



国际法委员会

第五十三届会议

2001年4月23日至6月1日和

7月1日至8月10日，日内瓦

关于对条约的保留的第六次报告

特别报告员：阿兰·佩莱先生

增编

目录

	段次	页次
二. 保留的提出、修改和撤回以及解释性声明（续） ⁴⁴	36-37	3
A. 提出保留和解释性声明的方式（续） ⁴⁵	38-39	3
1. 保留和解释性声明的形式和通知	40-95	3
(a) 保留的形式	40-82	3
(b) 解释性声明的形式	83-95	14
2. 保留和解释性声明的通知	96-98	17
(a) 保留和解释性声明的接收方	98-133	17
(一) 保留	98-114	17
a. 对除国际组织组成文书之外的条约的保留	99-114	17
b. 对国际组织组成文书保留的特例	115-129	22

⁴⁴ 本章是第五次报告第三章 A.1 节的继续和终结。A.1 节涉及提出保留和解释性声明的时机 (A/CN.4/508/Add.3 和 4, 第 230 至 332 段)。

⁴⁵ 这一部分是第五次报告第三章的继续和终结(同上)。

目录(续)

	段次	页次
(二) 解释性声明	130-133	26
((b) 保存人的义务)		27

二. 保留的提出、修改和撤回以及解释性声明

36. 特别报告员在其第五次报告中介绍了关于提出保留或解释性声明的时机问题的 14 条准则草案。^{46 47} 没有必要在此进一步审议这一问题，因为委员会和起草委员会无疑将考虑会员国在第六委员会讨论其中一些草案时发表的意见。⁴⁸

37. 但在第五次报告中无法讨论保留和解释性声明的形式和通知等提具方式的问题。这将是本章第一部分的议题，第二部分将讨论撤回和修改问题。

A. 提出保留和解释性声明的方式

38. 根据 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 23 条第 1 款，⁴⁹ 保留“须以书面提出，并通知各缔约国和缔约组织及有权成为该条约当事国的其他国家和国际组织”。这一条款如此便为保留的提具提出两个条件：其中一个条件纯属形式范围——必须以书面提出；另一个条件属程序性质——必须通知其他“相关”⁵⁰ 国家和国际组织。

39. 另一个问题是这两个条件是否也比照适用于解释性声明，无论是有条件或无条件的解释性声明。

1. 保留和解释性声明的形式和通知

(a) 保留的形式

40. 虽然在保留的实际定义中没有列明⁵¹，而包括在定义中的“声明”既可指口头声明，也可指书面声明，但在《维也纳公约》准备工作期间从未对保留须以

⁴⁶ 这些准则草案是 2.2.1(在签署时提出的保留和正式予以确认)、2.2.2(在谈判、通过或认证条约案文时提出的保留和正式予以确认)、2.2.3(在签署[简化形式的协定][仅签署即告生效的条约]时提出的保留无须予以确认)、2.2.4(在签署时提出条约明文规定的保留)、2.3.1(过时提出的保留—并见附于该条款的三个条文范本草案)、2.3.2(接受过时提出的保留)、2.3.3(对过时提出的保留的反对)、2.3.4(采用保留以外的其他程序过时排除或更改条约的法律效力)、2.4.3(可以提出解释性声明的时刻)、2.4.4(在谈判、通过或认证签署条约时提出有条件的解释性声明和正式予以确认)、2.4.5(无须确诊在签署[一项简化形式的协定][一项只经签署即告生效的条约]时提出的解释性声明)、2.4.6(在签署一项明文规定可以提出解释性声明的条约时提出的解释性声明)、2.4.7(过时提出的解释性声明)、2.4.8(过时提出的有条件的解释性声明)。

⁴⁷ A/CN.4/508/Add.3 和 4，第 214 至 332 段。

⁴⁸ 见上文第 17 和 18 段。

⁴⁹ 除非另有说明，不然则如关于条约保留的前几次报告一样，引文为《1986 年维也纳公约》的条文，它重复了《1969 年维也纳公约》的条文并加上国际组织。

⁵⁰ 暂时用一个中性词。关于“其他国家和国际组织”的确切定义，见下文第 98 至 114 段。

⁵¹ 参阅《实践指南》准则 1.1，它结合了 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 2 条第 1 款(d)项和《1978 年公约》第 2 条第 1 款(j)项的定义。“保留是指一国或一国际组织在签署、批准、

书面形式提出这一点提出疑问。委员会对当时为草案第 18 条第 1 款、后来未作任何更改⁵²地成为 1969 年《维也纳公约》第 23 条第 1 款的最后评注指出，保留必须以书面提出是不言自明的。⁵³

41. 这是布赖尔利 1950 年表示的意见，他在其第一次报告中建议第 10 条第 2 款行文如下：

“除非条约作出相反规定，不然，对该条约提出保留的案文必须与该条约的条文一并予以确认，或以该条约接受书或接受书副本相同的方式正式予以通知”。⁵⁴

42. 在 1950 年讨论⁵⁵期间，这一建议未引发反对意见（除了对“确认”一词），但未再审议保留应以何种形式提出的问题，直到 1956 年菲茨莫里斯的第一次报告；根据他所提议并是现有第 23 条第 2 款的直接前身的第 37 条第 2 款，

“保留必须有正式格式，以书面形式提出，或以某种形式载录于会议记录……”。⁵⁶

43. 1962 年汉弗莱·沃尔多克爵士提出其第一次报告⁵⁷后，委员会详述了这一主题：

“必须是书面形式的保留可在以下情况下提出：

- (一) 通过条约案文之际，出现在条约正面或在通过条约的会议最后文件中，或在因条约通过而拟就的其他一些文书中；
- (二) 其后签署条约时；或

正式确认、接受、赞同或加入条约、或一国发出继承条约的通知时所作的片面声明，不论其措词和名称为何，用意在于排除或更改条约中若干条款对该国或该组织适用时的法律效果”（着重符号为本报告所加）。

⁵² 维也纳会议对保留通知对象添加了更精确的定义：见下文第 105 段。

⁵³ 见《1966 年……年鉴》，第二卷第 208 页。

⁵⁴ 关于条约法的第一次报告，《1950 年……年鉴》，第二卷，第 239 页。

⁵⁵ 《1950 年……年鉴》，第一卷，第 53 次会议，1950 年 6 月 23 日，第 91 和 92 页。

⁵⁶ 《1956 年……年鉴》，第二卷，第 115 页。

⁵⁷ 根据他提议的草案第 17 条第 3 款(a)项，“保留可按以下任何一种方式以书面形式提出：

- (一) 出现在条约本身的正面，通常以保留国代表署名的附文形式；
- (二) 出现在某一会议的最后文件、议定书、记录或与条约有关的其他文书中，由具备必要授权的保留国代表执行；
- (三) 出现在保留国批准、加入或接受条约的文书中，或在记录或附于批准、加入或接受文书的其他文书中并由保留国主管当局拟就（《1962 年……年鉴》，第二卷，第 60 页）。沃尔多克在其评注中仅表示这一条款“似乎无须评注”（同上，第 66 页）。

(三) 交换或交存批准、加入、接受或核可的文书时，可出现在文书本身或记录或其他所附文书中”。⁵⁸

委员会成员几乎没有讨论这一条款。⁵⁹

44. 有两国政府⁶⁰ 建议“简化程序性条款”，⁶¹ 根据这两国政府的立场，特别报告员在二读时提出了一个远为克制的行文建议，即：

“保留必须是书面形式。如在条约案文通过后提出，则必须通知保存者，或在无保存者的情况下通知其他相关国家”。⁶²

该草案是各项《维也纳公约》第 23 条第 1 款的直接来源。

45. 虽然措词有所变化，但无论是委员会⁶³ 还是 1968 年-1969 年维也纳会议⁶⁴ 都从未质疑过保留须以书面提出这一条。而且，无论是国家和国际组织间或国际组织相互间的条约法特别报告员保罗·路透还是 1986 年维也纳会议与会者都未添加澄清说明，也未建议对此作任何更改。⁶⁵ 因此，准备工作在此方面表现出可观的一致性。

46. 这容易解释。有文章写道：

“保留系正式声明。虽然该词的定义并未列明保留应以书面形式提出，但根据《维也纳公约》第 23 条第 1 款，这似乎是一个绝对要求。如今，同意某一条约的各项行为同时发生的情况已不普遍，因此，各缔约国不可能知晓口头提出的保留。在缔约程序各异的这样一个时代，必须以书面形式提具保留，

⁵⁸ 草案第 18 条第 2 款(a)项，同上第 176 页；关于这一条款的评注见同上第 180 页和关于条约的保留的第五次报告(A/CN.4/508/Add.3)，第 239 段。

