

出國報告（出國類別：開會）

出席 2019 年「美國國際法學會」  
第 113 屆年會報告

服務機關：外交部

姓名職稱：梁司長光中、李科長佳燕

派赴國家：美國

出國期間：108 年 3 月 26 日至 30 日

報告日期：108 年 5 月 9 日

## 摘要

國際法為適用於國際社會之法律規則，獲得多數國家認同並遵循。然隨時代變遷，國際社會面對各式新興課題，有些需要新的立法規範，有些則待既有規範之調整以為因應。

若干傳統國際法重要議題，如國家主權豁免及海洋法，伴隨國際法史淵遠流長發展而來，始終為國家互動重要依據；而為回應時代需求衍生之全球氣候規範晃眼二十年過去，其建構之規則體系業已成為多數國家遵循依歸。然謂「法與時轉則治」，當規範對象之主客觀環境改變，依循適用之規則必須隨之調整，方能切合國際社會需要，實現良治。

本報告將就本(2019)年美國國際法學會第 113 屆年會探討之諸多議題中，選擇與本部業務較為相關之主權豁免、海洋法、氣候變遷及印太戰略四項議題，綜整論者意見並觀察國際法之發展動態，最後針對會議本身提出整體結論與建議。

## 目 次

前言.....	1
一、重新檢視主權豁免.....	2
二、新興爭訟類型-氣候變遷之訴.....	3
三、《聯合國海洋法公約》和平與穩定作用.....	5
四、美國印太戰略之亞洲視角.....	7
五、心得與建議.....	9

## 前言

「美國國際法學會」(American Society of International Law, ASIL)第 113 屆年會於本(108)年 4 月 27 日至 30 日在華府舉辦。本年會議主題為「國際法之功能」(International Law as an Instrument)，含括「刑事法、人權、移民」、「爭端解決」、「涉外關係及國家安全」、「全球共通性」、「國際商業」及「國際和平與安全」六大領域，約 40 餘場討論會。會議討論議題涉及諸多國際法律新興議題並結合時事，與各國外交部門推動處理之國際法政事務密切相關。為利我掌握國際法最新發展趨勢及各國實務運作，並維繫與各國法政學者之互動，本年本部循例派員出席 ASIL 年會。

本年會議約百餘位與談專家學者及上千人報名出席。討論議題廣泛，包括傳統國際法主題及新興議題，論者嘗試透過實例分析國際法發展趨勢並歸納國際法在各領域扮演之角色與成效。會議與本部相關議題包括：國家主權豁免、海洋法、氣候變化綱要公約架構、印太戰略，以下將就各節概述會議討論精要，最後並提供心得與建議。

## 一、重新檢視主權豁免

### 從「絕對主權豁免」到「相對主權豁免」

依據國際法上國家領域管轄原則，一國對於在其境內的人、事、物及財產享有管轄權，但對於外國元首、外交代表或領事，國際法上普遍認為地主國所享之領域管轄權應受限制，此項限制即所謂之「主權豁免」(Sovereign immunity)。一般認為「主權豁免」(或「國家豁免」)源自主權平等概念，一國不得對他國行使領域管轄權，亦即主權國家豁免他國國內法管轄。傳統國際法觀點認為國家之「主權豁免」應係「絕對的」，除非國家自願放棄豁免之行使，否則一概免除他國之管轄。

隨著世界貿易擴張，國家從事商業行為情形日漸，國家在「絕對主權豁免」原則保護下，使商業行為對肇之個人或公司承受爭訟不能之風險，造成商業活動之不確定性。國際法上乃逐漸發展出「相對主權豁免」概念，將國家行為區分為「主權行為」及「非主權行為」，前者例如國家行使公權力或軍事武力行為，後者如商務交易行為。然一行為究屬主權行為或商業行為，有時難以區別，國際間一般透過國內立法方式加以規範，例如美國 1976 年制定《外國主權豁免法》(Foreign Sovereign Immunity Act, FSIA)，明定管轄豁免與財產執行豁免之例外情形。

### 國際刑法與主權豁免

隨著人道概念之發展，國際法上已普遍接受國家主權豁免應受一定限制，係一相對而非絕對權利，特別在國際刑法領域，普遍認為國家對「人身傷害和財產損害」之行為不得主張主權豁免已屬一項習慣國際法，亦為國際法院判決所確立。

