论国际责任的承担

吴 慧

摘 要 每一国际法主体都应因其国际不法行为而承担相应的国际法律责任。1999 年 5 月 7 日,我国驻南联盟使馆遭到以美国为首的北约的导弹袭击,使国际责任制度为国人所关注。国际法中的国际责任制度一直处于发展之中,尚未形成统一的国际公约。承担责任的主体主要是国家,也可以是国际组织等其他国际法主体;承担责任的形式主要有停止不法行为和赔偿,后者包括恢复原状、补偿、满足、承诺并保证不重复等;促使责任承担的方法包括法律方法和政治方法。当一国际不法行为产生,受害者要求不法行为者承担何种形式的责任,如何让其承担责任,要视具体情况而定。

关键词 国际责任 国际不法行为 责任主体 责任形式

在国际关系中,违反国际法的行为和事件时有发生。国家必须对自己的国际不法行为承担责任是一个敏感而复杂的议题。今年 5 月 7 日,我国驻南联盟使馆遭到以美国为首的北约的导弹袭击,造成使馆馆舍被毁,记者和外交人员伤亡的惨剧。美国这一公然违反国际法的行为震惊世界,更激起我国民众的愤慨。我国政府发表了严正声明,要求以美国为首的北约承担全部责任,并提出道歉、调查、公开调查结果、严惩肇事者的具体要求。不久前,中美两国政府又就赔偿问题进行了磋商。但我国民众中,对是美国还是北约承担责任,承担何种形式的责任,以及如何让其承担责任,意见纷呈。一时间,"国际责任"这一法律术语成为大众非常熟悉的字眼。

国际责任长期以来一直是国际法中的一项重要制度。联合国国际法委员会早在 1949 年第一届会议上,就选定"国家责任"作为适于编纂的专题之一。1953 年,联合国大会通过决议,要求国际法委员会在认为可行时立即着手编纂关于国家责任的国际法原则。国际法委员会自 1955 年始着手研究国家责任专题。经过数十年的不懈努力,国际法委员会终于在 1996 年 7 月 12 日,一读暂时通过《国家责任条款草案》。[①]该草案分为三大部分:1、国家责任的起源;2、国家责任的内容、形式与程度;3 争端的解决。该草案形成的历时之久,本身已说明国家责任制度的敏感性和复杂性,而且就这一草案,各国政府及学者仍有不同看法。[②]目前,草案还没有形成国际公约,但它反映了国际法中国家责任制度的最新发展。因此,笔者就我国驻南使馆遭袭击一案产生的责任问题,结合《国家责任条款草案》,对国际责任制度中,承担责任

的主体、承担责任的形式以及责任承担的方法作一阐释及评析。

一、承担国际责任的主体

袭击我驻南使馆系以美国为首的北约所为。美国是行为的实施者，是直接责任国，理应承担责任。但轰炸南联盟是北约（北大西洋公约组织）这一政府间的国际组织采取的行动。北约本身是否也应承担责任？在此作一法理上的探讨。

依据国际法中的国际责任制度，凡是国际法主体，如果违反了自己所承担的国际义务，就应承担相应的法律责任。现代国际法中，国家不再是唯一的主体，政府间的国际组织及争取独立的民族也是国际法主体。因此，承担责任的主体可以是国家，也可以是政府间的国际组织及争取独立的民族。国际法院在1949年“关于为联合国服务而受损害的赔偿案”的咨询意见中，肯定了国际组织的国际求偿权。权利和义务是对等的，因此，当一个国际组织以自己的名义实施了国际不法行为，它应为其行为承担责任。

