

第七章

国家的单方面行为

A. 导 言

232. 委员会在 1996 年第四十八届会议工作报告中，建议大会将国家的单方面行为法律列为一项适于编纂和逐渐发展国际法的专题。²⁰⁶

233. 大会第 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”专题并指出该专题的范围和内容。

234. 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，工作组就该专题进行研究的可取性和可行性、专题的可能范围和内容以及该专题的研究大纲，向委员会作了报告。委员会同届会议审议并核可了工作组的报告。²⁰⁷

235. 委员会第四十九届会议还任命维克托·罗德里格斯·塞德尼奥先生为这项专题的特别报告员。²⁰⁸

236. 大会第 52/156 号决议第 8 段赞同委员会决定将这项专题列入工作方案。

237. 委员会 1998 年第五十届会议收到并审议了特别报告员关于这项专题的第一次报告。²⁰⁹ 讨论的结果是，委员会决定重新召集国家的单方面行为工作组。

238. 工作组就这个专题的范围、形式、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。²¹⁰

239. 委员会 1999 年第五十一届会议收到并审议了特别报告员关于这项专题的第二次报告。²¹¹ 讨论的结果，委员会决定重新召集国家的单方面行为工作组。

240. 工作组向委员会报告了下列有关问题：*(a)* 单方面行为可行定义的基本要素，作为这项专题下一步工作和收集有关国家实践的出发点；*(b)* 确定收集国家实践的一般准则；*(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长送交各国的一份调查表的大纲，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内容的立场。

241. 委员会 2000 年第五十二届会议审议了本专题特别报告员的第三次报告²¹² 以及各国对 1999 年 9 月 30 日分发的本专题调查表的答复。²¹³ 委员会决定将订正的条款草案第 1 至第 4 条发交起草委员会并将订正的条款草案第 5 条发交专题工作组。

242. 委员会 2001 年第五十三届会议审议了特别报告员的第四次报告²¹⁴ 并设立了一个不限成员名额工作组。遵照工作组建议，委员会要求向各国政

²⁰⁶ 《1996 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 101 页，第 248 段，和附件二，第 137 页，第 2(e)（三）段。

²⁰⁷ 《1997 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 194 和第 196-210 段。

²⁰⁸ 同上，第 212 和第 234 段。

²⁰⁹ 《1998 年……年鉴》，第二卷（第一部分），第 347 页，A/CN.4/486 号文件。

²¹⁰ 同上，第二卷（第二部分），第 192-201 段。

²¹¹ 《1999 年……年鉴》，第二卷（第一部分），第 227 页，A/CN.4/500 和 Add.1 号文件。

²¹² 《2000 年……年鉴》，第二卷（第一部分），第 287 页，A/CN.4/505 号文件。

²¹³ 同上，第 309 页，A/CN.4/511 号文件。

²¹⁴ 《2001 年……年鉴》，第二卷（第一部分），第 123 页，A/CN.4/519 号文件。

府分发一份调查表，请它们就其作出和解释单方面行为的实践提供进一步资料。²¹⁵

243. 委员会 2002 年第五十四届会议审议了特别报告员的第五次报告，²¹⁶ 以及各国对 2001 年 8 月 31 日发出的关于此专题的调查表²¹⁷ 作出的答复。²¹⁸ 委员会还设立了一个不限成员名额工作组。

B. 本届会议审议本专题的情况

244. 委员会本届会议收到了特别报告员的第六次报告 (A/CN.4/534)。委员会在分别于 2003 年 7 月 7 日至 11 日举行的第 2770 至第 2774 次会议上审议了第六次报告。

245. 在第 2771 次会议上，委员会设立了不限成员名额国家的单方面行为专题工作组，由阿兰·佩莱先生担任主席。工作组举行了 6 次会议（见下文第 303-308 段）。

1. 特别报告员介绍其第六次报告

246. 特别报告员说，正如委员会一些委员和第六委员会一些代表所建议的，第六次报告十分初步和概括地处理了一种单方面行为——承认，特别强调国家的承认。

247. 严格地界定单方面行为的性质不是易事，但这绝不是说它不存在。毫无疑问，以单方面行为形式出现的声明可以产生创立法律义务的效果，正如国际法院在对核试验案²¹⁹ 的裁决中所指出的。

