

国际法上的跨界损害 之 国家责任

林灿铃 著



GUOJI FAZHANGDE
KUAJIE KUNHAI
ZHI GUOJI AZEREN

华文出版社

国际法上的跨界损害
之
国家责任

林灿铃 著

华文出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际法上的跨界损害之国家责任/林灿铃著. —北京:
华文出版社, 2000. 8

ISBN 7-5075-0316-X

I. 国… II. 林… III. 国际法-国家责任-研究
IV. D992

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 67434 号

华文出版社出版

(邮编 100800 北京市西城区府右街 135 号)

网址: <http://www.hwbs.com>

电子信箱: webmaster@hwbs.com

电话(010)83086853 (010)83086663

新华书店经销

北京忠信诚胶印厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 10 印张 230 千字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

*

印数: 0001—3000 册

定价: 19.00 元

**此书献给
我敬爱的父亲
林江贵先生**

——林灿铃

内 容 提 要

当今世界,科学技术发展的突飞猛进,在给人类社会的发展以巨大推动的同时,也给人类社会带来了各种各样的危险和损害。这些以科学技术为起因的跨界损害,对国际法提出了一个崭新而又亟待解决的问题。本书结合当前的世界情势以及发展趋势,首先,在概述传统国家责任理论的基础上,对新形势下国际社会出现的传统理论所难以解决的问题和在新形势下传统理论所表现出来的局限性进行全面的考察,从法理上阐明在跨界损害的国家责任领域导入严格责任的必要性和客观趋势。而后结合有关国际条约对跨界损害的国家责任以及国家在跨界损害领域为域外私人行为承担责任的法律依据进行了探讨,并结合联合国国际法委员会的《关于国际法不加禁止行为所产生的损害性后果的国际责任条款草案》,就跨界损害领域中国家的国际合作义务之内容、方式及其重要性进行了论述。最后指出跨界损害的国家责任是传统国家责任理论的突破和发展,是人类社会发展的需要。阐明作为传统国家责任制度的补充和发展,“跨界损害的国家责任”之目的和作用不是削弱国家责任制度而是对国家责任制度的进一步完善!

序

二十世纪末,国际政治和国际经济关系发生了重大变化。国际法也有了较大的变化和发展。特别是国际经济法、国际环境法和国际人权法已成为国际法发展中的热点和焦点问题,备受人们的关注。国际法在国际环境法、危害人类和平及安全治罪法、国家责任、国际法不加禁止行为所产生的损害性后果的国家责任等方面的立法和实践都有较大的发展。尤其是国际环境法的发展引起人们的热切关注,值得我们下大力去加以研究。

当前,航天、生化和通讯是目前世界上三大尖端技术,领导科技新潮流。科技的发展给人类社会带来利益,同时也带来各种各样的危害和损害。这里便涉及到国际法中的国家责任问题,也使国家责任日趋复杂化。这一问题早已超出了传统国际法中的国家责任范畴,成为国际法学界讨论的重要问题。

保护环境、防止跨界损害,已经成为国际社会的共同利益和共同责任,如何预防和减少跨界损害、致力环境保护已经成为国际政治、更是国际法的主要课题。今日的国际法在诸如关于环境保护的国家义务、为防止损害发生的预防标准、为避免发生国际争端而进行事前磋商等方面,都在进行着不懈的努力。作者知难而上,勇于担负起国际法工作者义不容辞的责任,选择了这一命题进行深入的探索和研究,结合当今和国际法发展的动态进行论述,无疑使本书具有相当重要的理论学术价值和十分重要的现实意义。本书理论与实践相结合,采用辩证唯物主义的观点,对传统国际法理论与当今国际法理论的发展进行比较、对现实实践和重要判例进行分

析研究,同时又兼顾我国的现状与发展,进行了深入浅出的分析和论述。特别是结合这一问题的现状与发展,对跨界损害之国家责任的性质和法律基础进行了论证,对严格责任理论进行了深入探讨。对国家责任、个人责任、跨界损害的国家责任与传统国家责任的关系的论述也不无独到之处。本书所涉及的问题在我国,在世界上都是一个崭新的重大课题,涉猎者甚少,从国际法角度研究跨界损害之国家责任的成果更殊为寥寥。这正说明了本书的学术价值和作者的开创性。虽然,书中尚有不足之处,有待进一步的研究探讨和完善,但作者在研究中能取得这样的成果是值得十分肯定和赞扬的。毋庸置疑,本书是国际法和国际环境法园地中的一株新葩。

