

国际法不容践踏

——评以美国为首的北约轰炸我国驻南联盟大使馆

王可菊

1999年5月7日午夜,以美国为首的北约悍然轰炸我国驻南斯拉夫联盟大使馆,造成馆舍严重破坏,三名记者罹难,二十多人受伤的极为严重的后果。消息传来,全民愤慨,举世震惊。正如我国政府声明所严正指出的,北约的这一行径是对中国主权的粗暴侵犯,是对国际法的肆意践踏,以美国为首的北约必须对此承担全部责任。

首先,以美国为首的北约轰炸中国驻南联盟使馆的行径,是对中国主权的粗暴侵犯。

主权,即国家主权,是国家最重要的属性。按照国际法,主权在国内是最高的,在国际上是独立的。换言之,国家主权就是国家独立自主地处理自己内外事务、管理自己国家的权力。由于国家主权在对外方面意味着独立,因而各个国家在国际范围内在原则上是平等的。众所周知,1945年《联合国宪章》关于宗旨和原则的条款旨在确认既存的国际法原则,被认为构成国际法的一部分。其第2条所规定的联合国的原则中就首先提出,“本组织系基于各会员国主权平等之原则。”为阐明《联合国宪章》所包含的原则,1963年联合国大会成立了关于国家间友好关系和合作的国际法原则的特别委员会。在该委员会工作的基础上,1970年10月24日联合国大会通过了《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》。其中,关于各国主权平等的原则的内容是:“各国一律享有主权平等。各国不问经济、社会、政治或其他性质有何不同,均有平等权利与责任,并为国际社会之平等会员国。主权平等包括下列要素:1. 各国法律地位平等;2. 每一国均享有充分主权之固有权利;3. 每一国均有义务尊重其他国家之人格;4. 国家之领土完整及政治独立不得侵犯;5. 每一国均有权利自由选择并发展其政治、社会、经济及文化制度;6. 每一国均有责任充分并一秉诚意履行其国际义务,并与其他国家和平相处”。国家主权不是绝对的,任何国家都要受其国际义务的约束。国际常设法院在“温勃登号案”(The Wimbledon Case) (1927)中指出,国家承担国际义务是其主权行使的表现。

参见王铁崖编:《国际法》,法律出版社1981年版,第68页。

王铁崖、田如萱编:《国际法资料汇编》,法律出版社1982年版,第8页。

参见王铁崖:《国际法引论》,北京大学出版社1998年版,第219页。

50 年代中国在其对外关系中提出的和平共处五项原则补充和发展了《联合国宪章》的原则,对以后的国际法基本原则的发展产生了重大影响,甚至被评价为与《联合国宪章》的七项原则具有同样的地位。互相尊重国家主权就是各国在其相互关系中要尊重对方的国际人格,而不得有任何形式的侵犯。这个原则是整个国际关系的基础,也是国际法的基础。国家主权对任何国家都是必要的,不容侵犯。唯有如此,才能有一个正常的国际秩序。

值得指出,1972 年 2 月 27 日中美两国在上海发表的联合公报中,正式接受和平共处五项原则为处理国家之间关系的基础。该公报指出“中美两国的社会制度和对外政策有着本质的区别。但是,双方同意各国不论社会制度如何,都应根据尊重各国主权和领土完整、不侵犯别国、不干涉别国内政、平等互利、和平共处原则来处理国与国之间的关系。国际争端应在此基础上予以解决,而不诉诸武力和武力威胁。美国和中华人民共和国准备在他们的相互关系中遵守这些原则”。1979 年 1 月 1 日中美关于建立外交关系的联合公报中指出,“中华人民共和国和美利坚合众国重申上海公报双方一致同意的各项原则”。这说明互相尊重主权不仅是公认的国际关系的基础,也是中美两国关系的基础。

根据主权平等原则,每个国家都享有派遣和接受使节的权利。派遣使节是国家“主权的属性之一”,是国家行使主权的一种表现。在驻在国,使馆在其馆舍上有权使用派遣国的国旗和国徽。而使领馆舍不受侵犯被联合国国际法委员会视为“派遣国的属性”。可见,一国的驻外使馆是该国主权的象征,是该国国家尊严的一种体现。侵犯一国驻外使馆即意味着对该国主权的侵犯。以美国为首的北约用五枚导弹从不同角度袭击了我使馆馆舍,粗暴侵犯了我国主权。这种对我国公然挑衅的行径,严重损害了中美两国关系的基础。

