

## 第七章

### 国家责任方面的国家继承

#### A. 导言

72. 委员会第六十九届会议(2017年)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·斯图尔马先生为特别报告员。<sup>1441</sup> 联大随后在2017年12月7日第72/116号决议中表示注意到委员会决定将本专题列入工作方案。

73. 在同一届会议上，委员会审议了特别报告员的第一次报告(A/CN.4/708)，特别报告员在报告中阐明了研究本专题范围和成果的方法，并概述了与本专题相关的一般规定。经全体会议辩论后，委员会决定将特别报告员第一次报告所载的第1至第4条草案转交起草委员会。委员会随后注意到起草委员会主席关于起草委员会暂时通过的第1和第2条草案的临时报告，该报告提交委员会仅供参考。<sup>1442</sup>

74. 委员会第七十届会议(2018年)审议了特别报告员的第二次报告(A/CN.4/719)，其中讨论了继承的合法性、国家责任方面的国家继承的一般规则，以及责任所致义务方面的国家继承的特殊类别。经全体会议辩论后，委员会决定将特别报告员第二次报告所载的第5至第11条草案提交起草委员会。委员会随后注意到起草委员会主席关于起草委员会暂时通过的第1条第2款和第5条及第6条草案的临时报告，该报告提交委员会仅供参考。<sup>1443</sup>

#### B. 本届会议审议此专题的情况

75. 在本届会议上，委员会收到了特别报告员的第三次报告(A/CN.4/731)。委员会还收到了秘书处的一份备忘录，其中提供了可能与委员会今后关于本专题工作有关的条约资料(A/CN.4/730)。

76. 特别报告员的第三次报告分为四部分，首先是导言，包括某些一般考虑因素(第一部分)。特别报告员继而讨论了对被继承国犯下的国际不法行为造成的损害的赔偿问题，特别审议了不同类别的国家继承中的赔偿要求，以及对被继承国国民犯下的国际不法行为所致损害的各种不同的赔偿办法(第二部分)。特别报告员接着就条款草案的整体构架提出了技术性提议(第三部分)。随后，特别报告员讨论了关于本专题的今后工作方案(第四部分)。特别报告员提出了几个新的条款草案(第2条草案(f)项、第X条、第Y条、第12条、第13条、第14条和第15

<sup>1441</sup> 在2017年5月9日第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，委员会第六十八届会议(2016年)已将该专题列入长期工作方案。

<sup>1442</sup> 起草委员会主席的临时报告可查阅《国际法委员会工作分析指南》：[http://legal.un.org/ilc/guide/3\\_5.shtml](http://legal.un.org/ilc/guide/3_5.shtml)。

<sup>1443</sup> 同上。

条)，建议将条款草案分为三部分(第一部分、第二部分和第三部分)，并提议了第二部分和第三部分的标题。<sup>1444</sup>

<sup>1444</sup> 按照特别报告员在第三次报告中的建议，第 2 条草案(f)项、第 X 条、第 Y 条、第 12 条、第 13 条、第 14 条和第 15 条草案的案文以及第二部分和第三部分的标题如下：

