



台灣定位的國家繼承與政府繼承

——觀念的提出

◎陳隆豐

1. 引言

一九六七年陳隆志教授與拉斯威爾教授合著 *Formosa, China and the United Nations*，為台灣的定位提出政策性建議：決定台灣的地位與台灣參與國際社會的最好選擇就是一個獨立的台灣。三十年過後，台灣為主權獨立國家或不是主權獨立國家的統獨紛爭正困擾著台灣。

台灣定位的問題，從一個層面來看，其實正是國際社會近五十年來所面對的「國家繼承」與「政府繼承」之國際法問題的一個案例。

一九七〇年代初期，因緣際會，經一九六八年美國民主黨總統候選人韓福瑞副總統與時任美國參議院外交委員會主席彭祝參議員的引介，筆者在美國國務院與主管亞太事務的助理國務卿會面，就台灣的問題交換意見，表達台灣人的願望。當時，中國大陸正值紅衛兵當道，文化大革命橫掃全中國；在台灣的蔣政權則以戒嚴法統治台灣。這位助理國務卿提出「台灣化」（“Taiwanization”）的講法，要我們台灣人好好等。當時直覺上認為，「台灣化」

根本就是美國官員的一廂情願，真是天方夜譚。沒想到，三十年來台灣情勢的演變，竟被這位助理國務卿言中。英文的「台灣化」（“Taiwanization”），經島內外台灣人的共同努力，已成「本土化」。台灣各方面的本土化：對內有政治制度、社會制度、法律制度、經濟制度、文化制度、人民想法與人民期待的本土化，連帶對外關係的本土化——務實外交與政策上堅持台灣是一個與中國對等的政治實體。從國際法的觀點來看，「政治實體」的形成，牽涉到「國家繼承」與「政府繼承」的問題。

為面對台灣的現狀及釐清台灣是「國家繼承」或是「政府繼承」，或不是「國家繼承」也不是「政府繼承」，我們需要探討瞭解當代國際法上「國家繼承」與「政府繼承」的觀念。

2. 國家繼承的觀念

在國際法律秩序上，「國家繼承」是一個非常複雜的流程，它的複雜性反映在多種的型態上。國際社會中，不同的時代有不同的問題，類似型態的「國家繼承」的一再重複發生，也

◎本文作者是台灣台北與美國紐約的律師。台灣大學法學士，美國賓州大學比較法碩士，紐約大學國際法碩士與紐約大學法學博士（Doctor of Juridical Science）。曾在美國出版 *State Succession and Unequal Treaties* 一書。



因時而異。簡單來講，「國家繼承」可歸納為幾類：

- (A)全部的繼承與部份的繼承；
- (B)傳統的繼承與現代的繼承；
- (C)分離（過去型式的繼承）、反殖民的解脫（現在型式的繼承）與合併（將來型式的繼承）；
- (D)國家的滅亡、建立與領土的變更；
- (E)由分裂而成的繼承、併吞，或將部份領土移轉割讓到已存在的國家的繼承；
- (F)經由保護、委任或託管的繼承；
- (G)經由合併、聯邦或邦聯聯合的繼承；
- (H)經由建立新國家的繼承。

現在、過去與將來型態的國家繼承

雖然，從託管、非自治領土或其他殖民領土獨立出來的新興國家，是近半世紀來最普通的「國家繼承」，但不能說現代的型態是從殖民蛻變的獨立，過去的型態是分裂，而將來的型態是合併。事實上，不同的時代都有國家獨立、分裂或合併；現在有國家分裂的案例，而國家合併的情形在過去也發生。任何試圖將「國家繼承」的實例區分為過去的、現在的與將來的型式，都可能陷入武斷專擅的勉強劃分歸類。

全部與部份的繼承

全部的「國家繼承」與部份的「國家繼承」

是傳統的區分法，特別是在十九世紀與二十世紀初普遍引用。部份繼承牽涉到失去部份領土而不牽涉到國家的人格地位。全部的繼承則是國家法律人格的完全消失，例如經由分裂或合併而消失不存在。

領土的變動

國家的繼承可能牽連到國家與國家間領土的轉讓，涉及併吞、合併、分離、割讓、保護、委任、託管、合眾國的組成、聯邦的組成、從非自治領土解脫與蛻變成獨立的新國家。兼併與割讓不牽涉到建立新的國家，只是經由領土的變遷與重新分配，一國兼併另一國一部份的領土，或一國割讓一部份的領土給另一國而已，不構成國家不存在的繼承問題。

