B, 也不一定就意味着规则 B 必须是无效的。根据欧洲法院的判例, 如果国内法的某一规则与共同体法的某一规则不相符, 这项国内规则不会被判作无效, 只是在特定情况下不适用。
591. 作为一个起草问题, 有些委员建议每一种无效理由应另列一条, 附之以详细的评注。
592. 关于新草案第 5 条的开头部分, 有人建议明确援引单方面行为无效的国家是作出这种行为的国家。
593. 关于(a)项, 有委员提请注意在起草这项规定时, 必须要脱离 1969 年《维也纳公约》的条约术语。因此建议, 鉴于“同意”一词的条约含义, 不使用该措辞。
594. (c)项受到欢迎。有的委员说, 《美洲国家反腐败公约》等一些法律文书普遍抵制腐败。但是, 他们不知道是否必需要将腐败可能性缩小至“他国直接或间接行贿”。不能排除这样一种可能性, 即作出单方面行为的人可能是受到他人或某一企业的贿赂。
595. 关于(d)项, 有意见认为, 对行为者进行胁迫是特例, 因为在这种情况下, 所涉个人表达的不是他应代表的国家的意愿, 而是进行胁迫的国家的意愿。无意愿, 则无法律行为; 无行为, 则无所谓无效。其他几款的情况为无效的法律行为; 该款的情况则是无行为。
596. 关于(e)项和(f)项, 有人认为这两项所含的绝对无效的理由直接来源于一般国际法, 因此, 属于这两项范围的行为从一开始就是无效的。
597. 有的委员特别提到了(f)项, 建议该款不仅要考虑 1969 年《维也纳公约》第五十三条, 而且要考虑该《公约》第六十四条, 并完全可以将强制法的定义添加入草案。
598. 对关于违反安全理事会决定的单方面行为的(g)项, 意见不相一致。
599. 有些委员支持该项, 但他们认为它的程度不够。因此, 有一种意见认为, 该项应明确表示, 不仅违反安全理事会决定的单方面行为无效, 违反《联合国宪章》的单方面行为也无效。这种意见还认为, 某一行为, 如果违反国际法庭的裁决, 应为无效。另一种意见认为, 单方面行为无效, 不仅可以是因为在作出行为时即违背了安理会的决定, 也可以是因为在后期, 安理会在行为作出之后, 通过了与该行为相冲突的决定。还有一种意见认为, 宣布《宪章》义务普遍适用的《宪章》第一〇三条不仅适用于相互抵触的条约规定, 还适用于与《宪章》义务抵触的单方面行为。
600. 有些委员虽然原则上支持该项, 但却认为它的范围应限于与根据《联合国宪章》第七章通过的安全理事会决定相冲突的单方面行为。
601. 另一方面, 有些委员强烈反对将(g)项列入。他们认为, 在这方面, 没有理由要与 1969 年《维也纳公约》作出区别, 该《公约》出于谨慎并没有在这个问题上作出规定。他们认为, 尽管《联合国宪章》第一〇三条规定, 《宪章》义务高于其他条约义务, 但这并不意味着将宣布有关条约无效, 只是意味着某些与《宪章》冲突的规定不予适用。这些委员强调说, 第一〇三条并非要宣布一些条约的义务无效。当安全理事会决定开始履行《宪章》的某项义务时, 上述义务可能暂停履行, 但一俟安全理事会的决定撤消, 条约仍然有效, 并将再次付诸实施。这些委员认为, 这种情况也应适用于单方面行为。
602. 大多数委员对关于违反行为国国内法一项重要规范的单方面行为的(h)项表示疑虑。一些委员说, 该项缺乏适当的评注作为解释, 这就更加深了人们的疑虑。一种意见认为, 该款适用于国家宪法, 但是在民主制度中, 单方面行为不一定非要得到国会的批准。报告所述的单方面行为在有些情况下是行政当局所为, 可能影响立法行为或者政府各部门间的协调。有些委员认为, 该项草案可被解释为重国内法而轻国际法下的承诺, 这是不可接受的。有些委员还弄不懂该项是否适用于下列情况, 即一国利用本国法律规定, 规避它通过一项有效的单方面行为而承担的国际义务。

