

國際法上對外國人財產徵收之補償問題之新趨勢研析

劉興善

(作者爲本校法律學系客座副教授)

一、前言

依照傳統說法，一國對於在其境內之他國人民之財產爲公共利益而徵收時，必須對該外國人民給予迅速、充分而有效之補償（Prompt、Adequate & Effective Compensation）^①。所謂迅速補償，係指一國對他國人民之財產之徵收所給予之補償必須在徵收時或徵收後相當時日之內便加以給付，不得以口頭或書面表示給予補償，實際上却遲延不加以給付^②。所謂有效之補償，係指其補償的金額得由該外國人以國際通用之貨幣或其他方式匯出徵收國之外；如一國以其本國之貨幣給付補償却限制受領補償金之外國人匯出者，其補償金勢必仍留在徵收國而該外國人缺乏對補償金之有效利用者，即非有效之補償矣^③！迅速、有效之補償對外國人財產徵收之重要性固然不需要加以強調，然而對外國人財產徵收之補償，最易於引起爭執以及實際上常引起爭執者，爲補償之標準究竟應否對該徵收之財產給予充分的補償。

由於近代之國際法爲歐洲大陸國家所倡導而發展者。這些歐美工業先進國家，因爲其人民以其資金及專門技術向其殖民地或其他開發中國家投資者甚多，傳統的國際法乃主張一國徵收他國人民之財產，應該給予充分的補償。而所謂充分的補償，至少應包括被徵收財產之市面價格^④。然而開發中國家，亦即資本輸入國，對於徵收外國人民財產應否給予充分補償却持不相同的看法。這固然是開發中國家對於傳統國際法的一種反抗，從實際觀點而論，開發中國家爲求加速其經濟發展而對私人財產加以徵收時，如需對外國人之財產之所有人給予充分補償者，它將因補償金之勉強支付而無法作任何發展之計劃矣！

在國際法上關於徵收外國人財產之補償問題，原可從徵收國是否違反其條約上義務加以探討，亦即徵收國是否會與被徵收財產之外國人之本國以條約方式約定徵收國之徵收財產問題^⑤。如果徵收國違反其條約義務而沒有給予充分補償者，固然爲徵

收國之是否違背國際義務之問題，也是國際法上較明顯而易於從法律觀點加以解決之問題。較困難而也是本文研究之主體者為徵收國沒有條約之束縛下，徵收國之對被徵收財產之外國人應給予充分補償者究竟是否為一國際習慣法所確定之原則。本文擬就西方工業先進國家對外國人民財產被徵收之補償問題之理論及其批判、充分補償之理論是否形成國際習慣法之一部分以及當今國際社會之主要構成員之開發中國家對補償問題之主張作一介紹。

二、西方工業先進國家對徵收之補償的理論基礎

1. 開發中國家之經濟發展有賴於外國資本及專門技術之輸入

開發中國家希望改善人民生活水準者必須迅速地發展經濟；而從事經濟發展者必須努力推動生產。因此，在此科學技術發達的時代，想要推動生產則應強調工業發展或工業化。西方國家之有今日之物質文明，顯然的是工業發展的結果。然而工業發展的首要因素為雄厚之資本與專門的技術。至於資本的來源，當然必須依賴儲蓄，可是對於一個開發中國家而言，個人的所得甚為低微，消費之餘，儲蓄所得的資本實在是很有限的。談到專門技術，一向為西方國家所特有的，開發中國家賴以生產的技術為手工藝或基本的工業技術而已。因此，開發中國家想推動工業發展；實施工業化，非常需要工業先進國家之資本及專門技術⁽⁶⁾。

這種資本與專門技術的提供，西方國家固然可以經由官方援助或國家間的借貸方式達成，實際上，世界上強國為了避免貧困國家走向國際極端政治的途徑，也常給予開發中國家援助⁽⁷⁾，然而國際間之私人投資方式，由工業先進國家之人民（個人或公司）以投資方式提供資本與專門技術給開發中國家，以便其實施工業發展者也扮演重要角色⁽⁸⁾。

外國私人投資為開發中國家提供必要之資本及專門技術以便實施工業發展。相互牽連地，由於外國私人之投資也必須訓練開發中國家人民為專業人才及灌輸工業發展的哲學與人生觀，以便順利推動工業發展；外國之投資人也才能得到投資的報酬。因此，毫無疑問的，外國私人投資對於被投資的開發中國家之發展經濟、完成工業化有很大的貢獻⁽⁹⁾。許多開發中國家之對於外國私人投資給予種種的獎勵與保證，以便吸收更多之外國私人投資⁽¹⁰⁾，這也足以說明外國私人投資對於開發中國家的重要性

既然外國私人投資對於被投資之開發中國家有很重要的貢獻，因此，西方國家認為開發中國家為公共利益而徵收外國人民之財產時，必須給予充分的補償，才符合公平、正義的要求；西方學者更有從政策的觀點主張被投資國如果對外國人民之財產徵收而不給予充分補償者，將遏止或減低外國私人對開發中國家之投資，從而有礙於全世界富足理想的達成^⑪。所以他們主張應該將一國徵收他國人民財產時，必須給予充分補償的理論視為基本國際法，不須經由條約之訂定而當然存在^⑫。

以上係從工業發展之經濟理論及獎勵投資之政策性考慮而主張徵收外國人民財產必須給予充分的補償，西方學者更有從法學理論的探討而主張必須給予充分的補償：

2. 不當得利學說

在墨西哥政府因農業改革而徵收外國人（主要者為美國人民）之財產事件，美國國務卿 Hull 在致墨西哥駐美大使信函中主張：「剝取財產而無補償者，並非徵收，實為沒收。」^⑬學者對此種見解更加闡明而主張一個國家剝取他國人民在其境內之財產者，該外國人至少受到該財產之現有價值之損失。因此，一國有義務對於其所徵收財產之所有人給予補償，否則該國將落於奪取私人財產、取得不當利益之譏^⑭。學者乃以此一法理為依據而主張徵收外國人財產必須給予充分補償者為一般文明國家所共同承認而成為國際法之一部分^⑮。

