

# 台灣正名對外關係正常化

●李明峻／台灣國際法學會副秘書長、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

## 一、中華民國是台灣最大的危機

台灣認為自己是一個國家，但只要使用「中華民國」這個國號，台灣就會被認為是中國的一部分，中國就能在國際上理直氣壯地阻撓我們參加國際組織。

### （一）中華民國過去是「中國」這個國家的政府

中國是一個早就存在的古老國家，唐、宋、元、明、清等都是這個國家改朝換代所建立的新政府。1912年的國民革命也是要推翻腐敗的滿清「政府」，從未主張要分離獨立建立新「國家」。中華民國體制雖然將中國由封建帝制改為共和體制，仍然是中國的「政府」，並非獨立於中國之外的「國家」。事實上，中華民國成立後要求各國的承認，也是要求國際法上的「政府承認」，並非要求「國家承認」。因此，中華民國自始即自我定位為中國的新「政府」，同時也要求國際社會承認中華民國是代表中國的合法「政府」。所以事實上1912年國際社會並沒有成立（誕生）一個叫「中華民國」的新國家。

同樣地，1949年成立的中華人民共和國「政府」，也是推翻國民黨政府而建立屬於人民的新政府，並非主張由中華民國（或中國）分離獨立而建立新國家。中國的新政府（中華人民共和國）成立後，其舊政府（中華民國）卻未完全消滅，仍殘存在中國的金門與馬祖地區，並統治依盟軍總司令部第一號行政命令而軍事佔領的台灣地區，形成中國同時有兩個政府併存的情況。這兩個新舊政府由內戰對抗到在外交上互爭合法政府地位，迄今無任何一方主張自己要分離獨立而建立新國家，中國仍然是一個而並未分裂為兩個均自稱為「中國」的國家。

由於雙方雖「實際上」成為兩個各自統治一定領域的國家，但均主張自己為全中國的正統代表，並未主張成為兩個分別的獨立國家，結果是中國內部出現兩個長期併存的政府，成為國際法上極為特殊的問題。此種情形造成國際組織內出現中國這個國家的席位的代表權問題。在爭議近四分之一世紀之久後，1971年聯合國大會做成2758號決議，正式決定中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府，使得控制台灣的中華民國政府在國際社會上失去法律地位。

依照國際法的承認理論，一個國家內部因革命、政變等違憲手段所成立的新政權，

一旦實際掌握國家權力，有效統治大部分領域及其人民，各國即可承認該政權為合法代表該國的政府。同時，既使舊政府尚未被完全消滅，但舊政府顯然無法恢復有效統治其大部分領域，且處於已喪失戡亂意願及能力的情況下，各國亦可無視舊政府仍未消滅的事實，逕自取消對舊政府的承認，改為承認新政權為代表該國的合法政府。因此，一旦中華人民共和國被承認為代表中國唯一的合法政府後，中華民國政府即成為被取消承認的舊政府，即使中華民國政府仍負隅頑抗而未被完全消滅，也只能成為中國境內的地方性事實上政府。若是如此，則敗退到台灣的中華民國政府，只是國際法上一個國家內部的交戰團體或叛亂團體。

## （二）中華民國迄今從未主張自己為一個「國家」

自中華民國政府於1988年宣布廢除動員戡亂時期臨時條款後，由於不再視中華人民共和國政府為叛亂團體，因此中華民國政府法律地位為何？即成為新的課題。有以「國家分裂」理論為依據，視中華人民共和國為1949年分離獨立之新國家，而主張「中華民國為自1912年成立的獨立主權國家」；有以「分裂國家」理論為依據，援引德國、韓國等默認對方的國家地位且同時加入聯合國的事例，提出的「兩國論」而主張「中華民國在台灣」為獨立主權國家；亦有介乎前二者之間，有學者認為「中國」僅係一地理名詞而非法律上的國家，「中華民國」或「中華人民共和國」才是「國家」的國名，因此原本的「中國」因國家分裂或形成分裂國家等因素，出現「中華民國」與「中華人民共和國」兩個國家；甚至有以「新生國家」理論為依據，認為中華民國政府流亡台灣後，經長期的有效統治，並排除其他國家（包括中國）的干預，符合所有國際法上國家的客觀要件，應被承認是一獨立主權國家，提出「台灣為主權獨立國家」（即「一邊一國」）的主張。

