聯合國原則的理論與實際—論台灣自決之臻於國際認同與加入聯合國時機

●喬丹包斯特（Jordan J. Paust）／美國休斯頓大學國際法講座教授

一、引言

台灣在實際上與中國大陸分離，有二千三百萬人，他們大都自認是台灣人，而有獨立的政治發展過程。台灣人民包含台灣的少數民族，即原住民，他們在國會享有八席保障名額的政治參與機會。幾世紀以來，很多中國人移居到台灣；但自1895年到1945年，台灣與澎湖實際上是日本的殖民地。1895年，中日簽訂馬關條約，將台灣、澎湖割讓給日本，此後直至1951年的舊金山對日和約簽訂之後，台灣方才正式結束長達五十年的殖民統治。隨著二次世界大戰同盟國的勝利，1945年蔣介石的國民黨政權，受到盟軍遠東最高統帥麥克阿瑟將軍的指令來台灣接收，代表盟軍從事軍事佔領，而不是由中國「取得主權」，此亦造成了台灣定位上相當程度的不確定性。此後蔣介石成為中華民國在台灣的領導人，美國也承認他為合法的中國政權。其後四十餘年，中華人民共和國及中華民國均聲稱自己係真正的中國代表，然而1945年迄今，中華人民共和國不曾控制過台灣，也不曾對台灣行使任何形式的主權或管轄權。

1979年，當美國承認中華人民共和國時，撤銷對中華民國的承認，而「認知」中華人民共和國「台灣是中國的一部分」之主張。但是，誠如陳隆志教授所言，「美國繼續以具有國家特質的實質政府或國家對待台灣」。事實上，中國及台灣這五十年來是各自分別存在的國家。此外，台灣目前也保有與近三十個邦交國的正式外交關係，以及約一百四十個國家的實質關係。自1991年起，台灣承認中國大陸為中華人民共和國所掌控的事實，而將管轄權限於台灣、澎湖、金門、與馬祖。台灣並不尋求在聯合國代表中國，而是在尋求獨立國家地位的確認以及成為聯合國會員國。1999年7月，李登輝總統提出台灣與中國「特殊的國與國關係」時，凸顯了台海兩岸兩國的現狀。

根據最近《美國對台灣人權狀況報告書》指出：台灣堪稱一多黨民主的國家。2000年的總統大選，民主進步黨候選人陳水扁結束了國民黨長達五十年的統治，並締造台灣歷史上第一次的政黨輪替，而2001年的國會大選，執政黨（民主進步黨）透過自由公平公開的選舉，取得立法

院的多數席次，成為國會最大黨。

對於台灣自由市場經濟的活力與對外貿易實力，美國在該份報告書中亦予以肯定；同時並讚揚台灣致力於維護言論自由、集會結社自由等基本人權的成就，回顧1992年以來，台灣舉行多場公正公開的國會選舉，以及2000年陳水扁總統從三位候選人中脫穎而出的表現，莫不是台灣人民正當權利與和平政權的最佳展現。

隨著政治民主化歷程的推動，以及人民自我認同的深植，台灣政治自決權已彰顯無疑。而此是否也意味著，台灣的人民自決在國際認同及加入聯合國的議題上的認知，是否業已成熟？

二、析述各關鍵的國際法律政策

（一）自決權與人權

聯合國憲章將人權及相關自決權，奉為圭臬。在《聯合國公民與政治權利國際公約》中，針對人民自決權有如下的陳述：「透過這種權利，人們有權自由決定他們的政治地位，自由追求經濟、社會及文化的發展」。倘若人民平等參與政治的權利遭剝奪，則遑論權力分立與主權在民等真意的實現。是故，無論政府抑或個人內外領域，自決權的否認不僅干涉到國際間意見的順暢交流、直接民主與間接民主下的集會結社自由，更會對個人尊嚴、平等價值、人權與思想免於受到歧視自由，產生侵害。因此，國家自決與人權兩者間，應當是並行且密切不可分的。

如此的緊密關連也可在其他方面得到印證。《世界人權宣言》中亦提到：唯有「基於人民意志」而建立的政府，方為一合法有權力的政府；人民的意志是政府權力的基石，而此種人民的意志乃係透過定期選舉、普遍與無記名的投票過程，加以展現。一個著重人民自由意志的政府，其人權與相關自決權的彰顯，必然是相映而生。正如國際法院所言，「自決權的實現，有賴於人民切身的真正自由意志。」至於其目前認為可行的操作模式包含有「建立一獨立的主權國家、……或將人民在自主意識下的國家定位加以呈現」，無論答案究係為何，此時台灣人民的自我認同與長期以來對台灣自主政權的共識參與，尤其扮演舉足輕重的角色。