⁵⁹ 见第五次报告，同上，第 237 段；并见下文第 47 段。

⁶⁰ 丹麦和瑞典(参阅汉弗莱·沃尔多克爵士提出的关于条约法的第四次报告，《1965 年……年鉴》，第二卷，第 46 和 47 页)；并见下文第 51 段。

⁶¹ 同上，第 53 页，第 13 段。

⁶² 草案第 20 条第 1 款，同上。

⁶³ 见《1966 年……年鉴》中的最后草案案文，第二卷，第 208 页(草案第 18 条第 1 款)。

⁶⁴ 见全体委员会的报告，第一和第二次联合国条约法会议正式记录，维也纳，1968 年 3 月 26 日至 5 月 24 日和 1969 年 4 月 9 日至 5 月 22 日，《会议文件》(联合国出版物，出售品编号 E.70.V.5)，A/CONF.139/14 号文件，第 138 和 139 页，第 190 至 196 段。

⁶⁵ 关于对条约的保留的第五次报告，A/CN.4/508/Add.3，第 242 段。

以便保存者登记和通知，这样，所有相关国家都可知晓。无法对未加通知的保留采取行动。其他国家无法表示接受或反对此类保留”。⁶⁶

47. 但在 1962 年讨论期间，沃尔多克在回答塔比比先生提出的一个问题时未完全排除“口头保留”的想法。不过，他认为这一问题“应属通过条约时的保留问题，在 2(a) (一)项中涉及，而且，不管怎样，关于正式确认这样一项要求“应在很大程度上消除困难”。⁶⁷

48. 最终而言，如果必须在明确表示同意接受条约约束时正式确认保留，则保留最初以何种方式提出并不重要。在准备工作中无疑应如此解释 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 23 条第 1 款：只有在确实提具保留时才须以书面形式提出，即：

- 在签署一项条约时，如果该条约对此有明确规定，⁶⁸ 或是在签署一项简化形式的协定时；⁶⁹ 和
- 在所有其他情况下，当一国或一国际组织表示明确同意接受条约约束时。⁷⁰

49. 严格地讲，这些结论与各项《维也纳公约》第 23 条第 1 款的案文并不一致，后者并不认为有这样的区别。为避免产生重写案文的印象，委员会或许可在准则草案 2.2.1 中简单予以重申，在准则草案 2.2.2 中说明，如果有必要，对保留的正式确认也应以书面形式提出：

2.1.1 书面形式

必须以书面形式提出保留。

2.1.2 正式确认的形式

如须正式确认某项保留，则必须以书面形式提出。

50. 特别报告员认识到此类办法似乎排除了纯粹口头的初步保留的可能性，即便提出这样的保留并没有真正的不利之处。这一问题或许可留待讨论。正如沃尔多

⁶⁶ Frank Horn, “Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties”, T. M. C. Asser Institute, 海牙, 1988 年, 第 44 页; 并见 Liesbeth Lijnzaad, “Reservations to UN Human Rights Treaties: Ratify and Ruin”, Martinus Nijhoff, 1999 年, 第 50 页。

⁶⁷ 《1962 年……年鉴》，第一卷，第 663 次会议，1962 年 6 月 18 日，第 223 页，第 34 段。并见布赖尔利 1950 年的一次讲话：“布赖尔利先生同意，保留必须是正式提出，但可在谈判期间非正式宣布”（《1950 年……年鉴》，第一卷，第 91 页，第 19 段）。

⁶⁸ 见第五次报告（A/CN.4/508/Add.3）中的准则草案 2.2.4，第 264 段。

⁶⁹ 见准则草案 2.2.3（同上，第 260 段）。

⁷⁰ 见准则草案 2.2.1 和 2.2.2。

克精辟指出的那样，⁷¹ 答案没有实际影响：不管怎样，缔约方可在表示同意接受条约约束之日前任何时候提出保留；因此，即便其最初的口头声明不能被视为真正的保留，其在适当时候作出的“确认”可被视为提出保留。

51. 还出现了是否需要其他澄清说明的问题。这一问题尤为合乎情理，因为委员会在一读通过的条约法条款草案中就保留应出现在何一文书中的问题列入了多条澄清说明。⁷² 而且，正如瑞典指出的那样，最后草案略去这些澄清说明的原因在于它们属“程序性规则，列入提议的业务守则更为恰当”，⁷³ 而这正是《实践指南》的功能。

52. 然而，特别报告员经过认真考虑后得出结论，无需将 1962 年草案第 17 条第 3 款(a)项中出现的澄清说明⁷⁴ 列入，除一条澄清说明外；保留可出现于其中的那一长列文书清单并不说明什么，尤其是鉴于这一清单并没有限定性，因为有两处提及除明确提到的文书以外的“其他文书”。

53. 但有一点需要有澄清说明。它涉及相关文书的著者。

54. 委员会在 1962 年草案中具体指出，保留必须由以下人员提出：

- 签署时为“保留国的代表”；
- “保留国正式授权的代表”；或
- “保留国的主管当局”。⁷⁵

这实际上是同一件事说了三遍；但并没完全说清，因为问题是一般国际法中是否有规则以限定方式确定哪一或哪些当局有权在国际一级提出保留，亦或这是否由每个国家的国内法确定。

55. 特别报告员认为，或许可从各项《维也纳公约》的一般框架以及各国和国际组织在此领域的实践中得到这一问题的答案。

⁷¹ 见上文第 47 段。

⁷² 见上文第 43 段。1959 年联合国法律事务厅条约科编制的《秘书长保存多边条约的惯例概览》也有类似的澄清说明 (ST/LEG/7, 第 57 段)：

“在实践中，秘书长在行使保存者职能时始终认为，在签署时提出的保留必须出现在原件署名之处并在署名上方，或是必须在由全权代表签署的另一文件中列明；如果保留是在批准或加入时提出，则必须插入批准或加入文书或出现在拟就该文书的主管当局发出的附件中。要不然，在交存文书时，由为此目的而已具备必要授权的相关政府的代表签署一份记录，其核证无误的副本交于相关国家”。可能具有重要意义的是，1994 年略去了这些澄清说明（参阅 ST/LEG/8，联合国出版物，出售品编号：E.94.V.15-特别参阅第 49 页第 161 段）。

⁷³ 汉弗莱·沃尔多克爵士关于条约法的第四次报告，《1965 年……年鉴》，第二卷，第 47 页。

⁷⁴ 上文第 43 段有援引。

⁷⁵ 全文见上文第 43 段。

56. 根据其定义，保留的目的是改变涉及缔约国间关系的某一条约的条款的法律效力；虽然保留不出现在条约中，而是出现在另一文书中，但它是条约主体的组成部分，直接影响到缔约国的相应义务。它使构成条约的文书（或一份以上的文书）保持不变，但它直接影响到事情本身。在此情况下，合乎逻辑和理所当然的做法似乎是，提出保留的条件应与国家或国际组织同意接受约束的条件相同。在这一领域，国际法并不完全以国内法为基础。

57. 1969年和1986年的《维也纳公约》载有关于这一点的精确详细条款，无可争辩地反映了关于该主题的实在法。⁷⁶ 1986年公约规定：

“1. 有下列情形之一时，一个人被认为为了议定或认证条约约文或表示一国同意受条约拘束的目的而代表该国：

(a) 他出示了适当的全权证书；

(b) 从惯例或其他情况看来，各有关国家和国际组织的意思认为该人为这些目的代表该国，而无须出示全权证书。

2. 由于所任职务，无须出示全权证书，被认为代表其国家的人如下：

(a) 国家元首、政府首脑及外交部长：为了实施有关缔结一个的一切行为；

(b) 国家任命出席国际会议的代表：为了议定条约约文；

(c) 国家任命派往国际组织或其某一机关的代表：为了在该组织或机关内议定条约约文；

(d) 常驻国际组织代表团团长：为了议定派遣国和该组织间的条约约文。

3. 有下列情形之一时，一个人被认为为了议定或认证条约约文或为了表示一国际组织同意受条约拘束的目的而代表该组织：

(a) 他出示了适当的全权证书；

(b) 从各种情况看来，各有关国家和国际组织的意思认为该人按照该组织的规则为这些目的代表该组织，而无须出示全权证书。”

58. 鉴于上述理由，这些规则经必要更改后，当然可转而适用于提出保留的权限，不过有一项理解，即“不能被认为已获授权代表一国或一国际组织”提出保留“的

⁷⁶ 另见下文第63段。

人，其实施的”有关提出保留的行为“非经该国或该国际组织事后确认，不发生法律效果”。⁷⁷

59. 此外，对提出保留权限的这些限制在国际一级实践中得到广泛确认。

60. 联合国法律顾问在 1976 年 7 月 1 日的一份备忘录中说：

“保留意见必须以书面形式提出（公约第 23 条第 1 款），保留和撤销保留必须出自能够代表该国承担国际义务的三位当权者之一（国家元首、政府首脑或外交部长）”。⁷⁸

