



國權、民權與自決—兼論「台灣代表權」問題

●姚孟昌／輔仁大學學士後法律學系助理教授

壹、序言：從兩事件引發的問題談起

事件一：

2007年7月19日中華民國駐紐約聯合國工作小組在我友邦駐聯合國常任代表陪同下，向聯合國秘書處遞交陳水扁總統代表二千三百萬台灣人民、以台灣名義申請加入聯合國的會員申請書，並完成收件。

申請書內容重點如下：

1. 生活在台灣這塊美麗土地上的人民，渴望成為國際社會成員，並為全人類的進步與和平積極做出貢獻。成為聯合國的會員國是台灣人民的基本權利。身為台灣的民選總統，受台灣人民的付託，實踐人民的意志是本人責無旁貸的神聖使命，本人有責任向國際社會表達二千三百萬台灣人民希望加入聯合國的強烈意願。
2. 當今國際社會對於二千三百萬台灣人民追求尊嚴與和平的努力選擇冷漠以對，要求一個信仰自由、民主、人權與和平等普世價值的國家，在遭受屈辱與安全威脅時，委屈噤聲。當全球化浪潮使全世界更加緊密相依之際，聯合國卻對台灣築起高牆，長期將其排除在外，猶如政治性的種族隔離。凡此種種對台灣不公平的待遇，不但令人費解，更難以接受。沒有台灣，聯合國的集體運作機制將出現缺口，理想與公義也無法完整，更是對聯合國會籍普遍化原則一大諷刺。
3. 本人以總統的身分，依據《聯合國憲章》第4條，正式以台灣的名義申請成為聯合國的會員請秘書長閣下將此申請書送交近期召開之安理會及大會審議。另依據前述「安理會議事規則」第58條及「大會議事規則」第134條之規定，本人特發表以下聲明：有關台灣申請成為聯合國會員事，本人謹鄭重聲明，台灣接受並將履行《聯合國憲章》所規定之義務。¹



該申請書旋即為聯合國秘書處以聯合國第2758號決議案為由逕行退回。陳水扁總統再度致函聯合國秘書長潘基文與安全理事會輪值主席王光亞，信函於2007年7月31日上午，由我友邦索羅門群島及史瓦濟蘭駐聯合國常任代表，遞交聯合國秘書處及安理會主席秘書。²

給潘秘書長信函中嚴正指出：「聯合國第2758號決議案並未賦予中華人民共和國在聯合國代表台灣二千三百萬人民的權利，更未提到台灣係中華人民共和國的一部分。」並進而主張：「台灣是個主權獨立國家，依照聯合國憲章台灣人民有權參與聯合國。聯合國應尊重並正視台灣人民加入聯合國的強烈意願。」

給王光亞主席的信函中指出：「新會員入會案應由聯合國安理會及大會審議決定，聯合國秘書處並無權審議台灣申請入會案。聯合國秘書處逕自予以退回，此舉剝奪全體會員國審議新會員申請入會的權利。」進而強調「聯合國的宗旨在維護世界和平與安全，發展以尊重平等權利及自決原則為基礎的友好關係，積極促進國際合作。台灣贊同該宗旨並願意履行做為聯合國會員的義務。台灣人民渴望成為聯合國的一員，為人類的進步、公義與和平做出建設性貢獻的意願必須受到尊重。」

事件二：

2001年4月18日行政院會議通過外交部函送《公民與政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》轉請立法院審議批准案。2002年12月31日立法院通過審議批准《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》條約案。在立法院審議過程中，送交讀會之《公民與政治權利國際公約》第1條有關「人民自決權」部分加註保留聲明：「聯合國在實踐上僅承認殖民地、託管地及非自治領土的人民始享有民族自決權，且行使民族自決權需先獲得聯合國大會與其相關機構的認定與支持，聯合國大會從未將台灣列為尚未獨立的殖民地或其他類似情形下的人民，故依現行國際公約及國際實踐，中華民國早為主權獨立國家，無需再行使民族自決權。」立法院民進黨黨團對此保留深表不滿，遂提出復議。因復議案在扁政府執政期間未討論，導致這兩項國際人權公約無法在2008年之前完成批准。

2009年2月行政院再次提請立法院審議兩公約之條約案。立法院旋於3月31日三讀通過兩公約案並通過《兩公約施行法》法律案；立法院此次審議並未就第1條的人民自決或民族自決加註聲明，也未對兩公約的任何條文提出保留。馬英九總統旋即在2009年5月14日簽署兩公約的批准書。

凡聯合國會員國或符合公約所訂定要件之國家，才能批准或加入兩公約。台灣於2009年6月8日委託帛琉等邦交國送交批准書於聯合國秘書處。6月15日秘書處以聯合國大會2758號決議僅承認中華人民共和國為由，拒絕批准書存放並予以退件。

