

南華大學

亞太研究所

碩士論文

從主權、承認及繼承論述「一個中國」原則

Discussing the principle of "One China" by sovereignty, recognition and succession



研究生：劉傑立

指導教授：張亞中 博士

中 華 民 國 九 十 二 年 六 月



# 目 錄

中文摘要.....	1
英文摘要.....	2
<b>第一章：緒論.....</b>	<b>3</b>
第一節：研究動機.....	3
第二節：研究目的.....	5
第三節：研究方法與研究範圍.....	6
第四節：研究內容與研究架構.....	8
<b>第二章：「一個中國」原則探討.....</b>	<b>11</b>
第一節：「一個中國」的內涵與歷史發展.....	12
一、中華民國政府對「一個中國」論述的變遷.....	13
二、中華人民共和國對「一個中國」論述的變遷.....	25
第二節：「一個中國」與兩岸定位模式.....	30
一、「一個中國原則」與分裂國家論述.....	30
二、整合理論模式.....	35
小結.....	41
<b>第三章：「主權」與「一個中國」原則.....</b>	<b>46</b>
第一節：兩岸「主權」探討.....	48
一、國際法對主權的定義.....	48
二、主權分割與「一個中國」.....	50
三、主權與主權權利.....	54
第二節：「一個中國」的主權與兩岸的主權權利.....	58
一、中華民國對主權的主張.....	58
二、中華人民共和國對主權的主張.....	62

三、台獨論述與主權.....	64
第三節：化解兩岸對於主權的爭議.....	68
一、「整個中國」與「第三主體」的概念.....	68
二、全球化與國家主權的走向].....	71
小結.....	74
<b>第四章：「承認」與「一個中國」原則.....</b>	<b>77</b>
第一節：國際法「承認」的意義與種類.....	78
一、國家承認與政府承認.....	80
二、國家承認的理論.....	82
三、政府承認的理論.....	84
第二節：兩岸「承認」與「一個中國」問題.....	85
一、中華民國的立場.....	86
二、中華人民共和國的立場.....	89
三、國際社會的立場.....	89
第三節：承認與外交.....	96
一、台灣外交的困境.....	96
二、國際社會對兩岸的承認.....	102
小結.....	105
<b>第五章：「繼承」與「一個中國」原則.....</b>	<b>109</b>
第一節：國際法有關「繼承」的概念.....	110
一、國家繼承.....	110
二、政府繼承.....	111
第二節：國際法的「繼承」探討「一個中國」的意涵.....	113
一、「中國」是否已經分裂？.....	113
二、「不完全繼承」及「未完成繼承」.....	116

三、兩岸的統一與繼承.....	119
第三節：國際法與憲法的爭議.....	120
一、台獨論述與國家繼承.....	120
二、國際法與憲法不同的觀點.....	121
第四節：分裂國家與繼承理論.....	123
一、內戰理論.....	123
二、完全同一理論.....	124
三、國家核心理論（縮小理論）.....	127
四、部分秩序理論.....	129
五、分割（分離）理論.....	131
小結.....	134
<b>第六章：結論.....</b>	<b>138</b>
<b>參考資料.....</b>	<b>146</b>

## 摘要

「一個中國」在 1971 年以前就是中華民國，甚至在 1990 年代以前，「一個中國」仍然是兩岸相同的目標。隨著台灣威權體制的瓦解，社會日愈民主化及公民社會的形成，台灣民眾對於國家的認同卻愈趨分歧，呈現出來的即是統、獨意識形態之爭。統獨之爭不但造成國家認同的模糊，也造成國內政治及兩岸關係的緊張。終至 1999 年 7 月李登輝提出兩岸是「特殊的國與國關係」，中華民國政府正式放棄了「一個中國」原則，兩岸溝通協商的大門也就此關閉。而當中華民國政府不再堅持「一個中國」立場後，「中華民國在台灣」究竟是怎樣的「政治實體」，「中國」、「中華民國」和「中華人民共和國」三者間的關係如何明確的釐清，實為現今台灣社會重要課題。

本文主要目的即在於以國際法的學理探討兩岸關係中最具爭議的「一個中國」原則，首先對於兩岸近年來對於「一個中國」的涵義解釋的變化，其變化的雖然結合了歷史恩怨、國際政治、國內政治複雜因素，而歸結原因即是雙方對於「一個中國」的主權爭議。而一個國家主權又牽涉到國際法對於國家或政府變遷所做的「承認」與「繼承」的規定。兩岸關係之複雜，即因為不僅是國家或政府的繼承關係，也涉及到國際社會對於兩岸承認問題。這也使得兩岸從過去因意識形態不同的軍事對抗，轉變為在國際社會的外交戰爭。作者認為兩岸應從「一個中國」的領土主權原則出發，中國的主權屬於全體中國人民，兩岸政府應清楚區分「國家繼承」、「政府繼承」和「國家承認」、「政府承認」之不同，依據國際法理清晰的法律用語加以解釋，若是兩岸皆偏執一隅，便不可能正確的理解「一個中國」的原則與兩岸政府之間的關係，兩岸之間爭執多年的「主權」問題也不可能獲得有效的解決。

關鍵詞：一個中國、主權、承認、繼承

## Abstract

There are no doubt that “ One China ” is the Republic of China ( ROC ) before 1971, and “ One China ” is still the same objective across the Taiwan Strait before 1990s. To follow Taiwan authoritarianism to disintegrate and society gradually democratize to form civil society, therefore Taiwan people have different “ national identity ” viewpoints, including unification or independence with mainland China . So cause “ national identity ” was obscured and across the Taiwan Strait Relations tension. After Lee Teng-hui raised “ special state to state relationship ” between ROC and PRC on July 1999, “ One China ” principle was formal abdicated by the ROC government then both side dialogic door was closed meanwhile. Therefore, how to divide relatively into among “ China ” and “ Republic of China ” and “ People’s Republic China ” is an important issue after the ROC government to give up “ One China ” principle at today.

This paper main purpose advocates the theory of “ International Law ” to explore “ One China ” principle issues between the ROC and PRC - sovereignty dispute. Also a national sovereignty to get involved some rules of International Law “ recognize ” and “ succession ” . Between across the Taiwan Strait complex relations including the problem of national or government succession and international society recognize. In other words, these problems cause across the Taiwan Strait from military against past to today’s diplomacy war. Author thinks to restart dialog between across the Taiwan Strait should correspond with principle of “ One China ” territory sovereignty, China’s sovereignty is belong to whole Chinese people, ROC and PRC governments should clear to divide into “ state succession ” and “ government succession ” , “ state recognize ” and “ government recognize ” .According to the International Law rules to explain, across the Taiwan Strait can not correct to realize “ One China ” principle and governmental relations if both sides have different opinions, will cause China’s sovereignty problem can not gain effective to solve.

Key words:One China,sovereignty,recognize,succession

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

回溯中國近代百餘年的歷史，清末滿清的積弱、國力衰薄，遭受帝國主義列強的欺凌、瓜分，淪為次殖民地的命運。中、日甲午戰爭，造成台灣與大陸分離，民國始成，歷經北伐、抗戰，台灣回到祖國懷抱。不到四年時間，國、共兩黨的武裝對抗，國府播遷台灣。隔著台灣海峽，五十餘年來兩岸仍處於隔海分治的狀態。

兩岸因國共鬥爭造成的分裂、分治事實，從軍事武力對抗、對峙低盪、到和平統戰、外交抗衡，纏鬥五十餘年。海峽兩岸的關係自從中共在 1979 年起一連串的主動示好行動之後，確實使得雙方在敵對、仇恨的關係中緩和許多，特別是到了 1987 年中華民國政府開放探親之後，兩岸正式開啟隔絕四十餘年的接觸。兩岸關係突然熱絡，各項交流活動歷年都呈巨幅成長，兩岸經貿依存度逐年增加。另外，文教、學術、體育、傳播媒體等交流也愈加廣泛。此種關係的變化，促使兩岸之間在處理共同關切的事務上，必須直接的進行談判。然而，儘管客觀上有需要，主觀上也都有意願，但是在現實上隨著時間的變化和雙方內部領導人及民意的改變，雙方在政治性事務上的認知卻愈發相距遠去。千島湖事件、導彈危機、外交的打壓都加劇了兩岸人民心理隔閡，遂使台灣內部逐漸擴大要求獨立建國的聲音。贊成台獨者強調，台灣與大陸必須各自發展，以獨立方式解決台灣內部政治結構畸形與突破外交困境。

「台灣是一個主權（sovereignty）獨立的國家，國號是中華民國」，這句話是目前在台灣普遍被認同的觀點。但是再進一步追究時，就發現其中的問題；台灣如果是一個主權獨立的國家，那麼台灣是何時獨立成為國家的？台灣獨立紀念日是哪一天？是否有獨立宣言？如果中華民國是一個國家，以其政經發展的成果，

為何得不到國際社會普遍的承認？為何不能加入聯合國？如果台灣是一個主權獨立的國家，為何要與另外一個國家研議統一？況且是跟一個全世界唯一有敵意的國家——中華人民共和國；隨著台灣威權體制的瓦解，社會日愈民主化及公民社會的形成，台灣民眾對於國家的認同卻愈趨分歧，呈現出來的即是統、獨意識形態之爭。統獨之爭不但造成國家認同的模糊，也造成國內政治及兩岸關係的緊張。隨台灣歷經民主化後自主性要求的提高，相對在國際社會兩岸綜合國力的相對消長，在台灣自身定位不清楚的情形下，加上政治人物的宣揚，多數台灣民眾對兩岸關係的未來，選擇不統、不獨的「維持現狀」，以得過且過的心態漠視問題。但「維持現狀」本身就是不可及的事，並且統、獨是一種矛盾的概念，理論上不存在中間狀態，因此維持現狀必定只是一種過程且不可能長久維持。

反觀中共，以中國領土主權不容分割煽動其民族主義，以統一為其政權增加合法性的統治，故而堅決反對台灣獨立，在國際上處處打壓台灣的國際生存空間，並以各種文攻武嚇，言明不做出放棄武力犯台的承諾，打壓台獨聲浪。不幸的是，兩岸為自己目標所做的努力，都適得其反、事與願違。長此以往，不能不令人擔憂，兩岸的「和平」將會愈覺稀缺。

「一個中國」(one china)原則本是兩岸共同得堅持與認知(recognize)，因此得以展開兩岸的協商與談判。但是也因「一個中國」的認知差異擴大，導致兩岸中止會談，尤其是1999年7月李登輝總統提出「特殊的國與國關係」後，中華民國「一個中國」的政策受到對岸的強烈質疑，中共從此關閉了協商大門。雖然陳水扁上台後曾承諾新政府將不再提起「兩國論」，也在就職演說中釋放出善意，但是否認「九二共識」。2002年11月陳總統又說出「一邊一國」的言論，使中華人民共和國完全放棄在陳任內重啟協商大門的可能。

中華民國民主化後，多元的社會價值必會影響政府政策。「一個中國」原則不但成為朝野對立的焦點，更是台灣社會統、獨爭議之源。「一個中國」是否可

以憑一己之觀點加以闡釋，抑或是有法律、歷史及現實狀況的約制，遂成為本文研究之動機。

## 第二節 研究目的

中國之分裂，固然是由於內戰的結果，但是二次大戰後的東西冷戰格局，也因兩岸分屬不同陣營加深了雙方的敵意。兩岸在各自時空下發展，兩岸再不同的意識形態與政治制度主導下，發展出不同的社會制度、經濟規範，甚至社會結構、生活文化都有相當的差異，為中國的統一多了一層障礙。1989年蘇聯解體和德國的統一，為冷戰劃下句點。在亞洲的另一個分裂國家—南、北韓—也朝著緩和的路途前進，雙方在1992年同時加入聯合國，1997年金大中繼任總統後積極推動的「陽光政策」促成了兩韓最高領導人在隔絕四十五年後首次會面，同年的雪梨奧運，兩韓選手攜手進入會場的畫面，更是令人為之動容，金大中也因此獲得了2000年的諾貝爾和平獎。

「中國」、「中華民國」和「中華人民共和國」三者間到底是什麼樣的關係？是一國、二國亦或是三國？哪一個是國際法的主體？國家、國號與政府有什麼區別？如果台灣已是一個主權國家為何還有許多人要推動「台灣獨立運動」？而且還是以「公民」投票的方式。問題的產生與解決，本是運用學理及理性的探討，但是在台灣卻成為選舉時動員的力量及選戰的口號，在激情中的問題更加複雜化。

在1991年中華民國政府終止動員戡亂時期以前，在法理上兩岸仍處於軍事對抗的階段，雙方皆持「一個中國」原則，各自認為是代表中國的唯一合法政府。但從兩岸開始交流、接觸後所衍生的問題必須展開協商後，「一個中國」卻變得各說各話。

本文主要的目的即在於以國際法的學理探討兩岸關係中最具爭議的「一個中國」原則，首先對於兩岸近年來對於「一個中國」的涵義解釋的變化，其變化的主要因素即是雙方對於「一個中國」的主權爭議。「主權」本身就是一個模糊不清的概念，運用在政治層面時，經常對於不同的事務有不同的解釋。而國家主權依據又牽涉到國際法對於國家或政府變遷所做的「承認」與「繼承」的規定。兩岸關係之複雜，即因為不僅是國家或政府的繼承關係，也涉及到國際社會對於兩岸承認問題。這也使得兩岸從過去因意識形態不同的軍事對抗，轉變為在國際社會的外交戰爭。

### 第三節 研究方法及研究範圍

#### 一、研究方法

本文在於研究兩岸對於「一個中國」意涵及其變遷的過程，並以國際法的角度分析兩岸對於「一個中國」論述的約制。主要是由傳統研究途徑( tradition research approach )，及採用歷史學的角度，主要為資料之收集，運用其資料和方法，以描述政治變遷的始末。本文主要採用中華民國及中華人民共和國政府官方所出版或發表之文件、文書以及政府高層發表之意見為研究的依據，加以參考國內外相關學者的著作、報紙、期刊、雜誌作為資料研析的參考。此一研究途徑體現在本文探討自 1949 年以來兩岸對於「一個中國」因外在與內部環境改變，即為因應各時期環境而對「一個中國」轉變之探討。

研究方法第二層次，乃資料之處理，本文採用「文獻分析法」( document analysis )、「內容分析法」( content analysis )為主，及使用所蒐集之資料加以有系統與客觀的分析。另輔以「歷史分析法」( history analysis )與「比較分析法」( comparative analysis )，及對於現在與過去官方文書加以整理、歸納、比較，以區別其差異。本文在有關中華民國及中華人民共和國自 1949 年以來各自對於「一

個中國」之主張上，將從兩岸在各時期的相關文件做一分析，以對照及了解兩岸的觀點。作者對於相關文獻之分析，將藉由以憲法及國際法上的原理與原則，將兩岸政府對於「一個中國」涵義認知的歷史變遷加以評析。另外也闡述學者對於相關議題的意見及研究成果，從中檢視兩岸對於「一個中國」論述的法理意涵，並提出一些論者之見解，期能更了解兩岸在「一個中國」論述上的法理衝突問題。

## 二、研究範圍

本文在研究範圍與研究主題上有其限制，本文主題雖定為「從主權、承認與繼承論述『一個中國』原則」，就國際法上之主權、承認與繼承之相關議題探討研究，但國際法所牽涉範圍廣泛，本文不觸及國際法其他議題，因此本文對於一些研究上的限制必須加以釐清：

本文在研究時間上：兩岸雖然自 1949 年開始分裂分治，初期雙方基於「漢賊不兩立」的政策，但也都堅持「一個中國」的原則，也不會懷疑各自政府代表整個中國的合法性。1971 年中華人民共和國取代了中華民國在聯合國的席位後，「一個中國」就變得非常有爭議。1984 年鄧小平提出「一國兩制」，1991 年國統會成立，制定「國統綱領」後及接續的十餘年，是兩岸政府對「一個中國」涵義爭執最為紛擾的時間。是故，本文主要研究時間範圍著重於 1990 年代初期至 2002 年這段期間，兩岸對於「一個中國」涵義與認知的異同。

本文在內容範圍：本文研究範圍重點在於兩岸政府所發布的官方文書和領導人的言論對於「一個中國」的內容、演變、作為進行研究，以及台灣主要政黨對於「一個中國」的詮釋予以分析。至於外國政府或政要的觀點則不在本文研究範圍之內。至於牽涉到國際政治環境上，將以美國在兩岸紛爭上所扮演的角色為主，但主要重點也並不完全放在「美、中、台」三者的國際政治關係。只是探究

各時期兩岸對於「一個中國」立場之差異同時，所觸及當時國際政治環境作為說明。

本文在探討兩岸對於「一個中國」論述的認知，輔以國際法上的理論與實踐，以了解其中的法律與政治意涵，所引用學者的見解與研究成果時，必然涉及其個人政治主觀立場，但作者在引用學者見解及論點時，僅藉以更了解兩岸對於「一個中國」的問題與國際法相關理論間的關係，亦儘可能的陳述事實與法理間的關係，而不涉及個人政治上主觀立場。此外，對於兩岸終局狀態的研究與評估，本為研究兩岸關係的重要課題，但本文主要目的在於探討兩岸目前「定位」問題，故不討論兩岸未來最終解決方式的探討與預測。

#### 第四節 研究內容與研究架構

##### 一、研究內容

本文在探討兩岸對於「一個中國」爭議的問題，在內容的章節安排上第一章為緒論，包括研究動機、研究目的及研究方法、內容、架構等。第二章則是描述兩岸對於「一個中國」論述的變遷以及兩岸相互定位模式理論，尤其是在 1991 年中華民國政府終止了動員戡亂時期以後，中華民國政府對於「一個中國」論述的困境。第三章是以國際法對於主權和國家的定義，探討兩岸對於「中國」主權的主張。1971 年中華民國喪失了聯合國的席位，失去了與「中國」同一的地位，兩岸在國際社會影響力的消長，兩岸各自如何堅持中國主權的主張。另外對於台獨理論與台灣的主權歸屬問題做一解析，並提出學者化解兩岸主權紛爭的見解。第四章則是說明兩岸在國際法上「承認」的問題，在「一個中國」原則下、兩岸如何自我定位、如何替對方定位及國際社會的立場與觀點。「承認」的問題必然牽扯兩岸外交角力的歷程，本章也對中華民國外交困境和外交作為做一探討。第五章是以國際法「繼承」的概念探討「一個中國」的問題，中華人民共和國對於

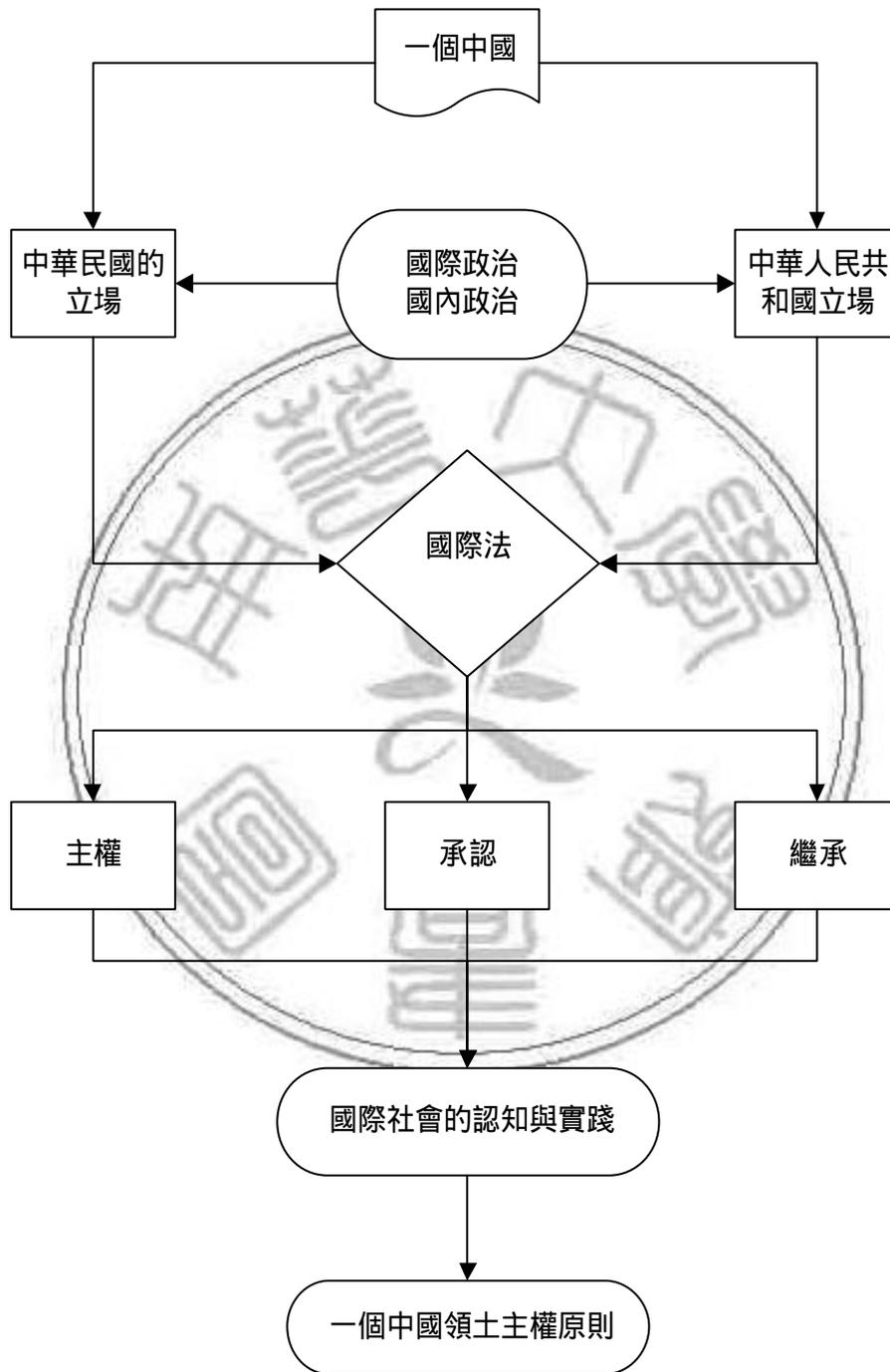
中華民國的「繼承」事實上還沒有完成，在此情形下「中國」是否已經分裂，兩岸是否已經成為兩個國家？國際法與憲法對於作為一個國際法主體的「中國」解釋與實踐的差異，最後並引用其他分裂國家如何界定與原來統一的母國間的關係逐一解析。

本文在最後結論部分將兩岸對於「一個中國」認知差異，最終的本質仍是國際因素與兩岸國內政治的因素。兩岸當局若不能以民眾利益為首要目標，各堅持己見或意識形態，兩岸的鬥爭將成為其他國家獲利之源。兩岸若不能解決「一個中國」的爭議，台海和平亦將難求。

## 二、研究架構

基於上述之本文各章節的內容與安排作者繪出本文之整體研究架構，如下圖：

# 研究架構圖



## 第二章 「一個中國」原則探討

就歷史的發展而言，中華民國在 1912 年成立以後，是繼大清帝國之後中國的合法政權，直到 1949 年為止，中華民國政府統治中國的正當性及合法性，在國際上幾乎沒有受到質疑。不過，第二次世界大戰結束以後，中國共產黨採取以武力奪取政權的方式和中國國民黨展開國共內戰，中國國民黨主政的中華民國政府在中國大陸試圖以武力剿滅中共勢力失敗，而中共政權在叛亂成功之後，在 1949 年 10 月 1 日正式成立中華人民共和國，中華民國政府則輾轉播遷到台灣，使得聯合國的中國代表權問題成為國際舞台的爭議點。就此一歷史脈絡而言，若是中華民國政府仍然存在於台灣，則世界上出現兩個宣稱代表中國的政府，也就是現實上有兩個以「中國」為名號的國家存在，其始作俑者就是中共政權。

1949 年後，兩岸間與國際社會形成「一個中國」代表權的爭議，也導致「兩個中國」、「一中一台」主張的提出，但是都被兩岸當權者加以否定。雖然海峽兩岸都堅持「一個中國」原則，但是對於它的意涵卻可能是南轅北轍的差異。尤其是當兩岸開始交流並進行接觸協商後，「一個中國」不管是原則、政策或涵義，就必定會在雙方各自堅持下產生強烈的爭議。台海的爭執固然源於兩岸在主權問題上立場差異，也跟雙方對於對方維繫目標的決心缺乏足夠的認知有很大的關係。台灣大部分的民眾認為，寧可得罪中共，也不能放棄爭取台灣在國際生存的空間。而北京囿於民族主義情境或權力鬥爭的考量，對於台灣走向獨立，很可能不惜動武制止。兩岸軍事衝突的根本防範取決於兩岸能否在「一個中國」的法理架構下，就雙方的和平共存問題，包括台灣得國際空間，達成維持現階段兩岸關係的共識和協議。

本章旨意在於說明兩岸各自對於「一個中國」意涵與認知的差異，在這五十年裡的變遷及改變的因素，以及探討兩岸關係定位架構模式的適用性。

## 第一節 「一個中國」的內涵與歷史發展

動員勦亂時期的終止，不僅宣佈臨時條款體制必須走入歷史，展開台灣自由化、民主化的改革，另一方面，也無疑承認所謂中共政權的合法性，不再視中華人民共和國為偽政權，或叛亂團體。至此，中華民國政府一方面持續宣示自己是一個主權獨立的國家，在另一方面，也承認中華人民共和國統治大陸的現實。根據國統綱領的架構，中華民國既是主權的國家，而又要求中華人民共和國與中華民國必須採取對等，是兩個對等的政治實體。在邏輯上，中華民國既是主權獨立的國家，中華人民共和國當然也是主權獨立的國家。而在國際現實上，中華人民共和國是一個獨立的國家，基本上更沒有人質疑，也就是說中華民國不可能在國際舞台上反對此點，而只能力爭自己也是主權獨立的國家。就此而言，二者的關係，自然從過去中華民國堅持自己是代表中國唯一合法政權，而中華人民共和國是偽政權的「一個中國」情況，朝向中華民國與中華人民共和國是兩個主權獨立國家的現實發展，如此，兩岸如何在「一個中國」的架構下來定位二者的關係，著實考驗著兩岸中國人的智慧。

回顧海峽兩岸展開事務性協商之初，就面臨「一個中國」的問題，大陸方面在 1992 年 3 月與海基會商談「兩岸共同打擊海上犯罪」，以及「文書查證」、「兩岸掛號函件查詢與補償」等議題時，都提出「一個中國」原則，但未能獲得解決，導致兩岸協商進度停滯不前，甚至中斷。直到 1992 年 10 月，大陸方面同意依我方建議在香港恢復商談，這也是迄今兩岸透過海基會、海協會唯一一次在談判桌上討論「一個中國」問題。但這僅限於兩岸兩會階段，也僅限於對於事務性協商之應用，所以對於日後啟動政治性對話或是談判，「一個中國」問題處理，顯然比 1992 年時要複雜許多。一個中國的議題，隨著兩岸關係發展之密切，更擴及兩岸主權定位爭議、憲政法理基礎、兩岸協商對話及參與國際組織等諸多相關事項。上述各項議題之爭論，則因為受限於「一中原則」，成為兩岸關係陷於

僵局難以突破的主要因素。但是儘管兩岸對「一個中國」的意涵認知分歧，「一個中國」仍然是未來兩岸交往、協商、談判的一個不可缺少的主要條件。

## 一、中華民國政府對「一個中國」論述的變遷

### （一）1949 至 1999 年國民黨執政時期「一個中國」的變遷

從 1949 年中華民國政府遷到台北以後，基本上認為中國大陸的中華人民共和國政府乃是一個偽政權，是一個叛亂的團體；蔣中正總統曾揭櫫兩岸定位原則：第一、毛共匪幫是中華民國的一個叛亂團體，為聯合國裁定的侵略者；第二、以台澎金馬為基地的中華民國政府，乃是大陸七億中國人真正代表，毛共匪幫非法佔有中華民國在聯合國與安理會中的席位；第三、中華民國是一個獨立主權國，對於主權的行使，絕不受任何外來干擾。<sup>1</sup>而當中華民國的部分盟國，包括美國在內，曾試圖提出使北京與台北得以同時在聯合國享有代表的方案，也被蔣中正總統以重申反對「兩個中國」立場而作罷。因此中華民國政府延續 1947 年動員勸亂體制直到 1991 年。在國際現實的條件改變之後，特別是中華人民共和國政府長期統治中國大陸的事實，終於導致中華民國政府代表「中國」的主張在國際舞台失去市場。失去聯合國席次是其中重要轉捩點，對中華民國政府而言，與其說是宣佈退出聯合國，毋寧說是聯合國不論中華民國願不願退出，都會以表決的方式決定中華人民共和國繼承中華民國在聯合國的席次。換句話說，中華民國在國際舞台上許多重要場合不僅不再被視為中國的代表，甚至有被中華人民共和國繼承的現象，中華民國的存立問題面臨嚴苛的考驗。

自中華民國政府撤退來台後，無論是 1949 年後一再宣稱不放棄對中國大陸主權，1951 年至 1971 年的聯合國中國代表權席位之爭，或是 1981 年主政的國民黨在其第十二次全國代表大會通過的《貫徹以三民主義統一中國》的決議案等

---

<sup>1</sup> 蔣中正，〈中華民國退出聯合國告全國同胞書〉，民國 60 年 10 月 26 日，全文：  
<http://victorian.fortunecity.com/bacon/606/china02.txt>

等，中華民國政府皆是以「一個中國」政策來維護其法統。即使 1987 年 11 月政府開放探親至 1991 年 4 月 30 日李登輝總統宣告終止動員戡亂時期為止，中華民國政府仍然堅持「一個中國」的政策。在國民黨政府宣告終止動員戡亂時期的基礎上，即著手推動以「對等地位」為原則的兩岸交流。但是當海基會與海協會在 1992 年 3 月 23 日第一次接觸後，即對「一個中國原則」出現了爭議。在兩岸交往中，如何界定「一個中國」的內涵，已是一個不可迴避的問題。<sup>2</sup>

為因應中共在事務性談判都要加入「一個中國」的前提，除國家統一委員會於 1991 年 2 月公佈《國家統一綱領》（簡稱國統綱領）外，1992 年 8 月通過《關於「一個中國」的涵義》聲明：「一、海峽兩岸均堅持「一個中國」之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為「一個中國」即為「中華人民共和國」，將來統一以後，台灣將成為其轄下的一個「特別行政區」。我方則認為「一個中國」應指 1912 年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬。台灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分。二、民國 38 年（公元 1949 年）起，中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，乃為客觀之事實，任何謀求統一之主張，不能忽視此一事實之存在」<sup>3</sup>；「一個中國，兩個對等政治實體」成為中華民國在 1990 年代初期兩岸關係的定位方式。而在兩岸協商方面，台灣則認為雙方達成了「一個中國，各自表述」的共識。

1993 年 5 月起，台灣政壇不分朝野開始關注「參與聯合國」的活動，雖然此項活動往後幾年也都未能如願，但受到國際友人及媒體的注意，間接的對中共造成某種程度的壓力，其中又對「一個中國」的原則造成一些衝擊。鑒於如此，中

---

<sup>2</sup> 《中國時報》社論，〈中華民國法統從未中斷〉，民國 81 年 7 月 22 日。

<sup>3</sup> 有關兩岸綱領政策性文件，如《台灣問題與中國統一》《台海兩岸關係說明書》《國統綱領》《關於一個中國涵義》《透視一個中國說帖》，可參考陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/ramain2.htm>。或未來中國研究網站，[http://www.future-china.org/index\\_o.html](http://www.future-china.org/index_o.html)。

共國台辦於 1993 年 8 月 31 日發表了《台灣問題與中國的統一》白皮書，其目的在於向國際社會及台灣當局再度重申「一個中原」原則的重要性。同年 11 月 20 日中共國家主席江澤民出席西雅圖 APEC 指出，所謂「一個中國」就是中華人民共和國，而台灣是中華民國的一個省。<sup>4</sup>將「中國」與中華人民共和國畫上等號，使台北與北京之間對「一個中國」的說法越來越對立，台灣方面也更擔心會掉入中共的「一個中國」的陷阱。

在 APEC 為了批駁江澤民的說法，出席會議的台灣代表，經濟部長江丙坤先生，在記者會中說：「在統一條件未成熟前，政府將以務實的態度，採取所謂以『一個中國』為指向的階段性兩個中國政策」。「現階段兩個中國政策」是否違背了「一個中國」的政策？江丙坤認為，台北「一個中國」政策並未改變，而他所強調的是「中華民國是有主權的國家」，並未違背政府「一個中國」的政策。

5

1994 年 7 月，台北為了回應《台灣問題與中國統一》白皮書，陸委會以《台海兩岸關係說明書》為名，發表了政策性的文件，對台海兩岸分裂分治的根源與本質做了解剖式的分析，以求取國際社會的諒解。文中對「一個中國」政策內容，除延續之前政策外，同時強調目前所持分裂分治的主張，是與「兩個中國」、「一中一台」的意涵完全不同：「中華民國政府堅決主張『一個中國』，反對『兩個中國』與『一中一台』。中華民國政府同時也主張在兩岸分裂分治的歷史和政治現實下，雙方應充分體認各自享有統治權，以及在國際間為併存之兩個國際法人的事實，至於其相互間之關係則為一個中國原則下分裂分治之兩區，是屬於『一國內部』或『中國內部』的性質。我們的主張極其務實；這些主張亦與『兩個中國』或『一中一台』的意涵完全不同」；但是，《說明書》裡也出現與國統會「一個中國」詮釋有出入的地方。例如，《說明書》認為動員戡亂時期的終止，就是

---

<sup>4</sup> 國史館編，《台灣主權與一個中國論述大事記》，台北：國史館，2002，頁 240。

<sup>5</sup> 國史館編，《台灣主權與一個中國論述大事記》，台北：國史館，2002，頁 240。

中華民國政府不再在國際上與中共競爭「中國代表權」；另外，《說明書》指稱「一個中國」是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國，而國統會對「一個中國意涵」中所說：「一個中國應指 1992 年成立至今之中華民國，其主權及於整個中國」，《說明書》裡將「中國」去政治化的描述，可能有將台灣法律地位重新檢視的意圖。

1996 年 3 月台海導彈危機過去後，兩岸對抗的緊張情勢正逐漸退去，在兩岸恢復協商或展開政治談判時，台北均要求「一個中國，各自表述」的原則。但是在「一個中國，各自表述」原則下，台北的「一個中國」的「中國」定義為「一個分治的中國」。「一個分治的中國」的表述應當是台北對之前「分裂分治的中國」與「中國就是中華人民共和國」之間取得平衡及善意的表現。台灣官方最早提出「一個分治的中國」說法，是行政院在 1997 年 2 月 22 日由當時的新聞局長蘇起發表該局新編《透視一個中國說帖》：「中華民國自 1912 年建國以來即為一個主權國家。而自 1949 年中共政權成立起，中國即處於分治的狀態。誰也不能代表全中國，而只能代表各自有效統治的一部分。準此，我們認為，與其說『一個中國』，不如說『一個分治的中國』（one divided China），就像現在的韓國，過去的德國與越南一樣」。說帖中並闡明「一個中國」所隱含的語意陷阱，因為廣義的中國之概念已逐漸模糊，國際社會已經習慣稱呼中華人民共和國為中國，而當台灣是中國的一部分可以成立時，這句話就變成「台灣是中華人民共和國的一部分」。

1998 年 7 月 17 日，李登輝總統在國統會第十三次會議談話，再度重申「一個分治的中國」。<sup>6</sup>但他仍然強調中國要統一。這項談話時機，是美國總統柯林頓在同年 6 月訪問中國大陸，在上海停留期間，發表了對「台灣獨立」不支持、「兩個中國」或「一中一台」政策不支持、不支持台灣加入任何以國家為成員的

---

<sup>6</sup> 國史館編，《台灣主權與一個中國論述大事記》，台北 國史館，2002，頁 341。這也是李總統在「兩國論」前最後一次在公開場合談到一個中國。

國際組織的「三不政策」，所顯現美中台三角關係發展到不均衡的狀態，台北方面對「一個中國」政策所呈現的立場，就是「一個分治的中國」。

## （二）1999 年李登輝的「特殊的國與國的關係」

具體而言，國民黨政府的中國政策為「一個中國、兩個地區、兩個對等的政治實體」，也就是「一國兩府」；兩岸進行談判須站在對等的立場。然而，即使在 1993 年以來「一個中國、各自表述」的共識下，中共長期以「一個中國」來矮化台灣，台灣縱使不提國家、政府，刻意擱置主權爭議，委曲求全、自我定位為「政治實體」，仍不免台灣被貶為地方政府。

