

知識天地

我國與聯合國關係之前瞻

林滿紅研究員（近代史研究所）

這篇文章的標題是 2007 年 9 月 22 日中華民國國際法學會召開相關研討會時給的。會議當天我報告所用包括更多圖片的投影片，已登在該會網站，本文目的在將投影片中簡略的文字說明，以較完整的方式寫出。

是國家才能參與聯合國

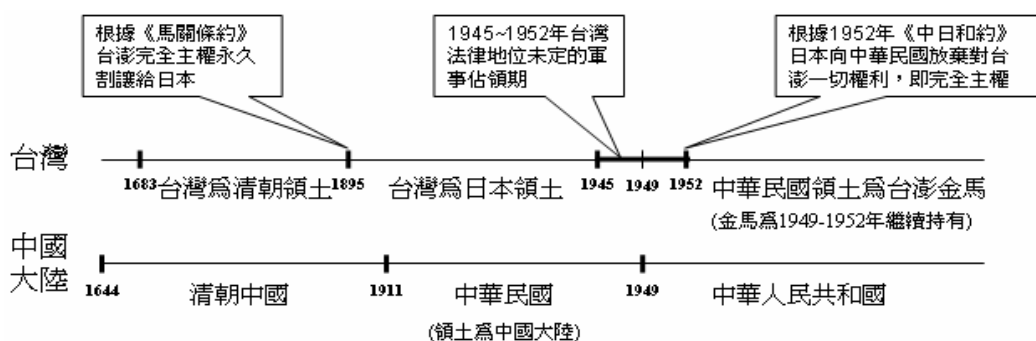
聯合國憲章第 1 章揭示其促進世界和平與安全等宗旨，第 2 章第 4 條指明要加入聯合國必須是：愛好和平，且能接受本憲章所載義務之國家。我國的國際法地位，如果像很多人所說，是：「未定」，那麼我國根本沒有資格參與聯合國，「我國與聯合國關係之前瞻」這個議題也就不需要展開。另外有些人說：我國的國際法地位先是未定，但經過五十多年的統治，轉為「已定」，但五十年有效統治論的前提是一個無人居住的荒地—terra nullius。這個拉丁字，長期被誤譯為「無主地」。在 1945 年時，臺灣約有六百萬人口，不能滿足這個理論的前提條件。另外一種「已定」的說法是我國的主權來自人民。人民主權固然是國家主權重要的部分，但國家主權更重要的部分是領土主權，也就是一片土地上所有人（包括自然人與法人）和物的所有權與支配權。到目前為止，人民主權論者並沒有交待我國領土主權的國際法基礎。

國家要素的兩種理論

國際法在國家要素方面有「宣示論」與「構成論」兩種理論。後者認為外交承認是構成國家的必要條件。前者認為外交承認只是甲國宣示乙國是一個國家，不構成國家的基本要素。在兩者之間，「構成論」只是若干學者的主張，國際組織實際奉行的是「宣示論」。《蒙特維多國家權利義務公約》為 1933 年由美國及中南美國家共 19 國所簽訂，是「宣示論」寫入國際條約的先例。該約第 1、3 條指出，在領土與人民主權、有效統治的政府、與他國往來能力之外，外交承認不列為國家基本要素。歐盟有關國家的定義即依此約。在臺澎金馬的中華民國是否滿足宣示論的國家要素，要回溯歷史上臺灣的主權隸屬關係。

歷史上臺灣的主權隸屬關係

歷史上臺灣的主權隸屬關係有如下變化：1. 清朝、日本統治與臺灣：有人認為清朝的統治力薄弱，對臺灣沒有完全主權，但在馬關條約中，清朝將完全主權永久割讓給日本，因此在法理上清朝對臺灣擁有完全主權。2. 1945 年到 1952 年的臺灣：是國際法上法律地位未定的軍事佔領期。3. 1911 年和 1949 年中國大陸兩度政權移轉：在國際法上臺灣都不在此過程之中。4. 1949 年到 1952 年間的金馬：1949 年中華民國中央政府由大陸遷臺，持續擁有金馬。5. 1952 年以後的臺灣：國際法上確定歸屬中華民國，其領土為臺澎金馬。這些變化如下表所示：



製作：台灣競爭力論壇

附圖 1：臺灣與中國大陸主權隸屬關係表

關係臺灣主權移轉的國際條約

國際法上因為國際戰爭造成的領土移轉須經過領土授受國家和平條約簽訂，勝利者才能取得合法有效統治。1895 年清朝對日本在甲午戰爭戰敗後簽訂的馬關條約即為講和條約。二次大戰中勝利的中華民國與戰敗的日本國間的和平條約—中日和約，一直到 1952 年 4 月 28 日才依照舊金山和約而在臺北賓館簽訂。(見附圖) 舊金山和約第 2 條要求日本放棄韓國(條約中稱「高麗」)、臺澎、千島列島、南極地區、南沙群島之一切權利、權利名義與要求。舊金山和約第 4 條也規定日本與放棄各地間之行政當局商訂特別處理辦法。韓國與日本的正式和約於 1965 年簽訂、生效。而 1952 年的中日和約之所以趕在 1952 年 4 月 28 日舊金山和約生效之前 7 小時簽字，是因為冷戰之故，此一簽字成為美國同意舊金山和約生效，使日本恢復主權的前提條件。中日和約約文第 2 條表達其與舊金山和約的子法與母法關係：「茲承認依照」舊金山和約第 2 條。該條所說的「一切權利、權利名義與要求」，一定要回到馬關條約第 2 及第 5 條，才知道是有關臺澎領土、人民的完全主權。中日和約 1952 年 8 月 5 日生效之時，也是臺澎領土法律上變更及在臺灣之中華民國主權確立之時。



