



# 共同利益的闡明

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

編按：本文轉載自陳隆志著，陳隆志、陳盧千壽譯，《美國、台灣、中國的關係：國際法與政策觀點》（*The U.S.- Taiwan- China Relationship in International Law and Policy*）（New York: Oxford University Press, 2016），第三章，（台北：台灣新世紀文教基金會，2018年5月），頁65-85。

## 壹、探討解決國際法與世界事務的政策性考慮

新港學派（New Haven School）是研討國際法與世界事務的一種政策導向的方法<sup>1</sup>。此研究法鼓勵學者、政策制定者、法律工作者、顧問與其他思想家認同全人類，進而闡明國際社會以及受有關法律問題影響，特定群體與個人的共同利益。這種方法的第一步是要認清自己觀察的立足點。將觀察的立足點講明是自我審查的工作，以期觀察者盡可能客觀，在能力所及的範圍內，儘量減少狹隘或個人偏見（這種工夫所有學者都應身體力行）。本書的作者出生於台灣（在二次大戰結束前，台灣人是日本國民）。來到美國讀研究所之前，他的小學、中學、大學與法律培訓都在台灣。在耶魯大學，他先受教於麥克杜格（Myres S. McDougal）教授及拉斯威爾（Harold D. Lasswell）教授，之後成為兩位教授的合著者。麥克杜格及拉斯威爾兩位教授是國際法新港學派的開山祖師，他們的理論著作教學影響了代代法學者及法律人。雖然作者在台灣生長教育，留美在職後也取得美國國籍，在本書所提出的政策考慮與建議，不但為台灣人民的利益著想，而且也為美國、中國、亞太地區與整個世界社會的利益著想。我們對國際問題，即使極難處理——都必須與人性尊嚴及人類安全的普世價值取得平衡。

闡明共同利益是國際法解決問題的重要工作，因為不符合人民需求的規範責任不可能持久，尤其是在國際法律體系內沒有一個集中的權力，其執行規範的責任大體上分配在民族國家之間。就最高與最具包容性的層次來講，共同利益涵蓋新港學派所稱的「最起碼及最適當的世界秩序」。最起碼的世界秩序是指將未經授權的脅迫與暴力極小化——就是維持國際和平與安全。最適當的世界秩序是指將人類的價值——尊敬（respect）、權力（power）、識慧（enlightenment）、康適（well-being）、財富（wealth）、技能（skill）、情愛（affection）與公義（rectitude）——極大化同成分享。換句話說，最適當的世界秩序要求加強在政治、經濟、社會、文化、人權與人道主義領域的國際合作。總之，最起碼的世界秩序與最適當的世界秩序涵蓋了通稱的「人類安

全」，是受高度尊重、普遍認同的概念。

實現最起碼的世界秩序與促進最適當的世界秩序的雙重目標在《聯合國憲章》有清楚的規定表達。該憲章被許多人認為是世界共同體的「憲法」，是全球化世界全人類的根本大法。有關最起碼的世界秩序的憲章條款包括第一章（宗旨與原則），特別是第1與2條，以及第七章（和平之威脅、和平之破壞及侵略行為）。就促進最適當的世界秩序的目標，特別相關的是第九章（國際經濟及社會合作），尤其是第55與56條。《聯合國憲章》（以下亦稱《憲章》）責成會員國履行憲章的宗旨與原則。其中包括：

- （1） 以和平方法解決國際爭端，不危害國際和平、安全及正義；
- （2） 在國際關係上不得威脅或使用武力侵犯任何國家的領土完整或政治獨立，或與聯合國宗旨不符之任何其他方式；
- （3） 對聯合國根據本憲章採取的任何行動，提供一切援助；
- （4） 為維護國際和平與安全，確保非會員國遵行聯合國的原則。<sup>2</sup>

中國與台灣爭端的核心是有關主權的問題：關於領土與人民命運的決定權。世界社會應該如何去解決有關的爭端？首先，憲章對聯合國會員國的責任有響亮與明確的規定：和平與安全是最重要的。也就是說，成員不得威脅或使用武力侵犯任何國家的領土完整或政治獨立。實際上，這條規定也愈來愈適用，即使爭端本質上是純粹的國內問題——這不是台灣的情形，就此，在下文將進一步闡述。

下面的章節，將說明最起碼及最適當的世界秩序的原則與台灣問題，有共同關注的五個領域的關係：和平與安全；自由、民主與人權；法治；經濟發展；以及國際合作。新港國際法學派的特色是，除了權威的決策過程之外，也強調有效權力過程在制定與維持政策目標的角色。以下就五個領域逐項討論，將與全球脈絡及有關地緣戰略考慮連結。

