

新冠疫情“国际责任论”的 舆情、法理与政争

赖华夏

新冠肺炎病毒肆虐全球,本应是国家间开展合作的重要契机,却在地缘政治对抗的裹挟下催生出前所未有的国际法纷争。随着抗疫前线从中国转移至美欧,国际舆论也从对华隔岸观火疾速转向对华进行有罪推定,鼓吹在司法机构起诉中国、在国际机构调查中国,要求中国为全球疫情蔓延承担法律责任并赔偿疫情带来的损失。新冠疫情“中国责任论”(holding China responsible, holding China accountable)始于美国,在短短两月之内从民间行为上升至美国政府官方表述,成为中美关系持续恶化进程中的新一轮冲突焦点。新冠疫情“中国责任论”有哪些表述?是否具备法律基础?其迅速发酵的背后蕴涵了哪些政治考量?本文拟对这些问题进行梳理和评述。

一、新冠疫情“中国责任论”缘起与发展

新冠疫情“中国责任论”的表述虽各有不同,其核心观点均主张有罪推定,把新冠疫情的全球传播归咎于中国政府,在国内法和国际法寻找依据,要求中国为其他国家因疫情遭受的损失承担法律责任并提供赔偿。美国疫情恶化后,新冠疫情“中国责任论”在美甚嚣尘上,衍生出在美国国内法院向中国政府

* 赖华夏:北京大学国际关系学院助理教授。(邮编:100871)

提起诉讼、在国际法院向中国政府提起诉讼、要求国际组织调查中国责任三种形式。

2020年3月至5月间,美国国内连续出现十多起对华追责索赔的诉讼。2020年3月12日,首例对华追责民事诉讼在佛罗里达南区联邦地区法院提起,美国个人指控中国政府在疫情初期隐瞒疫情导致新冠疫情的全球大流行,要求中国政府赔偿十亿美元。类似的民事诉讼先后在得克萨斯、内华达、加利福尼亚、宾夕法尼亚、亚利桑那联邦地区法院出现,索赔金额从数十亿美元至数十万亿美元不等。2020年4月21日,出现首例由美国地方政府提起的对华追责诉讼,共和党主政的密苏里州政府在联邦法院对中国提起民事诉讼,指控中国隐瞒疫情、泄露病毒,要求中国赔偿数百亿美元的损失。2020年5月12日,同为共和党主政的密西西比州政府在联邦法院对华提起类似民事诉讼。美国总统特朗普和国务卿蓬佩奥也多次表示要让中国为美国因疫情遭受的损失负责。

根据国家豁免原则,外国国家、政府及其财产不受另一国法院的司法管辖。美《外国主权豁免法》部分体现了这一原则。为规避这一限制,美国国会两院的部分共和党议员着手推动修订《外国主权豁免法》,效仿针对沙特政府的《对恐怖主义资助者实行法律制裁法案》,^①谋求通过立法以褫夺中国政府的国家豁免,并为在美国国内起诉中国政府提供法律依据。^②共和党政客同时提出免除美国国债、^③对华提高关税、^④对华实施制裁等单边措施作为追责赔偿手段。^⑤

① 该法案于2016年9月通过,允许“9·11”事件及其他恐怖活动的受害者及其家属在美国法庭起诉沙特等外国政府,追究其在恐怖袭击中的责任。

② S. 3588—Justice for Victims of Coronavirus Act, introduced in the Senate, May 4th, 2020, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3588/text?r=4&s=3>; H. R. 6519—Holding the Chinese Communist Party Accountable for Infecting Americans Act of 2020, introduced in the House, April 17th, 2020, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6519/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22%5C%22Holding+the+Chinese+Communist+Party+Accountable%5C%22%22%5D%7D&r=1&s=3>, 2020-06-13.

③ Fox Business, “China Should Pay Reparations for Coronavirus Outbreak: Representative,” March 20th, 2020, <https://video.foxbusiness.com/v/6143574525001/#sp=show-clips>, 2020-06-13; 受访者为美国印第安纳州共和党众议员吉姆·班克斯(Jim Banks)。

④ Jeff Mason, et al., “Trump Threatens New Tariffs on China in Retaliation for Coronavirus,” Reuters, April 30th, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-china/trump-threatens-new-tariffs-on-china-in-retaliation-for-coronavirus-idUSKBN22C3DS>, 2020-06-13.