3. 既得權益學說

此為澳洲學者 O'Connell 所大力提倡的學說，依他的說法，任何權益經由一國國內法賦與者，該權益即為特定人所持有，他人不得加以侵犯；如果有人加以侵犯，國家將發揮其主權作用而加以保護^⑯。此種既得權益的學說適用於一國徵收私人財產時，即主張該徵收國必須尊重私人合法取得之權益，需要徵收私人財產者，既係為公共利益，也必須依衡平的考慮而給予充分的補償。同樣道理，當一外國人依某一國之國內法取得權益時，他也受到既得權益的保護，從而一國徵收外國人民財產時，也應有如徵收其本國人民之財產給予充分的補償^⑰。

4. 以憲法或國內立法方式為外國私人投資之獎勵及保護之違反

為了吸收外國私人投資，一國除了給予外國投資人某些特別權利或利益以鼓勵外國私人資本及技術之流入外，該國通常還

採取保護措施之規定，對於外國投資人及其財產給予保護，以免其承擔或遭受非商業性之危險¹⁹。所謂非商業性之危險係指一般生意人正常情形下所不能預料的危險。其中較重要的即為不附補償之徵收¹⁹。

通常這類保護措施之規定，或列之於憲法規定，或以特別立法對於外國人之投資為保護之保證²⁰。主張徵收應該給予充分補償的學者認為一國既然對外國投資人給予徵收之補償保證而誘使外國人到其境內投資，該國便有義務為公共利益而徵收外國人財產時給予充分的補償。如果該國違反其賠償之徵收之諾言者，即為違反國際法，蓋此種投資保護之保證有條約神聖原則之適用²¹。實際上，在近世有關之徵收外國人民財產事件中，常發現資本輸入國除了以國內法規對外國人之投資給予獎勵與保護保證外，常由外國私人與資本輸入國經由正式或非正式的談判交涉，而成立了協議之特許契約。此特許契約一方面將該國對投資人之獎勵及保護之保證加以規定；另一方面也規定外國投資人對該國投資所作的種種承諾。此種協議乃被學者認為是一種一國與外國私人間成立之國際契約而應受條約神聖原則的約束。因之，當該國違反協議之國際契約之保證規定而徵收外國人財產時，依國際法規定應該給予充分的補償²²。

5. 同復原狀之學說

負損害賠償責任者應回復他方損害發生前之原狀，為大陸法系國家之民法上原則之一，國際法學者乃有主張此一原則亦為國際法上之原則²³。由於同復原狀之原則為國際法上之原則，在徵收外人財產之情況下，充分補償之理論為同復原狀原則之最好替代辦法，因為一般民法亦規定不能回復原狀者，負損害賠償責任者應以金錢賠償其損害。因此，這批學者即以此一理論而主張徵收外國人財產應該給予充分之補償²⁴。

三、西方國家之徵收應給予充分補償理論之批判

支持徵收外國人民財產必須給予充分補償的理論並不是完善無缺的。外國私人投資給予資本輸入國必要之資本及專門技術以便實行工業化者，固然係對資本輸入國有所貢獻。然而，顯然的，外國人之願意投資者，並不是該外國人單方之一廂情願於提供資本及專門技術來促進開發中國家人民生活水準之不斷提高，他們似乎更熱衷於最大利潤之追求。不但如此，在許多場合

，投資事業之利潤歸屬於外國投資人者太多。而資本輸入國通常又允許將歸屬於外國投資人之利潤匯出國外，乃導致被投資國之外匯空虛而阻礙該國之正常發展。這在一財力雄厚之多國公司之投資更容易使被投資國之經濟完全操縱在多國公司或其母國之手，造成了經濟上之殖民地^②。當一個國家認為徵收外國人民財產為推動該國經濟發展所不可或缺之手段，而如果對其徵收外國人民財產給予充分補償者，勢將無法再有足夠資金來作經濟發展的推動，從而也失去了徵收外國人民財產以作經濟發展之實質意義了。因此，近代之徵收外國人財產的國家乃主張在其國境內投資之外國人獲得過多的利潤以致阻礙該國之經濟發展，其後對之加以徵收者，乃有如刑罰之給予外國人之制裁，自不應給予補償；或者認為雖然應該給予補償者，也必須與投資人在被徵收前所獲得之不合理利潤加以抵銷扣除之後，再給予補償^③。

對於不當得利學說為依據而主張徵收應給予充分補償者，也有反對的見解，反對者對於一般國內法之不當得利理論應否被移植而適用於國際法者，持懷疑的態度。並且也認為縱然不當得利之理論為國際法上之原則，並不當然成爲徵收外國人民財產應該給予充分補償之依據。因爲不當得利之理論係從衡平法則演繹而來；對於不當得利理論之應否加以延用，必須對於投資之外國人及徵收國間之過去相互關係、投資人取得多少的利潤、投資對於被投資國家之經濟發展是否有損益、其損益又是多少等列入考慮的行列。這也就是說一國徵收外國人民之財產却沒有給予充分補償者，是否侵害他國人民之權利而不當的取得利益是一個複雜的問題，不得僅僅考慮表面的法律關係，應該對於當事人間過去之政治、經濟關係加以考慮。例如一國將其開採石油、礦石及其他天然資源或經營其他公用事業之權利，以契約授與外國投資人者，常係由於投資人或投資人之本國之政治、軍事上及經濟、財政上的控制而沒有其他選擇的措施，該國並不是在一個公開自由競爭的情況下所作的決定。因此爲了決定究竟何者爲不當得利者，實應將該投資人之特權地位而獲得之利益亦加以計算。所以如果一外國公司以特許契約獲得長期的租賃契約來開採石油，其租金如與一般市面價格相比，僅僅是皮毛而已，如此經過多年的開採，該外國公司實已取得較一般市場應得之利潤超過多多，而形成一種暴利。如果當地國將該外國公司之財產徵收時，依衡平的法則，自應將當地國因徵收而得到的利益與該外國公司於徵收前所取得之暴利加以抵銷而決定誰是不當利益之取得者，以決定徵收國是否應該給予補償^④。因此不當得利之理論並不當然演繹出徵收國給予充分補償的結果。智利於西元一九七二年國有化其境內之外國銅礦公司，便是依此暴利