61. 类似的情况是，联合国法律事务厅条约科编写的《秘书长作为多边条约保存人的惯例汇总》仅指出，“保留意见必须列入文书或列为文书附件，并且必须出自三位合格当权者之一”，并且只提及与“具有约束力的文书的交存”有关的一般发展情况。⁷⁹ 同样，根据该文件，“在签署时提出的保留必须经这三位合格当权者之一授予全权的签字者批准，或签字者必须是这三位当权者之一”。⁸⁰

62. 所有这些规则看来均严格适用；特别报告员在联合国法律事务厅条约科帮助下查阅的以秘书长为保存人、内含保留的条约的所有批准书（或同等文书）均由三位当权者之一签署，如果由常驻代表签署，则常驻代表由三位当权者之一授予全权。此外还对特别报告员解释说，如果特别代表未被授予全权，则非正式但坚决要求特别代表按规定行事。⁸¹

63. 然而，因此产生的问题是，将上述《维也纳公约》⁸² 第 7 条所载的规则转而适用于保留意见的做法是否过于僵硬。例如，我们可能会提问，接受以下看法是否不当：一国向作为一项条约保存者的国际组织委派的代表，如果他所代表的国

⁷⁷ 参看 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 8 条。

⁷⁸ 《1976 年联合国法律年鉴》，第 211 页，第 7 段。

⁷⁹ ST/LEG/8，联合国出版物，出售品编号：E.94.V.15（此后称为《惯例汇总》），第 49 页，第 161 段；这一段引自第 121 和第 122 段，同上，第 36 页。

⁸⁰ 同上，第 92 页，第 208 段；引自《汇总》第六章（“全权与签字者”）。

⁸¹ 可以类推，在最近的“1999 年 8 月 10 日空中事件案”中，国际法院受理的印度和巴基斯坦之间的程序性事件确认了这一点。口头记录显示，在 1973 年 10 月 3 日的第一封函件中，巴基斯坦常驻联合国代表团通知说，该国打算继承英属印度成为《1928 年仲裁总议定书》缔约方。秘书长在 1974 年 1 月 31 日的照会中要求按“规定形式”提出此类通知，即应由上述三位当权者递交此类通知；该通知以 1974 年 5 月 30 日巴基斯坦总理签署的一份新函件的形式提出（文字措辞不同于上一年的函件）（见 Elihu Lauterpacht 爵士代表巴基斯坦提出的书状，2000 年 4 月 5 日，CR/2000/3，和 A. Pellet 代表印度提出的书状，2000 年 4 月 6 日 CR/2000/4）。虽然该事件仅涉及继承通知而不是提出保留意见，但它证明秘书长在适用关于国家一般表示同意接受条约约束的上述（第 61 段）规则时十分小心谨慎。

⁸² 第 57 段。

家希望对该条约提出保留，该代表应有权作出此项保留。因为除联合国以外的国际组织均接受这一做法，所以该问题具有特别的相关性。

64. 因此看来，例如，美洲国家组织（美洲组织）秘书长同意，成员国可通过其常驻该组织的代表转递其保留意见。此种做法符合《1928年哈瓦那泛美联盟公约》关于（尚未生效的）条约的第七条条款，该条规定，与表示同意接受美洲国家国际会议缔结的条约约束有关的所有文书应由“各成员国派驻理事会的代表交存，……无须为交存批准出具专门全权证书”。⁸³ 同样，在欧洲委员会，许多保留似乎是由常驻代表的信函“记录在案”。⁸⁴

65. 我们还不妨认为，适用于国家的规则应比《1986年维也纳公约》第7条第2款规定的程度更充分地转而适用于国际组织，尤其是，一国际组织秘书处的首长或该组织委派到一国或另一国际组织的代表应被视为拥有使本组织承担义务的当然权限。

66. 特别报告员认为，承认为提出保留的目的将权限作有限的延伸，这将是一种有限但值得欢迎的逐渐发展。但是他并不提议将其列入《实践指南》。在委员会中有一种绝大多数国家始终赞同的共识，即“1969年、1978年和1986年《维也纳公约》中的有关条款不应改动”。⁸⁵ 不过，即使1969年和1986年公约第7条的规定没有明确涉及提出保留的权限问题，该条的规定仍被恰当地视为可转而适用于此种情况。⁸⁶

67. 另一方面，可能必须通过一种具有充分灵活性的准则草案，在涉及第7条的规则时，保持联合国以外的其他国际组织作为保存者遵循的比较灵活的惯例；⁸⁷ 可通过在有关准则草案中列入“例外条款”做到这一点。

68. 准则草案可以两种方式拟订：⁸⁸ 或者我们仅限于指出，有权在国际一级提出保留的当权者即为有权通过或确认条约案文或同意一国或一国际组织接受拘束的当权者，或者准则草案改写《1986年维也纳公约》第7条案文。每一种做法均

⁸³ 参看秘书长根据大会第1452 B (XIX)号决议提交的报告“与保留有关的各国与国际组织交存惯例”中美洲组织的答复，A/5687号文件，载于《1965年……年鉴》，第二卷，第84页。

⁸⁴ 参看《欧洲条约汇编》，第24号。

⁸⁵ 《1995年……年鉴》，第二卷（第二部分），第487段。

⁸⁶ 见上文第56段。

⁸⁷ 见上文第64段。国际电信联盟（电信联盟）也是这方面的一个特殊例子，不过是从不同意义和不同理由上的一个特殊例子，因为对于与该机构所通过的条约等同的案文的保留“只有各代表团，即在会议期间才能提出”（电信联盟对委员会关于保留的问题单的答复，着重线为原文所加）。特别报告员不了解保存国遵循的惯例。

⁸⁸ 特别报告员认为第三种可能性，即仅仅提及各项维也纳公约第7条，应坚决排除；为方便（法律逻辑）起见，《实践指南》应自成一体。

有其优点：第一种做法的优点是克制；第二种做法的优点是方便用户。特别报告员倾向于采用后一种做法。

69. 在第一种情况下，准则草案可采用以下案文：

[2.1.3 在国际一级提出保留的权限

依照作为条约保存者的国际组织的惯例，有权代表一国或一国际组织通过或确认条约案文或表示一国或一国际组织同意接受条约拘束的任何人士，均有权以该国或该国际组织的名义提出一项保留。]

70. 在第二种假定下，准则草案 2.1.3 可拟订如下：

[2.1.3 在国际一级提出保留的权限

1. 依照作为条约保存者的国际组织的惯例，以下人士有权代表一国或一国际组织提出一项保留：

(a) 该人士出示适当全权证书，表明有权通过或确认涉及提出保留的条约案文或有权表示该国或该组织同意接受该条约拘束；或

(b) 从惯例或其他情况看，有关国家和国际组织的意图是认为该人士拥有此类目的的权限，无须出示全权证书。

2. 以下人士因其职务无须出示全权证书，有权代表一国在国际一级提出保留意见；

(a) 国家元首、政府首脑和外交部长；

(b) 各国为提出针对国际会议通过的条约的保留意见而委派出席该国际会议的代表；

(c) 各国为提出针对一国际组织或机构通过的条约的保留意见而派驻该国际组织或其机关的代表；

(d) 为提出针对委派国与一国际组织间的一项条约的保留意见而常驻该组织的代表团团长。]

71. 不过在第二种情况下，第 2 (d) 段也许可省略，因为构想的假设很勉强；在评论中提及这一点可能就足够了。

72. 不言自明，提出保留意见的国际阶段只是事情的表面；一国或一国际组织表示同意受拘束的整个程序也是这样，真正错综复杂的是内部过程的结果。如同不

可与之分离的核准程序（或接受、批准或加入程序），提出保留是主要为国际过程中的一种“内部插入成份”。⁸⁹

73. 如保罗·路透所指出，“关于保留和异议的国家宪法惯例因国而异”，⁹⁰ 无论多么简略地叙述这些差异，均超过本报告的篇幅。至多只能指出，在对委员会关于条约保留的问题单⁹¹作出答复、并且其对问题 1.7、1.7.1、1.7.2、1.8、1.8.1 和 1.8.2⁹² 的答案可用⁹³ 的 22 个国家中，提出保留的权限仅属于行政部门的有六国；⁹⁴ 仅属于议会的有五国；⁹⁵ 两者分享的有 12 国。

74. 在最后一种假设情况下，行政部门和议会之间有多种合作模式。在一些情况下，仅向议会通报打算提出的保留，⁹⁶ 不过并非一贯如此。⁹⁷ 在其他情况下，所有保留在提出之前须经议会批准，⁹⁸ 或者，如果只有某些条约提交议会，则与这些条约有关的保留须经议会批准。⁹⁹ 此外，可要求一司法机构参与提出保留的内部进程。¹⁰⁰

75. 提出保留的程序不一定符合为表示一国同意接受拘束而一般必须遵守的程序，注意到这一点很有意义。因此在法国，只是在最近才确立了一种惯例，向议

⁸⁹ 参看 Patrick Daillier and Alain Pellet, *Droit international public* (Nguyen Quoc Dinh), Librairie generale de droit et de jurisprudence, 巴黎, 第 6 版, 1999 年, 第 144 页。