1999 年 7 月 9 日，李登輝總統在接受「德國之聲」專訪時，首次將兩岸關係重新定位為「國家與國家，至少是特殊的國與國的關係」（Special state to state relationship）。這項新宣示等於宣布放棄中國國民黨長期以來所堅持的「一個中國」原則。李登輝說：「歷史的事實是，1949 年中共成立以後，從未統治過中華民國所轄的台、澎、金、馬。我國並在 1991 年的修憲，增修條文第十條（現在為第十一條）將憲法的地域效力限縮在台灣，並承認中華人民共和國在大陸統治權的合法性；增修條文第一、四條明定立法院與國民大會民意機關成員僅從台灣人民中選出，1992 年的憲改更進一步於增修條文第二條規定總統、副總統由台灣人民直接選舉，使所建構出來的國家機關只代表台灣人民，國家權力統治的正當性也只來自台灣人民的授權，與中國大陸人民完全無關。1991 年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係，而非一合法政府、一叛亂團體，或一中央政府、一地方政府的『一個中國』的內部關係」。<sup>7</sup>

李登輝宣示之重點在強調中華民國是「法律上」的國家。中華民國或中華人民共和國皆非叛亂團體，企圖切斷中華民國政府與大陸領土連結關係。李前總統

---

<sup>7</sup> 李總統接受德國之聲專訪全文，<http://www.future-china.org/fcn-tw/199907/1999071101.htm>。

以「國與國」的對等政治地位與主權國家的概念來定位兩岸關係，實已超越過去「一國兩區」、「兩個對等政治實體」等模式的政治概念，將兩岸定位在「一個分裂分治中國下的兩個國家」。<sup>8</sup>這是將「兩個中國」政策的明確化，試圖以「一中一台」或「兩個中國」的模式來規範兩岸關係，要把目前中國的分裂現狀合法化和永久化的目的。

接續的海基會董事長辜振甫回應中共質疑「兩國論」時，再次聲明：「中華民國實際上是一個主權國家，且台灣海峽雙邊的事實是分別統治，將平等對待。自從中華人民共和國成立於 1949 年的五十年來，中國已被台灣海峽所分開，分別被兩個主權國家所統治」。<sup>9</sup>隨後，8 月 1 日陸委會發布〈對等、和平與雙贏 中華民國對「特殊國與國關係」的立場〉，共包含七點說明：1、以對等地位開創跨世紀的兩岸關係。2、反對中共霸權式的「一個中國原則」。3、政治談判慎於始。4、兩岸應該回到「一個中國，各自表述」的共識。5、陳述現狀，不是改變現狀；追求和平，不是製造麻煩。6、竭誠歡迎汪道涵先生來訪。7、對等和平共造「雙贏」。<sup>10</sup>

「特殊國與國的關係」被外界常用「兩國論」的主張，是台灣自 1991 年《國統綱領》後，不再以「政治實體」自居的一次明白宣示。也就是說，台灣認為兩岸的「現狀」已是國家與國家的關係，雖然它們之間有特殊的關係，但是具有國家的主體性。在陳述對「特殊性」的解釋時，台灣是以「相同的文化、歷史的淵源、追求為來的統一」作為其理由。<sup>11</sup>

李總統發表兩國論以後，毫不意外的中共會做出激烈的反應。中共國台辦於 7 月 11 日發表了近 500 字的談話，指責李「再一次暴露了他一貫蓄意分裂中國的

<sup>8</sup> 蔡裕明，〈兩國論的前前後後〉，[http://www.taiwanstrategy.org/show\\_form?sid=44](http://www.taiwanstrategy.org/show_form?sid=44)。

<sup>9</sup> 國史館編，《台灣主權與一個中國論述大事記》，台北 國史館，2002，頁 361。

<sup>10</sup> 陸委會，〈對等、和平與雙贏 中華民國對「特殊國與國關係」的立場〉，[http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nda\\_2.htm](http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nda_2.htm)。

<sup>11</sup> 張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》，台北市：生智文化，2000，頁 233。

領土和主權，妄圖把台灣從中國分割出去的政治本質」，重申中國對台灣的主權，並警告「台獨分裂勢力，立即懸崖勒馬，放棄玩火行動，停止一切分裂活動」。

<sup>12</sup>接下來一連串的文攻武嚇，使台海情勢一度緊張。

在政治與法律的層面上，李前總統在為台灣的國家定位找尋法律依據時，主要依據三項理由：首先，1996年之後選出的首任民選總統，其國家權力統治的正當性只來自台灣人民的授與；其次，立法院與國民大會分別經過改選之後，均僅從台灣人民所選出；以及，1991年修憲之後，中華民國憲法的地域效力只限於台澎金馬。而在兩國論提出之後，我國等於已間接表示，1993年辜汪會談中達成的「一個中國，各自表述」的共識，我們已片面放棄，只是中共更朝向「只有一個中國緊縮」，我國則已朝向「兩國中國」而行。李前總統的重點就是：第一，兩岸關係定位為特殊的國與國關係，不是「一個中國」的內部關係；第二，台灣沒有宣佈獨立的必要。李前總統的兩國論，引起極大的震撼，原因是他脫離了「一個中國」的框架，雖然他後來強調沒有必要宣佈獨立，但李前總統否定兩岸關係是「一個中國」內部關係的言論，已隱然碰觸中共在兩岸關係的底線，且動搖美國行之多年兩岸政策的基礎。

至於美國方面，因台海緊張情勢一度升高，國務院亞太助理國務卿陸士達(Stanley Roth)曾經就表示，美國在四十八小時內六度向北京及台北透過正式表示關切。<sup>13</sup>柯林頓(Bill Clinton)總統在7月21日的白宮記者會中提到美國對兩岸政策的三個支柱：贊成「一個中國」政策、贊成兩岸對話、台灣和大陸的紛爭應和平解決，其次他說「我還不能完全確定李總統的聲明想要傳達什麼訊息」，「我認為台海兩岸現在都體認到，他們必須在我們過去這幾年所遵循的架構中設法追尋他們的前程」。<sup>14</sup>而同年台灣在「參與聯合國」的訴求時，美國代表打破多年

---

<sup>12</sup> 《大公報》，〈台灣當局要懸崖勒馬〉，1999/7/13，  
[http://www.future-china.org/spcl\\_rpt/2state/c88071304.htm](http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/c88071304.htm)。

<sup>13</sup> 《中國時報》，民國88年8月15日。

<sup>14</sup> 《中國時報》，民國88年7月23日。

保持緘默的立場，表明不支持台灣加入聯合國，國務院事後解釋是為了釐清美國「一個中國」政策不變。<sup>15</sup>

回顧李登輝總統主政時期，中華民國政府對於「一個中國」論述在不同的階段有不同的論述：

1、單一排他的論述：指「一個中國」就是「中華民國」的說法（1992年關於《一個中國》的涵義）。

2、去政治化的論述：「一個中國」為歷史上、文化上、地理上、血緣上的「一個中國」，台灣與大陸都是如此意義下的中國的一部分（1994年《台海兩岸關係說明書》）。

3、切割時間序列的論述：「一個中國」是過去式的，也是未來式的，但並非「現在式」。首先，過去式的表述認為「一個中國」是指1912年成立的中華民國；第二，現在式的「一個中國」是「一個分治的中國」，在「一個中國，各自表述」的兩岸共識前提下，以往提出兩個互不否認的對等政治實體（1997年《透視一個中國說帖》）；但自1999年7月起，中華民國政府將兩岸關係定位為「特殊的國與國關係」；第三，未來式的表述則認為「一個中國」是指自由、民主、均富的新中國（1991年《國統綱領》）。<sup>16</sup>

4、同時涵蓋雙方的論述：中華民國與中華人民共和國都不等於中國，誰也不能代表全中國，「一個中國」包括台灣與大陸（1992年關於《一個中國》的涵義）。

---

<sup>15</sup> 《聯合報》，民國88年9月18日。

<sup>16</sup> 張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》，台北市：生智文化，2000年，頁237。

5、互不稱代表對方的論述：在大陸的中華人民共和國與在台灣的中華民國是兩個互不隸屬的主權國家，誰也不能代表對方，如同現在的韓國與統一前的德國（1997年《透視一個中國說帖》）。

6、內外有別的論述：兩岸關係中，海峽兩會的對談，只限於兩岸事務性時，為迴避雙方意識形態的差異，便採用「對等政治實體」（1991年《國統綱領》）。但在對外關係上，則以中華民國為主權國家的形態出現。<sup>17</sup>

在李登輝主政時期，中華民國政府官方文件中雖然沒有公開表示放棄《國統綱領》和國統會對於「一個中國」涵義的論述，但到了李執政後期，台北官方及李登輝本人卻愈來愈少提及「一個中國」。而具有獨派色彩的陳總統上台後，又將「一個中國」的原則予以否定，更擴大了兩岸間對於「一個中國」歧見。

### （三）民進黨對於「一個中國」的觀點

相較於國民黨政府與中共關於「一個中國」的論述觀點，其實台灣社會內部早在國民政府遷台以前便有主張獨立建國的聲浪，隨著威權體制的建立，迫使台獨主張者流亡海外，開拓寬廣空間，建構出台獨論述得理論基礎。將「台灣法律地位未定論」（前提）、「民族自決」（手段）與「台灣獨立」（目標）三個觀念構成一個法理上前後一貫的「台灣民族自決論」，放棄「一個中國」的迷思，主張「一中一台」取代「兩個中國」方案。其理論成為往後台獨理論及訴求的主臬。<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> 柳金財，〈論五〇年代以來中華民國政府關於「一個中國」內涵的持續與變遷〉，國史館編，《台灣主權論述論文集》（上冊），2001，頁330。

<sup>18</sup> 陳隆志、拉斯威爾（Harald D. Lasswell），《台灣、中國與聯合國》（Formosa, China and United Nationals: Formosa's Future in the World Community），1976。引自，譚志強，〈從國際法觀點看住民自決論對台灣的適用性〉，馬起華編，《台獨研究》，台北：中華民國公共秩序研究會，1988，頁164。

1988年4月17日，民進黨召開二全大會第一次臨時會議通過的〈四一七決議文〉：「一、為穩定台灣人民信心、澄清台灣國際地位，本黨重申：台灣國際主權獨立，不屬於以北京為首都之「中華人民共和國」。任何台灣國際地位之變更，並經台灣全體住民自決同意」。<sup>19</sup>〈四一七決議文〉否定了「中華人民共和國」對台灣擁有主權。在1991年8月25日民進黨召開「人民制憲會議」，通過《台灣共和國憲法草案》，將國號明訂為「台灣共和國」；並在同年10月召開的五全大會，在其黨綱中增列「建立主權獨立的台灣共和國」、「台灣主權獨立，不屬於中華人民共和國且台灣主權不及於中國大陸，既是歷史事實又是現實狀態」。<sup>20</sup>這種轉變無非不是在凸顯所謂「台灣主權」的排他性，這種排他性勢必對傳統大一統意識形態形成巨大的張力，因為民進黨在兩岸關係的定位逐漸變為「國與國的關係」。<sup>21</sup>不過自《台獨黨綱》通過後，台獨論述轉型反而歷經了重新解釋與淡化過程，例如被解釋為《歷史文件》、《公投黨綱》或《公投台獨黨綱》等等。

民進黨對兩岸定位問題不同於中共及國民黨政府，民進黨認為「一個中國、兩個對等政治實體」的關係定位架構是「高度虛妄性、自欺欺人」的關係定位，所謂「一個中國政策」即是「自殺政策」，將台灣的處境推至危險邊緣。而中共「一國兩制」的統一政策是「招降式」的解決方案，為「帝國主義霸權行為」。

22

民進黨在批評國民黨政府的「一個中國」政策之同時，從1995年後，本身也驅動了黨內台獨論述的轉型。轉型的重點在於對台灣法律地位提出重新解釋，

---

<sup>19</sup> 民進黨，〈民主進步黨第二屆第一次臨時大會決議文(417決議文)〉，1988.04.17，<http://www.future-china.org/links/plcy/dpp/dpp19880417.htm>。

<sup>20</sup> 民進黨，〈建立主權獨立自主的台灣共和國基本綱領〉，1991.10.13，<http://www.future-china.org/links/plcy/dpp/dpp19911013.htm>

<sup>21</sup> 柳金財，〈民進黨關於台灣前途主張的歷史發展演變〉，《中國事務》，第二期，2000.10，頁108。

<sup>22</sup> 民進黨，〈台灣主權宣達書---在「台灣是台灣、中國是中國」的現實基礎上重構兩岸秩序〉，1994.07，<http://www.future-china.org/links/plcy/dpp/dpp199407.htm>。

認為台灣實質上已經獨立，只要維持現狀即可確保「台灣主權獨立」，並不需要建立「新而獨立國家」。此論點可說是徹底否定傳統民進黨或獨立建國者所持的「台灣地位未定論」觀點，及否定激進台獨路線獨立建國者的「新國家運動」。<sup>23</sup>特別是在 1999 年通過的《台灣前途決議文》，指出「台灣，固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬，任何有關獨立現狀的更動，都必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定」。<sup>24</sup>以及陳水扁總統在其競選總統時所發表的《中國政策白皮書》中更揭櫫「台灣是一個主權獨立國家，依目前憲法稱為中華民國」，對兩岸關係是「兩個國家的特殊關係」，且不排除兩岸未來任何一種「特殊關係」的形成。<sup>25</sup>

公元 2000 年總統大選，民進黨籍的陳水扁當選中華民國總統。在 5 月 20 日就職演說中，陳總統表示「只要中共無意對台動武」，他將保證任期內遵循不宣布獨立、不改國號、兩國論不入憲、不進行統獨公投、沒有廢除《國統綱領》與國統會等「四部一沒有」政策，新政府願意與中華人民共和國就「一個中國議題」協商對話、共同討論其內涵，並且明白指出兩岸應「共同來處理未來一個中國的問題」。<sup>26</sup>陳的演說詞雖然暫緩了兩岸立即明顯的危機，但長期來說，只要台灣當局不回到「一個中國」原則上，兩岸僵局仍舊無法打開。

2002 年 8 月 3 日第二十九屆世界台灣同鄉會在日本東京都舉行，陳總統在透過衛星視訊致詞時，明確表明「台灣、中國，一邊一國」、「台灣不能成為第二個香港」，拒絕「一個中國」、「一國兩制」，強調「認真思考制定公民投票法的重要性與迫切性」。<sup>27</sup>「一邊一國」又引起一連串的風波，並受到國際輿論的

---

<sup>23</sup> 郭正亮，《民進黨轉型之痛》，台北：天下遠見，1998，頁 297。

<sup>24</sup> 民進黨，〈台灣前途決議文〉，1999.5.9，  
<http://www.future-china.org/links/plcy/dpp/dpp19990509.htm>。

<sup>25</sup> 陳水扁競選總統指揮中心國家藍圖委員會編，《新世紀新出路---陳水扁國家藍圖》，台北：陳水扁競選總統指揮中心，1999.11，頁 14。

<sup>26</sup> 《聯合報》，〈中華民國第十任總統陳水扁宣誓就職典禮致詞全文〉，民國 89 年 5 月 21 日。

<sup>27</sup> 陳水扁總統「一邊一國」談話全文，[http://www.gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2002/2002\\_8\\_3.htm](http://www.gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2002/2002_8_3.htm)。

重視，中共國台辦發表談話指稱，陳水扁言論與李登輝「兩國論」如出一轍，充分暴露了他頑固堅持「台獨」立場的真面目，是對包括台灣同胞在內的全體中國人民的公然挑釁，也是對國際社會公認的一個中國原則的公然挑釁，必將對兩岸關係造成嚴重的破壞，影響亞太地區的穩定與和平。<sup>28</sup>並警告台灣分裂勢力，不要錯判形勢，立即懸崖勒馬，停止一切分裂活動。至於美國方面，台灣對此的處理，除了在提出澄清與說明之外，也迅速派遣了陸委會主委蔡英文前往美國進行說明，強調陳總統「一邊一國論」的基本立場，是要清楚表達捍衛台灣現狀，維護民主成就，呼籲台灣人民要防禦性地預防或避免現狀被改變的陳述。

綜合國民黨及民進黨執政時期，中華民國政府對「一個中國」論述製表如下：

表 2.1

來源	時間	對一個中國的看法
國統綱領	1991.02.23	大陸與台灣均是中國的領土領，促成國家的統一，應是中國人共同的責任。
宣告終止動員戡亂時期	1991.04.30	承認中共對大陸統治權，以「兩個對等政治實體」定為兩岸關係。
國統會	1992.08.01	一個中國應指 1912 年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬。台灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分。
海基、海協兩會	1992.11	海協會復函海基會表示「充分尊重並且接受」海基會「以口頭聲明方式各自表述」一個中國原則。
江丙坤在 APEC 記者會	1993.11.21	以一個中國為指向的階段性兩個中國政策。
《參與聯合國說	1994.08	承認中華人民共和國控制中國大陸及中華民國政府治權範圍在台

<sup>28</sup> < 國台辦新聞發言人警告陳水扁停止一切分裂活動 > , <http://www.cctv.com/special/670/0/40577.html>.

帖》		澎金馬之事實。
李總統接受亞洲 華爾街日報訪問	1996.03	台灣是主權獨立的國家，名稱為中華民國。
李總統接受「德國 之聲」訪問	1999.07.09	1991年修憲以來，兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係，而非一合法政府，一叛亂團體，或一中央政府，一地方政府的「一個中國」的內部關係。
陳水扁就職演說	2000.05.20	共同來處理「未來一個中國」的問題，「一個中國」是「議題」而非「原則」。
陳水扁總統	2002.08.03	台灣是我們的國家，我們的國家不能被欺負、被矮化、被邊緣化及地方化，台灣不是別人的一部分；不是別人的地方政府、別人的一省，台灣也不能成為第二個香港、澳門，因為台灣是一個主權獨立的國家，簡言之，台灣跟對岸中國一邊一國，要分清楚。

（作者自行製表）

## 二、中華人民共和國政府對「一個中國」論述的變遷

回顧中共四十多年來中共對台政策可以發現，兼併台澎金馬、消滅中華民國始終是中共當局的目標。1979年1月，中共以「全國人大常務委員會」的名義，發表「告台灣同胞書」後，其對台政策的手段亦隨之改弦更張，放棄「解放台灣」的口號，開始發動和平統戰攻勢，以政治為主要手段，而「一個中國」政策乃成為其對台策略的核心。自從鄧小平提出「一國兩制」的對台策略後，中共不論在國內的會議或國際場合，都刻意就其「一個中國」的意涵加以發揮。1979年中共與美國〈建交聯合公報〉也聲明「中華人民共和國是中國唯一合法政府」，「台

灣是中國的一部分」。而美國在 1982 年〈八一七公報〉也說「無意執行兩個中國或一中一台的政策」。<sup>29</sup>

中共對台灣主權歸屬的觀點在《台灣問題與中國的統一》有清楚的描述，中共一直認為自第二次大戰後，台灣不僅在法律上且事實上已經歸還中國，而台灣自古就是中國的一部分。至於兩岸分裂和「台灣問題」尚未得到解決，是因為具有國際因素的作用，特別是美國的介入。但是，中共並不認同將「台灣問題」措置在國際事務的解決架構中，「台灣問題」純屬「一個中國」架構下的內政問題，此議題不同於二次大戰後經國際協議而產生的德國問題、韓國問題。中共主張在「一個中國」架構下，早期冀望通過「國共第三次合作」，現在則希望兩岸在「一個中國原則」下通過政治談判以結束敵對狀態，完成所謂「祖國統一大業」。

1981 年 9 月 30 日，中共「全國人大委員長」葉劍英向新華社記者發表談話時，進一步闡明〈關於台灣回歸祖國實現和平統一的方針政策〉（俗稱「葉九條」）中，中共當局即以「中央政府」自居，視台灣為其統轄下的一個「特別行政區」。<sup>30</sup>

1980 年 1 月 16 日鄧小平宣布中共 1980 年代的三大政治任務，其中之一就是在 80 年代完成「台灣回歸祖國，實現祖國統一」<sup>31</sup>。1983 年鄧小平說明台灣作為特別區的具體方式，指出不贊成台灣完全自治的提法，認為自治不能沒有限度，既有限度就不能「完全」。完全自治就是「兩個中國」，而不是「一個中國」。制度可以不同，但在國際上代表中國的只能是中華人民共和國，台灣作為地方政府對內政策上可以搞自己的一套。<sup>32</sup>自 1984 年起，中共對台政策即確定了「一國兩制」的方針，根據江澤民在 1997 年 9 月中共十五大「政治報告」中所說，「一

---

<sup>29</sup> 張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》，台北：生智文化，2000，頁 187。

<sup>30</sup> 國史館編，《台灣主權與一個中國論述大事記》，台北：國史館，2002，頁 166。

<sup>31</sup> 鄧小平，《鄧小平文選》第二卷，北京：人民出版社，1994，頁 154。

<sup>32</sup> 國史館編，《台灣主權與一個中國論述大事記》，台北：國史館，2002，頁 176。

國兩制」構想是鄧小平理論的重要組成部分。其基本內容是在祖國統一前提下，國家的主體堅持社會主義制度，同時在台灣、香港、澳門保持原有的資本主義制度和生活方式的長期不變。這其中的「一國」當然非常明確是指「一個中國」，而且與「中華人民共和國」畫上等號。在中共領導人思維裡，就是只有確定「一個中國」或「一個中華人民共和國」的前提下，才能實行所謂的「兩制」。<sup>33</sup>

1992年國統會就「一個中國」的涵義問題達成初步共識，認為在現階段兩岸分裂情況下，中國的主權問題應予以虛懸或凍結。<sup>34</sup>而大陸海協會副會長唐樹備卻在同一時間說：「中國只有一個，首都在北京，台灣是中國的一部分」。<sup>35</sup>1993年發表的《台灣問題與中國的統一》白皮書裡，北京再度重申：「世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部分，中華人民共和國作為代表中國人民唯一合法政府，得到了聯合國及世界各國的普遍承諾。為維護國家主權及實現國家的統一，中國政府在國際事務中處理涉及台灣問題時，始終堅持『一個中國』的原則」。中共這種「三段論」的說法，雖然後來在此一問題文字表達有些調整，但是中共的基本立場卻沒有變更。

在中共對「一個中國」各項說法中，1997年11月海協會會長汪道涵與台灣同盟會會長許歷農見面時，提出：「『一個中國』既不是中華人民共和國，也不是中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一繁榮富強民主文明的新中國」之解釋，是最具有彈性的說法。但中共副總理錢其琛在「江八點」發表三週年（1998.01.26）座談會中也僅表示：「一個中國原則就是堅持世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不可分割」，<sup>36</sup>而不再提「中華人民共和國是中國代表中國的唯一合法政府」的說法。然而2000年2月21日，中共國台辦公

---

<sup>33</sup> 邵宗海，〈兩岸談判中「一個中國原則」之探討〉，夏潮基金會編，《一個中國原則面面觀》，台北：海峽學術出版，1999，頁290。

<sup>34</sup> 同註32，頁226。

<sup>35</sup> 黃昭元編，《兩國論與台灣國家定位》，台北：學林文化，2000，頁429。

<sup>36</sup> 同註32，頁326。

佈的《一個中國的原則與台灣問題》中，中共重申「堅持世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割一部分，中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」的強硬立場，顯示中共對「一個中國」的解釋並沒有改變。但是在同年 8 月 24 日錢其琛在會見《聯合報》系訪問團時首次公開提出「一個中國原則」的「新三段」詮釋，即「世界上只有一個中國、大陸與台灣同屬一個中國、中國的主權與領土不容分割」。<sup>37</sup>到了 2002 年 3 月 5 日中共總理朱鎔基開幕「人大」第五次會議的工作報中，首次將「一個中國」的「新三段」納入「政府工作報告」。同年 9 月 13 日中共外長唐家璇在第五十七屆聯合國大會講話時，首次在國際場合公開表示「一中新三段論」的說法。11 月 18 日，即將卸任的中共總書記江澤民在十六大作政治報告，正式將「一中新三段論」納入政治報告。<sup>38</sup>

綜合中共對「一個中國」論述製表如下：

表 2.2

來源	時間	對一個中國的看法
葉劍英	1981.9.30	< 關於台灣回歸祖國實現和平統一的方針政策 >，台灣可作為特別行政區，現行社會經濟制度不變。
鄧小平	1983.06.26	在國際上代表中國的只能是中華人民共和國，台灣作為特別行政區，是地方政府
唐樹備	1992.05.19	中國只有一個，首都在北京，台灣是中國的一部分。
《台灣問題與中國的統一》	1993.08.31	只有一個中國，中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，台灣是中國的一部分。
江澤民	1993.11.20	中共國家主席江澤民出席西雅圖 APEC 指出，所謂「一個中國」就是中華人民共和國，而台灣是中華民國的一個省
汪道涵	1997.01.15	一個中國既不是中華人民共和國，也不是中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一繁榮富強民主文明的新中國

<sup>37</sup> 張亞中，《全球化與兩岸統合》，台北：聯經，2003，頁 269。

<sup>38</sup> 同前註。

錢其琛	1998.01.26	一個中國原則就是堅持世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不可分割
汪道涵	1999.04	世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，目前尚未統一，雙方應共同努力，在一個中國的原則下，平等協商，共議統一；一個國家的主權和領土是不可分割的，台灣的政治地位應該在一個中國的前提下進行討論
《一個中國的原則與台灣問題》	2000.02.21	堅持世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割一部分，中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府
錢其琛	2000.08.24	世界上只有一個中國、大陸與台灣同屬一個中國、中國的主權與領土不容分割
唐家璇	2002.09.13	在聯合國發表「一中新三段論」
江澤民	2002.11.18	十六大政治報告正式納入「一中新三段論」

(作者自行製表)

由於中共意圖獨占「一個中國」論述的解釋權，故凡是中華民國政府對「一個中國」觀點，都被中共視為搞台獨。中共認為台灣提出「一國兩府」（未曾正式提出）、「一國兩區」、「對等政治實體」、「一個中國為指向的階段性兩個中國」、「一個分治的中國」、「特殊的國與國關係」等，都是搞「一中一台」、「兩個中國」。至於「一中各表」也被認為是在扭曲兩岸兩會對「堅持一個中國原則」的共識。<sup>39</sup>中共雖信誓旦旦地說在「一個中國」原則下什麼議題都可以談，兩岸政治談判並非基於「中央與地方關係」的不對等，然而中共卻預設「一國兩制」為兩岸統一的必然結果，而且在表述「一個中國原則」時卻有「內外之別」。其做法可區分成三個層次：第一個層次在處理兩岸關係方面，兩岸都必須「堅持世界上只有一個中國，大陸和台灣屬於一個中國，中國的主權和領土完整不容分

<sup>39</sup> 海協會常務副會長唐樹備 1999 年 7 月 9 日在「中國和平統一研討會」中指出：「1992 年，兩岸授權民間團體在進行事務性商談中，曾就『海峽兩岸均堅持一個中國的立場』達成口頭共識。這個共識的精神是：雙方再事務性商談中均堅持一個中國原則，追求兩岸和平統一，但不討論一個中國的政治涵義」。《中國和平統一研討會論文集》，1999，頁 23。

割」；第二個層次在兩岸兩會交往方面，中共主張「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，目前尚未統一，雙方應共同努力，在一個中國的原則下，平等協商，共議統一；一個國家的主權和領土是不可分割的，台灣的政治地位應該在一個中國的前提下進行討論」；第三個層次在國際關係層次，中共主張和堅持「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府」。這種表述經常在中共與其他國家的建交公報和聯合聲明，雖然在 2002 年中共將「一中新三段論」納入對台政策後，其後續發展仍有待關注。

## 第二節 「一個中國」與兩岸關係定位模式

自 1979 年北京宣布「和平統一」方針、1987 年台北宣佈開放探親，兩岸開始交流以來，即有許多學者、政要提出各種模式，試圖突破兩岸長達數十年的人為政治隔閡，使兩岸中國人的社會由和解逐步趨於政治上的統合。在眾多倡議者所提出的各種模式中，大致上可歸納為「整合模式」和「分裂國家模式」。而除了台獨論述理論外，其他的論述仍然不能脫離「一個中國」的基本架構。然而，多年來，兩岸政府對於「一個中國」的原則，存在著不同的理解，因而對「一個中國」的內涵也出現「各自表述」的情形。因此在討論兩岸和平統一所採行的理論之前，仍然必須先確定「一個中國」的最高原則，應是兩岸共有並共同維護的「一個中國領土主權完整」的原則，這也是國家主權最高原則。

### 一、「一個中國」原則與分裂國家論述

#### （一）分裂國家論述

韓德遜（Gregory Henderson）、李包（Richard Ned Lebow）和史托辛格（John G. Stoessinger）等三人，認為分裂國家從初期的高度敵意、互不承認，動輒試圖以武力攻擊對方，逐漸演進到中期的相互默認、接受共存，並降低意識形態對抗和軍事衝突，開始進行人員往來交流；進而到積極和解階段，最後則達道某種程

度的政治整合。<sup>40</sup>二次大戰後，國際政治舞台上出現了德、韓、越、中四個的「分裂國家」。張五岳教授認為這四個國家，其相同特色可分六點：1、在國家分裂之前，分裂雙方都同在一個擁有共同語言，相同歷史文化及長期維持統一的架構下的國家社會單位，也就是在分裂前，其國民意識與國家權力結構，都是一個完整的單位；2、國家的分裂不管是國際勢力安排或是內戰所致，皆未經雙方人民同意而產生；3、分裂雙方（或至少一方）皆不斷明白宣示，以結束國土分裂，追求國家再統一為其國策（1968年的東德則明白宣示放棄統一政策）；4、分裂雙方各自信奉不同的意識型態，實行互異的政治、社會、經濟體制，使雙方各方面的發展截然不同；5、分裂雙方皆由於國際強權的介入，使得雙方的互動與統一均涉及列強的權力平衡；6、分裂雙方所衍生的各項重大問題（如主權、領土等等）不僅在傳統國際關係上所未見，亦為傳統國際法所無法加以完全規範。<sup>41</sup>

在運用分裂國家論述探討兩岸關係理論中經常將前東西德、南北韓的分裂狀況相比較。當考慮這些國家分裂的因素和統一的變數，包括國際強權的干預、分裂國家歷史、地緣差異、意識形態的衝突與權力角力等之後，便發現兩岸與兩德、兩韓都具有很大的相似性。張五岳認為德國和韓國的經驗顯現出分裂國家雙方都能正視國家分裂的狀態；雙方遵守聯合國所揭櫫的和平解決爭端的原則；雙方承認與尊重的方的對等地位；雙方在外交上接受雙重承認與雙重代表；分裂雙方的關係，屬於一種「特殊性質的內部關係」，而不為一般的外國關係；從上述的基礎上，雙方透過制度化的溝通協商管道，致力於正常化的關係的建立，而互利共榮。<sup>42</sup>

以中華民國政府而言，對於兩岸政策的制定，在現實面都是試圖以分裂國家模式處理兩岸關係。例如《國統綱領》及1991年第一階段修憲，引進「分裂國

---

<sup>40</sup> Gregory Henderson, Richard Ned Lebow & John G. Stoessinger eds., *Divided Nations in a Divided World*. (New York: David McKay Company, Inc, 1974), pp.438-442.

<sup>41</sup> 張五岳,《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》,台北:業強出版社,民國81年,頁2~3。

<sup>42</sup> 同前註,頁435~436。

家」模式定位兩岸關係。在《國統綱領》提出「一個中國、兩個對等政治實體」架構來定位兩岸關係，其主要內涵包括：第一、中華民國的存在乃是不容否認的事實；第二、「一個中國」是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國；第三、兩岸的分裂分治只是中國歷史上暫時的、過渡時期的現象，經由兩岸共同努力，中國必然會再度走上統一的道路。因此，在追求統一的過程中，兩岸可先經由民間事務性交流，消除彼此間的敵意，進而營造統一的條件；雙方在國際上互相尊重而非彼此排斥；以及雙方放棄以武力做為實現統一的手段；第四、為兩岸的政治談判預留空間。正因為中國目前是分裂為兩個政治實體，才要經由交流和談判，使它合而為一。而「國家統一綱領」也明確規定在遠程協商統一階段，兩岸成立「統一協商機構」，經由談判方式完成國家統一架構的規劃。

中華民國政府認為，基於兩岸分立分治的事實，台北樂意與彼岸對等相待、相互尊重，透過頻密的交流、接觸與協商，和平共存、和平競賽，共同追求互惠、互利和平統一；希望依循東西德、南北韓模式所鋪陳的分裂主權論或分裂主權共存論，將主權與治權務實地區隔對待，不僅應揚棄「主權全面繼承觀」，亦應排除「中國代表權獨佔論」，從兩岸雙贏觀點出發，揭示兩岸共享主權觀。

1994年7月台北陸委會公布的《台海兩岸關係說明書》即指出兩岸分立分治之事實；中華民國政府認為，就政治現實而言，中國目前分裂為兩個地區，分別存在著中華民國政府與中共政權，兩個本質上完全不同，但兩者在互動過程中自應平等對待，並各自在其所管轄的區域內，享有排他的管轄權，任何一方並無法在對方地區內行使管轄權，也不應將其意志假主權之名強加於另一方，希望能以理性前瞻的做法處理兩岸關係。該說明書延續了「國統綱領」不否定中共為政治實體的主張，揭示「一個中國，兩個對等政治實體」，並倡議以兩德、兩韓的分裂國家模式，以「平行代表權」加入聯合國等國際組織。前行政院大陸委員會副主委吳安家於2000年1月12日曾說：「應採用『分裂國家模式』解決兩岸統一問題：在統一前，兩岸可共同加入國際組織，透過交流建立互信，在時機成熟時

簽訂『基礎條約』規範雙方關係，以政治民主化作為衡量兩岸統一與否的指標；縮短制度差距，即可掃除兩岸統一的最大障礙」。<sup>43</sup>

分裂國家模式並沒有特別認定何者是達成統一最有效的機制，僅假設分裂雙方都願意恢復一個統一國家，並且都認同雙方所共有的歷史和文化。從分裂國家模式中，我們僅能夠從經驗中學習分裂雙方如何處理「主權」、「交往協商機制」和「統一政策」問題的方法，可以讓兩岸政府借鏡。至於最重要的如何達成「和平統一」的目標，則欠缺理論依據。當然，分裂國家模式自然是希望促進國家和平統一，但由歷史的實例來看，分裂國家的統一要不是通過武力征服（如越南）就是經由一方政權的崩潰（如東德），這些都和分裂國家模式所擬想的和平統一有很大的區別。西德基礎條約為分裂國家的互動與統一提供一個可行的模式。一方面不排除統一目標，另一方面為分列雙方在邁向統一的過渡階段，提供一個和平共存的活動空間以及增進雙方空間以及增進雙方溝通瞭解的交流管道。前陸委員會副主委吳安家也表示，唯有透過對話與協商來解決兩岸政治分歧才是最佳良方；只要中共當局承認中華民國存在的政治現實，什麼都好談。兩岸可先就雙方定位問題對話，隨後循序漸進、逐級提升雙方關係原則，由簡而繁展開協商。兩岸之爭的本質是制度之爭，制度差距太大是兩岸統一的最大障礙；應以交流建立互信，透過交流縮短雙方政治、經濟、社會制度與生活方式的差距，才有可能建立和平統一的新中國。<sup>44</sup>

就兩岸情形來看，兩岸關係結構的性之特質：民間交流熱絡，但政治關係敵對；欠缺官方直接對話的管道，亦無法透過中介團體建構協商的管道；主權的宣示與管轄權的行使長期無法競合。<sup>45</sup>故兩岸欲循分裂國家模式發展，仍有許多困難需要克服。

---

<sup>43</sup> 《聯合報》，民國 89 年 1 月 12 日。

<sup>44</sup> 《聯合報》，民國 89 年 1 月 12 日。

<sup>45</sup> 張五岳，〈分裂國家模式之探討〉，包宗和、吳玉山編，《爭辯中的兩岸關係》，台北：五南，

## （二）多體系國家（Multi-system Nations）

我國學魏鏞教授與丘宏達教授者早在 1970 年，開創了運用分裂國家概念來討論兩岸關係的研究領域，魏鏞並發展出「多體系國家」（Multi-system nations）的理論。「多體系國家」名詞的提出是避免「有些『分裂國家』的許多領袖和學者不願意用『分裂國家』這個名詞，因為它暗示一個國家在國際法下更長久地分裂為兩個或多個合法實體」。<sup>46</sup>「分裂國家」的事實，雖因「歷史因素」使原本統一的國家一分為二，然此一事實並不代表國家、民族即已分裂，只是在一個原有國家（民族）領域中，產生了不同的政治體系。這些體系將統一問題與國際承認問題混合在一起，使得其他國家只能承認分裂國之一方。<sup>47</sup>

多體系國家概念的提出系根據二戰後四個分裂國家政治體制的事實基礎，其特徵有以下幾點：第一、多體系國家所面臨的不是兩個國家或政府對立的問題，而是兩個不同的政治、經濟、社會和文化競爭、相互抗衡的問題；第二、多體系國家內的每一個體系接擁有介於國家與交戰團體間的法律地位；第三、多體系國家內每一體系皆有獨立與其他國家建立各種關係，包括外交關係之能力與權利，他國只承認雙方是其控制領土上之政府；第四、應將多體系國家的承認問題與該國的統一問題分開，才能可能容許多體系國家的每一個部分皆可與其他國家建立正式外交關係，亦不妨礙未來國家之統一。

至於多體系國家的優點則有：第一、澄清了一個事實，即所謂分裂國家，不是一個國家分成兩個或多個國家，而是在一個國家內出現一個以上的政治體制；第二、多體系國家模式忠實地反映出分裂的真實性質及原因，即在分裂國家中社會主義與資本主義的對立和競爭的情勢；第三、多體系國家模式承認「一個中國

---

1999，頁 105~106。

<sup>46</sup> 張亞中，《兩岸主權論》，台北：生智，1998，頁 96。

<sup>47</sup> 魏鏞，〈兩岸關係、雙重承認與多體系國家〉，《如何進入國際社會論文集》，如何進入國際社會研討會，中華歐亞基金會主辦，民國 82 年 4 月，頁 3。

的原則」，維持「一個中國」架構下兩種不同體制的相互競爭，最後由優勝的一方作為主導國家統一的體制；第四、多體系國家模式堅持國家主張國家統一的目標，兩種體制和平競賽有利於統一，從而達到排除武力兼併與永久分裂之目的。

48

「多體系國家模式」可以用「一個國家，兩種體制」來表述，它與「分裂國家模式」都是為中國統一前的現狀反映與重新定位兩岸架構。「多體系國家」的概念也為我方務實外交立下了理論基礎，以現實主義做為務實理性的模型。<sup>49</sup>事實上「多體系國家」理論的內涵近似於德國的「屋頂理論」，但對於主權主張無法詳盡解釋。主權不是數學上可分割的概念，在國際法理上也得不到支持，如果兩岸各自擁有完整國家人格、獲得雙重承認及國際間雙重代表權，這與分裂為兩個國家有何不同？如果只要兩岸都維護一個中國的理念，就不算兩個分離的主權國家，那要用什麼方法來確定雙方會維護一個中國不會永久分裂？其次，國際組織必須「主權國家」才能加入，避談各不同體系政治實體的主權而僅強調治權，是無法取得合理化的加入條件。<sup>50</sup>

就國際法意涵而言，「一國兩制」、「一國兩府」、「實質外交」、「務實外交」，甚至「多體系國家」理論似乎並未能改變傳統國際法上一個國家只能由一個政府代表之架構，除非雙方法律上分裂為二並互相承認。

## 二、整合理論模式

「整合理論」（integration theory）又稱為「統合理論」，其定義特徵是相關各國具有共同的文化歷史淵源，同時體認到彼此經濟整合的利益。在整合理論當

---

<sup>48</sup> 鄭海麟，《兩岸和平統一的思維與模式》，台北：海峽學術，2001，頁 57~59。

<sup>49</sup> 潘錫堂，〈二十一世紀我國的務實外交與大陸政策〉，  
[http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/160-9/m161\\_5.htm](http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/160-9/m161_5.htm)。

<sup>50</sup> 張亞中，《兩岸主權論》，台北：生智，1998，頁 98。

中，經濟具有關鍵性的意義，不僅是整合的原動力，也是整合最重要的機制。<sup>51</sup>政治學大師杜意奇（Karl W. Deutsch）將整合解釋為：「在某一區域之內，經過長時期強烈而廣泛的推動，而使得該區域之內的人民，在和平轉變的過程中，達成一種制度化與利害相通的意識」。<sup>52</sup>新功能主義的代表海斯（Ernst B. Haas）則表示，整合乃係「解釋某些國家為何以及如何放棄各國的主權；為何以及如何自願地和鄰國混合和合併在一起，從而失去他們原先事實上所擁有的主權，以及重新找到解決他們彼此之間衝突的新辦法」。<sup>53</sup>另一位新功能主義大師林伯格（Leon N. Lindberg）則把整合定義為：「第一、國家放棄彼此獨立執行外交與重要內政的願望與能力過程，而尋求作成聯合決定，或是將政策制定的過程委託給新的權力中心機構；第二、數個不同環境之中的政治行為者，被說服將各自的期望與政治活動轉換給新的權力中心的過程」。<sup>54</sup>

整合理論的發展大致分為功能主義論、新功能主義論與聯邦主義論。底下分述三個派別主要論點：

#### （一）功能主義（functionalism）

這一派的學者認為科技與通訊的快速發展，產生各國共同的經濟、環境與社會問題，形成一股國際合作的壓力，此項壓力有助於各國政治的結合。早期整合論者因受社會學裡功能學派的影響，以為科技與經濟的發展將帶動國際關係的變化，也就是說，國際體系的格局將配合國際社會的功能需求，而有所變化。這派

---

<sup>51</sup> 吳新興，〈從整合理論看中國統一問題〉，《問題與研究》，廿八卷七期，頁 73。

<sup>52</sup> Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of History Experience* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957), p.5.