²¹⁵ 同上，第二卷（第二部分），第 29 和第 254 段。调查表可以上网查阅：

<http://untreaty.un.org/ilc/sessions/53/53sess.htm>。

²¹⁶ 《2002 年……年鉴》，第二卷（第一部分），第 109 页，A/CN.4/525 和 Add.1-2 号文件。

²¹⁷ 同上，第 103 页，A/CN.4/524 号文件。

²¹⁸ 见上文脚注 215。

²¹⁹ 核试验案（澳大利亚诉法国），判决，《1974 年国际法院汇编》，第 253 页；（新西兰诉法国），同上，第 457 页。

248. 特别报告员忆及，委员会曾在 1997 年第四十九届会议上指出，本专题已经成熟，已有可能进行编纂和逐渐发展工作。²²⁰

249. 然而，各国政府提供的意见尚不多，而这些意见对于审议本专题具有根本的意义。对这方面的实践尚未给予充分的分析，是特别报告员遇到的主要障碍之一。

250. 单方面行为经常发生，但在不知道各国意见的情况下，很难确定行为的性质究竟如何，很难确定做出单方面行为的国家是否有意获得法律义务，是否它认为该行为具有约束力，还是简单地认为它作为一项政策声明，是外交实践的结果。

251. 很难说委员会的工作最后将呈现什么样的形式。特别报告员指出，如果事实证明不可能起草关于单方面行为的一般规则或具体规则，那么可以考虑是否能在一般原则基础上拟定一些指导方针，这将使各国能够行动，并将能够提供必要的实践，以这些实践为基础便可开展编纂和逐渐发展的的工作。无论最后结果如何，特别报告员认为适用于一般单方面行为的规则是可以确立的。

252. 首先，一般单方面行为和具体的承认行为必须由获得授权可以在国际一级行动并可以对自己代表的国家产生约束力的人作出。而且，单方面行为必须是自由表达出来的，而这一点使行为的有效性受到各项条件的制约。

253. 单方面行为的约束性或许可用一项具体规则——行为具有约束性为基础，而这项具体规则是从关于条约法的规则条约必须遵守得来的。另外，作为一项一般原则，可以这样说：一项单方面行为对一国具有约束力始自该行为作出的那一刻或自该国表示其意愿的声明所载明的那一刻。该行为自此之后便具有约束力了。同样，该行为不能由行为者单方面修改、暂停、取消；该行为的解释必须依据限制性的标准。

²²⁰ 《1997 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 194 和第 196 段。

254. 第六次报告的目的是将“承认”这一具体实际行为的定义和考察与委员会关于一般单方面行为的工作协调一致。

255. 报告第一章处理了各种形式的承认，最后提出了一个与一般单方面行为的定义草案一致的大致定义。特别报告员试图表明，委员会所考虑的定义可以包含承认所构成的具体行为类别。最重要的问题是确定这种单方面行为是否为了产生某些法律效力而做出的单方面意愿表达的行为。

256. 特别报告员说，承认这一制度并不总是与承认的单方面行为相吻合。一国可以通过一系列行为来承认一种形势或法律要求。他认为，对于无疑会产生法律效力的隐含承认，可以排除在委员会正试图界定的行为的研究范围之外。

257. 例如，被解释为承认的沉默，如柏威夏寺案²²¹或印度领土通行权案²²²中的沉默，即使产生法律效果，也必须排除在真正的单方面行为之外。

258. 以条约为基础的承认、通过联合国决议表示的承认行为以及源自国际组织的行为，也应排除在研究范围之外。

259. 在第一章，特别报告员提出了一些对于通过单方面承认行为的定义草案极为重要的问题，特别涉及作出这种行为的标准及其酌处性质。

260. 关于承认行为的作出，似乎没有任何标准。国家的承认以及对交战状态、叛乱状态或中立状态的承认似乎也都不受具体标准的约束。这一点似乎同样适用于涉及领土的形势。

