



《外交官》專訪

美、台關係的過去與未來： 與陳隆志教授的對話

檢驗美、台關係的法律基礎與二十一世紀所需要的改變

●國立中山大學中國與亞太區域研究所博士生陳郁婷翻譯，陳隆志教授審訂

美國總統當選人川普（Donald Trump）和台灣總統的通話以及其公開質疑美國是否需要遵守一中政策（One China Policy），使台灣獨特的國際地位受到注目。《外交官》（The Diplomat）編輯Shannon Tiezzi女士專訪《國際法與政策中的美台中關係》（The U.S. - Taiwan - China Relationship in International Law and Policy / New York: Oxford University Press, 2016）一書的作者——紐約法學院法學榮譽教授、前耶魯法學院資深學者陳隆志教授，以瞭解川普談話的影響。

問：美國總統當選人川普與台灣總統蔡英文的通話成了世界頭條新聞。在台美關係過去和現今架構下，您怎麼看這個通話？

答：總統當選人川普和蔡英文總統的通話是個驚喜。就我所知，自卡特總統在1979年不承認中華民國政府以來，這是現任台灣總統與美國總統當選人通話的唯一例子。雖然沒有法律禁止這類對話，但事實上自尼克森（Richard Nixon）時代起的美國政府，特別是白宮和國務院，對中華人民共和國採取的姿態過度恭讓。美國希望藉此避免衝突造成美中關係不穩、或避免引起台海衝突。

但我們要知道，台灣總統經常透過美國在台協會和各種管道與美國和美國政府進行正式或非正式聯絡。台灣總統常以過境美國出訪他國的方式訪美。美國官員也常訪問台灣。美國和台灣有深厚的非正式關係。對美國來說，台灣並不是完全邊緣化。從這點來看，這個通話就像任何國家領導人之間的禮尚往來一樣。



有許多瞭解相關歷史和議題的聰明且有經驗的人物在川普候任時提供建議。他們當然知道這個通話的象徵效果，我相信他們已向川普充分說明這個情況。許多人在中國、台灣、以及整個世界都將密切關注未來幾個月這個政府所會表明的意圖。最重要的是我們要記住台灣是一個國家，而不是大國政治的籌碼。台灣是兩千三百五十萬人的家園，他們選擇過自由、民主、和平的生活，而且有自決的權利。

問：美國方面用什麼法律架構管理台美關係？過去的外交宣示（「美中三公報」和「對台六項保證」）對當今美國外交政策的約束力的程度為何？

答：台美關係的基礎是1979年的《台灣關係法》（Taiwan Relations Act）。《台灣關係法》經國會通過和總統簽署，是美國現行法律的一部分。《台灣關係法》有許多重要的條文。其首要定義了美國與台灣人民的非正式關係，並建立了非營利的美國在台協會（American Institute in Taiwan），提供以往由美國駐台大使館提供的服務。《台灣關係法》也明定美國政策需提供台灣防衛性武器，並宣示西太平洋的和平與穩定事關美國利益。同樣重要的是，《台灣關係法》也宣示美國期望台灣的未來以和平方式解決。國會通過《台灣關係法》，是因為國會不滿卡特（Jimmy Carter）總統對待美國盟邦台灣的方式，以及不滿他決定讓美台共同防禦條約過期失效。《台灣關係法》意圖達成與美台共同防禦條約同樣的效果。基本上，國會強調美國不會放棄台灣，而這仍然是美國的政策基礎。

三公報和雷根（Ronald Reagan）總統的六項保證也很重要，雖然它們的法律位階在《台灣關係法》之下。就法律而言，1972、1978與1982年的三公報最多只是行政協議，但稱他們尚未達行政協議層級是有力的說法。首先，他們的格式不是協議，且沒有定義協議人的法律義務。再者，法律規定行政協議需送國會，但三公報都沒有送國會。就形式和內容而言，三公報的最佳定義是外交意向的宣示。事實上，它們沒有列在國務院每年出版的《有效條約彙編》中。儘管中華人民共和國有時會稱三公報為條約，但三公報不是條約。其功能是使美國和中華人民共和國能略過一些不同意見，使關係正常化。實際上，他們對現今台美關係的實質影響不大。以我看來，今天的中國不太可能為了台灣而與美國斷絕往來，雖然那種情況可能會在一九七〇與八〇年代出現。和以前相比，現在雙方的關係已經非常龐雜且互相依賴。

