

# 当代国际法与国家主权

赵建文

**摘 要** 与传统国际法相比,现代国际法确认和维护国家主权,包括确认和维护国家的领土主权、政治经济文化主权、主权管辖和主权豁免等。现代国际法也约束和限制国家主权,否定绝对主权,国家主权必须接受公认的国际法和国际条约的约束和限制。国际法与国家主权将互相制约、长期共存,国际社会必须在妥为顾及国家主权的情形下建立国际法律秩序。

**关键词** 国家主权 现代国际法 国际社会

**作者简介** 赵建文,男,1956年6月生,郑州大学法学院教授。(郑州 450052)

现代国际法与国家主权的关系问题,是国际法的一个热点问题。深入探讨这个问题,对于正确认识冷战结束以来西方出现的新的“主权过时论”,对于建立国际政治经济新秩序,都具有重要的理论和实践意义。

## 一、现代国际法确认和维护国家主权

国家主权是指国家独立自主地处理自己的对内和对外事务的权利或权力。现代国际法对国家主权的确认和维护,与传统国际法相比,不仅没有动摇和减弱,而且更加全面和具体。这主要表现在以下几个方面:

(一)现代国际法确认和维护国家的领土主权或主权权利

现代国际法除了确认和维护传统国际法所确立的国家享有领土主权的领陆、领水、领空和底土等范围以外,还扩大了国家享有领土主权和主权权利的范围。例如,1982年《联合国海洋法公约》在海域划分方面,扩大和新确立了国家

拥有“主权”或“主权权利”的海域:沿海国拥有领海主权,其宽度可以扩展到从领海基线量起12海里,这就突破了美国等海上强国长期顽固坚持的3海里领海宽度;在领海以外,沿海国还可以从领海基线量起划定不超过200海里的专属经济区和不超过350海里的大陆架,由沿海国行使勘探、开发、利用和养护生物资源和非生物资源的主权权利。

(二)现代国际法确认和维护国家的政治、经济和文化主权

现代国际法不仅承认和维护传统国际法所确认的国家的政治主权或政治独立,而且确认和维护国家的经济和文化主权。例如,1974年《各国经济权利和义务宪章》明确规定:“每个国家有依照其人民意志选择经济制度以及政治、社会和文化制度的不可剥夺的主权权利”,“每个国家对其全部财富、自然资源和经济活动享有充分的永久主权,包括拥有权、使用权和处置权在内,并得自由行使此项主权。”再如,1982年第二次世界文化政策大会通过的《墨西哥城文化政策宣言》指出:“国际文化合作应当建立

在这样的基础上:尊重(各民族)文化的特征,承认一切文化的尊严和价值,承认民族独立和主权,并坚持不干涉原则。”国家的政治、经济和文化主权是相辅相成的。

(三)现代国际法确认和维护国家的主权管辖和主权豁免

国际法承认国家的主权管辖事项,承认国家对这些事项的管辖权,即承认国家对于有关的人、物及事项,根据本国的法律或政策并由本国的有关机关办理、管理或处理的权利。这包括各国在制宪、立法、行政和司法等方面的管辖权,不能仅仅理解为司法审判管辖权。管辖权是国家主权的具体体现,也可以称为国家的“治权”。从整体上说,国家主权与“治权”不可分割。国家主权豁免是指一国的主权行为及财产有权不受外国的管辖,同时也有义务免除对其他国家的主权行为及财产的管辖。这是国家主权平等原则的要求,是国际法对国家主权管辖的限制,同时也是对国家主权的维护。

## 二、现代国际法约束和限制国家主权

自从国家主权的概念产生以来,占主导地位的国际法的理论和实践,都说明国际法应当发挥约束和限制国家主权的作用,国家主权应当接受国际法的约束和限制。当代国际法更是如此。

(一)国家主权是相对的,是应受国际法限制的

现代国际法理论比传统国际法理论更加强调国家主权的相对性。例如,《奥本海国际法》(1992年第9版)指出:“主权是最高权威,这在国际法上并非意味着高于所有其他国家的法律权威,而是在法律上并不从属于任何其他世俗权威的法律权威。……国际法作为不问各国国内法有何规定而对各国一律有拘束力的行为规则的总体这个观念本身,就含有各国服从国际

法的意思。”正确理解国际主权是受国际法限制的相对的主权,“并不意味着对和平的任何威胁,对国家的发展和尊重的任何障碍,对法律逻辑的任何违反,与生活现实的任何矛盾。”