603. 有一种意见建议在拟订该项时突出一个事实, 即行为在作出时, 就承担国际义务或在国际一级作出法律行为的能力而言, 已经违反了对国内法或宪法至关重要的国内规范。

4. 特别报告员的总结

604. 特别报告员对辩论作了总结, 他说, 该专题的重要性得到了明确的重申, 国际关系中越来越频繁采取单方面行为的事实得到了公认。但是, 委员会以及政府对问题单的答复均就是否能对所有单方面行为定出共同规则表示疑问。他在某种程度上也有同样的疑问。但他的报告所载的单方面行为定义和关于作出单方面行为的一般规则适用于各国的所有单方面行为。以后的报告将载入各种单方面行为的具体规则, 他将在下次报告中尝试对这些行为作分类。其中一个类别可能是国家借以承担义务的行为; 另一类将是国家获得、拒绝或重申某一权利的行为。这种行为分类是由一名委员提议的。如另一名委员所述, 在对行为进行分类后, 将可以审议国家借以承担义务的行为的法律效力以及与行为的适用、解释和时期长短有关的所有事项。

605. 特别报告员建议将新草案第 1 至第 4 条交起草委员会根据对每一条作的评论予以审议, 而工作组则继续深入研究新草案第 5 条, 包括关于该条应置于关于有效条件的规定之前的意见。

606. 至于新草案第 1 条, 有些委员认为, 从第一次报告¹⁸⁰ 采用的限制性办法到目前较广义的表述, 案文已有所演变。这种过渡是必要的, 但正因如此, 国家对该条的反应可能会与它们在问卷中作出的反应有所不同。有的委员提出, 他对委员会的思路跟得太紧。自然, 他一开始是有自己的见解的, 但要把他的见解强加于人, 是不现实的。不管他本人怎么想, 最重要的是努力达成协商一致意见。例如, 他听从了大多数人的意见, 从定义中删除了某些他认为值得保留的术语。

607. 有些委员指出, 第 1 条中“意愿表达”与“意图”可能是同义反复, 但是第一个术语和第二个术语之间有着截然不同的区别, 前者是实际作出行为, 后者是国家表达要作出这种行为的意思。两者互补, 均应予以保留。

608. “法律效力”的概念比他第一次报告所述的“义务”范围要广, “义务”未能涵盖有些单方面行为。但是, 有些委员说, 这个概念的范围太广, 应采用“权利和义务”一语。这个问题可以在起草委员会讨论。

609. 条款草案适用于国家作出的单方面行为, 但这并不表明不可能将这种行为针对其他国家或整个国际社会, 同时也针对国际组织。因此, 有人提问说, 为什么这种行为不能是针对其他实体的。这是一个有趣的问题, 但他有点担心的是, 不只委员会, 整个联合国系统都有一种将国家以外的实体纳入国际关系的趋势。事实上, 责任制度只适用于国家, 非国家和非国际组织的实体根据国家承担的义务享受某种权利, 也许并不恰当。这一点可以由工作组作进一步研究。

610. 虽然大多数委员建议删除“明确”一词, 但特别报告员仍然认为该词有用, 应予以保留, 只是必须要在评注中将表达意愿的明确程度解释清楚。

611. “为……所知”一语优于过去公开性的提法, 范围更广, 更恰当, 但它受到了质疑, 理由是难以确定到何种程度可以算是为一国所知。有人建议, 载有这一用语的最后条款应改成 1969 年《维也纳公约》中的措词, 以表明这项行为适用国际法。