兹值书稿付梓之际,作为导师,极为欣喜,援笔作序,以共勉之。

周忠海

2000年5月18日

前 言

法者，天下之公器也。变者，天下之公理也。是故，法之当变，变而日进也。

众所周知，传统国际法的国家责任主要限于所谓国家违反对外国人待遇方面的义务的后果，也就是主要涉及一国对其领域内外国人及其财产造成损害的责任。这种情况所反映的乃是过去时代资本输出国为维护其海外投资和侨民利益的目的和法律主张。很显然，传统国际法的国家责任掺杂着帝国主义、殖民主义的色彩，它们利用它们所创立的原则规则和规章制度，为自己的侵略和剥削利益服务。正是“从十七世纪格老秀斯时代至今三百余年来，在国际法方面虽有不少有价值的成果，但其中的许多原则、规范反映的是资产阶级、殖民主义，特别是帝国主义的利益和要求。”^①

在联合国国际法委员会讨论“国家责任”这个项目时，墨西哥国际法学者卡斯坦尼达说，“整个关于国家责任的法律仅仅是用来掩盖和保护帝国主义时期国际寡头的帝国主义利益的。”^② 美国国际法学者杰塞普也承认，“关于国家对外侨受损害的责任的国际法

① 宦乡：《为创建新中国的国际法学而努力》，载《中国国际法年刊（1982）》，中国对外翻译出版公司 1982 年 11 月版，第 4 页。

② 卡斯坦尼达：《欠发达国家与国际法的发展》，载《国际组织》第 15 卷第 1 期英文版第 39 页。转引自王铁崖《第三世界与国际法》，载《中国国际法年刊（1982）》，中国对外翻译出版公司 1982 年 11 月版，第 30 页。

发展史……是‘帝国主义’或‘金元外交’历史的一个方面”。^①因此,“这方面的法律遭到了挑战,有根本改变的必要”。^②国家责任不单纯是国家外侨受损害应赔偿的问题,它涉及到国家的主权问题。主权国家相互是独立、平等的,它们之间的国际关系必须建立在对等的权利义务基础上。如果一国违反了自己所承担的国际义务,它就应该对自己的违法行为承担责任。

在新的时代,新的国际关系中,传统国家责任法必须加以变动。

因应时代要求,二十世纪六十年代以后,联合国国际法委员会开始从新的角度对国家责任问题进行编纂。1963年,国际法委员会就国家责任专题的研究方向确定了三项原则:1. 优先编纂国家责任的一般国际法原则;2. 同时考虑某些领域的国际实践,尤其是有关对外国人损害的国家责任方面的实践;3. 兼顾与国家责任有关的其他国际法方面的发展。在1996年5月6日至7月26日的国际法委员会第48届会议上最后完成全部条款一读的《国家责任条款草案》,将国家责任扩大到由于国家一切不法行为而产生的责任,从而从根本上改变了国家责任规则所调整的范围。国家责任不仅包括损害外国人的的人身和财产、侵害外国的环境和自然资源等一般国际不法行为所产生的责任,而且还包括国家对其所犯的国际罪行所负的责任,如侵犯他国主权、从事侵略战争、严重违反国际人道主义法、破坏国际和平与安全等国际罪行的责任。这无疑是对国家责任法的一个突破和发展。

王铁崖先生在其《国际法当今的动向》一文中指出,“近代国际

① 杰塞普著:《国际法》,1948年英文版,第96页。转引自王铁崖:《第三世界与国际法》,载《中国国际法年刊(1982)》,中国对外翻译出版公司1982年11月版,第30页。

② 王铁崖:《第三世界与国际法》,载《中国国际法年刊(1982)》,中国对外翻译出版公司1982年11月版,第30页。

法从 1618 年到 1648 年欧洲 30 年战争结束时的威斯特伐利亚公会算起,近代国际法学从 30 年战争尚在进行中号称国际法鼻祖的格老秀斯名著《战争与和平法》1625 年发表算起,都已经有一百几十年的历史表明,国际法是在不断地发展的,而这个发展是与整个国际关系的发展分不开的。近代国际关系的发展深刻地影响着近代国际法的发展。……目前,国际法是处在动的状态,是从旧的传统国际法向确立新的现代国际法的过渡中。我们要从当前国际关系的主要特征来探讨国际法当今的动向。”^①

