

# 人民自決權、聯合國與台灣

●黃居正／國立清華大學科技法律研究所副教授

●陳雪琴／記錄整理

人民自決權的概念，早在美國威爾遜（Woodrow Wilson）總統提出「十四點原則」之前，就已經有人提出了。這個理論演變至1998年時，加拿大最高法院針對魁北克獨立與分離權的部分，作出一個相當重要的判決，揭示後國族國家時代人民自決權的行使原則。由此可見，人民自決所衍生的問題，並沒有因為第二次大戰以後，民族國家的建立而解決，問題延續至今，成為高度困難、複雜，與內容不斷變化與增加的國際法問題。

## 壹、何謂人民自決權？

美國威爾遜總統在第一次世界大戰後，為了解決領土紛爭問題而提出人民自決權的概念。不過，不管是聯合國本身的憲章或是各種決議，至今都還沒有對自決權作出任何定義，在各個國際法的教科書中，也還沒有看到國際法學者對於自決權有一致性的定義，甚至到今日，仍沒有辦法透過任何的條約或公約來確定何謂自決權？以及自決權設定的條件是什麼？不過，根據聯合國1514號等的決議以及國際法院的判決等，大概可以確定，自決權行使的條件有哪些。

簡言之，人民自決權是「一個擁有『獨特性格（distinct character）』的『社群（community）』，所應享有將其獨特性格反映為其所附生之政府機構的權利。」

具體而言，所謂具「獨特性格」的「社群」，是具有高度可辨識性的社會群體，如果我們不強調台灣與中國的差異，就無法凸顯台灣的獨特性格。所以，我們一定要把自己與中國差異的地方凸顯出來，例如：我們的文明比較發達、公共衛生的條件比較好、使用的語言不一樣、信仰的價值觀不同，甚至人的長相不一樣，或是對種族融合的要件、人權標準的要求皆與中國不同，這些都可以構成獨特性格的社會群體。而「將其獨特性格反應為其所附生之政府機構的權利」，則是指與政治組織相關的手段。

## 貳、人民自決的目的

人民自決的目的是「確保『獨特性格』的『群體』成員之身分認同，與因此而呈現之共同生活領域。」換句話說，我們本來是台灣人，但是卻有人硬要逼迫我們成為中國

人，雖然我們並不認同這樣的作法，卻沒有辦法拒絕，如果不採取人民自決的方式，我們的身分認同與所形成的共同生活領域會受到侵害。以香港為例，根據1997年香港回歸中國之前的調查，約有20%左右的香港人認為自己是中國人，等到2007年香港政府再度調查時，已經有50%以上的香港人認為自己是中國人，而認為自己是香港人不是中國人的比例，降到20%以下。1997年到2007年十年之間，香港人的身分認同出現大幅改變，當然有一部分是自願的放棄，另外，長期以來政府的形態與壓迫，加上媒體的創造，的確會造成身分認同的改變。

此外，從身分認同所產生出來的共同生活領域，香港人與中國人有何不同？過去香港人的飲食、穿著、或對公共衛生的要求、生活條件、社會價值與中國人有所不同。如今香港人的生活條件、生活形態，甚至是學生受教育的內容，漸漸與中國人趨於一致。譬如香港的中文大學、科技大學，因為香港政府極力倡導說中國話的教育，廣東話與英文教育的時數變少，這就是共同生活領域受到影響的實例。

### 參、人民行使自決權的手段

爲了保護這些生活領域，人民必須行使自決權。行使自決權的手段則包括：

一、推翻、重建統治體制：譬如過去帝俄時代，布爾什維克黨推翻沙皇的統治，推翻不民主或不合理的統治，這是行使自決權內部的手段。

二、分離與獨立：透過公民投票選擇脫離特定主權領域、另行建立國家，亦即從一個已經主權獨立的國家分離出去，另外建立一個獨立國家。

三、擺脫殖民統治、建立自我管理政治機構：譬如東帝汶在葡萄牙放棄統治之後，印尼沒有讓其行使自決權而佔領，雖然東帝汶被印尼統治佔領期間，人口被消滅了一半，東帝汶人民還是想辦法脫離印尼統治，終於建立一個獨立自主的國家。