其次,以美国为首的北约轰炸中国驻南联盟使馆的行径,是对关于外交关系的国际法规则的肆意践踏。

从国际法角度来看,外交关系通常是指国与国之间通过互设常驻代表机构,运用谈判、会议和订约的方法进行国际交往所形成的关系。当然,“国与国之间外交关系及常设使馆之建立,以协议为之。”众所周知,关于外交关系的国际法规则久已存在,外交特权和豁免是国际法上最早确立的法律制度之一。使馆馆舍和外交代表人身不可侵犯权,是外交特权和豁免中久经确认和最为基本的两项特权。

互派使节在古代亚、欧国家如中国、印度、古希腊和古罗马已盛行。而派驻常驻使团,起始于 15 世纪的意大利。近代国际法始祖荷兰的格老秀斯就曾指出,当时关于大使的两

参见王铁崖:《国际法引论》,北京大学出版社 1998 年版,第 219 页。

《中华人民共和国条约集》,第 19 集,第 22 页。

《中华人民共和国条约集》,第 22 集,第 7 页。

B 森:《外交人员国际法与实践指南》(A Diplomat's Handbook of International Law and Practice)(1979)第一章。

《维也纳外交关系公约》第 20 条。1975 年 11 月 25 日我国加入该公约,同年 12 月 25 日对我国生效。

B 森:《外交人员国际法与实践指南》第五章。

参见周鲠生:《国际法》,商务印书馆 1976 年版,第 505 - 506 页。

《维也纳外交关系公约》第 2 条。

个准则已被公认为业已确立的规则,其中之一便是大使不得遭受伤害。1928年美洲国家在哈瓦那通过的《外交官公约》就包括外交官人身和使馆馆舍不受侵犯的内容。1961年《维也纳外交关系公约》根据《联合国宪章》中的各国主权平等、维持国际和平与安全,以及促进国际间友好关系的宗旨及原则,重申了“应继续适用的国际习惯法的规则”。该公约为世界上绝大多数国家所接受,是外交关系国际法规则方面最具权威的国际法律文件。“使馆馆舍不得侵犯”、“外交代表人身不得侵犯”、“外交代表的私人寓所不得侵犯”,便是该公约规定的重要规则。外交代表人身不得侵犯和使馆馆舍不得侵犯等规则,虽首先系针对驻在国而言,但亦理应受到其它已建立外交关系的国家所尊重。国际法院在美国驻德黑兰外交和领事人员案(1979年)中表明:“外交使节和使馆的不可侵犯性,是国家关系中没有比这更为根本的前提了,所以在整个历史中,各种信仰和文化的国家为此目的都遵守了相互的义务”。此次北约对我驻南使馆的轰炸,严重破坏了关于上述外交关系的国际法规则。这一事件在外交史上是极其罕见的。

再次,以美国为首的北约轰炸中国驻南联盟使馆的行径,公然违背了国际人道主义法的原则和规则。

国际人道主义法(International Humanitarian Law)是战时保护人权的法律。它是关于战争或武装冲突中限制作战手段和作战方法与保护战时平民、战地和海上伤病员和战俘的原则、规则和制度的总称。

国际法领域中人道主义法方面的规则又称战争法规(Laws of Warfare)。它包括日内瓦公约体系(The Geneva Law System)和海牙公约体系(The Hague Law System)。国际人道主义法旨在减少或控制战争或武装冲突过程给人们带来的苦难。其基本原则是:1. 人道原则。尽量减少战争的残酷性,对于敌人不应施加与作战目的不成比例的伤害,给予双方的平民、战俘和战地伤病员以人道待遇。2. 区分原则。将平民与武装部队、战斗员与非战斗员、军事目标与非军事目标、军用物体和民用物体加以区别对待。作战时不得以平民和民用物体为攻击对象。3. “军事必要”不解除当事国尊重国际法的义务。4. 条约无具体有关规定的情况下不能解除当事国尊重国际法的义务。关于不得攻击平民和民用物体的原则,一系列条约对此均有明确规定。例如,1899年的海牙第二公约和1907年的海牙第四公约都规定,“禁止攻击或轰击不设防的城镇、村庄、住所和建筑物”。1907年的海牙第九公约规定,“禁止海军轰击不设防的港口、城镇、村庄、居民区和建筑物。”(第1条)1977年订立的关于1949年日内瓦四公约的第一、第二附加议定书中,对作战手段和作战方法也做出了限制性规定。关于保护国际性武装冲突受难者的第一议定书规定“禁止不分皂白的攻击”,其中包括“不以特定军事目标为对象的攻击”、“民用物体不应成为攻击或报复的对象。”(第51、52条)关于保护非国际性武装冲突受难者的第二议定书规定,“平民居民本身以及平民个人不应成为攻击的对象。”(第13条)以美国为首的北约以我驻