### 一、和平與安全

在亞太地區維護和平與安全的必要性是不容置疑的。該地區發揮在全球經濟中的重要作用，其福利是全球各地的政策制定者關注的焦點，尤其是美國。美國政府已經一再證明，通過行政與立法措施，在維護亞洲的穩定是其外交政策優先目標之一。1979年的《台灣關係法》（TRA）宣布，和平與穩定符合美國的政治、安全與經濟利益，是國際關切的問題。最近，美國總統歐巴馬（Barack H. Obama）曾表示，美國正「加緊其對整個亞太地區的承諾」。這種種新平衡軸轉向亞太地區，表明美國政策制定者不打算放棄美國在亞太地區長期的領導地位。

對於東亞三大經濟體——日本、中華人民共和國（PRC），以及韓國（ROK）——維護本地區的和平與安全的兩方面至為重要。第一，由於地理上的鄰近性，台灣與中國跨



海峽的衝突會阻礙所有周邊國家使用環繞台灣與台灣海峽的水道通路。第二，中國、日本、韓國、與台灣的經濟日益相互聯結，創造了保持良好關係的一個大助力。日中韓三邊夥伴，在2008年12月的高峰會的聯合聲明就明確承認此點。這個高峰會是這些國家第一次相聚，討論並促進三邊合作。在2009年10月發布的「日中韓聯合聲明」，三國同意「促進亞洲的和平、穩定與繁榮」。<sup>3</sup>具體來說，當事國以「加強合作，發展區域性與次區域性的機制，促進合作，並繼續透過和平手段努力追求朝鮮半島的非核化，…如此才能維護和平與穩定的東北亞，從而建立和平、和諧、開放與繁榮的亞洲」。<sup>4</sup>雖然聯合聲明本身沒提到台灣，其用語意味著三方理解到和平解決台灣問題，也將是全人類的共同利益。

台灣的福祉也至關全球和平與安定的維護。無可否認的，今日的世界，在一個特定區域內的衝突已不再是局部的，常常會產生深遠的影響。就拿「阿拉伯之春」為例，開始於突尼斯，隨即引發整個中東與北非的迴響與變動，其影響持續到今天。開始只是一個孤立的示威行動，但很快就導致一些國家的政府倒台。隨後利比亞的內戰變成國際關切的事件，喚起聯合國、法國、美國、英國與其他北大西洋公約組織（NATO）成員國的干預。截至2015年，戰爭繼續在敘利亞、伊拉克與葉門激烈進行。沒有社區或領土可自成為「一個孤島」。這種觀點對台灣來講，真是確確實實。台灣海峽區域性的衝突會帶來的離心與破壞力量，真是恐怖得難以想像。這樣的衝突幾乎無法圍控，不可能不擴散到其安定性受亞洲發生事件影響的遠近地方。全球的強國也幾乎不可能避免被拖入這樣的衝突，正如北非與中東一樣。《聯合國憲章》第1條強調，聯合國的存在是為了維持國際和平與安全，為此目的：「採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決國際足以破壞和平之爭端或情勢」。世界共同體有責任堅守這些原則，盡其一切力量，以維護確保亞太地區的和平與安全。

### 二、自由、民主、與其他人權的普世價值

現在，比以往任何時期，人與人的尊嚴是國際法的中心。雖然聯合國是建立在「國家主權平等」，「我們聯合國的人民」也同樣重要。感謝科技的快速發展，個人能夠在國際事務扮演日益重要的角色。在溝通隨處存在與身體時刻移動的時代，個人有如國家與國際組織，能夠參加並發揮對全球正式與非正式的決策過程的影響力。這種巨大的變化擴大了人民對國際法的期待。國際法過去一度以政府為中心，現在日益成為以人為本的法理體系。人類不再滿足於被國內權力精英指令的被動接受者。隨著對世界情勢條件的日益瞭解，個人要求自己的基本人權受保護以及所珍惜的價值得以實現。這種趨勢表現在對「國家保護責任」概念廣泛的接受。過去，國家在國際法上曾經被認為不可侵犯；今日，當國家權力精英認真負起保護基本權利的責任時，他們的國家主權才有正當性，才能得到支持。當國家權力精英們故意且嚴重侵犯人權時，他們須負起個別人及刑

事責任，受世界輿論法庭的評判以及受權威性法庭，如國際刑事法院（International Criminal Court，簡稱ICC）的刑事追訴。國際刑事法院的設立，儘管有人質疑，帶來了當代人權運動的非凡時刻，證實世界共同體對人性尊嚴的承諾。

全球人民對保護及充實人權日增的要求與期待，在《聯合國憲章》及一系列的國際條約有權威性的表達。人性尊嚴的重要性，《聯合國憲章》一開始就在序言，及第1條第3項，第55與56條，加以強調。《憲章》的序言，代表聯合國人民發言，重申「基本人權、人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念」。第1條第3項規定保護人權是一個主要目標，其地位與維護國際和平與安全相等。這個條項指出，聯合國成立的一個宗旨是「促進國家合作，以解決國際間屬於經濟、社會、文化及人類福利性質之國際問題，且不分種族、性別、語言、或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」。第55條規定：