四、排除外來主權對領土之侵犯與佔領：譬如中國以飛彈威脅或出兵攻打台灣，我們要排除中國外來主權侵犯台灣領土的手段，可以行使自決權。

五、爲國族國家內之特定種族、宗教或文化集團爭取平等地位甚至特殊權利：這是一種最新發展的自決權，以往不太注意，現在已經成爲聯合國的理論發展或是實務運作上相當重要的一部分，原住民的自決權，就是其中的一個部分。

### 肆、人民自決權的歷史地圖

人民自決權有一個的歷史發展的圖形，其變化圖形爲：從政治上的自明原理→去殖民化過程中，慢慢進化爲一種習慣國際法原則→從國家或是集體的權利，內化爲基本人權的一環。換言之，就像原住民的自決權，或是在一個單一國家境內的少數民族、語言

團體的自決權，此自決權並非一定要建立一個獨立的國家，而是希望給予特別的權利，使其生活領域受到保障。此種作為單一個人也能要求的權利，不是只有國家要追求獨立才享有的權利，已經變成現代自決權的內容。

## 伍、1950年前自決權的發展

聯合國大會的決議、聯合國憲章訂定以及相關國際法院的判決，還有世界人權盟約等重要法律工具，先後在1950年以後，將自決權變成國際法原則。但在此之前自決權所代表的，僅是一些政治原理，這些重要的政治原理，其後因為上述的國際法工具受到重視，而變成了自決權的內容。

基本上而言，在1950年之前，自決權分為四個發展階段：

一、民主自決權：民主自決權是自決權的最基本形態，後來就變成內部自決的重要內容。以台灣為例，1990年代是台灣政治民主化的時代，推動國會全面改選、總統直選展現真正的民意，台灣人民要透過自己的手來決定自己的命運、自己的政府形態和未來的前途。此種想法，最常被提起的就是美國的獨立革命，脫離英國的殖民統治，美國人建立自己想要的國家，成爲一個新的貿易帝國。美國人民決定自己的政治形態，建立聯邦與三權分立的制度，各個州擁有剩餘的權力，只將一點點權力交由中央政府，這是自決權最早展現的形態，也是後來塑造內部自決的重要內容。基本上，民主自決權的內涵，包括：對內呈現爲人民制定憲法之權，對外要求承認有權以國家的形式（包括取得一定範圍之領土與資源）表現主權。美國獨立建國之初，也希望與英國、西班牙等當時巨大的殖民帝國一樣，在國際舞台上競爭。

二、民族自決權：此自決是一種集體性的自決，前提要有「民族」存在。何謂民族？在歐洲的歷史發展過程中，並沒有所謂民族的概念。所謂「民族」，理論上是指一群在特定的時空條件下具有客觀上（例如生活領域、歷史、語言、宗教等）共通性，主觀上又自我認同爲同一民族的人類。由此來看台灣與中國之關係，台灣與中國有沒有建立自我認同爲同一民族？在中國國民黨四、五十年的統治下，確實很多台灣人認同是中國人，從平常的言談中常見「我們中國人」的用語。表面上，這種認同似乎沒有法律上的意義，但其實是有很深遠的影響，千萬不可只把它單純化爲文化的認同。

民族國家的概念，是一直到十六、七世紀時，透過語言、文化的影響，以及中產階級的崛起，才想像出來的特殊團體。此團體直到第二次世界大戰去殖民化之後，如同知名學者班納迪克·安德森（Benedict Anderson）提出「想像的共同體（Imagined Community: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism）」的概念，是一種透過擬想、模仿所想像出來的民族單位。至於台灣能否有這樣想像的權利？中國長期以來，強調中華文化延續五千年的悠久歷史，或者自古以來台灣是中國一部分的概念，這些政