612. 有些委员提到有可能像他第二次报告提议的那样, 重新添入一项关于草案范围的条款, 如果大多数委员同意, 起草委员会就必须完全根据关于单方面行为定义的第一条, 拟订这样一个条款。还有人建议, 原第 3 条中的保留条款可以重新列入, 因为它意在防止排除其他一些单方面行为。但是他认为, 目前的单方面行为定义已经足够广泛。

613. 对第 2 条没有实质性的批评。

614. 新草案第 3 条第 2 款是一个创新, 代表了国际法的逐渐发展, 因为它谈到国家元首、政府首脑和外交部长以外的人也可被认为有资格以国家名义采取行动的人。该款似乎得到普遍接受, 但起草委员会仍可以对就“有关国家的惯例”和“其他情况”等词语提出的询问作研究。

615. 新草案第 4 条用了“明白”一词, 使之比 1969 年《维也纳公约》的同等条款更具限制性。它引起了一些评论, 大多数委员支持重新调整该条,

¹⁸⁰ 见上文脚注 161。

以与该文书一致。这个问题也可以在工作组中研究。

616. 工作组将深入审议新草案第 5 条。有些委员提出了非常有趣的建议，即该条(g)项不仅应提到安全理事会的决定，还应提到安理会根据《联合国宪章》第七章作出的决定。他有意没有列入这一点，原因是如此一来，该项也将包括安理会根据第六章设立调查委员会时作出的决定。对此也可以讨论。一名委员提到有必要表明谁可以援引行为无效，进而有必要区分各种无效原因。

617. 对不容反悔和沉默提出了一些评论。虽然或许没理由将它们列入关于作出单方面行为的材料，但他认为，必须将它们列入国家行为的范围，进而应将其列入特别报告员将述及行为的法律效力的未来报告当中。

618. 特别报告员对是否能够从政府对问题单的答复中看出任何模式的问题作了回答。他说，有些答复就处理该专题的问题提出了批评，这些答复非常有用，在以后报告中，将考虑关于提供评注增编的建议。

619. 通过辩论，委员会决定重新召集国家单方面行为工作组。它还决定将草案第 1 至第 4 条提交起草委员会，将草案第 5 条交给工作组作进一步审议和研究。

5. 成立工作组

620. 国家单方面行为工作组在委员会本届会议第一期会议期间，于 2000 年 5 月 19 日和 20 日举行了两次初步会议。由于提出其他专题需要时间，工作

组未能继续举行会议，特别是，它还无法审议收到的草案第 5 条。

621. 工作组报告说，尽管鉴于上述情况，会议不可能得出最后结论，但就今后这个专题的工作而言，工作组成员对以下几个问题表示大力支持：

(a) 本专题所论及的单方面行为是独立行为，即它们所产生的法律效力不由协约法或习惯法事先确定，而是根据行为国的意愿并顾及行为的性质和程度来确定；

(b) 本条款草案在结构上可区分为适用于所有单方面行为的一般规则和适用于某些具体类别单方面行为的具体规则；

(c) 特别报告员在研究具体类别的单方面行为时，可首先集中于使行为国承担义务的单方面行为（承诺），同时并不影响承认其他类别单方面行为的存在，如抗议、放弃和承认，可在下一阶段处理这些类别；

(d) 在这个专题上继续开展工作，应特别注意国家实践。特别报告员和秘书处应尽可能地继续努力收集国家实践的实例。此外，鉴于只有 12 个国家答复了秘书处 1999 年发给各国政府的问卷，且收到的答复主要是对问卷中的各项问题发表了意见，而没有提供足够的国家实践方面的资料，秘书处可再次向尚未对问卷作出答复的各国政府发出请求，特别强调请它们提供有关国家实践的材料。

622. 委员会没有时间审议工作组的报告。但委员会同意，应征求各国政府对以上(a)、(b)和(c)点的意见，秘书处则应按以上(d)点的建议行事。

第七章

对条约的保留

A. 导言

623. 大会在其 1993 年 12 月 9 日第 48/31 号决议中批准了国际法委员会 1993 年第四十五届会议关于在其议程中列入“与对条约的保留有关的法律与实践”专题的决定¹⁸¹。

