

# 论跨境损害的国家赔偿责任

任俊豪

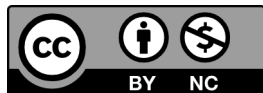
中南财经政法大学法律硕士教育中心，武汉

**摘要** | 随着工业化水平的日益提高，人类改造自然的能力逐渐增强，自然资源被广泛运用于生产生活的各个环节。资源的稀缺性、高效使用资源的需求、掌控更多资源的追求都促使人类不断创新生产方式，不断探索海底等未知空域。各国在核能利用、原油运输、空间实体发射、海底勘探与开发的过程中不可避免地会造成跨境污染与损害。虽然这类行为并不违反国际法，然而面对这种新现实，显然需要提高国际法规制水平。作为国家责任制度的补充，国家赔偿责任制度应运而生。本文共分为六章。第一章将对国际法不加禁止行为、国家赔偿责任等概念进行界定；第二章、第三章将讨论国家赔偿责任的国际立法与司法实践；第四章、第五章、第六章将分别探讨国家赔偿责任的构成要件、承担主体、承担方式。

**关键词** | 国际法不加禁止行为；国家赔偿责任；跨境损害

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



## 一、相关定义

### （一）国际法不加禁止行为

在介绍国际法不加禁止行为之前，首先应引入国际不法行为这一概念。国

际不法行为最早可以追溯到格劳秀斯的著作《捕获法》中。<sup>①</sup>公民合法行使法律赋予的权利,则其行为是正当的,即合法的。超出自身权利边界,损害了他人权利,则其行为是不正当的,即不法的。国际不法行为的定义与公民不法行为相类似,只不过是行为的主体不再是个人,而是国家。国际不法行为是指国家对一般国际法强制性规范或有约束力的条约和公约义务的违反。

国际法不加禁止行为与国际不法行为相对,这一概念最早出现在国际法委员会编纂的国际法不加禁止行为的国际责任专题草案中。<sup>②</sup>委员会当时对这一概念并没有进行详细的阐述。采用文义解释,国际法不加禁止行为即国际法所允许的行为。国际法主要调整国家与国家之间的关系。国际法的主要渊源包括条约、公约、国际习惯法、国际法律原则。综合上述文义解释与国际法的调整对象和渊源,我们可以得出,国际法不加禁止行为是指被条约或公约所允许、不违反一般性国际法律原则及国际习惯法的国家行为。

## (二) 国家赔偿责任

在介绍国家赔偿责任之前,首先应引入国家责任这一概念。国家责任是现代国际法最为重要的制度之一。国家责任是国家违反了国际义务、做了某些国际侵权行为时,所应承担的责任。由此可见,国家责任的唯一构成要件是国际不法行为。即使国际不法行为没有导致损害后果,起源国也应承担相应的责任。<sup>③</sup>要想免于承担国家责任,起源国需排除国家行为的不正当性。传统的抗辩事由有:对象国家同意、不可抗力、紧急状态等。<sup>④</sup>

然而,正如国际法委员会所指出的那样,当前科学技术日益进步,各种自然资源被广泛运用于生产生活的各个环节。自然资源的稀缺性、高效使用资源的需求、掌控更多资源的追求都促使人类不断创新生产方式、不断探索未知地

① 张乃根. 试析《国家责任条款》的“国际不法行为”[J]. 法学家, 2007(3): 95-101.

② 李双元, 黄惠康. 国际法[M]. 长沙: 中南工业大学出版社, 2000: 192.

③ 韩星. 试论国际法不加禁止行为所致跨界海洋污染的国际损害责任[D]. 上海社会科学院, 2013.

④ 王铁崖. 国际法[M]. 北京: 北京法律出版社, 1995: 146.

域。<sup>①</sup>各国在远洋运输、核能利用、外层空间探索、海底勘探与开发的过程中不可避免地会造成跨境污染与损害。虽然这类行为并不违反国际法，然而面对这种新现实，显然需要提高国际法规制水平。作为国家责任制度的补充，国家赔偿责任制度应运而生。即使起源国的行为合法、不存在过错，但只要发生了损害结果，并且能够证明损害结果与起源国行为之间存在因果关系，起源国就应承担国家赔偿责任。由此可见，国家赔偿责任为严格责任，而非过错责任。