<sup>53</sup> Ernst B. Haas: *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of pretheoring International Organization*, 24:4, Autumn 1970, p.610.

<sup>54</sup> Leon .N. Lindberg: *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963) ,p.6.

學者被稱為功能論者。<sup>55</sup>而以功能主義倡議未來兩岸架構的包括「中華經濟共同體」、「中國經濟圈」、「亞洲華人共同市場」等數十種。

功能主義基本上是從國際組織的建立、合作來推論到底如何化解主權成員國家間的衝突。兩岸目前仍處於分裂狀況，主權的堅持與國家安全的需求，使得功能主義作為兩岸衝突的工具性，顯得有些困難。<sup>56</sup>另外，功能主義強調功能合作會強化不同成員國的共同利益，並藉此而建立互惠互利的良好關係，以兩岸近年的交流來驗證此點主張發現，兩岸間並沒有因為互動的增加而改善彼此的關係，雙方關係反而有時有更緊張的情形發生。由此看來，若純粹用功能主義的主張來進行兩岸統合，其結果將可能不太樂觀。<sup>57</sup>有些學者批評功能主義時認為，衝突或戰爭的原因很多，單憑功能組織或功能合作，並不足以消弭戰爭。功能學派最大貢獻在於突顯科技與經濟的變遷對國際關係的衝擊與形塑的力量。不過，功能學派的科技決定論的傾向，對於戰後歐洲整合的過程，解釋力不夠完整。故一些學者提出修正的觀點，也就是新功能主義。

## （二）新功能主義（neofunctionalism）

新功能主義論者認為，政治整合並非純由科技與經濟因素決定，而是政治力互動的結果。他們認為在整合過程中，政府、政黨、利益團體與政治精英的態度有很大的關鍵作用。海斯指出，整合是不同的政治單位願意放棄絕對的主權，與鄰邦結合，以和平方式解決衝突。對於整合的最終結果，新功能主義學者並無共識，可能出現超國家的機構、政治共同體，或是集體決策系統。新功能主義者認為，經貿合作的經驗與利益是一種統合的動力，它會促進功能統合範圍的廣化與深化，且由於各成員國的政黨領袖、利益團體、媒體輿論、社會菁英分子皆參與

---

<sup>55</sup> 高朗，〈從整合論探索兩岸整合條件與困境〉，包宗和、吳玉山編，《爭辯中的兩岸關係》，台北：五南，1999，頁45。

<sup>56</sup> 張亞中，《兩岸統合論》，台北：生智，2000，頁256。

<sup>57</sup> 林碧炤，〈歐洲整合：理論與爭議〉，《中山社會科學譯粹》，第2卷第2期，1987年4月，頁116。

其運作，形成一股推力而欲罷不能。<sup>58</sup>因此，負責協調的超國家組織本身亦會產生政治上的越界作用，不僅促進既有制度之強化，而且也促成新制度之建構。簡言之，其理念為先「合」再「統」，也是一種「由下而上」的統合途徑。

新功能主義探討整合過程，常從「擴溢效應」（spill-over effect）說明經濟整合如何由簡入繁，不斷擴大範圍，延伸至其他部門，進而啟動政治整合。<sup>59</sup>新功能主義深受歐洲整合的影響，歐洲國家先在科技獲經濟領域建立功能連結（functionalist linkage）與制度合作，逐步的延伸合作範圍。依據政治學者基歐漢（Robert Keohane）與奈伊（Joseph Ney）的分析，有關整合的條件，雖然學者間的觀點各異，仍有部份共識存在，這些共識包括：參與整合的政治精英主要價值觀必須相近、政府間須有能力調適、回應對方的需求。<sup>60</sup>重點是，參與整合的國家是否有能力調整政策制度，以因應整合帶來的壓力與需求。

新功能主義者認為，任何技術功能性的合作都會牽涉到政治，如果強要將政治因素排除在考量之外，是不切實際的。因此，從新功能主義的觀點，套在兩岸關係上，強調統合的目標是為創造未來政治的統合，而達成其目標的重要途徑，就是超國家機制的建立，以及需要精英的推動，統合過程中才會發生「擴溢」效應。亦即對兩岸功能性事務合作的成效而言，兩岸政治與社會菁英們在這個過程中的意向，是相當重要的因素。新功能主義特別強調，政府的主動角色才是統合能夠成功推動的關鍵所在，一個成功的政府間協商才會使功能擴溢得以對統合產生正面的效果。故兩岸的統合應在兩岸政府間建立共識，在經濟或其他事務性層面建立共識，以共同的原則來使雙方關係更加緊密而和諧，最後再討論棘手的政治或主權問題，在共構的組織結構內部中尋求解決爭議，如此兩岸在統合上才能

---

<sup>58</sup> Ernest B. Hass: *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (California: Stanford University Press, 1964), p.48.

<sup>59</sup> 高朗，〈從整合論探索兩岸整合逃件與困境〉，包宗和、吳玉山編，《爭辯中的兩岸關係》，台北市：五南，1999，頁47。

<sup>60</sup> 同前註，頁50。

有所進展。由兩岸交流的實況來加以驗證，新功能主義的觀點似乎頗能合理詮釋兩岸關係近年來的發展；由此看來，新功能主義「由下而上」、「先合再統」、「政經配合」的主張，對兩岸的統合應較具可行性。<sup>61</sup>但是全面的對大陸經濟開放可能會使本土企業出走，甚至造成北京方面「以商逼政」，成為大陸有利的籌碼，卻是當今政府不願意看到的結果。

另外，張亞中教授則強調，統合是主權共儲共享的概念。在探討歐洲統合的問題時，可以將統合機構看成是一個主權銀行。每一個成員國將自己的一部分主權放在歐洲的超國家機構，也就是「主權共儲」的概念。另一方面，每一個成員國也可以分享這個主權銀行中原本自己沒有的權利，這就是「主權共享」的概念。<sup>62</sup>歐洲的統合運用在兩岸上，即是建立兩岸間超國家組織的「第三個主體」，也就是「整個中國」的概念。在「整個中國」架構下，兩岸政府各釋放出部分權力，並且兩岸人民共享整體主權事務。

### （三）聯邦主義（federalism）

相對於功能主義學派，聯邦主義者的重心不在整合的過程，而是建立一套政治體制。該學派認為應該超越傳統政府間合作模式而創立一超國家組織，才能有效運用有限資源，提高效率、解決共同問題，促進整體利益與均衡發展。其所用的方法是利用一種正式的憲法，將個別國家聯合成一個新的超國家政治實體，如此聯邦可以迅速地建立起來，而不需要先解決社會、文化、經濟等層面的難題。

<sup>63</sup>換言之，不同於功能主義與新功能主義擬由較不敏感的經貿與技術統合著手，再逐步帶動政治的統合。聯邦主義者主張從政治入手，期望經由制度的設計，使心理、社會與經濟仍有差距的不同政治體，願意接受統合的安排。例如以兩岸成

---

<sup>61</sup> 洪德欽，〈歐洲聯盟之理論與實踐：方法論之分析研究〉，沈玄池、洪德欽編，《歐洲聯盟：理論與政策》，台北：中央研究院歐美研究所，1998，頁 32。

<sup>62</sup> 張亞中，《兩岸統合論》，台北：生智，2000，頁 270。

<sup>63</sup> Trevor Taylor 等著，鈕先鍾譯，《國際關係中的學派與理論》，台北：台灣商務印書館，1987，頁 325。

立「聯邦」、「一國兩制」的政治制度，然後再試圖進行經濟、社會、文化等統合。

聯邦主義作為統合的途徑，是經由正式的憲政措施，已建構完成政治共同體。一方面聯邦成員享有自治，一方面達到共治的目標，故其特色乃是從政治的統一帶動其他層面的逐步整合。簡言之，其理念為先「統」再「合」，是一種「由上而下」的統合途徑。<sup>64</sup>

對單一國家的體制而言，聯邦主義確實是個誘人的主張。就學理上而言，中共所主張的「一國兩制」與聯邦主義的精神並無太大的差別，都是「由上而下」的統合方式。如果將國家統一視為最優先的選擇，那麼聯邦主義確是最佳的選擇；但如果從人民的認知來看，聯邦主義有其本身的困境。對我國而言，在兩岸仍舊缺乏善意與互信的情況下，將兩岸最上層政治結構作如此快速跳躍的結合，很難為多數人民所接受。

「一國兩制」的模式雖然被成功運用於解決港澳問題，但鑒於有關國家（英國、葡萄牙）始終把中華人民共和國政府視為代表全中國的唯一合法政府，在此「一國」（一個中國）同「一府」（一個中央政府）具有了同一性，加之港澳地區原本不存在以國家形態運作的權力系統，特區政府作為地方政府的定位自始至終就是明確的，只要「一國」（一個中國）問題解決了，「一府」（一個中央政府）就根本不成其為問題。因此只要講「一個國家、兩種制度」就夠了，作為中間環節的「一府」則可以省略不提。其實港澳模式所實施的「一國兩制」完整地表述應當說是「一國一府兩制」。而台灣與港澳模式最重大的區別在於，港澳模式中，作為談判物件的英國、葡萄牙政府承認中華人民共和國政府與中國的同一性，而在台灣模式中，台灣當局拒絕承認這種同一性，除非這裏所說的「中國」不包括台灣在內；其次，港澳地區原本不存在以國家形態運作的權力系統，而在

---

<sup>64</sup> 同註 52，頁 248。

台灣卻存在著一個以國家形態運作的權力系統，且台灣多數人民認為它就是「中央政府」。「一國兩制」的統一其實就是要把兩岸的「兩府」整合為「一府」，讓「一府」來代表「一國」，這才是「一國兩制」中「一國」概念的真實內涵。但這也是「一國兩制」要在台灣落實最大的障礙之所在。而目前在台灣，有些多學者認為兩岸現況就是「一國兩制」，所需解決的是如何「合法化」的問題。這就忽略了中共所想要的將「兩府」變成「一府」的企圖。

中共的「一國兩制」是以中央政府自居，將我定位為地方政府，在這種不平等的設計下，在所謂「一國」的體系內，根本不會有「實質共治」的情形產生，這樣會讓我們思考到，「統一大而強」一定會比「自主小而美」來得好嗎？由於我國多年來受到國際社會不公平對待的遭遇，使得追求「國家的主體性」已成為多數台灣人民普遍的認知；由此看來，聯邦主義「由上而下」、「先統再合」的主張，顯然對於目前兩岸的統合是不可行。<sup>65</sup>事實上，「一國兩制」並不適用於台灣之主要理由，除了台灣並非殖民地或租借地，不可與港澳相提並論；最重要的還在於「一國兩制」會消滅中華民國的國際人格與主權國家地位，型塑大陸為中央、台灣為地方之矮化與降格的地位，不能確保接受「一國兩制」後台灣人民的政治民主與經濟自由，凡此種種盲點均很難對台灣形成「心悅誠服」的誘因。

統合理論對於兩岸關係的啟示，可以從三個方面來看：第一、兩岸關係的定位，兩岸是一個國家？還是兩個國家？或屬於其他類性？第二、兩岸間整合的動力為何？是經貿、政治還是認同因素？第三、兩岸間整合面臨哪些困境？這些都是從學理上，可供我們思索統合論在兩岸關係適用的基礎。

## 小結

---

<sup>65</sup> 張亞中，《兩岸統合論》，台北：生智，2000，頁251-252。

近年台北反對「一個中國」原則作為兩岸談判的前提的理由最少有二個，首先是想保持台灣前途可統可獨的開放性，而接受「一個中國」原則的前提性將會使台灣失去這種開放性；第二，北京在未談判前，已設定談判的結果必須是「一國兩制」；台灣認為這樣並非談判，而是投降。由於反對「一國兩制」，並認定北京的「一個中國」只是要迫台灣就範於「一國兩制」，故此台灣在反對「一國兩制」的同時，也否定了「一個中國」的前提，因而堅持「一個中國」必須作為議題來討論、談判。此點認知，牽涉對於一個中國時態之認定，是過去、現在或是未來。也就是對彼此政治定位之看法有很大分歧。<sup>66</sup>

台灣在過去幾年的政治轉型中，除掉民主信念的成長外，最顯著的特徵是民眾本土意識的提高。在政治上，本土意識的提高所牽涉的還不僅是由台灣人民掌控政治資源，如政治的職位等等，更重要的則是台灣人民應是政治的主體。這種「台灣主體論」的論述發展到某一極至就成為：台灣民眾是「對內自主、對外獨立」的「主體」，而且是由生命凝聚而成的「生命共同體」。在性質上，這樣的主體，具有相當程度的獨特排他性，也就是台灣認同與中國認同是相互排斥的，如此，就易引起民族與國家認同的衝突，不僅會為台灣的民粹政治鋪路，且使得外省族群在心中油然產生本土認同的隔閡<sup>67</sup>。

對台灣而言，在國際上承受突破國際生存空間及要求緩和兩岸關係雙重壓力，但台灣特殊戰略地位亦有助於和緩壓力的作用。在台灣內部，在維持現狀為大多數人共識的情況下，談判「一個中國」恐再啟統獨爭議。在目前兩岸經貿依存度持續上升情況下，兩岸無法恢復協商的心理焦慮影響，民眾分不清是來自中共的要求，或是來自台灣本身政治、經濟、社會的民意壓力。

---

<sup>66</sup> 李銘義，〈九二共識與一個中國議題之研析〉，  
[http://www.future-china.org/links/plcy/1cn\\_900625-1.htm](http://www.future-china.org/links/plcy/1cn_900625-1.htm)。

<sup>67</sup> 胡佛，〈用寬廣的眼光 破解政治難題〉，《聯合報》，民國 89 年 1 月 6 日。

對中共而言，堅持一個中國原則，在國際有助於擴大「一個中國」效應，封殺我國際生存空間；在大陸內部，由於在宣揚民族主義及愛國主義浪潮下，甚難面對「一個分治中國」的事實，故其堅守「一個中國」原則不受挑戰、質疑。中共認為，認同「一個中國」是前提，也就是認同兩岸將來必須統一，當前的兩岸關係只是治權的分裂，而不是主權的分裂。這是北京所一向堅持的，而對於國際上關於「一個中國」之代表，就北京而言，是很清楚地，就是中華人民共和國。對北京領導人而言，不認同上述的「一個中國」前提，根本無談判的基礎可言，因為這樣的談判只會淪為談判分裂而非談判統一。但堅持兩岸必須堅持中國主權統一的前提，並不預設統一的具體進程、形式和內容，而這些問題確實有必要作為議題，並透過談判，才能解決。

事實上，「一個中國」議題之複雜，就連大陸方面《白皮書》，都有將「一個中國」明顯誤用之矛盾存在。例如，《白皮書》中說，「台灣是中國領土不可分割的一部分」，這個中國如是指中華民國，則是完全正確的。但絕非「中華人民共和國」。《白皮書》中所說，1941年12月中國政府在「中國對日宣戰公告」、「開羅宣言」、「波茨坦宣言」等文件中，所指稱的中國，乃是中華民國，彼時，中華人民共和國尚未成立。《白皮書》中又說，1949年中國政府收復台灣、澎湖群島，重新恢復對台行使主權。這裡所說的中國，也是中華民國政府。所以長一段時間，一個中國之法定代表是中華民國，而不是中華人民共和國，形成在文字、法理、及現況中之競合。在以上這些含混的論述之後，《白皮書》是企圖用國際法上的「國家繼承原則」，讓中共在國際上取得正統的地位。<sup>68</sup>而此種正統地位之取得，不因大陸方面在國際上佔盡優勢，就一定說具有正統地位，因為中華民國之存在，是一個不容否認之事實，也不是大陸方面以大國外交及聯合國等國際組織之優勢，就可抹殺中華民國存在之事實。總之，不論是汪道涵的「一個中國

---

<sup>68</sup> 丘宏達，〈評述一個中國白皮書〉，《聯合報》，民國89年2月22日。

的分治」、還是國民黨的「一個分治的中國」，都不免被中共援引為圍堵台灣加入國際社會的藉口。

如果台灣是中國的一部分，自然沒有要求國際社會以主權國家相待的正當性。中華民國創建於 1912 年，其主權及於整個中國，民國 38 年因中共以武力佔據大陸地區，政府播遷來台，形成以台灣海峽為界的兩岸分治局面。台灣固為中國的一部分，大陸也是中國的一部分；大陸與台灣均是中國的領土。目前中華民國的治權雖僅及於台澎金馬，但其始終是一個主權獨立的國家，這是無法否認的政治現實與歷史事實。從台北來看，兩岸分裂分至由來已久，互不隸屬，憑藉台灣所擁有的幅員、人口和經濟實力，應享有獨立的國際人格，應有尊嚴、資格和能力作為國際社會的一份子。對於北京而言，台灣是中國不可分割的領土，又處於重要戰略位置，對中國發展具有關鍵的影響，故而一直堅持台灣問題是中國內政，極力封殺台灣外交空間，唯恐台灣通過廣泛的國際承認，走向法理獨立，甚至落入外人之手。因此，台灣在外交上的努力，中共便自然地作出強烈反應，導致兩岸關係的惡性循環。

目前全世界有百餘國同時承認南、北韓（中共亦為其中之一），亦絲毫無損於兩韓對韓國統一長程目標的堅持。中共目前說法是若台灣在國際上被承認有合法國家地位，那麼將使外力介入而造成中國的永久分裂，但讓我們想想，中共當初承認東德與西德和目前同時承認南韓與北韓的舉動，如照他自己的說法，不是意欲使德國和韓國永久分裂嗎？明顯可看出自身立論點的不足，因此，這種以分裂雙方綜合國力差距來行威脅與阻礙的動作，非但對兩岸關係無任何幫助，而可能使更多的台灣人民對大陸的歷史情感日漸淡薄甚至憎惡，轉而支持實際的台灣獨立運動。<sup>69</sup>因此，大陸若要朝統一方向走，則必須以更柔軟，更開放，對台灣態度更平等的方式來談；文攻武嚇只增加了雙方的敵意，對關係的增進並無幫

---

<sup>69</sup> 張育齊，〈整合與分裂的變局 - 兩岸關係之思考〉，  
<http://hsc.social.ntu.edu.tw/studentreport/context/August/7/g-6.html>。

助，這是中共領導人所要明白的一點。兩岸未來無論以事務性或政治性議題啟動協商，中共意圖仿照其解決香港問題之模式處理兩岸問題，將「一國兩制」的框架強加於兩岸關係之上，企圖強迫台灣接受中共所謂的「一國」，那麼未來兩岸互動與協商中，一旦涉及「一個中國」原則，台灣勢必將難以接受。

兩岸關係架構模式中，「分裂國家」和「整合理論」都具有很強的規範性及價值觀，兩者都以分裂國家的統一或統合為最終目標。「分裂國家」可以掌握住兩岸關係產生僵局的原因，但是對於兩岸未來的展況欠缺預測能力。「整合理論」充分的梳理了當今兩岸關係的核心，也就是經貿交流的作用，但是對於各種政經勢力運動方向和互動結果難以評估。當台灣民眾與政治精英對大陸的情感日趨疏離之際，兩岸經貿所帶來的誘因，並未拉近彼此距離。

多年以來，兩岸政府對「一個中國」的內涵，存在著不同的理解，因而對「一個中國」的原則出現「各自表述」的情形，但事實上又從未達成共識，也使得兩岸始終無法順利重新開啟會談。既然「一個中國」的問題是兩岸不可迴避的問題，尤其是在國際社會處於不利地位的台灣，更應該從法理上為自己權益來辯護。以下的章節，筆者試圖從「主權」、「承認」及「繼承」的國際法理中，解釋「一個中國」的內涵。

### 第三章 「主權」與「一個中國」原則

主權問題原本是國際法上的議題，但兩岸主權問題由於國際政治介入因素，尤其是美國在二次大戰後所扮演的角色，因此政治面的複雜程度，遠超過單純的主權國際法的法律理論。回顧自 1949 年以來「中、美、台」關係的轉變，美國從承認中華民國為「中國」之唯一代表，到轉而承認中華人民共和國，並以國內法之形式規範及處理與中華民國之政治關係，這樣的過程，可以看出美國在「兩岸主權問題」上的轉變已涉及相當複雜的國際政治因素。

中華民國是不是一個國家？在 1971 年以前並不是問題，但在國際社會所認同之「一個中國」不再確定是中華民國後，中華民國是不是一個國家，卻成了一個法理上與政治性的爭議。因此，兩岸主權爭議的問題不但是國際法上的問題，更是國際政治與國際現實的問題。

台海兩岸關係自 1987 年 11 月台灣開放大陸探親以來，即時好時壞，一路曲折。對於曾經寄望兩岸能開創新局的人來說，到現在莫不感到憂心。十多年來，由於雙方各自堅定自己的立場，殊少共識，加上詭譎多變的國際環境因素，使得兩岸關係在起伏中發展緩慢。1995 年李登輝總統訪美，引發了導彈危機，1999 年的「兩國論」，中共關閉兩岸協商的大門。新政府上台後，中共對有台獨背景的陳總統原本就有疑慮，但仍採取「聽其言、觀其行」的緩和態度。但是陳總統說出「一邊一國」的言論後，使中共對台灣新政府的期待也完全落空。

兩岸對立與衝突的根源仍在於對「一個中國」的內涵缺乏相當的共識。台灣方面強調，謀求中國統一的過程中，不能否定中華民國的合法地位及存在的事實。中華民國自 1912 年繼承大清帝國成立以來，雖然在 1949 年以後管轄區域有變遷，但仍存在中國領土---台灣地區，是絕不能否認的事實。而且從 1945 年到 1971 年，中央政府播遷台北的中華民國政府，一直是聯合國創始會員國和安理會

常任理事國，代表全中國在聯合國行使權利、承擔義務；雖然 1971 年中華民國政府的席位被中華人民共和國所繼承，但中華民國仍然有效的在台灣行使管轄權，中華民國的國際人格與國際法人格的地位並未消失，這在國際法上也是不容置疑的。

至於中共認為，中華人民共和國在 1949 年武力推翻了蔣介石所領導的政府後，中華民國已經滅亡，1971 年在聯合國解決了中國代表權問題後，已經完全確定。中共認為盤據在台灣之國民黨政府，是中國叛離的一省，絕對無權代表中國。1980 年代，中共的「一國兩制」思想逐漸成形，中共的「一國」是指中華人民共和國，「兩制」是達成統一的方法。簡言之，所謂「一國兩制」就是「一個中華人民共和國的兩種制度」，對於淪為地方政府和喪失主體性的「一國兩制」，台灣方面根本無法接受。

事實很明顯，目前海峽兩岸的關係就是卡在對於「一個中國」的認知及涵義上有很大的爭議。中華民國政府從播遷來台到李登輝主政末期以前也都是主張和堅持「一個中國」的立場和政策，與中共所主張的「一個中國」原則，表面上並無衝突之處，實際上什麼是「一個中國」或「一個中國的立場」並無交集的共識可言，而其中的爭議核心，就是兩岸對「主權」解不開的一個結。

「一個中國」的問題若不能在兩岸取得共識，必然對兩岸未來的發展產生重大阻力。雖有人倡議擱置主權爭議，兩岸從事務性的協商開始。但從經驗得知，兩岸協商、談判必然會觸及到對「一個中國」及「主權」認知，即使不涉及政治涵義的事務性商能達成協議，但此後遇到政治性談判若不能對「一個中國」涵義達成共識，那麼所謂事務性的協議，也將隨時發生變化。本章主旨，在探討中華民國與中華人民共和國主權觀之爭議處，包括當前兩岸關係的癥結、「一個中國」的爭議與認知差距及兩岸主權觀共識及爭執點等。並希望在法理上對「一個中國」的涵義作出合理的解釋。

## 第一節 兩岸「主權」探討

### 一、 國際法對主權的定義

「主權」為近代國家構成要素之一，其字源於拉丁文之 *superanus*，乃「較高」或「最高」之意。古希臘亞里斯多德之論政治及羅馬法家，多言及「國家之最高權」。惟近代主權觀念之建立，則始自十五世紀法國波馬諾(Beaumanoir)及諾索(Loy Seau)兩人之國王主權說，以反對封建諸侯之權力。布丹(Jean Bodin 1530-1596)乃開「傳統主權論」之先河，布丹在其 1577 年所著之「共和國論」一書中，認為共和國與主權的觀念不可分離，共和國擁有一最高權力，是「不受法律拘束、凌駕於公民以上的最高權力」。<sup>1</sup>之後霍布斯(Thomas Hobbes)對於主權的觀念又有新的內涵，他認為在自然狀態中的人們為了擁有和平與安全，於是彼此簽約形成社會，並將他們所有的權力給予一個人或一些人，形成最高的權力，也就是主權，而所有的人必須完全服從主權的命令，如此才能獲的真正的和平與安全。<sup>2</sup>主權是最高權威，在法律上並不從屬於任何其他世俗權威的法律威權。因此，依照最嚴格和最狹隘的意義，主權都含有全面獨立的意思，無論是在國土以內或國土以外都是獨立的。<sup>3</sup>在「帕馬斯島嶼仲裁案」(the Island of Palmas Arbitration)中，仲裁員馬克思 胡伯(Max Huber)解釋說：「主權在國際關係中意味著獨立。獨立，就全球一部分而言，乃是排除任何其他國家，而在其內行使國家功能的權利」。<sup>4</sup>但這裡所說的主權國家或獨立的概念是法律性的而非政治性的，一個主權國家在國際關係上經常與其他國家有政治和經濟文化各方面的相互影響。一般而言，沒有一個國家對其他國家擁有最高的法律權力和權威，而各國一般地也不從屬於其他國家的法律和權威。因此，國際上國家間關係的特徵是平等和獨立。

<sup>1</sup> Jean Bodin:On sovereignty:Four Chapters from The Six Books of a Commonwealth trans. Julian H. Franklin (Cambridge:Cambridge University Press,1992),p.3。

<sup>2</sup> Thomas Hobbes:Leviathan (New York:Macmillan Publishing Company,1958),p.106~130.

<sup>3</sup> 詹寧斯(Jennings, R.)等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》(Oppenheim's International Law)，北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁92。

<sup>4</sup> I A Shearer 著，陳錦華譯，《國際法》(starke's international law)，台北市：五南，1999，頁204。

十六、十七世紀時，伴隨現代國家體系的形成，國際法也逐漸發展並成為國家之間的行為規範。而以探討國家理論展現在世人面前的主權理論，被國際法學者借用描述國與國之間關係，而很快的就成為國際法理論的核心概念。因此，為方便區分起見，學者稱描述國家內部的主權概念為「國內主權」(或「內部主權」)，而在國際法上的應用則被稱為「國家主權」(或「外部主權」)。這項主權概念的外部應用，和國內主權理論緊密相關，即主權國家在其領土範圍之內不承認任何其他更高權威的合法性。這是一項延伸國內主權理論邏輯的推論結果：「國家在其範圍內有宣稱不受其他限制和控制的自由，則必須同樣承認其他國家在其範圍內也具有相同的自由」。<sup>5</sup>因此，主權概念乃被使用描述國家的內部權力和外部關係。因此早期國際法反映歐洲政治社會的變遷，強調「絕對領土主權」(absolute territorial sovereignty)，此一理論認為國家權威非但在其領土內是至高無上的，而且也不存在有其他更高的權威或國際法律可以約束其主權行為。

進入二十世紀初後，國家的互動關係增加，使得國際法的發展廣受各國的重視和支援，絕對領土主權理論乃有修正的必要；於是「有限領土主權」(limited territorial sovereignty)(或「相對主權」relative sovereignty)理論乃逐漸取代傳統絕對領土主權理論。<sup>6</sup>簡言之，相對主權是在傳統觀念之中，加入了「不違反國際法」的但書，因此主權觀念開始與國際法產生辯證的結合，國家於是成為國際法的主體，享有國際法上的權利與義務。雖然國家往往被稱為「主權國家」，但是這只說明他們的國內憲法地位，而不是說明他們在國際上的法律地位。<sup>7</sup>換句話說，主權主要是國內憲法權力和權威的問題，這種權力和權威被認為是國內最高的、原始的權力，具有國家內的排他性職權，但是主權行為最高法律權力和權威是不適用於各國在國際社會。雖然國際上國家間關係的特徵是平等和獨立，事

---

<sup>5</sup> 楊永明，〈國際法中主權概念的地位與演變〉，《台大法學論叢》，第二十五卷，第四期，民85年7月，<http://140.112.2.84/~yang/paper-4.htm>。

<sup>6</sup> 同上註。

<sup>7</sup> 詹寧斯(Jennings, R.)等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》(Oppenheim's International Law)，北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁94。

實上他們之間是相互依賴的，基於這樣的理由，任何一種將國內主權觀念移轉到國際上的企圖，都是不適當的，同時也不利於國際法和國際組織的正常運作和發展。<sup>8</sup>

一般所謂的「主權獨立國家」或「主權國家」(sovereign state)，大致是指一個國家具有「主權」(sovereignty)或「國家主權」(state sovereignty)。簡單來說，主權是指「在特定領土範圍之內，一個能夠行使至高無上權威的政治實體(political entity)」。不過，不論是在學理上或是實務上，主權這個概念的意義或指涉之物並非一成不變，而是隨著時空物移一直在演變，連專門研究主權的政治學者都覺得它令人捉摸不定。一般人習慣把主權獨立與人民、土地、及政府併列為國家存在的四大要素，但是根據國際法學者克勞福德(James Crawford)得意見：國家地位不僅是一件事實，且是一項法定的權利主張，這項權利的主張是否存在則決定於相關事實和該主張是否受爭議。<sup>9</sup>換言之，在某些情況下，一個政治實體即使符合國家構成的要件，仍可能不具國家的法律地位。譬如，該實體不認為自己是國家，或者該實體的國家主張受到爭議，且國際關係缺乏足夠的證據證明其他國際成員已廣泛的接受該實體為國家的主張。

## 二、主權分割與「一個中國」

### (一) 主權不可分割性

從布丹在他的名著《共和國論》中將主權一詞介紹到政治科學中以後一個半世紀中，作者們的定義雖然不同，但一般地都同意主權是不可分的，即國家只能是主權的或者不是主權的。到了18和19世紀，態度改變了，尤其是受到西發利亞(Westphalia)條約以後日耳曼帝國成員邦的經驗以及美國、瑞士、和德國作為聯邦的存在，使聯邦和各成員之間分割了主權權力的影響，區分絕對主權與不

---

<sup>8</sup> 同上註，頁92。

<sup>9</sup> James Crawford, *The Creation of States in International Law*. (Oxford:Oxford University Press,1979),p.47.