一切都在变动之中。两次世界大战改变了世界秩序,战后的国际关系也必然反映在当代国际法上。作为国家之间行动准则和规范的国际法,所反映的理应是保护全世界各个国家共同利益的法律制度,国际法中的国家责任制度更应如此。

当今,世界科学与技术的发展突飞猛进,给人类社会的发展以巨大推动,这是令人鼓舞的。世界各国为了确保经济的繁荣与发展,确保社会的安全与稳定,无不致力于高科技的研究和应用。但与此同时,它给国际社会也带来了不少困扰和危险,给人类社会带来了各种各样的损害。近几年来,国际上连续发生的由现代工业和科技活动引起的灾难性事故,例如:核电厂发生泄漏、爆炸事故,对邻国造成核污染;空间物体失控而坠入他国境内造成人身、财产的损害以及环境的污染;油轮在海上发生事故,造成大面积海域的油污,严重影响海洋生态资源或渔业;跨界水资源的污染以及大面积的工业酸雨,等等,无不令人震惊而引起国际社会的关切。所有这些都涉及到国际法的国家责任问题,致使国际法上的国家责任问题越来越复杂,同时也越来越受到人们的重视。

起因于现代科学技术的发展和自然资源的开发和利用的活

^① 王铁崖:《国际法当今的动向》,载邓正来编:《王铁崖文选》,中国政法大学出版社 1993 年 3 月版,第 1—3 页。

动,于人类目前的发展阶段而言,对于社会经济发展必不可少,可能给人类带来利益,但又可能对社会、对邻国居民、财产和环境造成严重的跨界损害。因而,这类具有潜在危险性的活动目前虽然并不是国际法所明文禁止的,但它提出的却是一个新的法律概念或法律原则,它看起来十分抽象而且复杂,但在国家关系中却变得越来越突出,在国际活动中可能被援引来支持或反对一个国家的某一行为,实际上它与当今国际交往有着密切的关系。就我国的情况来说,我国的航天事业无疑已经有了很大的发展,是世界上少数几个具有空间能力的国家。我国的卫星发射技术已进入了国际市场。此外,我们有时还有必要进行穿越别国领土或公海的运载工具试验。这些活动一旦失误,就有可能对别国人员和财产造成损害,从而产生国家责任。虽然我国加入了《关于各国探索和利用包括月球和其它天体在内外层空间活动的原则条约》、《营救宇宙航行员、送回宇宙航行员和归还发射到外层空间的实体的协定》、《空间实体所造成损害之国际责任公约》、《关于登记射入外层空间物体的公约》、《核事故或辐射紧急情况援助公约》、《及早通报核事故公约》等国际责任公约。但公约制度并不足以适用于所有可能发生的情况,有的国家也可能并未参加公约,这时就有必要从习惯国际法的角度来研究损害责任问题。例如 1974 年,苏联核动力卫星宇宙—954 号坠毁,碎片散落在加拿大境内。为此,加拿大向苏联要求赔偿,不仅依据两国都参加的外空公约,而且将损害责任作为一般国际法原则加以援引,从而有助于加强求偿方的立场。在民用核活动领域,最近几年我国也已起步,包括建设核电站、国际间运输核材料以及与外国进行核能方面合作等,这些活动也往往会涉及核事故可能引起的责任问题。前苏联切尔诺贝利核电站事故发生后,核活动造成域外损害的潜在威胁,引起了国际社会的强烈关注。在国际原子能机构主持下,在很短时间内就完成了两项有关核活动的国际公约,即《核能事故及早通报公约(1986 年,维也纳)》和《核事

故或辐射紧急情况援助公约(1986年,维也纳)》,这两个公约我国都参加了。此外,我国邻国众多,国际河流或共同水域的利用中也可能与有关国家产生责任问题。在海洋开发、环境污染等方面,一国的活动给别国造成损害的事例是相当多的,特别是科学技术的发展要利用外空、海底,因而产生的问题也就更多。

所有这些都有一个共同的特征,就是从现行国际法来看,都是法律所允许的或是未加禁止的,因而被认为是合法的活动。鉴此,传统国家责任——以不法行为为基础的国家责任,于当今的国际社会现实,已经显露出它的局限性,已不能完全运用它来调整当今国际社会所出现的这种法律关系——国际法不加禁止行为所造成的跨界损害的国家责任。