但是实践中，国际组织承担法律责任的情况鲜见。究其原因，有以下几方面：首先是国际组织在现代国际社会中的地位使然。一方面，目前国际社会中不存在世界政府，即使象联合国这样的普遍性国际组织（会员国188个），也是以尊重会员国主权平等为其基本原则的。国际法并没有改变“平等者之间的法”的特性。因此，出现违反国际法的情况时，仍是靠国家单独或集体的力量来保证法律的实施。另一方面，尽管国际组织与国家作为国际法主体的地位平等，但国际组织是国家进行合作以发挥单个国家难以发挥的作用而产生的。客观上，单个国家很难与犯有国际不法行为的国际组织抗衡，追究该组织的法律责任。其次，现代国际法律制度在促使实施不法行为的国际组织承担法律责任方面有明显的局限性。国际法的强制力在不断增强，这是一个不争的事实。近期出现的国际组织或国际公约都设立了较为完备的解决争端的机制。例如1994年生效的《联合国海洋法公约》其附件9确定了政府间的国际组织在特定条件下可以成为国际海洋法法庭的诉讼当事方。但是最具影响力的国际司法机构——国际法院，其诉讼当事方仅限于国家。[③]联合国1998年7月召开罗马大会通过的《国际刑事法院规约》规定，将要成立的国际刑事法院也只是专门处理自然人刑事犯罪的国际司法机构。[④]依据联合国安理会决议分别于1993年和1994年设立的前南斯拉夫国际法庭和卢旺达国际法庭，同样只是惩治犯有反人道罪的个人。因此，通过司法途经使国际组织承担法律责任不太现实。再次，明确国际组织的法律责任，在学理上还没有得到重视。一些学者在国际法著作中论及国际责任时，往往只谈国家责任。[⑤]联合国国际法委员会多年来一直致力于国家责任的编纂工作，国际组织的责任问题还没有提到议事日程上来。其1996年一读通过的《国家责任条款草案》第一部分标题是“国家责任的起源”，其第三条规定：“一国的每一国际不法行为引起该国的国际责任”。这并不意味着国家责任与国际责任是同一语，恰恰表明国家责任只是国家作为责任主体时产生的国际责任的一种，国际组织同样可作为主体产生国际责任。最后，国际组织作为国际责任的主体有其自身特点：在承担责任的能力方面要受其基本文件的限制，是有限的责任主体；而且由于其成员是在国际法上同样具有主体资格的主权国家，对一国际不法行为，直接行为国与国际组织本身如何来确定、划分自己应承担的责任存在困难。如我驻南使馆遭袭击后，一些北约成员国声称自己事先对此事不仅没参与也不知晓，与我们一起谴责美国。

如上所述，国际组织的法律责任制度尚不明确、完善，不易实际操作。就我驻南使馆遭袭击一案，中国政府对北约应承担何种国际责任采取较审慎的态度是现实的。但并未排除北约也应承担国际责任。我国政府5月8日的声明及我国驻联合国代表提出的请求，都要求北约和直接有关各方承担全部责任。事实上北约及美国之外的其他成员国也承担了有限的责任。[⑥]该案警示世人，应加强对国际组织的法律责任制度的研究，这不仅对国际组织重要，间接地对国家也具有重要意义，因为关于国际组织责任的法律的发展也会影响关于国际责任的法律。[⑦]

二、承担国际责任的形式

国际法主体的国际不法行为一经确定，就要产生国际责任，造成法律后果。从法的角度而言，即受害者产生特定的权利，实施国际不法行为者必须承担相应的义务。这种新的权利义务关系的表现形式，一般称之为国际责任的形式。[⑧]前已提及，我驻南使馆遭袭击后，我国政府严正要求以美国为首的北约应就此事正式、公开道歉，进行调查，公布调查结果，严惩肇事者。这是作为“受害国”拥有的合法权利。[⑨]这四项要求中，道歉、严惩肇事者是国际责任的具体形式，进行调查及公布调查结果，是因为双方在此事件的性质认定上(是故意、过失还是意外)存在分歧而提出的。当时有人提出疑问，这四项要求是否足够？我国政府为什么没提出赔偿要求？在此有必要就国际法中承担责任的形式作一分析。

在国际实践中，国际责任常被分为政治上的责任、物质上的责任和道义上的责任，与此相适应，承担责任的形式为限制主权、赔偿和道歉。但在国际法上，国际责任是一种法律责任，不论何种形式，体现的都是国际法上的权利义务关系。

目前，在国际法上，对国际责任的形式并没确定统一而明确的规则，在学者的著作中，象赔偿、恢复原状、道歉、刑事责任等概念用得也很混乱。联合国国际法委员会在《国家责任条款草案》中归纳了停止不法行为和赔偿的形式，并就国际不法行为和国际罪行应承担的责任形式作了程度上的区分。[⑩]