理論而不給予補償。（詳後述）

對於以既得權益之理論而主張徵收應給予充分補償者，也有異議。學者有認為，如果所謂之既得權益者係指一國之國內法所給予者，則顯然的該國得經由修改法律的方式而影響該權益；而一國之修改其本國法為其主權作用的結果，不得對之加以限制或附帶條件^{②8}。因此既得權益的學說在國際法上之地位並不穩固。縱然是工業先進國家也有多國不採取既得權益理論者，也就不難瞭解開發中國家對該理論之非難。因之，反對之學者認為當此開發中國家極需要採取積極措施以加速其經濟發展者，實不應援引此一仍不確定、有爭執的理論來主張徵收外國人財產必須給予充分的補償^{②9}。

對於一國以憲法或國內特別法保證不對外國人財產徵收或為公益而徵收者需要給予補償之理論，國際法學者仍有不同的看法。反對者認為這種的國內立法保證並不是條約，沒有條約神聖原則之適用，從而被徵收財產之外國人或其本國並沒有國際法上之依據主張原保證之履行。縱然是經協議而給予特許契約之情形，學者也否認其為條約而沒有條約神聖原則之適用^{③0}。再者，徵收者為一國主權作用的結果，一國之國內立法或一國與私人成立之契約者不得作為束縛一國主權的絆腳石。因為一國為了其社會之福祉應有絕對權力作必要的處置，如果一國之立法或其與私人成立之契約有違反全民福祉者，一國自可將其立法或契約加以廢止或修正，蓋一國沒有被違反人民福祉的立法或契約而受約束之義務^{③1}。

至於回復原狀之理論，原係依據歐洲大陸法系之理論而推演到國際法者，回復原狀並非於一切情況之下皆得為之，例如依照英國法，回復原狀之理論即不得對英國政府主張。何況依回復原狀理論而主張充分補償者，實際上是先確定徵收國有補償義務（使回復至未徵收前之地位）而主張給予充分賠償者，對於為何應給予回復原狀之根本理論仍然有待研討^{③2}。

四、充分補償之理論是否為傳統國際法所接受

如前文所述，依照一般說法，一國徵收外國人民財產時應給予充分、有效、迅速的補償，中文的著作大多也作類似的評述。然而，實際上，充分補償之理論是否為傳統國際法所接受？實為一值得探討的問題。

1. 國際法庭的見解

依照一般學者的解釋，常設國際法庭在 *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*^③ 的法院附帶見解中，提出充分補償的理論；在 *Chorzow Factory*^④ 一案中，法院之判決中也主張，被徵收財產之所有人有權請求徵收國給付徵收時其財產之價值以及該財產被徵收時起至補償支付時之利息。這兩個案件的法律見解為充分補償理論提供強有力的支持。然而最近學者研究，提出了不同的見解，他們發現上述兩個案件均為徵收國曾以『條約』保證保護外國人之財產，因此，法院判決之依據應為徵收國應尊重條約神聖原則而給予充分補償^⑤。如前文所述，一國如違反條約義務而剝取他國財產，該國有依其條約給予補償。

在 *Barcelona Traction*^⑥ 一案中，國際法庭之 Gros 法官在其個別意見書中的確會表示一國實行國有化時應給予補償，然而他並沒有表示是否應給予充分的補償。

國際法庭的見解一般將之解為贊成充分補償理論。然而如上所述，一般所常引用的兩個案件都因為條約的違反，如果沒有條約的訂定，法院之見解是否改變仍為一值得探究的問題。在伊朗政府徵收英國石油公司一案中^⑦，國際法庭原有機會決定一個違反其與外國私人訂立之特許契約是否違反國際法？是否應給予充分補償？可惜法院認為英國石油公司與伊朗之早期政府於西元一九三三年所訂之特許契約，並不被認為係條約之一種；伊朗新政府不承認早期政府所訂之特許契約，英國石油公司自不得對伊朗主張特許契約之遵守^⑧。

2. 各國國內法院之見解

世界各國關於徵收外國私人財產應否給予補償，表現了分歧而不確定的見解。例如英國法院在 *Rosemary*^⑨ 一案中，判決一國徵收私人財產却没有給予充分補償者違反國際法。然而在 *Helbert waggs*^⑩ 一案中却又提出相反的主張。西德法院在印尼徵收荷蘭公司而不給予補償一案中，認為印尼之徵收外人財產為合法行為^⑪；然而西德法院在智利之阿葉德政府徵收外國銅礦公司而不給予補償時，又認為違反國際法^⑫。美國聯邦法院在 *Sablatino*^⑬ 一案中，認為一國徵收外國私人財產必須給予充分補償者並沒有成為國際社會統一接受的原則，然而在 *Dunhill*^⑭ 一案中，美國聯邦最高法院又認為徵收外人財產依國際法應給予充分補償。此外，義大利法院及日本法院認為徵收外國人民財產而沒有給予充分補償者為一合法行為^⑮；而丹麥法

