



解讀巴勒斯坦爭取入聯的國際法意涵

●廖福特／中央研究院法律研究所副研究員

●陳雪琴記錄整理

前言

巴勒斯坦（Palestine）申請加入聯合國的國際法意涵，主要可分為以下幾個層面來探討：（一）國家如何形成；（二）國家形成之後，如何與其他國家進行互動以及加入國際組織。

壹、國家形成

一、客觀要件

就國際法而言，有關國家的形成最重要的是客觀要件。國家形成的客觀要件，主要是根據《蒙特維多國家權利與義務公約》（Montevideo Convention on Rights and Duties of States）的規定——一個主權獨立的國家必須具備四個要件：（一）一定界限的領土；（二）固定的人口；（三）獨立自主的政府；及（四）與他國交往的能力。

從上述四項要件來看巴勒斯坦，出現一個很弔詭的現象。對於客觀要件而言，個人認為首先要探討的問題應該是領土，亦即決定領土的大小之後，才能再決定人民的總數是否能確認，以及政府的模式是什麼，最後才是探究其在國際法上應負擔什麼樣的責任。

巴勒斯坦的領土在哪裡？至目前為止，仍是一個無解的問題。巴勒斯坦自己對外宣稱的領土範圍與其實際佔有的領域，其實兩者之間存在著一些衝突性；換言之，巴勒斯坦自己所認知的領土比實際控制的領土範圍還大，其中包括耶路撒冷城（Jerusalem）與其它領土。

巴勒斯坦在國家形成的過程中，面臨最大的問題就是領土的問題。事實上，巴勒斯坦自己所宣稱的領土，其實有很大一部分是被以色列（Israel）所佔領。照理說巴勒斯坦



不一定符合一定界線的領土這項客觀要件，如果領土無法確定，再試問巴勒斯坦的總人口數究竟有多少？這問題又該如何回答？則變成難以處理的問題。

其次，現在的巴勒斯坦有沒有政府的存在？不論是從以前的「巴勒斯坦解放組織」（PLO），或是轉變為目前的「自治政府」。國際法對於「政府」的定義相當清楚，不僅僅是自己擁有獨立的主權，且可以對外代表領土上的所有人民，行使對外交往關係的政治實體。假使無法獨立自主，必須依賴其他國家協治理，或是另有中央政府而本身僅是地方政府的性質，都不能算是國際法上的「政府」。

二、主觀要件

雖然巴勒斯坦在國家形成的客觀要件上有一些瑕疵或爭議性，但是國際法上對於國家的形成，另有一項「主觀要件」這是我們較少討論的部分。「主觀要件」所涉及的在於人民是否要成立一個國家？

以波多黎各（Puerto Rico）為例，理論上波多黎各可以成為一個獨立的國家，但是波多黎各人民透過公民投票表達希望成為美國的第五十一州的意願；此外，英國也有一些殖民地理論上他們都具備成為獨立國家的條件，但也都以公民投票表達仍想要繼續作為英國殖民地，而不願意追求獨立的意願。其他還有加勒比海島嶼，他們也是想維持目前高度自治的環境，繼續扮演避稅天堂的角色。

三、主、客觀要件相互運用

個人認為欲探討國家形成的課題，必須同時納入主、客觀的要件相互運用，才不至於產生以偏概全的盲點。雖然巴勒斯坦國家的形成在客觀條件上有些爭議，但其國家形成的主觀要件卻是非常堅強。巴勒斯坦人民想要建立一個主權獨立的巴勒斯坦國，不論是從1960年代開始到1988年後宣布巴勒斯坦獨立建國，雖然其領土範圍不完全，巴勒斯坦人民追求獨立建國目標的意志卻是不容質疑。

再來，我們要討論為什麼巴勒斯坦要加入聯合國成為會員國？其前提是，巴勒斯坦要對外宣稱自己是一個主權獨立國家。剛才提到二個國際法上有關國家形成的要件，其實二者是可以互動——也就是主觀要件有時候是可以影響客觀要件的變化。換言之，巴勒斯坦可以對外宣稱獨立建國之後，再慢慢解決所有領土的問題。其中最重要的條件，乃在要成為一個主權獨立國家的決心。如此一來，才會有超過一百個國家願意承認巴勒斯坦為一個主權獨立的國家，這是我們探討巴勒斯坦國家的形成，不可迴避的重點。

四、對巴勒斯坦申請入聯的觀察

基本上，由巴勒斯坦獨立建國的案例，可以作為探討台灣地位的問題。或許普遍皆認為台灣的問題和巴勒斯坦很相似，但仔細分析其內容卻剛好與台灣的現狀相反。怎麼說呢？台灣符合國家客觀的構成要件，如台灣、澎湖、金門與馬祖符合一定界線領土的