完全主權的需要已被廣泛的接受。但是這種爭論多少是理論性的，堅持切合實際的認為主權是可分的，這種意見是不正常的而且是不合邏輯的。<sup>10</sup>對於主權是否可分，學者雖有不同的見解，可確定的是主權無法做垂直的分割。如果分割主權，代表原主權國被分割成兩個不同的主權國家。<sup>11</sup>主權垂直分割就是主權分裂，即一個國家分裂成若干個國家，每個國家行使同等的主權；至於主權作水平分割是在一個國家內部按地方或民族治理區域對國家主權進行分割，把一部份主權職能，比如立法權和司法權讓地方去行使。聯邦國家的憲法即代表國家主權完整的表現，各邦所取得的權力也是由憲法授權而得，所以是主權運作的結果，所分割的是國家職權而非主權的分割。至於一個國家經由條約或因國際習慣而讓渡的權力，並不是主權本身，而是一部分主權的權力和權利。此一讓渡也是經由主權運作的合法程序而作成的，並不至於對主權造成分割的結果，也不會損及主權的完整性。<sup>12</sup>

主權分裂是個國際法概念，主權水平分割是國內法概念。在一個高度中央集權的國家對主權進行水平分割過程，就是聯邦化過程。這樣，聯邦政府和各邦政府都只行使有限的主權。只要各聯邦成員都分享自己國家的一部份主權，減弱分裂和獨立的衝動、渴望，對安全和發展的渴望就會強烈起來。<sup>13</sup>因此，主權是不可分割是可確定的，國家只有一個主權，分割主權即為國家分裂，有多少個主權即有多少個國家。國家的各種權力得分由政府各機關行使之，但主權仍是整個的、統一的。

## （二）兩岸主權與「一個中國」意涵

---

<sup>10</sup> 楊永明，〈國際法中主權概念的地位與演變〉，台大法學論叢，第二十五卷，第四期，民八十五年七月，<http://www.dvscn.net/0207/02071439.htm>。

<sup>11</sup> 張亞中，《兩岸主權論》，台北：生智，1998，頁19。

<sup>12</sup> 同上註，頁17。

<sup>13</sup> 〈超越“民主 - - 分裂陷阱”〉，  
<http://members.lycos.co.uk/chinatown/author/W/WuJiaXiang/WuJiaXiang018.txt>

兩岸主權的分割至少要有三種方式：第一、兩岸人民或兩岸人民代表共決兩岸主權分割；第二、代表兩岸人民的政府，相互承認對方的主權獨立及自己的主權不及於對方；第三、代表雙方人民的政府，透過第三國或國際組織，間接的相互承認對方主權獨立，及自己的主權不及於對方。<sup>14</sup>雖然，1979 年中共宣佈以「和平統一祖國」的大政方針代替了「解放台灣」；1991 年台灣方面也宣佈終止「動員戡亂時期」；但是，至今以上三種分割兩岸主權的形式並未出現，故直至今日，兩岸主權仍然為兩岸人民共同所有，中國之主權完整並未受到損害，目前之兩岸分裂只是主權行使權的分裂或治權的分裂而已。從台灣方面考察，終止「動員戡亂時期」，只是終止了武力統一，並不是終止國家的統一。中華民國憲法第四條至今並未修改，亦未經國民大會議決放棄大陸領土主權。所以，今天中華民國政府仍然負有完成國家統一之義務，只是自終止「動員戡亂時期」後，國家統一之方式，由武力統一改變為和平統一而已。從人民主權、中華民國憲法和國際政治現實三方面來考察，都只能得到一個結論，那就是兩岸至今仍是一個主權完整的國家。從 1949 年兩岸分裂至今，「一個中國」的原則和現實並未改變。「一個中國原則」就是要確立中國主權從沒有出現分裂分割的現狀與事實，台灣一旦接納此原則，其任何主權獨立的訴求便失去一切正當性，剩下來的只有兩岸的具體統一形式問題。

從兩岸的情形來看，中華人民共和國自從 1949 年成立以來，至今已獲得一百六十餘個國家的承認；在台灣的中華民國自 1912 年成立，雖然於 1971 年退出聯合國，至今仍有廿七個國家承認，說明海峽兩岸的代表中國政府都具有作為國際法主體的資格，也就是國際人格者。這是任何人無法否認的事實，因為雙方皆具備以下三個條件：第一、雙方皆具有對外交往的能力，也就是具有在國際社會直接行使國家行為的能力，並且參加國際組織的能力。雖然中華民國退出聯合國

---

<sup>14</sup> 王曉波，《海峽百論》，台北：海峽學術，1999，頁 280。

後，參加國際組織的空間被壓縮，但是仍然是一些國際組織的參加者。<sup>15</sup>表明其獨立參與國際社會的能力並未消失；第二、兩岸都有承擔國際法義務的能力。雙方分別能夠與外國締結條約並承擔條約的義務，也遵守國際法對國家設定的義務；<sup>16</sup>第三、雙方都享有國際法上的權力的能力。例如與他國建立外交關係、派遣使節、參加國際會議與國際組織等行為獲得證明。<sup>17</sup>

以上三點結合在一起，構成他們分別作為國際人格者的必要條件。儘管在台灣的中華民國由於喪失聯合國的席位而退出了許多國際組織，在國際法上應享的權利受到某種程度的限制，但是，一個國際人格者不必具有各國通常具有的一切國際權利、義務和權力。有些國家只享有其中某些權利和義務。因此，他們只在這些有限的方面是法律的主體，從而只具有有限的國際人格。國際組織也只享有適合於他們的特殊情況的國際權利和義務，從而他們同樣只在有限範圍內是國際法的主體和國際人格者。<sup>18</sup>

由於主權的不可分割性，中國的主權只能由兩岸的其中之一代表，也就是符合國際法規定，一個國家只能有一個合法政府。目前承認中華人民共和國的一百六十餘國中，沒有一個國家同時承認中華民國；同樣的，承認中華民國的廿七個國家中，也沒有一個同時承認中華人民共和國。由此可見，在當前國際社會及國際法的實踐，沒有一個國家承認中華人民共和國和中華民國是同時並存得兩個國家。事實上，兩岸都是在代表中國主權，但卻是同時而不能並存。而國際社會所給予兩岸的都是「政府承認」而非「國家承認」。換言之，國際社會所承認的是

---

<sup>15</sup> 目前我國擁有會籍或參與之政府間國際組織共十七個，非政府組織有 1065 個。引自外交部網站，[http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/nation3\\_other.htm](http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/nation3_other.htm)。

<sup>16</sup> 與國家獨立相關的權利包括：1、絕對控制其內部事務的權利。2、承認級驅逐外國人的權利。3、其外交人員。在他國的特權。4、領土內所犯罪行的絕對管轄權。國家的相對責任或義務包括：1、不在其他國家領土內行使主權行為的責任。2、破壞其他國家獨立或領土主權。3、不干涉其他國家事務。I A Shearer 著，陳錦華譯，《國際法》(starke's international law)，台北市：五南，1999，頁 128。

<sup>17</sup> 王曉波，《海峽百論》，台北：海峽學術，1999，頁 280。

<sup>18</sup> 詹寧斯 (Jennings, R.) 等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》(Oppenheim's International Law)，北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 91。

誰在國際社會代表「中國」行使國家行為的政府。今天中華民國政府還能在中國領土台灣行使主權，就是中華民國政府至少自己還堅持代表「中國」主權。所以若是放棄大陸主權，就等於放棄中國主權，「中華民國在台灣」的合法性將受質疑。

### 三、主權與主權權利

所謂「主權」，是指一個國家獨立自主地處理對內對外事務的最高權力，「主權」是國家根本屬性，擁有「主權」才能構成國家，也唯有國家才能擁有「主權」。而領土則是一個國家行使「主權」的空間。國家在其領土內的區域，除了受到國際法的限制外，行使排他的對人或對物的管轄權力，稱為「領土主權」。<sup>19</sup>因此，領土構成國家主權的實體，而這個實體的所有權歸永久生活在它之上的人民所有。所以，只有國家才能擁有「領土」，而「領土主權」則屬於全體永久居住於上的人民所有。人民在自己所有的土地上選出合法政府，將權力賦予政府，行使統治權，並且賦予政府獨立自主地處理對內對外事務，這種主權理論也被稱為「人民主權論」。人民主權論者主張人民才是最終政治權力的來源處和擁有者，他們清楚劃分政府與人民的關係，政府有行政權、司法權、或至少部份以全體利益為依歸的立法權，但是最終的立法權力是屬於全體人民的。<sup>20</sup>

華裔學者鄭海麟將 1958 年簽訂的〈大陸架公約〉所確立的原則，運用「主權」(sovereignty)及「主權權利」(sovereign rights)的概念，區分了「國家主權」和「政府權利」所代表不同的涵義。該公約第二條：「海岸沿岸國有行使發掘大陸架與利用其天然資源的主權權利」；第三條又規定：「海岸國對大陸架的權利不影響上面水域之屬公海，以及水域上空的法律地位」。在這裡，「主權」

---

<sup>19</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁 462。

<sup>20</sup> 所謂「人民主權」，必須是一群人先組成國家之後才能擁有主權。目前許多政治人物宣稱，台灣主權屬於生活在台灣的二千三百萬人民。此種說法有兩點疑慮：1、台灣是地理名稱不是個國家，並無主權。2、台灣為成為國家前，居住於此的人民也不擁有主權。

與「主權權利」的區分是明確的。也就是說，海岸國的主權僅及於大陸架的天然資源，至於水面上水域上空的主權則屬公海（國際社會），它與領土主權不同，只是一種「有限的主權」或「不完權主權」，故避免用「主權」一詞，而稱「主權權利」。<sup>21</sup>

鄭氏認為，任何一個合法政府，都有代表其有效管治下的人民行使處理對內對外事務的權利即「主權權利」；在某種意義上也可以說，任何一個合法政府只擁有「主權權利」，而不擁有「領土主權」。不過，在一個統一的國家裡，國家的領土「主權」與代表國家處理對內對外事務的政府的「主權權利」是同一的，政府可以全權代表國家行使其「主權權利」。但是當一個國家處於分裂狀態下，或者當一個國家內出現兩個宣稱有資格代表國家行使「主權權利」的時候，情況變複雜化了。分裂國家的歷史經驗告訴我們，為了保證國家的最後統一，分裂雙方政府都承認自己有效管治下的「領土主權」是屬於傳統國家的。換言之，當國家處於分裂狀態，分裂雙方為了追求統一的目標，都承認國家「領土主權」是不可分割的，但雙方同時又承認，自己在有效管治地區行使「主權權利」是合理合法的。<sup>22</sup>

關於此論點，張亞中教授在說明東、西德主權爭議時，對於「同一」與「代表」的法律意義上也曾寫到：「作為分裂國家的一方，只能代表自己，而不能以原有國的代表或身分行事。德、波邊界是原有德國與波蘭之間的問題，只有統一後的德國才有權做最後的決定。西德聯邦議會在 1972 年 5 月 10 日針對莫斯科條約與華沙條約中所做的決議文即稱：『德意志聯邦共和國在條約中所承擔的義務，均係以本身之名義承擔。條約中所述今日事實存在之疆界，（簽約國）單方面不得更改，但此條約並不能取代德國之和平條約，亦不能為今日現存之疆界取得基本地位』。這句話表明了，西德議會認為西德所做的決定只有西德承擔，西

---

<sup>21</sup> 鄭海麟，《台灣主權的重新解釋》，台北：海峽學術，2000，頁 11~12。

<sup>22</sup> 鄭海麟，《兩岸和平統一的思維與模式》，台北市：海峽學術，2001，頁 066。

德並沒有法律權力代表德國對疆界做最後決定。 做為分裂國家的一方，雙方對於自己管轄區內的事務，有排他性的管轄權，但對於整個國家（德國、中國）的事務，兩者並沒有完整的國家權力行使」。<sup>23</sup>兩岸目前處於分裂狀態，兩岸對於自己一方對內外的事務，擁有一個完整國際法人的資格，行使國家完整權利，但對於整個中國而言，雙方都並非是一個完整國際法人，雙方也沒有資格在國際間代表對方。<sup>24</sup>

區分「主權」與「主權權利」來處理分裂國家主權問題，可就戰後幾個分裂國家（德、韓、越南和中國）加以解釋。但由於各國的分裂背景不同，其主權的獨立自主性也各不相同，因此對於不同的分裂國家的主權先做分析；德國和韓國的分裂背景是因列強勢力介入，其主權又受制於列強。例如德國戰後因《波茨坦議定書》並在《德國條約》重申的保留條款，使得西德的主權無論在法律上，或是在事實上都受到相當的限制。<sup>25</sup>英、美、法三國於 1955 年承認西德具有「一個主權國家對其內外事務全部權力」，而不是承認其為主權國家；而且西德的權力是受西方三國對「整個德國」和柏林的保留權利和責任的限制；<sup>26</sup>朝鮮於第二次大戰結束時，由美國軍隊佔領了朝鮮南部，蘇聯軍隊佔領了朝鮮的北部。在 1951 年對日和約中，日本放棄了對朝鮮的主權，但沒有規定主權授與誰。<sup>27</sup>因此，做為分裂國家的德、韓兩國的主權完整性當然是受限制的，或者說其主權是不完整的。至於中國的情形，與德、韓略有不同，中國分裂的背景是由於內戰的延續。無論在分裂前或分裂後，作為主權國家的中國，對內對外的獨立自主性皆未受到來自另一個國家的權威的限制，因此說中國的主權是完整的。雖然它在聯合國的

---

<sup>23</sup> 張亞中，《兩岸主權論》，台北市：生智，1998，頁 105。

<sup>24</sup> 同前註，頁 107。

<sup>25</sup> 張亞中，《德國問題：國際法與憲法的爭議》，台北：揚智文化，1999，頁 41。

<sup>26</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 100。

<sup>27</sup> 同前註，頁 205。

代表權先後由海峽兩岸的政府執行，但其所代表的皆為主權完整的中國。所以，中國與德、韓分裂情形不同處，就在於主權完整與獨立自主方面。

關於「領土主權」，它是構成國家主權行使的範圍與空間，離開了領土，主權的行使將無所依託。因此，所謂主權的爭議，「領土主權」最終會成為關注的焦點。由於國家領土內一切人與物都屬於國家屬地管轄權威的支配；所以，國家對其領土內一切的人事物都具有權威，包括自然資源的主權。據此，「領土主權」又可解釋為國家對其領土內人和物的固有權利，而這種對人和物的固有權利，便是「主權權利」。因此，「主權權利」構成「領土主權」的核心，「領土主權」又是「國家主權」的最真實的部分。二次大戰後的分裂國家都一致堅持主張國家的「領土主權」的不可分割性，雖然政權的分離，但是分裂雙方都在憲法上維護著國家領土的完整，而正是這種對領土完整性的堅持，才使分裂雙方堅持以國家統一為追求目標。

至於人民的「主權權利」，也可以說是永久生活在國家領土之上的人民的一種天賦權利。這種固有權利在現代民主社會，是由人民選出的合法政府代為行使，因而有「管轄權」之產生。政府以國家名義獨立自主的處理對內對外的事務權利，也就是主權行使，其實是代表人民行使「主權權利」。因此，人民的「主權權利」成為政府管轄權的法律來源。

綜合上述，國家行使主權的空間和實體，具體表現在「領土主權」，而領土主權又由領土主權內的人民和自然資源的「主權權利」所構成。如果說獨立自主是國家主權的特性，性質上表現為一種權利的話，如此，國家主權的行使歸根究底為主權權利的行使。而這種權利的行使往往又是通過國家管轄權的權威來實施

的。管轄權表面上是由國家主權派生的權力，但它的本質上是由人民的「主權權利」所得來的。這便是以「人民主權」為基礎重新建構國家主權的法理依據。<sup>28</sup>

## 第二節 「一個中國」的主權與兩岸的「主權權利」

兩岸關係的最重要矛盾，在於雙方對「一個中國」原則的看法存在嚴重的分歧。然而，必須注意的是，有關的分歧並不完全是一般所認為的中國大陸堅持兩岸必須統一而台灣希望獨立的「統獨」問題，而是同時牽涉到在兩岸邁向統一前的相互定位問題。

自 1995 年 6 月中共片面中斷海基會與海協會的協商以來，兩岸關係可謂風起雲湧變化萬千，兩岸關係仍異常脆弱，雙方欠缺互信。中共對台談判依舊堅持態度，要求我方接受其所界定之「一個中國」原則，作為進入談判的先決條件，而且堅持兩岸需直接進入政治談判。李登輝總統曾說：「兩岸兩會的談判，談一百次不成功都可以，重要的是國家的尊嚴要維持，國家的力量要展現出來。談判不是一次就可以談成的，即使要談一百次、一百年都要談。兩岸談判要慢慢談，談不好，再談，這才叫談判」。<sup>29</sup>中共國家主席江澤民也說：「解決台灣問題無非有兩種方式，一是和平的方式，一種是非和平的方式。用什麼方式解決台灣問題，完全是中國的內政，絕不允許外國干涉。我們堅持用和平的方式，通過談判實現和平統一；同時，我們不能承諾根本不使用武力，如果承諾了這一點，只能使和平統一成為不可能，只能導致最終用武力解決問題」。<sup>30</sup>

### 一、中華民國對主權的主張

中華民國政府在 1994 年 7 月 5 日公佈的《台海兩岸關係說明書》中指出：「中華民國自西元 1912 年創立以來，在國際間始終是一個具獨立主權的國家」，

<sup>28</sup> 鄭海麟，《兩岸和平統一的思維與模式》，台北市：海峽學術，2001，頁 71。

<sup>29</sup> 《聯合報》，民國 84 年 1 月 28 日。

<sup>30</sup> 《中國時報》，民國 84 年 1 月 30 日。

這也是台灣各政黨對國家主權的最高公約數。從 1912 年到 1949 年，中國作為一個統一的、單一制的獨立主權國家而言，他的主權是由其唯一的合法政府「中華民國政府」代表行使。換言之，在這段期間中華民國政府代表中國人民的「主權權利」與中國的「主權」是同一的，雖然期間有袁士凱復辟及北洋政府和廣州的國民政府的正統之爭，但也都是使用中華民國的稱號，國際間也沒有爭議。1949 年以後，由於中華人民共和國在大陸建政，中華民國政府退據台灣，雖然代表中國的主權政府在國際間行使繼續保持同一性直到 1971 年退出聯合國，但是中華民國政府「主權權利」行使範圍就僅限於台澎金馬地區，這也是個不爭的歷史事實。由於中華民國政府的「主權權利」與中國主權失去了同一性，所以在兩岸互動過程中，中華民國政府將兩岸關係定位為「分別擁有統治權的政治實體」，在這裡，台灣以「統治權」代替「主權」，目的就是要避開與大陸的主權爭議。

另外在《說明書》兩段文字提到相關的問題：第一、「中華民國政府認為，就政治現實而言，中國目前暫時分裂為兩個地區，分別存在著中華民國政府與中共政權兩個本質上完全對等的政治實體。雖然雙方所管轄的土地、人口與所推行的制度不同，但兩者在互動過程中自應平等對待，並各自在所管轄的區域內，享有排他的管轄權，任何一方並無法在對方地區內行使治權，也不該將其意志假主權之名強加於另一方」。文中提到的「管轄權」、「治權」，任何一個地方政府在其管轄區域內皆擁有此種權力。管轄權與國家主權在範圍上是不相同的，但兩者間有密切的關聯；一個國家行使管轄權的權利是以它的主權為依據的，管轄權以主權為依據的事實並不意味著每一個國家在國際法上有在它所選擇的任何情況下行使管轄權的主權權利；<sup>31</sup>而所謂「有效統治」（control）即所謂的治權，傳統上是指為確保正當性被人民接受而具備的權力（power）或能力（capability），或者是韋伯（Weber）所謂赤裸裸的強制力（coercion），亦即合法使用武力的獨

---

<sup>31</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 328。

佔權。<sup>32</sup>但是「統治權」和「主權權利」則是國際法人資格的政府所擁有的權力，這是必須從法律上將其性質做嚴格區分。<sup>33</sup>

在憲法上，在一國之內承認另一個主權是做不到的，例如兩德模式，1972年兩德簽定的基礎條約，裡面有用「領土」，但沒有用「主權」，而是用「統治高權」。這是一個創新的名詞，實際上即是治權。在正常情況下，一個國家只有一個主權及領土，這裡則界定為「一個德國兩個國家」。基民黨政府和東德簽訂這個條約之後，基社黨向憲法法院提出聲請，指此約違憲，但憲法法院認定並無違憲。<sup>34</sup>反觀中華民國憲法，其主權仍及於中國全部，但對大陸則認為是特殊情況，在法律上予以排除，在憲法對自由地區與大陸地區人民權利義務關係另做規範，把「主權」、「治權」作一區分。例如遣返大陸偷渡客，依照憲法，大陸人民也是我們的國民，人民有遷徙的自由啊，怎麼能遣返？又如兩岸貨物流通，依憲法也應貨暢其流，怎麼能限制？所以要規範只有用特別法來規定。這是兼顧憲法理念與政治現實的作法。<sup>35</sup>

第二：「中華民國政府同時也主張在兩岸分裂分治的歷史和政治現實下，雙方應充分體認各自享有統治權，以及在國際間並存之兩個國際法人的事實，至於其相互間之關係則為一個中國原則下分裂分治之兩區，是屬於『一國內部』或『中國內部』的性質，我們的主張亟其務實；這些主張亦與『兩個中國』或『一中一台』的涵義完全不同」。文中將「兩個國際法人的事實」與「兩個中國」或「一中一台」的主張作嚴格區分，換做國際法的用語來表達，即是將兩岸政府的「主權權利」與屬於一個中國的「主權」分區開來，是符合歷史事實和國際法原理的，尤其是關於「一個中國」的表述，說到：「中華民國政府認為中國只有一個，但

<sup>32</sup> 施正鋒，〈國家主權獨立的政治分析〉，<http://www.wufi.org.tw/r05-07.htm>。

<sup>33</sup> 鄭海麟，《台灣主權的重新解釋》，台北：海峽學術，2000，頁14~16。

<sup>34</sup> 張亞中，《德國問題：國際法與憲法的爭議》，台北：揚智文化，1999，頁101。

<sup>35</sup> 馬英九，〈主權治權分開 兩岸和平共存中〉，《中國時報》，民國90年2月25日。

台灣與大陸都是中國的一部分。」，這與後來汪道涵與錢其琛對一個中國所作之定義相同，表示《說明書》的描述相當合理和客觀。

1999 年李登輝提出的「特殊的國與國的關係」，可說是正式否定了「一個中國」主權原則。在李執政的期間，台灣進行了六次修憲、兩次國民大會代表選舉、三次立法委員選舉和一次總統直接選舉。李登輝從「憲法層面」詮釋中華民國的憲政沿革，中華民國原來即是主權獨立的國家，完成了民主轉型，體現主權在民之政治理念。在此同時，以台灣為主體的國家認同和國家定位也在人民之間逐漸形成。經過這些民主化和本土化的過程，中華民國政府已經將主權的範圍完全限縮到台灣，也不再和中華人民共和國進行對「中國代表權」之爭。從國民主權的角度來看，中華民國和中華人民共和國已經是兩個主權互不隸屬的獨立國家。

至於民進黨從創黨之始，經歷多次的爭議與變遷終於在 1999 年 5 月確定了以《台灣前途決議文》作為該黨現階段的中國政策。該《決議文》對於台灣和中華人民共和國的關係做了明確的解釋：「台灣是一個主權獨立的國家，依目前憲法稱為中華民國。台灣不是中華人民共和國的一部份。台灣與中華人民共和國，是兩個互不隸屬、互不統治、互不管轄的國家」。<sup>36</sup>該黨總統候選人陳水扁在其〈跨世紀中國政策白皮書〉中也寫到：「我們應該以『兩個國家的特殊關係』界定台灣海峽的現況。持續懷疑國家主權的完整性，將造成極為嚴重的自我矛盾，不但完全悖離民意，更會因此導致國際社會認為我們自我矮化，咎由自取，使國際社會始終將台海問題視為中國內政，製造北京政權併吞我國的藉口與危機」。

<sup>37</sup>2000 年陳水扁上台後除了將《決議文》作為政府的中國政策外，還將李登輝的「特殊的國與國關係」推向「國與國的特殊關係」。陳所主張的和李總統提出的

---

<sup>36</sup> 民進黨，《台灣前途決議文》，1999.05.09，  
<http://www.future-china.org/links/plcy/dpp/dpp19990509.htm>。

<sup>37</sup> 〈跨世紀中國政策白皮書〉，陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會，1999.11.15，  
<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

「特殊的國與國關係」間，大概只能說是有文字排列的差別，不論是在國際法或國際政治上，兩者內涵幾乎相當。

2002年8月陳水扁在世界台灣同鄉聯合會第二十九屆年會中致詞時提出「台灣、中國一邊一國」、「主權公投」的言論，一時引起軒然大波，陳水扁為化解各方疑慮，解釋「一邊一國」主要是強調「主權對等」。「台灣是一個主權獨立的國家，名稱叫做『中華民國』，我們不是別人的一部份、不是地方政府、更不能成為人家的『特別行政區』，這一點絕對不能夠模糊，一定要分清楚、講明白」<sup>38</sup>但是所謂「主權對等」究竟是什涵義？任何國家都只能有一個主權，主權一旦分割，不必說「對等」，就形成了兩個完全分開的國家。所以這種說辭其實與「兩國論」與「一邊一國」的內涵幾乎是完全一樣的，只不過是把「國家」用「主權」替代而已。陳的說法除一方面測試中共的底線外，另一方面讓台灣人民習慣這種民粹式的台灣國國族認同。陳水扁發表「一邊一國」論，事實上是在繼承了「兩國論」的基礎上，自己違背了他上台時發表的「四不一沒有」的承諾。

## 二、中華人民共和國對主權的主張

中華人民共和國政府在1993年8月31日公佈的《台灣問題與中國的統一》白皮書中指出：「1949年10月1日成立了中華人民共和國，中華人民共和國政府成為中國的唯一合法政府」，「中華人民共和國成立以來，一百五十七個國家先後同中國建立了外交關係，他們都只承認只有一個中國，中華人民共和國是中國唯一合法政府，台灣是中國的一部分」。

《白皮書》中並沒有提到「主權」的文字，只涉及到「承認」的問題。但文中所說的中華人民共和國政府成為代表中國的唯一合法政府，是在1971年取代中華民國成為中國代表權之後才算是，而不是從1949年政府成立算起。中華民

---

<sup>38</sup> 陳總統在民進黨第十屆第二次中常會講話，2002.08.06，<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

國政府是在 1949 年 12 月 8 日，才正式遷至台北，當時並且為美、法、日等絕大多數國家所繼續承認，並且在聯合國中繼續代表全中國，直到 1971 年 10 月 26 日為止。第二句話基本上屬事實的陳述，即一百五十七個國家承認一個中國（國家承認），同時也承認中華人民共和國為代表中國「主權權利」和「主權」同一的唯一合法政府（政府承認）。

《白皮書》有一段陳述關於「國際事務中涉及台灣的幾個問題」：「聯合國系統的所有機構，是由主權國家代表參加的政府間國際組織。在恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利後，聯合國系統的所有機構都已通過正式決議，恢復中華人民共和國享有的合法席位，驅逐了台灣當局的代表。自此，在聯合國組織中的中國代表權問題已獲得了徹底的解決，根本不存在台灣再加入的問題」。其中的陳述內容大體上是符合事實的發展，雖然聯合國系統的所有機構，原則上是由主權國家的代表才能夠參與，但也不無例外情形，例如 1945 年聯合國創立時，烏克蘭、白俄羅斯、印度和菲律賓以及 1973 年加入的東西德，都不是國際法定義下的主權國家，但也都分別成為聯合國會員國，也參加了聯合國所屬的組織。是故，一個具有主權國家對內外事務的全部權力的政府，也就是擁有「主權權利」的政府，即有資格參加聯合國所有組織，而這些政府並不一定是主權國家代表。

至於 2000 年 2 月 21 日發表的《一個中國原則與台灣問題》白皮書，基本上是一份政治性及戰略性的文件，其中開頭前段雖然作了一些法理的分析，但多半是老調重彈。《白皮書》中說：「台灣是中國領土不可分割的一部分」，這個中國如是指中華民國，則是完全正確的。但絕非「中華人民共和國」。《白皮書》中所說，1941 年 12 月中國政府在《中國對日宣戰公告》、《開羅宣言》、《波茨坦宣言》等文件中，所指稱的中國，乃是中華民國，彼時，中華人民共和國尚未成立。<sup>39</sup>這份文件真正的核心，反而在後面強調「一個中國」是和平解決兩岸

---

<sup>39</sup> 丘宏達，〈評述一個中國白皮書〉，《聯合報》，民國 89 年 2 月 22 日。

關係的基礎與前提，以及在此前提下，台海兩岸如何才能避戰趨和的政策分析和宣示，<sup>40</sup>並沒有台灣主權問題。換言之，「一中原則」是要將台灣問題完全「非主權化」。

### 三、台獨論述與主權

#### （一）台獨意識的形成

光復後的台獨運動，1947年二二八事件是直接導火線，由於部分流亡海外的台籍知識青年，痛恨國民黨政權的鎮壓手段，集聚而成。經過了數十年的演進，台獨思潮發展出一套思想基礎和理論。

台獨思想作為一種政治意識形態，經由台獨運動的理論化、系統化，便成為指導台獨運動、制定策略的理論基礎和依據。其主要表現有四個方面：第一、將台灣同胞在反抗帝國主義殖民統治的長期鬥爭中表現出的民族意識，理解為台灣地方意識，甚而認為是「台灣民族」意識；第二、將台灣同胞數百年共同生活而形成的地域認同，轉化成「國家認同」；第三、將光復後國民黨政府統治的階級意識，轉化為省籍矛盾；第四、台灣與大陸的長期隔離而出現的各種問題必然導致分裂，成為兩個國家。<sup>41</sup>總之，台獨意識原本是一種以地域性的群體意識，又經過兩岸長期的對抗、中共在國際社會的打壓而逐漸形成的自我「主體性」的意識。

1964年被視為台獨「精神領袖」彭明敏教授與其門生謝聰敏、魏廷朝，發表了〈台灣自救宣言〉揭櫫的三大目標：第一、團結台灣人民的力量，不分族群，竭誠合作，建設新的國家，成立新的政府；第二、重新制定憲法，保障基本人權，成立向國會負責且具有效能的政府，實行真正的民主政治；第三、以自由世界的

---

<sup>40</sup> 魏鏞，〈一份涵蓋政治性與戰略性的文件〉，《中國時報》，民國89年2月25日。

<sup>41</sup> 林勁，〈台獨思潮與海外台獨運動〉，馬起華編，《台獨研究》，台北：中華民國公共秩序研究會，1988，頁292。

一份子，重新加入聯合國，與所有愛好和平的國家建立邦交，共同為世界和平而努力。<sup>42</sup>籲台灣人民擺脫中國國民黨與中國共產黨的枷鎖，團結一致，推翻蔣介石獨裁政權，把台灣建設成一個自由民主、進步繁榮的現代化國家。

## （二）台獨理論依據

### 1、台灣地位未定論

獨派人士認為，1943年中、美、英三國所簽署的《開羅宣言》做為日本已將台灣歸還中國的依據，在國際法原則上並不具有效力。因為開羅會議所發佈的宣言，並不具備有條約的性質，只是中、美、英三國片面的主張，且日本並未簽署《開羅宣言》。因此即使《開羅宣言》屬於條約，對日本本身也沒有任何拘束力。而後在1951年日本與同盟國簽訂的《舊金山合約》，以及1952年《中日和約》年也只明文規定「日本放棄對台灣及澎湖群島的所有權力、權源及請求權」，而未明確將「台灣歸還中國」的字眼放入和約中。

綜合上述理由，台獨人士主張，1945年前台灣原屬於日本的領地，日本因戰敗放棄對台灣的主權，但並未有任何國家接收台灣的主權，所以在戰後台灣的地位是屬於一種未定的狀態。中華民國政府於1945年對台灣的佔領，係受到戰時聯軍統帥的授權，代替聯軍代管台灣，並不意謂著台灣的主權已經回歸中國。這也是為什麼1950年當韓戰爆發時，美國杜魯門總統得以宣稱台灣主權未定，且派遣航空母艦於台灣海峽巡弋的原因。在1979年美國所定的台灣關係法中所隱含的也是台灣地位未定的看法。

### 2、台灣不屬於中國

---

<sup>42</sup>黃宗樂，〈台灣先知〉，《自由時報》，1996年9月18日第七版。

舊金山和會時，中國已分裂成敵對政府狀態，而並無任一代表參加舊金山和會或成為和約的簽署國。英美兩國又分別承認北京的中國共產黨政府和台北的國民黨政府，從而若依照開羅和波茲坦宣言將返還中華民國之政策解讀，則舊金山和約至多僅能主張日本放棄對台灣的主權而歸屬於中國，而 1945 年在台灣接受日本投降而佔領台灣的是中華民國，此事實的發生早已在 1949 年中共建國之前，從而台灣的回復到中華民國手中顯然與中華人民共和國無關。

另外一種說法是，1945 年後的台灣在國際法上是屬於地位未定的狀態，1949 年後的中華民國「流亡政府」透過有效佔領所新擁有的台灣領土，直接且有效地控制台灣澎湖並進而建立領土主權，所以並不屬於中華人民共和國所有。而 1971 年中華人民共和國繼承了中華民國在聯合國的中國代表權後，國際社會普遍認知中華人民共和國就是中國，所以台灣不屬於中國。

### 3、人民自決

獨派人士根據「台灣地位未定論」、「台灣不屬於中國」兩個理論，認為台灣主權歸屬的問題，主張援用國際人權盟約，即《公民與政治權利的國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）及《經濟社會與文化權利公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）第一條第一項所揭示的人民自決的權利：「所有人民都有自決權。他們憑這種權利來自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展」，<sup>43</sup>而達成所謂「台灣全體住民決定台灣前途」、以及「公民投票進入聯合國」等主張。極具獨派色彩的「台灣基督長老教會」所發表的〈台灣主權獨立宣言〉中，也宣稱台灣主權獨立，台灣的主權與土地屬於台灣全體住民，台灣與中國是兩個不同的主權獨立國家。1951 年舊金山和約簽定，日本放棄台灣及澎湖的主權後，依人民自決的國

---

<sup>43</sup> 公約引自丘宏達著，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁 448。

際法原則，台灣的主權即屬於台灣全體住民。<sup>44</sup> 這些都是獨派團體期望在國際社會甚至在聯合國的支持下，舉行公民投票決定台灣的前途或是決定台灣的國號。

### （三）台獨論述的轉型

在 1980 年代之前主張「人民自決」的人，通常持「台灣地位未定論」的看法，他們希望透過人民自決的方式一舉達到台灣主權的建立。到了 1990 年代，因為國民黨的改變以及國會的全面改選，主張「人民自決」的人已經不再持「台灣地位未定論」的觀點，而是認為台灣已經是一個獨立的國家，沒有理由再陷入十九世紀時，以血緣或歷史文化等為中心論述的教條式民族主義的糾葛，而應該坦然面對「主權國家」的現代政治秩序去安頓彼此。<sup>45</sup> 只是「中華民國」這個國家不為其他大部份的國家所承認，因此期望透過公民投票的方式改變國號，以爭取其他國家的承認，並以這個新國號加入聯合國。

而民進黨的大陸政策的改變，也有別於之前民進黨基本綱領：「建立主權獨立自主的台灣共和國」之內容，目前民進黨大陸政策主張是依據 1999 年 5 月初通過的《台灣前途決議文》；該文件表明：「台灣是一主權獨立國家，其主權領域僅及於台澎金馬與附屬島嶼，以及符合國際法規定之領海與鄰接水域。台灣，固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬，任何有關獨立現狀的更動，都必須經由台灣全體住民以公民投票方式決定」。<sup>46</sup> 前民進黨中國事務部主任顏建發作了下列解釋：第一、所謂「台灣是一主權獨立國家」，意即民進黨認為台灣已經是一個主權獨立國家，因此不需要宣佈台灣獨立，也因此沒有台灣獨立問題；第二、所謂「台灣，固然依目前憲法稱為中華民國」，意即民進黨接受中華民國的憲法及體制，打破以往所謂不接受外來政權的主張；第三、所

<sup>44</sup> 台灣基督長老教會，〈台灣主權獨立宣言〉，<http://service.pct.org.tw/announce2.nsf>。

<sup>45</sup> 林濁水，〈從脫華，到華人世界的和解，到華人世界的政治秩序〉，[http://www.future-china.org/csipf/activity/19990606/m0906\\_17.htm](http://www.future-china.org/csipf/activity/19990606/m0906_17.htm)。

<sup>46</sup> 民進黨，〈台灣前途決議文〉，1999.05.09，<http://www.future-china.org/links/plcy/dpp/dpp19990509.htm>。

謂「任何有關獨立現狀的更動，都必須經由台灣全體住民以公民投票方式決定」，意即無論有人宣稱他要走台灣共和國路線，或接受一國兩制等，都必須經過公民投票來決定。<sup>47</sup>2002年8月3日，台灣的陳水扁總統對在日本舉行的世界台灣人大會明確的表示：「台灣與中華人民共和國是兩個主權對等的國家，台灣不是中華人民共和國的地方政府，更不能變成別人的特別行政區」、「要認真思考公民投票立法的重要性和迫切性認為」。<sup>48</sup>

主張者認為，中共當局一直以「台灣問題是中國內戰的結果，因此台灣問題是中國的內政事務」的思維來處理兩岸關係，因此唯有透過公民投票才能把台灣問題帶入國際社會。台灣若舉行變更國號或宣示台灣獨立的公民投票，將會受到國際社會的矚目，且依據一般國際慣例，這樣的公民投票往往會有許多國際觀察員以及國際媒體的關切，且公民投票具有多種意涵（包括民主的表現、全民意志的展現），而對這種公民投票結果的打壓（例如中國的武力侵犯）乃是違反人權的行為，也將遭到國際社會的譴責。

### 第三節 化解兩岸對於主權的爭議

海峽兩岸到目前為止，一直用「兩個主體」的概念來界定兩岸之間的定位，因此「一個中國」就會有誰才代表這「一個中國」的爭議，也就是誰才能代表中國主權的政府。海峽兩岸若是能夠擺脫掉主權的獨占性的思考，從而以一種「主權共有」、「人民主權」的思維來化解彼此間的爭議，並放棄獨占「統治」的心態，將有助於兩岸未來發展提供一條光明之道。

#### 一、「整個中國」與「第三主體」的概念

---

<sup>47</sup> 顏建發，〈民進黨大陸政策有新主張〉，  
<http://www.chinabiz.org.tw/maz/InvCina/200112-094/200112-020.htm>。