(一) 停止不法行为

当国际不法行为不是某个具体行为或事件，而是一个持续不断的行为时，受害国首先关注的、最现实而急迫的是行为国停止不法行为。《国家责任条款草案》第41条规定：“其行为构成具有持续性质之国际不法行为的国家有义务停止该行为，但不影响其已经引起的责任”。将停止不法行为作为单独的一项法律义务加以确定，是从国际社会的现实状况出发的。当一国际不法行为具有持续性时，为避免更大损害后果发生，要求不法行为国首先停止侵害最为必要，至于该行为产生其他法律后果如赔偿，一般在事件终结后进行。

(二) 赔偿

《国家责任条款草案》第42条第1款规定：“受害国有权从实行了国际不法行为的国家获得以恢复原状、补偿、满足以及承诺和保证不重复的方式单独或配合提供的充分赔偿”。可见，赔偿在此是个集体概念，恢复原状、补偿、满足以及承诺并保证不重复是赔偿的具体形式。这些形式可以单独使用，也可以合并使用，视需要而定。

赔偿是国际不法行为的最直接的法律后果。国际常设法院认为，“破坏国际约定就产生以适当形式给予赔偿的义务，这是国际法的一条原则”，这项原则以后一直得到重申。[⑪]《国际法院规约》第36条规定，国家发表声明接受国际法院的强制管辖权，该强制管辖权的范围包括“因违反国际义务而应予

赔偿之性质及其范围……之一切法律争端”。但由于具体案件各异，国际法无法对赔偿的标准明确划定。在1927年德国诉波兰的“霍茹夫工厂案”中，国际常设法院在判决书中指出：“赔偿必须尽可能消除非法行为所造成的一切后果和重建该行为未发生时可能存在的形势。恢复原状，如果不可能的话，给以相当于恢复原状所需要的赔款。如果需要的话，在恢复原状或给予相当于恢复原状的赔款尚不能足以弥补损失时，则判以损害赔偿。这就是借以确定违反国际法的行为所应给予赔偿的数目的原则”。这一表述，在国际司法实践中，常被认为是确定不法行为所造成的损害赔偿责任的指导性原则[12]。此外，《草案》第42条第2—4款还要求，在确定赔偿时，还应考虑到受害国或其有关国民对损害后果是否有过失、或故意的行为或不行为，如果这种情况存在，则行为国的责任应减免；在任何情况下，赔偿不得导致一国居民丧失其维持生活的手段；不法行为国不得援引其国内法的规定作为不提供赔偿的理由。

1、恢复原状

受害国依据国际法有权促使不法行为国恢复原状，即恢复实行不法行为以前所存在的状况。这是最普遍、最直接引用的一种赔偿形式。但恢复原状不是绝对的，要受一定条件的限制(《草案》第43条)：首先，恢复原状并非实际做不到，而是事实上可行的。其次，恢复原状不得违背一般国际法的强制性规范，如受害国不得以武力或武力相威胁，要求不法行为国以恢复原状的方式给予赔偿。第三，恢复原状获得的利益不得与不法行为国的负担完全不成比例。第四，恢复原状不致严重危害不法行为国的政治独立或经济稳定；反之，如果不恢复原状，受害国也不会受到类似影响。但是，如果某一国际不法行为已构成国际罪行，则受害国要求恢复原状不受第三、第四条件的限制(《草案》第52(a))。

2、补偿

在受害国所受到的损失没有以恢复原状方式得到补偿的条件限制下，受害国有权从不法行为国获得补偿(《草案》第44条第1款)。补偿是最经常采用的赔偿方式。但补偿的计量尺度在国际司法实践中差异很大[13]。间接损失，包括利息或利润是否补偿？损失如何计算？是十分复杂的问题。在1978年前苏联954号核动力卫星坠毁案中，加拿大对因坠毁给本国领土造成的污染要求补偿，提出：“在计算补偿额时，加拿大认为，根据一般国际法原则所确立的有关标准，(苏联)应当对加拿大作出公正的补偿，包括所有合理的费用、以及合理的准确性所推算出来的费用”。[14]在1923年露西坦尼亚号案中，美德混合求偿委员会首席委员帕克指出：在一国因其国民伤亡要求不法行为国赔偿时，“赔偿的基础不是死者其肉体和生命的损失及其财产上的损失，而是求偿人因死者的死亡所受到的损失。估价赔偿数额的公式是：(a)求偿人可能得到死者的赡养+(b)求偿人为死者的教育、监护所付出的金钱价值+(c)求偿人及死者亲属因死者死亡所受到的精神打击”。[15]《国家责任条款草案》第44条第2款明确：“补偿包括受害国所蒙受的，可从经济上加以估价的任何损失，可包括利息，并在适当情形下包括利润损失”。但应注意，这里的补偿一般不包括惩罚性补偿。

