“银河号”事件的国际法问题

邵 津

一、“银河号”事件的经过

1993年7月下旬，美国政府根据错误的情报，指责中国货轮“银河号”载有运往伊朗的化学武器前体硫二甘醇和亚硫酰氯，并从8月2日起出动军舰和军用飞机，对该轮进行跟踪、监视和骚扰。8月3日“银河号”在波斯湾公海抛锚，同日，美国无理要求中国政府命令“银河号”返回出发港或由美方登船检查，同时向该货轮预计停靠港口的所属国施加影响，使其拒绝该轮进港。对美方的指责，中方经过认真调查后早在8月4日就向美方作了澄清，明确指出，“银河号”根本没有装载所说的化学品，并提出由第三国核查的建议。至此，事情本应告一段落。但是美国仍然置国际法于不顾，顽固地坚持其原有立场。8月7日中国外交部向美国提出严重抗议。由于美国继续践踏公海航行自由，“银河号”的正常业务根本无法进行，被迫在公海上漂泊达二十余天。

在这种情况下，中国方面“为了向国际社会表明我解决问题的诚意，弄清事实真相，尽快解决‘银河号’事件，避免更大损失，也为尽快使‘银河号’船员少受折磨”，提出“由第三方对美国所怀疑的船上货物进行检查”[1]。1993年8月26日至9月4日，沙特政府代表在中国政府代表在场的情况下，在沙特的达曼港对中国货轮“银河号”所载货物进行了检查，美国政府派出技术专家作为沙特方面的顾问参与了检查。由中、沙两国政府代表以及美国技术顾问签署的《检查报告》说，通过对船上全部(782个)集装箱的彻底检查，结果表明，船上未载有所说的两类化学品。[2]这个结论与中国政府8月4日的澄清是完全一致的。

在美国一手造成的“银河号”事件中，中国方面不但声誉受影响，而且蒙受巨大经济损失，“银河号”船员身心也备受折磨。9月4日中国外交部发表声明，阐述事件经过，要求美方公开道歉，赔偿中国所蒙受的一切经济损失，并保证不再发生类似事件。同日，美国国务院发言人确认未发现“银河号”载有所说的化学武器原料，但拒绝接受中国的赔偿要求。[3]

“银河号”事件是第二次世界大战后，在和平和正常情形下，在不涉及战争法或武装冲突法的情况下，在公海上发生的一起罕见的严重违反公海航行自由事件。本文拟就这一事件的几个国际法问题加以分析。

二、公海的法律地位与航行自由

“银河号”事件首先是涉及公海航行自由问题。

公海对所有国家开放，任何国家不得将公海的任何部分置于其主权之下，这是到十九世纪初叶已告确立的一项海洋法基本规则，现在已与公海自由一起，经编纂列为1958年《公海公约》第2条和1982年《联合国海洋法公约》第87条（以下简称两公约）。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

由于公海的这种地位，任何国家都有权平等地加以合法利用，即在国际法规则所规定的条件下行使公海自由。公海自由，现在包括航行自由、飞越自由、捕鱼自由、铺设海底电缆和管道自由、科学研究自由、建造人工岛屿和其他设施的自由（两公约同上条文）。这些公海自由当然都很重要，而从当前实际来看，航行和飞越自由似乎具有特殊的重要性。据认为，这两种自由“是互有联系的国际经济的重要基础。如果没有这两种自由，商品交换大概会受到限制，而且费用肯定会更高，从而严重影响世界大多数国家的发展水平。”[4]在国际法学说中，国家之间的交通，特别是贸易自由，国家之间的自由交往，也被认为是作为国际大道的公海自由的理由和根据。[5]正因为如此，公海自由原则为世界各国所公认。两公约都有专条规定：所有国家都有在公海上行驶悬挂其旗帜的船舶的权利（分别第4条、第90条）。

据此，中国和其他国家一样，享有公海航行权。悬挂中国旗帜的“银河号”的航行就是行使这种权利，而美国的所作所为就是践踏公海航行自由，这是很明显的。

三、船旗国的专属管辖权

与航行自由有密切关系的是公海上的管辖权问题。

为了维护和保障公海上的法律秩序和安全，明确管辖权归属是必要的。公海上的管辖权问题主要有两方面，一是一般情况下对船舶的管辖权，另一是条约有特别规定时或涉及公海上秩序与安全的少数特定情况下的管辖权（参看下面第四部分）。