<sup>48</sup> 〈陳水扁總統對在日本舉行的世界台灣人大會致詞全文〉，《聯合報》，民國91年8月4日。

「主權權利」係由海洋法發展出的概念，主要指沿海國家在其大陸礁層與專屬經濟區內，享有對該區域自然資源的開發、利用、管理、養護等權利；此項「主權權利」係在沿海國的主權基礎上，賦予沿海國專屬之管轄權。此項域外管轄權（extraterritorial jurisdiction）指國家得基於領域管轄權的延伸、被害人國籍原則、保護性原則和普遍性原則等，在其領域之外行使管轄權。1982年簽訂的《聯合國海洋法公約》還規定了200海浬的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone），沿海國家對這片海域擁有有關資源開發、科學考察、經濟生產方面的主權權利，這裡的「主權權利」的意思和主權是不一樣的，是「獨佔、純粹、無上的權利」的意思，沒有「主權」這個詞的政治意味。<sup>49</sup>在《奧本海國際法》裡對「主權權利」的說明：「之所以說『主權權利』而不說主權，其理由是，雖然這些權利是領土主權所固有的，所以具主權性質，然而只限於勘探和開發大陸架的資源的目的，所以並不合計在全部領土主權以內」。<sup>50</sup>

利用「主權」和「主權權利」來描述兩岸對主權的爭議，雖然在國際法仍未有堅實的法理基礎，原本「主權權利」是相對於國內管轄權，在其領域（領陸、內水與領海）外，享有的權利與境外管轄權。但對於國人對「主權」兩字的心理需求下，應有滿足和安慰的作用。另外，「人民主權」理論主張政治權力最終歸屬的人民，才是國家權威行使主權權力的合法性來源；但是，僅僅指出人民是合法政治權力的最終掌有者，並不足以保證國家權威的合法性。因此，雖然洛克和盧梭也都討論應該如何在政府統治的運用與程序上，去確保人民是主權者的地位，但是人民主權理論並沒有進一步融合民主理論，以至於人民主權理論僅停留在討論主權歸屬的討論上。<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> 楊永明，〈民主主權：政治理論中主權概念之演變與主權理論新取向〉，《台大政治科學論叢》，第七期，民八十五年六月，頁125-156。

<sup>50</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第二分冊，頁195。

<sup>51</sup> 同註49。

張亞中教授以德國經驗和歐洲統合模式，提出兩岸統合的新思維，試圖解決「一個中國」原則與台灣主權獨立之間不可調和的矛盾。張教授提出以「整個中國」的概念以補足「一個中國」原則下台灣對主權的需求，並創造「第三主體」代替「一個中國」。「整個中國」這個用法與概念，強調兩岸都是「整個中國」的一部分，雙方或許有大小之別，但卻沒有主從的關係，「整個中國」所具有的內涵應該不是指「誰代表整個中國」，而應該指的是中國做為一個整體，主權與領土不容分割。兩岸的關係，如果以「主體」的角度來敘述，在「整個中國」概念下，兩岸間的定位應該是「整個中國內部的兩個平等政治實體」（two equal political entities within the whole China）。這「兩個平等政治實體」也就是各自代表的是一個國際法人，再加上兩岸共創的「整個中國」成為三個國際法人的「三個主體」。

「三個主體」的理論基礎在於：基於主權屬於人民，「整個中國」是兩岸中國人所共有的中國，不能為哪一方所獨佔。作為自 1949 年起分治的兩岸，彼此在自己現有的領域內享有完整的管轄權，但是兩岸都不能真正的代表「整個中國」。「整個中國」的主權是屬於海峽兩岸全體中國人。「整個中國內部的兩個平等政治實體」的兩岸關係定位下，兩岸彼此之間的關係並不是國際法上的一般國家間的「外國關係」，也不是兩岸各方憲法管轄權內的「內政關係」，而是「整個中國」的「內部關係」（inter-se-relations）。雙方面的法律關係是一種「既非國際法，亦非國內法」的「特殊關係」。<sup>52</sup>

代表「整個中國」的「第三主體」，初期由兩岸代表組成，作為兩岸折衝、協調機制，再逐漸增強獲得兩岸所交付的權利，最終取代另兩個主體從而實體化。「三個主體」是預設了兩岸終局統一而長期各自獨立自主的過程，這「第三主體」凌駕於大陸與台灣之上，可調和兩岸中國人對地方與國家認同，別是在台

---

<sup>52</sup> 張亞中，《兩岸統合論》，台北：生智文化，2000，頁 86~96。

灣方面的「台灣認同」和「中國認同」，可以藉由垂直性的認同而不相互排斥，如此為兩岸創造出長久和平。

張教授的統合理論在統獨的光譜中應視為中性的，不但可滿足獨派對台灣主體性的要求，亦不違統派對中國統一的願景，對於中共又不失「一個中國」的原則。兩岸統合的概念基本上是符合了中共、民進黨與在野聯盟三方面的共同看法。對中共而言，「整個中國」理論與運作可以說是對「一國兩制」的善意與理性實踐，兩岸統合「第三主體」的建立，等於確定兩岸是往「合」的方向邁進，從中共所甚為在意的民族主義而言，這是極為重要的一大步，顧及到台灣主體性的需要，更是兩岸良性發展的成功一步。對民進黨而言，兩岸統合顧及到了台灣的主體性。「第三主體」的建立並不會使得台灣的主體性喪失，台灣的主體性也不會因兩岸統合而弱化，反而得到了更真實的強化，而台灣的安全與發展也更可以經由跨兩岸統合機構的建立而得到保障，而不必擔心台灣是否會在兩岸的經貿互動過程中被逐漸「和平消化」。<sup>53</sup>重要的是，統合理論亟具實踐性，只要兩岸領導人不固守己見，兩岸統合可說是水到渠成，完成全體中國人的希望。

## 二、全球化與國家主權的走向

傳統主權論的發展，始自布丹之「君主主權論」(monarchical sovereignty)；即以君主為最高主權者，不受現實法的限制，但事實上仍受神意法、自然法、憲法(亦即「國法」laws of the realm)及財產權等的限制。及十八世紀，乃有盧梭及百科全書派等學者，倡導「人民主權說」(popular sovereignty)，基於人類平等原則，人人均應參政。但法國大革命時的制憲大會，反對盧梭的個別意志總和的國民總意志的人民主權說，而採用了代議精神的「國家主權說」(national sovereignty)。

---

<sup>53</sup> 張亞中，〈兩岸統合：「整個中國」與「第三主體」的建立——「一國兩制」與「兩岸統合」聯結〉，[http://www.future-china.org/spcl\\_rpt/ncn/integ.htm](http://www.future-china.org/spcl_rpt/ncn/integ.htm)

今日世界各國憲法，多採取此項規定。此外，尚有所謂「國家主權說」者，以國家為一法人，主權乃此一具有法人人格之國家所有。<sup>54</sup>

事實上，兩岸都完全具備現代主權國家應具備的四要素：對內最高，對外獨立自主的國家權力、空間上一明確界定的領土、以及政府人民等。由於傳統主權學說主張一個國家僅能有一個主權，且主權對內最高且不可分割，我國自 1971 年退出聯合國後，國際間普遍接受「一個中國政策」的情況下，外交承認轉移至中共政權，使我國受到孤立。促使部分主張台灣獨立者以為我國之無法拓展國際空間是由於「主權」問題所導致，只要透過主張「台灣法律地位未定論」、「人民自決」或「公民投票」等方式來達成台灣獨立或建國的目標，宣佈我國為一「主權獨立的新國家」，則一切外交困難必將迎刃而解。無疑的，我國國際空間無法突破的原因固然是由於兩岸對「中國主權」的競逐所造成的，但台獨化解兩岸主權爭議的說法顯然刻意忽略現實政治，以及中共態度，將問題過分簡約化亦無助於國際空間的開拓。國際上多數國家可以因為中共的壓力不願承認台灣是一個國家，卻不能否認台灣確實具備獨立國家的一切要件。

當代以來，由於國際社會與環境面臨全球性的轉型，主權的傳統模式一直受到挑戰。西方的主權觀念越來越趨同於相對主權的解釋概念，尤其是在後冷戰時期，政治面向的族群衝突與經濟面向的全球化運動，對主權的弱化更具關鍵性的作用。全球經濟一體化，造成國際間各種不同形式的經濟、文化、政治的相互衝擊，使得國家主權已無法再固守於某一疆界內。越來越多的跨國行動主體如非政府組織，已改變傳統以國家為主體的世界。全球化對於國家來說最關鍵的一個特徵是它具有跨越性，民族國家的邊界和主權都在全球化的滲透下受到嚴重的威脅。對於國家來說，全球化一方面是一種必須加入的不可抗拒的趨勢，另一方面又是一個對於主權和國家意識有著嚴重威脅的過程。所以如何在這一過程中力求

---

<sup>54</sup> 斯蒂芬·D·克拉斯奈 (Stephen D.Krasner) 著；白文哲譯〈國家主權的命運〉，美國《外交政策》，2001 年 1/2 月號，<http://www.edu.cn/20020301/3021477.shtml>。

既利用全球化帶來的巨大利益又不至於完全被這一進程所主宰，以至於民族國家意識和主權完全喪失已經成為不容忽視的問題。無論如何，所謂「主權」始終是個模糊不清的名詞，那些抗拒多邊主義的人經常將主權定義為在一國國內的威權與控制。<sup>55</sup>德國學者貝克（Ulrich Beck）在論述全球化與國家主權的關係時，提出了「包含式的主權」的概念取代絕對主權觀，他意指國家一方面交出部分主權，一方面贏得建基於跨國合作的政治建構權力，各國才能從中獲益。<sup>56</sup>

在東方，主權不僅是種符號、是種權力關係，也是想像的共同體。由於過去被殖民的經驗，東方國家善於利用主權的符號特徵，把個人與國家群體之間的關係具體表現出來。<sup>57</sup>許多相對弱小的國家的政權常常被外國勢力所控制，國內政治框架一直受到外國的影響，其領導人幾乎無法控制跨國辦行為，甚至是本國內部的活動，可是主權仍然讓他們致力維護的概念。特別是那些前殖民國家的政治領袖們，對合法主權觀念依戀難捨，並希望藉此抵禦外來的干預。<sup>58</sup>雖然主權只能為它們提供國際上的外交承認權，但這一承認權為它們加入國際組織，也為國家保障了應有的國際地位。因而，經濟全球化和國際性規則的最重大的影響將是，它們會改變國家行使主權的範圍和空間，而不會造成政治生活組織原則的徹底改變，不會導致國家主權的消亡。主權的讓渡，本質上是自主的，讓渡的目的是為了換取更大的國家利益。國家因為地位和強弱程度不同，考慮的讓渡範圍和利益範圍是不一樣的，對任何國家來說，核心利益都是決不能讓渡的。

在中國受到帝國主義殖民侵略的歷史記憶中，與台灣本土人士所感受的記憶有所不同。中共從民族主義所建構的主權觀，從領土角度強制性的要求台灣作為中國一部分的主張，反而使生存在台灣的人民感受被邊緣化的處境，於是開始尋

---

<sup>55</sup> 約瑟夫·奈伊（Joseph s. Nye Jr.）著，蔡東杰譯，《美國霸權的矛盾與未來》，台北：左岸文化，2002，頁 301。

<sup>56</sup> U.Beck 著，孫本治譯，《全球化危機》，台北：商務，1999，頁 180。

<sup>57</sup> 王崑義，《全球化與台灣：陳水扁時代的主權、人權與安全》，台北：創世文化，2001，頁 103。

<sup>58</sup> 約瑟夫·奈伊（Joseph s. Nye Jr.）著，蔡東杰譯，《美國霸權的矛盾與未來》，台北：左岸文化，2002，頁 132。

找台灣自己的民族記憶，從內在的身分認同到外在的國家認同，正是台灣之所以為台灣的主體意識。<sup>59</sup>經過這種主體價值的界定，台灣的本土人士希望一方面脫離中國所界定的身分，一方面也逐漸割離與中華意識上的臍帶，重新找尋自己的生存空間。許多大陸民運人士到台灣來，無法了解台灣的統獨爭議有多嚴重，因為統獨問題在中國大陸根本不是大問題，統一問題只是他們許多問題中的一個很小的問題，而且沒有急迫性，什麼時候解決都不影響大陸的現狀。然而在台灣，情形正好相反，統獨認同問題是所有問題的核心，而且有其急迫性。<sup>60</sup>所以不管李登輝主政的國民黨或是民進黨的大陸政策，都必然回歸到主權與生存發展的問題上。

## 小結

中共向來主張中華民國自 1949 年後即已消失，並為中華人民共和國所繼承，其「一個中國」即為中華人民共和國，台灣為中國領土的一部份，中共之主權及於整個中國，此等學說與法理主權理論雖無抵觸，卻忽視目前兩岸分裂分治的事實。另一方面，中華民國迄今從未承認中華人民共和國為代表整個中國為一個國家，並主張其 1912 年成立迄今從未消失，目前固然喪失對大陸之統治權，但在台、澎、金、馬地區仍然行使有效的管轄權，亦從未宣布放棄對全中國主權。因此，中華民國雖然有效管轄的領土縮小，但其始終做為一主權獨立國家存在於國際社會，則是一項無可否定的國際事實，中華民國亦絕不會因為其他國家承認中共政權，而使其作為國際法上國家人格受到絲毫減損。

台灣主權歸屬的問題，從法理上來講，1952 年 4 月 28 日在美國國務院顧問杜勒斯（John Foster Dulles）的安排下，日本國與中華民國在台北簽訂的《中日和約》，才是界定當前台灣主權歸屬的國際法條約。說明如下：第一、《開羅宣言》

---

<sup>59</sup> 尹章義，〈台灣意識的形成與發展〉，中央研究院近代史研究所編，《國家認同：近代中西歷史比較論文集》，台北：中央研究院近代史研究所，1994，頁 106。

<sup>60</sup> 同上註，頁 385。

發佈當時台灣的主權歸屬日本，要有日本出面簽訂的另一條約才能重新界定台灣主權，《中日和約》正是此一條約。1972年日本與中共建交，日本雖聲明終止1952年的《中日和約》，那是就未處分而可能常川處理的事項，如簽訂貿易協定等，日本與中華民國間不再依1952年的《中日和約》進行。至於《中日和約》放棄的台灣主權，依法律的「處分原則」，日本已不能在1978年的《中日和平友好條約》中再行處分的權力；第二、有關台澎主權部分，1952年的《中日和約》約文本身，未出現「主權」兩字，但有足夠條文說明台澎主權轉移中華民國；接受日本放棄其對台澎主權的中方政府是於1949年已由中國大陸遷台的中華民國政府。約文第三條更明顯指出日本有關台澎包括在主權之內的財產、債務之處置對象為「在台灣及澎湖之中華民國當局及居民」；第三、《中日和約》也是界定台灣主權移轉的最後一個國際法。<sup>61</sup>事實上《中日合約》本來就是美國為了自身利益和當時國際情勢而一手主導的政策，<sup>62</sup>雖然「台灣法律地位未定論」在法理上有很強的韌性，是獨派團體引述台灣主權的重要依據，但是在國際社會現實情勢之下，沒有國家會挑戰台灣的主權歸屬是屬於「中國」，只是個別國家在自身考量下，決定台灣屬於哪一個「中國」。

「一個中國」問題可以說是從1949年即開始存在，它原本的意義是指：中國如何完成統一，以及海峽兩岸誰才是代表「一個中國」等兩個問題。經過了五十餘年的發展，兩岸對於應該用和平的方式來追求未來，已逐漸有了共識。但是在主權與國際代表性問題上，中國大陸仍是從「主從」的角度來思考，而台灣也有著從「爭正統」到「遠離中國」的呼聲，雙方只有「零合」，沒有「雙贏」。

<sup>63</sup>如果這個爭議不能解決，那麼可能會如歷史上中國人解決政權爭議的方法一樣，武力也就可能成為最後的一個手段。而其無論結果如何，都將是兩岸人民的

---

<sup>61</sup> 林滿紅，〈界定台灣主權歸屬的國際法--《中日和約》〉，  
<http://www.phys.sinica.edu.tw/~tsongtt/c-writing-Lin-2.htm>。

<sup>62</sup> 戴萬欽，《中國统一到分割：美國杜魯門政府之對策》，台北：時英，2000，頁473-533。

<sup>63</sup> 張亞中，〈兩岸統合：「整個中國」與「第三主體」的建立---「一國兩制」與「兩岸統合」聯結〉，[http://www.future-china.org/spcl\\_rpt/ncn/integ.htm](http://www.future-china.org/spcl_rpt/ncn/integ.htm)。

災難。面對全球化的浪潮，兩岸關係在全球化下只能以建設性的合作關係取代否定性的對抗關係。如今兩岸共同加入世貿，在全球化下邏輯及遊戲規則下，兩岸政治僵局雖不可能因兩岸加入世貿而輕易解決，但全球化下兩岸關係的矛盾與緊張是比較有機會趨於和緩。如果在全球化下兩岸經濟整合最終成功，則未來兩岸的政治統合的可能性顯然存在。在全球化的趨勢下，兩岸唯有資源互補，利益共享，積極合作，才能面對全球市場的激烈競爭。未來台灣要融入全球化，就必須拋棄本位主義的心態，做好與全世界接軌的工作，經濟合作必須要有政治和解作為基礎，經濟合作很難在參與國家對於安全秩序缺乏基本共識的情況下出現。如果兩岸間能夠突破目前的政治僵局，建立過渡性的政治框架，則東亞區域的穩定與繁榮的前景將大為改觀。因此，兩岸在建構東亞地區新的安全與經濟合作機制上作出貢獻，在這個大格局下重新思考彼此的共同利益，以及彼此因為長期政治對立所付出的巨大成本。

## 第四章 「承認」與「一個中國」原則

中華民國與中華人民共和國在台灣海峽的對峙是內戰的延伸與結果，雙方迄今未曾簽訂過任何停戰協定或和平協議；此種情形與二次大戰後的德國、韓國、越南等各國依照國際協定所造成之具有國際法意義的分裂與分治有所不同。1987年中華民國政府開放大陸探親，突破了兩岸近四十年的隔閡。兩岸關係的緩和，大量的台灣民眾到大陸經商、旅遊、就學，兩岸的文化、學術、體育等交流活動也方興未艾且日趨擴大與深入化。隨著兩岸間之交往持續的增加，在兩岸相互不承認之下，為務實處理交流所衍生之事務，在1991年兩岸各自設立海基會與海協會，以作為兩岸互動包括溝通、對話、協商的管道，處理交流所衍生的個案問題及輔助公權力行使（如兩岸文書驗證）。過去十餘年，海峽兩會在兩岸關係上扮演著關鍵性的角色，1993年的「辜汪會談」及1998年「辜汪會晤」，期間兩岸就不同事務舉行二十餘次之協商談判。

在當前的兩岸關係中，由於長達數十年的人為分隔，兩岸政府和人民分別處於不同的政治制度和意識形態的生活下，對許多問題的認知，以及許多觀念的理解，可謂南轅北轍，各說各話。兩岸恢復對話交流之後，為了因應談判之需，對許多無法達成共識的問題，例如兩岸對「主權」的爭議時用「政治實體」來表示，採取所謂「創造性模糊」的處理方式，這種處理方式如果從策略上來考量，為因應一時之急，當然無可厚非，但終究無助於問題的解決。兩岸交流的大量事實表明，概念上的「模糊」並無助於雙方對許多問題的理解，從而達到消除敵意、增進共識之目的。若想將兩岸關係長期定位在虛線上，不但無法取得突破性的進展，經久也會出問題，這也是為什麼兩岸交流近年來出現漸行漸遠現象原因。

目前兩岸兩會的會談已經中斷了近五年，兩岸關係的進展也陷入停頓狀態，兩岸關係若不能經過「交流」、「對話」或「談判」，雙方關係將愈形疏離、猜忌日重。未來兩岸關係應如何邁出步伐、穩健向前？尊重歷史、面對現實，釐清概

念、增進共識，這些都應作為兩岸從新開啟良性互動的努力方向。至於兩岸關係的當務之急即是化異求同、打破僵局、建立互信；只有在這一基礎上，兩岸互動才能從新開啟。為達此目的，兩岸必須通過談判達成協議，至於協議的重點就是兩岸相互「定位」的問題，以目前的兩岸發展情形來看，兩岸定位既是艱難又是具有高度急迫感的問題。自從 1996 年台灣首次直接民選總統，使得新的統治者合法性和民意基礎大增，而此一統治基礎的改變，自然具有對內對外的高度政治意義。在此情況下，台灣在其他國家眼中將出現分裂的對待方式，表面上在中共的壓迫下不承認台灣的國家地位和權力，但實際上他們已認為台灣是一個完全獨立的國家。<sup>1</sup>

在民主化後的中華民國，其統治者將面臨四年一次的執政考驗，基於選票的考量，外交成果將是會是選民關注的焦點之一。現在兩岸定位不明確的狀況，台灣的外交拓展必將引起兩岸的衝突。對台灣而言，民眾將外交失利歸咎於中共的打壓，造成兩岸彼此的不信任和充滿敵意。只有在兩岸定位問題得到共識之後，兩岸的外交鬥爭才有往良性發展，甚至轉為外交合作的可能。其次兩岸定位問題不解決，最直接受影響的就是台灣地區。為了台灣自身的安全，每年必須花費大筆金錢購買武器以求自保，「金援」外交的拓展尋求國際社會的保障。不論其成效如何，必然引起中共的焦慮和疑惑，兩岸遂展開武器競賽及金錢外交的惡性循環。台海局勢的衝突及不穩定，也將直接影響美、日等國的利益，所以台灣問題必然成為國際性的問題。

## 第一節 國際法「承認」的意義與種類

承認（recognition）是國際法上特有的制度，在國內法中並無相似的制度。在國內法上，一個自然人、法人或不具法人資格的社會，是否為國內法上的主體，

---

<sup>1</sup> 楊開煌，〈兩岸定位問題研究〉，國史館編，《台灣主權論述論文集》，台北：國史館，2000，頁 570。

均由法律規定；如有糾紛，由法院裁定解決，沒有什麼承認的問題。但在國際法上，一個政治實體（political entity）是否具有國家的資格，並無一個國際機構來做有拘束力的決定，而是由國際社會中的其他國家各自決定，而這決定的方式就「承認」，因此國際法上有國家承認的問題。<sup>2</sup>給予承認是國際上的行為，影響各國相互的權利與義務，以及他們的一般的地位或法律行為能力。因為一個政治實體在成為國際社會成員時，立即受到國際法為國家及其政府所規定的義務拘束，並享受所規定的權利。然而，承認一個新國家是否成為國際社會一部分的方法，是沒有確定的見解。<sup>3</sup>國際法有關承認的規則，多半是國際習慣法，但也有些條約規定了承認的問題。雖然國際法上有關國家的要件已有共識，即人民、領土、政府即與他國從事正式關係的能力；但是實踐上國家對是否承認一個政治實體為國家時，是以自己國家的利益即政策考慮為主。<sup>4</sup>對於政府承認方面問題更多，大多數認為只要一個政府能有實效控制一個國家的領土，就應該被承認。但是實踐上，國家對一個新政府承認時，主要也是以自己國家的利益即政策考慮為主。

在國際社會中，對於一個新國家、新政府及涉及其地位改變的承認，是國際法中很重要的課題。原因有三：<sup>5</sup>

第一、必須性：一個新國家的成立，不論是經由何種方式而完成，其事實上的存在，並不自動地為國際社會所接受，必須經過既存國家的承認以後，始可進入國際社會，而與既存國家建立正常的國際法上的權利與義務。

---

<sup>2</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁313。

<sup>3</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁96。

<sup>4</sup> 同註2，頁314。

<sup>5</sup> 趙明義，《當代國際法導論》，台北：五南，2001，頁245。

第二、選擇性：國際法中的承認制度，雖然是一種法律規則，但由於國際社會中並無一個權力機構，來統一指導各國的承認行為，所以承認本身是一個選擇性的行為。

第三、多樣性：承認分幾種不同類別，除了對新國家的承認或新政府的承認之外，尚有對交戰團體的承認、叛亂團體的承認、以及流亡政府的承認、政治實體的承認等。在承認理論方面，又有構成說與宣示說之別。在承認的類別上，有法律承認與事實承認。承認方法有明示、默示、個別、集體、有條件、無條件等，可以說有複雜的多樣性。

一個國家承認一個政治實體為新國家時，當然包括承認其政府，因為政府是國家的要件之一。但承認一個新國家並不當然表示就與其建立了外交關係，外交關係成立必須雙方同意才能建立。1961年4月18日訂定的維也納外交關係公約（Vienna Convention on Diplomatic Relations）第二條規定：「國與國間外交關係及常設使館之建立，以協議為之」。<sup>6</sup>關於「國家承認」與「政府承認」、「法律承認」與「事實承認」、「明示承認」與「默示承認」，它們之間雖有一定的聯繫，但本質上卻屬涵義不同的概念。所謂聯繫，是指這幾個概念都與新國家、新政府或特定團體在國際社會被「承認」有關。而本質上的不同，是指它們都各自有其特定的涵義。

## 一、國家承認與政府承認

### （一）事實承認與法律承認

有關國際社會對一個新國家或新政府的承認，經常採用「事實承認」（de facto）與「法律承認」（de jure）兩種方式。正式的承認，通常就是法律承認，即承認一

---

<sup>6</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁315。

個國家或政府擁有國際法人格的資格。至於事實承認，表示對於這個國家或政府能否取得國際人格，多少還有保留的態度，但承認其事實已經存在。一個新國家或新政府如果尚未鞏固時，各國在未決定給予法律承認之前，基於經濟利益或保障僑民的原因，不妨給予事實承認。例如英國對於中華人共和國政府自 1949 年 10 月 1 日起給予事實承認，到了 1950 年 1 月 6 日起才給予法律承認。不過，無論是事實承認或法律承認，都是法律行為，兩者只是程度不同罷了。

## （二）明示承認與默示承認

從國際承認的實踐來看，明示承認是通過一種明白表示承認意思的通知或聲明（例如致請求承認的國家或政府的照會）來實現的，也是直接的、明文表示的承認。它可通過照會或函電正式通知被承認者，也可通過簽訂議訂書或條約，文中載明宣佈承認新國家或新政府的條款，表示予以承認。至於默示承認，是通過一些雖然沒有明白地提到承認但卻無可置疑地表示承認的意思來實現的。下列方式可以被認為構成對國家或政府的默示承認，包括締結兩國之間關係的雙邊條約、正式建立外交關係、發給被承認國領事證書以及投票贊成接納一個具國家資格的國家成為國際組織的會員等，例如聯合國。<sup>7</sup>

## （三）國家承認

所謂國家承認是指既存國家對另一個共同體承認作為國家的資格，從現有的國家承認的實踐得知，給予承認取決於新國家是否滿足了國際法所要求的國家資格的條件。一個國家作為一個社會的法律組織存在，決定於這個國家的內部憲法秩序。由於在有國家資格與沒有國家資格之間往往沒有清晰的界線，所以一個國家的內部憲法秩序便成為重要的決定因素。當然，作為國際法主體的國家，必須具有固定的人民、確定的領土、有效管理的政府和能與他國進行外交的能力四個

---

<sup>7</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 117。

要素。滿足了以上的條件之後，對承認國來說，就認為新國家具有國際法賦予國家的權力和義務的國際人格者。<sup>8</sup>對新國家的承認，一般發生在以下的情形：<sup>9</sup>1、一個國家的一部分分離出去成為一個新國家；2、一個國家分裂成為幾個國家；3、幾個國家合併成為一個國家；4、殖民地或非自治領土的獨立；5、委任統治地或託管地獨立。

另外，由於承認新國家的決定是由每一個現有國家獨自作出的，所以會發生一個新的實體有些國家承認它為國家，而其他國家則不承認的情況。

## 二、國家承認的理論

承認問題是國際法上最錯綜複雜的問題。在承認問題上存在兩大學派的爭論，即構成學派和宣告學派。前一學派的主要原則，正如奧本海所提出的，一個國家只有或唯一地通過承認才是，並且成為一個國際人格。另一學派的主要觀點是：無論何時只要一個國家事實上存在，它就立即受到國際法的支配，而不以其他國家的意願和行為為轉移。

### （一）宣示說（Declaratory theory）

認為一個國家的地位在他國承認之前，已經存在。既存國家之承認與否，對新國家之存在並無影響，承認行為只是在確認一項既成的事實。且承認既為法律制度，因此一個政治實體具備有國家要件後，既存國家即應予承認，接受其為國際社會的一員。宣示理論認為，新的國家、政府或交戰團體的權利和義務由它們實際存在的事實加以決定。當它們在事實上存在時，它們的權利和義務是通過國際法的實施而自動產生。一個外國國家的承認標誌著該國按照法律對待新實體以及該國以它們得到承認的資格與之進行交往的意圖。由著名的國際法學家組成的

---

<sup>8</sup> 同前註，頁 98。

<sup>9</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁 315。

「國際法協會」( Institute de Droit International ) 在 1936 年舉行的國際法學會年會即接受此一觀點。另外 1933 年 12 月 26 日簽訂的美洲間國家權利義務公約 ( Inter-American Convention on Rights and Duties of States ) 第三條規定：「國家政治上的存在不受他國承認的影響」。<sup>10</sup>

## (二) 構成說 ( Constitutive theory )

認為一個國家在符合國際法規定的要件而為事實的存在以後，仍須經過其他既存國家的承認，才能在國際社會取得國際法人的地位，成為國際法主體。換句話說，承認對國家的法律存在具有構成作用。既存國家的承認，是構成新國家權利義務的起點。凱爾森 ( Hans Kelsen ) 說：「一切未經承認的事實，都不產生法律上的效果」。<sup>11</sup>奧本海亦說：「承認雖然是宣告一個現存的事實，但是在他的性質上卻是構成性的」。<sup>12</sup>

構成理論把國際社會在性質上看成是一個會員制的俱樂部，新實體只有經過承認才能得以進入。就法律意義而言，這個行為是宣示性的；就政治意義而言，這個行為又是構成的。<sup>13</sup>。而宣告理論則假設，一個國家一旦履行了一定的客觀實踐，它就成為國際法的一員。國家承認承認理論應介於上述兩種理論之間，在國際上以宣示說較符合國際社會實踐。但是，許多國家的國內司法實踐顯示，未被承認的國家，在國內法上不能在大多數場合享有國家權利，在這方面承認又有

<sup>10</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002 頁 316。

<sup>11</sup> 漢斯 凱爾森 ( Hans Kelsen ) 著，結構編輯群譯，《國際法原理》( principle of international law )，台北：結構文化，1992，頁 297。

<sup>12</sup> 詹寧斯 ( Jennings, R. ) 等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》( Oppenheim 's International Law )，北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 98。

<sup>13</sup> IA Shearer 著，陳錦華譯，《國際法》( starke's international law )，台北：五南，1999，頁 170。

構成說的性質。<sup>14</sup>事實上，一個國家對新國家承認與否的考量，仍然是依據本國利益作為考量依據。

### 三、政府承認的理論

政府承認是指一個國家政府的更迭，其他國家對新成立的政府所出承認。及承認新政府為國家正式代表，並願意表明願意同他發生或繼續保持正常關係。如果政府的更替是經由憲法程序產生，則不發生政府承認的問題。但是，如過因革命或政變推翻就政府而成立之新政府，就發生了政府承認問題。同時因內戰的結果，一個國家會出現兩個政府，這也發生了政府承認問題。<sup>15</sup>從國際實踐得知，對新政府的承認主要是以有「效統治原則」(principle of effectiveness)為根據，也就是說，新政府必須能在其控制下的領土有效地行使權利的條件下，其他國家才能給予承認。

對新政府承認與新國家承認，既又聯繫又有區別。當一個國家產生時，總是同時建立新政府，因此，承認了新國家同時也就承認了新政府。承認政府作為一個國家的政府已預先假定承認國家，如果不承認國家，這個「政府」就不能認為是國家的政府。例如，它可以被成認為是一個叛亂團體，或是他所控制的那一部分國土的一個事實上的政府。<sup>16</sup>有時因政府由於革命而更換，會發生承認一個國家而不承認其政府的情況。如果一個外國對一個舊國家的新元首或新政府的改變拒絕予以承認，這個舊國家並不因此喪失作為國際人格者的承認。<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> 同註 10，頁 317。

<sup>15</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁 326。

<sup>16</sup> 詹寧斯 (Jennings, R.) 等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》(Oppenheim's International Law)，北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 208。

<sup>17</sup> 同前註，頁 105。

一個共同體或一群人具備了國家、政府或交戰團體資格的必要條件，就可以被其他國家承認。但是當條件不能保持的時候，例如一個國家可能喪失獨立；一個政府失去有效統治；一個內戰中的交戰團體被擊敗，則對該國家或政府的承認予以撤回。重點是，當一個國家或政府發生上述的情形，才可以將承認撤回。也就是說，對國家及政府的承認是不得任意撤回的。承認並不影響各方的權利和義務，不承認也並沒有賦予不承認國家某種權利，使它對待未承認的國家好像不在國際法的保護之下。承認既是事實的宣告，又表示與被承認的政權建立政治關係的意圖。作為事實上的宣告，既是不可撤銷的，又是不能夠附加條件的；而作為建立政治關係的意圖的表示，它既是可改變的，又是能夠附加條件的。但在後一種情形中，承認的改變不影響被承認實體的合法存在，一個國家可以宣告彼此外交關係的正式斷絕，但曾被承認之國家或政府，並不因此而失去其在國際社會中的地位。<sup>18</sup>雖然國家不必給予其他國家正式承認，但對具有國家要件的實體則必須以國家對待，除非該實體的取得國家資格是違反聯合國憲章以武力或威脅達成的。<sup>19</sup>故當兩個國家因某些原因而斷絕外交關係，並不發生雙方國家或政府承認撤回的問題。但是對於中華民國及中華人民共和國與其他國家建交、斷交的情形，就非常複雜，因為牽涉到合法政府代表權問題，將在下文討論。

## 第二節 兩岸「承認」與「一個中國」問題

國際法的承認，一般涉及對國家的承認和對政府的承認。前者主要針對新成立、新獨立的國家；後者則針對具有代表性的政府的承認。以 1949 年的中國的情況為例，當時實際涉及的問題是：中共北京政府原本是單純地尋求國際社會對新政府予以承認，但由於共產黨多此一舉地把中華民國國號更改為中華人民共和國，因此就長期地把承認國家與承認政府的問題搞得混淆不清。既然 1949 年的

---

<sup>18</sup> IA Shearer 著，陳錦華譯，《國際法》(starke's international law)，台北：五南，1999，頁 180。

<sup>19</sup> 同註 15，頁 317。

國際承認不涉及對已存在了好幾千年的「中國」的國家承認，而是在處於內戰未決狀態的兩個交戰政府中，選擇一個政府，作為具有最大代表性的合法政府。

長期以來，國際社會的承認準則不在於檢視一個政府是否依照憲法，或依據民主過程產生的政府為合法政府，而是視哪個政府實際有效地統治著國家，或至少實際有效地統治絕大部分的領土；對外而言，最重要的條件就是哪一個政府能夠承擔國家義務（如清還債務）。換言之，國際承認實際涉及的是承認政治現實，與「合法不合法」無關。

當然，該國際習慣並非沒有「違例」情況。1970年代以前，西方國家長期承認中華民國台北政府為代表中國的政府，長期讓中華民國在聯合國擁有安理會席位，其主要考慮當然不在於北京政府是否實際有效地統治絕大部分的領土，也不在於它願不願或能不能承擔國家義務或國際義務，而在於西方國家為了圍堵共產國家而不惜破壞國際法原則和國際慣例。在國際社會裏，強權踐踏法律的事件雖然比比皆是，但國際法畢竟是歷史經驗的積累和文明社會的行為準則，除非客觀形勢改變並導致修改，否則國際法仍然是個審核、規範國際行為的準則。

1970年代起，美國處於戰略需要，糾正了長期藐視北京政府存在的立場，於是除了正式承認北京政府為中央政府之外，甚至還承認了「一個中國」、「台灣是中國的一部分」和「中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府」。

關於台海兩岸的「承認問題」，應就三個方面進行觀察，可有一個較清楚的了解。第一：兩岸雙方對自身的定位問題。第二：兩岸相互定位及承認的問題。第三：國際社會對兩岸的國家及政府承認問題。對於以上三方面的問題，依據兩岸官方發佈的有代表性的文件，配合國際法原理加以說明。茲略述如下：

#### 一、中華民國政府立場

《國家統一綱領》、《台海兩岸關係說明書》、《關於「一個中國」的涵義》，這幾項文件為台北官方有關兩岸關係及大陸政策的內容較為完整的重要文書，在上述綱領性文件中有關「自身定位」的文字有：「我方則認為『一個中國』應指 1912 年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬」，「中華民國自西元 1912 年創立以來，在國際間始終是一個獨立主權的國家，這是個不爭的歷史事實」，「民國 38 年 10 月，中共在北平建立中華人民共和國。中華民國政府從南京經廣州，播遷台北，中國遂以台灣海峽為藉暫時形成分裂分治之勢」。

