



【專題演講】

《舊金山和約》與台灣國際法律地位的演進

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

編者按：1952年生效的《舊金山和約》是二次大戰後攸關台灣與澎湖主權變動最有權威效力的國際條約。日本根據該和約放棄對於台灣與澎湖的一切權利，但並沒有明定日本放棄後台灣的歸屬國，造成台灣的國際法律地位一度未定。即使1952年中華民國與日本締結《台北和約》依然沒有指明台灣的歸屬。隨著時間的經過與國內外局勢的演變，台灣的國際法律地位是未定或已定？至今仍存有爭議。在上述兩和約生效七十週年之際，台灣新世紀文教基金會、國史館與台灣國際法學會合作舉辦「《舊金山和約》與《台北和約》生效七十週年研討會」，邀請學者專家發表專題演說並聚焦在兩和約的「國際政治思維」、「歷史過程」與「國際法意涵」三大主題，進行深度的剖析與討論。

今（2022）年是《舊金山對日和約》（以下簡稱《舊金山和約》）生效七十週年。《舊金山和約》是第二次世界大戰後，規劃、影響台灣的國際法律地位最權威、最重要的國際條約。講到國際法，隆志就聯想到二禮拜前剛剛仙逝，令人非常敬仰與懷念的彭明敏教授。彭教授是我在台大法律系三年修讀國際法的優秀啟蒙老師。之後，1960年，隆志到美國留學，1964年在Yale Law School獲得法學博士（J.S.D.）學位，專攻的領域就是國際法。彭教授一生對台灣的貢獻真大。為促成民主自由的台灣國之理想，彭教授冒險打拚犧牲，樹立知識份子勇敢、智慧、遠見、堅持、奮鬥的典範。再次深深感謝彭教授，老師，請在天國安息主懷！

壹、引言—作者的心路歷程

《舊金山和約》是二次世界大戰後，以美國、英國與法國為首的四十七個同盟國與戰敗國日本於1951年所簽署的和平條約；由於《舊金山和約》沒有指明日本放棄後台灣的歸屬國，造成台灣國際法律地位一度未定。不過，中國國民黨政權與中國共產黨政權援引「開羅宣言」及「波茨坦宣言」，主張台灣屬於中國的一部分，對國際法律地位凌駕並取代上述兩宣言的《舊金山和約》偏偏逃避不談。隨著時間的經過、國際局勢與國內政經與社會環境的變遷，延伸出「台灣的國際法律地位是已定或未定？」、「台灣是不是中國的一部分？」以及「台灣是不是一個國家？」等錯綜複雜的爭議。

有關台灣國際法律地位的討論，1967年我以Yale Law School研究員的身份，與耶魯大學恩師拉斯威爾（Harold D. Lasswell）教授合著一本主要以美國及其他國際人士為對象的學術著作——*Formosa, China and the United Nations: Formosa in the World Community*。我們提出「台灣地位未定論」——強調日本根據《舊金山和約》放棄對台灣澎湖的一切權利及領土要求，台灣由日本脫離，但並沒有指定任何受益國，台灣的法律地位懸而未決。我們認為根本解決台灣歸屬的問題，除了聯合國採取「一台一中」方案解決中國代表權的問題，同時應促成台灣人民公投決定自己的前途。

1971年，隆志出版《台灣的獨立與建國》一書，1970年代在海外廣為流傳。該書主張台灣的法律地位未定，台灣不是中國領土的一部分；台灣問題是國際問題，聯合國應促成由台灣人民公投決定自己的前途。1972年2月美國尼克森（Richard M. Nixon）總統訪問中國，美中發表「上海公報」，其中提到「美國『認知』（acknowledge）中國的立場——台灣海峽雙邊的所有中國人都認為中國只有一個，台灣是中國的一部分。美國政府對此一立場不提出異議。」我與耶魯法學院的同事W. M. Reisman教授乃隨即合作，共同發表*Who Owns Taiwan: A Search for International Title*的論文，及時刊載於同年3月的*Yale Law Journal*，再度強調台灣的國際法律地位未定，應適用人民自決的根本原則，由台灣人民公投決定。