⑤ David Brunstrom, “Trump Senate Ally Seeks China Sanctions over COVID-19 Probe,” Reuters, May 12th, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-graham/trump-senate-ally-seeks-china-sanctions-over-covid-19-probe-idUSKBN22O2XM>, 2020-06-13.

新冠疫情“中国责任论”所罗列的“事实证据”经由媒体的精心操纵得以不断强化。2020年4月中旬以前，“中国责任论”聚焦中国政府在2019年12月至2020年1月中旬之间的疫情信息公开，以“言论审查”“信息封锁”“否认人传人”为主，试图塑造中国政府在疫情暴发初期“隐瞒疫情”的过错论叙事。2020年4月中旬以来，以“新闻集团”为代表的部分保守派媒体援引来源不明的情报消息对“中国病毒论”进行再创造，声称新冠病毒源于武汉病毒研究所。尽管五眼联盟(Five Eyes)其他成员国的情报机构在4月底对新冠肺炎病毒的实验室起源论表示否认，^①美国总统特朗普和国务卿蓬佩奥对这一表述给予支持，2020年5月以来仍然在多场合反复提起。^②

对华追责民事诉讼出现后，鼓吹在国际法院就新冠病毒传播起诉中国的论述接踵而至。2020年3月23日，美国海军战争学院教授詹姆斯·克拉斯卡(James Kraska)发表文章，断言中国政府在新冠病毒暴发初期“隐瞒疫情”违反《国际卫生条例》的信息通报条款，需要为美国数万亿美元的经济损失承担国际责任。^③2020年4月2日，曾经在南海仲裁案中担任菲律宾方法律顾问的美国弗雷一霍格(Foley Hoag)律所的一位律师发表文章，对以《国际卫生条例》为法律依据追责中国表示赞同，提出利用《世界卫生组织宪章》为在海牙国际法院起诉中国政府提供管辖权依据，并坦言此举主要是为了实现政治目的。共和党众议员吉姆·班克斯(Jim Banks)与20余名众议员联合呼吁美国在海牙国际法院对华提起诉讼。^④“中国责任论”亦得到部分国际法学者的呼应。世卫组织前法律顾问吉恩·卢卡·布尔奇(Gian Luca Burci)表示，存在充分证

^① Alex Marquardt, et al., “Intel Shared among US Allies Indicates Virus Outbreak More Likely Came from Market, not a Chinese Lab,” CNN, May 5th, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/05/04/politics/coronavirus-intelligence/index.html>, 2020-06-13.

^② Julian Borger, “Mike Pompeo: ‘Enormous Evidence’ Coronavirus Came from Chinese Lab’,” *The Guardian*, May 3rd, 2020; at: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/03/mike-pompeo-donald-trump-coronavirus-chinese-laboratory>, 2020-06-13.

^③ James Kraska, “China Is Legally Responsible for Covid-19 Damages and Claims Could Be in the Trillions,” *War on the Rocks*, March 23rd, 2020, <https://warontherocks.com/2020/03/china-is-legally-responsible-for-covid-19-damage-and-claims-could-be-in-the-trillions/>, 2020-06-13.

^④ Andrew O’Reilly, “GOP Lawmakers Ask Barr, Pompeo to Bring Case against China to the International Court of Justice,” *Fox News*, April 20th, 2020, <https://www.foxnews.com/politics/gop-lawmakers-ask-barr-pompeo-to-bring-case-against-china-to-the-international-court-of-justice>, 2020-06-13.

据显示中国政府“隐瞒疫情”违反《国际卫生条例》的信息通报义务。^①“中国责任论”在美国以外也不乏市场,英国新保守主义智库亨利·杰克逊学会(Henry Jackson Society)发布报告提议在海牙国际法院、常设仲裁法院、投资仲裁庭、国际海洋法法庭等国际机构提起对华追责诉讼。

