

# 中国政府在美国诉讼中的国家豁免问题研究

王丽莉 张啸天

(沈阳师范大学 法学院 辽宁 沈阳 110003; 法库县人民检察院 辽宁 法库 110499)

**摘要:**近年来,美国不断发起针对中国的制裁,中国政府被诉至美国法院的情形屡见不鲜。中国政府面对被诉的情况常常以不出庭,不应诉等消极的态度应对,多寄希望于外交途径解决,难以有效的维护中国利益。中国如何在涉华诉讼中更好的维护本国利益,成了普遍关注的问题。美国法院在裁判涉华案件时,中国政府要积极陈述自己的绝对豁免立场,提出外交交涉,在美国法院依据其本国法处理案件时,挖掘并利用好美国法律中可以支持中方豁免主张的内容。中国还应根据本国实际需求考虑适时转变国家豁免立场,着手准备本国的相关豁免立法,以更好的维护本国利益。

**关键词:**国家豁免;绝对豁免;限制豁免;主权豁免立法

## Research on the State Immunity of Chinese Government in American Litigation

Wang Lili Zhang Xiaotian

(School of Law, Shenyang Normal University; Shenyang, Liaoning Province; 110003; Faku County People's Procuratorate; Liaoning Faku; 110499)

**Abstract:** In recent years, the United States has continuously launched sanctions against China, and it is not uncommon for the Chinese government to be sued to the American court. The Chinese government often takes a negative attitude in dealing with the cases brought against it, such as not appearing in court, not answering the lawsuit, and placing more hope on diplomatic solutions, which is difficult to effectively safeguard China's interests. How China can better safeguard its own interests in China-related litigation has become a common concern. When the US courts adjudicate China-related cases, the Chinese government should actively state its position on absolute immunity and make diplomatic representations. When the US courts handle cases in accordance with its own laws, the Chinese government should explore and make good use of the contents of the US law that can support China's claim of immunity. China should also consider changing its position on state immunity in a timely manner in light of its actual needs and begin to prepare its own legislation on relevant immunity so as to better safeguard its own interests.

**Key words:** State immunity; Absolute immunity; Limitation of immunity; Sovereign immunity legislation

以“平等者间无管辖权”作为理论依据的国家豁免,是全球化与全球治理格局之下国家主权与行为方式的重要方面,国家主权豁免这一具有古老历史渊源的问题在21世纪仍然具有重要的影响<sup>[1]</sup>。改革开放以来,美国法院受理多起以中国政府为被告的案件。特别是近年以来,美国不断发起针对中国的制裁。本文仅探讨本国政府在美国法院被诉的情形越来越多的背景下,根据美国《外国主权豁免法》的有关规定,如何能更好地维护国家主权和本国利益。同时,由于我国关于外国国家豁免立法缺失,在与美国这种持限制豁免论的国家进行交往时,处于劣势地位。我国应该适时改变绝对豁免主张,制定出属于本国的《主权豁免法》,以便更好的维护本国利益,满足本国对外交往的实际需求。

### 一、美国法院审理涉华国家豁免案件的类型及特征

美国针对我国提起诉讼的类型主要有:第一,涉及国家主权的案件。最典型的案例是美国多个州就应对新冠疫情的政府行为向我国政府及其部门提起诉讼。第二,商业活动案件。这类案件主要发生在经济领域,这也是美国涉华案件数量激增的原因,应对此类案件,中国政府应该积极出庭主张豁免。

### 二、美国《外国主权豁免法》有关国家豁免的规定

#### (一) 美国关于国家豁免的立场与实践

在1812年的“交易号案”<sup>[2]</sup>中,豁免立场开始发生转变。1926年,美国联邦最高法院进一步明确“交易号案”确立的豁免原则同样适用于外国国家的商业活动<sup>[3]</sup>。