1991年，隆志應邀在空前盛大的美東台灣人夏令營發表「島國台灣地位的進化與退化——舊金山和約四十年後」的主題演說。演說的結論是「台灣的國際法律地位過去未定，但是，1991年台灣的國際法律地位已定」。主要的論述如下：1952年《舊金山和約》生效，日本放棄對台灣的一切權益，台灣的法律地位未定，這是個人1971年的看法。但是世界在變，台灣也在變，1991年《舊金山和約》簽訂四十週年再來探討台灣的法律地位與將來的問題，表面上看起來《舊金山和約》四十年來都在原地踏步。其實，日本放棄後的台灣，台灣的國際法律地位暫時懸而未定的理由，是因為當時在蔣介石政府軍事戒嚴統治之下，根本沒有得到台灣人民的同意，其統治基礎非常薄弱，既無正當性，也沒有合法性。1987年台灣政府解除長達三十八年的戒嚴威權統治，隔年李登輝繼任為總統，推動台灣民主化、本土化的政治改革，台灣人民開始參與自己政治命運的決定，並主導台灣經濟、社會、文化制度等方面的發展，充分符合《聯合國憲章》所強調人民自決的原則，也符合兩大國際人權公約——公民與政治權利以及經濟、社會與文化權利——對人民自決權利所下的定義。換句話講，一塊領土的人民可以自由決定自己的政治地位，同時自由發展自己的經濟、社會與文化制度。確確實實，台灣的國際法律地位在日日的蛻變中，慢慢的有形的、無形的脫胎換骨，在1991年台灣的國際法律地位可說是由「未定」演進為「已定」。在此進化的過程中，也有拆後腳的退化反動力量——中國國民黨政權以中國的法統自居，而不認同台灣，使台灣主權獨立國家的地位，名正言順的發展與確立，受到不少阻礙。

2015年，Oxford University Press出版隆志的《當代國際法引論》第三版：*An*



Introduction to Contemporary International Law: A Policy-Oriented Perspective, Third Edition。在該書第二章討論「國家」相關問題的最後一節，對於台灣是不是一個國家？我拋磚引玉，提出台灣已經進化為一個國家的理論——在《舊金山和約》於1952年生效時國際法律地位未定的台灣，經過五、六十年的演變，民主化與本土化的轉型，落實主權在民、有效人民自決（Effective Self-Determination），已經進化為一個國家。台灣是台灣，中國是中國（中華人民共和國），台灣與中國是兩個互不隸屬的國家。基於台灣人民有效自決的「國家進化論」得到不少「創見、精闢」的好評。尤其，承蒙 Oxford University Press 的鼓勵，乃以台灣國家進化論為中心思想加以闡述發揮成冊，2016年由 Oxford University Press 出版 *The U.S.-Taiwan-China Relationship in International Law and Policy*（英文版發行後，隆志與牽手千壽共同翻譯了漢文版——《美國、台灣、中國的關係：國際法與政策觀點》——由台灣新世紀文教基金會於2018年出版，列為新世紀智庫叢書^⑨。）該書主要的論述除了援引「台灣地位未定論」，也強調國際法不是靜止不動的，檢視台灣國際法律地位的演進，必須根據變動的環境條件與當代國際法的相關原則，隨時重新評估所得的結論。因此，過去是真實確切的，今天未必是真實確切的，不可緊抱著過時的事實或觀點。我們探討台灣的國際法律地位，不應該在關鍵的分析忽略聯合國所一再申明「人民有自行決定其政治命運，追求經濟、社會、文化的發展與排除外來干涉的權利」的根本原則。所以，我提出「國家進化論」——由國際法的觀點來看，自1895年以來，台灣並不是中國的一部分。今日，台灣隨著時代的進展，國內外情勢不斷的演變，推動民主化與本土化的政治改革，落實主權在民的精神與人民的有效自決，使台灣由被軍事佔領地進化為一個主權獨立的國家。