“中国责任论”也体现在向国际机构施压、要求调查中国在新冠疫情问题上的过失与责任。澳大利亚、瑞典、德国、欧盟委员会的官员均发表声明,呼吁在国际组织的框架下就病毒起源和疫情暴发的原因开展独立调查。^②知名国际卫生法学者戴维·费德勒(David Fidler)曾批评新冠疫情“中国责任论”是地缘政治角力的产物,缺乏法律依据,^③转而在《外交事务》网站上撰文呼吁联合国应立刻就新冠疫情开展国际调查以“平息疫情的政治化”。^④2020年4月初,一名印度律师向联合国人权理事会提起申诉,指责中国政府在新冠疫情暴发一事上违反《联合国人权宣言》《联合国经济社会文化权利公约》和《国际卫生条例》,要求中国政府进行赔偿。

二、新冠病毒“国际责任论”的法理基础

媒体报道通常把“国际责任论”等同于“中国责任论”,从评估法律风险的角度出发,需要对“国际责任论”和“中国责任论”做出更为严谨的区分。如前文所述,“中国责任论”涵盖在国际法院、国内法院和国际组织起诉中国和提起

① EJIL: The Podcast! WHO Let the Bats Out? EJIL: Talk!, May 6th, 2020, https://www.ejiltalk.org/ejil-the-podcast-who-let-the-bats-out/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2; Philippe Sands and Gian Luca Burci, “COVID-19 and International Law: What Went Wrong and What Can We Learn from It?” British Institute of International Law and Comparative Law Webinar, April 16th, 2020, <https://www.biicl.org/newsitems/16414/gian-luca-burci-and-philippe-sands-event-report-published>, 2020-06-13.

② Silvia Amaro, “EU Chief Backs Investigation into Coronavirus Origin and Says China Should be Involved,” CNBC, published May 1st, updated May 4th, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/05/01/coronavirus-eu-chief-backs-investigation-with-china-into-origin.html>, 2020-06-13.

③ David Fidler, “COVID-19 and International Law: Must China Compensate Countries for the Damage?” *Just Security*, April 20th, 2020, <https://www.justsecurity.org/69394/covid-19-and-international-law-must-china-compensate-countries-for-the-damage-international-health-regulations/>, 2020-06-13.

④ 戴维·费德勒在《外交事务》上发表的文章并未明确指出调查对象。参见 Thomas J. Bollyky and David P. Fidler, “It’s Time for an Independent Coronavirus Review,” *Foreign Affairs*, May 5th, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-04-24/its-time-independent-coronavirus-review>, 2020-05-13.

对华申诉,法律依据涉及国际法、美国侵权法和国际组织章程,^①这是一个笼统指称。“国际责任论”特指国际法意义上的“国际责任”(State responsibility,又称国家责任),是指当一国实施国际不法行为时,受害国有权采取措施促使行为国承担国际法上的责任,其确定和追责由联合国国际法委员会编纂的《国家对国际不法行为的责任条款草案》(简称《国家责任条款草案》)做出严格规定。^②迄今为止,国家间从未达成过向病毒发现国进行追责的国际条约,国际法也不存在对病毒发现国进行追责的先例。

“国际责任论”从《国际卫生条例》和《国家责任条款法案》入手,试图为起诉中国寻找法律依据。《国际卫生条例》作为国际法体系中的“初级规则”,为缔约国规定了有关信息通报、危机决策、不进行旅行限制等事项的法律义务。其中,《国际卫生条例》第六条规定,成员国负有向世界卫生组织通报其境内有可能构成国际关注的突发公共卫生事件的义务,但《国际卫生条例》对于未履行信息通报义务的法律后果并未做出任何规定。《国家责任条款法案》本身不涉及全球卫生治理规则,而是作为国际法体系的“次级规则”为违反“初级规则”之后的国际法责任确定和争端解决提供通用准则。^③

《国际责任条款法案》规定,首先,追究国际责任的前提条件在于存在国际不法行为,即国家行为或不作为违背了该国的国际义务;其次,责任国的国际不法行为与受害国所主张的损害之间需存在因果关系。^④以《国际卫生条例》和《国家责任条款法案》为依据的“国际责任论”既缺乏“不法行为”的前提条件,更无法证明所谓“不法行为”与损害之间的因果联系。“国际责任论”主张,中国政府在疫情暴发初期“隐瞒疫情”违反了《国际卫生条例》第六条信息通报义务,构成国际不法行为,引发国际责任。中方从2020年1月3日起就定期与世卫组织通报疫情信息的事实,^⑤在这一事实面前,“国际责任论”在“及时通报”上做文章,或试图将疫情暴发的时间线前移至2019年12月

① 例如,密西西比州提起的诉讼还引用《密西西比州消费者保护法》与《密西西比州反垄断法》作为起诉依据。

② “国际责任论”的另一个法律基础是国际习惯法规定的国际法不禁止行为的损害赔偿。限于篇幅,本文对此不做阐述。

③ James Crawford, *State Responsibility: The General Part*, Cambridge University Press, 2013, pp. 64-66.