在一般情况下，船旗国对船舶有专属的管辖权，这是公认的海洋法规则。学说和实践在这点上是一致的。中国周鲠生教授指出：“国家对于悬挂国旗的船舶享有完全的、排他的管辖权。”[6]英国哥伦伯斯在谈到一般情况下的管辖权问题时指出，公海上的商船完全在其船旗国的行政、刑事、民事和保护性管辖之下。[7]特别应指出，1958年公约和1982年公约都规定，对公海上航行的船舶，除国际条约或各该公约明文规定的几种例外情形外，船旗国有专属管辖权（分别第6条、第92条）。

基于公海法律地位的上述国际法规则，排除了非船旗国对公海上航行船舶的一切非法干涉。1926年英美求偿委员会仲裁庭的裁决曾指出：“国际海洋法的一项基本原则是，除有专约规定在战时外，军舰对一艘在公海上进行合法业务的外国船只的干涉是不许可的和非法的；这构成对船只所悬挂的旗帜所属国家的主权的侵犯”。[8]

据此，中国“银河号”完全有权在公海上自由航行而不受任何其他国家非法限制和干涉。美国对“银河号”的所作所为，粗暴践踏航行自由，侵犯我国主权、权利和利益，并且造成了损失和损害。对此，美国应负责任。

四、公海上的登临和检查问题

上面提到，对公海上船舶的管辖权问题还有另外一个方面，那就是，在国际法所特定的几种情况下，国家可以在一定条件下行使某种平行管辖权力，包括登临和检查。现在的问题是，美国是否有任何国际法上根据对“银河号”要求检查呢？

基于公海自由，任何国家一般无权检查别国的船舶。关于这个问题，法学家意见和条约规定也都比较明确，比较一致。

中国周鲠生教授指出：“一般地说来，一国对于公海上的外国船舶不能行使法权。”[9]美国法学家海德认为，除了战争时期外，任何国家都无权登临和检查外国船舶。[10]法国海洋

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

法学者日德尔也指出："公海自由所依据的根本思想是，在和平时期，悬挂一国国旗的船舶被禁止干涉悬挂其他国家国旗的船舶。"[11]

《联合国海洋法公约》第110条规定，除条约授权的干涉行为外，军舰非有合理根据认为船舶有下列嫌疑，不得登临和进一步进行检查：从事海盗行为，从事奴隶贩卖，从事未经许可的广播，没有国籍，悬挂外国国旗而事实上与该军舰属同一国籍。日内瓦《公海公约》也有类似规定（第22条）。

显然，"银河号"事件与这五种嫌疑毫不相干，因此，依照海洋国际法，美国根本没有根据对该轮检查。

还应当指出，由于事关公海自由和国家主权，国际法对待这两种执行行动是非常慎重的。两公约都规定，即使有合理根据认为船舶有上述嫌疑，第一步也只能由军舰派一艘小艇到该嫌疑船舶查核其悬挂旗帜的权利、检验船舶文件。只有在检验船舶文件后仍有嫌疑时，军舰才可进一步在该船上进行检查，而且检查须尽量慎重进行(分别第110条第1、2款和第22条第1、2款)。

所谓条约授权，仅对缔约国适用。比较新近的事例有：1967年《关于北大西洋捕鱼作业的进行的公约》，该公约规定了登临和检查的权利；1981年英国和美国缔结了一个协定，该协定旨在方便美国对加勒比海和墨西哥湾特定区域中有贩运毒品嫌疑的英国船只加以拦截，规定的是登临、检查和扣押。中国和美国之间并没有类似的条约。

此外，在国家实践中也有提出"自卫"作为进行登临、检查的根据的。第二次世界大战后，很大部分这样的事例发生在殖民国家镇压殖民地独立运动的过程中，根本称不上自卫。例如，在五十和六十年代阿尔及利亚争取独立时，法国对许多其他国家船只的登临、检查，就是以所谓"自卫"为借口，但这引起了抗议。在学说中对"自卫"作为在公海上对船只进行干涉的根据这个问题，意见相当分歧。[12]