如果《台灣關係法》與三公報的任何一個有衝突，那麼就美國憲法來說，《台灣關係法》的條文優先。在我書中的第五章有詳盡說明。事實上，參議院曾在雷根總統發布1982年「八一七公報」時召開公聽會，因為該公報指出美國要逐漸減少對台軍售。這顯然抵觸《台灣關係法》的第2項，當時引起嚴重的憲法爭議。國務院派何志立（John Holdridge）到國會山莊解釋。其說明為，以行政部門的角度來看，《台灣關係法》要求美國軍售台灣足夠武器以達其防衛需求，如果中國行為和平，那麼台灣的防衛需求就較小，因此軍售就會減少。依此邏輯，如果中國對台採侵略式行

為，那麼軍售就會增加。大約同時，雷根總統對在台灣的中華民國政府提出六項保證，其中一項承諾是美國不會正式承認中國對台灣的主權，且不會設定對台軍售的終止日期，也不會修改《台灣關係法》的條文。因此三公報和六項保證應該一起看。

有趣的是，隨著時間的改變，對台六項保證在某些方面比三公報對美國政策有更多影響力。每任總統的行政當局都重申六項保證，國會更在今（2016）年5月再次重申。最近的共和黨黨綱也清楚支持六項保證與《台灣關係法》。就像川普先生最近在推特（Twitter）上說的，美國持續對台提供大量防衛性武器。

《台灣關係法》是美國對台與對中政策的基石，對台灣國內穩定與民主轉型有巨大貢獻。即使是三十八年前通過的法律，《台灣關係法》仍得到國會極大的支持。沒有理由指出，美國在可見的未來會減少對台灣的支持。

問：台灣在這個世界中的情況很獨特。做為一個和平的民主自治體，卻因為政治理由需爭取在國際間得到承認。針對這個特殊情況，哪方面的國際法和台灣的情況最相關？能怎麼運用這些法律？

答：首要是《聯合國憲章》第2條宣示的人民自決原則。第2條宣示聯合國的目的包含國族間基於人民平等和自決原則發展友好關係。這個原則被帶到「世界人權宣言」第21條，指明人民的意志是政府權威的基礎。這個原則也出現在《公民及政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》，兩者的第1條都規定自決是基本人權。第二是《聯合國憲章》第1條和平解決爭端的原則。這兩個原則很明顯應適用在台灣的案例。台灣的未來必須以符合台灣人民意願的方式來決定，而且必須以和平、非武力的方式決定。這些是國際法的基本原則。

台灣的國家身分地位（statehood）則是下一個重點。我首先要講，就理論與事實而言，台灣是一個獨立的主權國家。隨著時間改變，這一點更加明顯，因為台灣和中國的政治體制有了根本上的不同發展。對在台灣的許多人而言，台灣的國家身分地位是理所當然，因為兩個國家明顯是分開不同的。依當代國際法而言，國家有四個要件，具體規定在被視為國際習慣法的1933年《蒙特維多國家權利義務公約》（Montevideo Convention on the Rights and Duties of States）。這四個要件為控制一定界限的領土，有固定的住民，維持有效的政府，及與他國交往的能力。《蒙特維多國家權利義務公約》提供一個客觀公式以承認國家。就此而言，受到廣泛的接受。但是，當有效權力過程的運作導致活生生的國家無法從他國取得承認時，就會造成困擾。這就是台灣的案例。除了梵諦岡（Holy See）以外，目前只有少數國家在外交上承認台灣。大多數國家與台灣建立的關係是非正式的關係，正如美國一樣。中華人民共和國恃其經濟資源與強權地位促使他國不願與台灣建立正式外交關係。