④ 《国家对国际不法行为的责任条款草案》(2001),第31、34、36、39条。

⑤ 新华社:《中国发布新冠肺炎疫情信息、推进疫情防控国际合作纪事》,2020年4月6日,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/06/c_1125819214.htm,2020-05-10。

初来证明中国向世卫组织隐瞒疫情信息,^①或以间接证据寻求佐证中国政府对疫情的严重程度有所掩盖,^②或以所谓的中国政府“推迟”向国内民众通报疫情混淆视听。^③“国际责任论”选择性忽视多国政府在疫情初期毫无作为、抗疫不力,把全球疫情暴发粗暴地归咎于所谓的中国政府“隐瞒疫情”,不仅无法在中国政府行为和他国疫情损失之间建立起《国际责任条款法案》所要求的因果关系,也罔顾事实、有违常理。

新冠疫情“国际责任论”通过对国际法原理进行简化片面的诠释,赋予对中国进行“污名化”的行径以国际法的中立与权威,以国际法为武器有效构建出“中国有罪论”的叙事。“国际责任论”以中国未能履行《国际卫生条例》的通报义务为核心,有意淡化《国际卫生条例》文本为通报义务规定的复杂决策流程,把《国际卫生条例》的通报义务简化为“及时通报”,对如何评判通报是否“及时”、如何界定通报内容进行望文生义式的法律解读,并且以内容高度重复的媒体报道为佐证,断言中国未能履行通报义务,对中国进行有罪推定。国际社会缺乏具备普遍权威的立法机关,国际条约由国家间根据主权平等原则签订,本质上更接近国家间契约,而非超越国家存在的统一意志。无论是国内法还是国际法,法律文本就其适用范围和真实含义而言都难以做到完全消弭歧义。^④法律的不确定性在国际法领域尤为突出,为促成国家间达成“最大公约数”,国际条约文本往往选用相对抽象和模糊的表述。^⑤为此,习惯国际法发展出一整套复杂规则来规范国际条约的法律解释,以避免断章取义、望文生义式的法律解释。^⑥国际法制的正常运转有赖于对这些基本法律原则的尊重,背离

① Chris Buckley and Steven Lee Myers, “As New Coronavirus Spread, China’s Old Habits Delayed Fight,” *The New York Times*, published Feb. 1st, updated Feb. 7th, <https://www.nytimes.com/2020/02/01/world/asia/china-coronavirus.html>, 2020-03-11.

② Woodruff Swan, “DHS Report Accuses China of Hiding Coronavirus info So It Could Hoard Supplies,” *Politico*, May 3rd, 2020, <https://www.politico.com/news/2020/05/03/dhs-china-hiding-coronavirus-info-supplies-233185>, 2020-05-04.

③ The Associated Press, “China Didn’t Warn Public of Likely Pandemic for 6 Key Days,” *The Associated Press*, April 15th, 2020, <https://apnews.com/68a9e1b91de4ffc166acd6012d82c2f9>, 2020-04-19.

④ Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach, “Article 31. General Rule of Interpretation,” in Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach, eds., *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, in Heidelberg: Springer, 2010.

⑤ Joost Pauwelyn and Manfred Elsig, “The Politics of Treaty Interpretation,” in Jeffrey L. Dunoff and Mark A. Pollack, eds., *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art 445*, Cambridge University Press, 2013.

⑥ Vienna Convention on the Law of the Treaties (1969), Article 31, 32 and 33.