上述兩事件均提到聯合國秘書處以大會第2758號決議為由，否認台灣有加入聯合國與附屬國際組織以及批准或加入聯合國相關公約的資格。第2758號決議文僅處理「中國代表權」問題，確認中華人民共和國在聯合國與其附屬組織取代中華民國擁有代表中國之全部職權。事實上該決議未提及台灣為中華人民共和國的一部分，未確定台灣國際地位，未提及「台灣代表權」，「更未否定台灣人民有建立主權國家並依普世通例加入國際社會之權利」。聯合國秘書處只是假第2758號決議文，偷渡中華人民共和國宣稱之「一個中國」原則，亦即「世界上只有一個中國，台灣是中國領土不可分割的一部分，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府。因此台灣並非國家，無加入聯合國之資格。基於中國的主權和領土完整不容分割，任何以台灣或其他名義加入聯合國之主張，是企圖把台灣從中國分割出去的分裂行為。」排除台灣參與國際多邊外交場域，否定台灣作為一個國家的平等地位。

在台灣人民爭取聯合國會籍之時，確認台灣代表權關鍵不在於否定第2758號決議文，而是申明第2758號決議應嚴守本義，不可錯誤延伸至台灣問題。至於有關台灣代表權問題，應根據事實，亦即台灣未曾接受中華人民共和國統治，也未曾承認中華人民共和國對台灣擁有主權。且必須根據聯合國形成共識，除非經由台灣人民同意，任何政權無權代表台灣。

另一個事實是台灣具有成為國家的條件，唯需是台灣人民意志展現，形成法理國家。筆者認為台灣已經是一個國家，問題在於與他國建立關係、進行往來時，是否要求他國從肯定台灣是一個事實政治實體（*de facto regime*）到進一步地承認台灣是一個法理國家（*de jure state*）？台灣更須在承認中華人民共和國作為一個國家的同時，進一步宣明自己是一個有別於中華人民共和國的主權國家。

為何必須有此正式宣示？難道不能僅僅宣稱中華民國為一主權獨立國家即可？蓋中華民國憲法與憲政體制從未界定中華人民共和國為外國，未將彼此關係定義為「國家對國家」。即使在1990年代台灣民主化後，中華民國憲法增修條文將變動憲法與領土疆域之複決權僅保留由自由地區擁有選舉權之台灣人民行使，卻未排除若未來中華人民共和國統治下領土成為自由地區，其人民也可以享有同等權利。憲法增修條文前言仍保留因應國家未來統一前需要等字樣，致使海峽兩段國家彼此牽扯不清，甚至如馬政府宣稱均支持一個中國，只是由何政府代表則尊重各自表述。換言之，根據中華民國憲法法理，台灣中國僅為兩個暫時分離的對等政權，為一個中國之下的兩個地區。於是就落入中國所稱之「一個中國」的窠臼。正如李登輝總統在任內雖以「特殊國與國關係」定義兩岸政權，五次修憲並未變動上述認知。³陳水扁總統任內雖有「一邊一國」之說法，其於2005年修憲廢除國民大會的同時，也未變動「一中憲法」。而馬英九總統在其任內，更堅持「一個中華民國，兩個地區」的認知，甚至進一步唱和「一個中國」原則。⁴

無怪乎當世界各國乃至於聯合國在確認「中國代表權」歸屬後，將台灣劃歸中華人



民共和國的一部分。2019年1月2日中華人民共和國主席習近平在發表《告台灣同胞書》四十周年談話，於是可以大大宣稱：「儘管海峽兩岸尚未完全統一，但中國主權和領土從未分割，大陸和台灣同屬一個中國的事實從未改變。一個中國原則是兩岸關係的政治基礎。……廣大台灣同胞不分黨派、不分宗教、不分階層、不分軍民、不分地域，都要認清「台獨」只會給台灣帶來深重禍害。……我們不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數「台獨」分裂分子及其分裂活動。」⁵

面對中華人民共和國的威嚇與圍堵，台灣若欲保有獨立自主，自應揚棄「一個中國」原則，爭取以國家身份加入國家社會。為此，台灣人民徹底修改現行憲法甚至制定新憲，實屬必要。

筆者肯認「維護國際秩序的和平、穩定與安全」是國際社會追求之重要目標。即使追求人權與正義等價值，也必須與此目標相融。任何企圖改變已然建立之國際秩序者，除引發各方利益衝突，更可能因對國際秩序帶來衝擊而被認為是破壞區域和平與安全。台灣應對世界各國指出2758號決議文並未能「台灣代表權問題」。「人民代表權」並非由任何政權宣稱即可成立，代表權必須建立在與土地的真實連結且需取得人民認可。台灣之所以能成為有別於中華人民共和國的國家並主張應在聯合國中擁有會籍，係建立在兩千三百萬台灣人民的意志與對台灣的有效且正當統治基礎。陳水扁總統代表台灣人民以台灣名義申請加入聯合國，即是以台灣為國家主體而表明承擔國際責任的意願與能力，願意與各國在平等關係上締結條約與建立關係。這是國權的實踐，也是民權的表彰。