院却又支持充分補償的主張^{④6}。

3. 法學者的見解

研究徵收問題之著名學者 Wortley 在其西元一九五九年之國際法上徵收問題研究一書中作一番統計，認為法學者中有二十八位主張充分補償而僅有七位學者雖不贊成充分補償却也主張給予部分的賠償^{④7}。因此，在傳統的著作裡，談到徵收問題大多引用『充分、有效、迅速』補償的理論，這也顯示英美學者的大多數贊成充分補償理論。然而不可否認的，Wortley 所作的統計僅是英美學者的見解，亦即工業先進國家學者的見解而已，他並沒有將開發中國家學者的見解加以調查，何況最近二十年來開發中國家在國際上地位的增強，它們也是徵收外國人民財產應否給予充分補償之主要當事國，沒有將開發中國家的學者之見解加以考慮，顯然不能夠表達國際法學者的一般見解^{④8}。

4. 有關國家的見解

工業先進國家與開發中國家對於徵收之補償標準也表現不同的見解。工業先進國家為了保障其人民在外國之財產，當徵收問題發生時，常提出充分補償之主張。反之，開發中國家實施徵收外國人民財產時，則表示不同的見解。例如：關於西元一九一五年至一九四〇年間墨西哥政府徵收美國人民財產的問題，美國政府在許多次的外交照會中一再請求墨西哥政府給予美國人民充分的補償；墨西哥政府則一再表示它願意以一最能顧全美國人民利益方式給予補償，然而却否認充分補償的見解為國際社會普遍接受的國際法原則。其後兩國間之糾紛雖經談判及國際間之建議而解決，墨西哥政府在這一糾紛中始終否認充分補償者為國際法原則^{④9}。又如西元一九五三年瓜地馬拉政府徵收美國農產公司之土地時，瓜地馬拉政府認為徵收財產價值之估計應以該公司為繳納稅款而申報之土地價值為標準，美國政府為其人民主張充分補償而認為應補償該土地之徵收金額為徵收土地被徵收時之市面價格^{④10}。其後實施徵收之政府被推翻，新政府將徵收之土地歸還美國公司。又伊朗政府徵收 Anglo-Iranian 公司之石油糾紛，實施徵收之伊朗政府被推翻，新政府應允給予西方國家較優厚條件。因此，從過去的徵收事件，我們也可以發現所謂之充分補償之理論的適用與西方工業先進國家之強制利用開發中國家之資源相結合^{④11}。

從以上的分析，吾人可以發現，雖然西方國家及西方學者以工業先進國家之立場而主張充分補償的理論，國際法庭的見解

似乎也偏向此一理論，然而，不可否認的，此一理論並沒有得到統一而明確的支持，其是否曾經成爲一國際社會所共同承認的國際法原則，實在令人懷疑。不但如此，觀察最近一、二十年來的發展，縱然充分補償的理論曾經成爲國際法的準則，也已經有所改變。

五、徵收補償之標準之新趨勢

由於徵收外國人民財產之補償問題常發生於開發中國家之爲加速經濟發展、國家建設而作之急遽措施，徵收之補償問題乃以開發中國家爲首要之當事國。開發中國家也是目前國際社會的多數構成會員。它們的積極參與國際組織活動與實施徵收時所創設之法學理論，逐漸的形成了新的趨勢。

1. 聯合國大會之決議與適當、可能補償理論之形成

第二次世界大戰之後，聯合國成爲國際社會的主要機構，而民族主義的思潮也迫使西方國家放棄其海外殖民地，新的國家乃急速成立。這些新興國家受到殖民國家之政治壓迫、經濟剝削及文化束縛，大多數是落後的開發中國家，它們獨立成爲國家之後，也成爲聯合國會員國。由於聯合國大會之投票係採民主之投票方式；即一會員國有而且僅有一投票權的方式。因此，聯合國大會之決議最能表現會員國對某一問題之意見；聯合國大會之大多數會員國既爲開發中國家，其決議自然也能表現開發中國家的見解。

西元一九六二年聯合國之一八〇三號大會決議案中宣稱：『一國對其自然資源有永久主權⁵²；而其第四條更明白表示：一國境內之財產屬於他國人民所有而加以徵收時，應該對該外國人民依照國際法給予適當的補償』（Where property belonging to an alien is expropriated, appropriate compensation in accordance with international law should be paid）這一決議中，關於補償的標準，表達的文字爲“Appropriate Compensation”而不是西方國家文件或學者著作中常提到的 Full or Adequate Compensation。對於“Appropriate Compensation”之意義如何，引起了分歧的見解。由於在大會討論中，蘇俄代表團提出修正案主張徵收補償之標準應依徵收國之國內法之規定，此一修正案爲大會否決；而美國大使在會中特

別強調所謂「Appropriate Compensation」係指 Prompt、Adequate & Effective Compensation，並沒有國家加以反駁；更何況決議中指明需依國際法給予補償，對於一向贊成徵收必須給予充分補償之國家及學者，也就主張此一決議並沒有改變傳統之充分補償之理論^③。然而代表開發中國家的學者却表示不同的見解，他們認為一八〇三號決議中之 Appropriate Compensation 可能有許多不同的解釋。實際上這也可能是在大會討論中經談判折衝、妥協而故意選用之不明確的文字。不過，顯然的，這也說明了大會之決議已表明了從西方國家一向着重之充分、迅速、有效之補償原則改進為較有彈性的適當補償原則。因此，依照適當補償原則，徵收國得將徵收時之客觀因素加以考慮，以決定補償金額，如此才能於許多不同的徵收行為中達成各別情形應有的衡平與正義^④。

然而不論聯合國大會一八〇三號決議第四條有關徵收之標準作何種的解釋，聯合國大會其後之決議已將此一決議之疑義說明清楚；所謂之 Appropriate Compensation 並不是充分補償之意；不但如此，其後之聯合國大會決議更提出見解認為一國徵收外國人民財產應否給予補償之決定權在於徵收國。