成立國際刑事法院之《羅馬規約》第 27 條第 2 項規定「根據國內法或國際法可能賦予某人官方身分的豁免或特別程序規則，不妨礙本法院對該人行使管轄

權。」此項規定通常發生在國家元首或高階官員違犯人道罪之情形，《規約》明文規定法院對該犯罪行為乃得行使管轄權。ICC 乃依據上述規定對若干違反人道罪行之案例與個人進行調查與管轄，如 2009 年起訴蘇丹總統巴席爾(Omar Bashir) 並對其發出世界通緝令。

然 ICC 挑戰國家主權豁免之努力在控訴肯亞總統肯亞塔 (Uhuru Kenyatta) 案中遭到強烈抵抗。肯亞塔被控在 2005-2009 年選舉前後策動暴動造成千人死亡數十萬人民流離失所，ICC 引據上述《羅馬規約》第 27 條起訴了時任總統之肯亞塔，惟此一舉措引起非洲國家強烈反彈。

「非洲聯盟」(African Union, AU)於 2013 年年會通過一項與國際刑事法院關係之決定，認為 ICC 起訴肯亞總統將危及該國及 AU 成員國之主權、穩定與和平，該刑事程序將阻礙國家元首履行其憲政責任，因此決定，為捍衛 AU 成員國之憲法秩序、穩定與完整，AU 成員之現任國家元首於其任職期間不應被 ICC 或國際審判庭起訴。

上述決定雖引起國際譁然，但卻也促使 ICC 增訂了《程序和證據規則》規則 134 之 4(Excusal from presence at trial due to extraordinary public duties)，規定被訴之人倘為國內最高層級之被賦予執行特別國家義務者，得免出庭。ICC 對肯亞總統肯亞塔起訴案最後也因取得罪證困難而宣告失敗。

由此可見，國家主權平等不可侵犯概念下發展而來之絕對主權豁免原則已逐漸受到限制，惟當涉及國家最高統治者個人罪行時，國際刑法乃有其侷限性。

## 二、新興爭訟類型-氣候變遷之訴

《聯合國氣候變化綱要公約》(UNFCCC)及《巴黎協定》架構下，國際間討論著國家應如何控制溫室氣體排放及抑制全球氣溫上升。惟對於國家義務之違反似乎無法實際課予處罰或作為義務。

隨著氣候變異引發自然災害對人類生存環境及生命財產產生威脅，國際上開始討論氣候變遷與人權之關聯性，世界各國亦陸續出現對國家或大型企業提出訴訟，指控其(作為或不作為)導致氣候變異造成天災危及生命權。

## 氣候之訴-國內及跨國訴訟案例

### *朱利安娜訴美國政府(Juliana v United States)*

21 名美國青年於 2015 年對政府提起訴訟，控告美國政府對特定違害環境行為之鼓勵與特許，損害了年輕世代的生存權，要求政府採取措施減少溫室氣體之排放。此訴訟案為美國地方法院受理，是為「氣候信託訴訟」(atmospheric trust litigation)最佳案例。此類訴訟奠基於「公益信託原則」(public trust doctrine)與政府(國家)國際責任概念，認為政府為實現公共利益負有對自然環境和資源加以維護管控之責，訴訟所欲捍護之「環境權」，實為抽象之人類基本權利(fundamental right)。

### *控訴 RWE 電廠案*

居住於秘魯山城 Huaraz 一名農夫於 2015 年向德國法庭控告德國電廠 RWE 危害秘魯山城區民人身安全，指控該電廠所排放之溫室氣體導致山城一帶冰河溶解，致使山城附近湖水溢洩形成洪災，造成居民嚴重死傷。該訴訟案為德國法院受理，案件仍在進行中。

## 非典型氣候訴訟之主要訴求

科學已證實溫室氣體導致冰山溶化及大氣和海洋暖化，係造成氣候異常及海平面上升之主要元兇，其引發之天然災害使人類家園遭受威脅，甚至產生難民問題，衍生出人類生命與生存權之人權問題。全球公民團體乃逐漸嘗試以訴訟方式要求政府在氣候變遷議題上作出回應或採取行動。常見之訴求大致可歸類為幾項：