然而，這個主張最大的困難是：中華民國政府官方並未主張或聲稱自己為一個國家，因此這些主張都混淆國家（指中國）與政府（指中華民國與中華人民共和國）的概念。基本上，在未將中華人民共和國定位為外國的情況下，也就是如果不明白主張「兩個中國」，在中華人民共和國已是世界各國承認的「中國」的情況下，則中華民國絕不會被承認是國家。此點英國學者James Crawford教授以各種台灣自身的官方文件，說明台灣不是一個國家，而其理由是「台灣從未自我主張自己是一個國家」。

事實上，中華民國與中華人民共和國之間始終是「中國代表權」之爭，爭的是哪一個政府可以合法代表中國，而非兩個國家競爭哪一個國家可以合法繼承中國，也不是爭奪「台灣代表權」。更何況中華民國於1971年「中國代表權」之爭結束後，不但未主張或聲稱自己是有別於中華人民共和國（公認的「中國」）的國家，反而繼續堅持自己是中國的正統政府，改採放棄建立正式關係的「務實外交」做法，並提出「三民主義統一中國」的主張，極難證實中華民國有成為獨立主權國家的意圖。既然在台灣中華民國從未主張自己是有別於中國的另一國家，中華民國與中華人民共和國為「兩個中國」一事亦無任何文件實證，因此要認為「中華民國」是獨立主權國家頗為困難。只要使用中

華民國國號，台灣即不是獨立國家。

尤其甚者，長久以來國際間對於一個中國的定義早有共識，即一個中國係指法律上的中國，且由中華人民共和國政府代表。此項中國的定義不易改變，因此中華民國政府的主張自難得到正面的回應。國際社會雖曾一度有接受「二個中國」的做法，但其後由於兩個中國的「政府」均主張一個中國，因而目前一個中國原則已成為國際社會的共識。認定一個中國的主要意義是在否定二個中國，不再允許另外一個中國出現，因此兩個中國共存的任何空間在法律上已不可能出現，亦即在台灣的中華民國是不被允許存在的國家。台灣若仍自稱是中華民國，而不主張自己是獨立於中國之外的另一國家，就成為中國之內的叛亂團體，是被平亂鎮壓的對象，或是成為中國之下的地方政府，必須接受北京中央政府的指揮管轄。

因此，我們可以確定的是：中華民國目前不是國家，未來成為國家的可能性亦不高。無庸贅言地，不是國家當然無法參加以國家為主體的國際組織，而繼續使用「中華民國」國號，只會重新陷入「中國代表權」之爭，使得中國有理由理直氣壯地在國際上阻撓其擴展國際空間。

## 二、正名、制憲就是要改變現狀

其次，民進黨執政後也認為中華民國是國家，不同之處是希望能正名、制新憲，但是在民意未改變之前，也要承認保衛中華民國這個國家。如果由另一角度觀之，推動正名與制憲實際上也是以中華民國是國家為前提的運動。因為中華民國是國家，原來有國名，所以才有改國號正名的問題，而制憲的理由也只是認為中華民國憲法內容不符合現狀與事實，完全忽視中華民國憲法是中國舊憲法的本質，明顯地承認中華民國憲法是「國家」的憲法，所以必須極力指出中華民國憲法不理想、內容無法再修改，所以必須要制憲。