#### 第 2 条草案

##### 用语

为本条款草案的目的：……

(f) “有关国家”指国家继承案中在国家继承日期之前实施国际不法行为的国家、受此行为损害的国家，以及前述任何国家的一个或多个继承国；……

#### 第二部分的标题——对被继承国实施的国际不法行为所致损害的赔偿

#### 第 X 条草案

##### 第二部分的范围

本部分的规定适用于被继承国实施的国际不法行为造成损害，但因受害国在国家继承日期之前未就此获得充分赔偿，而作出的赔偿。

#### 第三部分——对被继承国遭受的国际不法行为所致损害的赔偿

#### 第 Y 条草案

##### 本部分的范围

本部分的条款适用于被继承国遭受的国际不法行为造成损害，但因该国在国家继承日期之前未就此获得充分赔偿，而作出的赔偿。

#### 第 12 条草案

##### 被继承国继续存在时的国家继承情况

1. 在下列国家继承的情况下，因另一国的国际不法行为而受损害的被继承国即使在国家继承日期之后，仍可要求该另一国提供赔偿：

(a) 一国领土的一部分，或虽非一国领土的一部分但其国际关系由该国负责的任何领土，成为另一国领土的一部分；或

(b) 一国的一部分或几部分领土分离而组成一个或一个以上国家，但被继承国继续存在；或

(c) 继承国是新独立国家，其领土在紧接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。

2. 尽管有第 1 款的规定，在特殊情况下，即当损害涉及曾属被继承国、后属继承国的那一部分领土或国民时，继承国可要求责任国提供赔偿。

3. 第 1 和第 2 款的规定不影响被继承国和继承国之间的任何补偿问题。

#### 第 13 条草案

##### 国家合并

1. 当两个或两个以上国家合并而形成一继承国时，该继承国可要求责任国作出赔偿。

2. 除非有关国家另有协议，否则适用第 1 款。

#### 第 14 条草案

##### 国家解体

1. 一国部分领土分离，形成两个或两个以上国家且被继承国不复存在时，一个或多个继承国可要求责任国作出赔偿。

2. 此类主张和协议应顾及国际不法行为的后果与继承国领土或国民之间的联系、公平比例和其他有关因素。

3. 第 1 和第 2 款的规定不影响继承国之间的任何补偿问题。

77. 委员会在 2019 年 7 月 8 日至 15 日的第 3475 次至第 3480 次会议上审议了特别报告员的第三次报告。在 2019 年 7 月 15 日第 3480 次会议上，委员会决定结合全体辩论中表达的意见，将条款草案第 2 条(f)项、第 X 条、第 Y 条、第 12 条、第 13 条、第 14 条和第 15 条以及特别报告员的第三次报告所载的第二部分和第三部分的标题提交起草委员会。

78. 在 2019 年 7 月 24 日第 3489 次会议上，委员会审议了起草委员会关于本专题的第一次报告，<sup>1445</sup> 并暂时通过了第 1、第 2 和第 5 条草案，上述草案已由起草委员会第六十九届和第七十届会议暂时通过(见下文 C.1 节)。

79. 在 2019 年 7 月 31 日第 3495 次会议上，起草委员会主席提交了一份关于委员会在本届会议暂时通过的第 7、第 8 和第 9 条草案的临时报告。提交该报告仅供参考，可在委员会网站查阅。<sup>1446</sup> 委员会注意到起草委员会提交的条款草案。

80. 在 2019 年 8 月 9 日第 3507 次会议上，委员会通过了本届会议暂时通过的第 1、第 2 和第 5 条草案的评注(见下文 C.2 节)。

## 1. 特别报告员介绍第三次报告

81. 特别报告员指出，第三次报告第一部分回顾了委员会迄今就本专题所做的工作，以及联大第六委员会的辩论摘要。特别报告员重申，他注意到委员会和第六委员会提出的意见，并强调他愿意听取关于其提议的建议。报告力求遵循先前概述的工作方案，未操之过急。除了关于条款草案整体构架的一个新定义和两项规定外，只提出了四条新的实质性条款草案。此外，报告澄清了特别报告员处理这一专题的方法，该方法既排除了责任的自动消失，也排除了在国家继承的情况下责任的自动转移。关于被继承国和一个或多个继承国提出赔偿要求时可能出现的复杂情况，特别报告员表示，他将在第四次报告中讨论这一问题。他还认为，宜明确说明条款草案只涵盖在国家继承日期之前没有通过赔偿弥补损害的情况，为此他提出了第 X 条和第 Y 条草案。

82. 报告第二部分涉及对被继承国遭受的国际不法行为所致损害的赔偿问题，涉及国家责任的所谓“被动”方面，即国家继承发生在受害国。与国际法学会关于国际责任事项上的国家继承问题的决议不同，特别报告员考虑到赔偿权的继承问题与国家责任引起的义务的继承问题的一个重要区别是，赔偿权是责任国的国际

---

### 第 15 条草案 外交保护

1. 继承国对在正式提出索赔之日为其国民但在受到损害之日不是其国民的人或公司，可行使外交保护，但条件是该人或该公司曾具有被继承国的国籍，或者曾丧失原国籍，并且基于与提出索赔无关的原因、以不违反国际法的方式又获得继承国的国籍。