1949年联合国大会通过的《国家权利和义务宣言草案》第14条规定:“各国负有遵照国际法及国际法高于各国主权之原则,处理其与他国之关系。”虽然这条规定曾受到一些批评,但它要求主权国家接受国际法对国家主权的限制的精神是可取的。1974年《各国经济权利和义务宪章》第2条第2项规定:“每个国家在行使本项内的(主权)权利时,应在充分顾到本国主权权利的前提下,与其他国家合作。”

有不少国家在其宪法或其他法律中明确规定愿意在平等的条件下限制自己国家的主权。1946年法国宪法序言指出:“在采取对策的条件下,法国同意为组织和保卫和平而限制自己的主权。”法国1958年宪法序言完全确认了1946年宪法序言的全部内容。意大利1947年宪法也有类似的内容。中国宪法载入了和平共处五项原则,要求各国“互相”尊重主权,表明各国主权的相对性。

国家主权应当受国际法限制,原因在于:一是各国的主权是并存的,是具有同样的特性的,不加限制就无法保证各国都能平等地行使主权。各国的主权在国际交往中应当是互为限制的。任何权利的行使都应受到其他权利主体的相应权利的限制,这是一般法律原则。二是一国的利益与人类的共同和长远利益存在矛盾,不对各国的主权加以限制,就不能保证人类的共同和长远利益。这同样体现着一般法律原则。一味地强调本国的主权,不顾国际社会的利益,是有害的狭隘的民族主义或狭隘的爱国主义。限制国家主权,使其行使不损害别国主权和人类共同和长远利益,最终对各国都有好处。传统国际法着重限制国家主权损害他国权益,现代国际法不仅保留了这种限制,而且越来越多地明确限制国家主权侵害人类的共同利益。例如,1992年联合国环境与发展会议《关于环境与发

展的里约宣言》在肯定“各国拥有按照本国的发展政策开发本国的自然资源的主权权利”的同时,规定各国“负有确保在其管辖范围内或在其控制下的活动不致损害其他国家或在各国管辖范围以外地区的环境的责任。”

(二)绝对主权的理论和实践对国际社会是十分有害的

绝对主权意味着一国可以不顾国际法,把自己国家的主权置于别国的主权之上,把本国的利益置于别国的甚至国际社会的共同利益之上。在19世纪的德国,出现了绝对主权的理论,“德国的国际法学家,把主权学说发展到几乎完全毁灭国际法的程度”。他们提出了国内法的效力高于国际法的学说,认为国际法只是国家的主权意志的“自我限制”的表现。按照这种理论,每个国家都可以以自己的主权或国内法否定或取消国际法,都可以把自己的主权凌驾于国际法之上。绝对主权的理论对国际实践产生了消极的影响。19世纪,美国最高法院首席法官马歇尔说:“国际法的基本原则是每个国家在其领土内的排他的绝对主权。”1895年,美国在处理与墨西哥争执百年之久的里约·格兰德界河问题时,美国司法部长哈蒙引用上述绝对主权的观点,认为美国在使用流经其领土的河流时“不受任何国际法的规则、原则及先例的约束”。这被称为“哈蒙主义”或“绝对主权主义”。

“第一次世界大战的灾难,在世界舆论中产生一种强大的反响,主张成立一个有能力维持和平的各国的国际组织:这导致了国际联盟的产生。在西方的国际法理论中,实在法观点开始让位于自然法观念的复活,主张限制国家主权,废弃战争作为国家政策的工具。”第二次世界大战给世界人民造成了“更加惨不堪言之战祸”,血的教训再一次说明了“绝对主权”的理论和行为的危害性,所以战后在国际法学界几乎见不到“绝对主权论”理论了,尽管在国际关系的实践中不时出现“绝对主权”的行径。

(三)国际习惯法和国际条约对国家主权的

限制

国际习惯法和国际条约是国际法的两个主要渊源,国际法对国家主权的限制,主要是国际习惯法和国际条约对国家主权的限制。

国际习惯法或公认的国际法对国家主权的限制可以概括为两个方面:

一方面是不不得滥用国际法上的权利。国际法上“表明行使主权的限制的较一般的原则是:禁止滥用权利——即恶意行使合法权利,使其他国家受害——及其必然的推论,睦邻原则”。例如,任何国家都应当允许和都不应当妨碍外国船舶无害通过自己的领海,多国河流或国际河流的上游沿岸国不得擅自使河流改道或使下游国家河水泛滥或枯竭,下游沿岸国不得妨碍上游国家的船舶的正常的航行,一国不得使自己的工厂、矿山、河流排放的烟尘、污水及其他废弃物损害他国或全球环境。国际法研究院(原称国际法学会)1966年制订的《关于国际河流利用的赫尔辛基规则》,明确地否定了多国河流或国际河流利用方面的“绝对主权主义”。这个规则在世界银行和有关国际组织调解和仲裁印度与巴基斯坦有关河水利用的纠纷时,得到了成功的运用<sup>10</sup>。