治想像都是在二十世紀時，透過語言、文化、中產階級的幻想所捏造出來的。在這個階段，確實有很多民族是被捏造出來的，在當時這些民族的解放，有其特殊的意義。最主要由於工業化的關係，整個資本主義的發達，工業國家希望能在世界舞台上佔有重要的地位。所以，他們透過文化、語言去創造出所謂民族的概念——例如：人種學上或文化學上共同體的解放。當時提出的概念是：每個民族都有權建立一個獨立的國族國家，而且只有同一民族所建立之國家，才是合法的國家。中國基於民族自決的原則，主張台灣沒有行使自決權的權利，主要的理由是一個中華民族只能建立一個國家，而那個國家就是中華人民共和國，台灣自古以來是中國的一部分，沒有權利行使自決權。

三、布爾什維克革命的人民自決權：主要的內涵為「一個國族國家內某國民社群分離（separation）與建立獨立國家之權」。這種強調獨立於一個主權國家，改變一個政治形態的主張，最早的發軔者是布爾什維克革命。《聯合國憲章》納入有關自決原則的條文，其實是史達林（Stalin）的貢獻，史達林當時在《大西洋憲章》通過之後、《舊金山對日和約》訂定之前，《聯合國憲章》草擬會議時，堅持一定要加入人民自決原則。史達林之所以提出此項見解，其實與當時新的社會主義國家脫離貿易帝國殖民統治，與戰後取得重新分配領土的權利有必然關係。可是現在包括中華人民共和國卻是一再堅持反對任何自決權的行使，例如國際社會針對科索沃與東歐等地區行使民族自決的討論，首先反對不予承認的，就是中華人民共和國。這些國家與中華人民共和國有什麼關係？中華人民共和國是一個社會主義的國家，應該是要遵守列寧、史達林所揭示的布爾什維克革命的人民自決權原則，但是他們卻沒有。

社會主義國家過去有過短暫支持民族自決的紀錄，在印度西部地區，有「果亞（Goa）」與「達德拉—納加爾哈維利（Dadra and Nagar Haveli）」，這些早期是葡萄牙的殖民地。二次大戰結束後，印度將其併吞成印度的一部分，並沒有讓這些殖民地人民行使自決權。當時聯合國內的社會主義國家支持這些殖民地爭取獨立，但是等到要行使自決權時，這些社會主義國家卻紛紛表示反對。可見，行使自決權對於社會主義國家而言，其實並不是國際法上的原則，而是政治上的工具而已。

四、威爾遜式的人民自決權：在1950年前，結合布爾什維克自決權及西方的傳統自決權，集大成之後演變為威爾遜式的人民自決權，是全面性內外部自決的思想原型。威爾遜對人民自決有非常大的貢獻，從威爾遜提出的「十四點原則」，以及在國際聯盟建立之後，出現二種重要的形態：（一）內部自決：透過多數決同意，使「人民擁有選擇其政府形式之權」；（二）外部自決：按照民族統一原則分割各殖民地國主權，或人民有選擇其政治效忠對象，拒絕外來統治者之自由。上述這兩者涉及台灣人是否能行使人民自決權的重要關鍵。