事實上，主張獨立建立新國家的團體及台灣人民，基本上不應該也不會有「正名」的想法。因為新國家並無舊國名，沒有改國號及正名的必要。同樣地，建立新國家必然要制定一部憲法，所以也沒有必要去指出中華民國憲法不理想、內容無法再修改，只要建立新國家當然必須制定新國家的憲法。事實上，正名與制憲根本與國家沒有必然的關係，如果原本就是國家，則國號用什麼，是不是有制定一部憲法，都不會影響到國家的地位與存在。反之，若原本就不是國家，再怎麼改國名、制憲，也不會變成國家。雖然這些矛盾不會根本的阻礙建國運動，但是若因此使一般民眾誤認為中華民國是國家，目前台灣已有國號及憲法，誤認為維持現狀台灣已經獨立，則建國的必要性與急迫性恐怕會大受影響。

## 三、維持現狀就會造成「台灣就是中國的一部分」

「維持現狀就是獨立」是危險的說法，此點將使台灣人誤信中國無權併吞台灣，誤以為國際社會都必須支持台灣獨立於中國之外，結果反而誤導台灣人民安於現狀，或

依賴等待國際社會幫助台灣建國，事實上維持現狀反而會造成「台灣就是中國的一部分」的結果。

台灣事實上是否已經獨立容有爭議，但「中華民國是國家」、「台灣的國號為中華民國」等認知，不但未能提出國際法理論依據，也未能言行一致地使主張與實際的所做所為相符。依國際法理論，由於兩岸政府都維持著「一個中國」互爭合法政府代表權的客觀事實，國際社會也只能被動地希望兩岸以和平方式解決問題，根本沒有主動對台灣做「國家承認」的權利。由此可知，台灣不能獨立建國，並非中國的打壓，也不是國際社會的不支持或不承認，反而是因為台灣人安於現狀，維持中華民國體制，自以為「中華民國是國家」所造成的結果。台灣人民也因此從未思考以堅定意志宣佈獨立，並要求各國承認台灣是國家，當然台灣也就不能成為國家。維持現狀就會造成「台灣就是中國的一部分」，隨時必須面對中國合法政府（中華人民共和國政府）的武力併吞及各種威脅。

「台獨只能做不能說」，如果指的是獨立建國準備過程應多做少說，以免橫生枝節增加困擾，待時機成熟條件具備，就一舉宣佈獨立，則仍可理解。但如果是認為獨立建國可以在國際社會都不知道的情況下偷偷的獨立，那就與國際法理完全不符合。因為新國家必須想盡辦法告知各國宣佈獨立，才能獲得「國家承認」，國家不可能在神不知鬼不覺之中完成獨立建國。因此，如何說明分析台灣目前的困境及危機，促使台灣人民思考台灣及子孫未來前途，共同形成堅決的意志，做出明確決定，是有志之士的責任與使命。

#### 四、獨立建國的關鍵

英國劍橋大學國際法學者克洛福（James Crawford）教授，發表一本增修版的新書《國際法下國家的成立》（*The Creation of States in International Law*）。書中說：「因為台灣的政府從來沒有對外明確表示，台灣是一個有別於中華人民共和國的獨立國家，造成世界各國也普遍不承認台灣是一個主權獨立的國家，所以台灣並不是一個國家。」美國外交關係法律彙編（*The Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*）也說：「台灣如果不自己為獨立的宣告，根本無法合乎國家的要件。」可見台灣獨立建國的問題不在於歷史文件，不在於過去的法理，而在於有無意志要明確表示。

就此而言，台灣不屬中國為獨立建國的結果，台灣人民要獨立建國，並非以台灣不屬中國為前提要件。蒙古雖然屬於中國，但只要有意志就可以由母國分離獨立，建立自己的國家。同樣的台灣人民只要有堅定意志，決心脫離中國獨立，就可以建立自己的國家，與台灣屬不屬於中國無關，美國獨立革命亦是如此。相反地，即使找出各種證據、理論，證明今天的台灣確實不屬於中國，但是台灣人仍然維持中華民國體制，繼續容忍中國的舊政府統治著台灣，台灣也仍然屬於中國。琉球（沖繩）的事例即是如此。

民進黨共識版本在正名制憲部分表示：「早日完成台灣正名，制定新憲法，適當時機舉行公民投票，以彰顯台灣是主權獨立國家。」希望「早日」不要讓台灣人民等太久！◆