保護國

理論上，保護國是一種保障，從保護國到被保護國的保障，不需要廢除被保護國的國際人格，只是將被保護國對外關係的主權移交保護國。保護國掌握被保護國條約締結的權力，控制國防與外交等等。為實際有效的掌控外交關係，則需要相當程度的控制被保護國的內政。因此，保護國關係的建立，自然引發一定程度的繼承後果。

國聯的委任統治



第一次世界大戰後，建立了委任統治制度。依國際聯盟盟約第二十二條規定，從德國與土耳其割讓出來的領土並沒有歸屬到任何一個國家，而是由國聯委任某個國家代為統治管理而已。國聯與委任統治國間所簽訂的委任統治同意書中，特別明訂委任統治管理的條件與約束。委任統治與兼併或分割不同，並不將領土割讓給委任統治國；委任統治國對委任統治地的權力行使受到限制，不像一個國家對自己的領土有行使完整主權之權力。

聯合國的託管

第二次世界大戰後，委任統治的制度被聯合國改成新的託管制度。依據聯合國憲章第七十五條的規定，下列領土撥歸託管：

- (A) 依國際聯盟盟約第二十二條規劃的委任統治地；
- (B) 第二次世界大戰後，戰敗國割讓的領土；與
- (C) 對特定領土行使主權的國家，自動將該領土交付聯合國託管。

將委任統治的領土或其他的領土轉成託管，是國家主權的轉移，也是一個領土國際法律地位的改變。

殖民地的獨立

獨立被指為「國家繼承」的當代模式。獨立可經由分離、解脫或反殖民統治而達成。分離是「一個國家的解體」、「分割」與「分裂」。一個現有的國家分裂成兩個以上的新國家，或者分離部份的領土自行宣佈獨立為新的國家，

舊有的國家仍然繼續存在。新國家的獨立，可經由和平的協議或內戰的勝負。附屬地的解脫或反殖民的結果，中斷了統治殖民母國與被殖民統治土地，或被託管土地與託管國原有的臍帶。過去半世紀以來，幾乎所有的新興獨立國家多是經由反殖民的過程。新獨立國家的興起，可能牽涉到將主權移轉給以前沒有國際人格的殖民地，或保護國從被保護國撤離，或將國家權力轉交給已成熟到有自我政府的領土。反殖民的歷程可能是和平漸進，亦即進化的獨立，將幾個以前被統治的領土組成聯邦或邦聯。此方式被認為是幾個面積不大、人口不多的殖民地達成獨立最理想的模式，最顯著的例子就是阿拉伯聯合公國，在一九七一年由六個邊臨波斯灣的阿拉伯酋長領地—Abus Ahai、Sharja、Ajman、Fujaira、Dubai與Ummal Quaiwan聯合組成獨立。這種與獨立同時組成的聯邦與兩個已存在的獨立國家的聯合不同。

合併與聯合

兩個或兩個以上已存在的國家合併成一個國家，是另一個型態的「國家繼承」。兩個或兩個以上獨立存在的政治實體的融合，是有關國家刻意的集體行為，所有參與的國家可能終止存在為國際法的主體，而蛻變成一個新的國的國際人格，或包涵的各個國家在法律上仍可能保存各國原有的國際法律人格。在國家合併聯合的時候，繼承的問題更是複雜；特別困難的是如何認定那一國是繼續存在的併吞國，或是



幾個各自獨立的國家融合成一個全新的國家。相同的，當合併國家分解成兩個以上的國家，也導致類似的問題：如何確認那一個是已存在之舊國家與那一個是新國家？

「國家繼承」的通性

儘管不同，所有型態的「國家繼承」都具有一共通特點：一個國家對一個領土停止統治管轄，由另一個取而代之，這個取代的國家可能是一個已存在的國家或新興獨立的國家。由一個國家繼承另一國家在一特定領土上的主權，許多問題將隨之而來。「國家繼承」是領土主權移轉的法律後果，牽涉到在特定領土上所發生之特定情勢而引起的效力。

總而言之，「國家繼承」是領土的重組變動，伴隨著主權之轉換或新主權的興起，它包含一個國家主權被另一個國家主權取代，及領土的部份或全部的割讓移轉。

3. 國家繼承與政府繼承

雖然「國家繼承」的觀念已相當明確，但實際上，有時仍無法避免會牽涉到「政府繼承」，或其他混淆不清的情況。因政府輪替而引起的改朝換代，不容易與「國家繼承」混在一起，兩者應該是不同的。