國家身分地位的問題對國與國承認以外的事務有重大影響，因為包括聯合國在內的大多數國際組織的會員資格就是要具有國家身分。這意味著台灣以及台灣人民在大部分的國際場域中沒有代表。有些組織的參與不需要國家身分。但中華人民共和國也運用其影響力阻礙、壓縮台灣參與這些組織的空間。台灣通常被迫要採用「中華台北」（Chinese Taipei）這種矮化侮辱性的名稱才被允許參加，例如在奧運與世界衛生大會。美國過去以來一直支持台灣參加國際民航組織（ICAO）等不需要國家身分入會的國際組織，但能做的、且應做的應該更多。

我在我的書中提出台灣國家身分地位的進化論，解釋台灣已歷經四個時期，從一個被軍事佔領地進化成為一個完全的國家。從1895年到1945年，台灣是日本統治下的殖民地。從1945年到1952年，蔣介石的中華民國部隊代表同盟國在台灣從事軍事佔領（military occupation）。《舊金山對日和約》（San Francisco Peace Treaty）在1952年生效以後，台灣的國際法律地位保持未定。1952年到1987年之間，中華民國〔流亡政府〕沒有正當性和合法性持續其在台灣的軍事佔領，強加戒嚴法到台灣人民身上，並剝奪他們的基本自由與權利。隨著戒嚴法的終止，自1988年至今，是台灣進化的第四期。在這個時期，本土出生的台灣人李登輝總統在這個島上展開了民主轉型，開始了至今仍在進展的民主化和台灣化過程。這個轉型的結果是台灣的國際法律地位已從未定轉成已定。我稱之為人民有效自決（effective self-determination），實際行動的自決。台灣人民已有權利定期經常選舉他們的總統和國會代表。從國際人權兩公約第1條的用語來說，台灣人民已行使其自由決定他們的政治地位和自由追求經濟、社會、文化發展的權利。以我的觀點，台灣國家身分地位的進化論是國際法律原則的直接適用，而且也能適用在其他類似的案例。

問：在您的書中，您主張台灣最終成為一個正常化國家。如果台灣尋求正式國家身分地位，中國卻不在宣戰威脅上鬆口，那麼有什麼可能達成該目標？

答：台灣首先要做的是「正名」。有個笑話，所謂ROC就是 Republic of Confusion（混亂共和國）的縮寫。台灣有許多代稱，它能被稱為中華台北，或其它不明的名字。台灣被蔣介石政權冠上中華民國的標籤與一部外國憲法，兩者均無法反映今天的現實。正名是為了除去多年來累積與被容忍的曖昧與混亂，而且確認台灣的地位是一個獨立的政治實體〔國家〕。中國說改變名稱形同宣告獨立，中國官員訪台時，中國國民黨政府也確實不被允許升起中華民國國旗。中國盡其所能摧毀抹殺台灣認同。對台灣人來說，特別是年輕人，這很荒謬。他們出生在台灣，他們在那裡長大。你在台北或台灣任何地方問年輕人，他們會告訴你他們是台灣人，不是中國人。誰有權告訴台灣人他們的國家應該叫什麼名字？還有什麼比這個更沒有尊嚴？美國自《台灣關係法》以來，已不再用中華民國這個名稱。做為一個獨立的國家，全世界都知道台灣就是台灣。台灣應該要正式採用反映這個事實的名字。

我說台灣地位正常化，我的意思是對台關係應該基於現實，應考量到所有相關因素。以美國來說，尼克森總統在1972年對中國討價還價的目的已不存在。對美國的盟邦台灣來講，其代價太高，且帶來荒謬的結果。我想川普先生說美國總統當選人竟不能接聽一個購買數十億美元美國武器的國家領導人打來的電話時，真是一針見血。對大多數人來說，這應被視為常識。這也同樣能運用在台灣被迫使用諸如中華台北等矮化名稱參加官方會議或奧運的例子。在川普的新時代，我們都需要開始依事實行事，對台事務也一樣。