3、满足

由于受害国有权要求不法行为国为其不法行为所造成的损害提供充分赔偿，受害国有权对自己遭受的损害尤其是精神损害从不法行为国处获得满足。满足可以采纳以下一个或多个方式(《草案》第45条)：

赔理道歉。通常不法行为国进行道歉是必要的。而且这种道歉不仅具有政治意义，还具有法律意义。例如，在1935年“孤独号案件”中，求偿委员会认为“美国应当承认它

的不合法性,并为此向加拿大政府道歉”。在“彩虹号事件”中,仲裁庭要求法国向新西兰做出“正式和无保留的道歉”。[16]在1972年中日两国建交公报中,日本就第二次世界大战中给中国人民造成的灾难表示郑重道歉。道歉可以是口头的,也可以是书面的,还可以采取某种礼节性行为,如向受害国国旗致敬,向死难者致哀等。因此,我国政府要求以美国为首的北约就中国驻南使馆遭袭击一事做出正式、公开的道歉,合理合法。北约发言人、美国总统及外长多次进行了口头或书面道歉。当死难烈士英灵回归祖国时,美国等北约成员国驻华使馆破例下半旗致哀,以示道歉。

名义赔偿金。这是一种象征性赔偿,其目的不在于要求不法行为国对其所造成的损害给以补偿,只在于让其承认自己行为的不法性,故数额不大。如在“孤独号案”中,求偿委员会建议美国除应向加拿大道歉外,还应付给加拿大2.5万美元作为物质赔偿。

惩罚性赔偿金。这是在严重侵犯受害国权力的情行下,为反映侵犯的严重性而要求高出实际损害的赔偿。例如,在“彩虹号事件”中,法国特工持伪造的瑞士护照进入新西兰,炸沉“彩红号”。对此新西兰要求法国正式道歉,并赔款一千万元。法国拒绝赔偿,后联合国秘书长决定法国应赔偿新西兰七百万美元。[17]这是高于实际损害的惩罚性赔偿金。

惩处肇事者。在国际不法行为是由官员的严重渎职或由官员的犯罪行为引起的情形下,其所属国有义务对应负责任者给予惩罚或纪律处分[第45条第25款(d)]。实践中,国家行为总是通过政府官员或经授权的个人进行的。如果直接行为者个人对国际不法行为存有故意或过失,不法行为国除了本身要承担责任外,还有义务对直接行为者给予惩处,所以,我国政府要求严惩袭击我驻南使馆的肇事者,具有充分的法律依据。但要求不法行为国依据国内法惩处肇事者,涉及不法行为国的主权和内政问题,往往很难实现。

为防止受害国滥用上述满足的权利,国际法要求受害国获得满足时不能伤害不法行为国的国家尊严(《草案》第45条第3款)。但如果不法行为已构成国际罪行,受害国行使获得满足权则不受此限制[第52条(b)]。

4、承诺并保证不重复

受害国有权在适当情况下要求,实行了不法行为的国家承诺并保证不重复不法行为(《草案》第46条)。这项法律后果与前述几项的最大不同,在于它侧重的不是针对已发生的国际不法行为的补救,而是要求不法行为国承担一种将来的义务。它要求不法行为国不仅要作出书面或口头的承诺,而且要采取某种措施或行动来保证不会再发生类似不法行为。