2. 在第 1 款规定的相同条件下，被继承国在行使外交保护时提出的索赔，在继承日期之后可由继承国继续进行。

3. 第 1 款和第 2 款不影响国家责任规则中索赔者国籍相关内容的适用，以及外交保护规则的适用。

<sup>1445</sup> 该报告和起草委员会主席的相应声明可查阅《国际法委员会工作分析指南》(见上文脚注 1442)。

<sup>1446</sup> 同上。

不法行为的后果，而责任国不受引起国家继承的领土改变的影响，因此建议将权利的可能转移与义务的可能转移分开分析。

83. 此外，特别报告员区分了被继承国在继承日期之后继续存在与被继承国不复存在的情况。当被继承国继续存在时，继承不会影响其就继承日期前所犯行为向不法行为国索赔的权利。这种索赔是基于关于国家对国际不法行为的责任的规则。然而，这并没有回答当损害主要或仅仅影响成为继承国一部分的领土时可能出现的所有问题。在摆脱殖民统治、分离或领土转移等情况下，当损害影响到后来成为继承国国民的人时，特别报告员认为，被继承国不太可能在继承日期之后仍然要求赔偿。相反，按照主流学说的意见，当被继承国不复存在时，赔偿权并没有从被继承国转移到继承国。然而，特别报告员告诫，不应在连续性有争议时对国家采取区别待遇，他认为，对国家解体和分离情况的区分往往是基于更广泛的政治考量，而不是客观标准。此外，要求赔偿的“个人”权利只属于被继承国的观点似乎反映了传统的实证主义思想，即认为国家责任与法律人格密切相关，而不是将其视为从属权利和义务的主体。

84. 此外，报告根据国家实践，主要是协议和国际性法院和法庭的裁决，对不同类别的国家继承中的赔偿要求进行了分析，由于国家继承案件数量有限，分析范围较窄。第 12 至第 14 条草案是基于上述考虑，并根据被继承国继续存在和被继承国不复存在这两种情况的区别而提出的。特别报告员强调，这些条款草案中使用的“可要求”一词将驳斥任何关于自动继承的说法，它只是反映了继承国可以提出主张或赔偿要求的观点。这符合委员会在本专题中普遍对协议给予优先考虑的做法。此外，第 14 条草案第 2 款阐明，任何主张和协议都应顾及国际不法行为的后果与继承国的领土或国民之间的联系、公平比例和其他有关因素，其中可能包括不当得利原则。

85. 报告还在分析更广泛的国家实践——包括国际性法院和法庭以及联合国赔偿委员会的协定和做法——的基础上，讨论了对被继承国国民犯下国际不法行为的情况下，赔偿权的可能继承。报告指出，继承国提出赔偿要求并不是纯理论的或罕见的，也不只涉及国家间的关系。相反，若后来成为其国民的个人在继承日期前遭受损害，则国家有效行使外交保护将产生重要的实际后果。特别报告员进一步指出，在现代实践和学说中，国家继承导致的国籍变化基本上作为传统的持续国籍规则的例外而被接受。因而，为此提出了第 15 条草案。特别报告员指出，该条尤其符合《外交保护条款》。<sup>1447</sup> 第 15 条草案第 1 款承认，继承国可以在特殊情况下行使外交保护，而第 2 款规定，在相同条件下，被继承国在行使外交保护时提出的索赔，在继承日期之后可由继承国继续进行。第 15 条草案第 3 款澄清，第 1 款和第 2 款不影响国家责任规则中索赔者国籍相关内容的适用，以及外交保护规则的适用。

86. 报告第三部分侧重迄今提出的条款草案的整体构架。特别报告员认为，宜将条款草案分成三部分，并增加分别阐述第二和第三部分范围的第 X 条和第 Y 条草案。关于第 2 条草案——“用语”，建议增加一个新的(f)项，以定义“有关国家”一词，该词在条款草案中经常提及，在国家继承语境中有特定含义。

<sup>1447</sup> 联大 2007 年 12 月 6 日第 62/67 号决议，附件。委员会通过的条款草案及其评注载于《2006 年……年鉴》第二卷(第二部分)，第 49-50 段。

87. 关于今后的工作方案，特别报告员表示，他的第四次报告将侧重国家继承情况下责任的形式和援引，并处理程序和杂项问题，包括在有多个继承国的情况下出现的问题和责任分担问题。希望本专题能够在 2020 年或 2021 年完成一读。

## 2. 辩论摘要

### (a) 一般性评论

88. 委员会委员普遍欢迎特别报告员的第三次报告，并对秘书处编写的备忘录表示赞赏。

89. 关于报告采用的方法，若干委员赞扬特别报告员对相关国家实践、判例和学说的通盘考虑，而其他委员则呼吁对这些来源进行更深入的分析。对于过度依赖学术文献和国际法学会的工作提出了告诫。委员们同意特别报告员的这一评价，即国家实践多种多样，背景各异，且内容敏感。一些委员还回顾，在第六委员会的辩论中强调了国家实践的稀缺，并强调需要考虑更多不同地区的国家实践。一些委员还指出，国家的特殊协议或惠给金支付往往是出于政治或其他非法律考量的结果。这些情况大多不能表明关于国家继承一般规则的法律确信，而只是具体情况下的安排。