要件，台灣的領土上也有二千三百萬的人民，我們有民選的政府，而政府也是獨立行使主權，完全不受其他國家或政府的操縱，可以承擔國際法上的義務。照理說台灣在各方面都符合國際法上形成國家客觀的要件，但奇怪的是，台灣從來沒有對外表示以台、澎、金、馬作為一個主權獨立國家的立場。對此，英國劍橋大學的國際法學者克洛福（James Crawford）教授，也曾說台灣到目前為止不是一個主權獨立的國家，我認為他所說的就是國家形成的主觀要件之欠缺。

台灣從來沒有正式對外宣布要作一個主權獨立的國家，1999年李登輝前總統提出「特殊國與國」的關係。嚴格而言，這是李前總統接受記者的訪談內容而已，很難被視為國家元首真正對外宣布獨立的方式。到了阿扁總統執政時期，阿扁總統也只是口頭說說，直到2007年真正以台灣名義申請加入聯合國作為會員國。嚴格來說也只有行為表示台灣要作為一個主權獨立的國家，但後續並沒有進一步更確定的作法。2008年馬英九上台之後更不用說了，馬政府提出「一個中國，各自表述」的說法，更凸顯其保守落伍的心態，對於台灣主權地位的凸顯並沒有幫助。

到目前為止，台灣和巴勒斯坦最大差異之處在於國家形成的主觀要件，台灣人民對於台灣確實是以台、澎、金、馬作為一個主權獨立國家的意志表達並不明確。因此，台灣要成為一個國際法上的國家，需要經過幾個階段，首先是要符合國家形成的客觀要件；其次是有國家主權。台灣人民要清楚表達台灣是一個主權獨立的國家，才能慢慢得到其他國家的承認，進而與巴勒斯坦一樣，爭取加入聯合國為會員國，縱使如超級強國美國或是以色列想要阻擋也擋不住，因為巴勒斯坦已經得到一百個以上的國家，承認其為主權獨立的國家。由巴勒斯坦的案例來看，這種國家形成的過程是循序漸進慢慢地進行的。

台灣目前最欠缺的是在國家形成的主觀要件。如果台灣人民不明確對外表示台灣是一個主權國家，其他國家是不會承認台灣主權獨立的地位。馬政府提出「一個中國，各自表述」的說法是和過去一樣，最近談論到聯合國於1971年所通過的第2758號決議，也再度回到有關「政府承認」的範疇，而不是「國家承認」的問題。

我們看到巴勒斯坦大張旗鼓要申請加入聯合國為會員國羨慕不已，卻忽略台灣人自己應該反思，我們在主觀上是不是堅定表達過台灣要作為一個主權獨立國家的意志。

貳、國家形成後之國際互動

成為一個主權獨立的國家後，其他國家是否會接受並承認？這是每一個新而獨立的國家都會面對的課題。



一、得到國際社會其他國家的承認

一般而言，任何國家對外正式宣布建國之後，不可能馬上就得到一百多個國家所承認。1988年巴勒斯坦剛宣布獨立時，也是先得到周圍阿拉伯國家的承認之後，才逐漸被其他一百多個國家所承認，科索沃（Kosovo）爭取獨立建國亦然，國際社會各國承認科索沃為一個主權獨立國家的國家，也都是慢慢累積而成的。

二、解決敵對兩國之間的問題

只要巴勒斯坦宣布獨立，一定會引來以色列的反對；當初科索沃宣布獨立時，塞爾維亞（Serbia）不也是表示反對？如果被敵對的國家願意承認自己本身也是為主權獨立的國家，那麼雙方就不會是死對頭。

以、巴衝突的解決，有人提出「兩國解決方案」（two-state solution）。對此，需要從更寬廣的面向去看，以、巴衝突的化解的確涉及本質上的問題，需要雙方進行協調，但這或許透過國際社會集體的力量，才能真正解決問題。換句話說，以、巴衝突的解決，不應只是雙方溝通好即可這麼簡單。以科索沃與塞爾維亞為例，如果這兩個國家可以協調達成和平的共識，國際社會並沒有其他特別的意見，事實上真的要兩國達成協議，恐怕不是這麼簡單，不知要等到何年何月。因此，科索沃採取的作法是一方面與塞爾維亞進行溝通，但另一方面則不放棄向國際社會傳達科索沃要成為一個主權獨立的國家，絕對不是消極等待與塞爾維亞溝通化解歧見。巴勒斯坦也採用同樣的方法，一方面積極與以色列展開談判，另一方面也要在國際上提出獨立建國的主張，或尋求國際上支持的力量。

反觀，台灣也面對同樣的困境。馬政府常向國人講，一旦台灣與中國和好，不只雙邊緊張對立的關係會立刻獲得改善，也可以確保台海的和平，不會發生戰爭。事實上，台海情勢的發展並不如馬政府所講的那麼單純。中國是一個大國，它在地理位置上與台灣隔著台灣海峽遙遙相望，中國的一舉一動皆會對台灣造成影響，這是台灣無法迴避的問題。在此所謂「兩國解決方案」，對台灣而言，不僅只是面對中國進行談判而已，我們也要向國際社會明確表達，台灣是一個有別於中國主權獨立的國家。