261. 特别报告员提到了不承认。可以禁止一国承认事实上的或法律上的形势，但一国没有义务采取行动或作出此种不承认行为。

262. 报告还概括地讨论了这样的可能性：承认行为除了声明性质的以外，还可能附加上一些条件，这似乎与单方面行为的性质不一致。

263. 行为国的意图是一个重要因素，因为该行为的法律性质在于表达其承认之意图，在于创设一种期待。

264. 特别报告员认为，承认行为所采取的形式，无论是书面形式还是口头形式，其本身是不重要的。最好的做法是留下为承认的目的而明确做出的承认行为。承认行为的定义载于报告第67段。

265. 报告第二章简要处理了单方面承认行为的有效性，严格地沿用了在一般单方面行为方面确立的先例：国家和个人的能力；对象国的意愿表达；合法客体；以及更具体地说，遵守国际法强制性规范。

266. 第三章考察了具体的承认行为的法律效果问题以及该行为约束性的依据，再次提到了一般单方面行为的先例。特别报告员尤其指出，根据大多数法学作者的观点，承认行为是宣示性的，而不是构成性的。

267. 作出承认的国家必须依言行事，这和遵守不容反悔原则时的情况一样。从作出声明的那一刻起或从声明载明的时间起，对象国或其他国家可要求行为国依其声明行事。

268. 一般单方面行为和具体的承认行为所具有的约束性必须有所依据。因此，通过了一项基于“条约必须遵守”并被称作“行为具有约束性”的规则。在处理单方面行为问题时，法律的确定性也必须是追求的目标。

269. 第四章概括处理了承认行为的适用问题，以求就下述问题得出结论：一国能否及在什么条件下可以取消一项单方面行为。该章还简要地提到了在涉及国家的承认这一具体情况时，该种承认行为在空间和时间上的适用问题。

270. 另外考察了单方面行为的更改、暂停、撤销问题，即各国能否修改、暂停或取消单方面行

²²¹ 柏威夏寺案，案情，判决，《1962年国际法院汇编》，第6页。

²²² 印度领土通行权案，案情，判决，《1960年国际法院汇编》，第6页。

为，就像它们做出这种行为一样。可以确立一项一般原则，即行为者不能单方面终止行为，除非该行为里含有可以这样做的规定或者情况发生了根本变化。行为的撤销将取决于对象国的行为和态度。

271. 最后，特别报告员说，第六次报告是一份概括性的报告，需要开展进一步的审议，以确定委员会应如何完成关于此项专题的工作。确立一些一般原则是值得做的事情；对于有关的实践，也应加以研究。文献方面的一些研究工作也正在做。

2. 辩论概况

272. 有几位委员重申了本专题的重要性，因为国家实践表明，单方面行为引起国际义务并在国际关系中发挥着实质性作用，国际法院审理的一些案件就是明证。因此有必要为了维护法律安全，为这类行为规定一些规则。各国宜知道单方面表达其意愿或意图在远离任何基于条约的联系的情况下，何时会构成自己的承诺。具体地说，在某些问题上可以寻求一种解释，例如一个主权国家何以因表达其意愿而使自己陷入困境，或者它是如何从其主权中获得法律义务的，即使它不一定与另一国发生关系。

273. 有的委员提请注意，特别报告员在第六次报告的导言中，其本人似乎也对单方面行为的存在表示了疑问。在这方面，有的委员表示，这项专题尚不适合进行编纂，因为它不是作为一个法律制度而存在；按照这一思路，单方面行为仅仅描述了各国之间的非正式交往这一社会学现实，这种非正式交往有时导致它们受其行动约束。因此，试图将这些行为正式归类是不适当的。或许根据国家和政府的承认方面的实践，可以制定一些规则或准则，当然这些规则或准则肯定不会像条约法中的规范那样精确或详细。

274. 但是另一种意见认为，借口缺乏一致性和法律性质而否认单方面行为的存在是站不住的，因为大量存在的证据和国际关系现实否定了这一立场。据说，条约本身也可包含在国家交往的社会学现实的含义范围内。