这些基本原则对国际法规则的法律含义进行曲解从而为攻击他国造势,不啻于对国际法秩序的嘲弄和鞭挞。

三、关于新冠病毒“中国责任论”的政争

新冠病毒“中国责任论”凸显美国两党政争对外交政策的塑造。美国疫情暴发以来确诊数和死亡人数高居不下,疫情成为影响大选的关键因素。面对民主党对特朗普政府抗疫不力的激烈批评,共和党反击策略清晰,通过把抗疫叙事的焦点从国内转向中国,为特朗普的竞选连任创造更为有利的舆论环境。^①从推动修订《外国主权豁免法案》为对华追责民事诉讼提供法律基础,到敦促美国在国际法院起诉中国,再到主张调查世卫组织偏袒中国,“中国责任论”的政治推手多见于深红州的共和党政客。“中国责任论”将民主党置于一个两难境地之中:一方面,拒绝“中国责任论”有可能损害支持率、流失选票;另一方面,追随“中国责任论”无异于为他人作嫁衣,正中特朗普政府推卸责任的下怀。^②由于民主党尚未提出与“中国责任论”效果相当的外交议程,“中国责任论”得以在短时间内统率民意并跃升为中美关系的矛盾焦点。除了2020总统大选的近因外,特朗普上任以来美国民众对华负面态度大幅增长,^③也为“中国责任论”奠定了民意基础。部分积极推动对华追责的共和党议员长期以来支持对华强硬立场,新冠危机为这些共和党政客提供了进一步强化对华负面民意的契机,为推动制定对华强硬政策培育“中国有罪论”的民意基础。

美国具有以法律作为外交政策工具的深厚传统。例如,《外国人侵权法》为在联邦法院起诉外国政府侵犯人权提供了管辖权基础,在很长一段时间内

^① 根据《政治家》(*Politico*)网站报道,美国共和党参议员全国委员会在一份竞选备忘录中指导共和党竞选团队如何构建中国政府“隐瞒疫情”的叙事。Alex Isenstadt, “GOP Memo Urges Anti-China Assault Over Coronavirus,” *Politico*, April 24th, 2020, <https://www.politico.com/news/2020/04/24/gop-memo-anti-china-coronavirus-207244>, 2020-04-28。

^② Peter Beinart, “The Utter Futility of Biden’s China Rhetoric,” *The Atlantic*, April 20th, 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/04/futility-bidens-china-hawkery/610285/>, 2020-04-26; 另据《政治家》报道,对话追责论让部分民主党支持者担忧此举会引发亚裔歧视和对华关系。Nahal Toosi, “Biden Ad Exposes A Rift over China on the Left,” April 23rd, 2020, <https://www.politico.com/news/2020/04/23/biden-ad-exposes-left-rift-china-202241>, 2020-04-25。

^③ Pew Research Center, “U. S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak,” Pew Research Center, April, 21st, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>, 2020-04-25。

是国际法律秩序美国化的重要手段。^① 特朗普就任总统以来,或对美国凭一己之力无法改变的部分国际法制度实施退出或破坏,如退出《巴黎协定》、迫使世界贸易组织上诉机构停摆;或通过积极修订国际法规则实现从国际制度层面上压制竞争对手、维持美国的优势地位,如在《美加墨协定》中加入排他性条款。尽管新冠疫情“中国责任论”无视“病毒无国界”的科学共识,开启了就国际卫生危机进行追责的法律先例,作为美国国际法实践和对外关系法的一部分,“中国责任论”的提出有其政治基础和法律传统,放在中美战略竞争的框架下观察也并不意外。

舆情、法理与政争相互交织、彼此加强,贯穿于以法律为舞台的新冠疫情“中国责任论”,近期,其核心使命并非在于胜诉,而在于以新冠全球疫情为契机重塑关于中国国际形象与合法性的叙述。新冠“国际责任论”通过把国际卫生法规定的多项复杂义务简化为“信息透明”这一富于主观色彩的抽象价值,把“信息公开”当作全球流行病防控的万能解药,针对特定受众,运用法律话语讲述一个诉诸简化逻辑以增强说服力的“中国有罪论”。^② 在追责中国的喧嚣之下,国际卫生制度的深层次结构性缺陷反而被边缘化,这是美国政客议程设置能力之喜,也是国际社会全球卫生治理之忧。

^① Ugo Mattei and Jeffrey Lena, “U. S. Jurisdiction Over Conflicts Arising Outside of the United States: Some Hegemonic Implications,” *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol.24, 2001.

^② 关于国际法如何通过修辞塑造叙事,参见 Andrea Bianchi, “International Adjudication, Rhetoric and Storytelling,” *Journal of International Dispute Settlement*, Vol.9, Issue 3, 2018.