是故，對人民政治自決權或其他相關權利的否認，不僅違背國民主權與參政自由的人權意涵，更與聯合國憲章的精神背道而馳。誠然，聯合國的一個主要目標是對人民自決及人權的尊重；而此目標亦是聯合國當局及權力的界線所在。譬如聯合國憲章第二十四條第二項，授予安理會特定權力；但關於其職務的履行，均應遵照聯合國之宗旨與原則。是以，安理會的決定不得違反人權與自決權；倘有違背，即是一種「越權」。

當國家政策悖離了人民自決權與人權，此時亦間接地產生了一種政治自殺與壓迫。根據聯合國憲章第二條第四項規定，各會員國不得使用威脅、武力或以「與聯合國宗旨不符之其他方法」，「侵害任何國家的政治獨立」。由此，對全體人類自決權均需予以尊重、奉行與支持的意涵，昭然若揭。所以，一旦有國家使用武力來否定人民的基本權利時，即屬上述規定的違反。至於對內部人民武備攻擊的禁止，則係包含於該項規定。況且，此種反自決權的武力，也已然威脅到聯合國憲章中國際和平及安全的主要宗旨。於斯，《1970年國際法原則宣言》明白禁止「任何剝奪

人民自決權或支持恐怖主義的暴力行為」；《1974年聯合國大會通過關於侵略定義的決議》裡則是重申，「國家有責任不使用武力剝奪人民的自決權」，若有違反，勢必構成侵略或違犯和平的國際罪行。從而，終止對內或對外的政府侵略，不僅係為避免武力衝突，亦有助於達成國際間的和平與安全。

（二）國際認同與加入聯合國

「一個國家無論是單獨行動，抑或透過結合同盟，皆負有依循聯合國憲章的義務，以促使平等與人民自決權的落實，及全球對人權與基本自由的維護與奉行」。誠如國際法院在西南非洲法律地位諮詢意見所言，對基本人權的否認，就是公然違反聯合國憲章的宗旨與原則。一個國家有否加以遵行，可自其於聯合國內對該等義務的承認及表現觀之。倘若，對人民於相對自由下所享有的自決權及人權予以剝奪，實際上即是違反此等憲章義務。就這點而言，否認台灣人民的自我認同與國家決定，無異與憲章的精神相互悖離。

有鑒於上述義務的一體適用性，當聯合國大會或安全理事會在受理新會員加入案時，必須取決於該等義務的遵守。此外，聯合國憲章第一條第二項、第三項、第二十四條第二項及第五十五條，也都制約了聯合國大會和安理會的權限。尤其第二十四條更明白揭示，後者於履行維持和平及安全職務時，應遵照聯合國之宗旨與原則。從而，安理會對自決權與人權的否認，必然是違反法律的。根據第五十五條規定，諸如此類的責任與聯合國大會、甚而與所有聯合國的機構皆有關聯。是故，這種源於憲章的義務與權力的限制，應對聯合國處理新會員的加入案有所適用。

再由政策面觀之，聯合國憲章第四條第一項規定，「凡愛好和平之國家接受本憲章所載義務者……得為聯合國會員國」。其不僅宣示對會員資格的深切期許，也對聯合國會員的和平原則、普遍原則，加以確認。目前，台灣人口較多數會員國為眾，然其卻被排除於會員資格外，此確實有礙於聯合國發揮代表全人類的功能。是以，此際最適宜的作法，即是將表徵二千三百萬人民的政府，納入聯合國之中；更何況，台灣本是世界的一份子，藉由它的加入，亦有俾於聯合國達到真正代表全人類的目標。

對於台灣問題，目前看來過時的1971年聯合國大會決議亦有所示。第2758號決議中，除了「將蔣介石政權在聯合國的代表予以驅逐」，並承認中華人民共和國代表全體中國大陸人民以及「其為聯合國唯一合法的中國政府」。是以，該決議並非完整的解答。換言之，中華人民共和國與台灣政府今時今日在聯合國的代表權並不相衝突。1971年的聯合國大會非但無法否認台灣人民的政治自決權、人權及國家地位，實際上在當年的決議中，也沒有將台灣的權利予以排除。因此，無論從聯合國政策的一致性、聯合國憲章的精神、抑或是聯合國本身對人民自決權和人權的遵行，我們應該都要對台灣加入聯合國的提議予以肯定。

三、分析與建議

如觀察所示，隨著對「台灣人民」自我認同的與日俱增，這塊土地上的民主獨立與公共政策，也如火如荼蓬勃發展。事實上，台灣人民已主張擁有一政治自決的權利，個人與許多國家皆認為台灣確係符合