聯合國三一七一號決議認為：各會員國於行使徵收權時，該徵收國本身有權決定其可能給予補償的數額（A state has the sole right to determine the amount of possible compensation）^⑤這一決議有兩個很重要的特點：第一，決議宣稱決定徵收應補償之數額者為徵收國；第二，徵收國所應給予補償者，僅為徵收國本身能力負擔範圍內的數額而已。此一決議重申徵收國對於在其境內之資源有永久主權（此為一八〇三號決議之主要內容之一），因此徵收其境內之私人財產之給付補償之決定權自應屬於徵收國。而關於補償之標準更表明以徵收國之負擔能力為極限而給予部分的補償而已（Some Compensation）。

聯合國大會於有關各國之經濟權利與義務規章之決議（The Resolution containing the Charter of Economic Rights and Duties of States）中則宣稱『一國徵收外國人民財產而給予適當補償時（Appropriate Compensation），應考慮有關之法律規則及該徵收國認為有牽連之其他因素，以便決定補償之金額』^⑥。

聯合國大會決議首先選用“Appropriate Compensation”與傳統之 Prompt、Adequate、Effective Compensation 之用語不同。兩個用語是否代表同一含義，引起了爭執。其後大會決議又選用了 Possible Compensation 的用語。顯然的

, Possible Compensation 與 Prompt, Adequate, Effective Compensation 之含義大不相同，此可從用語之一般、共同的解釋得知。然而 Possible 與 Appropriate Compensation 是否有相同的含義？吾人若從三一七一號決議之文字觀察，徵收國有權決定在其本身可能負擔之能力範圍內給予補償而已，則 Possible Compensation 實較 Appropriate Compensation 之標準更低了。因此，西方學者從聯合國大會的決議觀察，認為徵收外國人財產的標準已從充分補償演變為適當賠償，西元一九七〇年之後，更演變為僅需給予可能負擔之補償而已⁶⁵。毫無疑問的，徵收之補償標準已從客觀而較確定之原則，演變為由徵收國主觀的認定可能負擔之補償之不確定原則。

在有關各國之經濟權利與義務規章之決議中，大會却又用適當補償（Appropriate Compensation）而不是可能補償（Possible Compensation），這使人懷疑大會用語之謹慎與否之間題。然而值得注意的是，該決議之決定適當補償之考慮因素包含徵收國認為有牽連之情況；這種有牽連之情況自有可能包括徵收國之經濟、財政情況，從而在這一解說之下，適當補償也就沒有太大之差別了⁶⁶。

除了聯合國大會之決議對徵收外國人財產之補償有所改變之外，國際徵收事件之當事國也提出特別主張者：

2. 暴利之抵銷原則

當伊朗政府徵收外國石油公司財產及埃及政府國有化蘇伊士運河時，伊朗政府及埃及政府均會發表聲明，認為外國公司運用帝國主義之經濟侵略獲得鉅額之利潤，其超過正當經營應獲取利潤之數額，已足以作為該徵收行為所應給予之補償而有餘⁶⁷。然而伊朗及埃及政府之聲明僅僅是非正式的說辭而已，在智利徵收美國銅礦公司事件，智利却採取法律途徑。

智利為南美洲國家，在美國門羅主義的影響下，一直是一個親美的國家，美國公司到智利投資者甚多，智利之經濟受美國及美國公司之影響甚大。銅礦為智利之主要礦藏，也是智利之主要財源。然而有關銅礦之開採、提煉却操之於美國公司。西元一九七〇年，社會主義信仰者之阿葉德，經由選舉之民主方式成為智利總統。為實施社會主義之理想，乃着手於經濟發展。銅礦既為智利之重要財源却為美國公司所控制，阿葉德乃以法律程序實施改革，他首先於西元一九七一年經國會通過憲法修正案，授權徵收 Kennecott 及 Anaconda 兩銅礦公司。

Kennecott 及 Anaconda 兩公司在阿葉德尚未當選為總統之前，它們所賺取之厚利已成爲一嚴重的智利政治問題。這兩個美國公司乃與智利之 Frei 總統所領導之政府談判，同時出售各公司股份之百分之五十一給一智利國營公司 CODELCO，形成了聯合投資 (Joint Venture)，以顯示該二公司之多數股權爲智利所有、外國私人並沒有完全控制銅礦公司之經營及利潤。該總統雖然作了最大努力，阿葉德仍然在選舉中獲得壓倒性勝利。西元一九七一年之憲法修正案授權徵收該兩公司之股份仍爲外國人持有之百分之四十九。同時修正案並限制該徵收之補償者，以依該兩公司之帳簿上之價值計算，而不得以其市面價值計算。最特殊的則是，修正案授權總統決定該兩公司從西元一九五五年以來到底榨取多少超過合理經營利潤之暴利，並授與總統自由裁量權決定是否將應補償之金額與此暴利金額相抵銷。關於徵收公司股份之補償係由智利之審計總長依上述之方法計算，然而決定公司於歷年得到多少暴利及該暴利是否從補償金額中加以抵銷則是總統的權限⁶⁰。

智利徵收兩銅礦公司中之 Kennecott 曾在智利國內法院提起訴訟。原來當智利審計總長提出關於該兩銅礦公司之補償金額時，阿葉德總統發佈命令，宣稱 Kennecott 銅礦公司在歷年中剝取四億一千萬美元之暴利，應於徵收補償金中扣除。然而經此一扣除，却反成爲 Kennecott 欠智利巨額款項。該被徵收公司之利害關係人乃上訴於銅礦法院。訴訟提出人抗議阿葉德總統並沒有在命令中說明他如何計算出四億一千萬美元暴利之數目，銅礦法院駁回此一訴訟。這是因爲該銅礦法院係依憲法修正案所設立的，銅礦法院認爲法院並無管轄權去審理總統如何計算出暴利及多少暴利應與補償金抵銷⁶¹。