而其中涉及「相互承認」的文字有：「台灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分」，「兩岸分別為擁有統治權的政治實體」；台灣為「自由民主的中國」，大陸為「共產專制的中國」；台北方面將中共定位為「對抗性的競爭政權」；涉及兩岸關係的文字有：「在互惠中不否定對方為政治實體，以建立良性互動關係」，「中華民國政府認為中國只有一個，但台灣與大陸都是中國的一部分，中共不等於中國，在中國尚未達成最後的統一以前，兩者即處於分治局面，理應各自有平行參與國際社會的權利」。根據以上的理由，中華民國政府表示「不再在國際上與中共競爭中國代表權」，同時表示「正式而且率先片面放棄以武力方式追求國家統一」。（指 1991 年 4 月 30 日李總統宣告廢止動員戡亂時期臨時條款，在憲法層次上不將中共視為叛亂組織）。

1999 年 7 月李登輝在接受德國之聲專訪所作「特殊的國與國關係立場」時，就是依照政治和法律的理據，把兩岸定位為國家，至少是特殊的國與國關係：第一、在歷史的事實是，1949 年中共成立後，從未統治過中華民國現所轄的台澎、金馬；第二、我國在 1991 年的修憲，已將將憲法的地域效力限縮在台灣，並承認中華人民共和國在中國大陸統治權的合法性；第三、憲法增修條文的第一、第四條明訂立法院與國民大會等民意機構僅從台灣人民所選出；第四、1992 年的憲政改革更進一步於增修條文第二條規定總統、副總統由台灣人民直接選舉，而所

建構出來的國家機關指代表台灣人民，國家統治權的正當性也只來自於台灣人民的授權，與中國大陸的人民完全無關。把岸關係定位在「特殊的國與國關係」，企圖以德國模式的「one nation, two states」詮釋兩特種特殊的國與國關係。李登輝表示：「我國在 1991 年修憲，將憲法效力限縮在台灣，承認中華人民共和國在大陸統治的合法性，因此，在國會已經改選，總統亦由人民直選，國家統治權力的正當性只來自人民的授權之下，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國關係。」又說到：「中華民國自 1912 年以來，及一直都是主權獨立的國家；1991 年修憲後，兩岸關係定位在特殊的國與國關係，所以沒有再宣布台灣獨立的必要」。

2002 年 8 月 3 日陳水扁提出「一邊一國」及「主權公投」，撼動中、美、台三角關係，由於事態嚴重，陸委會主委蔡英文搭機赴美，由蔡英文負責對美說明，陳水扁的說法並沒有背離「四不一沒有」。5 日下午，陳水扁還向包道格(Douglas Paal)當面保證，他的說法還是維持「四不一沒有」的基調。6 日，陳水扁以民進黨黨主席身份，再度闡釋「一邊一國」為「主權對等論」，陳水扁強調「我們是一個主權獨立的國家，不屬於中華人民共和國，台灣不是別人的一部分，不是別人的地方政府、別人的一省，這是歷史事實，他只是對現狀的重申而已，目的在強調中華民國作為一個主權獨立的國家，不能被矮化、被地方化、被邊緣化」。

20

「特殊國與國關係」和「一邊一國」，都是以「國與國」的對等政治地位與主權國家的概念來定位兩岸關係。亦即，就事實而論，中華民國是一主權獨立的國家，中華人民共和國則是另一個主權獨立的國家。這是一個客觀存在的事實，

---

<sup>20</sup> 陸委會，〈陳總統八月三日有關大陸政策談話本會之說明〉，<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

在台灣，絕對多數的民眾皆會贊同此一事實論述，且絕對多數的民眾亦皆具此種主觀認知。<sup>21</sup>

## 二、中華人民共和國立場

《台灣問題與中國的統一》(白皮書) 本書是由中共國務院台灣事務辦公室於 1993 年 8 月 31 日發表，亦為北京首次就有關對台政策有系統的正式官方文件。內容涉及「自身定位」的文字有：「1949 年 10 月 1 日成立了中華人民共和國，中華人民共和國成為中國的唯一合法政府」，「中華人民共和國成立以來，一百五十七個國家先後同中國建立了外交關係，他們都承認只有一個中國，中華人民共和國政府是中國唯一合法政府，台灣是中國的一部分」；有關「相互承認」的文字有：「世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部分，中央政府在北京」。中共當局還闡述國際組織與台灣的关系問題，表明有些經濟類的國際組織：「台灣只作為中國一個地區以『中國台北』(在亞銀英文為 Taipei China；在 APEC 為 Chinese Taipei) 的名稱參加活動」。也就是將台灣當局定位為地方政府。

《白皮書》涉及兩岸关系的文字有：「海峽兩岸的中國人民都主張只有一個中國。都擁護國家的統一；台灣問題純屬中國內政，不同於第二次世界大戰後國際協議而形成的德國問題和朝鮮問題；台灣問題應該也完全可以通過兩岸的協商，在一個中國的架構內求得合理的解決」。此外，北京政府也極力否認中華民國政府作為國際法人的資格：「按照國際法，一個主權國家只能有一個中央政府代表這個國家。台灣作為中國的一部分，它在國際上無權代表中國，不能與外國建立外交關係和發展具有官方性質的關係」。

## 三、國際社會的立場

---

<sup>21</sup> 根據陸委會統計民眾對「兩岸是特殊的國與國關係」的看法，不同調查單位所做調查結果，民眾對「兩國論」贊成比例皆超過 50%。參考陸委會網站：  
<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/881217.html>

在《奧本海國際法》裡，對兩岸承認的問題寫到：「1949年，中華人民共和國政府宣告自己為中國政府，並對於原有的國民黨政府進行了內戰。後者最終被趕到了台灣，中華人民共和國政府有效的控制了中國大陸。然而許多國家拒絕承認這個政府，並繼續承認國民黨政府為中國政府。中華人民共和國政府到1971年才得到普遍的承認，那時中華人民共和國政府的代表在聯合國被接納為中國的代表」。中華人民共和國政府成立之後有很長的一段時間未被許多國家承認的原因，該書補充說明：「中華人民共和國政府在朝鮮戰爭（在這場戰爭中，該政府被聯合國譴責為侵略者）時的行動，以及在包含有明顯不願意遵守國際義務的其他一些事務中的行動，是許多國家拒絕承認該政府的主要因素」。<sup>22</sup>關於兩岸政府就中國代表權之爭的經過，該書也做了詳實得敘述：「當中華人民共和國政府有效地控制了全部中國領土（除台灣外，該島的領土地位是可疑的）並要求在聯合國中代表中國時，聯合國在1950年和以後就面臨這樣一種情勢。當時，該政府只得到少數聯合國會員國的承認...大會對於這個問題的態度並不影響個別會員國與該有關國家的直接關係」。<sup>23</sup>

1950年聯合國在研究中華人民共和國政府要求在聯合國中代表中國的提案時，秘書處準備了一個備忘錄，建議代表權問題不應與承認問題聯繫起來；儘管個別的會員國可能依據本國政策認為有正當的理由繼續不承認該政府為合法政府。秘書處得出這樣的一個結論：「因此，一貫的實踐使各會員國明確下列兩點：第一、會員國可以正當地投票接受他所不承認的或與之沒有外交關係的政府的代表；第二、這樣的投票不包含承認的意思，也不是表示願意建立外交關係」。<sup>24</sup>在這裡，聯合國秘書處建議將聯合國代表權問題與「政府承認」問題分開。此外，

---

<sup>22</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁107。

<sup>23</sup> 同前註，頁119。

<sup>24</sup> 同前註，頁220。

關於接受中華人民共和國在聯合國取代中華民國成為中國的代表，聯合國秘書處也表達了意見：「因此，無可避免的結論是，承認一個政府的決定是在大會第 2758 號決議通過時做出的，而某些會員國在它們的雙邊關係中採取不同的立場，則是沒有關係的。根據該決議，大會為了他自己的目的決定中華人民共和國政府是中國唯一合法政府，而台灣當局則不能有合法政府的合法權利。」<sup>25</sup>

對於上述具有代表性的文件可以作出簡略的解釋；首先，在台灣方面的「自我認定」，認為中華民國是「主權獨立的國家」，時間是從 1912 年起至今，1949 年雖由大陸遷台，1971 年退出聯合國，其性質未變。從歷史事實來看，1911 年清帝遜位，次年中華民國完成主權全面繼承，至 1949 年期作為「主權國家」代表中國，與中國為「同一」，其法律地位是沒有疑議的。1949 年以後，特別是 1971 年退出聯合國之後，其法律地位則受到許多國家的質疑。例如英國便於 1950 年 1 月 6 日撤回對中華民國的承認，在退出聯合國後撤回承認的國家更多。儘管作為國際法人的資格並沒有消失，但是國際社會在現實利益引誘下，紛紛轉而承認中共政權。

至於「相互定位」方面，將兩岸定位為分別「擁有統治權的政治實體」，「台灣與大陸同屬於中國的一部分」。這樣的表述原則上符合事實，但是問題在於兩個政治實體是否都認為是「對等」或相互能接受對方？另外「政治實體」的定位，有將主權虛擬化及去國家化的用意，中共是否能接受？但無論如何「一個國家，兩個政治實體」的說法尚無法適切的界定兩岸間的法律定位，因為「政治實體」一詞在國際法上並無明確的義意，任何政治性的組織，只要在政治現實上具有相當程度自主性，均可以「政治實體」稱之。所謂「政治實體」，事實上指涉的對象必定及具多樣性，他可能是國家，也可能是指地方性的自治組織，甚至是叛亂團體或交戰團體。所以「一個國家，兩個政治實體」的說法實屬空洞，想藉來說

---

<sup>25</sup> 同前註，頁 221。

明兩岸關係的定位，很難切中問題核心，而且在對外交關係上，也難免讓國人懷疑將國家定位為政治實體，是自我矮化的說法。

另外，中華民國憲法增修條文中將兩岸分別稱為「自由地區」(即台澎金馬)與「大陸地區」，是台灣方面另一種相互定位的說詞。「一國兩區」顧名思義，係指一個國家兩個地區，在憲法中固然在一方面創出兩個「地區」的區分，但是「地區」一詞卻不具任何法律上的意義，也未觸及到兩岸間法律關係定位的核心問題，可以說是國民黨執政時期延續對「一個中國」的堅持。至於一國底下的兩個地區彼此間究竟是中央政府與地方政府，或是地方政府對地方政府，亦或是合法政府與叛亂團體等，沒有明確的答案。

其實，大陸方面明顯表是不能接受所謂「一國兩區」或「政治實體」的定位。大陸發佈的兩份「白皮書」中，北京「自我定位」是「中國的唯一合法政府」，對台灣的承認則為：「台灣作為中國的一個地區」、「台灣是中國的一部分」而「中央政府在北京」的宣示表明，在台灣的只能是「地方政府」。如此，中共在雙方「相互承認」問題上，便將兩岸定位為「中央政府」與「地方政府」的關係，也就是「一國兩制」。對台灣而言，兩岸交往最重要的「對等」要求，中共都無法放棄以大吃小的心態，這也是台灣不能接受及不信任中共的原因。

在統一的進程方面，國統綱領係以近程、中程及遠程三個階段逐步完成統一的目標。而在具體做法上，實不乏明顯的互動因素，其中包含了若干政治利益的條件交換。統一綱領的最主要的特點之一，乃在強調海峽兩岸統治當局的對等地位，而此種主張與訴求不但見諸於該綱領的前言部份，以反映在統一進程的三階段中。例如兩岸應「在互惠中不否定對方為政治實體，以建立良性互動關係」。此種立場一方面固然已隱約透露出台灣方面對中共當局可能採取的定位方式，但其最主要的作用則在促使中共改變其對台灣統治當局的定位，亦即不再視台灣當局為一地方政府，並進而肯定兩岸政權的相互對等性。

不過，中共已經將兩岸定位為「一國兩制」的「中央與地方」的終局關係，以目前中共主事者的政治心態，恐怕也不容易理解台灣對其重新定位的行動是以一種溝通行動而不只是策略行動。<sup>26</sup>就中共而言，既然兩岸關係的終極方式已經確定，兩岸之間的互動都必須符合「一國兩制」的目標進行。事實上，中共在「一國兩制」的政策下，所有與兩岸關係措施都只具有從屬性的工具角色，中共經常所說的有意願與台灣進行坦承的溝通談判，其工具性和策略性格仍然相當明顯，因此也就導致我方對於中共的言行充滿疑慮。

海峽兩岸的「自我定位」及「相互承認」，在國際社會上來看都是「自家人的事」。至於國際社會對於兩岸的承認，從國際法角度而言，國際社會對中華民國和中華人民共和國分別給予「政府承認」而不是「國家承認」。而兩岸政府一直存在著聯合國的中國代表權之爭，到了 1971 年兩岸政府在聯合國相互易位。依據國際法理論，國家承認是不可任意撤銷或變更，各國如果對中華民國做是承認，則即使與中華民國斷交，對其的國家承認仍應該存在。過去美、日、歐等大多數國家，如果是對中華民國作國家承認，則至今必然還是承認中華民國一個是國家，而不會是如今中華民國政府所聲稱的只有二十七國承認中華民國是國家。可見在聯合國對「中國」的「國家承認」一直未變，而是對代表「中國」的政府的「政府承認」在改變。這種情形，事實上涉及到「舊國家的新元首和新政府的承認」問題。承認一個國家元首更迭，或他的政府的改變，或一個舊國家的稱號的改變，是重要的事情。但是，這種承認不應與國家本身的承認混為一談。<sup>27</sup>中華人民共和國於 1949 年成立之際，不但涉及到「元首的更迭」以及「政府的改變」，並且在其有效控制的大陸地區還將舊國家「中華民國」的稱號改變。但這些都不影響國際社會及聯合國對「中國」這個國家的承認。

---

<sup>26</sup> 李英明，〈定位中共的現實與理想〉，民主基金會編，《大陸政策與兩岸關係》，台北：民主文教基金會，1991，頁 159。

<sup>27</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 105。

「如果一個外國對一個舊國家的新元首或新政府的改變拒絕予以承認，這個舊國家並不因此喪失作為國際人格者的承認。」<sup>28</sup>對於中華民國而言，這也說明中華民國一直沒有喪失作為國際人格的法理依據。換言之，如果目前在台灣的執政者只要堅持「中華民國」的稱號，那麼作為舊國家的「中華民國」的國際人格的資格就沒有喪失，因為中華民國從未改變代表性及領土主張，其身分是與 1912 年創建「代表」與「中國」政府的「同一」。這個主張是繼續的且有其延續性，並未中斷主張為一個新的國家。在國統會在《關於「一個中國」的涵義》所言：「一個中國應指 1912 年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬」，確實較「一國兩區」、「兩個政治實體」來得具體與充實，雖然還沒有明白的解釋，如果華民國是全中國的唯一合法政府代表，那麼中華人民共和國在中華民國憲法的地位及國際法上的關係為何？但是起碼可以告訴國人，中華民國確實是一個國家，並具有國際法人的資格。自 1971 年退出聯合國以後，中華民國訴求代表全中國的政府，未能被國際社會或國際組織所廣泛接納為法律上的國家，但是如果中華民國政府不能堅持其自 1912 年來即是一個主權獨立的國家，而又不宣布獨立，此時「中華民國」的法律地位將變得非常有爭議。

從「承認」的國際法來看，國際社會給予海峽兩岸都只是「政府承認」，國際法理論的國家承認是不可任意撤銷或變更，各國如果對中華民國作國家承認，則即使與中華民國斷交，對其的國家承認仍應該存在。過去美、日、歐等大多數國家，如果曾經對中華民國做出國家承認，則至今必然還是承認中華民國是國家。國際社會給予「國家承認」的「中國」的身分一直沒變，兩岸政府在國際社會名義上還是統一的，尚未完成分裂，兩岸也沒有從中國分離去成為新國家，只不過是在中國內部分裂為「兩個政府」的現實而已，這也是國民黨執政時期所說的「一國兩府」的依據。「一國兩府」也是台灣政府提出來比較涵法律意味的模

---

<sup>28</sup> 同前註，頁 105。

式。所謂「一國兩府」，顧名思義係指一個國家裡有兩個政府。問題是，一個國家怎可能同時存在兩個合法的中央政府？明顯的在國際法上無法做出清楚的解釋，所以許多人就認為是一種「兩個中國」的變相包裝，因為「兩個中國」在國民黨執政時期被視為禁忌，並擔心此一敏感用語會激化國民黨內流派之爭，才不得不使用此一用語。但是事實上，在中國這片土地上的確是存在兩個政府，問題是誰才是中央政府、哪一個是合法政府？此問題造就了兩岸爭論五十年仍未解決。

90 年代以來中華民國政府在兩岸關係中自我定位模式歸納製表如下：

內容	定位模式	相關定位的內涵
國家統一綱領	一個中國，兩個對等 政治實體	海峽兩岸應在理性、和平、對等、互惠的前提下，經過交流、合作、協商，建立民主、自由、均富的共識，共同重建一個統一的中國。兩岸應在「一個中國」原則下，以和平方式解決爭端。
國統會	關於「一個中國」的 涵義	海峽兩岸均堅持「一個中國」之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為「一個中國」即為「中華人民共和國」，將來統一以後，台灣將成為其轄下的一個「特別行政區」。我方則認為「一個中國」應指 1912 年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬。
兩岸人民關係 條例	一個國家，兩個地區	國家統一前，以兩個地區的不同陸域，規範兩岸人民權益。「台灣地區」：指台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。「大陸地區」：指台灣地區以外之中華民國領土。
李登輝總統	特殊的國與國關係	1991 年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是「特殊的國與國的關係」，而非一合法政府，一叛亂團體，或一中央政府，一地方政府的「一個中國」的內部關係。

陳水扁總統	一邊一國	台灣與中華人民共和國是兩個主權對等的國家，台灣不是中華人民共和國的地方政府，更不能變成別人的特別行政區
-------	------	---

(作者自行製表)

### 第三節 承認與外交

#### 一、台灣外交的困境

依照國際法，兩國間應先有相互承認，始能進一步建立外交關係。然而外交關係的建立，並不能確保此種關係恆常不變。在國際社會中，外交關係建立後又告斷絕的情形不乏實例。導致外交關係斷絕之主要原因有二：一為雙方交惡等原因而宣布斷交，另為撤銷對他方政府之承認。前者之情形，雙方斷絕外交關係僅是中止兩方官方之交往，並不影響彼此間國家或政府之承認。但是撤銷對他方之承認，同時也發生斷絕外交關係的法律效果。由此可知，因撤銷承認而導致之當然斷交情形，較諸因交惡等原因宣布斷交的情況更為嚴重。撤銷對政府承認經常發生在分裂國家，例如早期的東西德、南北韓及現在的中國，因為分裂雙方政府均堅持「赫爾斯坦原則」，外國與其一方建交，必然與另一方斷交。

中華民國政府自 1949 年遷台迄今，許多原先與我國有外交關係之國家紛紛轉而承認中共政權並與之建交。由於在國際法上，一個國家僅能由一個合法政府作為其法律上之代表，因此上述國家承認中華人民共和國政府時，在邏輯及法律上即不能不同時撤銷對中華民國政府之承認，而在欠缺承認的情形下，則當然導致與中華民國斷交。換言之，此類與中共政權建交的國家，在國際法上是對中華民國政府造成「撤銷承認」及「斷絕外交」之雙重效果。舉例而言，1972 年 9

月 29 日，日本政府與中共簽署建交公報，並宣布與我斷交，同日我外交部即發表聲明，宣布與日本政府斷絕外交關係。<sup>29</sup>

從國際法的意義來看，日本既然承認中華人民共和國為代表中國之唯一合法政府，當然撤銷對中華民國政府之承認，也無法維持外交關係。但從中華民國政府立場而言，因為日本並無另一個宣稱代表日本的政權存在，因此我國無法撤銷對日本政府的承認，僅能以日本政府「背信忘義」為由宣布與其斷交，然而此種斷交之宣布，並不影響我國對日本政府之承認。由此可知，日本政府對我斷交及我國宣布與日斷交，二者法律效果並不完全相同。至於其他國家與中華民國斷交的情形也是一樣，甚至若干國家撤回對我承認後，即不承認我國護照，對我國人民前往該國旅行，僅將中華民國護照視為無國籍人士之身分證件，而以「宣示書」(affidavit)方式另發簽證，對我國民在國外旅行造成諸多不便，且失去外交保護之機會。<sup>30</sup>

當今世界各國中，或有主動認知「一個中國」的概念，或有被動接受「一個中國」的主張，並就海峽兩岸政府選擇其一承認而建立外交關係，這本屬於「政府承認」的範疇。但近年來在台灣有日趨高漲的台獨主張，其涉及的是國際法上的「國家承認」問題。中華民國政府近年來亟欲突破外交困境，爭取外交空間、增加建交國家，牽涉到國際法上「政府承認」的法理。至於「台灣獨立」雖屬內政問題，但與其外交問題卻是有相當的內在關聯。

中國五十多年來在台灣海峽兩岸分治的情勢，中共當局自始其對外關係上，即以爭取為中國之法統政府及主張台灣為中國的一部分為與他國建交條件，力圖

---

<sup>29</sup> 國立政治大學國際關係研究中心顧問委員會撰稿，《中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張》，台北：政大國研中心，1996，頁 60。

<sup>30</sup> 李子文，〈國際法上之承認與中華民國〉，《台灣主權論述論文集》上冊，台北：國使館 2001，頁 40。另不承認的影響還有財產繼承、條約訂定及履行、訴訟權、豁免權等權力的喪失。參見丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002。

將台灣地位問題「內政化」，反對其他國家干預；中華人民共和國成立前兩天，「中國人民政府協商會議」通過「共同綱領」，其中明定：「外國政府倘欲與中華人民共和國政府建立交，必須斷絕與中華民國政府之關係」。<sup>31</sup>由此可知，中共在正式宣告成立之前，即確定其在國際雙邊關係上採行與中華民國「勢不兩立」之策略，反對「兩個中國」、「一中一台」、「一國兩府」或「台灣獨立」。雖然於1970年代末期起對與其有外交關係的國家和台灣進行非官方性質的經貿文化活動不持異議，但仍堅決排斥同時對兩岸政府之「雙重承認」；故凡與中共建交的國家，不論是否在相關建交文件中明示承認台灣為中華人民共和國或中國的一部分，均不能和中華民國繼續維持官方關係。而凡是遇中華民國建交或復交者，中共亦於短時間內中止或斷絕外交關係，迄今尚無例外者。

1964年中共與法國建立外交關係並發表聲明：「中華人民共和國政府是作為代表全中國人民的唯一合法政府同法蘭西共和國政府談判並且達成兩國建交協議的。按照國際慣例，承認一個國家的新政府，不言而喻地意味不在承認被這個國家的人民所推翻的舊的統治集團。因此，這個國家的舊的統治集團的代表不能繼續被看作是這個國家的代表，同這個國家的新政府的代表同時存在於同一個國家裡，或者同一個國際組織中。中國政府認為有必要重申，台灣是中國的領土，任何把台灣從中國的版圖割裂出去或者其他製造『兩個中國』的企圖，都是中國政府和中國人民絕對不能同意的」。<sup>32</sup>反觀播遷台灣的中華民國政府也是秉持「漢賊不兩立」理念，海峽兩岸雙方不謀而合的主張，造成現今兩岸在外交上陷於義氣之爭，兩岸關係遲遲無法進展的主因之一。

事實上，自兩岸關係日益惡化以來，台灣處境日趨困塞。面對兩岸關係不知何時才能柳暗花明，要突破中共的遏制下也是困難重重。當前的台灣面對著兩岸

---

<sup>31</sup> 政大國關中心編，《中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究》，台北：政大國關中心，1996，頁117。

<sup>32</sup> 同上註，頁37。

政策與外交政策難以展開的困境；第一項困境當然是北京的軍事壓力。從 1995 年李登輝總統以私人身分訪美後，中共的軍事演習就從沒間斷過，其目標就是針對台北的務實外交而發的，雖然軍事壓力並不能促進統一，而且更可能增加台灣人對中國大陸的疏離，但也確實使台北的務實外交面對沉重的壓力；第二項困境是北京在國際社會中不斷上升的影響力，使台灣任何單方面的務實外交政策均顯得徒勞無功和不切實際。中共是聯合國安理會常任理事國，對於台灣想要以主權獨立國家的名義加入聯合國，具有至關重要的否決權。如果台灣想要繞過安理會尋求聯合國大會的支持，以北京目前擁有一百六十餘個邦交國的實力，加上大陸快數崛起的經濟實力，可想見的將來，台灣想重反、加入或參與聯合國組織，要避開中共而成功的可能幾乎為零；第三項困境是台灣經濟已經非常依賴中國大陸市場，如果兩岸關係惡化而導致雙邊經貿中斷，對台灣的影響將難以承受。雖然台灣政府早對此情形有所了解，而推動「南向政策」平衡台資「西進」，並進一步積極籌建「亞太營運中心」以加速台灣國際化及經濟轉型。但是台灣當局愈想遠離中共的牽制，但做為及目標卻與之背道而遲。「戒急用忍」與延遲「三通」，讓台灣無法作為國際與大陸的橋樑，以及缺乏以中國大陸做為經濟發展的腹地，致使前述的構想都未能實現。

中華民國面對當前的國際處境，無論中共如何否認台灣作為一政治實體的存在，但畢竟自 1949 年以來，中華民國確實以獨立的政治形式存在於國際社會之中。務實外交的主要目的，是以行動表明中華民國在國際社會應有的權利與義務，也就是突顯台灣作為國際人格的資格。更重要的是，從台北的角度看，務實外交可以調整，但決不能放棄，因為一旦放棄，台灣便失去與中共談判的立場，最後只能向中共投降，臣服於其所制定的「一國兩制」框架中。

事實上中共也明白這一點，因此對台灣的務實外交全力進行圍剿，不僅高姿態的將台灣的務實外交定位為搞「兩個中國」、「台獨」或「獨台」，更是盡可能

的對目前台灣邦交國進行挖角工作。其孤立台灣的意圖就是要迫使台灣向「一國兩制」的統一之路就範。

從國統綱領的內容來看，亦不難發現台灣方面急於打開外交困局、拓展外交空間的強烈企圖，反映台灣的政府目前正積極推動中的「務實外交」。統一綱領中特別強調兩岸應「在一個中國的原則下，在國際間相互尊重、互不排斥」，且應「協力互助，參加國際組織與活動」。從現實角度觀察，台灣方面顯然試圖藉統一綱領中的互動性功能，以實現本身的外交政策。由於中共的壓力是台灣長期以來無法施展外交作為的主因，因此為換取上述外交利益，台灣方面遂以「開放兩岸直接通郵、通航、通商，共同開發大陸東南沿海地區，並逐步向其他地區推展，以縮短兩岸人民生活差距」等政經籌碼作為贏取對岸「善意回應」等交換條件。

將台灣執政當局的「外交」策略納入兩岸「統一」方案中同爐共治，是此一國統綱領中不容忽視的另一特點。上述統一綱領中所包含的外交意涵，事實上是在期待中共當局接受或容忍台灣方面嘗試建立的「雙重承認」外交模式，另一方面也在強調兩岸皆應具有相等的國際人格。由於在「雙重承認」的理念架構下，任何國際社會的成員均可同時承認海峽雙方並與兩岸當局同時維持外交關係，因此海峽雙方在外交上即能以外交空間的「共享」關係替代以往「瓜分」式的競爭。然而在此同時，海峽雙方亦不能在有效主張其為「代表全中國的唯一合法政府」，因此在雙重承認模式下，「承認」之內涵及其範圍度均已相對限縮。

至於台灣方面所期待的雙重承認，事實上也不乏意涵上的困惑。在國際法上有「國家承認」與「政府承認」之別，政府當局究竟期待外國給予海峽兩岸雙重的「國家承認」或是「政府承認」？海峽兩岸政府皆聲稱只有「一個中國」，而在國際法上一個國家僅能有一個政府作為其合法代表，因此中華民國政府的雙重承認的構想，無疑是期待外國同時承認中華民國及中華人民共和國為兩個國家。

果係如此，則中華民國政府所謂的「一國兩府」或「一國兩區」都只是「兩國兩府」的變相包裝。<sup>33</sup>

1949年起，兩岸關係的發展一直是奠基在兩岸各自堅持自己的「一個中國」政策與爭取中國正統地位之敵對狀態。當「一個中國」原則成為中共與台灣的外交政策及對台政策（大陸政策）之最高指導原則時，無可諱言地中共的「一個中國」是廣為國際社會所了解或認同的。然而，當中共將「一個中國」原則同時適用於外交政策與對台政策時，在國際場合上兩岸零和賽局的產生已是無可避免。兩岸關係的零和競逐，對中共而言，在步驟上首先以「一個中國」原則堅決反對任何有關於「雙重承認」、「兩個中國」、「一中一台」、「台灣獨立」等主張，加以中共不承認台灣的政治合法性與自主性，因此進一步透過外交運作使國際社會大多數的成員多認同甚至支持北京的立場，迫使台灣退出與聯合國有關的國際組織，幾乎在國際社會無任何立錐之地。隨著國際政經結構的變遷、兩岸各項交流的急遽進展及兩岸雙方皆面臨到前所未有的政治、經濟、社會變革與轉型，更使得中共對台政策與台灣大陸政策不論在性質上、定位上或策略上都在持續變遷中。尤其是大陸政策與外交政策，雖是我國現階段對外關係的兩大決策領域，然兩者之間卻存在先天性的矛盾因素，且各相關部會各行其道，缺乏統籌調度。事實上，大陸政策與外交政策兩者理應息息相關、雙向並行，並應維持常態的平衡關係。

台灣外交工作之難為，多數國人都能體會與諒解，這不但是我國自從退出聯合國以來就存在的結構性問題，也是兩岸外交角力及國際現實因素使然。有些人認為，承認「九二共識」會使台灣失去國際奧援、接受「一中」會使台灣聲音遭到淹沒。但兩岸外交角力靠的應該是實力，而非「一中」問題，接不接受「一中」對台灣的國際處境並沒有影響。我們的邦交國也沒有因為新政府對於「一中」態

---

<sup>33</sup> 王文志，《國際法與兩岸法律問題論集》，台北：月旦出版，1996，頁20。

度而對台灣另眼相待；然而事實證明，政府過去主張「一中各表」，並沒有使台灣失去任何國際奧援。<sup>34</sup>今天台灣的外交困難，主要是來自中共的阻擾，前外交部長錢復曾說：「由於我們外交發展的困難主要來自中共，因此在討論外交政策時，無法規避和兩岸關係問題的牽連，而如何使外交政策與大陸政策兼顧配合，以達成外交進程目標，實為一直得深思的問題」。<sup>35</sup>歸根究底，台灣面臨的壓力與困境，來自中共主張對台灣的主權，而非台灣主張對大陸的主權。只要中共的態度不變，那麼台灣更改國號也是徒然。如果現階段放棄「一個中國」的政策，必然會導致海峽兩岸的關係緊張，台灣內部也會紛爭不斷，對台灣國際地位的提升適得其反。

## 二、國際社會對兩岸的承認

拒絕「承認」並不必然地意味著不認同。1918年前蘇聯政府成立，直到1933年美國才給予承認，但美國拒絕承認蘇聯政府的態度，由國務院說明可知：「美國國務院認知到，蘇維埃政權在前俄羅斯帝國領土內，掌握控制及權力的事實，而國務院也無意要忽略這個事實。美國拒絕承認蘇維埃政權，並非基於該政權在俄羅斯帝國領土內，未掌控與權力的事實，而是基於其他事實之理由」。<sup>36</sup>對一個國家或政府不予承認，並不意味著雙方沒有來往，就像不來往也不必然意味著不承認一般。例如美國從1954年開始與中華人民共和國展開一連串的談判，1972年尼克森總統與毛澤東在上海會面，這些都不意味著美國承認中華人民共和國的意思。這樣的事實，在承認國與被承認國之間的關係，介乎於事實承認與法律承認之間。以目前我國也有類似的情況，許多無邦交國家允許我國以中華民國稱號設立代表處，並可享有部分外交特權可以類比。

---

<sup>34</sup> 焦仁和，《中央社》，2000.11.27，

<http://news.sina.com.tw/sinaNews/rtn/twPolitics/2000/1127/2291412.html>。

<sup>35</sup> 高朗，《中華民國外交關係之演變》，台北：五南圖書，1994，頁42。

<sup>36</sup> IA Shearer 著，陳錦華譯，《國際法》(starke's international law)，台北：五南，1999，頁181。

承認中華民國為「中國」政府的國家而言，台澎是中國的領土；即使後來這些國家不承認中華民國代表中國政府而承認中華人民共和國政府代表中國政府，也不會影響「中國政府」取得台澎的領土主權。因為只有國家才能取得領土主權，而不是政府，政府只是代表國家去取得領土。前述法理植基於國際法人格者是國家，政府僅是該人格者的機關。政府代表國家所做的任何行為產生的法律效果是對國家發生，政府的更替並不影響此項法律效果。台灣的領土主權是屬於「中國」。而這個「中國」在當時是多數承認的中華民國政府所代表，而現在國際間多數認知的中國是中華人民共和國政府。因此，即便中華人民共和國未曾統治過台灣，但承認中華人民共和國政府為代表中國政府者，在國際法上不得否認台澎是「中國」的領土。因此，在國際法理上的理解應為：台灣屬於中國，而此稱「中國」者應為中華民國。否則，中華民國政府對台灣人民所做的統治行為、對外簽訂的條約以及以中國政府身分（例如：聯合國及其他國際組織的會員國義務）所建立的法律關係，便無法解釋。

國際法上之不承認有兩種情形，一種是對非法行為或其後果之不承認，另一種是承認一國內部兩個敵對政府之一，而無法承認另一個敵對政府。前者係國際法上制裁之一種，後者並非制裁，但卻對不受承認的政治實體帶來許多困擾。中華民國政府不受到普遍的承認，不是違法的制裁，而是國際法上一個國家只能有一個合法代表政府。因此解決兩岸定位問題，關鍵不在中華民國或中華人民共和國，而是誰代表「中國政府」。台澎屬於中國領土主權是不容置疑，只是有效統治台澎的是中華民國政府而非中華人民共和國政府。因此，我們必須釐清「國家」與「政府」在法律邏輯上的概念。所以，「一個中國」的實質內涵不是中華民國，也不是中華人民共和國，而是指主權完整的中國。在國際法的實踐上，中華民國或中華人民共和國都只是中國的國號及政府，也是中國主權的代表政府，擁有主權的行使權。

1971 年北京政府並非以新國家的身分，以申請的方式加入聯合國，成為新的會員國，而是要求聯合國承認北京是中國的合法政府，以取得中國代表權的方式，正當的繼承中華民國的創始會員國席位。今天國際上，有一百六十餘的國家與中華人民共和國建交，另外有廿七個國家與中華民國建交，其意義是兩岸政府分別代表完整的中國主權與其他國家建立邦交。事實上，所有和兩岸建交的國家都是和「一個中國」建交。錢其琛會見台灣記者時曾說：「國際上，當一個國家和中華民國建交時，就表示他承認中華民國，如果是和中華人民共和國建交，就代表他承認中華人民共和國，所以這是客觀認定的問題，結論還是有一個中國」。<sup>37</sup>因此，各國給中華民國或中華人民共和國的，都是國際法上的「政府承認」，不是「國家承認」。從來沒有任何一個國家，承認中華民國及中華人民共和國是國家，形成兩個國家。兩岸的金錢外交，就是在爭「政府承認」。

分裂國家之所以不同於一般國家，乃是因為其「暫時」分裂為兩個實體；而不同於已分離之國家，乃是因為分裂國家始終不放棄國家再統一的希望。所以對於分裂國家中兩個實體如果同時或先後給予承認，即所謂「雙重承認」。<sup>38</sup>對於一般國家或是已分離的國家，一旦給於承認即創造了兩個永續性的國際法人。張麟徵教授認為分裂國家中兩個實體的承認則只創設了兩個暫時性的國際法人以及對其有效控制的部分領土、人民的有效行使其權力。並引用國際法對「交戰團體」、「叛亂團體」或「事實政府」的承認，來證明雙重承認的合法性。張教授主張，分裂國家的一個政府如果容忍第三國同時承認敵對政府，接受雙重承認確實是默認了敵對政府存在的事實，以及部分國土在其有效的管轄之下，但並不表示放棄那一部分國土的主權，亦不表是在法律上接受兩個國家的存在，換言之，這根本不涉及「領土主權」的歸屬問題。<sup>39</sup>以中華民國而言，雖然僅有廿七個邦交