显然，"银河号"事件所谓"自卫"也毫不相干。总之，美国在海洋国际法中是找不到任何站得住的根据的。

五、《禁止化学武器公约》

由于登临和检查基本上是战时权利，在平时只是作为例外而容许，因此"在国家主张对公海上的外国船舶行使管辖权的每一场合，这个国家有责任对其主张正面地加以证明，而且必须作严格解释，说明是通则的例外。"[13]上面已予说明，为什么美国很难在海洋法中为其在"银河号"事件中所作所为找出根据，那么《禁止化学武器公约》能不能给美国提供什么东西呢？

美国企图从《禁止化学武器公约》寻找借口，这也是徒劳的。

这个公约全称《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种（化学）武器的公约》，1993年1月13—15日在巴黎签署，签字国一百多个。根据公约，缔约国将采取一系列措施，以消除全球化学武器。有两点需要在这里一提。

第一，中国的立场和实践完全合乎公约的宗旨和目的。

该公约规定，各缔约国"决不发展、生产、取得、储存或保留化学武器，或向任何人直接或间接地转让化学武器"（第1条第1款）。该公约还规定，各国"应采取必要的措施以保证在其领土或由其管辖的其他区域内，只能为本公约不禁止的目的而发展、生产、获取、

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

保留、转让或使用有毒化学品及其前体”（第6条第2款）。该公约把可用来制造化学武器的化学品列入受管制的化学品清单中，其中硫二甘醇属于关键前体。

中国是该公约的签字国。中国支持该公约的宗旨、目标和原则。中国政府在化学品问题上一贯采取慎重和负责的态度。尽管公约尚未生效，中国规定了严格的管理制度和审查程序。按照中国的有关规定，硫二甘醇是严禁出口的，亚硫酰氯的出口也是受到严格限制的。“银河号”根本未装载这两种被列入公约的受管制化学品清单的化学品。这是中国在美方提出指责后经过认真调查早在8月4日就明确说明了的，这也是由中、沙以及美国技术顾问签署的《检查报告》所证实了的。

第二，美国并未经任何主管机构或组织授权进行核查或检查。

该公约规定，在海牙设立机构，经常进行核实。这一机构包括一个由所有成员国组成的大会，一个由41名成员组成的执行委员会和一个技术秘书处。核实工作由国际小组进行，对化学工业各个层次，民用或军用、已宣布或尚未宣布的设施，进行核查，甚至包括随时对任何地点进行“质疑式检查”。

必须指出，《禁止化学武器公约》尚未生效，美国也还未加批准。公约所规定的国际检查机构尚未建立。也没有任何国际组织授权美国对其他国家，特别是对公海上从事合法业务的外国船舶，进行核查或检查。

因此，美国没有也不可能从《禁止化学武器公约》，为其在“银河号”事件中的行径找到任何根据。

六、赔偿问题

根据公认的国际法一般原则，一国如违反其国际法律义务而造成对其他国家的损害，就要负国际责任。有时有规则规定，对并非受禁止的行为的后果应予赔偿。[14]《联合国海洋法公约》和日内瓦《公海公约》的有关规定就是如此。公约规定，在有合理根据认为有公约所规定的几种嫌疑而对船舶进行登临、检查的场合，“如果嫌疑经证明为无根据，而且被登临的船舶并未从事嫌疑的任何行为，对该船舶可能遭受的任何损失或损害应予赔偿”（分别第110条第3款、第22条第3款）。对一些并非受禁止的行为尚且应负责任，那么对违反国际法律义务的行为就更应负责任，这是明白无疑的。

这一点在学说和实践中也是一致的。美国海洋法学者麦克多格尔与柏克认为：“如果采取执行行动的国家所依据的根据是不适当的，则该国必须承担责任。……所承担的责任是补偿因干涉船舶而造成的损害，包括支付赔偿金。”[15]曾任牛津大学国际法教授的奥康奈尔也指出：“如果登临和检查是在[日内瓦《海洋法公约》]第22条所未加许可……的情况下发生，就引起国际责任。”[16]国际法之所以要求采取行动的国家在这种情况下应负国际责任，显然是为了平衡各方利益，归根到底还是为了维护公海的航行自由。因为，不然的话，势必导致执行权力的滥用，使公海自由遭到破坏。