参见B·森:《外交人员国际法与实践指南》序言。

参见《维也纳外交关系公约》序言和第22、29、30条。

《奥本海国际法》第9版(Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, Oppenheim's International Law)第一卷第十章第八节第492目。

1899年海牙第二公约和1907年海牙第四公约所附章程的第25条。

南使馆为轰炸对象,显然严重违背战争或武装冲突中保护人权的国际人道主义法的原则和规则。

最后,必须指出,对于以美国为首的北约上述一系列肆意践踏国际法的暴行及其所造成的后果,以美国为首的北约是负有相应的国际责任的。

国家责任制度是国际法的根本制度之一。所谓“国家责任”,又称“国家的国际责任”,即国家对其违反国际法的义务,侵犯他国在国际法上受保护的权利以致造成损害的行为,承担国际法上的责任。当然负有此种责任的,也可以是国家组成的国际组织。此种责任是一项法律责任,是因其违反国际法而发生的。而被违反的国际法准则出自于何种法律渊源(条约、习惯法、一般法律原则)是无关宏旨的。按照联合国国际法委员会 1986 年拟定的“关于国家责任的条文草案”,国家承担国际责任的前提条件是该国实施了国际不当行为(international wrongful act),即违反国际义务的行为。此种行为应是一种国家行为(act of state),同时违背了该国负有的国际义务。按照上述条文草案,严重违背对于保护国际社会的根本利益至关紧要的国际义务,且被整个国际社会公认为犯罪的国际不当行为构成国际罪行(international crime),包括严重违背对于维持国际和平与安全、维护各国人民的自决权利、保护人类及维护和保全人类环境具有根本重要性的国际义务的行为,如侵略、种族灭绝、种族隔离、大规模污染大气层或海洋,等等。除国际罪行,其他国际不当行为构成国际不法行为,通常亦称国际侵权行为(international delict)。目前关于国家责任的形式,尚无统一规则。在实践中虽不尽一致,但大体上如条文草案所列。该条文草案肯定的主要有以下几方面:1. 道歉:泛指对受害国进行各种精神上的补偿,其中包括惩办肇事人员。2. 物质上补偿:恢复原状、赔偿等。3. 对加害国主权的限制:如二战后对德国和日本的军事占领,限制日本和意大利的军事力量等。此外,还确认了受害国采取对抗措施和暂停履行有关义务的权利。有的国际公约还对违反该公约的责任做出了具体规定。如:1977 年关于 1949 年日内瓦四公约的第一议定书为取缔破坏各公约和该议定书的行为,除提出有责任一方应负补偿责任外,还提出了一系列措施,其中包括设立一个国际实况调查委员会等。

根据上述情况,按照国际法,以美国为首的北约对轰炸我驻南使馆的暴行应该承担全部责任,必须公开、正式向中国政府、中国人民和受害者家属道歉,对北约导弹袭击中国驻南斯拉夫联盟共和国大使馆事件进行全面、彻底的调查,迅速公布调查的详细结果,严惩肇事者。我国政府提出的严正要求必须得到满足,不仅如此,我国政府根据事态的发展,还有权进一步采取必要的措施并提出自己的要求。

[作者单位:中国社会科学院法学研究所]

(责任编辑:尚 义)

参见周鲠生:《国际法》,商务印书馆 1976 年版,第 234 页。

参见英戈·闵希:《国际法教程》(Ingo Von Münch, Völkerrecht),世界知识出版社 1997 年版,第 172 页。

1999 年 5 月 10 日中国政府对美国政府的照会。