大家都知道因為歷史和政治因素，台灣的國家身分對中華人民共和國來說很微妙且有爭議。有趣的是，毛澤東曾經支持台灣獨立。這記載在記者Edgar Snow於1937年所著《紅星照耀中國》（Red Star Over China）的第一版中。但是，當蔣介石和中國國民黨在台灣建立流亡政府並使其捲入中國內戰後，中共就緊抱台灣自古以來就是中國一部分的神話。事實上，中華人民共和國政府自1949年建國以來從來沒有控制或統治過台灣一天。更早之前，自清帝國在1895年以《馬關條約》（Treaty of Shimonoseki）將台灣割讓給日本以來，台灣成為日本領土五十年。我就是在那個時期在台灣出生的日本國民。當太平洋戰爭結束時，日本向同盟國交出台灣投降。最高統帥麥克阿瑟將軍指派蔣介石代理同盟國進行軍事佔領。在這個時期到1952年《舊金山對日和約》生效為止，台灣仍然是日本的殖民地。根據該和約，日本放棄台灣一切權利、主權與要求，但和約並沒有指明日本將該領土交付與誰。因此，台灣的國際法律地位未定。我在我的書中說明自1952年起這個地位的演進，台灣現在能被視為一個正式的國家。

這一切指出中國對台灣的領土主張並沒有歷史或國際法的基礎。其主張是虛構的，而用武力威脅支撐。當中國政府威脅攻擊台灣，這個威脅直接違反《聯合國憲章》；是中國違反國際法，不是台灣，也不是美國。中國一再拒絕放棄對台灣用武，實在沒有資格當安全理事會的一個永久理事國。但這個武力威脅一直被容忍。

除了持續的武力威脅以外，中國也成功以恐嚇和利誘在國際社會排拒台灣，損害公共利益。台灣必須要能夠參與各種國際場域，貢獻國際社會。台灣能做出巨大貢獻，但竟被排除在飛安、世界公共衛生、和其他公共問題的討論之外。台灣不是聯合國的會員國，雖然其人口與國民所得屬於大國。台灣以台灣名義重新申請為聯合國的會員是非常重要的第一步。借用《聯合國憲章》第4條的用語，台灣是一個愛好和平、有能力且有意願履行《聯合國憲章》義務責任的國家。依照上述原則，台灣應當被接受入會。法律、正義及公共利益都站在台灣這邊。台灣與其聯合國的朋友必須堅持，一而再、再而三地嘗試，直到成功為止，訴諸全人類的良知良心，儘管中國會全力反對。

在實際運用上，假使中國持續反對台灣地位正常化，那麼在世界社會的全面注目下



舉行公民投票是一個民主的解決方式。我在書中的最後一章提出在國際監督下的台灣未來公投方案。這一點也不是激進的想法。《聯合國憲章》承認自決是所有人民的基本權利。公投很久以來常做為確認人民意願的方式，用以處置領土。除二次大戰後許多新興國家經由公民投票成立之外，最近幾年全世界各地也都有公投，包括東帝汶（Timor-Leste）、科索沃（Kosovo）、魁北克（Quebec）、南蘇丹（South Sudan）、蘇格蘭（Scotland）、以及最近英國針對其歐盟（European Union）會員問題在內。在二次大戰末期，許多人認為作為日本殖民地的台灣會舉行公投以決定這個島嶼的未來。我在1972年就這個議題與耶魯法學院的Michael Reisman教授合寫一篇很長的論文。實際上，公投的理念與實踐早已建立。在我的書中，我呼籲在台灣設立一個公投委員會，由台灣和其他國家的專家組成，負責安排規劃公投。美國和中國兩國應該支持此舉，如此才能得到決定性且可信性的解決。這也是一個保留顏面的方法。我們不應天真地相信大國政治在此事沒有角色，但無論結果如何，國際社會、特別是中國，將難以忽視其結果。