另一方面是不从事国际法所禁止的行为。国际法禁止的行为都是国家没有权利去做并且有义务不做的行为。例如,不以战争及其他非法使用武力或武力威胁的手段推行对外政策,不插手他国的主权管辖事项,不对他国依国际法应当享有豁免的国家行为及其财产行使管辖权,不迫害外国侨民,不把公海、极地置于自己的主权之下,不把国际海底区域、月球等人类共同继承财产据为己有,等等。

国家主权还须受合法有效的条约义务的限制。在当代,任何国家都是大量国际条约的当事国,都应履行本国缔结或参加的条约上的义务,接受条约对其主权的限制。“一个条约的缔结是一个主权的行,而一个条约的规定总是包含着对主权的限制。正如国际常设法院在‘海关制度’一案中所指出的,‘实际上,独立国家之间订

立的每一个条约都在某种程度上限制了主权所附带的权利的行使。’该案的异议法官的异议意见也正确指出,“不受条约所设定的任何义务的限制的完全和绝对主权是不可能的,而且实际上是没有的。”“中华人民共和国对于‘约定必须遵守规则’的强调,以及对它所缔结条约的遵守,表明了它的主权观念。”<sup>41</sup>按照《中华人民共和国民法通则》第 142 条规定:“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外。”

随着国家间依存关系的日益加深和国际合作的范围和规模的不断扩大,国际法对国家主权的限制将会逐渐增多,国家主权的范围将相应的缩小,这是国际社会的一个发展趋势。有学者用天平两端来形容国家主权与国际法的这种变化趋势,认为目前天平正在向国际法一端倾斜,“由主权任意决定的保留范围在减轻分量,而由国际法加以规范的客体则有所增加”<sup>42</sup>。

由上可见,当代国际法上的国家主权原则,是指确认国家主权、维护国家主权以及限制国家主权的国际法原则,是国际法的最重要的原则。这项原则,既确认和维护国家主权,也否定绝对主权,“包含着在国际社会如何限制和协调主权行使的问题”<sup>43</sup>。

### 三、国际法与国家主权将 互相制约、长期共存

一次大战后,西方开始出现贬低或否定国家主权的理论。例如,以法国狄骥为首的社会连带法学认为要承认国际法的拘束力,就必须否定国家主权。二次大战后,美国国际法学家杰塞普说,主权作为一个绝对的国家意志,是传统的国际法所据以建立的流沙,除非到了全世界组织起某种国际政府,使联合的意志高于主权国家的个别意志,法律的最终职能,即排除以武力解决人类争端的职能,是不会实现的<sup>44</sup>。这些学者大多数实际上反对的是绝对主权,对国际关系的消极影响不大。

冷战结束以来,新的主权过时论者并不仅仅是反对绝对主权。他们说,各国的经济和社会生活已经密不可分,一个国家的经济繁荣或危机,一个国家污染环境或破坏生态平衡的行为,都可能发生区域性或全球性影响,等等。他们的否定国家主权的论调在国际环境法、国际人权法方面最突出。例如,他们说“国家主权的‘梦魇’现在仍然沉重地压在国际环境法的机体上”;他们认为某些环境法文件可以为没有表示同意的国家规定义务是“给国家主权的棺材上钉上了第一颗钉”<sup>45</sup>。他们大肆宣传人权高于主权的论调。他们得出结论说:国家主权已经过时,已经成为世界经济和技术发展的障碍:人类社会发展到大幅度减少国家的职能,建立扩大普遍性国际体制的时候了。

即使上述论据都是完全正确的,也推不出主权过时的结论。各国经济相互依存和制约,各国经济的全球化,并不意味着国家主权已经不适应当今国际社会的需要,而只是意味着各主权国家在谋求和维护本国的利益的同时也应考虑他国利益和人类共同利益,意味着主权国家需要通过国际组织或国际体制进行合作。

衡量国家主权是否过时的标准,不是理论学说,而是国际社会的客观现实。

在我们即将过去的这个世纪,各国的主权不是削弱和动摇了,而是加强和稳固了;主权国家的数量不是减少了,而是增加了。1974 年《建立新的国际经济秩序宣言》指出:“最近几十年,最大和最重要的成就是很大一批民族和国家摆脱殖民的和外来的统治而独立,从而使它们得以成为自由民族大家庭中的成员。”联合国成立时,只有 51 个会员国,而现在联合国会员国有 185 个。