本文主張台灣國家地位除建立在國家資格的事實，亦是台灣人民適用《聯合國憲章》之自決原則的結果。自決權為人民固有權力，係基於人類自然理性與自然法則而行使。國家為自然產物，或進一步而言為人民自決的結果。《聯合國憲章》、聯合國大會決議以及國際法院判決之法理確認自決原則與維繫民主、公正與和平之國際秩序密切相關。確保普遍的人民自決權利（Right to Self-Determination）是落實大小各國平等與人權保障的前提要件。是以人民自決權具有「強行法」（*Jus Cogens*）之性質。非自治地之人民可根據其自決權脫離殖民統治、對抗外國佔領、外力干預並進而建立國家。自決為民權，進一步成為國家權利的基礎。且自決並非一次性之權利，人民建立國家之後仍可持續訴求以為國家變動的依據。聯合國大會第1541號決議確認人民行使自決之目的是為求領土主權獨立與政府自主。⁶自決權不僅被人權公約所承認，用以在國內「決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展」，在國內憲政層面也與人民制憲權、地方自治、公民投票等議題互為依存。對外，包括獨立為一國家、分裂為兩個以上國家或與他國合併，從而獲得新的國際法人格地位。自決權自有人權與國權、內向與外顯等面向。

台灣人民根據內部自決，有權變動憲政秩序與進行自我定義。透過外部自決之法理，台灣人民有主張與他國平等地位與訴請加入聯合國及其相關組織之權利。台灣人民



要求行使代表自己之權力並主張聯合會籍。台灣人民行使此固有自決權利不僅符合《聯合國憲章》之規定，且能提供聯合國諸會員國賦予台灣代表權與會籍的依據。

本文第一部分先闡明國家資格與國家之基本權利與義務，進而主張台灣已具備國家的事實要件，唯蛻變成為正常之法理國家過程尚在進行中。筆者在本文第二部分主張擁有自決權利的台灣人民，行使制憲權乃是自然之理，且不應受到任何違背法理的壓制。透過內部自決，組成國家的人民自我宣示其組成、疆域與主權政府的統治範圍。此宣示的國家不同於1912年建立、1949年退居台灣的中華民國。台灣人民得以借此在法律上否決中華人民共和國對台灣的任何主權聲索，斷絕台灣島內任何想將台灣主權交付中華人民共和國的企圖。確認台灣作為一個主權獨立的國家，並非中華人民共和國的一部分。此論述不僅合於1971年後的政治現實，亦符合於《聯合國憲章》與國際法。

貳、國家資格與國家基本權利與義務

一、國家是人民自決的自然產物

人類為營共同生活，形成社會。為確保安全、維護秩序、謀求更好福祉，人類建立國家。國家之作用在於保障個人生存、族群延續、文明演進。基於共同生活之經驗以及認同，人們承認國家擁有統治高權，個人對於國家有忠誠的道德責任。既然國家是自然之產物，凡規範國家存立與運作的規範源於人類自然理性所生之自然法則。在奴隸狀態中的人民無法建立國家，除非他們已經脫離轄治、恢復自由與自主。國家成立後，透過國家主權作用形成實定法以規範國內事務。國與國間關係由國家界定，亦由先於國家存在之自然法則與國家成立後之共同協議所規範。早在1648年Westphalia Treaty簽訂前，國家形成已是人民（或民族）自決的結果。人民宣佈獨立、建立國家，早在十六世紀前已有實例。⁷

國家是自然產物，也是人民集體意志的結果。無論國家源於無主地人民的自由組合、脫離於其他國家壓制、獨立於既存國家、或為他國合併，均是人民自決原則的實踐。自決原則亦先於國家而存在，為國家存立之基礎。自決是人民以獨立主體，為維護自身身份認同與共同生活所採取的政治行動，為的是建立一個足可維護自身安全、確保公共福祉的政權或國家。

二、關於國家資格

國內法對於法律主體的產生有詳細規定。個人出生即被承認具有完全之權利主體地位，個人基本權利為固有、不容剝奪也不容拋棄。法人的主體地位為法律所賦予，依據法律規定被付予權利與義務。這是各國法制所共同確認的原則。

國際法對國家的產生尚未有明確規定，論者僅能依據既存國家現象推論國家基本特性與國家資格（statehood）。新國家能否取得國際法人格地位取決於國家資格是否具



備。當一政治實體自我主張為國家而欲加入國際社會時，其國家資格即需受他國檢證。此政治實體亦應表明願立即受國際法拘束，始能主張享有國際法上的國家權利。他國得依其主觀意志確認新國家的國家屬性與資格，更可自由決定是否與其開展雙邊關係。既存國家並無承認新國家之法律義務，亦無否定新國家之國際法人格的法律權力。新國家加入國際組織時必須符合國際組織所要求之會員條件，具備國家資格是基本要求，如何認定則取決於各國際組織之基礎文件規定。

國際法發展過程中將國家視為先於國際社會存在的實體。國際關係之形成取決於各國意志，國際法規範則源於人類理性與自然法之運作。國家資格或國家屬性的判斷即依據人類自然理性形成的共識。

即使國際法尚未能創設國家資格標準，唯在國家實踐上，國家資格認定一般參考1933年《蒙特維多國家權利與義務公約》（Montevideo Convention on Rights and Duties of States）之規定。亦即必須要有（1）久住之人民（a permanent population）、（2）確定領土（a defined territory）、（3）能進行有效統治的政府（an effective government）以及（4）與他國交往並建立關係之能力（capacity to enter into relations with the other states）。