### （三）国家赔偿责任与国家责任的区别

首先，责任产生的原因不同。起源国从事国际法不加禁止行为，该行为在其他国家或全球公域内产生了重大损害，则该国需要承担国家赔偿责任。一个国家违反了国际义务，从事国际不法行为，则该国需要承担国家责任。

其次，责任的免责事由不同。就国家赔偿责任而言，起源国如果能证明其行为并未造成重大损害，或受害国所主张的损害与起源国的行为并无因果关系，就可以免除责任承担。就国家责任而言，一个国家只要从事了国际不法行为，无论该行为是否造成重大损害，该国均可以被追究国家责任。因此一个国家想要免除国家责任的承担，需证明自身行为是合法的，或自身并没有过错。

最后，责任的归责形式不同。国际赔偿责任采用严格责任制度，而国家责任采用过错责任制度。

## 二、国家赔偿责任的国际立法

关于国家赔偿责任的国际立法可以分为国际公约和条约、双边公约和条约、国际组织制定的规范性文件。值得指出的是，这些国际立法一般都同时包含了国家责任、国家损害责任、国际民事责任的内容。鲜有只对国家赔偿责任进行单独规定的国际立法。<sup>②</sup>

就相关的国际公约及条约而言，国际社会目前还没有关于国家赔偿责任的

<sup>①</sup> 张寒：《跨界环境损害国际法律责任体系研究》[D]，外交学院，2013。

<sup>②</sup> 1972年的《长程跨界大气污染公约》、国际法委员会的《国际法不加禁止的行为所产生的损害国际法律责任条文草案》单纯只对国家赔偿责任进行了规定。

普遍性国际公约。但是在船舶原油泄漏、空气污染、危险废物跨境转移、民用核安全、外空活动、跨国河流开发与利用等特定领域,已经达成了相当数量的国际公约。这些国际公约中都包含有国家赔偿责任制度的内容。<sup>①</sup>

就相关的双边国际条约或协定而言,在国家赔偿责任领域,国际上已经签订了相当数量的双边协定。这些协定规定了缔约国从事特定活动需遵循的原则和规范,行为国对其活动造成损害应承担赔偿责任。<sup>②</sup>

就国际组织制定的规范性文件而言,不少国际文件也提及并进一步发展了国家赔偿责任制度的相关内容。<sup>③</sup>

### 三、国家赔偿责任的司法实践特雷尔冶炼厂仲裁案

国际法学术界普遍认为,1938年美加特雷尔冶炼厂仲裁案是国际法不加禁止行为导致国家赔偿责任的司法实践开端。

特雷尔冶炼厂位于美加边境,距离美国只有十多公里。该工厂1896年投入生产,排放含有亚硫酸的气体。排放行为一直持续了近三十年,美国农场主才发现农田和农作物遭受到了损害。农场主们最先在美国法院进行起诉,但以失

---

① 主要有1969年《国际油污损害民事责任公约》及其议定书、修正案;1971年《国际油污损害赔偿基金公约》及其议定书、修正案;1972年《空间实体造成损害的国际责任公约》;1979年《远程跨界空气污染公约》;1982年《联合国海洋法公约》;1986年《及早通报核事故公约》与《核事故及核辐射紧急情况援助公约》;1992年《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》;1993年欧洲理事会《关于危害环境的活动造成损害的民事责任公约》;1997年《国际水道非航行使用法公约》;1999年《危险废物越境转移及其处置造成损害的责任和赔偿问题议定书》;2003年欧洲理事会《工业事故的越界影响对跨界水域造成损害的民事责任和赔偿议定书》。

② 如《匈牙利和罗马尼亚国界制度和边界事务合作条约》第28条规定:“缔约任何一方在边境附近从事林业作业时不得损害另一方的林业经济”,《加拿大与美国关于合作开发哥伦比亚河流域水资源的条约》第18条要求“缔约双方作出努力,排除对相互领土可能造成的任何损害的根源,并减轻损害的影响”。

③ 如1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议通过的《人类环境宣言》第21条原则规定:“按照联合国宪章和国际法原则,各国有按自己的环境政策开发自己资源的主权并且有责任保证在他们管辖范围以内的活动,不得对其他国家或在国家管辖范围以外的地区的环境造成损害”;1992年里约环境会议通过的《里约环境与发展宣言》中第2条原则也要求国家从事主权行为不得造成跨国性环境损害。