三、巴勒斯坦申請加入聯合國問題

這次巴勒斯坦申請加入聯合國為會員國所產生的問題，主要是來自於美國的反對，因為美國的立場是支持以色列的，美國是安理會的常任理事國，只要美國行使否決權，巴勒斯坦便無法成為聯合國的會員國。

不過聯合國安理會的常任理事國要行使否決權，必須要顧及很多事情，美國也在思考最好不要行使否決權，如果可以透過外交手段，用談判或其它方式來處理這個問題，最好不過。也有人質疑美國動用否決權的可能性有多高？一旦美國在處理巴勒斯坦入聯



案過度偏袒以色列時，恐將引起眾多阿拉伯國家的反彈，如此將失去更多阿拉伯世界的外交利益而得不償失。或許，美國會因此轉而要求以色列在巴勒斯坦入聯一事上放低姿態。

觀察最近國際新聞的報導，美國並不是百分之百支持以色列，美國歐巴馬總統曾表達支持巴勒斯坦建國的方案。對美國而言，只要以色列與巴勒斯坦雙方不要發生衝突，美國可以獲得最大的利益，雙方也可以得到自己想要的利益，那就是巴勒斯坦可以完成建國並加入聯合國的目標，同時對以色列造成的損失也不會太大。由此可見，美國不一定要動用否決權，有可能與巴勒斯坦進行談判，美國同意先不動用否決權，但是巴勒斯坦要繼續與以色列進行協商，並延後申請入聯的時間，共同討論出大家都可以接受的妥協方案。

四、另一種選擇——申請成為國家級的觀察員

萬一美國仍決定在巴勒斯坦入聯案上動用否決權，巴勒斯坦或許可採取其他對策——改為申請國家層級的觀察員。巴勒斯坦目前是聯合國實體層級的觀察員，加上巴勒斯坦現在有一百二十個國家的外交承認，申請成為國家級的觀察員，並不需要經過安理會的表決通過，只要聯合國大會過半數的支持即可。由於巴勒斯坦成功的機會很高，美國很難向其他國家提出要求，不要投票支持巴勒斯坦成為國家層級的觀察員。

這次巴勒斯坦爭取入聯所採取的手段相當高明，一方面正式申請加入聯合國為會員國，這個挑戰性很高，不容易成功；另一方面，巴勒斯坦提出作為國家級的觀察員，至少在聯合國內透過這樣的方式，可以進一步確立巴勒斯坦是個主權獨立的國家。巴勒斯坦認為只要聯合國大多數會員國確認巴勒斯坦為一個主權獨立國家，他們才有力量再和以色列作進一步的談判。

結語：巴勒斯坦入聯對台灣的啟示

台灣在李前總統執政時代所採取的作法，是透過友邦要求聯合國設特別小組或委員會，檢討為何中華民國在聯合國沒有代表權。2000年政黨輪替之後，阿扁總統在第一任執政早期（2006年前）則是進一步要求檢討為何台灣在聯合國沒有代表權。直到2007年，扁政府才正式對聯合國說出「以台灣之名」申請加入聯合國作為會員國。

相較於巴勒斯坦，台灣並沒有足夠的政治基礎去申請入聯作為會員國，因為巴勒斯坦有一百個以上的國家承認其為主權獨立的國家。因此，台灣要申請成為聯合國會員國政治象徵性的意義大過實質性的意義。

事實上，台灣申請入聯存在兩個最基本的問題：（一）究竟台灣自己要不要主張自己是一個主權獨立的國家？（二）政治基礎的累積問題。



台灣未曾主張自己是一個主權獨立的國家，巴勒斯坦之所以得到一百個以上國家的承認，這不是短時間就能做到的。巴勒斯坦從一開始就強調要建國，等到對國際社會正式宣布成為一個主權獨立的國家，已經經歷過二、三十年，也慢慢累積不少政治基礎。

台灣目前要做的事，就是向國際社會公開表示自己是一個主權獨立的國家。我們必須從頭開始累積足夠的政治基礎，這是爭取其他國家外交承認的關鍵，進而有朝一日才有可能成為聯合國的會員國或觀察員、或是其他國際組織的會員國。

縱使台灣的主權地位沒有明顯向上提升，至少也不能向後倒退。如果像馬政府接受中國的安排，以觀察員的身分出席世界衛生大會（WHA）是不能被接受的。我相信有關台灣派代表出席世界衛生大會的密件，幾年之後一定會被公開，而且公開後也一定會被中國拿來當作證據，以證明台灣已經承認是中國的一部分，願意接受中國的安排以觀察員的身分參加世界衛生大會。

總之，台灣雖然被重要的國際組織排除在外，但並沒有影響台灣作為一個主權獨立國家的地位，一旦台灣的主權地位倒退嚕之後，想要再恢復主權獨立的地位，將會是困難重重。◆