275. 人们承认，这项专题比较复杂，它提出了一些极为困难的问题，例如此专题与条约法的关

系；单方面行为的主题事项极易受到重复归类；行为的非正式性问题；单方面行为的概念过于狭窄；在国内立法中，对单方面行为缺乏明确的法律立场。

276. 一种意见认为，本专题工作的首要目标应是确定单方面行为有何法律效力，而不是对单方面行为制度的每一方面都进行描述。另一个需要决定的事项是：委员会是打算单独编纂单方面行为，还是打算也编纂国家的行为。在这方面，有的委员指出，如果将专题的范围作宽泛的解释，把国家的行为包括在内，那么委员会本已极为困难的工作实际上就无法做了。

277. 特别报告员试图按委员会的要求，在通过一些一般性结论之前，先提供对主要单方面行为的分析。对此，有的委员指出，第六次报告没有产生预想的结果，该报告条理不够清晰，语句重复，与前任的报告也不一致。有人指出，对于未来如何行动，报告没有提出任何建议，它似乎只是建议放弃拟定条款草案的做法，而倾向于拟定不那么严格的准则。报告论述了承认的各主要方面，但根据的是非常理论和抽象的构想；参考一下此专题的基本学术著作，本会有所帮助。另外，对国家实践的考察有限。分析应侧重每一种单方面行为的国家实践、单方面行为的法律效力、有效性的条件以及撤销和终止等问题。需要通过对国家实践的评估，来确定国家实践是仅仅反映了具体要素，还是可以为一些关于单方面行为的更为一般性的原则提供基础。此外，报告没有着重讨论直接影响单方面行为规则的承认行为。有的委员还说，报告虽然处理了一些有启发性的问题，但也使委员会远离了其最后目标，即确定承认在多大程度上产生法律效力。

278. 委员会们对特别报告员使用的方法也表示了一些疑问。他原先采用的是整体性论述的办法，而现在改成了逐案研究的办法，以求找出适用于所有单方面行为的一般规则。人们不清楚他的专题研究如何与本专题工作的最终目标统一起来，即拟定条款草案，使各国能够认识到它们何时会因正式表达其意愿而陷入无法自拔的境地。在这方面，有的委员提议使用一种详细的表格，用横行列出各类单方面行为，用竖列列出需要处理的问题。这样的表格可能有用。如果在各类行为里发现了共同要

素，那么就能归纳出适用于单方面行为的一般规则，这些一般规则可发展成为条款草案的实质内容。

279. 另一方面，也有委员说，编制单方面行为分析表格需要花费大量的精力，其作用也许会令人失望；实际上要处理的问题恰恰是委员会应研究哪些单方面行为。根据委员会数年前确立的最初标准，目标不是研究单方面行为本身，而是研究作为国际法渊源的单方面行为。

280. 根据另一种意见，问题的核心在于界定一项行为或意愿的表达引起国家责任的手段或程序，通过研究单个行为或行为类别无法实现这项目标。然而也有委员指出，找到确定为一项单方面行为的手段要比为条约寻找一种手段困难得多。

281. 鉴于本专题的工作早在1996年就开始了，有的委员对于继续讨论方法问题表示一定的关切。

282. 对于处理本专题的最佳方法，存在着不同的意见。有的委员提议，应再次谋求为所有单方面行为拟定共同规则并完成这样的努力，然后再开始第二阶段的工作，即拟定适用于特别事项的不同规则。另一方面，有的委员觉得，根据国家实践，产生国际义务的单方面行为是可以查明的，若干适用的规则是可以拟定的。也有的委员表示，以条约式条款的形式拟定一般原则似乎与本专题的主题事项的性质不符。也有委员对于能否超出查明一般原则这一范围表示怀疑。根据一种意见，讨论委员会的工作可能会有什么成果为时尚早。

283. 有一种意见认为，寻找推进本专题工作的途径并不是特别报告员一个人的责任，整个委员会都应协助他找到拟定一套单方面行为规则的适当方法。

284. 有一种意见认为，第六次报告对承认制度与单方面承认行为作了不当的区分；据认为，离开其中一项，无法审议另一项。承认概念和它对单方面行为的意义需要得到更清楚的界定。有的委员对于存在着被称作承认的单一行为的说法表示怀疑。