⁹⁰ *Introduction au droit des traites*, 第三版, Philippe Cahier 修订并增补, PUF, 巴黎, 1995 年, 第 133*段, 第 84-85 页。

⁹¹ 见关于条约保留的第五份报告, C/CN.4/508, 第 3 和 4 段。

⁹² 问题 1.7: “在国家内部, 由何当局决定国家将提出保留: 国家元首: 政府或政府的某一机构? 议会?”; 问题 1.7.1: “如果并非总是同一当局有权决定提出保留, 其根据的标准为何?”; 问题 1.7.2: “如果决定由行政部门作出, 议会是否知悉该决定? 是事先知悉还是事后知悉? 是否应邀请讨论拟议的保留意见案文?”; 问题 1.8: “一国家司法机构能否反对或坚持提出某些保留?”; 问题 1.8.1: “如果是这样, 是何当局, 该当局如何处理该问题?”; 问题 1.8.2: “该当局在作出决定时可援引何理由?”。

⁹³ 遗憾的是, 在对问题单作出答复的 33 个国家中, 有若干国家的答复不完整。

⁹⁴ 玻利维亚（议会可建议保留）、哥伦比亚（某些条约）、克罗地亚（议会可反对提议的保留, 这意味着征求议会的意见）、丹麦、教廷和马来西亚。又见下文注 96 和注 97 提到的国家。

⁹⁵ 哥伦比亚（某些条约）、爱沙尼亚、斯洛文尼亚、圣马力诺、瑞士（不过提案通常由联邦委员会提出），除非联邦委员会自己拥有权限。

⁹⁶ 科威特自 1994 年以来（特设委员会咨询）；新西兰“直至最近”（临时建立的制度）。

⁹⁷ 法国（如果议会报告员要求并仅作为一种“礼节”）、以色列、日本（如果条约不包含保留条款）、瑞典（向议会递交保留意见“提纲”，但从递交全文）。

⁹⁸ 阿根廷和墨西哥。

⁹⁹ 芬兰、大韩民国、斯洛伐克和西班牙。

¹⁰⁰ 哥伦比亚、芬兰和马来西亚。

会递交共和国总统或政府打算在批准条约或核准协定时附加的保留的案文，尽管按照《1958年宪法》第53条，这些文书必须提交议会。¹⁰¹

76. 各国提出保留的权限和这方面应遵循的程序的多样性看来也反映在国际组织之间。只有两个国际组织¹⁰²答复了关于保留的问题单中的问题 3.7、3.7.1 和 3.7.2：¹⁰³ 联合国粮食及农业组织（粮农组织）说，此种权限属于大会，而国际民用航空组织（民航组织）在强调指出缺乏实践的同时，认为如果以民航组织的名义提出保留，则由秘书长作为一项行政事项提出，并视情况由大会或理事会根据各自的权限提出，¹⁰⁴ 并规定，理事会或秘书长提出的保留应“酌情”通报大会。

77. 特别报告员认为，可从这些意见得出的唯一结论是，国际法并未对提出保留的内部程序作任何具体规定。坦白说，这一点非常明显，不值得在《实践指南》的一项准则草案中作明确规定。不过，如果委员会持相反意见（可以《实践指南》的实用性为理由），可以通过以下类型的准则：

2[1.3之二 在内部一级提出保留的权限

确定内部一级提出保留的主管机构和应遵循的程序是各国或各国际组织内部法律规定的事项。]

78. 不过各国和国际组织在确定有权决定提出保留的主管当局和提出保留应遵循的程序方面享有的自由提出了一些问题，类似于条约缔约方拥有的同样的内部批准程序自由产生的问题：如内部规则未获遵守怎么办？

79. 《1986年维也纳公约》关于“一国国内法关于缔约权限的规定和一国际组织关于缔约权限的规则”的第46条规定：

“1. 一国不得以其同意受条约拘束的表示违反该国国内法关于缔约权限的规定为理由而主张其同意无效，但违反情事明显且涉及其具有根本重要性的国内法规则时不在此限。

¹⁰¹ 参看 Alain Pellet, 关于第 53 条的评论, 载于 Francois Luchaire and G. Cognac, ed. Dirs., La Constitution de la Republique francaise, Paris, Economica, 第 2 版, 1987 年, 第 1047-1050 页。

¹⁰² 其原因是, 与国家相比, 国际组织成为条约缔约方的情况少得多, 如果国际组织成为缔约方, 它们一般不提出保留。唯一的例外是欧洲共同体, 令人遗憾的是, 欧洲共同体迄今未对问题单作出答复。

¹⁰³ 问题 3.7: “在内部一级, 哪些机关决定国家将提出保留: 首席执行官干事? 大会? 另外某个机关?”; 问题 3.7.1: “如果并非总是同一机关有权决定提出保留, 其根据的标准为何?”; 问题 3.7.2: “如果决定由首席执行官干事作出, 大会是否知悉该决定? 是事先知悉还是事后知悉? 是否应邀讨论拟议的保留意见案文?”。

¹⁰⁴ 参看设立民航组织的《1944年芝加哥民用航空公约》第 49 和 50 条。

2. 一国际组织不得以其同意受条约拘束的表示违反该组织关于缔约权限的规则为理由而主张其同意无效，但违反情事明显且涉及其具有根本重要性的规则时不在此限。

3. 违反情事如对按照国家和在适当情况下国际组织的通常惯例善意地对待此事的任何国家或任何国际组织客观明显时，即为明显。”

80. 在缺乏实践的情况下，对于将这些规则转而适用于保留的提出难以采取一种绝对立场。一些方面对此表示赞成：如上文所讨论，保留的提出不能脱离表示明确同意接受拘束的程序；它发生于表示同意接受拘束之时并必须在此时确认；并且在几乎所有情况下，源自同一当局。不过特别报告员认为，这些并非是决定性的论点。虽然关于缔结条约权限的内部规则由宪法规定，但至少广泛而言，提出保留的情况并非如此，如何提出保留源自实践，而实践不一定符合在表示同意接受拘束时遵循的做法。

81. 因此，不大可能出现上文引述的第 46 条意义上的“明显”违反内部规定的情况，而必须依赖类似准则草案 2.1.3 所阐述的国际规则。¹⁰⁵得出的结论是，如果保留的提出是主管当局在内部一级所为，绝不允许一国或一国际组织声称，因违反国内法规定或国际组织的内部规则，所以提出的保留无效。

82. 因为该结论不同于适用于第 46 条阐述的“有缺陷的批准”的规则，所以看来必须在一项准则草案中明确说明，案文如下：

2.1.4 违反与提出保留有关的内部规则在国际一级不产生影响

一国或一国际组织不得以保留的提出违反关于提出保留的权限和程序的该国内部法律或该组织内部规则的理由宣布保留无效。

(b) 解释性声明的形式

83. 由于维也纳各项公约未就解释性声明作出任何规定，而且关于这种声明的实践比较欠缺或具有相对不确定性，因此，不能孤立地考量这种声明。我们只能通过与保留进行类比（或对比）的方法加以考虑，同时一定要注意区分有条件和无条件的解释性声明。¹⁰⁶

84. 关于有条件的解释性声明，偏离提具保留所适用的形式和程序规则几乎没有任何表面理由；根据定义，提具这种声明的国家或国际组织作出特定解释作为其同意接受条约约束的条件。¹⁰⁷ 保留需书面提出并由国家或国际组织的授权代表

¹⁰⁵ 见上文第 69 和 70 段。

¹⁰⁶ 关于两者的区分，见准则草案 1.2 和 1.2.1 及其评注（《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 10 号》（A/54/10），第四章，C，2，第 223—249 页）。

¹⁰⁷ 见准则草案 1.2.1。

认证的原因也同样适用于此：由于有条件的解释性声明与提出声明的国家或组织同意接受条约约束具有不可分割的联系，因此，必须将这种声明通知可能援引声明时所针对的其他当事方，因为声明的目的在于对条约关系产生影响。

85. 因此，准则草案 2.1.1、2.1.2 和 2.1.3 也可直接适用于提具有条件的解释性声明，即这些声明均须为书面形式，提具者须为对表示同意接受条约约束提具保留的国家或国际组织的授权代表，并且如果根据准则草案 2.4.4¹⁰⁸ 所列条件，解释性声明须得到正式确认，则这些准则也同样适用。

86. 由于特别报告员第五次报告第 270 和 271 段所列的原因，特别报告员认为最好应明言阐明适用规则（即便它们与适用于保留的规则相同），而不是仅仅提及关于保留的准则草案；然而，其措辞可以简化，因为委员会不必逐字重述维也纳各项公约的规定，而且公约中也没有关于该专题的任何规定。尽管如此，由于所有解释性声明均须国家的授权当局提具¹⁰⁹，看来没有必要在有条件声明方面刻意重复该规则。