1958年《公海公约》订立以来，由于违反第22条第3款而对被登临、检查的船舶所遭受的损失或损害给予赔偿的案例并不多见。本世纪初，1909年，美国缉私艇“比尔号”在公海上登临三艘英国二桅帆船并搜查海豹皮。没有发现海豹皮，但发现经加封的火器，这几艘船被命令不要启封。责任问题于1921年被提交英美求偿委员会法庭。该法庭命令向这些船只支付赔偿，赔偿应包括“特别费用”和足以“抵偿非法干涉所造成的折磨。”[17]

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

关于“银河号”事件给中国造成的损害和损失，该轮所属中国广州远洋运输公司副总经理就该公司所受损失和损害指出：“公司在经济上蒙受了巨大损失。船9月7日才驶入迪拜港，比原计划晚了36天。公司在该航线上共有8条船，每月开10班。由于‘银河号’的延误，整个航线的班期全部被打乱，很多收货人对此要求索赔。美国的作法使很多客户感到担心，许多原订客户提出退货。广州远洋运输公司在经济和信誉上蒙受了巨大的损失，据详细分项估算，损失约为1290万美元。”该公司还指出，“银河号”在美国军事力量的威胁下航行，船员心理上受了很大的压力，同时船员的家属也很担心，因为船员处在外国军舰的枪口下，军舰跟踪拍照，军用飞机不断盘旋。[18]

在沙特达曼港进行的第三方检查证实，美国在这一事件中对中国的指控是没有根据的，中国方面并没有做任何违背《禁止化学武器公约》宗旨和目的的事。然而中国由于美国严重违反国际法的行为而蒙受巨大损害和损失。美国的责任是不容推卸的。中国外交部9月4日声明中向美国提出包括赔偿中国所蒙受的一切经济损失在内的几项要求，是完全有国际法上根据的，也是合情合理的。

现在美国政府企图以检查是经中国方面同意为借口，推卸责任，这是办不到的。

中国政府为了顾全大局，同时也为了向全世界澄清事实，采取克制态度，确实曾建议由第三方进行核查或检查。中方的这种妥善处理，与美方的无视国际法、无视《联合国宪章》的行径，形成强烈对比，赢得了全世界，特别是亚非国家公正舆论的支持和赞扬。但是这丝毫不能消除或减轻美国应负的责任。这也丝毫不能影响中国要求赔偿的权利，因为这并没有改变“银河号”事件是美国一手制造，美国方面违反国际法律义务和在中国没有任何过错的情况下给中国造成损害和损失的客观事实。

（责任编辑　李　鸣）

注：

[1] 中华人民共和国外交部1993年9月4日声明。

[2] 参看1993年9月5日《人民日报》。

[3] 据合众国际社华盛顿9月4日电。

[4] 普雷斯科特：《海洋政治地理》，商务印书馆，1978年第181页。

[5] 参看《奥本海国际法》（英文本），1952年第7版第1卷，第544—545页。

[6] 周鲠生：《国际法》，商务印书馆，1976年，下册，第491页。

[7] 哥伦伯斯：《海洋国际法》（英文本），1954年第3版，第222页。

[8] “杰西号”等船案，转引自海德：《美国所解释和适用的国际法》（英文本），1951年第2版，第1卷，第752页。

[9] 周鲠生：《国际法大纲》，商务印书馆，1934年，第76页。

[10] 参看海德：《美国所解释和适用的国际法》（英文本），1951年第2版，第1卷，第764页。

[11] 转引自麦克多格尔与柏克：《海洋公共秩序》（英文本），1962年版，第888页。

[12] 参看奥康奈尔：《海洋国际法》（英文本），1984年，第2卷，第803—808页；丘吉尔与罗威：《海洋法》（英文本），1988年第2版，第173—175页；茨瓦纳贝格：《对公海上船舶的干涉》载于《国际法与比较法季刊》1961年10月号，第791页—796页；周鲠生认为：“这种自卫行动的合法性，还要按事件的性质和其发生的情况来判断，而不能确定一般适用的规则。”（前引书，第498页）。

[13] 哥伦伯斯前引书，第235页。

[14] 参看布朗利：《国际公法原理》（英文本），1979年第3版，第431—433页，第443页。

[15] 麦克多杜格尔与柏克前引书，第886页。

[16][17] 奥康奈尔前引书，第808页。

[18]《美国制造“银河号”事件责任不容推卸》（中国国际广播电台记者康炘冬和罗俏采访广州远洋公司副总经理王颂汤和北京大学法律系教授邵津录音报道，9月10日）。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net