為了創造穩定與福利所必需，基於尊重平等權利與人民自決原則的國家間和平友好關係的條件下，聯合國應促進：

- (a) 較高之生活程度，全民就業，及經濟與社會進步發展的條件；
- (b) 國際經濟、社會、健康及有關問題的解決；國際間文化與教育合作；
- (c) 普遍尊重與遵守人權及基本自由，不分種族、性別、語言或宗教。

第56條規定：「各會員國承諾採取共同及個別行動與本組織合作，以達成上述規定的目的」。

符合《聯合國憲章》的文字與精神，一部動態的全球性人權法典已經出現並正在持續更新與發展中。這一全球性人權法典超越了一般通稱的「國際人權法典」——包括《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》，以及《經濟社會文化權利國際公約》。這個全球性法典，更包含其他人權條約與相關宣言、決議與司法判決，涵蓋廣泛的價值——從「第一代」公民與政治權利，「第二代」經濟社會與文化權利，以及「第三代」的人類團結權利。第三代人權影響人類一般的生存、繁榮與福祉，例如，和平權、發展權與健康環境的權利。本於其性質，人類團結權利的達成需要社會的各個層面共同努力。有些人誤解人權僅僅包括個人的自由與民主。但是，人權的概念不是那麼狹窄侷限。實際上，人權是透過集體政治解放及全民參與共成共享演進發展的一個概念。<sup>5</sup>

正如第二章的說明，運用新港學派的術語，人權概念所涵蓋的珍貴價值可以很方便地分類與歸納為：尊敬（選擇的自由、平等與肯定）、權力（參與及影響共同體決策）、識慧（收集、處理與散布資訊與知識）、康適（安全、健康與舒適）、財富（生產、分配、商品與服務的消費及資源的控制）、技能（取得與行使職業、專業與藝術的才能）、情愛（親密、愛情、友誼、忠誠、正面的感情）、公義（參與形成與發揮負責





任的行為規範)。這些不同價值的總和就是人類安全。對人權的追求本身就是追求人的尊嚴以及全體人類的安全。

人權的概念絕不是近代的發明。在美國的傳統，承認與保護人民不可剝奪的權利之必要性很早就表述在其獨立宣言，在該宣言，傑弗遜(Thomas Jefferson)提出了「人人生而平等」的不朽名言。1863年，林肯(Abraham Lincoln)總統在蓋茨堡(Gettysburg)追悼死亡的戰士，歌頌他們為了「民有、民治、民享的政府」之理想而戰亡。八十五年後，《世界人權宣言》第21條，肯定「每個人都有參與他自己國家政府的權利…。人民的意志是政府權力的基礎」。林肯在十九世紀表述的民主理念，在二十一世紀的今日，仍然令人耳目一新，中肯切實。

朝著更好的人權保護之持續發展，可由歷屆美國總統的言論觀察到。他們將美國立國的傳統與二十世紀擴大全球爭取人性尊嚴的奮鬥努力相連結。1941年1月6日，羅斯福(Franklin D. Roosevelt)總統，本身是聯合國制度的一位創始者，向美國國會提出建立在四項基本自由之上的世界秩序願景：言論與表達的自由、信仰的自由、免於匱乏的經濟發展自由、免於侵略戰爭攻擊人身的恐懼。在1950年代，冷戰中韓戰接近結束時，艾森豪(Dwight D. Eisenhower)總統致力於保持和平作為增進人權的方法。他宣稱：「我們尋求和平，知道和平是自由的氣候…和平可能是對人類生命本身唯一可能的氣候」。<sup>6</sup> 1960年代，西方致力於個人的自由與民主的原則，與共產主義殘酷剝奪人權，形成鮮明的對比。甘迺迪(John F. Kennedy)總統在1963年6月11日的民權演說：「當一個人的權利受到威脅時，每個人的權利就受到減損」。<sup>7</sup> 1970年代，卡特(Jimmy Carter)總統倡導人權與民主，並推展成為他的政府整體的一部分。他宣稱：「人權是我國外交政策的靈魂，因為人權正是我們立國的靈魂」。<sup>8</sup> 在2000年代，自由與民主繼續是美國外交政策的動力，並形成全球反恐戰爭的基石。「美國是一個有使命的國家」，美國總統布希(George W. Bush)在2004年的國情咨文中宣稱：「這個使命來自我們最基本的信念…我們無意稱霸，沒有帝國野心…我們的目標是民主的和平——建立在每一個男人與女人的尊嚴與權利的和平」。<sup>9</sup> 同年稍後，他在聯合國大會演說，宣布「和平的國家必須站在民主的進步…沒有其他政府制度能夠做得更多，以保護少數群體，確保勞工的權益，提高婦女的地位，或引導人類能量去追求和平」。<sup>10</sup> 2015年，在紀念發生於阿拉巴馬州塞爾瑪(Selma)的美國歷史性民權運動抗議遊行五十週年的演講時，歐巴馬總統宣稱：