87. 根据这些意见，可将准则草案 2.1.1、2.1.2 和 2.1.3 所载规定的实质内容合并为一条准则草案¹¹⁰，其行文如下：

2.4.2 提具有条件的解释性声明

有条件的解释性声明必须以书面形式提具。

在必要时，须以同样形式对有条件的解释性声明予以正式确认。

88. 另有一个完全不同的问题，即声明方提具解释性声明是为了指明或澄清其对条约或其中某些条款赋予的含义或范围，但不以这种解释作为其同意接受条约约束的条件。声明方采取了一种立场¹¹¹，但不试图用该立场约束其他缔约方。因此，这种声明不必象有条件的解释性声明和保留那样以书面形式提具。当然宜将这种声明通知其他当事方，但不知晓这种声明并不一定使其丧失所有法律后果。此外，口头提具这种声明的做法并非罕见，并未妨碍法官或国际仲裁员承认其具有某些效力¹¹²。

¹⁰⁸ 见《关于对条约的保留的第五次报告》，A/CN.4/508/Add.3，第 272 段。

¹⁰⁹ 见下文第 90 段。

¹¹⁰ 可对该准则草案作出一条补充规定，说明有必要将有条件的解释性声明送交其他有关国家和国际组织；关于这方面问题，见下文第 133 段。

¹¹¹ 当这种立场包含“一个当事方对其文书义务的承认”时，这种立场可具有“相当的证明价值”（参见国际法院，“1950 年 7 月 11 日关于西南非洲国际地位的咨询意见”，载于《1950 年国际法院判例汇编》，英文本第 135—136 页；见《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 10 号》（A/54/10）中关于准则草案 1.2.1 的评注，注 317，第 236 页。）

¹¹² 同上。

89. 然而，毋庸赘言，只有在有权代表国家签订条约的当局作出解释性声明时，这种声明才能产生这种效力。由于声明的目的是产生关于条约的效力，因此，看来宜将提具声明者限定为有权在国际一级代表国家签订条约的当局。

90. 没有必要拟订关于简单解释性声明形式的准则草案，因为形式问题无关宏旨。《实践指南》对此保持缄默就足以说明无此必要。关于提具解释性声明的权力的准则草案应仿照关于保留的准则草案加以拟订：

2.4.1 提具解释性声明

解释性声明须由有权代表国家或国际组织通过或认证条约案文或表示该国或国际组织同意接受条约约束的人提出。

91. 此外，关于保留的评论也适用于在国内一级提具解释性声明。这方面的国家规则和实践极为多种多样。

92. 各国对委员会关于对条约的保留的问卷所作答复明确显示了这一点。在对问题 3.5 和 3.5.1¹¹³ 作出答复的 22 个国家中：

- 七个国家答复说，仅行政部门有权提具声明；¹¹⁴
- 两个国家答复说，只有议会拥有这种权力；¹¹⁵
- 13 个国家答复说，由两个部门分享这种权力，¹¹⁶ 而其协作方式与关于保留的方式一样多种多样。¹¹⁷

93. 一般而言，与保留相比，行政部门可能发挥更显著的作用。

94. 因此，更有理由认为，确定何者有权提具解释性声明以及这方面须遵行的程序纯属国内法事项，而且一国或国际组织无权以违反国内法为由否定其所作声明可能产生的法律效力，尤其是因为一般而言各国看来更依赖于惯例而不是正式的书面规则。特别报告员唯一的怀疑是在这方面是否需要拟订准则。

95. 如果委员会认为有此必要，则该准则草案可措辞如下：

[2.4.1 之二 在国内一级提具解释性声明的权力

¹¹³ 问题 3.5：“在国内一级，由哪个或哪些当局决定作出这种解释性声明？”；问题 3.5.1：“议会是否参与这种声明的提具工作？”。对这些问题作出答复的国家名单不同于对关于保留的类似问题作出答复的国家名单。

¹¹⁴ 智利、印度、以色列、意大利、日本、马来西亚和罗马教廷。

¹¹⁵ 爱沙尼亚和斯洛伐克。

¹¹⁶ 阿根廷、玻利维亚、克罗地亚、芬兰、法国、德国、墨西哥、巴拿马、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士和美利坚合众国。

¹¹⁷ 见上文第 74 段。

确定在国内一级提具解释性声明的主管机构和须遵行的程序是由每个国家或国际组织内部法处理的事项。

如果解释性声明的提具违反一国国内法或一国际组织的规则中关于提具解释性声明的权力和程序的规定，该国或国际组织不得以此为由认为该声明无效。]

2. 保留和解释性声明的通知

96. 保留（或解释性声明）须在提具后通知其他有关国家或国际组织。这种通知十分重要，它有助于后者通过正式接受或反对作出反应。

97. 1969年和1986年维也纳公约第23条规定了国家或国际组织提具的保留的接收方，但对作出这种通知须遵行的程序保持缄默。在几乎所有情况下，这种责任均由保存机构承担。

(a) 保留和解释性声明的接收方

(一) 保留

98. 根据1986年《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》第23条第1款的规定，保留必须送交“各缔约国和缔约组织及有权成为该条约当事方的其他国家和国际组织”。此外，第20条第3款规定，对组成文书的保留须得到该组织“主管机构接受”才能产生效力，暗示保留须送交该组织。

a. 对除国际组织组成文书之外的条约的保留

99. 关于第一类接收方（缔约国和缔约组织），不存在任何特别问题。1986年公约¹¹⁸第2条第1(f)款将其分别定义为：

“不问条约已未生效，同意承受条约拘束之：

(一) 国家，或

(二) 国际组织”。

100. 相比之下，“有权成为该条约当事方的其他国家和国际组织”的定义带来许多问题，在具体情况下确定何者符合该定义的工作则更为棘手。上文指出，“并非所有条约都十分清楚地规定哪些其他国家可成为缔约方”。¹¹⁹

¹¹⁸ 转载于《La Commission du Droit International et son oeuvre》（联合国出版物，出售品编号：E.95.V.6）第416页的法文案文误将第(e)和(f)项合并（英文版无此错误）。另见1969年公约第2条第1(f)款和1978年《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》第2条第1(k)款，这两款均对“缔约国”一词作出相同定义。

¹¹⁹ 罗伯特·詹宁斯爵士和阿瑟·瓦兹爵士合著，《奥本海国际法论》，第九版，第一卷，《和平》，第2至4部分，伦敦，Longman出版社，1992年，第1248页，注4。

101. Brierly 在其关于对多边条约的保留的 1951 年报告中, 建议作出下列规定:

“对于本公约签署后(或本公约开放供签署或加入后)提具的任何保留, 下列几类国家应有权得到通知:

“(a) 有权成为公约缔约方的国家,

“(b) 已经签署或批准该公约的国家,

“(c) 已经批准或加入该公约的国家”。¹²⁰

(Les groupes d'États suivants sont en droit d'être consultés au sujet de toute réserve formulée après la signature de la présente convention: a) les États en droit de devenir parties à la convention; b) les États ayant signé ou ratifié la convention; c) les États ayant ratifié la convention ou y ayant accédé).

102. 根据这些建议, 委员会建议, “在多边公约中并无相反规定(略) 多边公约保管人于接到保留后, 应通知该公约所有当事国或有权成为该公约当事国之国”。¹²¹

103. 劳特帕赫特在其 1953 年的首份报告中, 在关于保留的第 9 条草案的四个备选案文的三个中建议加入更为笼统的规定, 即“所收保留的案文应由保存当局送交所有有关国家”。¹²² 但他没有就该用语作出评论,¹²³ 菲茨莫里斯在 1956 年首份报告中再次使用该用语,¹²⁴ 他在第 39 条草案中对该用语作出如下澄清: 这些国家均“参加了条约谈判和起草工作, 或者是通过签署、批准、加入或接受该条约而显示出其在条约中的利益”。¹²⁵

104. 相反, 沃尔多克在 1962 年恢复了 1951 年的提法,¹²⁶ 并建议“在通过条约的会议后签署、批准、加入或接受条约的国家”所提具的保留“应送交所有其他

¹²⁰ 《1951 年...年鉴》, 第二卷, 第 16 页。之所以提出这种令人费解的提法是由于它们均为备选示范条款。

¹²¹ 《国际法委员会其第三届会议工作报告》, A/1858 号文件, 第 34 段, (见《1951 年...年鉴》, 第二卷, 第 130 页)。该问题未进行广泛讨论; 不过, 可参见赫德森和斯皮罗普洛斯的发言, 后者认为, 根据实在法, 将保留送交非条约缔约国不是一项义务(第 105 次会议, 1951 年 6 月 18 日, 《1951 年...年鉴》, 第一卷, 第 198 页)。

¹²² 《1953 年...年鉴》, 第二卷, 第 92 页, 备选案文 B 和 C; 颇为奇怪的是, 该规定在备选案文 A 中没有出现(保留为三分之二多数所接受, 同上, 第 91 页)。