综上所述,国际责任的形式不一,且每种形式都有一定的条件或限制。当一国际不法行为产生时,不法行为国应承担何种形式的责任,应视具体情况而定。因为,这不仅是个法律问题,还要受政治、外交因素的影响。我驻南使馆遭袭击,这不是一个持续性的不法行为,故我国不必要求以美国为首的北约“停止不法行为”。我国政府当时提出了道歉、惩治肇事者的要求,这属于“满足”的方式,也是广义上的“赔偿”。至于补偿,尽管我国政府在5月8日的声明中没有明确提出,但声明指出:以美国为首的北约应承担全部责任,我国政府保留采取进一步措施的权利。这表明我国没有放弃补偿的权利,而且要求对方补偿也是一个必然后果。但补偿的范围或限度,则相当复杂,包括了直接损失和间接损失。我人员伤亡、馆舍及公私财物毁坏、伤者的医疗费用、受害人及其家属的精神伤害、政府的紧急救助费用等都属于直接损失;象受害人遇害早亡或受伤致残而损失的劳动力价值,使馆被毁无法正常工作的损失,我民航班

机改专机而损失的合理利润等属间接损失。这都要求我们去评估、研究。

三、促使国际责任承担的方法

我驻南使馆遭袭击后，很多民众在愤怒之余呼吁，应到国际司法机构控告以美国为首的北约。一些专家、学者，甚至包括一些西方学者也主张通过国际法院或前南法庭让美国承担国际责任。在此，就实现国际责任的方法作一探讨。

由于国际社会不存在超越国家之上的司法机构，而不法行为者通常总对某一行为是否归因自己，是否有其不法性提出异议，因此，如何让不法行为者承担国际责任非常复杂。联合国国际法委员会早期研究国家责任问题时，就曾考虑酌情在关于国家责任的条款草案中列入关于解决争端的条款。1993年，国际法委员会特别报告员曾在第5次报告中提出强制解决责任承担的三个步骤：调解、仲裁、司法解决[18]。但1996年的《国家责任条款草案》作了根本性改变，其第三部分第54——60条规定了如下方法：谈判、斡旋与调停、调解以及仲裁。另有两个附件，分别规定了调解委员会和仲裁法庭的组成。

依据《国家责任条款草案》第三部分，如果就国际责任的承担产生争端时，首先，各当事国应按其中任何一国的请求争取通过谈判予以和平解决（第54条）；其他国家可以根据任何争端当事国的请求或自己主动进行斡旋或调停，以期促进该争端的和平解决（第55条）。如果提出首次谈判要求后三个月内，争端未以协议方式解决，也没有诉诸任何具有约束力的第三方解决方式，则争端任一当事方可将争端提交专设的调解委员会调解（第56条）。可见，调解程序带有强制性。调解委员会的任务是，阐明所争执的问题，为此以调查的方式或其他方式收集一切必要的资料，向当事国提出解决建议（第57条）。如果未能提交调解委员会或调解委员会提出报告后六个月内仍未议定解决办法，争端当事国可通过协议将争端提交专设的仲裁法庭仲裁（第58条第1款）。这里的仲裁是建立在当事方同意的基础上的，而非强制性仲裁。但是如果是一国对另一国的不法行为采取反措施，从而引起争端，受到反措施的国家有权在任何时候单方面将争端提交专设的仲裁法庭（第58条第2款）。这就设立了一定条件下的强制仲裁程序。对此我国代表团曾提出过不同意见[19]。

从总的看，上述方法坚持并体现了和平解决国际争端原则，与《联合国宪章》第33条及联合国《和平解决国家间争端手册》规定的方法是一致的。但是它没有规定国际法院这一司法解决程序，因而被认为在内容上是不完全的[20]。该条款草案第60条提及国际法院，但规定的是，当争端方对仲裁裁决的效力提出异议时，国际法院在任一当事方提出请求时，有权确认该裁决的效力或宣告该裁决全部或部分无效。国际法院的这种强制管辖权是否违反《国际法院规约》的精神也受到质疑[21]。因此，当受害国与不法行为国就国际责任的承担产生争议时，目前在国际法上并没有形成公认的解决模式，有关国家可视具体情况选择政治方法或法律方法。

就我驻南使馆遭袭击一案，通过法律方法（仲裁或司法解决）让北约和美国承担责任，在国际法律制度上会遇到一些障碍。《国家责任条款草案》迄今仍为草案，没有约束力。即使有约束力，它所规定的仲裁程序也还是建立在自愿基础之上的，需要仲裁协议存在。与这一事件有关的国际司法机构包括国际法院和前南斯拉夫国际法庭。但是，依据《国际法院规约》第34条第1款，国际法院的诉讼当事方只能是主权国家。这就限制我们到国际法院去起诉北约这一国际组织，而