前美国总统国家安全事务助理布热津斯基说:“在我们这个时代里,人类面临的问题极其困难艰巨,不是靠传统的国际事务单位,即民族国家,所能解决得了的。但这并不意味着民族国家不再有用,也不意味着人们应寻求建立一个超国家卡特尔世界。在相当长的时间内,民族国

家仍是公民效忠的基本中心,是历史和文化多样性的基本源泉,是动员个人献身的基本力量。然而,今日之世界要实现全球和平,要促进全球福利,……应鼓励各民族国家在一个较大的社会背景中进行合作。<sup>16</sup>前联合国秘书长加利指出:“我们都知道,主权已不具有往日的涵义。我们也知道,新形式的国际机构已步入国际舞台。然而,国家仍然是这一切的基石。”<sup>17</sup>

现在世界上国与国之间还存在着巨大的贫富和强弱差距,存在着实行霸权主义强权政治的国家侵略干涉其他国家的现象。如果真的实施起取消或否定国家主权的理论,建立超国家的普遍性的国际体制,其结果不是形同虚设,成为无源之水、无本之木,就是沦为某些强权国家的工具,对广大的中小国家是没有什么好处的。事实上,冷战结束以来,“惟一剩下的超级大国美国也就成了最后一个能像以前一样保持高度国家主权的国家”<sup>18</sup>。美国这样的企图主宰世界事务的西方大国宣扬“主权过时”的理论,“淡化主权”,是针对别国的主权而言的,是要削弱或“淡化”别国的主权,强化它的霸权,他们并不认为自己的主权应当削弱或“淡化”。以美国为首的北约悍然对主权国家南斯拉夫使用武力,干涉南斯拉夫的内部事务,就很能说明这一点。

有些人贬低或否定国家主权并不是有意为霸权主义强权政治制造理论根据,而是缺乏对国际社会的客观情况的正确认识。“对主权观念提出批评的人……或许已经显示出一种空想的偏见,因为他们把人类天性和国际社会的梦想投入到强权政治的世界中,面对世界的现实却往往是不闻不问。”<sup>19</sup>

事实还表明,在现阶段建立普遍性的超越国家主权的国际体制的条件远没有成熟。

在第一次世界大战后建立国际联盟时,就曾有人对这个组织抱有过分的希望。在第二次世界大战后建立联合国时,也是这样,“似乎完全可能作为绝对优先项目按照(联合国)宪章的规定建立一个维持国际和平与安全的制度……在国际一级开始实现法治而不是武治”,但是事

实证明,“战后的国际和平与安全不是那么条理分明,也不是那么容易用宪章中所设想的那种国际行动去解决。”<sup>20</sup>“实际上,联合国只是一个由形形色色的独立的国家所组织的联合体,它所能做的只能是其会员国准备要它做的事情。首先,各会员国必须就联合国应起什么作用达成政治协议;其次,它们必须提供完成这项任务所需的资金。”<sup>21</sup>“国家主权幸运地或者不幸地是联合国宪章的基础。……当‘大国’认为他们的国家利益受到威胁时,他们往往采取单方面的行动。他们往往不理会在联合国里提出的批评,甚至绕过联合国负责处理这些问题的机关。”<sup>22</sup>以美国为首的北约绕开联合国安全理事会而对南联盟采取军事行动,就是明证。“美国国会和克林顿政府迄今为止也同样反对一切提高联合国机构的地位……的努力”;美国政府拖欠联合国会费导致联合国的财政困难<sup>23</sup>。在冷战结束后,人们又一次对联合国产生了过高的期望值。

按照《联合国宪章》规定,联合国是“基于各会员国主权平等之原则”而建立的“协调各国行动的中心”,“协调”一词准确地表明了联合国不是世界政府,而是主权国家协议建立的国家间组织。联合国在索马里等国的“维和”行动的失败告诉我们,一个国家的主权范围内的事情只能靠这个国家的人民自己去解决,国际组织只能通过“协调”各国的行动,发挥推动和辅助作用,不能越俎代庖。联合国至今也没有像一些人当初所预言的那样很快演变成世界政府,其原因就在于国际社会根本不具备取消国家主权的条件。欧洲联盟被认为是具有部分超国家性质的国际组织,但它也并未改变会员国的主权地位。欧洲联盟当前的情况,至多也是成员国通过协议自愿交出了“一部分”主权。从1996年欧洲联盟禁止英国牛肉出口期间英国采取的不与欧盟合作的措施以及1999年欧元启动后由成员国自己决定是否参加欧元体系来看,成员国所交出的主权是很有限的,而且是不彻底和有保留的。显然,无论全球性还是区域性国际组织,