¹²³ 同上, 第 136 页。

¹²⁴ 第 37 条草案, 《1956 年...年鉴》, 第二卷, 第 115 页: “须将其通知其他有关国家...”。

¹²⁵ 同上。

¹²⁶ 见上文第 101 和 102 段。

缔约国或有权成为缔约方的国家…”。¹²⁷ 该提法在起草委员会对其进行审议并稍加改动后得到委员会的通过。¹²⁸ 虽然各国在其关于一读通过的条款草案的评论中未在这方面表示任何异议，沃尔多克于 1965 年建议恢复“其他有关国家”的提法，¹²⁹ 但未作出任何解释。委员会将该提法更换为“缔约国”，¹³⁰ 理由是“有关国家”¹³¹ 的概念“十分模糊”，委员会最终于 1966 年通过了有关规定，要求将保留送交“有权成为条约缔约方的其他国家”，¹³² 该用语被“视为更恰当地描述了该类函件的接收方”。¹³³

105. 在维也纳会议上，麦金农先生代表加拿大代表团指出，该措辞“可能给保存机构造成困难，因为没有用于确定这些国家的标准。因此，宜将其替换为加拿大代表团修正案中所提的“谈判国和缔约国”(A/CONF.39/C.1/L.158)”。¹³⁴ 尽管这一合理的建议提交给起草委员会，¹³⁵ 但后者倾向于西班牙提交的修正案，¹³⁶ 该修正案出现在 1969 年公约第 23 条第 1 款的最后定本中，1986 年的约文也使用了该修正案，仅有的改动是增列了国际组织。¹³⁷

106. 所通过的用语不仅含义模糊，而且 1969 年公约的准备工作材料也未给予多少澄清。第 77 条第 1 款第 (b) 和 (c) 项也是如此，这两项尽管未明确提及保留，但规定由保存机构负责将条约约文副本送交“当事方和有权成为当事方的国家”，

¹²⁷ “关于条约法的第一次报告”，载于《1962 年…年鉴》，第二卷，第 60 页。出于一些理由，沃尔多克认为，如果保留列于条约结尾或谈判国会议最后文件，则没有必要将其通知在谈判国会议上签署条约时参加提具保留谈判的其他国家（同上）。

¹²⁸ 第 18 条草案，第 3 款；同上，第 176 页。委员会在其评注中认为，该用语等同于“其他有关国家”（同上，第 180 页）。

¹²⁹ 《第四次报告》，《1965 年…年鉴》，第二卷，第 56 页。

¹³⁰ 同上，第 162 页。

¹³¹ 汉弗莱·沃尔多克爵士在 1965 年 6 月 29 日第 813 次会议上所作解释，载于《1965 年…年鉴》，第一卷，第 267 页。

¹³² 第 18 条草案，第 1 款（《1966 年…年鉴》，第二卷，第 208 页）。

¹³³ 起草委员会主席布里格斯所作解释，《1966 年…年鉴》，第一卷，第二部分，第 293 页。

¹³⁴ 《联合国条约法会议正式记录，第一届和第二届会议》，1968 年 3 月 26 日至 5 月 24 日，维也纳，全体会议和全体委员会会议简要记录，（联合国出版物出售品编号：E.68.V.7），第 124 页，第 38 段。Jochen A. Frowein 指出，大会于 1966 年讨论国际法委员会关于保存机构的条款草案时，美利坚合众国也表示了相同关切（A/6309/Rev.1，第 176 页）（“关于保存机构职能的一些考虑——对国际法委员会条约法条款草案第 72 条第 1(d) 款的评论，《ZaoRV》，1967 年，第 533 页）；另见沙卜泰·罗森，“再论国际条约的保存机构”，载于《美国国际法学报》，1970 年，第 847-848 页。

¹³⁵ 见《联合国条约法会议正式记录，第一届和第二届会议》（联合国出版物出售品编号：E.70.V.5），《全体委员会的报告》，A/CONF.39/11/Add.1-2 号文件，第 139 页，第 194 段。

¹³⁶ 同上，A/CONF.39/C.1/L.149 号文件，第 192 段；所通过的案文见同上，第 196 段。

¹³⁷ 见上文第 98 段。

并通知它们“关于条约的通知和告知”；¹³⁸ 然而，这些规定的准备工作材料未就该用语作出任何说明，¹³⁹ 而委员会成员也从未关注此事。

107. 1986 年公约的编制过程则不是这种情况。尽管国家和国际组织间或国际组织相互间条约法问题特别报告员在其第四次和第五次报告¹⁴⁰ 中，仅仅改写了 1969 年公约第 23 条第 1 款的约文，并未作评论，但委员会若干成员在 1977 年讨论草案时，对确定“有权成为缔约方的国际组织”所造成的问题表示了特别关切。例如，乌沙科夫指出：

“对于国家和国际组织间缔结的普遍性条约，这种保留必须送交所有现有国家。然而，对于同一类条约以及国际组织相互间缔结的条约，要确定哪些国际组织“有权成为缔约方”则要困难得多。如果 10 个国际组织是缔约方，那么须将函件送交其他哪些国际组织？”¹⁴¹

108. 施韦贝尔先生则指出，“如果一个国际组织要履行的基本职能与条约的目的和宗旨存在联系，该国际组织则有权成为该条约缔约方”。¹⁴² 路透不同意该意见，他回忆说，1969 年公约未界定“‘有权成为条约缔约方’这一用语”，这“意味着成为国家间所缔结条约缔约方的权利须由条约本身决定”，因为事关所有国家的条约应向所有国家开放，这也同样适用于国际组织。¹⁴³ 乌沙科夫坚持反对起草委员会通过的措辞，并在全体会议上提出正式提案，建议关于对国家和一个或更多国际组织间条约的保留的函件¹⁴⁴ 仅送交“缔约组织”；由于该提案未获支持，因此决定将其列入评注的脚注，¹⁴⁵ 此事就此画上句号。¹⁴⁶

109. 加拿大和乌沙科夫分别于 1968 年¹⁴⁷ 和 1977 年提出的限定保留函件接收方的提案未获通过，这的确令人遗憾（后者未获通过的原因可能是不愿偏离 1969

¹³⁸ 根据第 78 条，保存机构还负责“将该条约生效所需数目的签署或批准书、接受书、核准书或加入书业已收到和交存的日期，报告有权成为该条约当事方的各国”。

¹³⁹ 关于这些规定的缘起，参见下列文件：1951 年 Brierly 的报告，《1951 年...年鉴》，第二卷，第 27 页，委员会的结论，同上，第 130 页，第 34 (1) 段；沃尔多克 1962 年提议的草案第 17 条第 4 (c) 款和第 27 条第 6 (c) 款，《1962 年...年鉴》，第二卷，第 66 和 82—83 页，委员会一读通过的草案第 29 条第 5 款，同上，第 185 页；委员会 1966 年通过的 72 条草案定本，《1966 年...年鉴》，第二卷，第 269 页。

¹⁴⁰ 《1975 年...年鉴》，第二卷，第 38 页和《1976 年...年鉴》，第二卷（第一部分），第 146 页。

¹⁴¹ 《1977 年...年鉴》，第一卷，第 1434 次会议，1977 年 6 月 6 日，第 101 页，第 42 段。

¹⁴² 同上，第 102 页，第 48 段；类似评论，弗罗斯塔，同上，第 102 页，第 45 段。

¹⁴³ 同上，第 102 页，第 51 段；类似评论，卡列-卡列，同上，第 102 页，第 46 段。

¹⁴⁴ 但不包括对若干国际组织相互间条约的保留函件。

¹⁴⁵ 同上，第 1451 次会议，1977 年 7 月 1 日，第 196 页。

¹⁴⁶ 《1977 年...年鉴》，第二卷，第二部分，第 116 页。

¹⁴⁷ 见上文第 105 段。

年的措辞，也不愿对国家和国际组织的权利作出任何区分，而这种考虑是值得商榷的)；作出这种限定本可消除保存机构的实际困难，同时又不致显著动摇保留对真正有关的国家和国际组织的“有用”影响。¹⁴⁸

110. 如果条约本身清楚确定哪些国家或国际组织有权成为缔约方，那显然就没有问题，至少“不开放”条约是如此；由欧洲委员会、¹⁴⁹ 美洲国家组织、¹⁵⁰ 非洲统一组织¹⁵¹ 等区域国际组织主持订立的条约通常属于这一类。对于没有清楚说明哪些国家有权成为缔约国的条约、包含“任何国家”等字的“开放”条约、¹⁵² 或谈判参与者商定此后可以加入的条约，¹⁵³ 情况就复杂得多。下列情况显然尤其如此：保存职能由某一国家行使，而该国不仅与一些国家没有外交关系，¹⁵⁴ 而且不承认某些宣布自己为国家的实体是国家。