內部自決與外部自決在威爾遜的理論中，早就已經提出，剛開始威爾遜並沒有想要講內部自決，反而先談外部自決，主要是解決第一次世界大戰以後，包括鄂圖曼帝國、

奧匈帝國、前帝俄等，都已經解體，出現很多新的領土，而法國、英國、美國及日本等戰勝國家，則想要藉機取得這些領土。當時，威爾遜爲了避免各國因爲爭奪這些領土，再度引發戰爭，就提出外部自決，來協助這些領土去殖民化，使其能選擇並建立自己的國家。威爾遜之所以不談內部自決的理由，來自於英國的反對：由於英國有很多前殖民地，以及自己本身政治體制也不是非常民主，加上日本也採取反對的立場。在第一次大戰結束之後，內部自決變得非常重要，因爲如果沒有落實內部自決，幾乎沒有辦法達到外部自決的目標；換言之，大多數長期被統治的人，包括台灣人在內，一旦得到決定自己未來的機會時，自己反而不敢作決定，因爲長期接受統治，只學會做僕人而不會做主人。可見，要決定是不是要成立一個獨立的國家，首先要讓人民學會如何做主人，掌握決定自己命運的能力，必須要有內部的民主形式，建立一個有自信、自我管理的機制後，才能真正達到有效的外部自決。

不過，1920年國際聯盟針對Aaland島案，委託國際法學家協會（International Commission of Jurist，簡稱ICJ）所完成的諮詢意見，竟然說人民自決權並非文明過家所共認的國際法原則，連國際聯盟都認爲，人民自決不是國際法原則，對當時人民自決的發展，確實是一個嚴重的打擊。爲何會如此？其理由是，當時所謂的「既存佔有原則（*uti possidentis*）」，在國際法上佔有相當重要的地位。第一次世界大戰是當時人類歷史上非常少見的慘烈戰爭，由於欠缺戰爭法原則的規範，敵對雙方爲求勝利使用毒瓦斯、毒氣等非人道的武器，造成傷亡的人數非常慘烈。當時國際聯盟爲了避免發生戰爭，將領土的糾紛降到最低，不希望破壞既有領土分配的狀態，也不敢明目張膽支持，國家內部的一部分人可以獨立於既有的國家範圍之外。人類社會經過巴黎和會、國際聯盟與凡爾賽和約等各種嘗試的努力，最後還是發生第二次世界大戰，死亡人數更多，爲了避免再發生此狀況，因而建立聯合國。

## 陸、聯合國與人民自決國際法原則的發展

人民自決原則經過有志之士一番的努力，終於獲得聯合國的重視，從聯合國憲章、聯合國大會第1541、1514與2625號決議，以及1966年國際人權盟約，使人民自決成爲實定國際法原則的基礎。聯合國憲章強調要行使且尊重人民自決權，雖然有部分學者認爲憲章第1條、第2條以及第55條、56條，提到要尊重自決原則，並沒有說自決原則是一個權利。不過，如果沒有聯合國憲章第1、第2、第55及第56條的存在，聯合國的會員國並沒有必要尊重自決權的行使，也沒有必要以非武力的方式與已經行使自決，或正在自決的國家或準國家和平相處。所以，聯合國憲章確實奠定了自決權的基礎，而且它就是自決權成爲國際法原則一個重要的基礎，這就是我們爲何一定要參加聯合國的原因。聯合國憲章是世界上最重要的國際法文件，由於簽署參加的國家最多，爲各國所普遍接受，沒有人懷疑聯合國憲章中所揭示的原則是無效的條文，怎麼可以將台灣排除在外呢？台

灣自稱為主權獨立的國家，不管是使用中華民國或任何名稱，如果是一個主權獨立國家，是一個文明國家，就不可能不接受聯合國憲章，既然接受聯合國憲章，有義務要遵守規定，為何沒有權利去行使憲章中所賦予一個主權國家應享有的權利，台灣二千三百萬人沒有理由不去接受、不去行使它。因此，台灣一定要加入聯合國。

此外，聯合國大會所通過的三個決議，都是依據憲章的內容，作出延伸的說法，與人民自決的政治原理有極密切的關係。1966年國際人權盟約、A公約與B公約，再次重申1541、1514、2625號三項決議內容的重要性。三決議樹立的基本原則：行使自決原則之目的在去殖民化；自決權是可以透過建立主權獨立國家，或是與其他獨立國家聯盟，以及與其他獨立國家合併等方式來表現；承認既存佔有（*uti possidentis*）狀態：「任何破壞一國部分或全部國民之一體性與領土之完整性的企圖，是違反聯合國憲章的目的與原則的行為。」

