

第九章

不具法律约束力的国际协定

A. 导言

377. 委员会第七十四届会议(2023 年)决定将“不具法律约束力的国际协定”专题列入其工作方案，并任命马蒂亚斯·福尔托先生为特别报告员。¹⁸¹

378. 联大随后在 2023 年 12 月 7 日第 78/108 号决议第 7 段中表示注意到委员会决定将此专题列入工作方案。

379. 委员会第七十五届会议(2024 年)收到特别报告员的第一次报告。委员会在 2024 年 7 月 10 日至 19 日举行的第 3681 至第 3687 次会议上审议了特别报告员的第一次报告。¹⁸²

B. 本届会议审议此专题的情况

380. 委员会本届会议收到特别报告员的第二次报告(A/CN.4/784)。特别报告员在第二次报告中进一步探讨了本专题的主题事项、拟用术语和本专题的范围。特别报告员还论述了第一次报告中确定的与本专题有关的第一个实质性问题，即条约与不具法律约束力的国际协定之间的区别。特别报告员提出六条结论草案。

381. 由于本届会议会期缩短，委员会无法在全体会议上审议特别报告员的第二次报告。委员会在 2025 年 4 月 28 日第 3702 次会议上决定，就本专题设立一个全体工作组，以便就第二次报告初步交换意见。在同次会议上，委员会决定任命特别报告员马蒂亚斯·福尔托先生担任工作组主席。

382. 工作组于 2025 年 5 月 21 日举行了一次会议。

383. 在 2025 年 5 月 23 日第 3718 次会议上，委员会表示注意到工作组主席的口头报告。工作组报告的内容见下文 C 节。

C. 工作组的报告

384. 工作组会议开始后，主席简要介绍了第二次报告。报告包含基本要素介绍，如本专题的目的和宗旨、用语、专题的范围和可能列入的不妨碍条款。之所以采取这种方式，是依据去年在委员会和第六委员会上进行的内部讨论。第二次报告也研究了本专题第一个实质性问题，即条约与不具法律约束力的国际协定之间的区别。

385. 主席简要提请工作组注意国际法院近期于 2025 年 5 月 19 日就陆地和海洋划界及岛屿主权(加蓬/赤道几内亚)案做出的判决，该判决似乎印证了特别报告员

¹⁸¹ 在 2023 年 8 月 4 日第 3656 次会议上。根据委员会第七十三届会议(2022 年)报告附件(《大会正式记录，第七十七届会议，补编第 10 号》(A/77/10)，附件一)所载的建议，委员会第七十三届会议将本专题列入委员会的长期工作方案。

¹⁸² A/CN.4/772。审议情况见《大会正式记录，第七十九届会议，补编第 10 号》(A/79/10)，第八章，第 215-300 段。

在第二次报告的拟议结论草案中对评估某项协定在国际法下是否具有约束力所采取的办法。他还回顾说，他在第二次报告中就引言部分提出四项结论草案，就评估一项协定是否具有法律约束力所应遵循的一般办法提出两项结论草案。

386. 会议目的是就第二次报告初步交换意见，特别是帮助特别报告员准备第七十七届会议，包括准备第三次报告。会议特别征求了委员们对今后如何最有效地处理区别条约与不具约束力协定的相关指标的意见，或者采取新增结论草案的形式，或者出台其他形式的成果。第三次报告将讨论本专题的第二个实质性问题，即不具法律约束力的国际协定在国际法下可能具有的法律意义。

工作组初步意见交换

387. 委员们对本届会议没有时间审议第二次报告表示遗憾，并指出，以工作组的形式进行初步辩论固然有所帮助，但他们还是会在委员会下届会议的全体会议上提出详细意见。

388. 委员们还对第二次报告表示普遍赞赏，尤其赞赏报告采取了简洁、审慎和不设立规范的办法，又考虑到当代实践和各国的意见。委员们还重申，本专题具有重大的实际意义。本专题面临的主要挑战是，在确保提高该领域的法律确定性与保持灵活性之间，如何取得适当的平衡。

389. 委员们欢迎特别报告员拟在第三次报告中分析陆地和海洋划界及岛屿主权(加蓬/赤道几内亚)案判决中的要素，包括用于确定一份文件是条约还是不具法律约束力的协定的各项指标。一些委员表示，国际法院对当事方意图的重视进一步支持了第二次报告中采取的办法，并且印证了关于可能的指标的一些建议。