败告终。1927年他们请求美国政府与加拿大政府进行交涉。1935年两国签订协议，加拿大赔偿了美国32万美元，之后两国又协议成立了国际仲裁庭。1938年仲裁庭裁决加方再次支付78万美元。<sup>①</sup>20世纪早期，国际法和国内法均并未对大气排放行为进行规范，各工业国家也没有废气处理的意识。依据国际赔偿责任理论，加拿大在其领土境内开设冶炼工厂并进行排放属于国际法不加禁止的行为，但是由于排放行为造成了跨境损害，因此加方需要承担责任。本案国际仲裁庭的裁决理由是国家赔偿责任理论的萌芽，它确立了一个原则，即国家有义务预防跨境环境污染，确保其管辖控制下的活动不损害他国环境利益。这项原则已成为国家的国际基本义务，并被《海洋法公约》<sup>②</sup>等国际公约所吸收。

## 四、国家赔偿责任的构成要件

### （一）损害结果

没有损害，就不存在侵权责任的承担，发生损害是侵权责任的必备要件之一。就国内法而言，民事主体因他人行为而遭受损害，可以寻求法律上的补救，向行为人主张侵权责任。<sup>③</sup>国家赔偿责任也属于侵权责任。国家作为国际法的主体，一个国家的行为在另一国管辖或控制下的地方<sup>④</sup>或公海、外层空间和南极洲等全球公域，产生了人身、财产、环境损害，且起源国的行为不属于国际不法行为，则该起源国就应承担国家赔偿责任。损害结果作为国家赔偿责任构成要件之一，具有以下特点。

① 仲裁庭裁决认为：“根据国际法以及美国法律的原则，任何国家无权如此使用或允许使用其领土，以致其污烟在他国领土或对他国领土或其领土上的财产和生命造成损害，如果这种情况产生的后果严重且其损害被确凿的证据所证实。”

② 联合国《海洋法公约》第194条第2项规定：“各国应采取一切必要措施，确保在其管辖或控制下的活动的进行不致使其他国家及其环境遭受污染的损害，并确保在其管辖或控制范围内的事件或活动所造成的污染不致扩大到其按照本公约行使主权权利的区域之外。”

③ 王利明. 侵权行为法归责原则研究[M]. 北京：中国政法大学出版社，2003：364.

④ 甘艳君. 国际法不加禁止行为引起损害性后果的国际责任的归责问题研究[D]. 厦门大学，2009.

首先,损害结果具有域外性。作为国家赔偿责任的构成要件,损害结果需发生在起源国之外,包括其他国家管辖或控制的地方以及公海、外层空间和南极洲等全球公域。发生在起源国内的人身、财产、环境损害,受害者应依据国内法进行求偿,因为国内侵权法律关系不属于国际法的调整对象。

其次,损害结果具有人为性。损害结果必须是因人类行为而导致的。这意味着如果起源国内的自然灾害蔓延至其他国家或全球公域,造成了跨境损害,则其他国家不能要求起源国承担国家赔偿责任。正如第一章所述,因为国家赔偿责任是国家责任的补充,因此引发国家赔偿责任的侵权行为只应该是国际法不加禁止的行为。

再次,损害结果具有有形性。有形性损害是指物质性的损害,而不包括经济、社会、精神领域的损害。对人类健康、物质财产、生态环境的损害均属于物质性损害。国家赔偿责任的归责形式为严格责任。因为严格责任不问行为主体是否存在过错,因此证明标准也比过错责任高,必须要求存在有形的、可度量的损害结果。

最后,损害结果具有重大性。与国际不法行为和国际罪行不同,国际法不加禁止行为本身是合法的,该行为被国际法所明示或默示认可,因此不是所有国际法不加禁止行为产生的跨境损害都能得到赔偿。根据睦邻友好的原则,一个国家有义务容忍其他国家从事合法活动所产生的微小损害。因为地球的生态环境是一个整体,并不像政治边界那样泾渭分明,各国从事合法活动不可避免地会相互影响。只有当一国的人员、财产、环境遭到重大损害,才能就此向起源国主张责任。

## (二) 因果关系

传统国家责任的唯一构成要件是国际不法行为,即使不法行为并没有导致损害结果,起源国也应承担责任。由此可见,因果关系在传统国家责任的认定过程中,并未发挥任何作用。国家赔偿责任作为一种侵权责任,因果关系的重要性不言而喻。无因果关系则无法确定行为的起源国,也就无法认定责任的承担者。