90. 委员们同意特别报告员关于条款草案的附属性质和应优先考虑有关国家之间协议的意见。故建议，应更详细地讨论协议的重要作用。此外，一些委员认为，应讨论在国家继承日期之前达成的一次付清协议与充分赔偿原则之间的关系。在这方面，有人认为，一次付清协议的存在未必意味着充分赔偿，因为存在这样的一些例子，即已有一次付清协议，但国家法院的裁决仍允许提出赔偿要求。

91. 若干委员强调了不继承的一般规则，并提到了一些例外。一些委员支持特别报告员的灵活做法，但另一些委员强调，需要澄清这种做法是否会偏离不继承的一般规则。有与会者建议，委员会可以在评注开头就承认这一领域的国家实践有限，或通过努力制定一项新公约来推进该项目，不过这需要各国的支持。有人提议，委员会在提出条款草案时应明确表示，它正在从事国际法的逐渐发展工作，同时将最佳做法纳入考虑，包括考虑到“应然法”应基于充分的理由而不是基于政策偏好。此外，有意见认为，委员会的工作不是裁决性质的，不应着眼于解决国家之间的未决争端，因此，一般应适用拟议的规则。

92. 委员们重申了在术语和实质内容上与委员会先前工作保持一致的重要性。有人回顾，对于应在多大程度上照搬 1978 年《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》<sup>1448</sup> 和 1983 年《关于国家在国家财产、档案和债务方面的继承的维也纳公约》<sup>1449</sup> 中的规定，例如关于新独立国家的规定，第六委员会内意见不一。还有人强调，拟议的条款草案应与《国家对国际不法行为的责任条款》<sup>1450</sup> 和《外交保护条款》保持一致。

<sup>1448</sup> 《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》(1978 年 8 月 23 日，维也纳)，联合国，《条约汇编》，第 1946 卷，第 33356 号，第 3 页。

<sup>1449</sup> 《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)，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。

<sup>1450</sup> 联大 2001 年 12 月 12 日第 56/83 号决议，附件。委员会通过的条款草案及其评注载于《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)及更正，第 76-77 页。

93. 一些委员建议，按照第六委员会的建议，将本专题的标题改为“国家继承情况下的国家责任问题/方面”，或改为国际法学会使用的“国家在国际责任事项中的继承”。建议的另一个标题是“国际不法行为所致损害在国家继承情况下的赔偿”。其他几名委员表示倾向于保留目前的标题。

(b) **条款草案的整体构架**

94. 有人表示支持特别报告员的建议：将条款草案分成几部分，并列入第 X 条和第 Y 条草案，说明每一部分的范围。另一项建议是按照国家继承的具体类别编排条款草案，并在同一条款草案中一并述及权利和义务的可能转移。关于这一点，委员们就是否可以分开处理国际不法行为引起的权利和索赔问题与此类行为引起的义务问题进行了辩论。一些委员重申担心这可能导致不必要的工作重复，但有意见认为，赔偿权是一项可以从被继承国转移给继承国的“既得权利”，而“既得义务”的概念在法律学说中并未得到承认。

95. 一些委员还同意特别报告员的意见，即应大致区分被继承国继续存在与不复存在的情况，不过有人问这种区分是否应更加细微。关于国家继承的具体类别，一些委员支持第 12 条草案的表述——将国家继承的三个类别合并，而另一些委员则对此表示怀疑。有人提议在第 2 条草案“用语”中界定继承类别。

(c) **第 2 条草案(f)项**

96. 一些委员质疑是否有必要定义“有关国家”一词，认为这可能导致混淆，并建议改为在评注中解释即可。

(d) **第 12 至第 14 条草案**

97. 虽然第 12 至第 14 条草案中关于赔偿的总体做法得到了一些委员的支持，但另一些委员认为，“可要求”一词意思不清楚。关于这一点，提出了各种不同的起草建议，以区分获得赔偿的法律权利与要求赔偿在程序上的可能性。尽管如此，一些委员质疑，承认程序上的可能性而不确定实质性权利和义务是否有用。委员们结合《国家对国际不法行为的责任条款》，就本条款草案应使用“赔偿”还是“补偿”，以及提及“损害”是否适当，表达了不同意见。

98. 若干委员认为，不当得利原则可以构成第 12 至第 14 条草案中国际法逐渐发展的基础，而另一些委员则质疑在本专题的背景下这样做是否适当或足够。还有人指出，不当得利的概念不属于国家责任规则的范畴。