智利政府之徵收外國公司及其補償金應與暴利相抵銷之理論，實爲國際法創設了一極易引起爭執糾紛的原則。在前文談到有關不當得利之理論以支持充分補償標準時之批評時即曾提出，如果站在衡平、正義的立場，投資人在其財產被徵收前榨取鉅額的暴利者，被投資國爲經濟發展而徵收其財產時，縱然應給予充分補償，也應將其暴利部分抵銷。依該批評之理論，智利所提出之暴利應列入補償金之支付多少之考慮者，並不是沒有理由。尤其是這些投資公司於仗恃其祖國之威勢而威脅利誘方式下取得開採石油、礦產或經營他國公共事業之特權時，更應將暴利部分歸還被投資國。

然而智利徵收事件之發展却甚爲令人感到意外。阿葉德政府之徵收銅礦公司之補償問題尙未解決，其政府已被美國支持之軍人推翻，依靠美國力量而成立之軍人政權乃改變智利憲法，並與美國談判。其後智利政府答應支付補償金，而不主張暴利部

分之扣除抵銷^⑥。

平心而論，暴利之理論固然有它成立的理由，然而也有值得探討的地方。尤其是究竟應該如何才能計算一外國投資人是否榨取暴利？當投資人將其資本、技術投資於外國，必然是期望獲得較投資於國內更多的利潤。因之，在計算投資人是否獲取暴利者，徵收國必須允許投資人獲得較其投資於其本國內更多的利潤才合理。再者，暴利理論似乎僅應運用於投資人運用其祖國及其龐大之財力及技術而實施經濟侵略式的投資。如果徵收國原為謀求經濟發展，以獎勵及保障財產安全方式，鼓勵外國人前往投資，却仍引用暴利理論作為徵收之補償原則，則外國人將不敢從事投資，阻礙資金、技術之流向開發中國家，從而影響開發中國國家之經濟發展矣！

3. 徵收為恢復國家對自然資源主權之行使之理論

在秘魯徵收外國石油公司案件中，在秘魯之國際石油公司分別依特許契約得到秘魯政府之允許，長期租用油田，開採提煉石油。西元一九六八年秘魯徵收了這石油公司。秘魯政府主張收回國家對其境內天然資源之主權而指控這石油公司非法將其天然資源挪為營利用途。秘魯政府主張依其徵收之財產價值，秘魯原應支付七千一百萬美元之補償金，然而又主張這公司從西元一九二四年以來非法開採提煉石油者為非法奪取秘魯之財產，該公司應賠償秘魯六億九千萬美元。國際石油公司既欠秘魯如此鉅額款項，對於徵收該公司財產之補償金自可加以抵銷而不必給予任何的補償了^⑦。玻利維亞在徵收美國之 Gulf 石油公司時也提出同樣的主張^⑧。

這種主張恢復國家對天然資源主權之行使而同時主張投資人非法奪取該國財產者，與暴利之理論有相同的適用結果。其對於投資人之投資於天然資源之開發者，一筆鉤消，顯然不是合理的，兩國之徵收外國石油公司也被視為沒收外國人之財產，然而其對於聯合國大會決議之一國對其天然資源有永久主權之宣言之充分有效利用者，也足以為開發中國家對抗經濟侵略者之一理論基礎而多加利用者。

六、結語

從以上的研析，吾人可以瞭解，西方工業先進國家以資本輸出國的立場，對於一國徵收外國人民財產之補償問題，主張徵收國應該對被徵收之外國人給予充分的補償。這些西方國家及其學者除了以開發中國家之經濟發展有賴於外國資本及專門技術之政策上考慮主張徵收國應給予外國投資人充分補償之外，他們也提出了不當得利、既得權益、回復原狀以及徵收國之國內法保障等法律上學說、原理來支持其充分補償之理論。又由於近代之國際法實際上為歐美國家所主張之國際社會法則，因此有關徵收之補償理論者，認為充分補償為一般文明國家所承認之法則而為傳統國際法之一部分。然而由於新興國家的成立、國際社會成員的變動、新興的開發中國家成為國際社會的主要構成員，他們對於一國之徵收外國人民財產是否必須為充分之補償採取不同的見解。依照本文之分析，西方工業先進國家支持充分補償之理論並不是完美無缺的，其批評之反對見解似乎更能說明國際會員國之財富不均、各國之力求經濟發展，充分補償之理論並不是理想的國際法則。而依國際法庭、各國之國內法院、徵收外國人民財產主要當事國以及法學者對徵收之補償問題之見解作一綜合之研究，似乎又顯示充分補償之理論並未如一般西方學者、書籍及文件中所稱之已為傳統國際法所接受。

從最近之發展趨勢而論，充分補償的理論已經變成少數國家的見解而已了，尤其是聯合國大會之一連串決議，將天然資源之主權歸屬於擁有土地之國家；將補償之標準從充分補償改為適當補償，並進而從適當補償演進為可能補償，將補償之是否給予及補償多少之決定權歸屬於徵收國。聯合國大會之決議的確對傳統之西方國家及學者之見解作一重大改變。然而，吾人亦可發現，聯合國大會之決議仍然要求徵收國負擔其可能承受範圍內之部分賠償。雖然聯合國大會決議在國際法上的效力仍有分歧的解釋，然而不可否認的，聯合國中超過一百個會員國贊同的決議顯然已可證明部分賠償的理論已為國際社會中絕大多數國家共同的見解^⑤。