111. 1997年《关于秘书长作为多边条约保存人的惯例摘要》用整章篇幅叙述秘书长确定“可以成为缔约方的国家和国际组织”的困难。¹⁵⁵ 法律理论家大都已强调了这些困难。¹⁵⁶ 关于特别报告员曾协商过的秘书长的交存通知，特别报告员指出，开放条约仅说明“所有国家”都应接到通知，但没有提供进一步细节，而其他条约则列出应接到通知的成员国和非成员国，无论非成员国有无观察员地位。¹⁵⁷ 奇怪的是，就此对委员会条约保留问题单作出答复的国家没有提及这方

¹⁴⁸ 值得一提的是，尽管联合国专门机构不是而且无权成为1947年《专门机构特权和豁免公约》“缔约方”，但它们的确收到关于一些国家对该公约规定所提具的保留来文。见《实践汇编》(ST/LEG/8)，第60—61页，第199—203段。

¹⁴⁹ 例如，见1996年5月3日版《欧洲社会宪章》K条第1款：“本宪章应开放供欧洲委员会成员签署”；或欧洲委员会1999年1月27日《腐败问题刑法公约》第32条第1款。

¹⁵⁰ 例如，见1996年3月29日《美洲国家反腐败公约》第二十一条。

¹⁵¹ 例如，见《禁止非法买卖野生动植物合作执法行动卢萨卡协定》第12条第1款。

¹⁵² 例如，见1973年《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》第十三条：“本公约开放供所有国家签署……”；或1986年《维也纳公约》第84条第1款：“本公约应持续对任何国家、由(……)纳米比亚以及具有缔约能力的任何国际组织开放加入”。又见1982年《联合国海洋法公约》第305条，其中规定《公约》开放不仅供“所有国家”签署，而且供(独立前的)纳米比亚以及自治国家和领土签署。

¹⁵³ 参较1969年和1975年的维也纳公约第15条。

¹⁵⁴ 参较维也纳公约第74条。

¹⁵⁵ 同前(前注79)，第五章，第21—30页，第73—100段。

¹⁵⁶ 除其他外，见Jochen a.Frowein, “Some considerations regarding the function of the depositary—comments on art 72, para:1(d), of the ILC’s draft articles on the law of treaties”, ZaÖRV 1967, 第533—539页和Shabtai Rosenne, “More on the depositary of international treaties”, 载于《美国国际法学报》，1970，第847—848页。

¹⁵⁷ 1997年7月7日关于日本对1996年8月28日《关于建立中东和北非经济合作与发展银行的协定》的保留的通知也发给巴勒斯坦常驻观察员代表团。根据该协定第53(a)条，巴勒斯坦有权成为协定缔约方。

面的任何特定困难，其原因可能是这个问题并非与保留特别有关，而是与保存职能关系更大。

112. 因此，特别报告员也认为不必提议就此通过一项或多项准则。¹⁵⁸

113. 与此恰成对照的是，尽管 1969 年和 1986 年维也纳公约（后者取其最广义的措辞）第 23 条第 1 款的规则有多大的问题和争议，¹⁵⁹ 这项规则无疑仍需转载于实践指南，可能再补充说明保留必须书面传递，同时在单一准则草案中提出这条总则以及关于传送对国际组织组成文书的保留的特别规则。¹⁶⁰ 上述草案的第一段的措辞可以如下：

2.1.5 保留的传递（第一段）

保留必须以书面形式传递给缔约国、缔约组织以及有权成为条约缔约方的其他国家和国际组织。

114. 后一项要求在《维也纳公约》中虽无明言陈述，但根据上下文显而易见，因为第 23 条第 1 款要求保留以书面形式提出，¹⁶¹ 该款还以十分简明扼要的方式将这一条件与传送保留的要求相挂钩。此外，如果没有保存人，保留的提出和传递需结合进行。¹⁶² 这也与惯例相符。¹⁶³

b. 对国际组织组成文书保留的特例

115. 1969 年和 1986 年维也纳公约第 23 条没有述及对国际组织组成文书保留的程序特例。但该条第 1 款规定的总则在此特例中必须予以澄清和扩充。

116. 根据第 20 条第 3 款：

¹⁵⁸ 尽管如此，特别报告员承认他的立场造成一个总体原则问题：委员会是否必须利用起草保留方面实践指南的机会，设法解决与保留有关的一般问题以及与条约法其他方面有关的问题？特别报告员提议对此作出切合实际的答复。如果解决悬而未决的问题能帮助解决与保留具体有关的问题，那么上述问题的答案就是肯定的，否则，答案应是否定的。然而，他欢迎委员会在这方面给他指导。

¹⁵⁹ 特别报告员在关于他的第一次报告的辩论之后指出，“委员会的协商一致意见是，1969 年、1978 年和 1986 年维也纳公约的有关条款不应修改”（《1995 年年鉴》第二卷第二部分第 487 段）。因此，如要偏离实践指南，需要有令人信服的理由。无论特别报告员觉得第 23 条第 1 款的规则多么令人不满，他认为在这一情况下上述条件没有得到满足。

¹⁶⁰ 见下文第 133 段：“如果现行条约是一国际组织的组成文书，或是设立有权接受保留的审议机关的文书，则对此条约的保留也必须传递该组织或机关”。

¹⁶¹ 见上文第 40 段。

¹⁶² 见下文（b）节。

¹⁶³ 参较联合国秘书长的“交存通知”。

“条约是一国际组织的组成文书时，除另有规定外，保留需经该组织主管机关接受”。

只有在该组织知道这项保留的情况下，主管机关才能作出决定，因此，保留必须传送该机关。

117. 头三位条约法特别报告员都忽视了这个问题，直到 1962 年沃尔多克在他的第一次报告中才述及这个问题。他提议订立关于“提出和收回保留的权力”的很长的第 17 条草案，其中第 5 款规定如下：

“然而，如果对一个国际组织的组成文书提出保留，而且这种保留没有得到该文书具体授权，这种保留就应传递有关组织秘书处首长，以便将保留可否接受的问题提交该组织主管机关审议”。¹⁶⁴

118. 沃尔多克表示，作出这一澄清是由于：

“注意到《秘书长的惯例摘要》(ST/LEG/7) 第 81 段的一个要点，该段指出：

‘如果所涉协定是一国际组织的组成文书，秘书长遵循的惯例和第六委员会的讨论表明，在有关国家成为缔约国之前，保留应提交该组织的主管机关。只有该组织有权解释其宪章，并确定某一项保留是否符合其规定。’”。¹⁶⁵

119. 起草委员会审议后，这一条款就从草案中消失了，¹⁶⁶ 可能是因为起草委员会成员认为，通过一个条款明言规定关于保留对组成文书的效果的决定必须由“有关组织主管机关”作出，¹⁶⁷ 使这一澄清变得多余。后来，似乎这个问题没有再提出。

120. 沃尔多克在 1962 年提问如下：三年前，印度对国际海事组织（海事组织）（原称政府间海事协商组织（海事协商组织））公约提出保留时，曾出现严峻的问题。联合国秘书长作为公约保存人，将印度在海事协商组织第一届会议开幕的当天提出的保留案文递交海事协商组织。他建议海事协商组织秘书处将这个问题提交海事协商组织大会决定。有人对此提出异议时，秘书长在一份条理清楚的报告中坚持认为，“这一程序（1）符合海事协商组织公约的规定；（2）符合一机关

¹⁶⁴ 《1992 年年鉴》第二卷 (A/CN.4/144, 第二章第 17 条第 5 款)，英文本第 61 页。

¹⁶⁵ 同上，评注第 (12) 段或第 17 条，英文本第 66 页。

¹⁶⁶ 同上，A/5209 号文件，国际法委员会提交大会的报告，第 18 条草案，英文本第 175—176 页。

¹⁶⁷ 第 20 条第 4 款草案，同上。

或机构可以转交保留的情况下的交存先例；(3)符合大会在上次就对多边公约的保留问题进行辩论时对这一特定情形表达的意见”。¹⁶⁸

121. 秘书长还指出，“如果现行多边公约为组织的组成文书，或是建立审议机关的文书，以往凡遇哪个国家对这种公约提出保留的情况，秘书长均将其提交有权对有关公约作出解释的机关”。¹⁶⁹ 例如，他说，1948 年美利坚合众国对世界卫生组织宪章提出的保留交给了世界卫生大会，¹⁷⁰ 下一年南非联盟和南罗得西亚对关税和贸易总协定(总协定)的保留交给了总协定缔约国。¹⁷¹ 秘书长在 1997 年《惯例摘要》中举了另一个例子，说明他在这方面的一贯做法：“德国和联合王国接受经订正的 1979 年 5 月 17 日关于设立非洲开发银行的协定时，提出该协定中没有设想的保留。秘书长作为保存人，适当地将保留转递银行，只有在银行通知他保留已得到接受之后，才同意保存批准书”。¹⁷²

122. 考虑到维也纳各公约第 20 条第 3 款规定的原则和通常遵循的惯例，¹⁷³ 似乎的确应该在一份准则草案中规定将对一国际组织组成文书的保留传递有关组织的义务。