國家與政府

基本上，國家與政府不同。國家是一群有主

體的人民，在一個特定的領土上，擁有行使主權的權力；而政府是一個結構組織或代理機關，經由政府，國家的意旨因而形成與表達，國家的權力因而行使，國家的功能因而彰顯。國家的存在不因政府的變動而消失中斷。有時「政府繼承」牽涉到內部組織或國家主權行使方式的改變，但並沒有牽涉到領土的變動，也沒有國家主權的轉移。國家的繼續存在並不因政府的轉換而停止。

法律效果的不同

「國家繼承」與「政府繼承」的根本不同，及其所導致的不同法律效果，為許多國家的法院、國際組織、國際法院所尊重採用。這也是為什麼聯合國國際法委員會決定分開處理「國家繼承」法律問題與「政府繼承」法律問題。「國家繼承」與「政府繼承」間的根本區分，在於國家的國際人格。

國家的國際人格

雖然在國際法對於有關一個國家之國際主體人格方面，並沒有單一普遍被接受的學說，我們仍可依相關的國際法準則來闡明分析。

一個主權的國家是「一個有組織與效力的法律秩序，對特定的領土與人民行使有效的控制，此法律秩序只直接受制於國際法，而不從屬於任何國家之法律」。若任何一個或多個上述的要素條件不存在或失去，即導致一個主權國家的消失。從另一方面來看，某些情況的改變



並不會導致國家的滅亡，國家的主體仍然存在。

人口或領土的全部喪失，國家的主體當然隨著完全消滅。一般而言，領土或人口的局部變動並不會影響國家主體的存在。因選舉或當政者殞落所引起的是政府的變動，而政府體制的任何改變、憲政體系的改變，國內法律秩序或社會秩序內涵的變動，都不會影響到國家主體人格與國家的永續存在，不管這些變革多麼重大。

「國家繼承」與國家主體存在的概念雖然在實例上仍分歧不一，但依舊可用傳統的字眼綜合如下：在變革的時候，原來存在的國家已經消失，就是「國家繼承」；假使原存在的國家沒有消失，國家仍然繼續存在，就是「政府繼承」。儘管如此，這種簡化的說法，實際上時常受到質疑挑戰。

「國家繼承」與「政府繼承」區分的困境

當一個新的政治實體建立時，常常被提出的問題為：此「實體」的成立是「國家繼承」還是「政府繼承」？在國際實例上，從沒有一致的論點；尤其第二次世界大戰以後的實例，使紛擾不一的政策更形錯綜複雜。眾多歧異之處，顯示出有時很難去界定何者為國家繼承，何者為政府繼承？有人指出，一九六〇年代以後的發展，尤其是眾多新興國家的建立，使「國家繼承」與「政府繼承」在技術上的區分，變成更不確定。的確，以某些國家的例子來

看，一個革命政府採取的政策立場，與一個被殖民統治的土地經逐步演進而獨立成為國家，兩種不同的情況所採取的不同政策就已相當錯雜。各國政策所援引的學說、原則與慣例隨著問題的不同而不同，實例上有很大的差異。

為對付處理複雜變動的情況，主張不需區分「國家繼承」與「政府繼承」的理論遂應運而生。澳洲的名學者奧卡諾建議：「假使有任何規程原則，可賴以為準，作為解決因一領土之政治變革所引起的問題，可能那個原則會是如此：變革應以所發生政治上、經濟上與社會上割裂中斷的程度來衡量；所以解決問題的方案應像光譜般多元，而絕非單一的。」

有人提議在一個領土社會單元中，領導者、文化的認同、社會與經濟結構、機關制度、目標、策略與政策應是基本的標竿。一九一七年革命，蘇維埃繼承俄羅斯帝國之後，在國際法上所產生的紛爭，就是「國家繼承」與「政府繼承」不分的一個例子。另一個更困難的案例，為一九四九年成立的中華人民共和國。這兩國對自身變革所產生之法律效果的政策不定，似乎遊走於「國家繼承」與「政府繼承」間，一切以對自己最有利為標準。

許多新興國家的崛起，提供了「國家繼承」與「政府繼承」問題劃分困難的案例。當繼承牽涉到一個被保護國或前被託管統治之領土，有人主張該領土的主權從未中斷，應是「政府繼承」重於「國家繼承」；但實際上，沒有一個非洲或亞洲新興國家的政府，認為自己的獨