99. 关于第 12 条草案，一些委员强调，有必要澄清第 2 款中“特殊情况”一词的含义。在这方面，国际法学会仅在可能由被继承国和继承国分担责任的特定背景下才提到“特殊情况”，作为一种例外的解决办法。还建议在第 2 款中提及国家间的协议。此外，要求与先前在第 7 至第 9 条草案中使用的“具体情况”一词保持一致。第 7 至第 9 条草案要求国际不法行为或其后果与继承国领土或国民存在“直接联系”，相比之下，第 12 条草案第 2 款的措辞似乎更为宽泛。不过，第 14 条草案第 2 款要求在国际不法行为的后果与继承国的领土或国民之间有“联系”。此外，有与会者指出，“国民”一词可能限制性过大，可以用“继承国管辖下的人”取代。与此同时，还提出了这一问题：一个因行使自决权而新独立的国家是否可以被视为具有直接权利的继承受害国。有委员建议，评注应区分继承国要求赔偿的权利与个人在无国家干预的情况下要求赔偿的潜在权利。

100. 委员们还就第 13 条草案提出了一些起草建议。在这方面，有人提到国际法学会通过的决议第 13 条。有人建议在不同的条款草案中分别处理国家合并和一国并入另一现有国家的情况。第 13 条草案第 2 款反映了有关国家之间任何协议的优先地位，因而得到部分委员的支持，但也有人表示该款可以删除。

101. 关于第 14 条草案，有人提议重新起草第 1 款，以侧重国家的解体，而不提及国家部分领土分离。需要对第 14 条草案第 2 款中提到的协议加以解释。有委员认为，继承国之间的协议应被视为优先于第 2 款中提到的其他因素。有人建议澄清第 2 款中的“联系”一词，并指出“其他有关因素”一词也提出了与公平考虑有关的类似问题，例如不当得利。还就第 3 款提出了一些起草建议。

#### (e) 第 15 条草案

102. 一些委员同意特别报告员的做法，即在国家继承的情况下允许持续国籍原则有例外，以免出现个人缺乏保护的情况。在这方面，有人提到关于国家继承涉及的自然人国籍问题的条款序言，<sup>1451</sup>指出应适当考虑国家和个人的合法利益。其他一些委员告诫说，这一领域的理论和实践并不统一。有人对是否应在本专题中讨论外交保护问题提出质疑。有人强调需要考虑各国在第六委员会就《外交保护条款》发表的评论。

103. 一些委员认为，第 15 条草案与《外交保护条款》第 5 条第 2 款以及国际法学会决议第 10 条第 1 款相一致。尽管如此，有人强调，特别报告员提出的条款草案不应与《外交保护条款》相抵触。需要进一步分析它们之间的相互作用。有人提议，第 15 条草案或其评注应包括《外交保护条款》第 5 条第 3 款和第 4 款中所述的保障措施，这些保障措施旨在避免滥用，并防止在取消持续国籍规则的情况下出现“国籍选购”。

104. 有人要求对第 15 条草案第 1 款中提到的“公司”一词作出澄清。在这方面，有人提到了《外交保护条款》第 10 条第 1 款。还有人指出，第 15 条草案第 2 款没有遵循区分被继承国是否继续存在的方法。有意见认为，第 15 条草案第 1 和第 2 款应反映被继承国和继承国行使外交保护的条件的条件。此外，有人建议，第 15 条草案第 3 款或其评注应解释，外交保护不是个人维护权利的唯一途径，在任何情况下都不能因领土变更而剥夺个人获得赔偿的权利。此外，有人提议，鉴于《外交保护条款》涵盖多重国籍的情况，第 15 条草案应处理对具有双重国籍的人，即兼具被继承国和继承国国籍者的外交保护的情况。有人提议，应明确说明继承国不得使用武力进行外交保护，或至少在第 2 条草案(用语)中重申《外交保护条款》第 1 条所载的外交保护的定义。

#### (f) 最终形式

105. 一些国家倾向于采取准则草案、原则草案、结论草案、示范条款草案或分析报告的形式，考虑到这些意见，一些委员质疑条款草案是否是这一专题最适当的成果。有人建议特别报告员考虑在下一份报告中就这一问题提出建议。

<sup>1451</sup> 联大 2000 年 12 月 12 日第 55/153 号决议，附件。条款草案及其评注载于《1999 年……年鉴》第二卷(第二部分)，第 47-48 段。

(g) 今后的工作方案

106. 委员们普遍同意特别报告员提出的今后工作方案，但一些委员告诫说，委员会审议这一专题不宜操之过急。请特别报告员澄清他是否将在第四次报告中讨论具体的赔偿形式。还有人建议特别报告员考虑阐述国家继承与国际法规定的罪行所致损害方面的国家责任之间的关系，以及与一般法律原则(包括公平原则)专题可能的相关性。