這就是使(美國人)獨特的所在，鞏固了我們作為一個機會的燈塔之聲譽。鐵幕內的年輕人看到塞爾瑪最終推倒一堵牆。年輕人在索韋托(Soweto)聽到巴比甘迺迪(Bobby Kennedy)談論希望的漣漪，並終於清除種族隔離的禍害。在緬甸的年輕人寧願進入監獄，而不向軍事統治低頭。從突尼斯的街頭到烏克蘭基輔的邁丹(Maidan square, 獨立廣場)，第一代的年輕人能夠從這個地方(指塞爾瑪)得到力量，無權力的人能夠改變世界最大的超級大國，

促使他們的領導人擴大自由的界限。<sup>11</sup>

最後，人類進展的目標是透過集體言論與集會，發揮人民的自由意志，促成「宗教自由、人民普選的權利」，在國內或國際的每個場域厲行法治。這些不僅僅是美國的概念。聯合國前秘書長安南（Kofi Annan）向大會提出2005年「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals）的報告時，他呼應羅斯福總統的聲明：

較大自由表示在各地的男性與女性都享有經他們自己同意、依法而治的權利。在一個社會，所有的個人能夠不受歧視或報復，自由講話、敬拜及結社。他們還必須免於匱乏——解脫極端貧困與傳染病的生活死刑以及免於恐懼的自由——讓他們的生活與生計不會被暴力與戰爭所撕裂。誠然，所有的人都有安全權及發展權。<sup>12</sup>

十年後，2015年10月，聯合國高級人權專員（UN High Commission for Human Rights）胡笙（Zeid Ra'ad Al Hussein）向聯合國大會第三委員會宣布：

國際社會面臨的動亂與危機清楚顯示當人權被忽視與蹂躪時會發生的災難…（人民有）表示異議或批評的和平集會的權利。免受酷刑與虐待的自由。接受公共服務，如教育與醫療保健的權利。發展權。在公正的法治下受公平審判的權利。免受任何形式的歧視之自由。和平解決爭端，並在發生衝突的情況下，依國際法規定適當保護平民與受保護的場所。這些是持久解決動亂的因素。<sup>13</sup>

就台灣以及世界社會整體來看，這些連續有關渴望人權的宣言不僅僅代表美國人民的願望，它們對全人類都適用。

### 三、法治

一個密切相關的概念是法治。法治涵蓋規範的制定與執行兩面。依聯合國安全理事會的用語，一個規範就是「一個治理的原則：所有人，公、私機構與實體，包括國家本身，對公開發布、平等執行與獨立裁決，以及符合國際人權規範之標準的法律，要負責任」。<sup>14</sup>執行是指「確保遵守法律至上、法律之前平等、對法律負責、公正的法律適用、三權分立、參與決策、法律確定性、避免恣意性以及程序與法律透明的措施」。<sup>15</sup>聯合國明顯的任務是確保，沒有一個國家，無論多麼有錢有勢，是在法律之上。最重要的是，沒有一個國家或者個人會被認為是不值得國際法所承諾對每個公民的保護。因此，世界社會應該擁抱一個強大的方案，確保沒有一個國家能夠忽視逃避《聯合國憲章》所涵蓋展示的共同願望與基本原則。

即使是美國與中國，兩個不可忽視的大國，都要受到同樣標準的約束。2015年10月，美國總統歐巴馬與韓國總統朴槿惠舉行聯合記者會，歐巴馬總統提到中國在亞洲社會的角色。他說：「我們希望看到中國的和平崛起…。我們要與他們合作，以維護國際



規範與通路準則…。而我們不要看到這些通路規則被削弱或某些大國乘機取利」。誠然，所有聯合國會員國必須確保《聯合國憲章》的原則，在每一個關鍵時刻都被遵守。秘書長潘基文2011年10月在紐約法學院演講時，肯切盡他的使命。他說：「聯合國要與所有尋求建立沒有任何人在法律之上、法律公開發布、平等執行並符合人權的社會之所有國家站在一起」。<sup>16</sup>安全理事會的常任理事國，尤其要負起這個責任，因為它們的中心任務是維護整個聯合國制度。因此，中國對台灣要使用武力、持續不斷的威脅，特別嚴重違背了《聯合國憲章》。