2019年，隆志再發表《台灣國家的進化與正常化》，該書是1971年《台灣的獨立與建國》發表後，另一本順應世界與台灣變化發展的大潮流，承先啟後，集多年大成的漢文著作。本書著重在三個重要議題的討論，分別是台灣國際法律地位的探討、台灣國家進化歷程的研究、以及台灣如何走向國家正常化，為促成台灣成為一個正常化的國家，提出一個更為純熟、完整的國家論述。在此要特別指出，台灣已進化為一個國家，但還不是一個正常化的國家，要解決這個核心問題，需要透過台灣正名、制訂台灣憲法、以台灣之名加入聯合國以及培養正常化國家國民的意識、涵養與氣度來促成。

貳、《舊金山和約》的時空背景

1895年清朝與日本爆發甲午戰爭，清朝戰敗簽訂《馬關條約》，將台灣與澎湖「永久割讓」給日本，台灣成為日本的殖民地長達半世紀之久。

二次大戰末期，台灣的將來是幾個同盟國關切的重要議題。1943年美國、英國與中國三國領袖共同發表「開羅宣言」提到：「第二次世界大戰結束之後，所有日本從中國奪取的土地，如滿州、台灣、澎湖都將歸還中國」；隨後，1945年美國、英國與蘇聯三

國領袖又在波茨坦會晤，會後發表「波茨坦宣言」重申「戰後開羅宣言必將實施…」。

1945年8月，日本宣佈無條件投降，第二次世界大戰結束。太平洋聯軍統帥麥克阿瑟將軍授權台灣地區由蔣介石領導的中華民國政府代表美國、英國、蘇聯及其他盟國接受日本的投降。1945年10月25日，蔣介石的中華民國軍隊代表盟軍軍事佔領台灣，不是取得台灣的主權，但是中華民國就對外宣示台灣已經回歸中國。1949年中華民國蔣介石政權在中國大陸內戰失敗逃難來到台灣，原本代表盟軍軍事佔領治理台灣的蔣介石政權，搖身一變成為外來流亡政權，對台灣進行非法、沒有正當性的軍事戒嚴威權統治。

1950年6月韓戰爆發，為了維持遠東局勢的穩定，美國及其他盟國認為需要立即結束與日本在國際法上交戰敵對的關係。因此，1951年在美國舊金山召開對日和會，當時中國大陸因國共內戰的關係，盟國之間對於中華民國政府與中華人民共和國政府何者有資格代表「中國」缺乏共識，所以中華民國與中華人民共和國都沒有被邀請參與《舊金山和約》的簽訂。《舊金山和約》僅指明日本放棄對於台灣與澎湖的主權，但完全沒有提起台灣與澎湖的歸屬國。顯然，這個省略是1951年參加舊金山和會各國代表的共識，他們根本沒有表示將台灣歸屬中華民國或中華人民共和國的意思。

參、《舊金山和約》有關台、澎領土處分的內容

《舊金山和約》第2條是台灣、澎湖的領土條款，白紙黑字清楚載明——「日本放棄其對於台灣及澎湖群島之一切領土主權、權利與要求」，但是完全沒有指明日本放棄後台灣的歸屬國，當時的兩個中國——中華民國與中華人民共和國——都不是日本放棄的受益國。要之，台灣的真正歸屬未定，這就是台灣地位未定論的由來。

實際上，1951年參加舊金山和會的各國代表們多數的共識是：《舊金山和約》生效後，台灣的歸屬地位雖然暫時未定，但是應該在適當的時機，依《聯合國憲章》的宗旨及原則——也就是「不使用武力」與「人民自決」的原則——來決定。顯然，在聯合國主持下舉行公民投票，由台灣住民決定台灣的何去何從，是解決台灣領土歸屬的問題，最理想而又被期待的方案。可惜，在國際局勢的演變與台灣政治發展的限制下，一直沒有為解決台灣未定的地位舉行任何國際性的公民投票。