3. 特别报告员的总结

107. 特别报告员对辩论的普遍基调表示欢迎，辩论的重点是如何处理这一专题，以便取得平衡和普遍接受的成果。

108. 关于需要确保与委员会以前的工作相一致，特别报告员申明，他愿意在起草委员会中解决术语和实质问题。《国家对国际不法行为的责任条款》仍然是本专题工作的基础，本专题旨在澄清国际不法行为在国家继承日期之后对被继承国或继承国的法律后果。特别是，拟议条款草案中“损害”和“受害国”等词的使用，意在与《国家对国际不法行为的责任条款》第二部分和第三部分保持一致。

109. 特别报告员同意一些委员的看法，即本专题可以且应该包括国际法逐渐发展的要素。这一点可以在条款草案的总评注开头说明，必要时还可以结合具体条款加以说明。此外，本专题的工作可以在对国家实践作出审慎分析的基础上进行，这将在评注中加以解释。特别报告员已努力将更多不同来源的相关国家实践纳入其中，但是仍欢迎委员会委员和各国提供更多的例子。他还同意一些委员的意见，认为本专题可以参考一般法律原则，包括有关既得权利、不当得利、公平合理等原则。然而，需谨慎考虑一般法律原则的作用。例如，国际投资法中的一些原则可能不适用于国际法的其他领域。尽管如此，一般法律原则与国家实践、判例法和协议一样，仍然可能具有相关性，并且可随着时间的推移而演变为实践，或为国家间协议的谈判提供参考。

110. 虽然特别报告员承认很难断言存在普遍规则，但他不同意国家实践的不确定性意味着应适用“白板”规则。特别是，1978年《关于国家在涉及新独立国家的条约方面的继承的维也纳公约》中的“白板”规则并不适用于其他类别的国家继承，而1983年《关于国家财产、档案和债务方面的国家继承的维也纳公约》只包含在国家财产、档案和债务等不同领域的不同类别国家继承的具体规则。由于委员会先前的工作确认了若干具体规则，而不是一般规则，因此不应当将“白板”规则拔高为本专题的一般规则，特别是在被继承国继续存在的情况下。此外，即使国际不法行为产生的义务不转移给新独立的继承国，在援引权利方面的立场也是不同的，特别是当这种行为的后果影响到新独立国家的领土或人口时。这也是本条款草案中将义务和权利分开处理的原因。此外，尽管特别报告员对这一专题的做法是基于关于国家继承和国家对国际不法行为的责任的规则，但既得权利理论也可以为这种做法提供支持。

111. 关于条款草案的结构，特别报告员同意以下建议：可以将被继承国继续存在的不同类别的国家继承并入同一项条款草案，以避免不必要的重复，而被继承国不复存在的国家继承类别可以在单独的条款草案中处理。特别报告员表示，继

续在本条款草案中处理新独立国家这一类别是有益的，从国际法院在关于 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分离的法律后果的咨询意见中的声明就可以看出。<sup>1452</sup>

112. 特别报告员欢迎委员们就第 12、第 13、第 14 和第 15 条草案提出的大多数起草建议。关于第 12、第 13 和第 14 条草案中的“可要求赔偿”一词，他表示，其目的旨在足够灵活，既反映实然法也反映应然法，而不做明确区分，因为一些应然法规则可能随着时间的推移而演变成实然法规则。这种做法也符合本条款草案的附属性质。根据特别报告员对国家间协议的分析，从使各国能够达成协议——例如关于归还物品或赔偿的协议——的角度来看，这种灵活的表述具有优势，因为没有提及对国际不法行为的责任。此外，特别报告员同意澄清条款草案中关于“特殊”或“具体”情况的提法，并考虑在第 12 条草案第 2 款中将“国民”一词改为“人民”。他还承认需要将第 12 条草案第 3 款和第 14 条草案第 3 款中的“补偿”一词换掉，因为这些规定并不涉及责任国对受害国的赔偿，而是涉及被继承国和继承国之间或两个继承国之间的某种解决、抵销、安排或偿还。

113. 特别报告员理解关于本条款草案应处理个人独立于国家干预而要求赔偿的潜在权利的观点，但他指出，这可能对本专题产生更广泛的影响，第 1 条草案规定了专题范围。在这方面，第 15 条草案的主要重点是外交保护。他表示，第 15 条草案旨在与《外交保护条款》和国际法学会的工作保持一致。关于《外交保护条款》草案第 5 条第 3 和第 4 款中提供的保障措施，他认为，列入一个提及其他外交保护规则的不妨碍条款并在评注中解释保障措施的必要性即可。在这方面，他指出，当国家继承涉及非自愿改变国籍时，国籍选购的风险可能没有那么大。