國際上一「國家」的法定標準，並且它也獲得來自部分國家的法律承認。種種跡象均顯示，台灣不但已為一自主國家，其人民自決在國際認同的時機上業已成熟。

從許多與自決權及人權攸關的國際法律政策觀之，也可得出一個合理務實的看法。根據聯合國憲章的規定，每一個國家無論是單獨行動抑或結合同盟，都有責任提倡平等與人民自決權，以及遵行基本自由與人權。因此，繼續忽視台灣人民的自我認同、自主國家地位以及國際上的國家認定標準，無疑是違反聯合國憲章的規定。為了實現與促進自決權及落實人權憲章的精神，那些尚未「正式」承認台灣的國家，應該要「正視」台灣確為一獨立國家的事實。

由於聯合國憲章的義務位階高於其他一般國際上的協議，憲章第二條第四項所明示的會員責任及武力禁止原則，絕對優先於任何有關中國的交易或協定。如果中華人民共和國使用經濟暴力否定台灣人民的自決權與人權，這種反政治自決的行為，其受害者不但可能是任何一個國家（不一定是台灣），受害國家應將此脅迫視為聯合國憲章第二十四條第二項規定的違反而群起抗之。否則，將會對聯合國長久以來，致力維護自決權及人權的形象，破壞殆盡。

至於台灣如何加入聯合國，則係涉及其他複雜的問題。目前會員的加入，均需獲得聯合國大會及安理會的同意。中華人民共和國在安理會享有一否決權；或許有人認為，雖然蔣介石的中國代表權已被聯合國所排除，但若藉由聯合國大會確認「中華人民共和國乃係代表中國政權，台灣新政府則是另一自主國家及全體台灣人民的代表」，則此亦不失為一迴避否決權的辦法。觀乎1971年的聯合國大會決議，雖為一過時且不甚完整的解答，但卻是導致台灣定位久懸未決的「繫鈴人」。自1895年起，台灣即別於中國而自立存在；惟台灣畢竟自始非屬聯合國的會員，故此亦為上述方案的問題關鍵。一個新會員的加入，在情理與實然面上，似乎仍應合於該政策的規定；然而，如此又終究難脫中國行使否決權的僵局。

倘若，採取刻意規避中國否決權的措施，則極有可能被誤解為對常任理事國一神聖權力的正面挑戰。如上所言，聯合國會員無論於組織內外，均負有提倡與遵行人民自決權及人權的憲章義務。由於安理會的設立，乃係為落實憲章第一條及第五十五條的聯合國根本宗旨及原則，因此本身在執行受委託職務時，仍應遵循憲章第二十四條第二項的規定，不可恣意為之。很明顯地，安理會實無一合法依據斷然否認台灣人民的自決權與基本人權。那麼，據此推論，當中國於安理會行使否決權時，這樣相似的否認難道就可以合法為之嗎？答案應該是否定的。一個逕自背棄基本人權與人民自決的否決權，在法律上是一種「越權」且「自始無效」。在憲章的規範下，無論於程序內或程序外，不只身為組織一份子的中國無此權限，即便是聯合國組織內的安理會，亦需受其規範。迄今，國際法院尚未根據憲章，對安理會所為之決議做出一越權的裁決；然而，自過去的判決以觀，但有幾位法官則表示有此意願。另外，聯合國大會似乎也可起而效尤，甚至請求國際法院，就會內特定決議或常任理事國否決權行使的合宜性，為一建議式判決（諮詢意見）。至若，由安理

會自行發動一對否決權程序正當性的機制，亦未嘗不是個可行之道。

同時，中國也有其他的選項。鑑於聯合國憲章對自決權與人權的致力維護、台灣人民為自主國家與政治自決的已然確立、中國不能合法使用武力或強大的經濟威脅剝奪台灣人民的自決權與基本人權、以及中國無論在安理會、亞洲抑或全球國際的法律、經濟、政治層面，其舉足輕重之地位與日俱增，故中國應以「良藥苦口」的態度，正式承認台灣的國家地位與接受台灣加入聯合國。如此一來，不僅可為中國帶來國際社會的尊敬與認同，更有利於促進台灣與中國兩地人民在經濟、社會、文化的互動與成長。縱使，這個選項最終無法獲得支持；然而，台灣人民仍可藉由其他的政治自決模式，選擇自己的未來，諸如「自由聯盟、與其他獨立國家的結合、或由人民自主決定任何形式的國家地位」。

舉凡一和平選項係以實現自決權、人權、聯合國全體代表權及各國之公私益為目的者，其最終都應為聯合國的會員國所接受。就一位有見地的領袖而言，目前確實是進行所謂和平選項的適當時機，以期達成聯合國憲章的宗旨與目的，並使得台灣的國家地位獲致國際認同，進而成為聯合國的新會員。

（本文發表於2003年9月5日新世紀智庫（New Century Institute, New York）在耶魯大學紐約市俱樂部，所舉行的「聯合國與台灣」國際會議，由謝宇琇翻譯。） ◎