隔（1952）年4月28日《舊金山和約》生效當日，日本政府與在台灣的中華民國政府簽訂《中日和約》（以下簡稱《台北和約》），對於台灣與澎湖的處置，明訂於第2條：「承認西元1951年9月8日在美國舊金山簽定的對日和平條約第2條，日本已放棄對台灣、澎湖群島與南沙群島及西沙群島之一切權利、主權與要求」。顯然，日本嚴格遵照《舊金山和約》規定放棄台灣、澎湖，而沒有規定台灣的歸屬國——既不屬於中華民國也不屬於其他任何國家——儘管中華民國代表一再要求指明「中華民國」為歸屬國。同樣，1972年日本與中華人民共和國雙方簽定建交公報，依然受到《舊金山和約》的法律拘束，無法改變台澎的主權及國際法律地位。



肆、台灣國際法律地位的不同觀點

台灣自古以來並不是中國不可分割的一部分。事實上，數百年來的台灣歷史自原住民到漢人，台灣歷經荷蘭與西班牙殖民帝國、鄭氏王朝與清朝的統治。1895年清朝在甲午戰爭失敗，簽署《馬關條約》將台灣與澎湖永久割讓給日本。法律上，台灣成為日本的領土長達五十七年，直到《舊金山和約》生效，日本放棄台灣、澎湖的領土主權，台灣的法律地位未定。

1945年8月日本投降，盟軍統帥授權以蔣介石為首的中華民國軍隊，代表盟軍軍事佔領台灣，台灣成為盟軍軍事佔領下日本的領土。1949年10月中華人民共和國成立，蔣介石政權因國共內戰失敗逃到當時仍屬日本領土在台灣，蔣介石政權搖身一變成為外來的流亡政權，對台灣進行長達三十八年非法、沒有正當性的軍事戒嚴威權統治——既沒有取得台灣的主權，也沒有台灣人民的同意。1987年台灣解除戒嚴，隔（1988）年李登輝繼任總統之後，積極推動國會全面改選、總統直選等民主化與本土化的改革，落實台灣人民自決，台灣轉型成為一個主權國家。

上述這一段台灣內外政治環境的發展過程，使台灣的國際法律地位出現不同的詮釋，大致上可以歸納為以下三種：

一、台灣的國際法律地位早已決定，台灣屬於中國

中國國民黨政權與中國共產黨政權都主張台灣是他們的領土，只是他們各自有不同的論述。基本上，中國國民黨根據「開羅宣言」表示要將日本侵佔中國的台灣、澎湖等歸還中國，並由「波茨坦宣言」確認。所以，中華民國軍隊於1945年接受日本的投降以及佔領接管台灣時，台灣就已經回歸中國（中華民國）。至於，中華人民共和國則從台灣自古就是中國不可分的一部分，中華人民共和國繼承「中華民國」有關台澎的權利，以及聯大2758號決議，宣稱台灣屬於中國（中華人民共和國）。

事實上，「開羅宣言」與「波茨坦宣言」是同盟國基於戰爭的勝利與軍事合作的需要，所共同發表的片面政策性聲明，並沒有領土所有國日本的參與，其國際法的效力大有問題。另外，《舊金山和約》不但有當時戰勝的同盟國參加，戰敗國日本也有參與，並得到日本明確放棄台灣、澎湖列島的承諾。顯然，在國際法上《舊金山和約》的位階凌駕並取代「開羅宣言」與「波茨坦宣言」。所謂台灣屬於中國一部分的說法，根本禁不起考驗。

另外，1971年聯合國大會通過2758號決議，驅逐蔣介石的代表，中國的聯合國席位由中華人民共和國所取代。聯大第2758號決議主要在解決聯合國中國代表權的問題，而不是台灣的主權問題——既沒有決定台灣是中華人民共和國的一部分，也沒有授權中華人民共和國在聯合國代表台灣及台灣人民。該決議完全沒有提到台灣。不過，中華人民共和國別有用心，一再援引2758號決議，滿口謊言企圖誤導國際社會接受台灣是中國一部分的說法，引起會員國強烈的抗議，同樣禁不起考驗。

二、台灣的國際法律地位過去未定、現在也未定

有關「台灣國際法律地位過去未定、現在也未定」的論述，主要是認為領土的轉移必須以正式的國際和平條約為根據。1951年二次世界大戰戰勝國與戰敗國日本簽定的《舊金山和約》，條文內容並沒有定明日本放棄台灣的歸屬國。對於台灣地位未定的說法，又分成「台灣主權屬於台灣人民」、「台灣主權屬於美國」等不同的主張。