都是坚持会员国主权平等原则的,国家通过协议建立国际组织的目的,是为了更好地维护国家主权、开展国际合作,不是为了取消国家主权。不丹常驻联合国代表在联大说:“对发展中国家,尤其是较小的会员国来说,联合国保障其独立和主权,同时提供参与国际对话的机会。”<sup>14</sup>

关于当代国际法与国家主权的关系,我们可以从当代国际法上的两个最重要的国际条约——1945 年《联合国宪章》和 1982 年《联合国海洋法公约》的有关内容中得出结论。《联合国宪章》要求会员国“尊重由条约或国际法其他渊源而起之义务”,并把“会员国主权平等”规定为联合国的首要原则,间接地表明了国家主权与国际法的关系。《联合国海洋法公约》第一次在普遍性国际条约中明确表述了国家主权与国际法的关系:“在妥为顾及所有国家主权的情形下,为海洋建立一种法律秩序”。该公约在妥为顾及国家主权的前提下,制定国际海洋法,实现国家主权和国际海洋法的和谐共存。国际社会必须在“妥为顾及国家主权”的前提下,制定和实施国际法。

国家主权和国际法是共生共存、互相制约的政治法律现象。在现阶段以及今后相当长的历史阶段,国家主权都会是适合国际社会的发展需要的,国际法限制国家主权,那也只是限制国家主权可能产生的消极作用,并不是为了取消或否定它。在现阶段取消或否定国家主权,会危害国际社会的发展和进步。国家主权、民族国家失去其存在价值的社会条件在很遥远的将来才有可能具备。到那时,人类实现大同,主权国家消亡了,国际法也消亡了。由世界政府制定和保证实施的行为规范,是人类法或世界法,与今天的国际法的性质是不同的。

## 注 释

《人民日报》,1982 年 8 月 7 日。

《奥本海国际法》第 1 卷第 1 分册,中国大百科全书出

版社 1995 年版,第 92- 94 页。

阿尔法罗:《国家的权利和义务》(英文),载于《海牙国际法学院讲演集》,第 97 卷,1959- II,第 115 页。

《世界宪法大全》(上卷),中国广播电视出版社 1989 年版,第 752、1111 页。

(英)阿库斯特:《现代国际法概论》,中国社会科学出版社 1981 年版,第 19 页。

参见奥康奈尔:《国际法》(英文版),第 1 卷,1970 年第 2 版,第 42- 43 页。

10 马骏:《国际法知识辞典》,陕西人民出版社 1993 年 9 月版,第 494- 495 页。

(瑞士)I. 潘逊:《国际公法(和平法)和国际组织术语手册》,中国对外翻译出版公司 1989 年 12 月版,第 11- 12 页,第 118 页。

11 王铁崖:《中国与国际法——历史与当代》,见 1991 年《中国国际法年刊》第 70 页,第 69 页。

12 梁西:《论国际法的发展》,《武汉大学学报》,1990 年第 5 期第 6 页。

13 程晓霞:《国际法的理论问题》,天津教育出版社 1989 年版,第 143 页。

14 Jessup, A Modern Law of Nations, 1948, p. 2, pp. 12- 13 pp. 41- 42

15 杰弗里·帕尔默(Geoffrey Palmer):《制定国际环境法的新方式》,《美国国际法年刊》1992 年第 2 期第 271 页,第 278 页。

16 布热津斯基:《大失控与大混乱》,中国社会科学出版社 1995 年版,第 235 页。

17 联合国秘书长加利 1993 年 9 月 21 日致联合国新闻工作者协会达格·哈马舍尔德纪念奖学金基金会的讲话,载于联合国新闻部《联合国纪事》1993 年第 4 期第 3 页。

18 23 (德)汉斯—彼·马丁·哈拉尔特·舒曼:《全球化陷阱——对民主和福利的进攻》,中央编译出版社 1998 年 10 月版,第 297 页,第 299 页。

19 《不列颠百科全书》,第 15 版第 17 卷,第 313 页

20 联合国秘书长佩雷斯·德奎利亚尔向第 39 届联大提交的工作报告,见《联合国纪事》1985 年第 1 期第 2- 3 页。

21 前联合国主管政治和大会事务的副秘书长威廉·B. 巴法姆在联合国成立 45 周年时发表的评论,见联合国新闻部《联合国纪事》杂志,1991 年第 1 期第 42 页。

22 前联合国国际公务员制度委员会主席、加纳大使在联合国成立 45 周年时发表的评论,见联合国新闻部《联合国纪事》杂志,1991 年第 1 期第 43 页。

24 联合国新闻部:《联合国纪事》,1995 年第 3 期第 52 页。

(责任编辑 郑良勤)