624. 委员会 1994 年第四十六届会议任命阿兰·佩莱先生为这个专题的特别报告员。¹⁸²

625. 委员会 1995 年第四十七届会议收到并且审议了特别报告员的第一次报告¹⁸³。

626. 委员会审议过报告以后，特别报告员总结了他在委员会对这个专题的辩论中得出的结论，这些结论涉及：这个专题的标题应为“对条约的保留”；研究结果应该采用有关保留的实践指南的形式；委员会关于这个专题的工作应采取灵活的方式，以及委员会的协商一致意见认为不应再对 1969 年《维也纳公约》、《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》（下文称“1978 年《维也纳公约》”）和 1986 年《维也纳公约》的相关条款作出任何改动。¹⁸⁴ 委员会认为，上述结论构成大会第 48/31 号决议和 1994 年 12 月 9 日第 49/51 号决议要求进行的初步研究的成果。就《实践指南》来说，它将采用对国家和国际组织的实践有帮助的附评注的准则草案的形式，在必要情况下，这些准则将附有示范条款。

627. 也是在第四十七届会议上，委员会按照以往的做法¹⁸⁵，授权特别报告员编写一份关于对条约的

保留的详细问卷，以确定国家和国际组织，尤其是作为多边公约保存人的国家和国际组织的实践和遇到的问题。¹⁸⁶ 由秘书处将这份问卷分送给收件单位。大会于 1995 年 12 月 11 日第 50/45 号决议中注意到委员会的结论，请它按照其报告中所载述的方针继续工作，并请各国对问卷作出答复。¹⁸⁷

628. 委员会 1996 年第四十八届会议收到了特别报告员关于这个专题的第二次报告¹⁸⁸。特别报告员在他的第二次报告中附载了一份关于对规范性多边条约包括人权条约的保留的决议草案。该草案已被提交大会，以要求注意并澄清这个事项所涉及的法律问题。¹⁸⁹ 但是，由于时间不够，委员会未能审议这份报告和该决议草案，不过，有些委员已就该报告表示意见。因此，委员会决定将这个专题的辩论推迟到下届会议。¹⁹⁰

629. 委员会 1997 年第四十九届会议再度收到特别报告员关于这个专题的第二次报告。

630. 经过辩论以后，委员会就对规范性多边条约包括人权条约的保留问题通过了初步结论。¹⁹¹

631. 大会在其 1997 年 12 月 15 日第 52/156 号决议中注意到委员会关于对规范性多边条约包括人权条约的保留问题的初步结论，并注意到委员会请所有愿意这样做的由规范性多边条约设立的条约机构以书面方式就这些结论提出评论和意见，同时提请各

¹⁸¹ 《1993 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 107 页，A/48/10 号文件，第 440 段。

¹⁸² 《1994 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 176 页，第 381 段。

¹⁸³ 《1995 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/470 号文件。

¹⁸⁴ 同上，第二卷（第二部分），第 124 页，A/50/10 号文件，第 487 段。

¹⁸⁵ 《1983 年……年鉴》[英]，第二卷（第二部分），第 83 页，第 286 段。

¹⁸⁶ 《1995 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 124 页，A/50/10 号文件，第 489 段。

¹⁸⁷ 到 2000 年 7 月 27 日为止，有 33 个国家和 24 个国际组织答复了问卷。

¹⁸⁸ 《1996 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/477 和 Add. 1 及 A/CN.4/478 号文件。

¹⁸⁹ 同上，第二卷（第二部分），第 86 页，A/52/10 号文件，第 136 段和脚注 238。

¹⁹⁰ 辩论摘要见同上，第 82 页起，第六章 B 节，特别是第 137 段。

¹⁹¹ 《1997 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 57 页，第 157 段。