「人民」的要素必須與領土要素結合，人口多寡並非關鍵，至少須足夠能組成自存與穩定社會。人口非以單一民族為限制，蓋民族國家並非國家資格所要求。人民組成之多元社會必須能維持穩定、秩序與和平，且除受管轄人民之主權政府統治，不受他國管轄。亦別無對其它國家或外部權威效忠之義務。

「確定領土」是國家運作的基礎，國家必須實際擁有且有效控制一定疆域並對居住其上的人民進行排他與獨占之統治。至於疆界是否確定或領土之一部是否仍與他國有所爭執，尚未足可作為否認國家資格的理由。在例外情況，新興國家不會因為他國主張其全部領土時，即無法存在。失去領土的國家可依據政治考量透過法律擬制擁有領土。依據現行國際法，諸如侵略或非法佔領無法成為日後兼併土地的合理依據。

「政府」必須具備能行使國家職能之公權力機關，能確保內部法律秩序的穩定與承擔國際義務。政府統治需顯示三要件（i）有效性（effectiveness）：政府必須實際統治該領土與領土上人民，或至少實際統治人民、土地之大部分；（ii）穩定性（stability）：政府有存續執政的事證。（iii）自主性（self-governance）：政府不從屬於其他政權。除非穩定政治組織已經成立或當局無需他國軍隊協助就可行使權力，有效統治無從建立。

「與他國進行交往並建立關係之能力」是國家資格中最重要一項，特別是建立法律關係之能力，經此可以確認前三要件。國家也必須具有遵守國際規範之意願與能力。國家有別於其他政治實體的屬性在於主權（sovereignty）與獨立（independence）。其表徵在於國家有不受他國法律秩序約制之「獨立法律體系」；以及不受他國控制或干預而有

效處理內部事務與對外關係的權能。檢證政治實體是否取得國家獨立地位之參考標準，包括：能夠承擔完全國際責任；有權與其他國家及國際組織商議、簽訂與批准各式國際書面協議包括條約；具備履行條約與國際承諾的權能；擁有國防以進行自我防衛或進行符合國際法之軍事行動。就國家內部事務，在經濟、社會或文化事務完全自主。人民有權決定政體並就國家地位存續與變更有選擇自由；國家得基於自由意志對其主權進行自我限制。聯合國決議還提到具備成為聯合國會員國之資格。⁸

除滿足前述四項事實條件，國家亦需具有代表人民的正當性與有效性，諸如透過公民投票展現人民意願，且須明示或有意明示地宣稱主權獨立。

政府若未主張國家屬性，他國無從對其承認。上述諸要件完備，一個真正意義的國家就已存在。至於他國或國際組織對此一新興國家的承認或接納，仍是建立在國家資格已然確立的基礎。當代國際法強調國家建立不得違反強行規定（*Jus Cogens*），如禁止侵略與武力、禁止殘害人群與違反人道、以及尊重人民自決原則等。

關於國家形成、主權獨立的宣示，可以透過與他國締交的事實確認。人民的制憲行為宣示主權者主體、主權行使的領域與對象、建構統治機制與法律秩序、對外關係之締約、宣戰、媾和等權限。制憲是人民自決重要證據，憲法彰顯政府統治與法權獨立。

三、關於國家權利與義務

當國家建立後，即可主張國家主權平等、內政不受干涉、拒絕他人以武力侵略或威脅諸《聯合國憲章》第2條第1項確認的固有權利。國家對其基本權利義務的遵守與實踐，證明國家存在的事實。⁹ 1970年在聯合國大會第2625號決議—「關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法原則之宣言」重申此原則適用於所有國家，並非以聯合國會員國為限。宣言並強調唯有各國享有主權平等並在其國際關係上充分遵從此一原則，聯合國宗旨始可實現。尊重他國國家權利亦是各國基於主權平等之義務。

（一）主權獨立

獨立是主權國家的本質，亦是加入國際社會的基本條件。獨立顯現於國家內政不容干涉、國家管轄不受他國法律限制以及外交自主等。國家僅受有遵守義務之國際法約束。就內政而言，國家有權自由決定其政體、經濟、社會與文化型態以及本質上屬於國內管轄事項。

國家內政不容干涉是國際法通例，一國不可對他國的國內機構施壓，不得涉入顛覆他國政權行動、不得對叛亂者提供援助、不得侵犯他國人民的自決權利。¹⁰除非國家在內政上已侵犯他國權益或有嚴重違反人道與人權情事，始可經由聯合國機制予以干預。

國家外交獨立顯示於國家可自主決定與處理對外關係，包括遣使、締約、參與國際組織、從事外交事務，除非國際法有相反規定，否則不受他國限制或干預。



獨立主權顯示在領域管轄與對人管轄高權，包括制定國籍法與確認國家領域範圍；對具有本國國籍之自然人與法人，以及在領域內的外國自然人欲法人進行管轄；依據國際法進行域外管轄或基於維護國家重要法益進行保護管轄。國家立法機關可就管轄事項進行規定或授權；司法機關就管轄內爭端做出具既判力之判決或解釋。行政機關透過執行，確保立法與司法判決被遵守。