附圖 2：我們的所有權狀—現存外交部的約文原本

1972 年日本與中華人民共和國建交後，外相大平正芳在新聞記者會上片面聲明終止中日和約，但這就像開羅宣言這樣的新聞公報不能片面終止馬關條約賦予日本的臺灣主權一樣，臺灣主權在中日和約簽訂之後，只有中華民國才有權處理。也因此，1978 年中華人民共和國與日本簽訂的中日和平友好條約隻字未提臺灣。

何以不知道國家地位已定？

由中日和約之簽訂可進一步得知以下事實：1. 簽訂中日和約的中華民國政府是 1911 年成立的舊政府：在中日和約談判初期，日本政府認為其與在臺灣的中華民國並未發生戰爭，無必要簽訂結束戰爭的和約。因此，在中日和約會議初期，日方稱此約為「日華條約」而非「日華和約」。但日方最後採用「日華和約」，實因若無開羅宣言中中華民國與盟軍聯合對日宣戰，並表達日本戰敗將交臺澎給中華民國，日本就沒有必要簽訂中日和約。也因此，在臺灣的中華民國政府是在大陸的中華民國政府的延續。而簽訂國際條約的主體一定要是一個國家，這也表明仍持有金馬的中華民國政府，在 1952 年時持續行使與日本作戰的中華民國的主權。2. 中日和約已確定中華民國領土範圍為有效統治範圍。約文第 3 條有關財產、第 10 條有關國籍及第 1 號照會都明確表達此一原則。日方堅持此一原則，一則這是領土本意，二則日方要保留往後與中華人民共和國正常往來的機會。3. 依據國際法，臺澎與金馬以外的中國大陸在 1895 年以後分屬不同國家，臺灣與中國大陸也就不像兩德、兩韓般地分享共生主權。

這樣於 1952 年即已確定的在臺澎金馬的中華民國的國家定位，何以 1993 年中華民國大法官釋憲第 328 號解釋文寫著：「中華民國領土……，為重大之政治問題，不應由行政司法權之釋憲機關予以解釋」，或 2007 年使用中的高中歷史教科書大都導向國家法律地位未定的結論？這其中原因很多，但美國因為冷戰考量，不要中華人民共和國進入聯合國與蘇俄聯手擴大共產勢力，要已經在臺澎金馬的中華民國還代表整個大中國實為重要原因。草擬舊金山和約與中日和約的 John Foster Dulles 於 1953 年即建議兩岸在聯合國享雙重代表權，之後其他國家或美國學者、官員陸續提出此議，但美國政府在 1965 年尼克森準備與中華人民共和國關係正常化以後才往雙重代表權的方向移動。即使如此，到 1970 年美國也還以中共入聯要聯合國大會三分之二以上贊成的重要問題案運作。中華民國政府到 1971 年最後投票關頭，才告知邦交國，若重要問題案沒過，雙重代表案可勉強接受，為時已晚。在中共的強力活動之下，以過半數通過 2758 號決議案。由於很多國人不清楚宣示論與構成論的國際法意涵，也以為中華民國不在聯合國，就不是國家。

檢討 2758 號決議案返聯

就中華民國對於臺澎金馬可以行使完全的國家主權而言，聯合國 2758 號決議案實違反《聯合國憲章》第 2 條各會員國主權平等之原則，爲了維護一個大國—中華人民共和國之權益，而損害小國—在臺澎金馬之中華民國之權益，爲東亞留下一個國際爭端的根源。《聯合國憲章》第 1 條「以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢」，根據確立臺灣主權的國際法要求檢討 2758 號決議文，讓原曾代表臺澎金馬的中華民國返聯，可只在聯合國大會討論。反之，以臺灣地位未定論要求入聯可能會遭中華人民共和國以常任理事國身分託管。依《聯合國憲章》第 2 章第 4 條，以「臺灣國」這樣的新國家要求入聯，須「經安全理事會之推薦以決議行之」，將遭到中華人民共和國否決。

兩岸關係的未來走向

臺灣海峽兩岸的主權分隔雖有百年，但現在臺灣大部分人民與大陸人民血脈相連，臺灣也保留更多的中國正面文化。中國大陸政權雖未放棄以武力征服臺灣，但兩岸的民間交流正快速發展。在這些背景下，中華人民共和國所聲稱的和平崛起真是令人期盼。依據中日和約、蒙特維德公約、聯合國憲章等等國際法，恢復 1971 年以來在臺澎金馬的中華民國原應享有的聯合國會員權益及應盡義務，促進兩岸雙贏及東亞和平，實爲協助中華人民共和國和平崛起之重大抉擇。