#### 四、經濟發展

雖然是「多颱風，沒有天然資源可依靠生活的海上荒蕪之地」，<sup>17</sup>台灣是一個繁榮發展的範例。它具有巨大的經濟力量，儘管它的地理面積小，都是國際貿易的主要參與者。台灣是國際社會一個重要的貿易夥伴，包括美國、中國與日本。2013年，在世界貿易組織（WTO）成員國之中，台灣的商品出口在世界名列第二十位，而商品進口則為第十八位，領先主要經濟體如澳大利亞、巴西與瑞士。<sup>18</sup>與台灣貿易的所有國家，應該都有維護台灣繁榮的共同利益。

培育經濟合作與富有成效的競爭，已經成為世界社會的首要目標；隨著上個世紀科技的進步，使人類能更經濟、更有效進行國際貿易。這些目標表現在國際組織的章程，包括世界貿易組織，以及致力於促進雙邊與多邊貿易的協定。世界貿易組織，超過一百五十個會員，是為了減小國際貿易的障礙，以促進全球的經濟成長。<sup>19</sup>有些國家進一步透過簽署條約，創立統一的區域性市場。例如：歐盟的整合條約聲稱，其目的之一是「促進經濟…凝聚力，會員國間之團結…並建立經濟與貨幣同盟，其貨幣是歐元」。<sup>20</sup>尚有其他無數的論壇具類似的目的，包括二十國財政部長與中央銀行總裁集團（G20）、亞太經濟合作組織（APEC）以及北美自由貿易協定（NAFTA）。另一方面，就經濟問題不合作，會導致跨境商務與貿易的混亂。促進經濟合作與競爭受到世界社會的關注，正如其他任何的共同目標一樣。

致力於經濟協調任務的國際組織的崛起，證明快速與根本轉變的經濟模式，正在引導世界到史無前例的整合與相互依賴度，通常被稱為全球化，這種轉變是指世界經濟日益相互依存，由於貨物與服務貿易增加及邊境的開放。<sup>21</sup>科學與技術的進步大大降低交通與通訊的障礙，促進了完全全球化的趨勢。此外，經濟全球化是一個持續發展的過程。市場力量與科技的進步將帶來持續的整合。此種進展的成果，沒有任何地方比台灣更為明顯。台灣經濟與其他國家的經濟交織一起。我們能預期，這種依存度將在今後的年代持續增加。

## 五、國際合作促成最起碼與最適當的世界秩序

全人類的共同利益涵蓋最起碼的世界秩序與最適當的世界秩序之概念。最起碼的世界秩序，力求減少非法的脅迫與暴力，亦即確保國際和平與安全。最適當的世界秩序，尋求透過在所有價值領域最大的國際合作，促進盡可能廣泛地塑造與分享各種價值。最起碼的世界秩序與最適當的世界秩序的概念不同，但緊密關連。沒有最起碼的世界秩序，所需求的價值就不能安全及高度塑造與共享。反之，最起碼的世界秩序無法維持，當個人被剝奪去參與所有被普遍要求的價值之塑造與分享。就日常用語來講，這表示要努力透過國際合作解決糾紛，將物質繁榮的好處及人權與基本自由的保護散布在世界各地。

今日的國際法律制度，建立於第二次大戰之後，通過冷戰東西方分裂的考驗，確實有它的缺點與不完善之處。但它是我們所有唯一的國際制度。自冷戰結束後，全球有效權力過程已經由單極向多極化轉變。對於建立在《聯合國憲章》的世界秩序之現行制度，挑戰增加。科技普遍化產生在資訊、通信及其他領域的變化之快速節奏，帶來全球相互依存關係的生動事實，並加深人們對此相互依存關係的體認。放棄今日儘管不完美的制度，會回到建立在肉弱強食、叢林法則的國際環境，使赤裸裸的權力凌駕共同的原則與遠見。假使我們沒有聯合國，我們將不得不創造類似的組織，才有希望追求人性尊嚴與人類安全的全球秩序。地球正變得愈來愈相互連結與複雜。在此背景下，必須追求共同利益，以處理國際法與全球事務問題。國際合作確實必要，以達成最起碼與最適當的世界秩序，為全人類個別的與集體的實現人性尊嚴與人類安全。

對台灣來講，上述國際法原則確是重要，而且具體表現在持續追求和平與安全；自由、民主與人權；法治；以及經濟繁榮——這些目標深深與國際社會的共同利益結合一起。這些概念不是抽象的；它們表現在動態的美、台、中關係的各個層面。