114. 特别报告员表示，他倾向于保留本专题的目前标题，以便与委员会以前的工作保持一致。特别是，他认为，“方面”、“问题”和“议题”等词不适合用于委员会专题的标题。虽然其他建议值得考虑，但他建议在暂时通过所有条款草案后再讨论标题。

115. 关于本专题的成果，特别报告员同意一些委员的意见，即委员会应在稍后阶段决定最合适的选择。他重申，编写条款草案是委员会的标准工作方法，这种方法不会预判最终结果。他不希望将条款草案的形式改为结论草案、准则草案、原则草案或分析报告，但他对在现有协议的基础上起草示范条款或汇编条款附件的建议持开放态度，因为这样也符合条款草案的形式。

116. 关于今后的工作方案，特别报告员同意这一评论，即委员会应该有足够的时间，仍然可以争取在本五年期结束前完成一读。他表示，他的下一份报告将侧重责任的形式(特别是恢复原状、赔偿和保证不再发生)，还可以探讨程序问题和杂项问题，包括在多个继承国情况下出现的问题。

<sup>1452</sup> 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分离的法律后果，咨询意见，2019 年 2 月 25 日，总清单，第 169 号。

## C. 委员会迄今为止暂时通过的关于国家责任方面的国家继承的条款草案案文

### 1. 条款草案案文

117. 委员会迄今为止暂时通过的条款草案案文载录如下。

#### 国家责任方面的国家继承

##### 第 1 条

##### 范围

1. 本条款草案适用于国家对国际不法行为的责任方面国家继承的效果。
2. 本条款草案在有关国家未商定任何不同解决办法的情况下适用。

##### 第 2 条

##### 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；

……

##### 第 5 条

##### 本条款草案所涵盖的国家继承情况

本条款草案只适用于依照国际法尤其是《联合国宪章》所体现的国际法原则而发生的国家继承的效果。

### 2. 委员会第七十一届会议暂时通过的条款草案案文及其评注

118. 委员会第七十一届会议暂时通过的条款草案案文及其评记载录如下。

#### 国家责任方面的国家继承

##### 第 1 条

##### 范围

1. 本条款草案适用于国家对国际不法行为的责任方面国家继承的效果。
2. 本条款草案在有关国家未商定任何不同解决办法的情况下适用。

#### 评注

(1) 本条草案从两个方面阐述了本条款草案的范围，分别在第 1 和第 2 款中述及。

(2) 第 1 款确认了本条款草案的实质范围应限于国家责任方面的国家继承问题。这两套规则之间的相互作用体现在“国家对国际不法行为的责任方面国家继承的

效果”这句话中。这与 1978 年和 1983 年《维也纳公约》所反映的委员会研究条约以及国家财产、档案和债务方面国家继承的事实情况时采用的方法相一致。<sup>1453</sup>

(3) 本条款草案涉及国际法的两个领域——国家责任法和国家继承法——的规则，目的是澄清二者之间的相互关系，特别是国家继承情况是否以及在多大程度上影响国家对国际不法行为的责任。本条款草案提及这些概念时用的是它们的通常含义。

(4) “国家继承”一词的定义见第 2 条草案(a)项。第 5 条草案进一步说明了本条款草案仅限于哪些国家继承情况。

(5) 这里所用的“国家继承”概念与委员会 2001 年《国家对国际不法行为的责任条款》<sup>1454</sup> 中的意义相同。根据《国家责任条款》第 1 条的评注，第 1 条中的“国际责任”一词“涵盖国际法中由一国的国际不法行为产生的各种关系，无论这些关系是否限于违法国和一受害国，或者也扩大到包括其他国家或甚至扩大到其他国际法主体”。<sup>1455</sup>

(6) 第 1 款明确指出，本条款草案仅适用于国家对国际不法行为的责任方面国家继承的效果。因此，本专题范围不涉及非国际法所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。

(7) 第 2 款澄清了本条款草案的附属性质。委员会通过了第 1 条草案第 2 款，规定“本条款草案在有关国家未商定任何不同解决办法的情况下适用”。同样，《国家责任条款》的总评注强调：

条款既是一般性的，也多半是备用性的。原则上，国家在制定或同意遵守某一规则时，可以指明：违犯此规则，只引起特定后果，从而把普通责任规则排除在外。第 55 条对此作出了明确规定。<sup>1456</sup>