390. 有意见指出，本专题的目的在于澄清不具法律约束力的文书的特征，以便将其与条约区分开来。一些委员认为，关于本专题目的的结论草案 1 的内容放在评注中处理更好，关于整套结论草案之范围的那条结论草案，应按惯常做法更简短一些。

391. 对于有关用语的结论草案 2 以及本专题的标题，委员们对标题中的“协定”一词表达了不同看法。几位委员表示赞同这一用语，特别是依据《维也纳条约法公约》的准备工作材料和文本。一些委员则认为，这一用语在某些语言或法律体系中可能会引发误解和带来问题，并敦促特别报告员保持开放态度，考虑其他可能的用语，例如“文书”。还有一些委员对讨论这一问题持开放态度，他们虽然同意暂时继续使用“协定”一词，但重申此做法不影响在委员会完成对结论草案的讨论及第六委员会就委员会的工作发表意见之后作出的最终决定。

392. 有意见指出，如果委员会最终要选择使用另一个术语，该术语应比“协定”更为恰当，且不应造成新的困难。有委员建议提及不具约束力的协定不受国际法管辖这一事实。还有几项建议是调整英文标题，使之与其他语言保持一致。有委员提出，应澄清不具法律约束力的国际协定与《国际法院规约》第三十八条之间的关系。

393. 委员们表示赞同将本专题的范围限制于国家间、国家与国际组织之间或国际组织间的书面文书，如拟议结论草案 3 所述。一些委员认为，有必要进一步研究部委和次国家当局在国际层面直接缔结的协定，包括更好地界定“次国家当局”一语的具体含义。

394. 有些委员对结论草案 4 中的不妨碍条款的作用表示质疑，但也有委员对这一条的内容表示支持。

395. 委员们表示支持关于评估协定是否具有法律约束力的结论草案 5，认为该条草案符合《维也纳条约法公约》及其准备工作材料。委员们认为，关于可用来区分条约与不具法律约束力的国际协定的相关指标的分析和建议是有益的。委员们表示支持列入此类指标，或将其写入结论草案正文，或以指示性清单的形式列为附件。另一方面，一些委员敦促在拟定这一清单时谨慎行事，以避免规范性过强。

396. 关于这些指标，委员们表示支持以下提议，即将当事方的意图作为基本标准，其余要素应结合具体情况考虑。为了突出“意图”这项基本标准的重要性，有委员建议调换结论草案 5 第 1 段和第 2 段的顺序。部分委员就需要评估其相关性的那些具体指标发表了意见，包括用语、文书的缔结情形、当事方的嗣后行为、是否存在最后条款、关于适用法律的条款、在联合国登记的情况、争端解决条款，以及明确规定该文书不具法律约束力的条款。委员们就如何对指标进行分类和阐明其权重提出了多项建议。一些委员告诫应避免提出一套过于详细的指标，这会限制国家实践的发展。

397. 结论草案 6 述及协定所有缔约方明示协定在国际法下具有或不具有法律约束力的情形，对此，有委员表示关切称，该条款可能会对那些未载有明示当事方意图条款的文书的法律地位造成实际问题。也有委员建议可在评注中处理这一问题。

398. 若干委员表示支持最终成果采取结论草案的形式，也有些委员表示对其他形式持开放态度。有人指出，采取结论草案的形式有助于帮助各国厘清现有实践。有意见认为，结论草案这一形式并不合适，因为这种形式仅用于委员会有关国际法渊源的工作。最后，委员们表示赞同再次吁请各国分享这方面的实践。

结束语

399. 工作组主席感谢各位委员以积极和建设性的方式参与初步意见交换。他表示准备在第七十七届会议上提交第三次报告，其中将考虑到国际法院近期的判决、各国在第六委员会发表的意见以及新获取的关于国家实践的补充资料。他表示将在下一次报告中着手讨论本专题第二个实质性问题，即不具法律约束力的国际协定可能的法律影响。他还强调会将工作组中提出的所有意见纳入考虑，同时也充分注意到，在工作组中表达的是初步意见，不影响各位委员在第七十七届会议的全体会议讨论第二次报告时提出更具实质性的意见。