1. 要求政府必須降低溫室氣體排放量；

2. 要求政府研議減排溫室氣體之計畫；
3. 金錢損害賠償；
4. 暫停特定建設或計畫之執行以待氣候環評過通；
5. 採取具體措施對抗氣候變遷。

雖非所有以危害人權為主張之氣候變遷之訴均能獲得各國法院受理，惟確已有成案。顯示以保護人類居住與生命安全之人權訴求，已逐漸形成迫使政府必須正視氣候變遷議題甚或採取具體作為之論理基礎。

### 三、《聯合國海洋法公約》和平與穩定作用

1982 年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on Law of Sea, UNCLOS)自 1994 年生效以來，一直做為各國主張海洋權利與解決國際海事爭議之重要法律依據。一般熟悉其有關領海、專屬經濟海域、大陸礁層及公海等規定。隨著工化業發展對氣候造成之威脅加劇，國際間在 UNFCCC 架構下亟思應處之道，至 2015 年《巴黎協定》再次匯集國際間對抗全球暖化之意志。兩套看似不相干之國際治理體系，在近年出現法規相互連結之探討。

#### UNCLOS 架構下的氣候變遷規範

UNCLOS 內容未有針對氣候變遷之相關規範，但因氣候變異對海洋造成之連動影響，使得國際法上開始思索氣候與海洋間之法規範連結，嘗試從 UNCLOS 架構內找尋締約國應處氣候變遷義務之法理基礎，進而要求締約國採取有助減緩氣候變遷之具體行為。有主張認為，UNCLOS 內容並未直接規範氣候變遷，但從法規精神觀之，UNCLOS 第 12 部分(海洋環境之保護和保全)及第 13 部分(海洋科學研究)有適用於規範氣候變遷之解釋空間，而第 15 部分有關爭端解決之機制，亦有發展成為處理因氣候變遷衍生之國家間爭議之可能性。其立論基礎著眼於氣

候變遷對海洋環境與生物資源造成影響，因而在 UNCLOS 架構下為求海洋永續治理，締約國應被課予防止氣候變遷之義務，以避免海洋生態遭受衝擊。

### **從氣候變遷面向解釋 UNCLOS 「海洋環境之保護和保全」規定**

UNCLOS 第 12 部分「海洋環境之保護和保全」相關條文或有適用於規範氣候變遷之可能性，例如公約第 192 條(一般義務)規定各國有保護和保全海洋環境的義務，創造了要求締約國應採取行動應因氣候變遷對海洋產生衝擊之法律解釋空間。其他類似規定如第 194 條第 5 項規定締約國應保護和保全稀有或脆弱之生態系統，該規定或可詮釋為締約國應力抗氣候暖化以抑制海水溫度上升危及海洋生態系統。

UNCLOS 第 194 及 207 條均規定締約國應採取「防止、減少和控制海洋環境污染之措施」以及制定「防止、減少和控制海洋環境污染之國際規則和國內立法」。倘若將「溫室氣體」視為導致海水溫度上升衝擊海洋生態之一項「污染」，則 UNCLOS 針對防制污染之要求似得適用於要求締約國履行降低溫室氣體排放量之義務。

### **UNCLOS 「海洋科學研究」架構下海洋與氣候之連動關係**

UNCLOS 達成之一項創新成就在於制訂了海洋科學研究治理規範，鼓勵並督促締約國個別或透過國際合作，關注海洋環境中發生的各種現象和變化，並適時結合國際研究努力與分享成果(§242、243)。

近年來海洋科學研究已開始注及氣候變異對海洋及海洋生態多樣性之具體影響。UNCLOS 似乎提供了要求締約國在海洋科學研究領域中更加關注氣候變遷因素的法源依據。

### **UNCLOS 第 15 部分爭端解決機制**

伴隨著 UNLCOS 第 12 及 13 部分規定適用於規範國家在氣候變遷領域行為之討論，逐漸引起一項論辯，即國家倘若違反有關抑制氣候變遷之義務而對海洋造成衝擊(例如未採取具體措施降低溫室氣體排放量以致損及海洋生態多樣性)，是否可能援引 UNCLOS 第 15 部分爭端解決機制進行國際爭訟，要求賠償或課予特定國家一定作為義務？此係海洋法新興議題，正反意見均有，國際法界尚在辯論中。