至1952年《泰特公函》开始,美国的绝对豁免立场开始发生变化,只给国家主权行为豁免,针对国家的非主权行为不再给予豁免。但是美国并没有完全放弃绝对豁免原则而是出现了限制豁免论和绝对豁免论皆存的混乱局面。最终1976年《外国主权豁免法》颁布,将美国的国家限制豁免论立场落地成法,即国家的商业活动不享有豁免。

#### (二) 《外国主权豁免法》的内容分析

1976年《外国主权豁免法》将美国的豁免立场统一为限制豁免立场,并将主权豁免的判断权力由行政部门移转至司法部门<sup>[4]</sup>。《外国主权豁免法》生效后,经过几次修改,在承认国家享有豁免的基础上规定外国享有管辖豁免的一般例外。其中,商业活动是国家豁免例外的核心内容,是限制豁免和绝对豁免原则的分水岭<sup>[5]</sup>。《外国主权豁免法》并不涉及实体内容,而只是规定了国家豁免主体是否享有豁免的情形,换句话说,《外国主权豁免法》是一部程序法。

#### 三、中国就美国涉华国家豁免案件的应对措施

### (一) 积极应诉

出庭应诉并不意味着被诉国接受外国法院管辖,而是为了更好的维护本国的利益。在早期实践中,中国在美国法院被诉,多以不出庭的方式来表达我国绝对豁免立场,然而这对于美国法院来说并没有约束力,美国法院依然会按照本国法律对中国做出判决。

### (二) 对等原则

对等原则是国际法的一项重要原则,在国家豁免领域中有具体而广泛的应用。在“恰巴德诉俄罗斯案”中,俄罗斯便采用了对等原则。2015年11月,俄罗斯总统普京将关于外国国家及其财产在俄罗斯的管辖豁免的法案签署成法<sup>[6]</sup>。俄罗斯以法律的形式把国家豁免领域的对等原则确定下来,提供了对等性原则在国家豁免领域使用的正当性基础。

中国也曾在国家豁免案件中使用对等原则。在湖广铁路债券案的第一次审判中,美国法院针对中国做出缺席判决,中国就该缺席判决与美国进行严正外交交涉,中国政府表示,如果美国法院执行该缺席判决,中国将保留采取对等措施的权利。最终湖广铁路债券得以重审并胜诉。

### (三) 有关国家豁免的国际争端解决

如果被诉国坚持认为法院对其没有管辖权,而法院依据其本国法裁判对该被诉国享有管辖权,国家豁免案件可能会上升到关于国家豁免的国际争端。当我国与美国发生类似的关于国家豁免的国际争端时,可采用此种解决国际争端的方法如谈判、国际仲裁、国际诉讼等予以解决。

### 四、中国国家豁免制度安排和思考

目前,我国没有一部专门规定国家豁免的法律,有关国家豁免的规定零散的分布在各个法律部门中,缺少具体和系统的规定。立法缺失导致我国当事人权益无法通过国内司法机关获得救济,我国政府作为被告在外国频频被诉,这远远落后与我国对外交往的实际需求。当今世界,无论是在经济上还是在政治上,中国的国际影响力越来越大,我国应尽快制定属于自己的主权豁免。

#### (一) 改变绝对豁免立场,明确限制豁免态度

当今,限制豁免立场已经成为一种国际趋势。虽然我国也签署了该公约,但迟迟没有批准,这与我国长期坚持的绝对豁免立场有关,我国应适时放弃绝对豁免立场,顺应国际潮流,转而采取限制豁免原则。在我国制定限制豁免法时,可以结合我国的基本国情,借鉴外国的主权豁免立法经验,如日本早就实现了《国家及其财产管辖豁免公约》向国内立法的转化,制定了《外国国家及其财产豁免法》(简称《日本主权豁免法》)。《日本主权豁免法》充分考虑到日本的现实国情和基本立场,在商业行为判断标准上,日本没有采用明文规定的方式,而是采取了以性质判断为主,允许存在例外的方式,为以后的具体实践提供较大的空间。当前应该根据我国的基本国情和具体实践,尽快完成《国家及其财产管辖豁免公约》的缔约手续,然后将公约转化为国内法,明确我国的限制豁免立场。