国际法不加禁止行为造成的损害往往发生在环境领域。例如原油泄漏、核污染、大气污染等。这种损害结果除了自带域外性的特点外,还往往具有多因性、缓慢性。如果采用传统“必然性因果关系”理论,很难证明因果链条的存在,受害国的诉求也很难得到支持。但是如果采用“盖然性因果关系”理论,因果关系的认定将



容易得多,因为受害国只需证明没有起源国的行为,自己就不会遭受损害结果即可。<sup>①</sup>“盖然性”理论可以更好地保护受害国的权益,也为越来越多的学者所支持。

## 五、国家赔偿责任的承担主体

### (一) 国家

在传统国际法理论中,国际法主体只有国家一种。依据该理论,由国家作为单一主体对外承担责任是理所应当的,该主张也曾得到了广泛的支持。然而当跨境损害发生时,受害国向起源国主张责任承担,往往需要采用国际公法的救济途径,而这种途径的弊端十分明显。首先,因为针锋相对,两国之间的外交关系毫无疑问会受到影响。其次,由于跨境损害具有域外性、复杂性、缓慢性、多因性的特点,证据的收集工作往往十分困难。

根据1972年《空间实体造成损害的国际责任公约》的规定<sup>②</sup>,在外层空间利用与开发领域,国家需作为单一主体对外承担完全责任。即无论是国家机构还是非政府组织,在进行外层空间开发、发射空间实体时,如果造成了域外损害,国家均需要独立承担赔偿责任。公约作出这样规定的考量如下:首先,在外层空间从事国际法不加禁止的开发活动收益十分可观;其次,外层空间开发活动本身具有极强的风险性,如果防范不慎造成跨境损害,事故的严重程度可能灾难级别的;最后,进行外层空间开发、发射空间实体往往需要高精尖技术,没有国家的授意与支持非政府组织往往难以开展此类活动。

苏加核动力卫星案是进行外层空间开发活动导致跨境损害的典型案例。<sup>③</sup>1978年,苏联发射的核动力卫星“宇宙954号”全面失控,放射性残片坠落到加拿大国境内,造成了一定规模的土地和财产损失。1979年,加拿大援引

① 吴杰. 大陆法系民事诉讼证明标准之理论基础研究[J]. 现代法学, 2003(5): 139-146.

② 参见1972年《空间实体造成损害的国际责任公约》第2条、第3条。

③ Skip Smith, A Space Law Primer for Colorado Lawyers Part 1: International Space Law, Colo. Law., March 2018, at 48.

1972年《空间实体造成损害的国际责任公约》向苏联索赔,认为苏联应作为单一主体对外承担国家赔偿责任。经过了三年的漫长交涉,1984年苏联向加拿大偿付了300万加元。

## (二) 国家与经营者

在核事故、海洋污染领域,跨境损害责任由国家与经营者共同承担。这种责任的承担方式是对传统国际法的突破,相当于间接承认了个人也可以成为国际法的主体,反应了国际法主体理论的发展趋势。正如前文所述,由国家作为单一责任主体,具有种种弊端,采用混合责任主体能够有效解决这以问题,使受害国及时、充分地得到赔偿以弥补损失。经营者首先对其引起跨境损害的行为承担责任,国家也应承担相应的补充或监管责任。

1962年《核动力船营运人混合责任公约》规定<sup>①</sup>,如果核装置、核动力船舶的操作者、管理者都是非国家团体,则相关个人需要对核事故造成的跨境损害承担赔偿责任。国家应当尽到管理义务,责令相关个人购买保险。损害发生时,在保险范围内的赔偿数额由保险支付。超出保险数额且相关个人无力赔偿时,由国家承担差额赔偿责任。

1982年《海洋法公约》规定<sup>②</sup>,船舶原油泄漏、开采海底矿产造成域外损害,经营者、所有者、管理者需要承担赔偿责任。《海洋法公约》不再要求国家直接代替私人承担赔偿责任,更多的是对国家施加了一种监督协助义务。《公约》要求国家完善国内法,建立跨境损害赔偿制度;督促相关经营者购置保险或设立补偿基金;在跨境损害发生时协助受害者进行求偿。当然,如果国家未尽到《公约》规定的监督协助义务,也需要承担相应责任。

## 六、国家赔偿责任的承担方式

传统国家责任的承担方式有停止不法行为、恢复原状、赔礼道歉、保证不

① 参见1962年《核动力船营运人混合责任公约》第13条。

② 参见1982年的《海洋法公约》第235条。



再犯、赔偿等。<sup>①</sup>由于国家赔偿责任的产生根源不同于国家责任，因此责任的承担也有所不同，根据国际实践，主要分为停止损害后果继续发生、赔偿损失两种。