當然，智利之暴利理論、秘魯及玻利維亞之收回被外國人榨取天然資源主權之理論，在鼓勵外國人前往開發中國家投資的現今情況，並非妥善而毫無缺陷的理論。而聯合國大會決議之適當補償及可能補償的見解也增加工業先進國家及其人民的疑慮不安。然而，綜觀當前之實際徵收事件，部分補償之理論似乎為大多數開發中國家所採，或是徵收事件之最後解決糾紛之處理方式。

例如亞洲國家似乎一致的認為部分補償爲已足。錫蘭於聯合國大會通過第一八〇三號決議之後不久徵收在其境內爲外國公司持有之油礦及其生產設備；在其徵收法令中規定被徵收財產之所有人將得到補償，不過關於補償金之發給則需要等到錫蘭徵收其境內之茶田之實現^⑥。又如印度之徵收其境內外國人持有之油礦及其設備，亦以法律規定給予部分補償^⑦。非洲國家之徵收外國財產也僅給予部分之補償而未曾給予充分之補償^⑧。其典型的例子爲：徵收國於徵收時承諾該政府於將來給予補償；或於徵收時表示願意給予較充分的補償意願，其後却沒有依其意願履行。例如桑比亞徵收其境內銅礦公司之百分之五十一股權，雖承諾給予充分補償，然而其實際之補償之發給僅百分之四十左右之市面價格而已^⑨。在坦桑尼亞之國有化外國私人財產，雖然承諾給予合理而充分的補償，然而實際上也僅是給予部分的補償而已。拉丁美洲國家之徵收外國人民財產也大多經過當事國之談判協議而以支付部分補償金來解決糾紛^⑩。縱然在古巴徵收美國人民財產事件中，古巴政府一直主張古巴沒有任何補償義務，却也經過談判而以一次支付之部分補償解決徵收之糾紛。

因此，對於徵收外人財產之補償標準，吾人可以確認新的趨勢爲部分補償，而世界各國之徵收事件雖容有宣稱不同標準者，其實際之補償則仍是部分補償而已。

註解

1. 參閱..G. White, *Nationalization of Foreign Property* (1961) 568-569.
2. p.15; B.A. Wortley, *Expropriation in Public International Law* (1959) pp.129-133; 壬仁宏：外國私人投資之獎勵與保護（民國六十四年版），第一〇九頁；陳錦隆：國際私人投資之法律問題（民國六十五年版），第119~1110頁；丘宏達：現代國際法（民國六十六年版），第四四〇頁。
3. Id. § 190, pp.569-571.
4. Id. § 188, pp.564-568.
5. 在條約神聖原則（Principle of Pacta Sunt Servanda）之下，締約國在條約上作成諾言後，必須誠信的遵守及履行該條約上之義務。因此當一國在條約中保證保護外國人在其境內所有之財產或保證在爲公共利益而徵收外國人財產時給予充分補償者，該國即須遵守及履行其義務。如果對於他方締約國國民不給予此條約上承諾之

待遇，即違背國際條約義務而須負國際責任。在因違背尊重外國私人財產之條約義務而引起的國際責任方面，已有許多判例確認被侵人之國家可直接出面向違約國請求賠償。詳請參閱王仁佐前揭書第1回11~1回7頁及170~171頁。

6. 參閱王仁佐，前揭書，第1~11頁。

7. E.I. Nwogugu: The Legal Problems of Foreign Investment in Developing Countries (1965) pp.2-3.

8. J.H. Dunning, International Investment (1972) p.44.

9. Lord Shawcross, The Problem of Foreign Investment in International Law 102 Hague Recueil 339 (1961).

10. 有關開發中國家對外國私人投資之保護之立法例，請參見.. OECD, Fiscal Incentives for Private Foreign Investment in Developing Countries (1965); 王仁佐，前揭書，第101頁云
[...]。

11. P.D. Weinstein, The Attitude of the Capital Importing Nations towards the Taking of Foreign-Owned Private Property. 5 Ind. F.I.L.11 (1965).

12. E.g. The OECD Draft Convention on the Protection of Foreign Property (1962).

13. 原文載..“The taking of property without Compensation is not expropriation. It is Confiscation.” See 3 Hackworth,

Digest of International Law 657 (1942).

14. B. Cheng, The Rationale for Compensation for Expropriation, 44 Grotius Transactions 267 (1948).

15. Lord McNair, Opinion on the Seizure of Property and Enterprises in Indonesia, 6 Netherlands Int'l L.R. 218 (1959).

16. D.P. O'Connell, International Law (2nd Vol.) p.305 (1970).

17. M. Sornarajah, Compensation for Expropriation: The Emergence of New Standards, 13 Journal of World Trade Law 108 (1979).

18. R.C. Pugh, Legal Protection of International Transaction against Non-commercial Business Risks, in Surrey & Shaw (Eds): A Lawyer's Guide to International Business Transactions, p.302 (1963).

19. Id.

20. Nwogugu, supra note 7, at. pp.54-55. 諸參閱王仁佐，前揭書，第101~104頁。

21. I. Seidl-Hohenveldern, Chilean Copper Nationalizations before the German Courts, 69 A.J.I.L. 110 (1975).

22. 案 Texaco Overseas Petroleum v. Libya 17 I.L.M. 1 (1978) 1號案，Texaco 石油公司據此為理由，主張利比亞應依國際法