統派學者時常以這三個決議的部分內容，主張台灣是不可以行使自決權。他們的論點首先是，行使自決原則之目的是在去殖民化（*decolonization*），台灣過去是一個殖民地，爲了把殖民地的地位和身分、受壓迫去除掉，而必須行使自決權。台灣一旦成爲中華民國的一部分，代表台灣已經去殖民化，既然已經去殖民化就不能行使自決權。其次，自決權的行使不可以去影響到任何一個國家的領土完整，在聯合國大會第1541、1514號和其後的幾個決議中均有提及。不能影響領土完整的理由，主要目的就是不希望破壞上面所講的既存佔有原則。當時提出既存佔有原則的目的是，在於透過諮詢意見解決包括西撒哈拉案、納米比亞的地位問題，在於解決非洲的問題。非洲原本是處於一個人造國界的狀況，非洲各國邊界的界定標準是以殖民者統治時期所畫的邊界爲準，並沒有考慮到原來土地佔有的使用狀態。聯合國爲了避免破壞現有的領土完整，不要讓少數民族再次分裂，故提出了尊重既存佔有的原則，按照殖民地原來的領土邊界爲範圍，讓他們成立一個國家，造成許多民族成爲這個國家中的少數民族，因爲這個原因，人類進入二十、二十一世紀，非洲還是出現種族屠殺與鬥爭。

「既存佔有」也是被統派人士利用，證明台灣已經成爲中華民國的一部分的原則，他們的說法就是因爲中華民國的領土涵蓋全中國，中華民國是代表全中國的唯一合法政權，現在全世界其實沒有幾個國家接受這樣的原則，但是中華民國自己卻認爲是如此。因此台灣就不應該再行使人民自決權、獨立建立一個國家，因爲這樣會違反決議的內容，破壞中華民國領土的完整性。

## 柒、後國族國家時代人民自決權行使原則

聯合國憲章、聯合國大會第1541、1514與2625號決議，以及1966年國際人權盟約的內容並沒有被推翻，至今仍然是解釋人民自決很重要的關鍵。或許有些人會以爲去殖民化的時期已經結束，全世界殖民國家也所剩不多，那些沒有獨立的其實是不想獨立的。

因此，去殖民時代已結束，現在都成爲新的國族國家，我們稱之「後國族國家時代」，是不是從此不再有自決？其實，並不是如此。1998年魁北克人民想要進行公民投票追求獨立。當時有一個訴訟，來自於加拿大最高法院的判決，此判決內容包括一份專家意見，是由全世界最重要的國際法學家群所提供的，因此，該份關於人民自決的解釋，也可以說是當今國際法學界與實務界普遍接受的解釋，揭示了後國族國家時代人民自決權行使原則。

後國族國家時代人民自決權行使之原則包括：（一）行使自決之「人民」，應僅指那些爲殖民帝國所統治，因而受有異族之宰制、壓迫與剝削的人群。（二）已經與其他族群共同形成民族國家的一群人，並不屬於得行使自決權之「人民」。（三）任何一個能代表其全體人民或領土內人民之政府，設若其統治權是建立在平等與不歧視原則上，且對不同族群也尊重其內部自決權，則即應享有國際法下之領土完整，不得要求分離。表面上，這三個原則似乎只是重申了聯合國的三個決議，其實不然。

## 捌、新民族主義潮流的事實

現在世界的潮流，是新民族主義，這個世界並沒有因全球化的關係，把全世界變成一家，導致國族紛紛解體、沒有人願意建立新的國家。以歐洲小國比利時爲例，這麼先進的國家之內，也有一批人還是想要爭取獨立，從其中分離。加拿大的魁北克，也是一個案例，巴爾幹半島更不用說了。誰說二十一世紀不會出現新的國家？誰說現在已經沒有民族主義？但是我們從電視新聞報導中所看到的卻是，只要有涉及到任何一個新國家獨立的新聞，一定接著是紛紛譴責其爲暴力恐怖分子的報導，從未有人想到未來全世界還會有多少個新國家出現。