#### (二) 《主权豁免法》中明确对等原则

对等原则在国家豁免制度中的适用已经得到了国际实践的支持。英国、澳大利亚、加拿大等国家豁免立法中都实质上采取了对等原则,而且国家元首或行政机关对于是否适用对等原则具有自由裁量权<sup>[7]</sup>。面对国际社会上绝对豁免原则和限制豁免原则并存的局面,确定对等原则能够避免我国对外国国家给予豁免,而在同等情

形下我国作为被告在外国国家被诉的不利局面。中国可以参照英国、澳大利亚等国的做法,将是否运用对等原则的权利交给国务院,由其来决定针对特定国家的特定案件是否给予对等措施。

#### (三) 《主权豁免法》是程序法

当前,中国是世界上第一出口大国和第二投资大国,对外经济往来越来越频繁,而且在新冠肺炎疫情爆发的特殊背景下,应尽快制定出符合我国国情的《主权豁免法》。美国的《外国主权豁免法》确立了美国国家豁免制度,但它只是一个框架,仅对国家豁免的程序内容作了规定,并没有实体处理规则。《外国主权豁免法》的立法方式也许能给我国的国家豁免立法提供一些思路。《主权豁免法》的内容应该是有关国家豁免的程序性事项,比如在中国享有豁免的主体范围、豁免例外即外国豁免主体作为被告在中国法院被诉时,满足什么条件时该外国豁免主体不再享有豁免,要接受中国法院的管辖,执行机制等等。

《主权豁免法》的具体内容应该会比较粗略的,不能很详细,它要为司法实践和国家的具体政策留出充足的空间以应对突发状况。另外,它宜疏不宜堵,不能变成僵硬封闭式的规定。总之,要基于我国的基本国情,充分考虑当前以及未来在国际交往中可能发生各种状况,构建中国的国家豁免制度。

### 五、结语

随着中美贸易摩擦愈演愈烈,中国作为被告在美国被诉的情况越来越多。在应对在美涉华国家豁免案件,中国政府应该积极应诉,根据美国法中有利于我国的规定,在管辖权和法律适用等方面据理力争。在必要的时候可以采取对等措施以维护国家利益。当上升到国际争端层面,该种国际争端与其他国际争端并无差异,可以通过谈判、国际仲裁、国际诉讼等来解决。最后我国可以借鉴外国国家豁免立法的经验,基于本国的实际情况,构建中国的国家豁免制度。

### 参考文献

- [1] See, e.g. Hazel Fox and Philippa Webb, The Law of State Immunity, 3rd ed., Oxford University Press, 2013.
  - [2] The Schooner Exchange v. McFaddon, 11 U.S. 116 (1812).
  - [3] Brizzi Brothers Co. v. The Pesaro, 271 U.S. 562 (1926).
  - [4] S. 3553, 94th Cong., 2d Sess. 122 Cong. Rec. 8, 17454 (1976).
  - [5] 杜焕芳, 徐传蕾. 美国外国主权管辖豁免中的商业例外及其实践发展 [J]. 中国高校社会科学, 2016(03): 109-118+157-158.
  - [6] 俄罗斯法律 “The Federal Law on Jurisdictional Immunity of a Foreign State and a Foreign State's Property in the Russian Federation”. 俄罗斯立法机关通过后, 普京总统于2015年11月3日签署该法。该法已于2016年1月1日生效。
  - [7] 王欣濛, 徐树. 对等原则在国家豁免领域的适用 [J]. 武汉大学学报 (哲学社会科学版), 2015, 68(06): 127-134.
- 作者简介: 王丽莉 (1996.10—), 女, 汉族, 河北邯郸人, 法学硕士, 沈阳师范大学法学院全日制研究生, 研究方向: 国际法学, 邮编 110023。
- 张啸天 (1973.01—), 男, 汉族, 黑龙江望奎人, 博士研究生, 法库县人民检察院党组书记, 检察长, 研究方向: 民法、刑事检察实务。