規定給予充分之賠償。

23. 出「雖說在11次大戰以前即為西方國際法學者所主張，例如.. H. Lauterpacht, *Private Law, Sources and Analogies in International Law* p. 149 (1927).
24. Sornarajah, *Supra note 17, at 121.*
25. S. Hymer, *The Multinational Corporation and Unequal Development*, in J. Bhagwati, *World Economy in the Year 2000*, p.113 (1972).
26. 詳情閱讀本文後述之智利徵收外人財產訴訟案。
27. 諸參見 W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* p.207 (1964).
28. Foighel, *Nationalization*, p.132 (1957).
29. Sornarajah, *Supra note 17, at 121.*
30. 參見 A.A. Faiouros, *Government Guarantees to Foreign Investors*, pp.195-204 (1962).
31. I. Delupis, *Finance and Protection of Investments in Developing Countries*, p.64 (1978).
32. Sornarajah, *Supra note 17, at 122.*
33. PCIJ Series B, No.6.
34. PCIJ Series A. No. 17.
35. R. Baxter 和 R. Lillich 所編之《Valuation of Nationalized Property in International Law (1971)》。
36. ICJ Rep. 3 (1970).
37. Anglo-Iranian Oil ICJ Rep. 93 (1952).
38. 參見 H. Steiner & D. Vagts, *Transnational Legal Problems*, p.590 (1968).
39. I.W.L.R. 253 (1953).
40. I Ch. 323(1956).
41. 參見 54 A.J.I.L. 315 (1960).
42. Seidl-Hohenveldern. *Supra note 21, at 110.*
43. Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino 376. U.S. 398 (1963).
44. Dunhill v. Cuba 425 U.S. 682 (1976); 參見 Sabbatino 及 Dunhill 諸案之法理說明更詳參見.. M. Leigh & M. Sanader, Dunhill: Toward a Reconsideration of Sabbatino, 16 Virginia J.I.L. 685 (1979).
45. Anglo-Iranian Oil Co. v. S.U.P.O.R. 22 I.L.R. 23 (1955). Anglo-Iranian Oil Co. v. Idemitsu Kosa 20I.L.R.305 (1953). 有關此二案件之英文判決文及批判，請參閱 Steiner & Vagts, *Supra note 38, at 591~593;599~603.*
46. 54 A.J.I.L.318 (1960).
47. Worley, *Supra note 1, at 33.*

48. Friedmann, *Supra note 27*, p.207.
49. Hackworth, *Supra note 13*, pp. 655-661. 有關美國與墨西哥國府徵收問題之談判，請參閱 Steiner & Vagts, *Supra note 38*, 319-329.
50. 8 Whiteman, *Digest of International Law* 1158.
51. Sornarajah, *Supra note 17*, pp. 117-118.
52. 參閱 S.M. Schwobel, *The Story of U.N.'s Declaration on Permanent Sovereignty Over Natural Resources* 49 A.B.A. J.463 (1963).
53. Id. 鑑於美國駐聯合國大使所主張刊於 57 A.J.I.L. 406 (1963).
54. W. Friedmann, *Half a Century of International Law*, 50 Va. L.R. 1333. 及 W. Friedmann, *Changing Structure of International Law*, pp.206-210,358-361 (1964).
55. 關於聯合國大會之第 171 號決議原文，轉載於 13 I. L. M. 233 (1974).
56. 決議原文轉載於 14 I. L. M. 251 (1975). 有關徵收補償之論點為：“Appropriate Compensation be paid.....taking into account the relevant laws and regulations and all circumstances that the state considers pertinent.” 及 UNCTAD 176 (三) 指謂亦同種 “It is for each state to fix the amount of compensation.”
57. R.B. Lillich, *The Diplomatic Protection of Nationals Abroad: An Elementary Principle of Int'l Law Under Attack*. 69 A.J.I.L. 359 at 361 (1975).
58. 參閱註解 56 之原文。
59. 參閱 A. Sampson, *The Seven Sisters*, pp. 135-151 (1975); *Speech of President Nasser*, 26 July 1956.
60. 關於徵收事件之歷史背景及紛糾之事實，請參閱 F. Oregón-Vieira, *Some International Law Problems Posed by the Nationalization of the Copper Industry by Chile*, 67 A.J.I.L.711 (1973).
61. 關於智利德爾內令徵收銅礦公司之分析，參閱 R.B. Lillich, *The Valuation of Copper Companies in the Chilean Nationalization* 66 A.S.I.L. Predgs. 213(1972).
62. Sornarajah, *Supra note 17*, at 124.
63. 14 I.L.M. 36 (1975)
64. Gulf 石油公司與玻利維亞訂立特許契約而取得開採玻利維亞境內礦產的特權。當玻利維亞政府將該公司之資產徵收時，玻國政府僅應對該公司之機器及其他動產補償，對於土地之價值則不須給予補償，而且玻國政府還主張 Gulf 公司所能得到之補償應僅限於該公司之玻國之投資總值扣除該公司欠玻國未繳的稅及該公司歷年來在玻國所開採礦產價值之後的餘額。顯然的，如果依照玻國政府的計

- 算方式，石油公司不但不可能得到補償，可能反而虧欠玻國鉅額的款項。惟此一糾紛得到和平而順利的解決，玻國將其徵收所得之公同其後之產品經由 Gulf 公司之代理人經銷，而使該公司之權利無沒有完全失去。參閱 7 I.L.M. 1201 (1968); 8 I.L.M. 264 (1969).
65. 關於聯合國大會決議在國際法上的效力，^{請參閱..} R. A. Falk,
Quasi-legislative Competence of the General Assembly, 60
A.J.I.L. 782 (1966).
66. ^{亦即} C.F. Amerasinghe, State Responsibility for Injuries to
Aliens, p.185 (1968).
67. Burmah Shell (Acquisition of Undertakings in India) Act,
1976.
68. L. Rood, Compensation for Takeovers in Africa, 11 Journal
of Int'l Law & Eco. 521 (1977).
69. F.G. Dawson & I.G. Head, International Law, National
Tribunals and the Rights of Aliens, 233 (1971).
70. M.W. Gordon, The Settlement of Claims of Expropriated
Foreign Property Between Cuba and Foreign Nations Other
than the United States, 5 Lawyers of the Americas 457
(1973).