## 玖、原住民之人民自決權

我們不能認爲，除閩、客與其他的外省群族等，所有在台灣共同居住的人只能建立一個獨立、但是單一的台灣共和國。在此單一的台灣共和國中，還是有很多不同的想法、不同的文化價值，其中特別要提出來的，就是原住民。

聯合國原住民權利宣言，經歷二十年的努力，終於在2007年通過。原住民人民自決權的內涵：（一）揭示原住民族享有自決權，依該權利有權自由決定其政治地位，自由追求其經濟、社會與文化發展。（二）原住民族有權利生存，且有權以不同的方式生存，因此除了應受免於歧視的待遇外，亦不應受有任何集體屠殺或暴力對待，而且有權利不受任何「強制同化」或摧毀其文化。所以，不是只有台灣要宣布獨立，台灣的原住民也有權利行使自決權，但是自決權要如何落實？我們不要特別擔心，政府長期以來似乎都有照顧到原住民，實際上政府並沒有仔細瞭解這個特殊族群的實際需要。原住民真正需要建立一個高度的自治與特殊權利體系，相信台灣作爲一個偉大獨立的國家，有雅

量、寬容與尊重多元化，接受原住民的要求，也唯有如此，才會讓台灣獨立變得有意義。事實上，中華人民共和國之所以接受聯合國原住民宣言，是因為他們並不承認有原住民的存在，所以宣言的內容並不影響他們。而美國、加拿大、紐西蘭、澳洲等長期以來在原住民權利發展最先進的國家，卻不接受聯合國原住民宣言，而中國從來就不承認原住民存在的國家，竟然鼓吹大家接受聯合國原住民宣言，這個邏輯大家要理解。我們台灣既然要和他們不一樣，當然就要接受多元文化。

### 拾、人民自決權與台灣

最後，台灣人是否能行使自決權？首先，去殖民化是一個重要的工作，台灣是不是完全去殖民化？台灣受國民黨接替日本和大清帝國以及其它殖民帝國統治的嚴重影響，至今尚未去除殖民化，由2008年的總統大選結果也可以證明，台灣還沒有去殖民化。台灣既然還沒有去殖民化，就有資格行使人民自決權。第二，台灣人民在戰後並未被有效諮詢是否同意成為中華民國這個國家的多民族集團一部分，人民事實上未曾有機會有效表達選擇之自由。台灣從來沒有自願加入中華民國，或者是未來的中華人民共和國，與魁北克是自願加入加拿大聯邦的案例有所不同。台灣在過去數十年已經為了實現民主付出代價。歷經政黨輪替，透過人民總意建立民主形式政府的內部自決已經成形。換言之，過去民主化的過程就是在實施內部自決，我們只欠缺外部自決——建立一個獨立的國家。

那麼，台灣要如何建立獨立的國家？過去用台灣的名義加入聯合國，就是要和中華人民共和國不一樣，中華人民共和國已經是聯合國的會員國，而以台灣名義加入聯合國就是要建立一個獨立的國家，就是行使外部自決。

最後，我要在此引用政治哲學界最有名的學者約瑟夫·拉茲（Joseph Raz）的一句話：「個人的文化身分，將決定其機會的地平線」，來說明自決的重要意義。這句話的意思是說，文化的高度，將會決定人民未來機會的高度。台灣人要不要和中華人民共和國的人在一樣的文化高度一起分享機會？抑或自己建立一個獨立國家，享有自己的獨特機會，最終的決定權是操在我們自己的手中。

（2008年10月19日「聯合國與人民自決原則：東歐國家的經驗探討」專題座談會專題演講）◆