## 貳、台灣的國際法律地位是國際關切的事項

台灣的國際法律地位是一個國際關切的問題，並不是受中國管轄的中國內政問題。國際法的一個重要功能是允許外部決策者，在必要時，干預平常被視為是一個特定國家的內部問題。即使在被分成（國家）地理單元的世界，世界共同體的共同利益要求國際機構與各地區政府之間的管轄權能須加以分配。因之，國際關切的概念，其範圍隨著時間的推移不斷擴大，而《聯合國憲章》第2條第7項所表達的國內管轄權的概念，其範圍則相對減少，相互作用與相互依存關係在世界人民之間加速發展。

一個特定國家的領土境界內發生的事件，可能產生超出其領土的影響。在這種情況下，世界社會制定與適用法律以維護受影響人民的共同利益。國際關切範圍擴大的趨勢，可由聯合國各種機構處理事項的範圍看出。聯合國已然行使其權力，以處理眾多的事項，延伸到社會生活的每一個價值領域。這個廣泛的清單涵蓋：和平與安全的事項





（包括維持和平行動與武器控制）；去殖民化與自決問題（包括託管領土與非自治領土）；領土爭端；緊急人道援助；一個國家政府形體的問題；國際在經濟、社會、文化等領域的合作；人權問題；以及制定與適用國際法。隨著國際社會面對日益全球化與相互依存關係加深的世界挑戰，國際關切事項的範圍不可避免地會日益擴大。

與此對比的是國家主權的概念。在國家主權的概念下，國家長期以來享有專屬管轄權，防止國內權力精英受外部的監督。主權的概念在十六世紀由布丹（Jean Bodin）提倡而流行，多少符合當時流行的絕對君主制。但是，在人民主權（權力在人民）及相互依存關係日益成長的現代，這種過時的概念已完全不適合於描述國家的權威。代表人類大社會的決策者所面臨的關鍵是：如何取得一般包容性的要求與社會的基本政策之平衡。常設國際法院（Permanent Court of International Justice）在1923年突尼斯、摩洛哥案件宣稱：「這個（國籍）問題是不是完全屬於一個國家國內管轄，本質上，是一個相對的問題；它取決於國際關係的發展」。<sup>22</sup>也就是說，一個事件是不是屬於國際關切的問題，不但取決於一個案件的事實，而且要視世界的條件、脈絡及有關政策而定。在實際上的運用，聯合國完全有權，能討論或辯論任何事項，而不會違反《聯合國憲章》第2條第7項，不得「干預在本質上屬於任何國家國內管轄之事件」。至於制定的功能，聯合國的立法權很不受限制，是顯而易見的。聯合國大會的活動幾乎涵蓋人類生活的各方面。

隨著全球相互依存關係動力的加速以及人民對互相依存認識的加深，任何事項具有跨國的影響，就容易進入一般性權限的範圍內。當一個事件產生跨國的重要影響時，個別國家即使援引國內管轄的抗辯，也真難成功排除國際干預。當特定事件產生重大的影響，可以預期世界共同體將管轄權國際化，並授權採取適當行動。由以上的討論，中國以國內管轄為藉口對台灣不斷威脅，正是濫用國內管轄權概念顯著的事例。中國的威脅態度與政策，是以台灣是「中國的一部分」、而整個問題是「中國的內政」為藉口。這種藉口要求毫無根據道理，能夠斷然加以否定拒絕。同時，中國威脅使用飛彈與其他形式的暴力侵害台灣，要強迫統一（併吞），顯然是違反《聯合國憲章》的無法無天行為。

正如第四章要討論的，台灣，實際上是一個主權獨立的國家，而不是中國的一部分。自1949年成立以來，已超過六十五年，中華人民共和國從來沒有一天對台灣行使「有效控制」。中國制定《反分裂國家法》以騷擾、恐嚇台灣人民，自1995年至1996年，第三次台海危機，台灣第一次總統直選的前夕，對台灣的軍事行動，不斷對台灣的軍事威脅，尤其一千六百枚以上的飛彈對準台灣——危害亞太地區的和平與安全，構成和平的威脅與破壞，違背了《聯合國憲章》。鑑於這些事實，承認中國對台灣的軍事威脅，只是其「核心利益」的國內管轄問題，是完全錯誤的。中國的行動，侵犯台灣人民民主自理與自決的權利，違背台灣是一個獨立國家的地位，以及破壞和平與安全的條件。此外，對台灣的主權與國際法律地位的爭論涉及國際條約，如《舊金山對日和約》

的解釋，以及普世原則，如人民自決權，對台灣全國二千三百萬住民的適用。要之，台灣的國際法律地位完全屬於國際關切的範圍之內。

### 參、台灣為什麼重要

2011年6月，美國眾議院外交事務委員會以「為什麼台灣重要」為主題，舉行為期兩天美國對台政策的聽證會。任雪麗（Shelly Rigger）教授用同一題目寫了一本極好的書。之後，這句話曾無數次出現在雜誌、期刊與報紙的標題。「為什麼台灣重要」不是一個問題，而是一個描述。雖然地理面積小，台灣對美國與中國都重要，在許多方面，對世界社會的其他國家也都重要。