### （一）停止损害后果继续发生

传统国家责任产生的根源在于国际不法行为，无论不法行为是否造成损害，都可以追究相关国家的责任，因此便有了停止不法行为、保证不再犯、赔礼道歉等责任承担方式。不同的是，国际法不加禁止行为本身是合法的，受害国因为遭受了跨境损害，所以才主张起源国承担国家赔偿责任。因此起源国无需赔礼道歉、保证不再犯，需要做的是停止损害后果的继续发生。当然，此种方式适用的前提是起源国能够对损害施加管辖或控制，否则即使起源国主观上想阻止损害继续，客观上也无法做到。

### （二）赔偿损失

赔偿损失是国家赔偿责任的主要承担方式。它是指国际法不加禁止行为的起源国对受害国支付一定数额的金钱或进行实物赔偿。赔偿这种国家赔偿责任的承担方式最早可追溯至美加特雷尔冶炼厂仲裁案，加拿大向美国支付了七万八千美元的赔偿。苏加核动力卫星案中，苏联和加拿大经过三年的磋商，最终苏联赔偿了三百多万加元。

关于赔偿损失的标准问题，2006年《关于危险活动造成跨界损害中的损失分配原则草案》中确立了“及时且充分”的赔偿原则，即起源国应给予受害国及时且充分的赔偿。<sup>②</sup>

关于赔偿损失的分摊问题，《草案》中确立了私主体承担主要赔偿责任，国家则建立补充资金机制，承担补充或监管责任。这一部分的内容，在国家赔偿责任的承担主体章节已有阐述，这里不再赘述。

关于赔偿范围问题，《草案》认为损害包括人身、财产、环境损害，三种

① 邵津. 国际法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 358.

② 甘艳君. 国际法不加禁止行为引起损害性后果的国际责任的归责问题研究[D]. 厦门大学, 2009.

类型的损害都应得到赔偿。<sup>①</sup> 欧盟委员会《环境责任白皮书》认同了《草案》中的规定，并将环境损害做了细化，分为生物多样性损害和地点污染两种。<sup>②</sup>

## 七、结语

作为传统国家责任制度的补充，国家赔偿责任制度目前正处于蓬勃发展阶段，仍然还需完善。具体而言，国际社会目前还没有达成有关国家赔偿责任的普遍性国际公约。虽然在船舶原油泄漏、危险废物跨境转移、民用核安全、外空活动、跨国河流开发与利用等特定领域，已经存在相当数量的国际公约，但是还有许多领域，例如土壤污染、淡水危机、森林保护等还缺乏公约的规制。

虽然现阶段国家赔偿责任制度还确存在着诸多不足，但我们应坚信制度的不完善是暂时的。随着国际共识的增强和立法水平的提高，该制度也会日臻完善。面向未来，只要各国积极务实、同舟共济，国际社会一定会建立起完善统一的国家赔偿责任体系。

## National Compensation Liability for Cross-Border Damages

Ren Junhao

*Zhongnan University of Economics and Law, Juris Master Center, Wuhan*

**Abstract:** With the increasing level of industrialization, the ability of human

---

① Usuki T. Draft articles on prevention of transboundary harm from hazardous activities [J]. The Doshisha law review, 2008 (60).

② Commission E. White paper on environmental liability [M]. Office for Official Publications of the European Communities, 2000: 19-21.

beings to transform nature is gradually enhanced, and natural resources are widely used in all aspects of production and. The scarcity of resources, the demand of efficient use of resources and the pursuit of controlling more resources urge human beings to innovate production methods and explore unknown airspace such as the seabed. Cross-border pollution and damage are inevitable in the process of ocean transportation, nuclear energy utilization, outer space exploration and seabed exploration and exploitation. Although such acts do not violate international law, it is clear that the level of international law regulation needs to be improved in the face of this new reality. As a supplement to the state liability system, the state compensation liability system emerges as the times require. This article is divided into six chapters. Chapter I defines acts not prohibited by international law, state compensation liability and other concepts. Chapters II and III discuss international legislation and judicial practice of state compensation liability. Chapters IV, V and VI discuss the constitutive elements, subject and manner of state compensation liability.

**Key words:** Acts not prohibited by International Law; State compensation liability; Cross-border damages