285. 对于试图将维也纳条约制度适用于单方面行为这一点，一些委员指出了几个局限。例如，在处理承认的条件时，报告过于僵硬地遵从了订立条约方面所遵循的惯例。

286. 此外，据说，第六次报告近乎探讨作为制度的国家承认，这是另一个题目，与委员会议程上的题目不同。

287. 有委员表示，报告中提出的几个问题，特别是被联合国接纳为会员国是否构成一种集体承认、不承认是否具有酌处性质、在某些情况下撤回承认是否可行等，均需要进一步研究。尽管特别报告员认为默示承认与本研究无关，但有人指出，鉴于承认行为不必有任何形式，由此必然得出的结论是，有可能存在默示承认。

288. 也有委员说，第六次报告把着眼点放在国家的承认这一类别上，是选择不当，很可能有害而无益，因为这涉及使用太多的具体问题作为得出结论的根据。有种意见表示，国家和政府的承认都是酌处的，法律标准并不适用于它们。

289. 有一种观点认为，报告所举的不承认的例子并不是真正的单方面行为，因为在这些情况下不给予承认的法律义务源于组织的有关决议。

290. 有委员指出，围绕承认是宣示性的还是构成性的这一问题进行的讨论，通常涉及承认的后果，而不是承认的性质，但特别报告员采用了后一种处理办法。虽然多数作者认为承认是宣示性的，但这种解释并没有覆盖所有情况：对国家实践进行考察之后，可以得出相当不同的结论。从总体上说，承认的效果可能更多地是构成性的，而不是宣示性的。另外，即使国家的承认是宣示性的，对国家的承认而言如此，对于其他实体的承认而言则未必如此。

291. 一些委员突出强调了承认的酌处性质，强调承认越来越多地与纯政治的标准和条件相伴随，而这些标准和条件超出了传统的考虑。

292. 有委员指出，承认的效力会出现不同，取决于具体的承认类型。例如国家的承认的效力就

十分不同于对一国领土管辖权扩大的承认。除了承认的对象之外，效力还取决于其他因素，例如对象国的反应。例如，如果对象国没有反应，那么表示承认的国家就有收回自己的行为的更多自由。因此，不能将不同的概念混为一谈。

293. 有委员指出，对各种行为作出的区分不是十分清楚。如果能在报告里讨论一下承认是一种接受或默认或者是别的什么东西，可能会有所帮助。在这方面，提到了如下事实：国际法院往往把“承认”理解为一种接受或默认；这对于承认的一种具体后果的存在并没有提供足够的支持。因此对此问题需要做进一步的研究。虽然特别报告员经常提到与承认相似的概念，如默认和接受，但这些概念绝非相当。特别报告员还提到不承认行为，不用说，这似乎与另一个类别即抗议更为接近。此外，沉默和默认不是同义词，特别是在涉及领土问题时。在处理这些概念，尤其是将其应用于强国与弱国的关系时，必须小心。

294. 另一种论点认为，在讨论国家的承认时，特别报告员丝毫没有提及传统上对法律上的承认与事实上的承认的区分，这种区分假定行为国在收回其承认方面的能力差异很大。法律上的承认是确定的，而事实上的承认是有条件的。

295. 报告断言，只有当具体条件满足时，承认行为的修改、暂停或撤销才是可行的；有人表示怀疑。

296. 关于建立和暂停外交关系的后果问题，有一种意见认为，事实上的承认不同于隐含承认，前者是临时的，不涉及任何具有约束力的法律行为，而在作出单方面行为时，一方表示愿意承担某些义务。建立外交关系可以视为等同于一项法律行为的承认，但也仅止于此。有委员认为，通过或因为建立外交关系或缔结其他协议而给予的承认，以及因国际组织的决定而导致的承认，均应排除在本报告范围之外。

297. 有一种意见认为，特别报告员所引证的行为具有约束性原则必须纳入到委员会的结论中，但须附上一项情势变迁条款，意思是如果情况发生的根本性变化可以影响到单方面行为的对象，那么