三、台灣的國際法律地位過去未定、現在已定

支持「台灣的國際法律地位過去未定、現在已定」的主張者，認為根據《舊金山和約》日本放棄後的台灣，當時台灣的歸屬未定——既不屬於中華人民共和國，也不屬於中華民國。

《舊金山和約》生效後，台灣的國際法律地位雖然一度未定，但是隨著時間的經過進展，台灣與台灣人民並沒有被凍結在原地踏步。《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》的第1條都強調「所有人民都有自決權。他們憑這種權利，自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會與文化的發展。」上述兩項國際人權公約的主張，十分符合台灣發展進化的過程，雖然台灣人民並沒有在聯合國的監督下透過公民投票決定自己的前途，但是台灣人民打拚奮鬥，推動政治民主化與本土化的改革，落實有效的人民自決，使台灣的國際法律地位由未定蛻變進化為已定。（上述「台灣國家法律地位的不同觀點」的完整討論，請參閱個人2019年著作《台灣國家的進化與正常化》第參章）

伍、台灣國家進化論

台灣國際法律地位的爭論，牽涉到國際法與國際政治的層次。因此，在議題探討過程中，不可忽略歷史發展的事實、國際政治情勢的演變、國內外政治發展的現狀，台灣人民的意志與力量，再加上適用動態的國際法本質與原則，才能避免陷入相互矛盾的困境，作出一個比較圓滿周延的解釋。

2015及2016年隆志提出「國家進化論」——強調由國際法的觀點來看，自1895年以來，台灣並不是中國的一部分，中華人民共和國於1949年成立，到今日（2022年）已經七十三年，連一日都沒有統治過台灣。今日，台灣是經歷持續的演進過程而成為一個國家，與中國互不隸屬。台灣歷經持續的發展過程，透過人民的有效自決，演進成為一個主權獨立的國家。這個進化的過程，可以分為以下四個重要階段：

- （一）1895年到1945年：1895年清帝國根據《馬關條約》將台灣的領土永久割讓給日本。依據當時的國際法，這是領土有效的轉讓，台灣是日本統治的領土。
- （二）1945年至1952年：根據盟軍統帥麥克阿瑟將軍的授權，蔣介石的中華民國軍隊代表盟國進行軍事佔領（military occupation）台灣，而不是取得台灣的



主權或所有權。

1949年10月，中華人民共和國在北京成立，中華民國蔣介石政權流亡來到台灣，進行長達三十八年的非法軍事戒嚴統治。就法律而言，1949年台灣是盟軍軍事佔領下日本的領土，而敗逃來台的蔣介石政權僅是一個國際法上不具合法性的外來流亡政權。

(三) 1952年到1987年：1952年《舊金山和約》與《台北和約》生效，日本正式放棄後的台灣繼續處於中華民國蔣介石政權非法軍事佔領之下，台灣的國際法律地位未定。

(四) 1988年至今：1987年台灣解除長達三十八年非法戒嚴，隔(1988)年1月蔣經國去世，李登輝繼任為總統，開啟民主化與本土化的政治改革、中華民國台灣化。1991年終止動員戡亂時期之後，先後完成國會全面改選、總統直選與政黨輪替等階段性工作，達成有效的人民自決，落實主權在民，為台灣民主的鞏固與提升注入無窮的能量。

總之，台灣進化的第四階段代表台灣人民行使有效自決而進化為一個主權獨立國家的過程。正是在這一個持續發展的時期，台灣人民辛苦打拚奮鬥，發展獨特的政治、經濟、社會與文化制度，有效落實《聯合國憲章》與兩大國際人權公約第1條第1項所宣示的「人民自決原則」，台灣決定自己的政治地位，發展獨特的經濟、社會與文化制度，使台灣由被軍事佔領地進化為一個主權獨立、民主自由的國家。台灣具備國家的所有要件——人民、領土、政府及與外國交往的權能。顯然，台灣與中國是兩個互不隸屬的國家。