只能起诉单个国家。而且,国际法院的管辖权建立在自愿管辖、协议管辖的基础之上(规约第36条第1款),或建立在任意强制管辖的基础之上(规约第36条第2款)。我国至今没有发表接受国际法院强制管辖的声明,美国的声明也于1986年因"尼加拉瓜诉美国军事或准军事行动案"而撤回。这就需要双方事先达成就此事件接受国际法院管辖的协议。南联盟在1999年4月25日声明接受国际法院的强制管辖,4月28日向国际法院分别起诉了加拿大、法国、比利时、荷兰、葡萄牙、英国、德国、意大利、西班牙等10个北约国家,并请求国际法院指示临时保护措施,要求上述10国停止自3月24日开始的空袭行动。国际法院5月10日开庭审理此案。上述10国无一例外地在答辩中提出国际法院无管辖权(各国的理由各异)。结果6月2日,国际法院作出决定:法院不具备行使管辖权的初步基础,因而不能指示南联盟所要求的临时保护措施。这表明国际法院在解决涉及国家重大利益的案件上,特别是在政治性较为突出的问题上,有其明显的局限性。而前南法庭只对个人的犯罪行为实施制裁。依据法庭规约第1—8条,该法庭对袭击我驻南使馆的肇事者个人具有管辖权。但决定是否起诉以及是否受理起诉的权利分别在法庭的检察官和法官手中。可以肯定,美国也不会把轰炸执行人员和战地指挥官交出来,并配合前南法庭给予惩处。更令国际舆论哗然的是前南法庭在1999年5月27日对南联盟总统米洛舍维奇等5位领导人提起诉讼并发出了逮捕令,其政治倾向性昭然若揭。

因此,通过政治方法让北约和美国承担责任更为主动和便捷。事实证明,通过谈判,使对方承担道歉、满足、补偿等形式的责任是切实可行的,也是有利于全面捍卫国家利益的。

---

① 联合国大会第51届会议正式记录(补编第10号A\51\10):《联合国国际法委员会第48届会议工作报告》第90—94页。

② 如《中国代表关于国家责任专题的发言》就发表了不同意见,参见1996年《中国国际法年刊》,法律出版社1997年版,第543—547页。

③《国际法院规约》第34条第1款。

④《国际刑事法院规约》第25条第1款。

⑤王铁崖主编:《国际法》,法律出版社1995年版,第150页、第154—155页。

⑥ 如北约及其成员国驻华使馆下半旗为我受难者致哀,以示道歉。

⑦⑪⑬⑯[英]詹宁斯 瓦茨修订,王铁崖等译:《奥本海国际法》第一卷,第一分册,中国大百科全书出版社1995年版,第429页、第415页、第416页、第438页。

⑧国际法委员会编纂的《国家责任条款草案》冠之以"国家责任的内容、形式"。我国王铁崖主编的《国际法》(1995年)及端木正主编的《国际法》(1997年)都采纳"国家责任的形式"的说法。

⑨《国家责任条款草案》第40条第1款明确:受害国是其权利遭受另一国实施国际不法行为时侵犯的任何国家。其第41—46条规定了受害国应享有的权利。

⑩《国家责任条款草案》第19条第2款给"国际罪行"下了定义:"一国所违背的国际义务对于保护国际社会的根本利益至关紧要,以致整个国际社会公认违背该项义务是一种罪行时,其因而产生的国际不法行为构成国际罪行"。

⑫⑮ 陈致中编著:《国际法案例》,法律出版社1998年版,第93页、第484页。

⑰ 该事例转引自王铁崖主编《国际法》,第156页。

⑱ 贺其治:《联合国国际法委员会第47届会议》,载1995年《中国国际法年刊》,中国对外翻译出版公司,1996年版,第341页。

⑲⑳㉑《中国代表关于国家责任专题的发言(1996年11月18日)》,载1996年《中国国际法年刊》第544页。

(责任编辑 双 木)