<sup>37</sup> 王曉波，《海峽百論》，台北：海峽學術，1999，頁 368。

<sup>38</sup> 張麟徵，〈務實外交政策與理論之解析〉，《歧路上的台灣》，台北：海峽學術，2000，頁 139。

<sup>39</sup> 同前註。

國，但是與全世界一百多個國家經貿往來，而這些國家其實就是對中華民國「事實政府」的「事實承認」。但是所謂對「交戰團體」、「叛亂團體」或「事實政府」的承認，仍然未能逾越國際法理一個國家僅能有一個合法政府（中央政府）代表的事實。而且張教授所謂的「暫時」的「承認」，也就是「暫時」的承認「兩個中國」、「一中一台」，中共如何接受？兩岸和第三者間如何以條約來承諾「暫時」的結束？

## 小結

中國一分為二，即便帶有國際因素，畢竟是內戰的結果。分裂後實際的情況是：中共一方佔領了大部分領土，國民黨一方則佔領台、澎、金、馬；中共立志解放台灣，而國民政府則長期盼望反攻大陸。因此，固然突顯了內戰未決狀況，但卻不曾出現過對「一個中國」的認同問題。在國際承認方面，國、共兩政權於分裂之後便積極爭取國際社會的承認。所謂「承認」，涉及的不是對一個新國家的承認，而是承認哪個政府為具有代表性的中央政府。獲得承認者，一般必須在國際上履行國家義務和承擔國際義務；不獲承認者，根據國際法也至少享有一個交戰團體（亦即一個政治實體）所該享有的「地方上的實際政府」地位（地位高於地方政府）。隨著冷戰解凍潮流，國共兩方均逐步設法加速緩和，北京政府一方雖繼續堅持自己是在國際上唯一合法代表全中國的中央政府，但卻一改過去「解放台灣」的主張，轉而積極主張「一國兩制」的建議。台北政府方面也相應地放棄「反攻大陸」，轉而提出「三民主義統一中國」的主張。及至 1992 年發表《國統綱領》為止，兩政府之間雖然不曾簽訂結束內戰狀況的和平條約，雖然互不承認對方的全國代表性，但始終承認「一個中國」原則。

1992 年之後，隨著李登輝總統的意志，台灣方面進行了一系列的政策變革：首先拒絕承認內戰未決狀態；第二，堅稱一個分裂國家之下的兩政府為兩個「主權獨立的國家」，而且兩個不曾議和的政府之間具有「國與國之間的特殊關係」，

換言之，試圖把「一國兩府」的現狀改變為「兩個中國」；第三，如今，陳水扁總統更進一步把「承認兩國中國」，建造一個未來的統一的中國主張，推向「統一並非解決兩岸間問題的唯一選擇」<sup>40</sup>顯然，台北政府正企圖利用單方面造成既成事實的辦法來改變維持了 50 多年的狀況。

就國際法意涵而言，「一國兩制」、「一國兩府」、「實質外交」、「務實外交」，甚至「多體制國家」理論似並未能改變傳統國際法上一個國家只能由一個政府代表之架構，除非雙方法律上分裂為二並互相承認。原先第二次世界大戰後的四個分裂國家：北越武力吞併越南；兩德統一，原東德的國際法人格消失；今南北韓卻能佔有兩席聯合國席次；現階段台灣和中共雙方，一是北京對台灣採取具有領土野心的敵對政策，而一方面台灣內部並無維護國家主權的共識，反因國家定位的不明，造成國家安全與國家認同陷入危機的局面。「兩國論」就是企圖將兩岸問題國際化以尋求國際的支持。對美日各國而言，當與中共關係良好時，不妨小小犧牲台灣的利益，當與中共關係不合時，則可以宣揚台灣的成就以對抗中共，這也就是國際社會對兩岸政策基本上都是模糊的，都服膺於其國家利益。

1949 年的中國的情況實際涉及的問題是：中共北京政府原當單純地尋求國際社會對新政府予以承認，但由於共產黨多此一舉地把中華民國國號更改為中華人民共和國，因此就長期地把承認國家與承認政府的問題搞得混淆不清。1949 年的國際承認不涉及對已存在了好幾千年的中國的承認，而是在處於內戰未決狀態的兩個交戰政府中選擇一個政府，作為具有最大代表性的中央政府。國際承認是個政治行為，而非法律行為；另一方面，國際承認的基礎在於現實利益考慮，而非法律依據，因此不得不刻意選擇「唯一合法政府」。除此之外，承認一個交戰團體的領導政府為中央政府，不過是認識到該團體已實際有效統治大部分領土並因此具備承擔國家義務的能力，而不是認為該團體也能充分代表其他交戰團體所統

---

<sup>40</sup> 俞力工，〈談海峽兩岸的和平之道與阻力〉，  
<http://www.future-china.org/fcn-tw/200009/2000090901.htm>。

治的地區。因此，北京政府再三強調的「中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府」並非客觀事實的寫照，至多只能視為北京政府對「一個中國」的各自表述，或主觀願望。另外，從國際社會的角度出發，即便承認北京政府為合理代表中國的中央政府，並不意味著，國際社會看不到台北政府有效統治台灣的事實，因此也就不可能有任何國家與北京政府簽訂任何涉及台灣內部事務的條約，而台灣也並非是相對於「合法」的「非法政府」。

對北京而言，以其建立的「北京政府為中央政府」基礎上的「一國兩制」建議非但不為台灣方面所接受，甚至還節外生枝地出現「兩國兩府」問題。因此，為還以顏色，北京政府在 2000 年 2 月發表的《一個中國原則與台灣問題》中特別指出對台用兵的三種狀況：第一、如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變；第二、如果出現外國侵佔台灣；第三、如果台灣當局無限期地拒絕透過談判和平解決兩岸統一問題。不言而喻，就第一及三點看來，台灣目前的狀況完全符合北京政府用兵的條件。持平而言，兩岸當局如果真正有意和平解決問題，應當接受長期以來「一國兩府」(兩個地方上的事實政府)的事實，同時應當在此基礎上放棄一切激化矛盾的行為，放棄「一個中央政府，一個地方政府」、「一國兩制」以及「兩國中國」的主張；實事求是地在「兩個平等的政府」基礎上承認對方事實代表性，簽訂和平協定，加速合作。

至於台灣當局，雖然它在佔據聯合國席位時期也同樣自冕為「代表全中國的唯一合法政府」，但就目前的孤立境況而言，卻不願放棄對台灣的代表性，或說承認北京政府對台灣的「唯一合法」代表性。有鑒於此，北京政府今後固然在「兩國論」方面可以據理力爭，但是在「全國代表性」的問題上似乎還有值得商榷的餘地。客觀而論，儘管國際社會大環境不於於台灣，但並不是說中共可以為所欲為。台灣畢竟是一個具有全部國家規模與條件的政治實體，縱使外交發展空間有限，在客觀條件未成熟前，如兩岸間經濟水平、政治制度尚未趨同前，北京政府很難單靠經濟壓力迫使台灣接受「一國兩制」的統一安排。另外在台灣民主化以

後，政黨及政治領袖基於選舉的壓力，沒有人敢向選民提出將台灣降格為地方政府的訴求。在經濟方面，雙方的利益是雙向的，一旦兩岸關係破裂，中國大陸也將受到傷害。因此，北京政府應以寬廣的歷史角度看待其與台灣的關係，杜絕台灣民眾對大陸的負面印象，化解雙方的分歧，如此才是和平統一之道。

## 第五章：「繼承」與「一個中國」原則

主權是近代國家構成的要素。16世紀法國人讓·布丹的主權六性論至今仍是經典：主權是國家的最高權力、主權不受限制性、主權的永久性、主權具有普遍性、主權的不可分割性以及主權的不可讓與性。<sup>1</sup>17世紀國際法產生後，國家就成為國際法主體。國際法學認為，在同一領土上只能存在一個完全主權的國家，兩個或兩個以上的國家是不可能存在於同一領土之上的。因此在中國領土範圍內，不可能有兩個法理上的國家。如果有兩個以上，則由國際法認定的合法政府代表這個國家。國家擁有不可分割的統一的主權，我國政府常說：「中華民國是主權獨立的國家」、「中華民國主權及於整個中國大陸」，這在1949年以前是事實，1972年以前是有爭議，1972年後國際社會的認知才有了轉變，這就牽涉到主權的「繼承」問題。

在《奧本海國際法》裡有一段對國共內戰的歷史敘述：「1949年，中華人民共和國政府宣告自己為中國政府，並對原有的國民黨政府進行了內戰。後者最終被趕到台灣島，中華人民共和國政府有效地控制了中國大陸。然而許多國家拒絕承認這個政府，並繼續承認國民黨政府為中國政府。中華人民共和國政府到1971年才得到普遍的承認，那時中華人民共和國政府的代表在聯合國被接納為中國代表」。<sup>2</sup>上述敘述是國際社會對兩岸中國政府「承認」的過程，但實際上這種承認是由「繼承」問題所導出來的。中共雖因內戰推翻了國民黨政府，成為有效控制中國大陸的事實上政府，儘管它的合法性質到1971年才被國際社會普遍承認。而在台灣的中華民國政府雖然失去對中國大陸控制權，但國際社會在1971年以前仍然承認它代表中國為唯一合法政府。

---

<sup>1</sup> Jean Bodin: On sovereignty: Four Chapters from The Six Books of a Commonwealth trans. Julian H. Franklin (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.3~5.

<sup>2</sup> 詹寧斯 (Jennings, R.) 等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》(Oppenheim's International Law)，北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁107。

本章旨在討論的主旨是由國際法的「國家繼承」與「政府繼承」概念來探討兩岸對「一個中國」歷史認知與糾葛。

## 第一節 國際法有關「繼承」的概念

### 一、國家繼承

國家與政府的情況是不可能永久不變的，國家可能會被消滅，而新國家不時也會出現。國家可能分裂為數國，幾個國家也可能合併為一個國家。1978年8月23日訂的《關於國家在條約方面的繼承的維也納公約》(Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties)第二條第一項(a)款將國家繼承說明：「指一國對領土的國際關係所負的責任，由別國取代」。<sup>3</sup>國際法學者史塔克將國家繼承解釋為：「基於外部領土主權之變遷而來的權利與義務之轉移」。<sup>4</sup>

關於國家繼承理論，早期國際法學者經常將私法上繼承概念運用至國際法上主權變更的繼承問題。像是一個人死亡或破產時，其權利和義務從已滅亡者或無行為能力者轉移至其他個人發生的情況相類比。<sup>5</sup>但是在國際法上，發生國家繼承的情況時，被繼承國的權利與義務既不是全部消失，也不是全部轉移給繼承國。<sup>6</sup>國際法上一般將國家繼承的情況分為全部繼承(universal succession)與部分繼承(partial succession)二種情形。前者指一個國家完全消滅失去其國際法人的資格，而被其他國家合併或分裂成幾個部分。例如1910年韓國被日本合併，韓國從此在國際上消失成為日本的一部分以及1845年德克薩斯加入美國的情形。而另外一種情形是有些國家可能成為一個或數個新國家或成為別國的領土，如1991-1992年南斯拉夫的分裂及蘇聯分裂。在幾個國家合併成為一個國家的情形，也可能發生全部繼承得效果，如1871年普魯士併入德意志帝國。在這

<sup>3</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁347。

<sup>4</sup> I A Shearer 著，陳錦華譯，《國際法》(Starke's international law)，台北市：五南，1999，頁407。

<sup>5</sup> 同前註，頁406。

<sup>6</sup> 同註3，頁352。

種情況下，以前的國家，即被繼承國（predecessor state）完全不存在，因此而成立的新國家或取得其部分領土的國家稱為繼承國（successor state or states）。在全部繼承的情況下，被繼承國所涉及領土的國際關係由繼承國取代。<sup>7</sup>

部分繼承指的是，一個國家一部分的領土成為一個或幾個獨立的國家，或轉移給另一國或數國。原來的國家即被繼承國仍然存在，自其分出的國家或取得其領土的國家則為繼承國。<sup>8</sup>例如 1895 年中日戰爭，清朝與日本簽訂《馬關條約》將台灣及附屬島嶼割讓給日本，日本成為台灣的繼承國，而中國仍然存在。這些主權的變遷，不涵蓋所有可能發生的各種情形，領土主權的變更，也不只發生在由國家至其他國家的轉移，也發生由國家轉移至非國家實體以及自租賃轉移至租借國，例如 1997 年香港領土主權由英國轉移至中國的情形。<sup>9</sup>

關於國家繼承最重要的後果，是有關被轉移的特定權利與義務。雖然在 1978 年以及 1983 年擬定了兩個國家繼承的公約（關於國家在條約方面的繼承的維也納公約，維也納國家財產、檔案及債務之國家繼承公約），但是在條約權利和義務繼承方面，缺乏任何一般或普遍被接受的原則，<sup>10</sup>並且兩個條約未達到公約所規定的十五個國家批准才能生效的規定。在實際發生國家繼承時，各個國家在這方面的實踐也並不一致，例如像 1947 年巴基斯坦從印度分離為兩個國家，雙方之間曾取得某種程度上的諒解；而美國學者認為條約繼承公約並不符合美國所了解的國家繼承的國際法與實踐，關於財產繼承的公約，美國在外交會議中投下反對票。<sup>11</sup>

## 二、政府繼承

---

<sup>7</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 138。

<sup>8</sup> 同註 3，頁 347。

<sup>9</sup> 同註 4，頁 408。

<sup>10</sup> 同註 4，頁 411。

<sup>11</sup> I A Shearer 著，陳錦華譯，《國際法》，（starke's internation Law）台北市：五南，1999，頁 349。

史塔克將政府繼承定義為：「基於內部主權之改變而來的權利與義務之轉移，而與領土變動無關」。<sup>12</sup>政府繼承所適用的原則最重要的是「國家繼續原則」(principle of the continuity)，亦即，雖然一國政府組織或憲法結構有內部之改變，該國本身仍繼續受到國際法的權利與義務所拘束，包括條約權利和義務。因此，在原則上，每一個繼任政府都要為其前任政府的行為負責，即使是內部主權之變更乃因革命而產生，並且伴隨著憲法及社會的劇烈變動。凱爾森(Hans Kelsen)也認為：「只要國家的同一性不受革命或政變的影響，用違憲方法取得永久權力的政府就是該國的合法政府」。<sup>13</sup>因此政府繼承是一種內部主權改變而來的權利與義務之轉移，而與領土變動無關。<sup>14</sup>1947年聯合國大會第六屆委員會的意見認為：「作為一般原則，認為一個聯合國組織會員國的國家並不僅僅因為他的憲法或邊界有了變動而終止成為會員國，而且在國際社會中獲得承認具有法律人格的一個國家，必須首先證明其已消失後，才能認為他的權利與義務也因此而消失是符合法律原則的」。<sup>15</sup>

政府繼承與國家繼承主要的差別在於，前者僅存在一個法律主體，而後者存在著兩個以上的法律主體。從國際法觀點而言，政府的變動所導致的結果，應屬於一國國內法律秩序規範問題，在原則上不應發生國際之反響，因為在國際上其所代表的國際法主體仍然一致。<sup>16</sup>例如法國，幾世紀以來領土變更多次，國體由國王制改為共和制、帝制，又恢復到國王制、帝制及共和制，法國始終是同一個國際法人，並不發生國家繼承的問題。<sup>17</sup>然而，國際法對這些變動不是毫不相關的。在一個國家的元首或整個王朝有了變動，原則上無須通知外國或

---

<sup>12</sup> 同註 11，頁 407。

<sup>13</sup> 漢斯 凱爾森(Hans Kelsen)原著，結構編輯群譯，《國際法原理》(principle of international law)，台北：結構文化，1992，頁 275。

<sup>14</sup> 同註 11，頁 407。

<sup>15</sup> 同註 13，頁 228。

<sup>16</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁 370。

<sup>17</sup> 詹寧斯(Jennings, R.)等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》(Oppenheim's International Law)，北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 133。

得到外國正式承認，但是這個國家和拒絕承認的國家可能因此種變動而改變與其進行正式的交往。例如 1918 年 2 月，蘇俄政府否認以前經正式承認歷屆政府以俄國名義所欠的債務，被認為違反國際法，蘇維埃政府這種態度是許多國家當時拒絕承認該政府的理由之一。中共建政後也否認前國民政府所簽訂的條約，但是經與有關國家協議後，中共仍然承認條約的效力而被承認。依據國際法，在政府變動的情形下，不論是按正常的憲法方式還是一次政變或革命成功的結果，一般公認，在所有影響國家的國際權利和義務方面，都是新政府代替前政權。<sup>18</sup>但是前題是新政府受到法律上的承認以後，才能繼承前政府的權利與義務。

## 第二節 從國際法的「繼承」探討「一個中國」的意涵

### 一、「中國」是否已經分裂？

從「分裂分治」到「分治」的「一個中國」：在 1994 年《台海兩岸關係說明書》裡曾說到：「中華名國政府同時也主張在兩岸分裂分治的歷史和政治現實下，雙方應充分體認各自享有統治權，以及在國際間為併存之兩個國際法人的事實」。另在 1997 年 2 月 23 日當時新聞局長蘇起發表該局新編《透視一個中國說帖》，在文中對於「一個中國」以「一個分治的中國」來取代：「中華民國自 1912 年建國以來既為一個主權國家。而自 1949 年中共政權成立起，中國即處於分治狀態。其後由於台北與北京均未曾統治過對方，當然，誰也不能代表全中國，而只能代表各自有效統治的一部分。準此，我們認為，與其去說『一個中國』，不如說『一個分治的中國』（One divided China），就像現在的韓國，過去的德國與越南一樣」。<sup>19</sup>從上述不同兩段話及兩個時間，我們看出來中華

<sup>18</sup> I A Shearer 著，陳錦華譯，《國際法》，(starke's internation Law) 台北市：五南，19992，頁 150。

<sup>19</sup> 引自邵宗海，〈兩岸談判中「一個中國原則」之探討〉夏潮基金會編，《一個中國原則面面觀》，台北：海峽學術，1999，頁 314。

民國政府從認為中國已經分裂，轉變為尚未分裂只是暫時分治狀態；以國際法的角度解釋，當國家完成分裂，表示由一個國家分離成兩個以上的國家，各自擁有完整主權並有不同的國際法主體。但是在上文中提到「像現在的韓國，及過去的德國與越南」又有些顯得不相稱，韓國及過去的德國、越南是事實上已完成分裂的國家，並且是在國際強權的見證下，簽訂條約完成分裂，與中國目前情形並不完全相同。

1981年9月30日，中共人大委員長葉劍英提出「葉九條」時，即表示「為了儘早結束中華民族陷於分裂的不幸局面，我們建議舉行中國共產黨和中國國民黨兩黨對等談判，實行第三次合作，共同完成祖國統一大業。雙方可先派人接觸，充分交換意見」。<sup>20</sup>一個分裂五十年的中國，因為內戰而導致的一種國家的畸形，這是一個現實，在中國的土地上現在有兩個分別管理著中國人的兩個敵對政府，也把中國人分割成了對立的兩個陣營。如果說「兩國」是正確描述現實的話，這個「國」就是兩個不同的「國家認同」或者稱做是兩種「國家情結」，但是這個兩「國」卻不能解釋為兩個「國家」。無論是30年前的「中國」合法代表權之爭，還是後來的外交爭奪，都是圍繞著這個主題展開的。既然是爭奪，就說明只有「一個國家」裡有兩個政府在爭取「合理合法」的代表權。也就是一個中國只能有一個合法的政府存在。即使到現在，也沒有任何一個法律依據，可論證一個中國的不存在。

從1993年起中華民國政府開始積極重返聯合國運動，兩岸政府間的「繼承」問題再次成為爭論的焦點。北京方面一直堅持國際組織與台灣關係的主張，在《台灣問題與中國的統一》白皮書中說到：「每個國家的主權是完整的，既不能分割，也不能分享。中華人民共和國政府作為中國的唯一合法政府，有權利也有義務在國際組織中行使國家主權，代表整個中國。台灣當局企圖在某些只

---

20 葉劍英，〈進一步闡明關於台灣回歸祖國實現和平統一的方針政策〉，  
[http://newcongress.yam.org.tw/taiwan\\_sino/yeh\\_9.html](http://newcongress.yam.org.tw/taiwan_sino/yeh_9.html)

有主權國家才能參加的國際組織中搞所謂『一國兩席』，就是要製造『兩個中國』，中國政府堅決反對這種行徑。聯合國系統的所有機構，是由主權國家代表參加的政府間國際組織。在恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利後，聯合國系統的所有機構都已通過正式決議，恢復中華人民共和國享有的合法席位，驅逐了台灣當局的代表自此，在聯合國組織中的中國代表權問題已獲得了徹底的解決，根本不存在台灣再加入的問題。需要指出的是，近一個時期來，台灣當局的某些人又為重返聯合國而大肆鼓噪。其他政府間國際組織，原則上台灣也無權參加。至於亞洲開發銀行(ADB)、亞太經濟合作組織(APEC)等地區性經濟組織，台灣的加入係根據中國政府與有關方面達成的協定或諒解，明確規定中華人民共和國作為主權國家參加，台灣只作為中國的一個地區以『中國台北』(英文在亞行為 TAIPEI,CHINA；在亞太經濟合作組織為 CHINESETAIPEI)的名稱參加活動。這種做法屬於特殊安排，不能構成其他政府間國際組織及國際活動效仿的模式」。<sup>21</sup>

北京政府堅持認為自 1949 年中國共產黨以革命方式推翻了中華民國政府，成立中華人民共和國作為代表全中國人民的唯一合法政府，並得到聯合國及世界各國普遍承認，因而也就意味著這種「繼承」的關係得到聯合國及世界各國的承認。按照國際法，一個主權國家只能有一個中央政府代表這個國家。台灣作為中國的一部分，在國際上無權代表中國，不能與外國建立外交關係和發展具有官方性質的關係，亦不能參加只有主權國加才能參加的國際組織包括聯合國及所屬組織。

按照傳統國際法的觀點，北京的堅持可獲得支持，因為傳統國際法關於「政府繼承」，是指由於革命或政變而引起的政權變更，新政權完全取代了舊政權的權利與義務。從國際法的角度看，中華人民共和國取代國民黨舊政權完全是

---

<sup>21</sup> 國台辦，《台灣問題與中國的統一》，1993年8月，  
<http://www.future-china.org/links/plcy/ccp199308.htm>。

中國的內政，並未引起其國際法主體地位的改變，也不影響中國在國際上的權利。國際社會對中華人民共和國的承認屬於對新政府的承認，而不是承認一個新國家，在權利與義務的繼承上，也是屬於政府繼承，而非國家繼承。因此，作為全中國在國際上的唯一合法代表，中華人民共和國政府理所當然地具有對台灣行使主權的合法資格，這也為國際社會所普遍承認和接受。但問題是，中華民國政權當年並未被完全推翻或消滅，他於 1949 年戰敗轉進至台灣後，仍然以中華民國名義存在，至今仍存在著。並且，事實上在 1971 年以前，中華民國做為代表中國的唯一合法政府並得到國際社會普遍承認，即使退出聯合國後，至今仍有廿七個國家維持正式外交關係。這種情況實際上已經超出了傳統國際法關於「政府繼承」原則的解釋範圍。兩岸政府對於「繼承」的國際法不同理解，甚至陷入了意氣之爭的地步，結果導致長年不斷的外交競爭，耗費了兩岸中國人許多資源。近十年來，兩岸為了爭取外交邦國，成為落後小國家的搖錢樹，他們明瞭中國大陸和台灣的关系，在外交上是「有你無我、有我無你」的心態。台灣為了走上國際舞台，推展所謂務實外交，不惜花費大筆金錢去結交這些「一夜情」的國家，當台灣不能滿足他們無度的需索時，即刻投向中共懷抱。當中共床頭金盡時，就又向台灣招手。如果兩岸繼續對峙下去，讓圖騰式的意識形態掩蓋了人民的利益，只有繼續成為國際上被勒索的對象。<sup>22</sup>

## 二、「不完全繼承」及「未完成繼承」

曾有學者主張所謂「不完全繼承」理論。論者認為中華人民共和國和中華民國是一個國家的政府繼承的關係，在聯合國的席位及邦交國都是按照政府繼承理論在進行的。但是，在實際上，這項中華人民共和國對中華民國政府的繼承並沒有全部完成，中華民國仍然保留了廿七個邦交國（絕大部分都是聯合國會員），原來的中華人民共和國對中華民國政府武力繼承又在 1979 年宣布「和

---

<sup>22</sup> 于宗先，〈兩岸關係與國際勒索〉，夏潮基金會編，《一個中國原則面面觀》，台北：海峽學術，1999，頁 3~5。

平統一祖國」而中止了。中華民國政府也在 1991 年宣布終止動員戡亂條款，兩岸內戰狀態因而結束。這種存留的狀況，我們只有姑且稱之為「不完全繼承」或「不完全革命」。<sup>23</sup>

「不完全繼承」的概念是符合兩岸政府現實的政治狀況，但是站在國際法的角度可能就有問題。大陸學者王鐵崖認為：「國家繼承有完全繼承和不完全繼承，及全部繼承和不完全繼承之分。政府繼承則截然不同，政府變動不影響國家的同一性，一個國家始終只有一個政府，因此，政府繼承只有完全或全部繼承，而沒有不完全繼承或部分繼承。在政府繼承的場合提出『不完全繼承』的概念也是十分錯誤的。它在理論上站不住腳，在實際上也行不通。這個概念抹煞了國家繼承和政府繼承的區別，把他們混為一談，它意味著政府變動後可以有兩個國家的政府，從而產生不完全繼承的結果」。<sup>24</sup>我國學者丘宏達教授也認為「嚴格的說，在國際法上並無所謂政府繼承問題，如果一定要認為有繼承之現象存在，則亦應屬『全部繼承』（universal succession）之範疇」。<sup>25</sup>依照中共眼中所援引的國際法，一國發生革命所導致舊政府被推翻，新政府成立，後者當然繼承舊政府行使一切權力和主權。這種「全面繼承」說（universal succession theory）被中共視為理應繼承前「中華民國」行使包括台灣省在內的一切權利和主權。凱爾森寫到：「按照國際法，革命和政變是造法事實」，「由於革命或政變，法律的連續性雖然在國內法是中斷了，但在國際法上卻沒有中斷」。<sup>26</sup>在這種情況下，一國可以改變其名稱而不喪失同一性。中華人民共和國與中國民國雖然名稱不同，但中華人民共和國在國際法上做為代表中國的國際人格並沒有中斷，自然包括台灣在內的中國這塊領土。

<sup>23</sup> 王曉波，〈兩岸定位：不完全繼承〉，《海峽百論》，台北：海峽學術，頁 365~368。

<sup>24</sup> 鄧正來，《王鐵崖文選》，北京：中國政治大學出版社出版，1993，頁 520。

<sup>25</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁 372。

<sup>26</sup> 漢斯 凱爾森（Hans Kelsen）原著，結構編輯群譯，《國際法原理》（principle of international law），台北：結構文化，1992，頁 207。

根據《奧本海國際法》「政府繼承」的概念，是依據一般舊政權消亡並為新政權取代的情況作出分析判斷，其中並未能將第二次世界大戰後處於分裂狀態下的國家內部的「政府繼承」問題提出法理解釋。特別是中華人民共和國對中華民國政府的繼承是一種逐步被國際社會所接受和承認的過程，即使到今天，這種逐步繼承的過程仍然沒有完成，否則便不存在兩岸統一的問題了。因此，「繼承」的國際法必須與「承認」的國際法結合起來考量。根據台海兩岸現實狀況，中華民國並未完全消亡的事實，以及即使在國民政府失去大陸政權後，在台灣的中華民國政府仍然長時間的代表中國在國際社會發言，直到 1971 年退出聯合國為止。

在中共所發佈的《台灣問題與中國的統一》，是企圖用國際法上的「全面繼承原則」，讓中共在國際上取得正統的地位。所以《白皮書》中說：「1949 年 10 月 1 日，中華人民共和國中央人民政府成立，取代中華民國政府成為全中國的唯一合法政府和在國際上的唯一合法代表，中華民國從此結束了它的歷史地位。這是在同一個國際法主體沒有發生變化的情況下，新政權取代舊政權，中國的主權和固有領土疆域並未由此而改變，中華人民共和國政府理所當然地完全享有和行使中國的主權，其中包括對台灣的主權」。事實上，中共對於中華民國的繼承並未得到完全的承認，最明顯的例子就是日本「光華寮」的例子<sup>27</sup>。這一個迄今尚未完全定讞的案子，之所以未能結案的原因，就是因為日本法院對於中華人民共和國對中華民國的繼承，最多只肯採取「不完全繼承」的立場。

28

傳統國際法既然無法發展新概念來解釋兩岸政府在「繼承」的問題上的特殊情形，以及「不完全繼承」有混淆「國家繼承」及「政府繼承」概念，從而將兩岸分裂分治固化或製造「兩個中國」之嫌，那麼用「未完成繼承」的概念

---

<sup>27</sup> 光華寮案，請參閱中國外交部網站，<http://www.china.com.cn/chinese/HIAW/134679.htm>。

<sup>28</sup> 丘宏達，〈評述一個中國白皮書〉，《聯合報》，民國 89 年 2 月 22 日。

應是比較接近兩岸政治歷史發展與現實及不違背國際法理的方法。以內戰理論來解釋，叛亂一方以武力革命進行政權奪取的過程本來即非一促即成的事件。雖然兩岸都已宣布放棄以武力解彼此問題，但是兩岸尋求統一的意圖仍然沒有改變，事實上兩岸仍就是處於敵對狀態。「未完成的繼承」概念意味著中華人民共和國對中華民國的繼承有可能完成，即「全部繼承」，也有可能不能完成繼承，即「不完全繼承」。兩種情況發展結果端視兩岸關係未來走向而定。

### 三、兩岸的統一與繼承

由以上的事實說明了兩岸在「繼承」上的兩個問題：第一，中華人民共和國政府並沒有在全中國境內繼承中華民國政府，而在台灣的中華民國政府仍然在中國境內部分領土上實行有效的統治，這種情況我們姑且稱之為「不完全繼承」來說明之；第二，由於中華民國政府即使於 1971 年退出聯合國而喪失了中國政府的代表權，但他的國際人格並未消失，目前仍保有國際組織會員資格，另有廿七個國家承認，鑑於這種情況，中華人民共和國政府對中華民國政府的繼承，姑且稱之為「未完成的繼承」。

由於中華人民共和國政府對中華民國政府的「未完成的繼承」，按照目前兩岸關係的發展，有如下的可能：

第一：用武力完成全部繼承，以內戰狀況的延續，雖然是一種最為簡單的方式，但也是代價最大的解決方法，因為台灣問題的解決不僅關係到兩岸中國人生命財產，而且也牽動著整個東南亞甚至全球的安全。

第二：以憲法方式，也即是和平方式完成這種繼承。以中華人民共和國的「一國兩制」理論的實現，或是由中華民國的「三民主義統一中國」的方式完成。但這兩種方式需要兩岸政府及人民的同意。

第三：中華人民共和國放棄政府朝代更替的觀念，不在追求完成「政府繼承」的企圖，與中華民國政府共議統一，共同締造一個和平民主自由的新中國，成為真正代表全體中國人的新政府，由新政府一併繼承現存兩岸的政府。在這種情形下，中華人民共和國雖然沒有完成對中華民國政府的繼承，卻創造了最符合兩岸中國人最大的利益與福祉。

### 第三節 國際法與憲法的爭議

#### 一、台獨論述與國家繼承

長期以來在台灣主張台灣獨立的學者或團體，引「台灣法律地位未定論」以及「台灣不屬於中國」為兩個最重要的依據；兩者間似如有相當的關聯，其實在法理上是兩個不同的概念。「台灣法律地位未定論」所依據的是，第一，《開羅宣言》和《波茲坦宣言》僅是戰時同盟國領袖的共識，並無法律效用；第二，《舊金山合約》和《中日合約》當中僅聲明日本放棄對台灣的主權，而並沒有明確將台灣歸屬，所以中華民國並不擁有對台灣的主權。獨派人士認為，當時中華民國政府僅是依照這盟軍最高統帥的命令佔領台灣，並不是將台灣歸還給中國。另在 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發，美國杜魯門（Harry Truman）總統為維持台海中立，讓美國得以派第七艦隊介入兩岸爭端，發表〈關於韓國的聲明〉指出：「鑒於共產黨軍隊的佔領台灣將直接威脅到太平洋區域安全，並威脅到在該區域履行合法而必要之活動的美國部隊因此 至於台灣的未來地位，應等待太平洋區域恢復，與日本成立合約再予討論，或由聯合國予以考慮」。<sup>29</sup>

獨派人士依據的「台灣法律地位未定論」的說法，由於「中華民國體制」在台灣有效統治的經驗事實及國際社會對此事實愈來愈少爭議，因此該理論也漸失重要性。而強調「台灣法律地位未定論」事實上也會被質疑現今在台灣的

---

<sup>29</sup> 國史館，《台灣主權與一個中國論述大事紀》，台北：國史館，2002，頁 17。

執政當局的合法性。所以獨派另的主張即是，台灣在 1945 年後雖然歸屬於代表中國的中華民國政府，但是並不屬於中華人民共和國，因為中華人民共和國在 1949 年打敗了國民黨政府佔據中國大陸，而依據國際法「國家繼承」原則，中華人民共和國是從「中國」或「中華民國」分離出去成立的新國家，並且兩造是互不隸屬的「兩個國家」。而中華人民共和國成立時領土範圍並不包括台灣在內，所以台灣不屬於中華人民共和國。如今國際社會在「一個中國」的原則下，普遍接受「中國」就是「中華人民共和國」，所以台灣也就不屬於「中國」。<sup>30</sup>

有些積極建國運動者認為，雖然大多數國家承認中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府，但是大多數國家仍舊拒絕正式承認中華人民共和國的主權及於台灣；但即便各國承認台灣是中華人民共和國的一省，但是中華人民共和國實際上治權也不及於台灣，所以國際社會的認定根本無效。建國運動者認為應該在台灣這片土地上儘快宣佈獨立建國，否則若是連自己也再三自我認定台灣是中國的一部分，那麼國際社會也就不得不認為台灣是中國的一部分。到時中共就有權利攻打作為叛亂團體或自願作為中國一部分的台灣了。

## 二、國際法與憲法不同的觀點

關於國家地位或國家人格的法律分析，憲政學者與國際法的觀點是有許多不合致的地方。例如，以憲法層次來看，中華民國成立於 1912 年，雖然 1949 年敗退台灣，但是仍擁有領土、人民、有效統治的政府及對外發生關係的能力，在國際社會也能承擔義務、享有權利，還有一本 1947 年訂定的《中華民國憲法》，所以中華民國當然是一個國家。但是在國際法上，一般國際實踐與學說都是將「中華民國」當成「政府」的概念，指的是在 1912 年到 1949 年期間統治並代表「中國」這個「國家」的合法政府，並且是中國在這段期間內的國號。因此在

---

<sup>30</sup> 依作者之見，1990 年以後，中華民國政府即有意利用「國家繼承」的法理來兩定位兩岸關係，故而會引申出「中華民國在台灣」、「兩國論」的論點。

國際法上，並不是「中華民國政府」擁有台灣主權，因為只有國家才是國際法主體，可以領有領土主權。在概念上，「中華民國政府」之於「中國」，好像是「董事會」之於「法人」的關係，或如「台灣省政府」之於「台灣省」的關係。前者只是後者的「代表機關」，並不是也不可能是國際法主體。<sup>31</sup>中華民國政府撤退到台灣後，世界各國仍然繼續承認它，其意義是繼續承認中華民國政府代表「中國」這個國家，承認其代表中國這塊土地及中國的人民，並不是承認它是代表台灣地區的一個國家。所以，中華民國敗退到台灣，不是成為一個與中國分裂的國家。而中華人民共和國的成立，其最初的目的也是要打敗國民黨政權與國民政府，並取而代之為中國的合法政府。

以憲法的角度來看，中華民國就是中國、中華民國政府是中國唯一合法政府，是沒有疑慮的。從國際法的角度，1949年之前，中華民國與中國兩者契合也是沒有問題的。但從1949年之後，中國出現了兩個宣稱代表中國的政府之後，依據國際法，一個國家只能有一個政府作為代表，因而中華民國與中華人民共和國在國際競爭的是誰在代表「中國」的「政府」。1994年外交部發表〈中華民國參與聯合國案說帖〉：「中華民國推動參與聯合國案係基於下述三項原則及認知：繼續追求中國未來之統一，不挑戰中共在聯合國現有之席位及接受兩岸分裂分治之現實，尋求台灣地區二千一百萬人民之基本權利在聯合國中獲得合法之維護並得有適切之代表，此舉與代表全中國之主權爭議無涉，以期在國際層次上為雙方提供對等的基礎，為中國將來的統一營造良性的互動環境」。<sup>32</sup>文中所言，中華民國政府不挑戰中共在聯合國現有之席位及中國代表權，其「不挑戰」是否等同「放棄」？若是「放棄」了中國代表權，那中華民國是要「代表」哪一個國家？