「執法管轄權」僅能在領域內行使，除非國際習慣法或條約另有規定。國家可以排除他國未經同意而在境內行使主權之行為。（所謂之*jus excludendi alios*）國家彼此尊重領土主權是維持和平友好之國際關係的前提。

（二）國家平等

國家平等意味國家在法律上不從屬他國、與各國之法律地位平等。平等為國家固有權利，國際法效力建立在各國平等前提。即使國家在現實上有權利行使之障礙，亦無損法律地位平等。其實踐包括主權豁免、或如聯合國大會的投票的一國一票等。¹¹

（三）國家防衛

基於國家主權獨立與平等，國家有權為維護自身生存而採取必要手段，消除一切危害與抵抗各種侵略。依照《聯合國憲章》與諸如《公民與政治權利國際公約》第4條規定，締約國行使自衛權或基於緊急權欲減免公約規定義務時需符合緊急、適當、比例等原則，並且必須立即向聯合國安理會或秘書處通報。國家自衛權行使不得影響安理會為維持或恢復國際和平與安全、依據憲章隨時採取必要行動之權責。憲章與公約規定並未影響非締約國之自衛權或緊急權之行使。

自衛權與緊急權是國家固有權限，即使非聯合國會員國也有權主張。此權限之行使不得違反國家組成之國際社會全體接受、反映並保護國際社會的基本價值觀、公認為不許減損且普遍適用的強行規定。¹²任何國家，包括保有自決權之民族或非自治地之人民，有權不受他國武力攻擊或威脅；有權拒絕成為他國兼併的目標。即使國家領土被他國佔領，也不會發生轉移領土主權的效果。國家有權要求他國拒絕承認侵略國的兼併行為。

（四）要求將國際爭端和平解決

根據《聯合國憲章》第2條第3項，國家有權要求各會員國遵守以和平方式解決國際爭端之義務。國際爭端應透過談判、調查、調停、和解、仲裁、司法解決、訴諸區域機關或其所選擇之各種和平方法尋求國際爭端及早公平地解決。此為國際習慣法之規定。若當事國認為爭端相對國已違反和平解決爭端原則，且爭端具有重要政治意涵甚至關係到國家重要利益，可以訴請國際機構處理。若證明仍無效果，則可採取嚴格符合國際法規定之反制甚至報復，以促使爭端可以和平解決。

凡具有國家資格之政治實體，均可主張享有上述國家權利。此權利並非由聯合國會員國所專屬，亦非聯合國與其會員國所能依其主管認定而否認。

參、台灣是一個國家？台灣有權主張國家權利？

根據上述國家資格認定，位於西太平洋邊緣、隔海鄰接日本、韓國、中華人民共和國與菲律賓之台澎金馬諸島上，住有不受任何國家管轄統屬的兩千三百五十萬人民。人民透過民主程序組成的政府基於主權，行使對台澎金馬諸島嶼之領域管轄以及屬人管轄。在管轄範圍，政府維護獨立且不從屬他國之法律秩序，行使國家權能並進行自我防衛。台灣作為一個政治實體，其國家資格已經完備。正如英國國際法教科書作者奧本海（L. Oppenheim）說：「當人民在他們自己的主權政府下定居在一塊土地之上時，一個國家就適時存在了。」（A state is proper in its existence when a people is settled in a territory under its own sovereign government.）

台灣已經取得國際普遍承認其為非國家之領域主體（Non-State Territorial Regime），則尚未取得國際普遍承認其作為國家之國際法人格。那麼台灣是否因此無法主張其與他國的平等地位，並主張其具有身為國家應有之權利與能力？

的確在現階段，台灣以國家身份與他國進行交往並建立關係上受到限制。在爭取各國承認與加入國際社會時，台灣首要責任在於闡明：「請求加入聯合國與他國承認的台灣，是怎麼樣的一個國家。」台灣必須證明自身國家資格業已完備，且有自我代表的條件。

在聯合國內，第2758號決議文僅解決中國代表權歸屬，卻因聯合國未有決議提及台灣代表權歸屬問題。於是當中華人民共和國片面主張「一個中國政策」並將其納入與各國建交公報、建交聲明與聯合聲明中，各國回應「一個中國原則」的態度主要有五點：（a）承認（recognize）；（b）認知或認識（acknowledge）；（c）注意或留意（take note）；（d）理解與尊重（realize or understand and respect）；（e）完全避談台灣地位問題。僅有不到四分之一國家採取（a）模式。英、美、澳、泰、紐西蘭、西班牙等採取（b）模式。加拿大、義大利、比利時、智利、巴西、阿根廷等採取（c）模式。荷蘭、日本、菲律賓、南韓採取（d）模式。近半數國家採取（e）模式。顯然多數國家並未承認台灣為中國一部分，而是擱置中華人民共和國對於台灣的主權聲索；並且承認台灣為有效統治的政治實體，與台灣維持「視同國家間」關係。¹³

