

從“剛果（金）案”看國家豁免在特區的適用

——在澳門回歸20周年對外法律事務研討會上的發言（稿）

申欽民

（11月12日，澳門）

各位同事，

女士們，先生們：

大家上午好！

國家豁免是一項國際社會普遍接受的重要國際法原則，涉及一國國家及其財產在他國法院是否享有司法管轄和執行豁免，直接關係到該國的國家利益。各國根據自身國情需要和對外政策，採取符合本國利益的國家豁免制度，並在全國統一實施。與其他國家相比，澳門、香港兩個特別行政區實施“一國兩制”並享有高度的自治權，使得我國國家豁免制度在全國範圍內統一實施具有相當的特殊性和複雜性。

數年前，香港特區法院審理的一起與剛果民主共和國（剛果金）有關的案件深度涉及國家豁免問題，因事關國家主權以及中央外交權與特區司法權的關係，影響重大，引發各界廣泛關注。該案最終得到妥善解決，確認了香港特區應遵循國家統一的豁免規則或政策，在法律上將“一國兩制”原則落到實處，成為在國際法層面落實“一國兩制”的成功案例。接下來，我將從該案出發，探討國家豁免在特區的適用問題。

一、案件基本情况

2008年，一家在美國註冊的公司在香港特區法院起訴剛果（金）和中鐵公司及其子公司，要求截留中鐵公司應向剛方支付的礦權費，以執行兩項針對剛果（金）的仲裁裁決。剛果（金）和中鐵公司及其子公司主張，剛果（金）享有國家豁免，香港法院對剛果（金）無司法管轄權。由於案件涉及香港基本法實施的重大法律問題，事關國家和公眾利益，香港特區律政司司長依法以介入人身份參與訴訟，並按照中央政府

意見向法院提出，根據我國一貫堅持的國家豁免立場，剛果（金）享有絕對豁免，要求特區法院駁回起訴。經過一審和二審，香港特區終審法院於2011年在三審階段就特區是否應適用中央政府決定採取的國家豁免規則或政策等四項問題，提請全國人大常委會對《基本法》有關條款作出解釋，並根據人大釋法作出最終判決，認為香港特區應適用與中央政府立場一致的絕對豁免原則，因而剛果（金）享有管轄豁免。

二、國家豁免在特區的適用

剛果（金）案的處理，回答了國家豁免問題是否屬於中央政府管理的外交事務範疇、中央外交權與香港特區司法權關係、我國堅持什麼樣的國家豁免立場、香港特區原有法律與基本法關係等重要問題，確定了香港特區處理國家豁免問題的指導原則，對澳門特區處理國家豁免案件亦具有指導意義。

（一）國家豁免問題屬於中央政府管理的外交事務範疇

除外交和國防事務屬中央政府管理外，澳門、香港兩特區享有高度的自治權。關於國家豁免問題是屬於中央政府管理的外交事務範疇，還是屬於特區高度自治範圍，是剛果（金）案中的一大焦點問題。國家豁免建基於國家主權和平等的原則，既是一個法律問題，又是一個涉及國家對外關係的政策問題，直接涉及到國家的對外關係和利益。根據全國人大常委會對香港基本法的解釋，國家豁免規則或政策屬於國家對外事務中的外交事務範疇，中央人民政府有權決定國家豁免規則或政策，在中華人民共和國領域內統一實施。據此，處理國家豁免事務屬於中央政府事權範圍，不屬於特區高度自治權範圍。

（二）特區法院應尊重中央政府的外交權

剛果（金）案原告認為香港特區是“自成一類的國際法主體”，主張中央外交權不能影響特區司法權。根據香港基本法第12條及第19條第3款規定：香港特區是中國的一個地方行政區域，特區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。香港終審法院據此在判決中指出，在與外交有關的事項上，特區法院應該尊重中央政府的決定並遵照其決定行事，這並不會損害香港的司法獨立。剛果（金）案表明，在外交問題上，中央政府與特區法院之間不是行政與司法的平行關係，而是中央與地方的上下級關係，特區法院應尊重中央政府的外交權，不能對中央制定的外交政策進行審查。

此外，香港終審法院在審理此案時主動提請釋法，激活了基本法第158條第3款的釋法機制，履行了其根據基本法負有的憲制義務，對妥善解決此案起到了關鍵作用；同時確立了權威判例，對於特區法院審理相關案件具有重要指導意義。

（三）特區要遵循國家統一的國家豁免規則或政策

如前所述，中央政府有權決定在特區適用的國家豁免規則或政策，特區法院對中央政府決定國家豁免規則或政策的行為無管轄權。因此特區包括特區法院，必須適用和實施國家統一的國家豁免規則或政策，不得偏離這種規則或政策，也不得採取與這種規則或政策不同的規則。由於我國一貫堅持“絕對豁免”立場，特區也應遵循這一立場。正如全國人大常委會法工委在對釋法所作說明中指出：我國法院不管轄、實踐中也從未處理以外國國家為被告或針對外國國家財產的案件；同時，我國也不接受外國法院對以我國國家為被告或針對我國國家財產的案件享有管轄權。我國於2005年簽署了實行“限制豁免”的《聯合國國家及其財產管轄豁免公約》，但該公約尚未生效，全國人大常委會也未批准該公約。因此，到目前為止，特區法院在審理涉及外國國家及其財產案件中，應遵循中央政府決定的國家豁免規則或政策；特區對外締結協議如果涉及國家豁免問題的，應報中央政府審查同意。當然，隨著時代的變化，未來我國有可能根據國情需要和對外政策調整國家豁免立場，在這種情況下，特區也將隨之調整豁免立場。

（四）特區原有法律中不符合我國國家豁免規則或政策的規定不再有效

剛果（金）案中原告主張“普通法延續性”，認為香港普通法中關於國家豁免的規則未被宣布廢止，因而得以保留；中國沒有關於國家豁免的全國性法律，中央政府的政策不能取代法律，因此，香港實行何種豁免制度，應以普通法為準。然而，根據香港基本法以及全國人大常委會關於處理香港原有法律的決定的相關規定，普通法只有在不與基本法抵觸的條件下，才被採用為香港特區法律；獲採用的普通法中有關國家豁免的規則，從1997年7月1日起，在適用時，須作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中央政府決定採取的國家豁免規則或政策。香港終審法院也據此在判決中指出，香港原有普通法只在與基本法不相抵觸並符合香港地區地位時才能保留，特區在國家豁免方面適用的法律規則必須與中央立場相符。澳門基本法和全國人大常委會相關決定中也有類似規定，澳門原有法律中不符合我國國家豁免規則或政策的規定亦不再有效。

三、結語

國家豁免是涉及國家對外關係的重要制度，特區貫徹執行中央政府決定的國家豁免規則或政策，對於維護基本法權威、推進“一國兩制”成功實踐、維護國家主權、安全和發展利益具有重要意義。回歸20年的歷史充分證明，澳門是“一國兩制”成功實踐的熱土，應繼續發揮榜樣作用，把維護中央全面管治權和保障特區高度自治權有機結合起來，確保“一國兩制”實踐始終在憲法和基本法的軌道上運行，推動“一國兩制”實踐取得更豐富的成果。

謝謝大家！