首先，台灣很重要，因為它的人民重要。台灣是超過二千三百萬人的家園、國家，大體上相當於澳大利亞的人口。在考慮台灣的地位與未來，台灣人民的福祉，應該是全球決策者關切的主要問題。此外，台灣人民決定民主，自己治理自己，應受到尊重與維護。1980年代末，台灣從被戒嚴威權專制統治發展為進步的民主，證明了台灣人民珍惜《聯合國憲章》所規定的基本自由與相關人權，尤其是人民自決的原則。就歷史來看，自由與民主的道路並不容易；這使得台灣的和平政治轉型特別令人驚奇。在三十八年戒嚴期間，台灣經歷全盤與系統性的壓制以及人權的剝奪。政府動輒以監禁，甚至死刑判決，處罰政治異議者。之後，在1987年，一個行政命令決定結束戒嚴，為總統第一次由台灣人民於1996年直選鋪路。隨後行政權力和平轉移，而第二次的總統直選則在2000年舉行。台灣的民主轉型，應該作為其他國家人民在新世紀追求更大的自由、民主、與人權的典範。台灣未來要作為一個亞洲現代的民主國家，就應該加以栽培與珍惜維護。

台灣真重要，因為它在地緣政治上重要，是該地域一個重要的緩衝國。對美國來講，台灣是西太平洋外交政策的關鍵，是國際關鍵航道所必經。對於鄰國日本，台灣真重要，為日本與東南亞國家保持海上貿易持續穩定所需。就此而言，在日漸擴大包括日本、澳大利亞、美國與其他國家的太平洋安全聯盟，台灣能夠扮演重要角色。2015年，馬英九總統提出「南海和平倡議」，鼓勵以區域航道與資源聯合開發的方式，來化解懸而未決的領土要求主張所產生的緊張局勢，引起媒體關注。對中國來講，台灣很重要，因為它是中華人民共和國與中華民國長期糾紛的主題，也是中國在區域與全球國勢日益增長的權力焦點。就中華人民共和國的立場，台灣提供一個基地可以破壞美國在太平洋的霸權，並可取得重要戰略航道的影響力。同樣，台灣真重要，因為，維護亞太地區的和平與穩定是全球社會的共同責任。維護國際和平與安全不但由《聯合國憲章》明確規定，這也是美國、日本、韓國與中國——亞太地區任何討論的相關行動者——所宣布的政策目標。由此可見，對台灣前途的問題，應該遵照這些原則加以解決，而不是以武力或政治權宜解決。

台灣真重要，因為經濟全球化使世界經濟相互依存與相互連結是前所未有的。人們只要回應最近在亞洲、美國與希臘的經濟危機所造成的災害，就可瞭解這個事實。即使是一個相對較小的國家之市場低迷，也可能對全球經濟造成巨大的影響。或者以1999年集集地震（也被稱為「九二一大地震」）為例，造成台灣許多的半導體工廠斷電。斷電打亂高科技產品的全球供應鏈，造成世界各地製造商的經濟損失。台灣是許多國家的主要貿易夥伴，是世界最大的經濟體之一。台灣的持續繁榮對其他國家極為重要，這說法毫不誇張。就最一般的意義來講，台灣的經濟出產日益形成全球化經濟商品與服務大流量的一部分，涉及動用從業人員數十億。台灣廠商對於建構當今全球資訊社會也扮演重要角色。台灣企業生產無數的主機板、記憶卡、顯示器，以及全球通訊基礎設施不可或缺的其他高科技的部分零主件。民營公司、團體與個人依賴於台灣的創新技術。富士康（Foxconn），位於台灣的土城，運營橫跨六大洲，生產世界消費類電子產品的40%以上。其產品包括黑莓機、iPhone、iPad以及其他知名的電子產品。

最後，台灣真重要，因為維護台灣的民主，對於保持以人為中心及法治為基礎的最適當世界秩序，極為關鍵重要。當代台灣是亞太地區與其他地區充滿人權與基本自由的一個希望的象徵。這些概念不但代表國內的偏好，而且表達了世界各國人民的共同願望。美國與其他國家的決策者，應該幫助台灣大大提升其在國際社會的能見度，使台灣成為世界各地渴望有民主的人民之燈塔。對台灣人好的，應該且事實上也對國際社會好。