(8) 本条款草案仅适用于有关国家之间未达成不同解决办法的情况。“任何不同解决办法”一词旨在涵盖在国家继承情况下当事方可能采用的各种可能的解决办法。这类解决办法可能表现为各种形式，可包括例如国际协定、单方面声明或二者的结合。在这方面，“商定”一词应从广义上理解，而不仅仅是指同意受条约约束。“有关国家”可指一个或多个被继承国、一个或多个继承国，以及因继承日期之前发生的国际不法行为而受到损害的任何国家。

## 第 2 条 用语

就本条款草案而言：

<sup>1453</sup> 《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》(1978 年 8 月 23 日，维也纳)，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》(1983 年 4 月 8 日，维也纳，尚未生效)，A/CONF.117/14。

<sup>1454</sup> 联大 2001 年 12 月 12 日第 56/83 号决议，附件。委员会通过的条款草案及其评注载录于《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)和更正，第 76-77 段(下称《国家责任条款》)。

<sup>1455</sup> 《国家责任条款》第 1 条评注第(5)段，《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)和更正，第 33 页。

<sup>1456</sup> 《国家责任条款》的总评注第(5)段，《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)和更正，第 32 页。

- (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；
- .....

## 评注

(1) (a)、(b)、(c)和(d)项中的定义与 1978 年和 1983 年《维也纳公约》第 2 条中的相关定义相同。委员会决定保留定义不变，以确保开展国家继承问题相关工作时的用语一致。

(2) “国家继承”一词在此处“专门指一国对领土的国际关系所负责任被另一国所取代的事实，而不考虑这种事件中权利或义务的继承意义”。<sup>1457</sup> 与委员会过去关于国家继承的工作不同，本条款草案处理的是此种继承对于国家责任规则的影响。因此，该词并不意味着权利或义务的自动转移。只在某些情况下才有可能进行这种转移，且必须根据本条款草案规定的规则进行。

(3) “被继承国”、“继承国”和“国家继承日期”等用语的含义不过是依据“国家继承”的含义而定。应当指出的是，在继承部分领土的某些情况下，被继承国并非完全由继承国取代，而是仅在受继承影响的领土方面被取代。

### 第 5 条

#### 本条款草案所涵盖的国家继承情况

本条款草案只适用于依照国际法尤其是《联合国宪章》所体现的国际法原则而发生的国家继承的效果。

## 评注

(1) 将第 5 条草案列入本条款草案符合委员会在国家继承问题上的既定惯例。实际上，这一规定套用了 1978 年《维也纳公约》第 6 条、1983 年《维也纳公约》第 3 条和国家继承涉及的自然人国籍问题条款第 3 条。<sup>1458</sup>

(2) 第 5 条草案的规定符合不法行为不产生权利原则和《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》。<sup>1459</sup> 第 5 条草案还与联合国机构的

<sup>1457</sup> 关于国家在条约方面的继承的条款草案第 2 条的评注第(3)段，《1974 年……年鉴》，第二卷(第一部分)，A/9610/Rev.1 号文件，第 175 页。

<sup>1458</sup> 联大 2000 年 12 月 12 日第 55/153 号决议，附件。条款草案及其评注载录于《1999 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 47-48 段。另见国际法学会，《年鉴》，第 76 卷，塔林会议(2015 年)，“国际责任事项中的国家继承”，第十四委员会，报告员：马塞洛·科恩，第 509 页起，决议，第 711 页。

<sup>1459</sup> 联大 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议，附件。

大量做法相一致。<sup>1460</sup> 非法领土情况不是国家继承的实例，正是由于其根本上的非法性。<sup>1461</sup>

(3) 第 5 条草案没有为违反国际法的国家提供任何有利因素。相反，它没有赋予非法领土情况任何法律效力。有关国家责任的国际法一般规则，包括不承认义务，继续适用于非法领土情况。

---

<sup>1460</sup> 例如见安全理事会关于伊拉克兼并科威特的 1990 年 8 月 9 日第 662(1990)号决议、安全理事会关于南罗得西亚的 1965 年 11 月 12 日第 216(1965)号和 1965 年 11 月 20 日第 217(1965)号决议，以及安全理事会关于塞浦路斯的 1983 年 11 月 18 日第 541(1983)号和 1984 年 5 月 11 日第 550(1984)号决议。

<sup>1461</sup> 国际法学会，《年鉴》，第 76 卷(见上文脚注 1458)，最后报告，第 24 段(脚注略)。