毋庸置疑,这类活动所导致的跨界损害的严重后果,已影响到人类的政治、科技、经济生活等各个方面,正严重威胁着人类的生存,尤其是像大面积的环境污染。环境是影响人类生存和发展的各种自然因素和社会因素的总和。保护环境同维护和平、为保护人的尊严和基本权利而为全人类创造生存条件同样重要,因而,视环境污染为一种无国界限制的国际性犯罪已是一种趋势。可以说,随着全球环境意识的增强,跨界损害问题已从局部的、区域性的具体法律问题发展成为带有普遍性的国际法问题了。所以,保护环境、防止跨界损害已经成为国际社会的共同利益和共同责任,如何预防和减少跨界损害、致力环境保护已成为当今国际社会面临的重大任务之一。自二十世纪七十年代以来,跨界损害问题不仅成为国际政治更是国际法的主要课题。二十世纪八十年代末,随着冷战空气日益稀薄的同时跨界损害问题显得越来越突出,越来越重要。对于地球环境负荷的不断增大,不论是谁都能一目了然地看到其问题的严重性。因应此种趋势,今日的国际法在诸如关于环境保全的国家义务、为防止损害发生的预防基准、为避免发生国际争端而进行事前磋商等方面,都正在进行着不懈的努力。

1973年,国际法委员会决定,可以在完成对国家的国际不当行为产生的责任的研究之后,进行对所谓危险责任的研究和编纂工作,也可以同时但分开进行对这两个专题的研究。^① 鉴于这类行为不同于一般的国际不法行为,联大决定将这类问题作为单独议题列入国际法委员会议程。1976年12月15日,联合国大会通过第31/97号决议,敦促国际法委员会尽快研究审议“国际法不加禁止的行为所造成的损害性后果的国家责任问题”。根据联大的要求,国际法委员会从1978年第30届会议开始,将该问题列入工作计划,并任命了专题特别报告员。

通过不懈的努力,1994年国际法委员会第46届会议和1995年第47届会议终于一读暂时通过了《关于国际法不加禁止行为所产生的损害性后果的国际责任》的部分条款草案及其评注。并于1996年7月19日和25日的国际法委员会第2465次会议和第2471次会议上,由专题工作组提交了附载有22条条款草案及其评注的显示有关这个专题工作实质性进展的展示本专题全貌的《关于〈国际法不加禁止行为所产生的损害性后果的国际责任条款草案〉的报告》,以提请各国政府就此发表意见。

与此同时,以1972年斯德哥尔摩世界人类环境会议、1982年第三次联合国海洋法会议为契机,国际社会针对这些具有高度危险性的、污染性强的活动,先后出台、制定了如《空间实体所造成损害的国际责任公约》、《核能利用方面的第三方民事责任公约》以及《防止海洋石油污染和赔偿公约》等以严格(无过失)责任原则为基础的条约。尽管如此,但在这个以科学技术为起因的跨界损害的国家责任新领域,究竟是以传统的责任理论追究其管理者国家的国际法责任呢,还是以实施了这些活动的国家的国内法追究事故直接责任者的赔偿责任呢?迄今尚无一个统一的妥善的解决办

^① 参见《国际法委员会年鉴》(1973),第2卷,第169页。

法。许多问题也还没有定论,如这种责任的基础、性质、内容、形式、后果以及同传统国家责任之间的关系等。

综上所述,基于这个问题的理论研究价值和实际意义,结合当今世界情势和国际法发展的动态,本书拟从以下几个方面对跨界损害的国家责任问题进行探讨,以期抛砖引玉。

首先,第一章“国家责任理论的发展及其新领域”,在概览传统过失责任理论的基础上,结合当前的世界情势和国际法的发展趋势,对过失责任理论存在的理由和意义、以及在新形势下出现的过失责任理论所难以解决的问题和在新形势下过失责任所表现出来的局限性进行全面的考察。

接着,在第二章“跨界损害之国家责任的法律基础”中,结合有关国际条约和案例,对社会产业化、技术化进程中出现的起因于科技的跨界损害进行剖析,在对‘隐藏高度危险性活动’所产生之跨界损害进行探讨的基础上,从法理上对严格责任理论进行了探讨,阐明在跨界损害的国家责任领域导入严格责任原则的必要性和客观趋势。

第三章“跨界损害的国家责任”,是结合对规定国家在外空活动领域承担跨界损害责任的有关国际公约,特别是有关公约的出台背景及其审议过程进行考察和分析的基础上,对跨界损害的国家责任性质进行了论述。