第四章將描述台灣人民的努力奮鬥，經過台灣人幾十年長期對人民自決的追求，達到這些原則。《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》兩公約的第1條第1項申明：「所有人民都有自決權利。根據此權利，他們自由決定其政治地位，自由謀求其經濟、社會與文化的發展」。在不同條件下，在第二次世界大戰後幾年，台灣很可能像許多的去殖民化國家一樣，步上解放獨立之路。事實上，假使沒有被中國內戰及中華民國政府隨後流亡台灣引進的複雜性拖累，今日就容易承認台灣是一個自由與獨立的國家。但是，全球權力鬥爭的過程與現實，搶先阻止了這樣的發展。今天台灣人民發現自己處在不確定的狀態，而國際人權公約的承諾仍然沒有兌現。要解決台灣問題，不能天真地忽視全球權力政治的現實；同時也不能忽視《聯合國憲章》所揭示的原則及相關的配套文件。需要的是，能夠調合台灣人民的願望與相關國際關切的解決辦法。其結果必須是和平；而其執行必須符合《聯合國憲章》的宗旨與原則。顯然，台灣不能永遠停留在被忽視的不確定狀態中。第二次世界大戰結束已七十年，決策者要面對台灣的地位是一個獨立國家的現實。其時間已經到了！

## 【註釋】

1. For a comprehensive treatment of the New Haven School of international law, see LUNG-CHU CHEN, *AN INTRODUCTION TO CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW: A POLICY-ORIENTED PERSPECTIVE*, 3D ED. (2015).
2. UN Charter ch. I, art. 2.
3. Joint Statement on the Tenth Anniversary of Trilateral Cooperation among the People's Republic of China, Japan, and the Republic of Korea, *available at* <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/meet0910/joint-1.pdf>.
4. *Id.*
5. Myres S. McDougal & Lung- chu Chen, *Symposium on the Future of Human Rights in the World Legal Order/ Introduction: Human Rights and Jurisprudence*, 9 HOFSTRA L. REV. 2 (1981). For a comprehensive study of the concept of human rights, see MYRES S. MCDUGAL, HAROLD D. LASSWELL, & LUNG- CHU CHEN, *HUMAN RIGHTS AND WORLD PUBLIC ORDER: THE BASIC POLICIES OF AN INTERNATIONAL LAW OF HUMAN DIGNITY* (1980).
6. Dwight D. Eisenhower, Second Inaugural Address, Jan. 21, 1957, *available at* [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/eisen2.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/eisen2.asp).
7. John. F. Kennedy, Report to the American People on Civil Rights, June 11, 1963, *available at* [http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/LH8F\\_0Mzv0e6Ro1yEm74Ng.aspx](http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/LH8F_0Mzv0e6Ro1yEm74Ng.aspx).
8. Jimmy Carter, Universal Declaration of Human Rights Remarks at a White House Meeting Commemorating the 30th Anniversary of the Declaration's Signing, Dec. 6, 1978, *available at* <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30264>.
9. George W. Bush, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, Jan. 20, 2004, *available at* <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29646>.
10. George W. Bush, Remarks to the United Nations General Assembly in New York City, Sept. 21, 2004, *available at* <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=72758&st=&st1=>.
11. News Release: Remarks by the President at the 50th Anniversary of the Selma to Montgomery Marches, The White House, Mar. 7, 2015, *available at* <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/07/remarks-president-50th-anniversary-selma-montgomery-marches>.



12. Secretary- General, In larger freedom: towards development, security and human rights for all, para. 15, A/59/2005, Mar. 11, 2005, *available at* <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>.
13. Statement by Mr. Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, at the plenary of the Third Committee, at the 70th session of the United Nations General Assembly, Oct. 21, 2015, *available at* <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16627&LangID=E#sthash.RIlkE8x0.dpuf>.
14. United Nations Security Council, Report of the Secretary- General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post- Conflict Societies, S/ 2004/ 616 (Aug. 23, 2004), *available at* <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf>.
15. *Id.*
16. Secretary- General's Remarks at the 2011- 2012 Otto L. Walter Lecture at New York Law School, Oct. 4, 2011, *available at* <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=5589>.
17. Thomas L. Friedman, *Pass the Books. Hold the Oil*, N.Y. TIMES, Mar. 10, 2012, *available at* <http://www.nytimes.com/2012/03/11/opinion/sunday/friedman-pass-the-books-hold-the-oil.html>.
18. *See* WORLD TRADE ORGANIZATION, INTERNATIONAL TRADE STATISTICS at 26 (2014), *available at* [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2014\\_e/its2014\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2014_e/its2014_e.pdf).
19. World Trade Organization, Overview, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/wto\\_dg\\_stat\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm).
20. European Union, The Founding Principles of the Union, [http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_en.htm).
21. *See, e.g.*, Shangquan Gao, *Economic Globalization: Trends, Risks and Risk Prevention*, CDP Background Paper No. 1 (2000), *available at* [http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp\\_background\\_papers/bp2000\\_1.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2000_1.pdf).
22. Advisory Opinion on the Tunis and Morocco Nationality Decrees, Ser, B. No. 4, at 24 (1923).◆