很明顯被排拒在聯合國外非因台灣欠缺國家要件，而是因為中華人民共和國的抵制。關鍵爭議在於作為國家的台灣是否侵害中華人民共和國基於國際法享有之國家權利？¹⁴

1949年中華人民共和國建立後，並未主張其乃自中華民國分離而獨立的國家，而是宣稱繼承中華民國且在為代表中國之唯一合法政權。各國亦是在兩個宣稱代表中國的政府之間進行選擇。兩岸政體從內戰對抗到外交互爭，即使各已管轄領域行使主權與國家職能，雙方仍宣稱為代表包括台灣與中國大陸之唯一合法政府，從未承認對方為一對等



獨立國家。聯大第2758號決議文做成，中國代表權之爭結果底定。即使位在台灣的中華民國政府即使提出務實外交、彈性外交、雙重承認，均無法改變其喪失中國代表權之事實與因此被國際孤立的不利狀態。

再者，台灣從未在外交政策與憲政體制釐明「中華民國台灣」已是有別於1912年建立、國祚持續到1949年被中華人民共和國取代、1971年後已不在聯合國代表中國的那個「中華民國」。固然，對於「一個中國政策」保持自身認知、對於中華人民共和國有效統治與對外主權行為不加否認，企圖以自外於中華人民共和國卻保有政治實體身份參與國際社會是「中華民國台灣」務實做法。惟在中華人民共和國百般圍堵、步步進逼的壓迫下，「中華民國台灣」保有國家資格並且進一步主張身為國家應有之權利地位的機會日益縮減。

2007年陳水扁總統致函聯合國秘書處，企圖以台灣人民名義申請加入聯合國以解決台灣代表權問題，這是台灣突破困境的嘗試。在聯合國秘書處悍然拒絕台灣申請之際，是否意味秘書處可以代表各聯合國會員國承認中華人民共和國有權代表台灣人民？筆者不認為聯合國秘書處有此權力。陳水扁總統應在致函聯合國秘書長與安全理事會時，代表台灣人民請問聯合國各會員國：「誰可以代表台灣？誰擁有台灣代表權？能事實上且在法律上代表台灣行使國家權能並承擔國際義務？若無任何國家可以代表台灣人民，那麼台灣人民能否自我代表，宣稱自己是一個國家，進而主張享有與各國平等地位與國際法上的國家權利？若台灣人民不行，誰可？根據國際法，誰可以阻攔台灣人民建立國家的意志與行動？」這些問題不僅是具有高度爭議性的政治問題，更是嚴肅的國際法問題。甚至值得聯合國大會做成決議，咨請國際法院做成諮詢意見。

就國際法而言，中國作為一個法律上獨立國家之國際法人格同一性與存續從未變更。聯合國創始國——中國其代表權已由中華人民共和國獲得。原先代表中國的中華民國政府已經成為事實政府，寄寓於台灣。而中華民國無視中國代表權喪失的事實，對內宣稱代表全中國人民。在悠長的戒嚴體制下，台灣人民被迫屈從於無代表性之「萬年國會」，受制於名為法統、實為具文的《中華民國憲法》。即使1990年後，經由民主化歷程，政府經由人民認可具備民主正當性。唯現行憲政秩序能否令「中華民國台灣」滿足主權獨立國家資格，進一步主張為法理國家？筆者認為相當困難。

困難處在於中華民國體制仍認定中華人民共和國領土為中華民國的大陸地區，憲法秩序從未將中華人民共和國視為「外國」時，政府從未主張台灣有別於中華人民共和國代表的中國，行使獨立的國家主權。《中華民國憲法》持續視大陸地區為其一部，反而弱化台灣人民的國家資格主張，政府更無法主張國家固有權利以對抗中華人民共和國的統一主張。即使台灣滿足國家資格的客觀條件，政府也符合民主代表性，卻難以被認定為一法理國家（the *de jure* state）。中華民國統一中國本是泡影，中華人民共和國代表台灣理反倒當然。

事實上自1971年起，中華人民共和國即使繼承中華民國，其代表權已為各國承認，卻仍無權代表台灣人民。中華民國無論以中華民國或台灣名義重返國際社會，均會遭致第2758號決議的質疑。即使台灣被允許以「非國家性質領域實體身份」（non-state territorial entity）或「觀察員」身份參加國際組織，無助確立台灣國家地位，甚至會造成自我重大損抑的反效果。特別當以領域實體與觀察員身份參與卻無法冠以「台灣」之名時，更是雙重損抑。

政府必須代表人民，揭明國家資格完備並進而主張國際法人格。這是展現人民自決的意思表示，且宣示有與其他國家平等交往建立關係之意願與能力。國家承認固然取決於各國自由意志，新興國家能否取得國際組織會員地位必須根據組織憲章的規定與程序，然而新興國家的自我宣示與明確表達意願是前提。這點，台灣人民責無旁貸，必須親自主張。