立是一個新政府取代從前的殖民統治當局。

演進的獨立與革命的獨立

為避免劃分「國家繼承」與「政府繼承」的困難與含糊，國際法於是提供一新理論，區分演進的獨立與革命的獨立。反殖民的過程並非憲政臍帶的突然斷裂，而是束縛臍帶之緩慢萎縮的過程。新國家的興起，通常是從取得半主權地位開始，逐步建立內部負責的政府，最後達到完全國際人格的階段。因此，無法嚴格劃分「國家繼承」或「政府繼承」的界線。

許多大不列顛國協的新成員，提供了混合「國家繼承」與「政府繼承」法律效果的實例。大不列顛國協負責國協關係的專家，於一九六〇年在聯合國的國際會中指出：「對新獨立國家，我們以這樣的前提推演：雖然在國際法上，我們在建立一個新國家，實際上由許多方面來看，這個國家在獨立前有相當的時間已是一個分離的實體。換句話說，在獨立的前後，我們所面對的是完全相同的地理區域，相同的人民居住在那裡，被幾乎相同的政府所統治等等。我們從這種實際的情況演繹出一個廣義的原則：這個國家與其政府應繼續享有與獨立前相同的國際權利，並擔負與獨立前相同的國際義務；雖然在宣言獨立過後的一段時間，這種局面會以直接與其他國家聯繫而保存，而不再經由中間的殖民統治國。」

傳統區分的不盡妥切

區分「國家繼承」與「政府繼承」的傳統國際法被批評為不適合解決現代的問題。在比較美國對一九五九年古巴共產革命與西印度群島、加勒比海新獨立國家的政策，一位國際法學者指出：「從前那種區分主權變更與政府轉變之勉強、不自然方式，應該加以修正，因為這樣的劃分只適用於從前，現在若如此劃分，常會導致對轉變程度及實際情形的錯誤評估。」

在政治變革程度不劇烈時，「國家繼承」與「政府繼承」的區分是明確而有用的；但若政治變革程度劇烈時，兩者之間的分隔將微小到幾乎不存在。因而，人們懷疑並挑戰嚴格區分兩者法律效果的實質意義。理論上，一個非自治領土興起為一獨立國家，牽涉到主權的移轉，隨之而來的法律問題應屬於「國家繼承」的範疇；但是就法律機構、組織而言，這樣的轉變卻更像傳統的「政府繼承」，而不像領土由一個國家割讓到另一個國家所牽涉的變動。更有甚者，從實例上看，權力的轉移所牽涉的比一個步驟更多，導致雙重的繼承。實際上由多方面考慮，將一個轉變的案例歸劃為一類或另一類，有時是非常勉強的。任何為解決複雜的政治、經濟與法律問題所作之牽強劃分、歸類，常常會引發更多問題。

靈活機動的原則

儘管如此，「國家繼承」與「政府繼承」的區分，一直都被認為是有其價值且為人接受的準則。聯合國國際法委員會在起草國家繼承法



時，就決定集中在「國家繼承」問題的處理，只有在需要輔助研討「國家繼承」的時候，才涉及「政府繼承」。在「國家繼承」的國際法中引進靈活機動的因素，才能有效處理問題。為避免技術層面牽強區分的困窘，並更符合當代國際情勢的需求，我們應以靈活不僵化的處理方式，來應付「國家繼承」與「政府繼承」的各種問題。

4. 結論

前面陳述的理論原則，當然也可用來解決台灣目前遭遇的困境：國內各方統獨的執著與爭議，國際上台灣是不是一個已經獨立的國家？對台灣的獨特情形，傳統國際法沒有可完全適用的準則與前例。雖然如此，許多亞、非新興國家從殖民統治下獨立建國的實例，所凝結的當代國際法，為台灣的定位提供了多元思考的方向，也提供了一個明確的解決觀念。這麼多新興國家，在一九六〇年後獨立、建國並且繼續存在。為什麼自一九四五年後就不屬於任何一個國家的前日本帝國殖民地的台灣是一個例外？五十年來，經慢慢的演進，台灣已成為一個獨立國家；這是肯定的事實，而不是「唐吉訶德的夢囈」。任何人不能否認二千一百五十萬台灣人民，在過去五十年自主獨立、建設國家的事實。台灣不是幻想，更不是海市蜃樓；台灣是現存的實體，台灣的國家更是具體穩固。台灣定位的關鍵在台灣二千一百五十萬人民如

何明確表達自己的意志，現在所需要的是主觀上國家意旨的宣示。 ◎