#### 四、美國印太戰略之亞洲視角

##### 中國之印太佈局

中國於 2013 年提出「一帶一路」倡議，較川普政府之「印太戰略」提出時點早，因此無法說中國之「一帶一路」係為對抗美國之「印太戰略」，然其持續推動帶路政策之發展一定程度上仍被視為對美國「印太戰略」之回應。對照美國結合理念價值與經濟要素，建構以規則為基礎之自由開放的印太戰略，中國推行之「一帶一路」範圍含括亞歐大陸橫跨半個地球，其立基似較著眼於大規模經濟議題之鋪陳與交通基礎建設之緊密連結。

從幾個面向觀察中國「一帶一路」之印太佈局，顯示該倡議並非單一事件，而係中國建立屬於自己的次級(區域)國際體系之企圖心，自然與美國之印太戰略產生角力：

1. 雙邊主義：中國以其崛起之經濟力量，積極與東南亞國家在鐵/公路基礎設施上合作，並透過海運港口之投資建設與印度洋國家接合，打造區域交通網絡。另藉由與各國簽署各式參與「一帶一路」之雙邊協議，使中國在談判合作上擁有更多籌碼與主導權。
2. 配套建置：「一帶一路」之核心內涵為交通基礎建設，陸上鐵路公路之鋪設與海運港埠設施之興建均需龐大資金為後盾，「亞洲基礎設施投資銀行」(亞投

行)倡議乃應運而生，盼促進區域經濟一體化，向包括東南亞國家在內之開發中國家提供建設基礎設施之資金，迎合了以大規模交通建設為基礎之「一帶一路」之需求，支撐帶路政策推展動能。

3. 結合多邊：為深化經濟鏈結，中國積極參與「區域全面經濟夥伴關係協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)談判，並透過東協+1 平臺與東南亞國家密切互動發展合作關係。

### 印太戰略經濟面向之挑戰

查印太區域經濟整合現況，域內尚無統括關鍵國家之自由貿易協定，僅有零散或局部之經濟整合建制，如東協自由貿易區(AFTA)、東協+1、談判中之 RECEP 及若干雙邊自由貿易協定。而一度被視為最具整合亞太經濟前瞻性之「跨太平洋夥伴關係」(TPP) 隨著美國退出轉變為「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP)，環太平洋區域經濟機制僅有 APEC 有美國參與。美國印太戰略倡導貿易與投資環境「開放」，卻頻頻缺席區域多邊經濟整合機制，一定程度將削弱戰略強度。

### 臺灣與印太戰略

川普政府「印太戰略」強調國家免於受威脅、開放社會與良治政府之「自由」，以及國際航行飛越、投資環境與貿易政策的更加「開放」。

臺灣為民主法治與社會多元開放的國家，無疑符合印太戰略之基本條件。政府透過「新南向政策」強化與印太國家之經貿合作與實質交流，本質上與美國印太戰略目標一致，相輔相成。在「安全」面向上，臺灣對美有一定程度之軍事(軍購)依賴，並支持美國「自由航行」政策，歡迎美艦航行臺灣海峽，對美國而言確實是印太戰略下，理念與實務均相近的好夥伴。

## 五、心得與建議

本年年會為期兩天半，探討六大主題，舉辦 40 餘場會議，所涉議題多元。大多數議題雖仍環繞傳統國際法領域，但題目設定均嘗試從新興議題之角度重新檢視現有理論之適用性及新發展趨勢；部分題目則過於專業，如跨境水資源或海洋底土採礦等衍生之國際法爭論，須結合國際農經企業實務方能參與討論；若干題目雖為國際法議題，如多邊條約之退出或貿易戰分析，但較偏向美國國內法層面之論辯。會議整體而言主題豐富且內容專業，確實提供國際法專家學者與政府官員知識經驗密集交流的平臺。

與會期間幾項觀察與建議：

1. 本年會議有關印太戰略之場次，雖其中多數學者聚焦於中國之策略與立場，然亦有學者具體論及並肯定臺灣參與之角色及定位，增加我國曝光度。是以，透過國際研討會設定直接與我相關之議題引起討論，能增加國際對我之認識與瞭解，同時取得論述機會。未來政府或可擇定重點國際性定期學術會議，爭取參與會議議題設定或投稿方式，引導會議討論我國關切之課題並取得發聲管道。
2. 就政府培養國際法政人才觀點，實應鼓勵我留學生參與所在國大型國際學術會議。政府或可研議由駐處就地提供獎助學金予在地留學生申請，以出席國際定期重要學術會議，增廣見聞深化知識並建立人脈，並於會後繳交心得報告，供作政策參考之用。