陳水扁總統於2007年向聯合國秘書處遞交以台灣人民名義申請加入聯合國時，信函未出現「中華民國」字樣而是以台灣人民名義，要求聯合國正視一個信仰自由、民主、人權與和平等普世價值的國家要求入會的主張。藉此向國際社會表達二千三百萬台灣人民希望加入聯合國的強烈意願。根據《聯合國憲章》，有權申請聯合國會籍條件是「國家」而非人民。人民必須透過自決權行使形成國家，方具備加入聯合國的條件。陳總統在英文信函後署名為Chen Shui-bian, President, Taiwan。除非台灣已自我宣示為國家，且與1991年之前的中華民國無涉，否則此信函僅能將陳總統看為人民全體代表。只是信函中未說明台灣國家資格之客觀條件是否完備，也未提到作為國家的台灣與中華民國的關係，也迴避台灣與中華人民共和國之關係。於是無法脫離聯合國秘書處藉第2758號決議文所構築之「一個中國」原則禁錮。

如今已有國際友人仗義澄清，第2758號決議僅承認中華人民共和國是中國在聯合國組織的唯一合法代表。決議文並未處理台灣與台灣人民在聯合國或周邊組織代表權的問題，亦未在中華人民共和國與台灣關係上採取任何立場，或包含任何關於台灣主權的聲明。¹⁵政府應表歡迎且積極回應。

筆者認為台灣國家地位自1991年台灣民主化後已開始變動。人民意志被釋放後，必然產生對內民主與對外自決的效應。《聯合國憲章》宣示之自決原則以及衍生出之人民自決權，重申人民固有之建立國家的自然權利，尊重此權利為各國必須遵守的義務。此自決權利不僅為非自治地區、受外國軍事佔領地區、被外國殖民統治地區的人民所享有，國家也必須保障內部人民經由民主程序行使自決。既然台灣困境在於欠缺國際普遍承認，由台灣人民依據自決原則訴請國際社會確認台灣法理國家地位（*de jure state*），是可行的出路。



肆、暫結論：以自決原則強化台灣國際法法理地位

從來沒有一個正常國家的公民會只知關心個人自由、權利，而不知關心國權與國家地位。從來沒有一個正常國家的政府僅滿足於維護內部法治與民主，而不思國家生存、安全與對外發展。國家如何形成與人民的意志密切相關。誠如美國著名的國際法學者 Hardy Cross Dillard 在他擔任聯合國國際法院法官期間審理「西撒哈拉」諮詢案的個人意見書中寫下：「是人民決定土地的命運，而非土地決定人民的命運。」（It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people.）¹⁶ 在台灣民主化歷程中，台灣人民一次又一次地透過選票決定國家元首與國會的組成。面對國際社會，台灣人民也必須根據國際法，為自己的國家資格與國際地位，重新論述。

相較與之前成立國際組織如「國際聯盟」，聯合國揭示其建立是基於兩次大戰的慘痛經驗，因此更看重諸如尊重基本人權，人格尊嚴與價值，以及遵守平等、正義、自決與國際法之原則。台灣人民行使自決權，根據《聯合國憲章》、人權公約、大會決議，答案是肯定。有權自決的人民並非以生活在受他國殖民或軍事佔領領土或身處非自治領土為限。自決權是保障和尊重人權以及維護和促進這種權利的一個基本條件，為所有人民可以持續主張的權利，特別用以對抗他國威脅、干涉、侵略與佔領。自決權行使的形式包括：充分保障文化、語言和宗教權利、內部政治、經濟、社會、文化自主、地方自治與聯邦國家內州或地區的特殊地位、完全獨立以建立國家、兩個獨立國家合併、國際與區域合作等。台灣並非為中華人民共和國的一部分，自無構成分離的問題。人民自決權既是人權，也是國權，聯合國會員國均是確保人民自決權的責任承擔者。

要解決聯合國的「台灣代表權」問題，訴諸台灣人民自決權利是正當且可行。內部自決權，可以作為台灣人民發動制憲時的依據。筆者主張應由全體台灣人民凝聚共識，共同行使主權，透過憲法創制與複決權利，重新設定憲政秩序。藉由制定新憲法終結擺盪於兩岸分治事實與統一中國虛幻之間的《中華民國憲法》。讓新憲法彰顯台灣人民自決權利與體現國民主權原則，進而釐清台灣國家資格的法律條件。外部自決權，作為主張享有國家權利之依據。未來台灣再度申請加入聯合國時，所依據將不僅是《聯合國憲章》第4條，也包括自決權相關之第1條與第55條。

【註釋】

1. 參考 2007 年 7 月 20 日中華民國總統府新聞稿，並做編輯，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/11464>>（最後瀏覽日：2021 年 4 月 16 日）。
2. 參考 2007 年 8 月 1 日中華民國總統府新聞稿，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/11491>>（最後瀏覽日：2021 年 4 月 16 日）。

3. 1999年7月9日李登輝總統接受「德國之聲」訪問。訪問中李總統表示：「1991年修憲以來，已經將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國關係，而非一合法政府、一叛亂團體，或是一中央政府、一地方政府的內部關係。所以，北京政府將台灣視為叛離的一個省，完全是昧於歷史與法律上的事實。」