依我的看法，現在正是世界共同體慎重支持人民自決與人性尊嚴原則適用於台灣的時機。必須盡最大的努力訴諸全人類的良知良心。在二十一世紀，這類議題不准用武力解決，而應該要討論協議。當情勢危急時，我相信中國最好能接受履行其作為安理會常任理事國維持和平與安全的義務責任，而不是訴諸會被立即譴責的違法軍事行動。關鍵重點是台灣人民必須要能發聲，表達他們對共同命運與未來發展的願望。

問：您會如何建議川普政府以何種架構處理台灣事務？蔡英文應採取何種策略處理對美關係？

答：總統當選人川普和蔡英文總統身邊都有很多很強且有經驗的策士。我相信有了這些政府專家，他們會仔細斟酌考慮他們的政策選項。從我自己的觀點來看，我希望美國、台灣、與中國的決策者，都能將區域和全球和平與安全視為他們共同的國家利益，為了整體大局著想這是非常重要的。終極目標是實現台灣人民自決與基本人權的權利。我們需一再重覆，台灣不是大國政治遊戲的籌碼。

我希望這個歷史性的通話是台美關係正常化的第一步。1979年以前，當美國和中華民國有外交關係時，美國和中華人民共和國互設聯絡處，其實際運作是大使館。當美中關係正常化時，這些聯絡處就變成其大使館。同樣，美國在台灣也設有非營利的美國在台協會，台灣也在美國設有台北經濟文化代表處，這已有三十七年之久。美國總統能進一步提升其為大使館，這會是關係正常化重要且立即可做的一步。如同我們所見歐巴馬政府恢復與古巴的關係，正常化的過程可能進展很快。

在我的書中我為美國提出幾個政策建議。川蔡通話是極佳的開始，我鼓勵他們繼續

維持這個關係，並建立互信以做為未來交往的基礎。官方接觸在政府各個層級都應加強。柯林頓（Bill Clinton）總統在1994年做過一次台灣政策檢討。現在是針對現今情況重新檢討的適當時機，特別是重新檢討評估已過時的美國一中政策的好時機。《台灣關係法》能夠再重申並強化。美國需繼續支持台灣參加國際組織，美國和台灣應該完成自由貿易協定，這已經討論一段時間了。

至於蔡總統基本上要做的是強化台灣的內在與外在。美國能夠做好朋友，但我們必須先幫助自己。台灣首先要做的是脫離對中國的經濟依賴，此依賴性在馬英九總統任內加劇，為台灣經濟帶來巨大損害。台灣政府確實注意到這一點。對內，台灣需制定一部符合在台灣生活的人民之需求與期待的憲法。現有的《中華民國憲法》是在1946年在中國大陸制定，用以統治全中國。雖然已經過多次修改，但整體而言此文件已過時，且對台灣的國家規模來講並不合理。北京說過台灣制訂新憲法形同宣告獨立，但這荒謬的論調已危害台灣人民太久了。

關於中國，以正面態度與台灣交往能使中國獲得許多利益，我想強調此點很重要。中國不應僅止於做一個軍事和經濟大國。尊重普世人權價值，基於互尊互利，深化台海雙方的和平關係，如此長期能增進中國的聲譽，而且我相信會讓全世界的華人感到驕傲。

最後，我在我的書中也提到，美國、台灣、中國在建立基於人性尊嚴和人類安全的世界秩序都各有角色。對台灣好的，應該而且確實對全世界全人類都好。我希望兩位總統都以此做為座右銘。

資料來源：Shannon Tiezzi, “The Past and Future of US-Taiwan Relations: A Conversation with Lung-Chu Chen,” *The Diplomat*, December 14, 2016, <<http://thediplomat.com/2016/12/the-past-and-future-of-us-taiwan-relations-a-conversation-with-lung-chu-chen/>>.◆