第四章是“域外私人行为的国家责任”。私人行为造成域外损害是客观存在的现实,那么,国家在跨界损害领域中如何以及在什么程度上为域外私人的损害行为承担国际责任呢?本章结合有关国际条约对域外私人行为的法律归责性进行了探讨。

第五章“国家在跨界损害领域的国际合作义务”,主要结合联合国国际法委员会的《关于国际法不加禁止行为所产生的损害性后果的国际责任草案》以及有关国际判例论述了在预防跨界损害领域中国家的国际合作义务的内容和方式,并强调在跨界损害领

域国家之间加强国际合作的重要性。

最后,在结论部分,指出跨界损害的国家责任是传统国家责任理论的发展和突破,是社会发展的需要。阐明作为国家责任制度的补充和发展,“跨界损害的国家责任”之目的和作用不在于削弱传统国家责任制度而在于进一步的完善!

离开责任去谈权利,乃是一种妄谈,一种谬论。

如上所述,国家责任历来是国际法上非常重要、也是非常困难的问题。外交实践中涉及国家责任的场合很多,例如,我们经常看到和听到的外交照会或声明中经常提到的对某种状况所产生的严重后果对方必须承担全部责任,就是指的国家责任问题。而这个问题在我国国际法学界却研究得比较少,关于这方面的文章、著作不多,在所有的国际法教科书上也只有一章,有的甚至只有一节,而且所讲的大多也仅限于传统国际法的国家责任。我曾到北京图书馆去查询过有关这方面的资料,的确如此,我烦请代为手工查询资料以防遗漏的图书馆工作人员,努力的结果是对我摇摇头、摆摆手,不无感慨地对我说,“林老师,您来填补这项空白吧!”面对这种情况,我在感到似乎是一种悲凉的感觉的同时,意识到作为一个国际法的研究者肩上的重担,“堂堂中华,泱泱大国,……”我在充分认识到研究这个问题的难度和意义后,决定知难而进。在导师的亲切指导和鼓励下,我开始了本书的写作。今日展现于读者面前的拙作,可谓是“虽为沧海之一滴,却偿学子一夙愿”,倘若能为本领域的探索和研究起到添砖加瓦的微效,此愿足矣。

目 录

前 言	(1)
第一章 国家责任理论的发展及其新领域	(1)
第一节 国家责任概述	(2)
一、国家责任制度的意义	(2)
二、国家责任定义	(4)
三、国家责任形式	(8)
四、国家责任制度的特征	(15)
第二节 传统国家责任对跨界损害的意义	(17)
一、国家责任的构成要件	(18)
二、“过失责任论”的局限性	(22)
三、传统国家责任对跨界损害的意义	(24)
第三节 国家责任理论的发展	(26)
一、国家责任理论的历史演变	(27)
二、国际法委员会关于“国家责任”的编纂	(30)
第四节 国家责任的新领域——跨界损害责任	(41)
一、传统国家责任与跨界损害责任	(43)
二、跨界损害的界定及其特征	(46)
第二章 跨界损害之国家责任的法律基础	(54)
第一节 严格责任的产生	(55)
一、严格责任产生的社会背景	(56)
二、严格责任的形成过程	(58)
三、严格责任的内容和特点	(61)

四、严格责任适用于国家责任领域的理由	(66)
第二节 严格责任的法理依据	(71)
第三节 严格责任的条约基础	(79)
一、航空器所造成的损害	(80)
二、和平利用原子能的第三者损害	(81)
三、海洋油污损害	(84)
四、空间实体所造成的第三者损害	(87)
第四节 严格责任的司法实践	(89)
一、特雷尔冶炼厂案	(89)
二、核试验案	(93)
第三章 跨界损害的国家责任	(100)
第一节 概述	(100)
第二节 损害的性质与范围	(104)
一、直接的有形损害	(105)
二、关于精神损害	(108)
三、损害确定的准则	(109)
四、前苏联核动力卫星的损害事故	(111)
第三节 责任当事者和责任原则	(116)
一、责任当事者	(116)
二、责任原则	(124)
第四节 求偿程序	(133)
一、求偿当事者	(133)
二、外交上的求偿程序	(137)
三、求偿委员会的解决	(139)
第五节 跨界损害的国家责任性质	(141)
一、国际法上的危险责任主义	(141)
二、跨界损害之国家责任的性质及其特点	(143)
第四章 域外私人行为的国家责任	(148)