「兩國論」的基本事實在於中華民國在終止動員戡亂時期後，承認中華人民共和國為從中華民國分離而建立之政治實體，接受中華人民共和國統治大陸地區的現實。憲法在1991年後經多次增修後，憲法效力僅及於台澎金馬。由台灣地區人民直選產生的國會與總統，國家統治正當性源於台灣人民的授權，與中國人民完全無關。兩岸分治、互不隸屬。中華民國與中華人民共和國皆為主權獨立國家。兩國關係即是「特殊國與國關係」。

李登輝總統雖提出「兩國論」，惟在2000年5月卸任前並未進一步修憲予以確認。

4. 馬英九總統在連任後就職演說中鄭重指出：「中華民國憲法是政府處理兩岸關係的最高指導原則；兩岸政策必須在中華民國憲法架構下，維持臺海『不統、不獨、不武』的現狀，在『九二共識、一中各表』的基礎上，推動兩岸和平發展；而我們所說的『一中』，當然就是中華民國。依據憲法，中華民國領土主權涵蓋臺灣與大陸，目前政府的統治權僅及於臺、澎、金、馬。換言之，二十年來兩岸的憲法定位就是『一個中華民國，兩個地區』，歷經三位總統，從未改變。這是最理性務實的定位，也是中華民國長遠發展、保障臺灣安全的憑藉。兩岸之間應該要正視這個現實，求同存異，建立『互不承認主權、互不否認治權』的共識，雙方才能放心向前走。」參考中華民國總統府新聞稿，並做編輯。參考2012年5月20日中華民國總統府新聞稿，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/16612>〉。(最後瀏覽日：2021年4月16日)。
5. 參閱〈【直播全文】習近平發表《告台灣同胞書》：台灣的前途在於國家統一，動武也在所不惜〉，《風傳媒》，2019年1月2日，〈<https://www.storm.mg/article/778429?mode=whole>〉(最後瀏覽日：2021年4月16日)。
6. United Nations, A/Res/1541 (XV), A/4651, 15 Dec. 1960.
7. 相關例證可以參考蘇格蘭1320年獨立宣言、荷蘭1581年獨立宣言。
8. 參考United Nations, A/RES/742 (VIII)之附件。
9. 關於國家權利與義務的內涵，聯合國迄今尚未通過宣言加以列舉。唯自然法學者根據「國家為自然法產物」這項觀點，認為國家權利與義務可以通過國際法一般法理與國際習慣法建立之。筆者認為國家行使權利承擔義務係維持國際和平、安全與促進國家間友好合作為目標。闡明國家權利與義務內涵時可參考《聯合國憲章》與聯合國大會第2625號決議。



10. 根據第 2625 號決議，任何國家或國家集團不得以任何理由直接或間接干涉任何其他國家之內政或外交事務；不得武裝干涉及對國家人格或其政治、經濟及文化要素等形式進行干預或威脅。不得使用或鼓勵使用經濟、政治或任何他種措施強迫另一國家，以取得該國主權權利行使上之屈從，並自該國獲取任何種類之利益；不得組織、協助、煽動、資助、鼓勵或容許目的在於以暴力推翻另一國政權之顛覆、恐怖或武裝活動，或干預另一國之內爭；不得使用武力剝奪各民族之民族特性及其不可移讓之權利。
11. 第 2625 號決議揭示各國主權平等要素包括：
 - (a) 各國法律地位平等；
 - (b) 各一國均享有充份主權之固有權利；
 - (c) 每一國均有義務尊重其他國家之人格；
 - (d) 國家之領土完整及政治獨立不得侵犯；
 - (e) 每一國均有權利自由選擇並發展其政治、社會、經濟及文化制度；
 - (f) 每一國均有責任充份並一秉誠意履行其國際義務，並與其他國家和平相處。
12. 參考國際法委員會一讀通過的《關於一般國際法強制性規範（強行法）的結論草案》。草案附件載有國際法委員會以前提到具強行法性質之未窮盡列舉的清單。如（a）禁止侵略；（b）禁止滅絕種族；（c）禁止危害人類罪；（d）國際人道法的基本規則；（e）禁止種族歧視和種族隔離；（f）禁止奴役；（g）禁止酷刑；（h）自決權。United Nations, A/74/10140。
13. 江啟臣，〈「一個中國」與中華民國的法律地位〉，《台灣國際法季刊》，第 3 卷第 3 期，2006 年 9 月，頁 150-154。
14. 至於是否因此違反中華人民共和國之《反分裂法》、《國家安全法》或是今年 6 月 10 日生效之《反外國制裁法》？這是另外的問題。
15. 參考徐薇婷報導，〈美議員提案挺台國際參與 指聯大 2758 決議不涉台灣〉，《中央社》，2021 年 4 月 20 日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202104200033.aspx>>（最後瀏覽日：2021 年 4 月 22 日）。
16. Separate Opinion of Judge Dillard in Western Sahara, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1975*, <<https://jusmundi.com/en/document/opinion/en-western-sahara-separate-opinion-of-judge-dillard-thursday-16th-october-1975>>（最後瀏覽日：2021 年 4 月 22 日）。◆