123. 但关于这一规则的精确范围，有三个问题，其中主要的问题似乎没有疑问：

1. 准则草案应否说明（该说明列于 1962 年沃尔多克草案¹⁷⁴）保留必须传递有关组织秘书处首长？
2. 应否象秘书长在 1959 年《惯例摘要》中所述那样，说明如果严格而言，某一条约并非一国际组织的组成文书，但该条约设立了一个可就保留是否合法问题采取立场的“审议机构”，同一规则也应适用？¹⁷⁵

¹⁶⁸ 《对多边公约的保留：政府间海事协商组织》，A/4235 号文件，第 18 段。关于此事，又见 Oscar Schachter, “The question of treaty reservations at the 1959 General Assembly”, 载于《美国国际法学报》，1960 年，第 372—379 段。

¹⁶⁹ A/4235, 第 21 段。

¹⁷⁰ 又见 Oscar Schachter, “Development of international law through the legal opinions of the United Nations Secretariat”, 载于《英国国际法年鉴》，1949 年，第 124—126 页。

¹⁷¹ A/4235, 第 22 段。

¹⁷² 同前（上文注 79），第 59 页，第 198 段一脚注略。又见 Frank Horn, *Reservations and Interpretive Declarations to Multilateral Treaties*, T. M. C. Asser Instituut, The Hague, 1988 年，第 346—347 页。

¹⁷³ 但特别报告员必须承认，他仅熟悉联合国秘书长的保存惯例。尽管如此，他对此特别重视，因为目前秘书长无疑是其他国际组织组成文书的主要保存人。

¹⁷⁴ 见上文第 117 段。

¹⁷⁵ 见上文第 121 段。

3. 向一国际组织传递对该组织组成文书的保留，是否就不再有义务同时向有关国家和国际组织传递保留案文？

124. 关于第一个问题，特别报告员认为，这样的说明并无必要：即使函件一般是发给秘书处首长，但由于特定组织的特定结构，情况并非都如此。例如，就欧洲共同体而言，考虑到委员会的合议性质，这样的函件送交组织秘书长更为合理。¹⁷⁶ 此外，上述说明无具体价值：重要的是适当提请有关组织注意问题。

125. 如果严格而言，根据一条约设立的“审议机关”不是国际组织，那么同一规则应否适用于这样的机关？关于这个问题，1959年联合国秘书长报告的起草人很可能考虑到总协定的问题，特别是因为所举的一个例子与总协定有关。¹⁷⁷ 鉴于总协定已由世界贸易组织（世贸组织）取代，上述问题不再存在。但另一种情况仍然存在：某些条约，特别是裁军或环境保护领域的条约，设立了带秘书处的审议机关，而一些这样的审议机关不具备国际组织地位。¹⁷⁸ 虽然特别报告员不同意这种观点，但在实践指南中列入这一说明也许有用，不过有一项谅解是这一说明也应列入澄清维也纳各公约第20条第3款含义的准则草案。同一规则适用于对下列两种条约的保留似乎有理由：(一) 严格意义上的组成文书；(二) 设立监督机构协助实施条约的文书，虽然所设立的机构作为国际组织的地位可能会受到质疑。

126. 最后一个问题最难回答，但也具有最大的实际意义。与否定的答复相比，肯定的答复会加重保存人的负担。此外，秘书长的做法虽然似乎并非完全一致，¹⁷⁹ 但倾向于反方向。¹⁸⁰ 尽管如此，特别报告员认为，对组成文书的保留不仅应传递有关组织，而且应传递所有其他缔约国和缔约组织以及有权成为缔约方的国家和组织。

¹⁷⁶ 欧洲共同体认为不必答复委员会关于对条约的保留的问题单，特别报告员对此再次表示遗憾。

¹⁷⁷ 见上文第121段。

¹⁷⁸ 例如，见 Robin R. Churchill and Geir Ulfstein, “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, 载于《美国国际法学报》，2000年，第4号，第623—659页。一些法学家还认为，严格而言，国际法院不是国际组织。

¹⁷⁹ 早些时候的一个例子是，秘书长将（美利坚合众国对世界卫生组织宪章的）保留传递有关各国和有关组织，见 Oscar Schachter, “Development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat”, 载于《英国国际法年鉴》，1948年，第125页。又见《惯例摘要》(ST/LEG/8)，第51页。

¹⁸⁰ 然而，至少在一个情况下，提出单方面声明（相当于保留）的国家（联合王国）曾就其声明同设立一国际组织的协定（即1969年10月18日《关于设立加勒比开发银行的金斯敦协定》）签署国直接协商。（参较《截至2000年12月31日交存秘书长的多边条约》，联合国出版物出售品编号：F.O.I.V.5），第1卷，第482页，注8）。提出保留者还可主动同有关国际组织协商（参较法国对《关于设立亚洲—太平洋广播发展机构的协定》的保留，科伦坡，1977年8月12日一同上，第二卷，第298页，注3）。

127. 这一立场的论据有两条。第一，一组织接受保留，是否意味着成员国（和国际组织）反对某一项保留的可能性即被排除，这一点很不清楚。特别报告员在这个问题上没有最终采取立场，只有在委员会对能否反对条约明言允许的保留问题进行深入研究之后，才能就此作出决定。即使很有理由认为情况并非如此，现在提出这样的看法似乎也不成熟。第二，支持作出肯定答复的有一条很好的实际理由：即使保留送发组织本身，事实上作出决定的是该组织的成员国（或国际组织）。因此，重要的是应让它们知道保留的提出。采用两步程序是浪费时间。

128. 最后，毫无疑问，只有有关国际组织存在，换言之，只有条约有效，才会出现向有关组织传递对该组织组成文书保留的案文的义务。¹⁸¹ 尽管如此，可能出现的问题是：在组织切实成立之前，应否将这种保留传递通常为准备组成文书迅速切实生效而设立的“筹备委员会”（或任何名称的相应机构）。即使在许多情况下似乎需要就此作出肯定的答复，但难以一概而论，因为一切都取决于通过条约的会议授予筹备委员会的确切任务。此外，提及一条约设立的“审议机关”似乎已包涵这一可能性。因此，特别报告员不提议将此列于他建议补充准则草案的第二段。

2.1.5.

129. 第二段案文可如下：

“对一项作为一国际组织组成文书或设立有权接受保留的审议机关的现行条约的保留也必须传递该组织或机关。”

因此，准则草案 2.1.5 全文如下：

“2.1.5. 保留的传递

保留必须书面传递缔约国和缔约组织以及有权成为条约缔约方的其他国家和国际组织。

对一项作为一国际组织组成文书或设立有权接受保留的审议机关的现行条约的保留也必须传递该组织或机关。”

(二) 解释性声明

130. 似乎没有理由将关于传递保留的规则转用于可以口头提出的简单解释性声明；¹⁸² 因此，如果坚持要将这种声明正式传递给其他有关国家或国际组织，那就自相矛盾。如果提出声明者不这样传递其声明，该声明就可能不能产生所期

¹⁸¹ 如果根据联合国法律事务厅条约科递交特别报告员的资料，条约没有生效，这的确是联合国秘书长的做法，在这种情况下，他的处理方式与对待任何其他条约的方式一样。

¹⁸² 见上文第 88 段。

望的效力，但这完全是另一个问题。因此，似乎并无必要将关于这一点的澄清纳入实践指南。

131. 然而，对于有条件解释性声明，情况并非如此，因为这种声明需要其他国家或国际组织作出反应；¹⁸³ 关于提出这种声明的程序必须与保留所用程序相同。

132. 将关于这一点的准则草案列入实践指南，可以限制维也纳各公约第 23 条第 1 款的范围，通知只发给缔约国、缔约的国际组织和参与谈判的国家或组织，但不修改条文，因为该款条文并不涉及解释性声明。然而，特别报告员认为，这一细微改动，虽然本身具有积极作用，可能会造成混乱，而且鉴于各种文书通常难以彼此区分，订立不同的通知程序未免有些牵强。

133. 因此，他认为，第 2.4.2 条准则草案¹⁸⁴ 可用基于第 2.1.5 条准则草案案文¹⁸⁵ 的一段来补充，并也可列入上文提议补充第 2.1.5 条准则草案的关于传递对国际组织组成文书的保留的特别规则。草案全文如下：

“2.4.2. 有条件解释性声明的提出

有条件解释性声明必须书面提出。

必要时，有条件解释性声明必须以同样方式予以正式确认。

有条件解释性声明必须书面传递缔约国和缔约组织以及有权成为条约缔约方的其他国家和国际组织。对作为一国际组织组成文书或设立有权接受保留的审议机关的现行条约的保留也应传递该组织或机关。”

[(b) 保存人的义务]

¹⁸³ 见上文第 84 段。

¹⁸⁴ 该准则草案头两段见上文第 87 段。

¹⁸⁵ 见上文第 113 段和第 129 段。