单方面行为本身也可能受到影响。另外，提到了诚意原则对于履行单方面行为产生的义务的重要性。

3. 特别报告员的总结

298. 特别报告员指出，辩论再次突出显示了本专题所造成的困难，这种困难不单涉及实质内容，而且涉及拟采用的方法。

299. 绝大多数委员都认为，单方面行为的确是存在的。但是有一些委员以为，本专题的范围应超出严格意义上的单方面行为，应包括可产生法律效果的某些类别的国家行为。

300. 他指出，第六次报告之所以着重讨论承认，是因为委员会要求他沿着2002年的思路开展工作，但他在报告里试图揭示单方面承认行为的一般特性，而不是介绍对承认制度本身的研究。第六次报告的主要目的是表明单方面行为定义类似于委员会前些年所分析的严格意义上的单方面行为定义草案。

301. 特别报告员不敢肯定，研究不同类型的单方面行为就是开展本专题工作的最好办法。在数个问题，委员会内部显然存在着重要的意见分歧。分歧的主要方面之一事关本专题的范围，一些委员建议将范围扩大，以便把国家行为也包括在内。这样的变动肯定会影响到他在先前的报告里所做的工作，因为那些报告已把这种行为排除在外。

302. 在满足某些条件的前提下，实践中经常看到承认，所以承认值得进一步研究。他指出，一些国家是接受集体承认的。关于单方面行为的撤销，可以得出这样的结论：限制性的处理办法是最好的办法；不这样做，则会导致对行为具有约束性和诚意原则都提出疑问。

C. 工作组的报告

303. 委员会在2003年7月31日第2783次会议上审议并通过了工作组报告(A/CN.4/L.646)第一和第二部分所载的建议，这些建议载录如下：

1. 本专题的范围

304. 经过相当冗长的讨论以后，工作组议定了下列折衷案文，以协商一致方式予以通过。同任何折衷案文一样，这项案文是以所涉种种立场互相妥协为依据，任何一方都不完全满意，但所有人都能够接受。

305. 工作组强烈建议委员会将这项折衷案文视为供特别报告员继续今后工作和委员会本身的讨论指南，不要对其质疑，否则，关于本专题的工作就会再度停顿下来，重犯以往的错误。给予特别报告员的各种指示互相矛盾，是造成现况的一部分原因。

306. 工作组认为，已达成的共识平衡兼顾了工作组成员对本专题范围表示的看法，并且反映了整个委员会对本专题范围不同意见的看法。

建议 1

为了本研究的目的，国家的单方面行为是指国家表达意愿或同意的声明，国家欲通过此声明产生国际法所指的义务或其他法律效力。

建议 2

本研究也应处理在若干情况下可能在国际法上产生与上述单方面行为所产生的类似义务或其他法律效力的国家的行为。

建议 3

关于建议 1 所述的单方面行为，本研究将提出附有评注的条款草案。关于建议 2 所述的行为，本研究将审查国家实践并酌情通过一些准则 / 建议。

2. 工作方法

307. 工作组本来期望能够向委员会提交具体建议，阐明为了达成上面所界定的目标所应遵循的方法。遗憾的是，工作组未能在现有时期内这样

做，只能提出下列建议，特别报告员编写下次报告时不妨加以考虑。

308. 特别报告员是对这些建议负有主要责任的人，他告知工作组：在马拉加大学和国际法讨论会学员的协助下，他已经收集了有关国家实践的大量文献。

建议 4

特别报告员将提交委员会下届会议的报告将尽可能完整地专门介绍单方面行为方面的国家实践。这份报告也应该载述行为者所提供的资料和其他国家或有关行为者的反应。

建议 5

凭经验收集到的材料也应该包括这样的内容，它们不仅能够确定可严格适用于单方面行为的规则以期起草附有评注的条款草案，也能够确定可能适用于产生类似效力的国家行为的规则。

建议 6

对国家实践的有序分类，应该尽可能回答下列问题：

(a) 国家采取单方面行为的原因为何？

(b) 对于国家的明示承诺或暗示承诺的效力，其标准为何？尤其是，但不排除其他因素，对于这种行为负责的机构的权限来说，其相关的标准为何？

(c) 在何种情况和哪些条件下，单方面承诺可以修改或撤销？

建议 7

在下次报告中，特别报告员将不提交能够从迄今为止已提交的材料中推论出来的法律规则。这些规则将在以后提交的报告中载述，以便可能起草特定的条款草案或建议。