陸、台灣國家正常化需要打拚的大工事

根據1933年締結的《蒙特維多國家權利與義務公約》，一個國家作為國際法人應具備四項實質要件，包括：永久性的人口、一定界限的領土、有效統治的政府以及與他國交往的權能，台灣具備上述一個主權國家的四項要件。依照國際法，一個國家不分大小、強弱、貧富，也不受承認國或邦交國多寡的影響，在法律上都具有平等的國際人格，享有國家主權及獨立性。

2019年隆志發表《台灣國家的進化與正常化》一書，探討台灣雖然已經是一個主權獨立的國家，但是還不是一個正常化國家的議題。台灣要成為一個正常化的國家，有真多需要大家作伙打拚的大工事，包括：

(1) 制定台灣憲法，國家正名憲法化：由於台灣在演進成為一個國家的過程中，還沒有產生一部真正自己的憲法與國號，始終無法解決內部認同的混淆，國際上對台灣是不是一個國家仍有爭論。一個國家與個人一樣，都有自己的名稱，這是基本的權利。在中華民國台灣化的過程中，李登輝總統首先提出「中華民國在台灣」、陳水扁總統接續提出「中華民國是台灣」、「台灣、

中國，一邊一國」以及蔡英文總統最近提出的「中華民國台灣」，可視為凝聚國人共識的階段性作法發展，未來仍需要朝向國家正名憲法化，在憲法中明定「台灣」是我們國家的國號。如此一來，對內凝聚所有台灣人民認同台灣的共識，對外在國際社會明確宣示台灣與中國是兩個互不隸屬的國家，並激發人民堂堂正正以台灣為榮的自尊心與自信心。

- (2) 以台灣之名義加入聯合國及其體系下國際組織作為會員國，打破中共對內對外的謬論、惡宣傳——「台灣自古以來就是中國不可分割的一部分」，粉碎中國在國際社會對台灣的封鎖打壓。如此，才能促成台灣名正言順在國際社會積極參與貢獻，永續生存發展。
- (3) 培養正常化國家國民的意志、涵養氣度與自信心。包括事項：強化台灣國家意識、發展活潑的公民社會，鞏固民主自由人權的普世價值，落實轉型正義，促進族群融合，鴻展海洋國家的大洋精神——包容、寬大、團結、進取等等。（有關台灣如何成為一個正常化國家的完整討論，請參閱個人 2019 年所發表的著作——《台灣國家的進化與正常化》第捌章）

柒、由國家進化到國家正常化

七十年前《舊金山和約》生效後，使台灣的國際法律地位暫時未定。但七十年後的今日，經過台灣人民打拚奮鬥，歷經持續的發展過程，透過人民的有效自決，使台灣演進成為一個與中國互不隸屬、主權獨立的國家。

台灣雖然進化為一個主權獨立的國家，但還不是一個正常化的國家。就國家的構成要件與發展總體來看，台灣當然是一個主權獨立的國家——具備國家所有要件，富有活力生產力，展現人民堅強的意志與力量，及遠大永續的目標與願景。今日，全世界都以「台灣」稱呼我們，台灣在國際社會的好形象名聲日日上升，除了民主政治、衛生防疫、人道救援與人權保護的發展表現得到肯定，半導體與資通訊等高科技更是世界產業供應鏈非常重要的一環。台灣確是一個美麗的寶島，是我們天生的本名，我們要加以珍惜再珍惜。我們要擺脫「中華民國」、「Chinese Taipei」等等過時虛幻名號的糾纏，以脫離「台灣是一個國家，又不像是一個國家」的困境。

台灣要成為一個正常化的國家，就應該名正言順，正正堂堂，運用智慧，鼓起勇氣，制訂台灣憲法、國家正名憲法化，以台灣是一個愛好和平的國家之身分成為聯合國及其相關組織的會員國、以及培養正常化國家國民的意志、涵養氣度與自信心。

台灣在當前快速變動的國際社會愈來愈受到重視，台灣人民的自信心日日增加，我們要同心協力，眾志成城，使台灣成為一個真正屬於台灣人民、名實合一、在世界永續發展的正常化國家。◆