---

<sup>31</sup> 黃昭元，〈兩國論的憲法分析—憲法解釋與突破〉，收錄於黃昭元主編《兩國論與台灣國家定位》，台北：學林文化，2000，頁29。

<sup>32</sup> 交通部，〈中華民國參與聯合國案說帖〉，<http://www.tahr.org.tw/internaliz/foreign-2.html>。

「中國」事實上並非是一個地理上的概念，也不是歷史、文化、傳統意涵的抽象象徵。中國是一個國家，在國際法上代表一個國際人格及國際法人資格。中國已存在數千年，歷代的王朝所代表的都是治理中國的一個政府，例如清朝與日本所簽訂的《馬關條約》內容第一款：「中國認明朝鮮國確為完全無缺之獨立自主國，故凡有虧損其獨立自主體制，即如該國向中國所修貢獻典禮等，嗣後全行廢決。第二款：中國將管理下開地方之權，並將該地方所有堡壘軍器工廠及一切屬公物件，永遠讓與日本」。<sup>33</sup>牽涉到國家及人民時，都是用「中國」或「中國人」，而非「大清國」或「大清人」。中華人民共和國與中華民國是在中國的「國家繼續原則」下的政府繼承。最明顯的例子就是在聯合國「中國代表權」的問題，2785 號決議案，若中華人民共和國是一個新國家，理應以新國家的身份申請加入聯合國，根本就沒有中國代表權的問題，中華民國在聯合國和常任理事國的席位就應繼續保留下來。事實上，在聯合國的歷史上從來也沒有「開除」過任何一個國家的紀錄，也無權如此做。

#### 第四節 「分裂國家」與「繼承理論」

對於分裂國家而言，分裂一方對他方的地位認知，亦與他方對己方的地位認知有密切的互動關聯；而這種對他方地位的認知，更與自身對於「領土」、「主權」範圍的認定有直接的關聯。故其不僅影響到雙方統一政策的主要立場，亦會影響到雙方的各項互動與交流。<sup>34</sup>這些二次大戰和國共內戰所遺留的國際法問題，到底有哪些理論或觀點曾用來定位這些分裂家國家的相互關係，及海峽兩岸相互間的觀點，在以下陳述。

##### 一、內戰理論

---

<sup>33</sup> 《馬關條約》，引自 <http://ws.twl.ncku.edu.tw/kou-tian/san-bun/kau-chai/005ma-koan.htm>。

<sup>34</sup> 張五岳，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》，台北：業強，民國 81 年，頁 347。

一個國家因內戰而存在兩個政府，交戰雙方符合戰爭規則的要求被國際社會視為交戰團體或叛亂團體。如果叛亂很快的被平定或者很快的成功，那麼問題就較為簡單。但是革命政權反對原有政府的鬥爭持續了很長的時間，那個時期內的國際地位就需要被考慮。<sup>35</sup>例如二次大戰後 1950 年發生的韓戰，南、北韓以及兩邊後面強權支持者激戰三年後，交戰雙方及中共、美國在 1953 年共同簽署「停戰協議」，韓國才正式分裂。

中國在 1946 年開始的國共內戰，與德國、韓國、越南最大不同處在於，中國內戰的停止並沒有像其他三個分裂國家在國際強權監管下簽訂停戰協定條約。國共經過三年內戰到 1949 年國民政府退守台灣後，雙方仍舊持續發生零星戰鬥。1958 年「八二三炮戰」後兩岸除了維持「單打雙不打」的敵對狀態外，即不曾再有大規模軍事衝突的發生。但一直到 1979 年 1 月 1 日中共全國人大常委會發表〈告台灣同胞書〉後，及 1981 年 9 月 30 日，全國人大委員長葉劍英提出九項〈實現和平統一的方針〉政策（簡稱葉九條），要求國共兩黨舉行談判，共同完成祖國統一的大業為止，可視為中共正式結束內戰聲明。而中華民國政府於 1991 年 2 月「國統綱領」的公佈與同年 5 月 1 日動員戡亂時期的終止，可視為單方終止內戰。

在內戰持續過程中，交戰雙方認為自己為唯一合法政府，也宣稱擁有整個國家主權，故沒有政府繼承的問題。內戰雙方都誓言以武力消滅對方達成國家民族統一為職志。但是持久的內戰，雙方必然會在國際社會爭取正統、爭取承認及國際地位。兩岸四十年內戰就是兩個政府在國際社會裡爭取國際法主體地位的消長過程。

## 二、完全同一理論

---

<sup>35</sup> 詹寧斯 ( Jennings, R. ) 等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》( Oppenheim's International Law )，北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 112。

「完全同一理論」意指分裂國家之一方主張主權和憲法效力及於其他分裂的領土，與原為分裂前的國家完全「同一」(identity)，其具有國際法人格地位。例如前東、西德的關係，西德於 1949 年國會通過的《基本法》第 116 條：「除法律另有規定外基本法所稱之德意志人，係指具有德意志國籍，或以具有德意志人民血統之難民或被迫驅逐者，或其配偶，後裔之資格准許進入以 1937 年 12 月 31 日為疆界之德意志帝國領土之人」。<sup>36</sup>由此條文堅持只有一個統一的德意志國籍可知，基本法堅持德國繼續存在，且西德與德國為「同一」的立場。西德認為東德不過是蘇聯佔領區下的附屬政權，西德政府對東德人民仍然可行使管轄權。但是，事實上西德政府並無法對東德人民行使國際法上「屬人」、「屬地」的管轄權，因此該條文僅具形式上的意義。1949 年 10 月 7 日在蘇聯佔領區內通過《德意志民主共和國憲法》，東德正式成立。東德憲法第一條第一款：「德國是一個不能被分割的共和國」；第二款：「共和國決定所有德意志人民生存與發展事務」；第五款：「僅有一個德意志國籍」。<sup>37</sup>該等條文都明白表示東德與德國為「同一」。但東德政府在 1951 年後改變了這種態度。在此期間東西德雙方在外交立場上都採「霍爾斯坦原則」以強調其唯一代表德國的立場，即與東德建交的國家，西德就與其斷絕外交關係，反之亦然。

以「完全同一理論」來闡明 1949 年以後中國問題，指中華民國憲法在民國 35 年制定時，中國仍然是一個統一的國家，其憲法條文原本就是一部涵蓋全中國的憲法，雖然國民政府撤退到台灣依舊沿用這部憲法。中華民國政府至今仍主張主權和領土及於全中國，憲法第四條：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」。在 1972 年以前被國際社會廣為承認為代表中國的唯一合法政府，擁有聯合國席位及常任理事國身分，視中共政權為偽政權、禍國殃民的叛亂團體，絕對不能代表中國。1972 年的增額中央民代選舉

---

<sup>36</sup> 張亞中，《德國問題：國際法與憲法的爭議》，台北：生智文化，1999，頁 61。

<sup>37</sup> 同前註，頁 69。

前，中華民國政府就是以「完全同一理論」來界定與中國的關係。1991年4月第一屆國民大會完成第一階段修憲，增訂國會全面改選法源起，此一觀點等於正式放棄。<sup>38</sup>

對於中華人民共和國而言，向來都是以「完全同一理論」來界定與中國的關係。從1949年建政以後，繼承了中華民國所代表中國的國際人格，也因為繼承的關係連帶的繼承了台灣的領土主權（因1945年台灣已歸還中國）。其八二憲法序言提到：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部份。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」<sup>39</sup>中共建政初期即以「解放台灣」為口號，達成國家統一的目標。1971年聯合國第2758號決議案，中華人民共和國取代中華民國成為代表中國的唯一合法政府，中共也因而認定已經合理的完全繼承了中國的國際法人格。絕對不承認「兩個中國」、「一中一台」，堅決反對「台灣獨立」。

從1980年代開始，中共「一國兩制」的構想逐漸成形，1984年鄧小平在接見美國喬治城大學戰略與國際問題研究中心代表團時，提出「一國兩制」的明確說詞：「統一後，台灣仍搞他的資本主義，大陸搞社會主義。但是，是一個統一的中國，一個中國兩種制度」。自此以後「一國兩制」不僅不斷的出現在中共官方文件、宣傳媒體與中共領導人的談話，同時也是解決港澳、台灣問題與祖國統一的最高綱領與唯一模式。「一國兩制」的「一國」是指中華人民共和國，「兩制」是指在中國大陸實行社會主義制度，在台灣繼續實行資本主義制度；但是「兩制」並非對等的兩方，是一種主從關係，因為前者係中央政府，

---

<sup>38</sup> 張亞中，《兩岸主權論》，台北：生智文化，1998，頁78。

<sup>39</sup> 《中華人民共和國憲法》，1982年12月4日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過，引自[http://www.imprensa.macao.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index\\_cn.asp](http://www.imprensa.macao.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index_cn.asp)。

後者僅為地方性質的「特別行政區」。明確的說，自 1949 年以後中共一貫的堅持「一個民族、一個國家、一個政府」的立場。<sup>40</sup>

在「完全同一理論」海峽兩岸在外交關係上也是採用東西德模式，在 80 年代以前中華民國政府一直強調「唯一合法政府」、「漢賊不兩立」的「零合」競賽狀態。在與中共建交的一百六十餘個國家與中華民國建交的二十餘個國家中，沒有一個國家採雙重承認。自從 1970 年代以後，中華民國在外交上遭遇到嚴重的挫折，邦交國不斷的減少。面對國際情勢的改變及現實環境對我的不利，中華民國政府開始嘗試以所謂「務實外交」達到進入國際社會方法。提升我國與他國關係層次、增加參與國際組織的機會。1989 年李登輝總統訪問無邦交的新加坡、1994 年訪問菲律賓、印尼、泰國等，都是以務實外交的實際作為。<sup>41</sup>中華人民共和國對中華民國做法，始終認為是在搞「一中一台」、「兩個中國」分裂國土的行為，因而在外交上不斷的打壓中華民國生存空間。這也是台灣人民一直無法接受中共的「一國兩制」的原因。

### 三、國家核心理論（縮小理論）

「國家核心理論」，或稱「縮小理論」指分裂國家其中某一方主張，雖然其目前的有效管轄區域縮小，但縮小的部分與原有國家是「同一」的。縮小的地區是原有國的核心地區，其國際人格並未改變，主權仍涵蓋未分裂前的地區，但是有效管轄的範圍僅在目前所擁有的地區，承認分裂另一方的有效治權，但不承認其享有在其領域內的主權。西德的基本法第 116 條（如上文）及第 23 條：「基本法暫時適用於巴登、巴伐利亞 ..德國其他部份加入聯邦時，應適用之」。即被認為其制憲者使秉持「國家核心理論」處理德國與西德的法律關係。<sup>42</sup>「國家核心理論」與「同一性理論」不同處，在於後者仍然尋求東西德共同源頭，

<sup>40</sup> 張五岳，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》，台北：業強，民國 81 年，頁 239~41。

<sup>41</sup> 芮正皋，《中華民國務實外交的回顧與展望》，<http://www.mofa.gov.tw/pda4.htm>。

<sup>42</sup> 張亞中，《德國問題：國際法與憲法的爭議》，台北：生智文化，1999，頁 61。

而前者則強調只有西德繼承了帝國的地位，至於東德的人民、土地也是原來德意志帝國的一部分，因此西德對東德人民與領土有權利並有義務加以統一，根據這個理論，東德只是現在存在，未來卻應該被兼併在西德之內的另一個德國。

43

以「國家核心理論」解釋中國問題，意指中華民國 1912 年建立，即與中國為「同一」，自 1949 年撤退到台灣，實際管轄範圍僅剩台、澎、金、馬，但其主權範圍仍及於整個中國。1992 年 8 月 1 日國統會第八次會議通過關於「一個中國」的涵義：「海峽兩岸均堅持『一個中國』之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為『一個中國』即為『中華人民共和國』，將來統一以後，台灣將成為其轄下的一個『特別行政區』。我方則認為一個中國『』應指 1912 年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬。台灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分」。另外在《兩岸關係條例》第二條：「本條例用詞，定義如左：一、台灣地區：指台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。二、大陸地區：指台灣地區以外之中華民國領土」。依據這兩項條文陳述，可知中華民國政府將兩岸定位為「一國兩區」，「一國」指的是中國，也就是中華民國；「兩區」指的是代表「核心」的「台灣地區」，以及「非核心」的大陸地區。<sup>44</sup>

另外在台灣官方正式文件中也有類似「領土縮小」的主張；陸委會在〈透視一個中國問題說帖〉中表示：「1776 年北美殖民地宣布自英國獨立，其後打敗英軍而建立美利堅共和國，但這並不表示英國從此就變成美國的一部分，或是叛離的一省。英國繼續存在，只是領土縮小了。今天，台海兩岸情形當然不完全與美國近似，但國際法的意義應該是一樣的」。中華民國政府的主張，其用意在於去除兩岸對主權的爭議，促成兩岸平等交往外，也是在宣示中華民國

<sup>43</sup> 姚立明，〈一個中國的憲法意涵〉，《台灣主權論述論文集》，台北：國史館，2001，頁 203。

<sup>44</sup> 張亞中，《兩岸主權論》，台北：生智 1998，頁 81-84。

存在的事實，對抗中共在國際上的宣傳，主張中華民國業已被中華人民共和國「完全繼承」及「中華人民共和國主權包括台灣」的說法。但是「國家核心理論」的主張與國統綱領對「一個中國」的定義有矛盾之處。因為如果今天中華民國領土縮小到只剩下台灣時，中華民國政府則不能在宣稱其主權及於整個中國大陸。如果就「我國領土在 1949 年已經縮小」的結論而言，將會導致後來李總統「兩國論」相同主張。

「國家核心理論」除了是一種現狀描述外，也有對未來情勢的期望。「國家核心理論」認為目前的情況係暫時分裂的非常狀態，等待分裂雙方統一後，方恢復常態。

#### 四、部分秩序理論

「部分秩序理論」又稱之為「屋頂理論」。指原分裂前的母國的國家權力交由各分裂國家行使，分裂國家各方在其各自所轄的領域內享有完整的主權，是一個完整的國際法人。但對於原國家的事務均無完整的管轄權，是一個不完整的國際法人，是一個「部分秩序主體」。<sup>45</sup>

西德法界學者據此理論解釋東西德關係，認為做為國際法主體的德國仍然存在，兩德各為一個仍然存在的「整個德國」的一部分。從國際法的角度而言，民主德國與聯邦德國為共同構成德意志國的主權獨立國家；從聯邦國的國內法角度言，兩德皆為在整個德國屋頂下的政治實體。因此，聯邦德國與民主德國的關係非一般國際關係，而是德意志國的內部關係，但是因德意志國分裂，使得德意志國無法制定規範兩德間秩序的法律，兩個德國之間乃必須準用國際法的原理處理雙邊關係。<sup>46</sup>對於分裂前的德國而言，東西德均非與德國為「同一」，而只是「代表」或「合法政府」的關係。由於仍有一個 1937 年的德國「屋頂」

---

<sup>45</sup> 張亞中，《兩岸主權論》，台北：生智，1998，頁 65。

<sup>46</sup> 曾建元，〈台灣豈是準國家？〉，國史館編，《台灣主權論述論文集》，2001，頁 589。

存在，東西德都是這個屋頂下的部分秩序主體，所以東西德兩國關係可以在法律上解釋成「內部關係」、「特殊關係」。「特殊關係」在德國問題上最大的意義為，西德僅對東德做國家承認，但不做國際法承認，承認東德為一個國家，但不是外國。<sup>47</sup>英、美、法和西德政府雖然宣稱原來的德意志帝國仍然存在，仍舊是國際法主體，但是原來的德國畢竟已經被凍結，況且在 1973 年東西德分別以國家名義加入聯合國後，其德意志帝國的國際法人格是否存在？還是以西德政府作為代表？1972 年 11 月 9 日，四強就有關東西德加入聯合國一事發表聲明，假若東西德申請加入聯合國，「英、美、法、蘇將給予支持，且確定其會員國身分絕不觸及四強之權利與責任以及現有之有關四邊條約協定」，其目的在於確保東西德加入聯合國後不會影響到德國法律地位。<sup>48</sup>

中國問題以「部分秩序理論」解釋，係指中華民國與中華人民共和國兩者共同構成「中國」，中國在 1949 年由於中華人民共和國建立而分裂，兩個中國間的法律定位也是內外有別。在國際法上，中華民國與中華人民共和國皆為主權獨立國家。在國內法上，中華民國承認中華人民共和國為政治實體，而中華民國的「同一性」並未改變，並於憲法修訂後將法域限定台灣。也由於「中國」這一屋頂，兩岸關係非國際關係，而是「特殊的國與國的關係」。

中國問題與德國最大的不同是，中國作為國際法主體一直存在，中華民國自 1912 年以來始終存在而從未解體的情形，與聯邦德國不可同一而論。聯邦德國並不自認為德意志國的唯一合法國家，它對東德自始並無主權及治權。中華民國並不是中國解體後建立的新國家，依據憲法仍然對大陸地區主張享有主權，如果要承認大陸地區的政治實體中華人民共和國為國家，並主張兩岸兩國共享中國主權，除非中華民國自行修改憲法宣告放棄單獨享有中國國家主權，將主權範圍限定於目前管轄區域，並且分割 1949 年前後的中華民國的同一性，

---

<sup>47</sup> 張亞中，《德國問題：國際法與憲法的爭議》，台北：生智文化，1999，頁 119。

<sup>48</sup> 張亞中，《德國問題：國際法與憲法的爭議》，台北：生智文化，頁 185。

認定在台灣的中華民國為一不再享有整個中國國家主權的新而獨立的國家，否則在邏輯上會難以自圓其說。<sup>49</sup>況且「中國」在聯合國佔有席位，受到全世界的承認，並且有能力承擔國際法下的權利與義務，是一個完整的國際法人。中華民國政府在聯合國裡中國「代表權」被中共繼承之後，國際社會普遍承認中華人民共和國政府已經繼承了中華民國政府成為代表中國唯一合法政府。

李登輝總統執政後，中華民國政府亟欲在國際上開拓有個與其經濟實力相稱的地位，突破外交枷鎖尋覓所謂「生存空間」，但又不能脫離「一個中國」的框架。兩岸的定位成為國府急迫解決的問題，遂發展出「一國兩府」的思維。所謂「一國兩府」就是「一個國家，兩個對等的政府」，也就是海峽兩岸各自擁有完整的主權權利，互不隸屬、也無主從關係，同為「統治中國的政治實體」。這可以說是務實理性的描述現實兩岸關係，一則不在自稱代表全中國；二則承認中共政權的合法性；三則未放棄「一個中國」的立場。「一國兩府」的構想因為涉及「一國」的涵義、「兩府」的關係，被當時行政院長李煥所拒絕，之後兩岸定位逐漸轉變為「一國兩區」、「對等政治實體」。<sup>50</sup>

## 五、分割（分離）理論

與國家分割相類似的另外一種情形是國家的分裂（或解體）（dissolution）。國家分裂的意義是，當一個國家分裂為兩個或兩個以上部分，而各部分自成爲國家或爲其他國家所併吞。因此，原來的國家的國際人格就消失了。<sup>51</sup>例如 1961 年阿拉伯聯合共和國分裂爲埃及和敘利亞。1951 年以後東德政府所採取的立場，也認爲原來的德意志帝國於 1945 年因爲被征服而滅亡。如果將分裂理論用

---

<sup>49</sup> 同前註，頁 94。

<sup>50</sup> 1989 年 4 月 11 日，當時的外交部長連戰在立法院表示：「同意『一個中國，兩個對等政府』的觀念加以研究」，但是在同年 6 月 13 日，行政院長李煥卻在立法院答詢表示，「一國兩府，與中華民國的基本國策不符」。參見國史館編，《台灣主權與一個中國論述大事紀》，台北：國史館，2002，頁 198。

<sup>51</sup> 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（Oppenheim's International Law），北京：中國大百科全書，1998，第一卷第一分冊，頁 143。

在中國問題時，表示 1949 年中國分裂為兩個國家---中華民國與中華人民共和國，原來的中國因分裂而滅亡，並喪失了國際人格。當然，中華人民共和國絕對拒絕此觀點，而中華民國政府在 1999 年之後逐漸地採行了國家分裂的論述。

關於分割理論（separation），國際法的定義是，一個國家一部分或幾部分的領土分離而組成一個或一個以上的國家，而原來的母國，也就是被繼承國仍然存在<sup>52</sup>。例如 1971 年孟加拉從巴基斯坦分離出來，以及二次大戰後亞非殖民地獨立的情形。

分割理論在中國問題上是頗有爭議的，中華人民共和國成立之初，外國政府在表示承認的外交文件中措辭並不一致，有的提法是承認新政府，有的提法是承認新國家。中共學者在用語上也沒注意作為國家機器的「國家」與作為國際法實體的「國家」這兩個屬於不同範疇的概念區別。有些中共學者認為，就階級本質來說中華人民共和國是與舊中國完全不同的「新中國」。<sup>53</sup>因而中共學者就認為中華人民共和國對中華民國是一種「國家繼承」，完全適用「白板原則」（clean slate），即中華民國政府之前與外國簽訂的條約一律不予承認。但是在國際社會現實情況下，中共後來也不得不做改變。但是中共仍然認為，雖然中華人民共和國的成立所涉及的是政府繼承問題，但這是通過帶有根本性的社會革命而產生的政府繼承，這樣的革命，不能不對國家的內外關係的發展發生巨大影響。在條約的繼承問題上，中共既不承認一切舊條約繼續有效，也不認為一切就條約當然失效。但是實際作為上，尤其是財產的繼承方面，中華人民共和國政府卻認為有權繼承一切屬於中國的國家財產。<sup>54</sup>

至於中華民國政府自 1949 年存在於台灣，是否能依據國際法的分離原則主張成為一個主權國家？按此分離原則的適用發生最早時間，係自 1949 年 10 月中

---

<sup>52</sup> 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002，頁 359。

<sup>53</sup> 張友漁主編，《中國法學四十年》，上海：上海人民出版社，1989，頁 555。

<sup>54</sup> 張友漁主編，《中國法學四十年》，上海：上海人民出版社，1989，頁 555。

華人民共和國成立起，接下來國共內戰繼續存在至 1991 年 5 月 1 日終止戡亂時期。在長達 50 年的內戰期間，法律上雙方皆係國際法上的交戰團體（belligerent groups），雙方皆可宣布相互脫離而各自獨立為主權國家，然而海峽兩岸雙邊皆宣稱主張擁有涵蓋對方全中國的領土，從而並無分離的事實效果發生。

雖然目前中華民國及中華人民共和國政府都不認為兩岸任一方是從中國分離出去而成立之新國家，也不認為做為國際法人格的中國已經消失。兩岸在 1970 年以前所爭執的是中國代表權、誰是中國法統繼承者的問題。但是在台灣卻有不少人主張要求台灣與中國分離而成為一個新興的國家的聲音。由於台灣民主化的發展以及國內外情勢的改變，台灣人當家做主的慾望和在國際社會上受到不合理的待遇，都加強了分離意識的形成。1994 年，行政院陸委會所撰寫的〈台海兩岸關係說明書〉裡「『一個中國』是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國」。如果我們認定「一個中國」是指歷史、地理、文化、血緣上的中國，這是將「一個中國」去政治化，中國不再有法律上的意義。如果又主張兩岸各為主權獨立國家，則在法理上，中國在 1949 年已經完成分裂。<sup>55</sup>基於李登輝總統的政治信仰，在其執政的後期提出「兩國論」，被中共視為分裂國土、搞台獨的意圖。民進黨執政後陳水扁總統喊出了「台灣、中國，一邊一國」的言論，更讓包括台灣、中共和國際社會認為台灣要往獨立之路前進。

台獨人士將「分割理論」用在兩岸，認為中華人民共和國繼承了中華民國，而台灣並不屬於中國「固有」領土。1949 年後，中華民國只剩下金門、馬祖並佔領台灣。台灣經過中華民國數十年的統治及民主化的過程，台灣雖然目前的國號稱為中華民國，但是已經不是過去的中華民國體制而是「中華民國第二共和」，現在的中華民國是一個主權獨立的國家，和中國並無瓜葛。事實上，若要將海峽兩岸完成分割，各自成為獨立的國家，從歷史上的經驗可知只有兩種

---

<sup>55</sup> 張亞中，《兩岸主權論》，台北：生智 1998，頁 86。

可能。一是用武力戰爭的方法（如美國獨立戰爭），另是以和平的談判方式達成協議（如前蘇聯分解）。

綜合上述，「一個中國」與海峽兩岸的「繼承」關係，儘管有國際法的法理依據及學者的論述，然而海峽兩岸政府仍對「繼承」關係乃各說各話。中共認為在 1949 年中華人民共和國「建國」之後已經「完全繼承」了中華民國，其主權範圍包含中國大陸及台澎金馬，到 1971 年聯合國恢復中華人民共和國為代表中國的唯一合法政府之後，中華民國已經正式滅亡。對中華民國而言，則根本不承認與中華人民共和國的「繼承」的合法性，中華民國憲法效力和主權仍然及於整個中國，視中共政權為叛亂團體。雖然到了 90 年代，中華民國政府顧及現實國際社會並亟於突破外交困境，《國家統一綱領》將兩岸定位為兩個「政治實體」，終止「動員戡亂時期」並且承認中共政權的合法性，但也從不承認「一個中國」就是中華人民共和國。

事實上，兩岸對於「政府繼承」的事實都不肯現實的面對，從人民主權的觀點而論，兩岸主權屬於兩岸人民共同所有，至今並未分割或分裂，仍然「主權完整」，由於「不完全繼承」，遭分裂的是主權的代表權和治權。如果今天主權已經分裂，兩岸已成兩國，就沒有「一個中國」的問題，這就是中國問題與兩德、兩韓的差別。

## 小結

在歷史事實上，「中華民國」乃是「中國」在 1949 年的國號，其間雖然發生了中國共產黨革命，改國號為「中華人民共和國」，但是，在國家主權的延續上並沒有割裂，這也就是為什麼中華人民共和國可以在 1971 年聯合國第 2758 號決議後，能取代並繼承「中華民國」在聯合國內所有的一切權利義務。這就如蘇聯在解體後，俄羅斯共和國可以繼承蘇聯在聯合國內的一切權利義務一

般，<sup>56</sup>其具體明證則是聯合國憲章第 23 條雖然仍記載著中華民國與蘇聯是聯合國安全理事會常任理事國之一，而其後的中華人民共和國與俄羅斯共和國乃得以透過國際法的繼承關係，分別繼承中華民國與蘇聯的安理會常任理事國之地位。中華民國政府從 1991 年 5 月 1 日宣布中止動員戡亂時期，表示不再以武力戡亂，而華人民共和國早在 1979 年宣布和平統一的政策。雖然兩岸都不再以武力統一對方，但並不表示從此兩岸成為兩個國家，中國主權從此分裂。

以國際法角度來看，中華民國和中華人民共和國的關係，是一種經由革命內戰的政府繼承與被繼承的關係，就有如大清帝國被中華民國繼承一般。對於中華民國而言，當然不會承認中華人民共和國繼承成的合法性，因而退居台灣 of 中華民國政府要實施動員戡亂，以武力消滅中共叛亂，維護中國領土主權完整。中華民國拒絕被中共革命繼承，而有鎮壓中共革命繼承的「動員戡亂」，這是一個主權國家的主權行使，而不是對他國的主權侵犯；同理，中共繼續對退居台灣的中華民國不放棄繼承權，而有「解放台灣」。所以，「反攻大陸」也好，「解放台灣」也罷，誰也不認為這是對另一主權國家的侵犯。雖然，中華人民共和國繼承了中華民國的大陸主權，但還有台澎金馬未能完成主權的繼承，這是一種主權尚未完全繼承的狀況。若不承認中華民國為主權獨立國家，但其邦交國仍還有二十七個國家，這種現實基於中華民國與中華人民共和國的繼承關係尚未完成的緣故。

中華人民共和國和中華民國的繼承關係尚未完全完成，並不表示中華人民共和國與中華民國已分裂成兩個主權獨立的國家。以人民主權論而言，國家主權屬於國民全體，政府只是受國民委託而擁有主權的行使權。從 1945 年 10 月

---

<sup>56</sup> 舊蘇聯的解體，就國際法的意義而言，是由一個國家分裂為十五個主權國家，雖然一個國家不會因國名更改或領土改變而喪失國家資格，蘇聯並非僅是更改國號或疆界變動，而是在國際法因分裂上喪失了國際法主體的資格。所以，俄羅斯共和國應該是一個新國家，與舊蘇聯並無「國家繼續原則」的同一性。而聯合國安理會常任理事國席位，由俄羅斯繼承不無法律上的疑慮。

25日台灣光復始，兩岸主權即屬於兩岸人民共同所有，中華人民共和國和中華民國繼承關係的尚未完成，並不影響兩岸人民共同擁有兩岸主權的所有權。<sup>57</sup>

民進黨政府上台之初，陳水扁總統鑒於國內反分離主義勢力的壓力和國際社會對「一個中國」的認知，新政府不敢公開打出「台獨」的旗幟，並處處表現出柔軟身段，通過就職演說，公開宣布大陸政策的「五不」方針，表面上向大陸及國際社會釋出善意，但經過兩年多的時間，給人的感覺認為新政府在大陸政策上毫無新猷，無所作為，以拖待變的印象。經過兩年來的觀察，其實新政府從一開始就實踐他的「獨台」思維。這一新思維的依據便是「政府繼承」的理論。即民進黨通過政黨輪替的方式登上執政舞台，繼而逐步完成對國民黨政權的「政府繼承」，使「中華民國」徹底的「台灣化」，變成台灣人的「中華民國」，這一「中華民國」與國民黨執政時期的「中華民國」只有法統的繼承，並不存在政權的延續。<sup>58</sup>

民進黨完成對中華民國台北政府的合法繼承，與五十年前在大陸上中國共產黨以武力對中華民國南京政府的繼承相似，都是對中國國民黨政權或中華民國政府的繼承者。這種情形下，海峽兩岸雙方都實現了對中華民國的「部分繼承」，如果得不到合理的解決或處理方式，其結果，一是民進黨政府將「政府繼承」轉變為「國家繼承」。具體的方式是透過修憲的方式將中華民國的領土範圍縮減至目前的台澎金馬，達到法律上的「台獨」。另一個結果是中華人民共和國無法容忍民進黨以「分離原則」實現領土分割的行為，以武力完成對中華民國的「全部繼承」，完成中國統一。以上兩種假設的結果是否符合海峽兩岸人福祉和利益，值得深思。

---

<sup>57</sup> 王曉波，《海峽百論》，〈兩岸定位：不完全繼承〉，台北：海峽學術，1999，頁367。

<sup>58</sup> 鄭海麟，《兩岸和平統一的思維與模式》，台北：海峽學術，2001，頁3-7。

當前兩岸僵局最大的癥結就是彼此互相不理解、不諒解與不和解。客觀事實證明，兩岸雖屬同文同種，但是經過半世紀的分隔，雙方已經出現不同的價值觀及認知差距，中國大陸總以「中央政府」或「霸權」心態看待台灣為「地方政府」或「附屬」，造成台灣民眾反感。若干台獨言論甚至藉機興起，形成橫互兩岸之間無形的情感鴻溝。中共當局身為國際強權，實應切實自我檢討，積極展現尊重台灣民意的修養與誠意，以免兩岸漸行漸遠。

## 第六章 結論

自《西伐利亞條約》奠定主權作為現代國家體系的基石以來，通過授予國家為惟一合法的暴力行使者，這一制度安排得以在主權平等這一原則下得到普遍恪守。然而，隨著全球化時代來臨，這種主權國家的結構性框架開始出現裂隙。尤其在冷戰結束後，潛伏多年的經濟、安全、政治、生態和文化危機漸次展現在世人面前，人們日益發現我們現存的國際體系和國際制度難以應對眾多的挑戰，它們固有的許多缺陷日益彰顯。一種「全球治理危機」正在國際隨著全球化的進程，西方主權觀越來越趨同於相對主權的概念。尤其在後領戰時期，政治面向的族群衝突以及經濟面向的全球化運動，對主權的弱化更具關鍵性作用。但是在東方社會，主權不僅是種符號、是一種權力關係，也是一種想像共同體<sup>1</sup>。國家政權穩定與延續，必須借助主權符號系統，賦予政權合法性的地位。不只用於脫離過去帝國主義者在政治經濟上的支配，還可加強凝聚國內團結與整合。

由於五十多年前國共兩黨的戰爭，同時由於外國勢力的介入，造成了台灣和大陸分離的局面。從這個意義上說，目前中國存在著兩個政權。法理層面，今天國際上確實存在著「一個中國」原則。不僅中共的建交國，不同程度地接受或默認「一中」原則；即連我國的邦交國，也都在外交上承認中華民國政府的合法性。無論國際上對「一中」指涉的對象為何，當今任何國家或國際官方組織中，確實還看不到「兩個中國」並存的事實，所以「一中」原則迄今仍為國際社會的基本看法，這是兩岸不能否認的國際現實。現實層面上，兩岸至今同時存在著兩個完全不相隸屬的政府，各自在其領土上行使完全有效的管轄權。因此，兩岸皆無法漠視政治現實上的「一個中國」原則；尤其是任何人根本無法否認兩岸在現實層

---

<sup>1</sup> 胡元梓、薛曉源編，《全球化與中國》，台北：創世紀文化，2001，頁 53。

面上確實存在著兩個政府。<sup>2</sup>所以兩岸問題的解決，端賴兩岸政府如何化解「一個中國」認知的差異。

冷戰的終結使台海長期存在的國際制約力量突然消失，舊的國際秩序不復存在，新的世界格局還未建立。台灣由歷史的際遇以及地理位置特殊，變成中美間角力、抗衡的角色。對中共而言台灣主權歸屬不僅是主權完整維護的象徵，更是一種民族主義情緒氾濫的表徵。時序進入 21 世紀，兩岸領導人都進行了世代交替，使本來動盪的局勢更加複雜難測。雙方軍事經濟力量的對比正逐漸擴大，兩岸軍事衝突仍然存在有潛在危機。當前美國的「一個中國」的政策，力求台海兩岸的穩定與和平。它一面與中共交往，一面圍堵中共，並且視情況售予台灣武器，間接達到為其防堵中共擴張的效果，同時也藉軍售獲得極大的利益。它靈活運用戰略，相機調整對策，一直是兩岸鶴蚌相爭的贏家。台海兩岸關係，在今日錯綜複雜的國際關係和全球政治、在亞洲及世界均勢平衡的戰略關係中，是非常重要的。台海兩岸的和平或武力衝突，不能僅從單純的兩岸武力對比和兩岸關係這一層面，孤立地看待它，作狹隘思維和片面自大，而必須從更廣闊、宏觀整體地看待它在亞洲以至世界格局、國際戰略中應有的位置。

前南韓總統金大中於 1998 年上台後，為了處理兩韓間的關係提出「陽光政策」，金大中認為南北韓經過半世紀的對抗，雙方互信不足，短期內很難實現國家統一的目標，因此當務之急是透過和平、和解與合作來改善南北韓的關，緩和朝鮮半島的緊張情勢，避免同族相殘的悲劇再度發生，而且就當前的國內與國際情勢觀之，實現南北韓之間的和平共存，比起立即的統一更符合現實的狀況與需要。「陽光政策」是將過去敵對的南北關係，發展成相互尊重與互惠合作的關係，進而在邁入二十一世紀時，共同追求民族最大利益的政策。事實證明，金大中積極推動與北韓交往的「陽光政策」，不僅實現了與北韓領導人金正日展開歷

---

<sup>2</sup> <親民黨對兩岸關係的基本看法>，2000.08，  
<http://www.future-china.org/links/plcy/pfp/pfp200008.htm>

史性的高峰會談，穩定東北亞的情勢，而且也為他贏得諾貝爾和平獎。雖然目前南、北的局勢依然險峻，北韓領導人還是頑固的堅持共產主義意識形態，但是雙方仍願為追求整個朝鮮半島的和平嘗試著交往溝通，韓國能，兩岸的中國人為何不能。

儘管中共對「一個中國」新三句已成為正式的政策，不將「一個中國」等同於中華人民共和國，也與國統會「關於『一個中國』義涵」趨同，的但民進黨政府上台後一再的對「一中原則」表示拒絕，認為承認「一個中國」就是投降、承認「一個中國」就是承認台灣為中華人民共和國的一部份或一省，並不斷的強調台灣的主體性來教育民眾與對岸抗衡。目前民進黨政府放棄「一個中國」原則及「九二共識」，致使兩岸兩會復談時間遙遙無期，並將此一責任推給中共，斥責奇霸道作風。事實上兩岸政府皆面臨無法會談的時間壓力，壓力所帶來的焦慮所表現出來的不只是兩岸政府，更憂慮的是兩岸人民。具體表現在中國大陸的民族主義情緒升高，台灣則是對三通議題論戰成為以民逼官的現象。

目前兩岸的癥結，仍圍繞在「一個中國」的問題上，雙方看法分歧。中共堅持以「一個中國」政策為統一的前提，且不放棄「武力犯台」；台灣則認為兩岸應先確立彼此「對等」的地位，俟我國的尊嚴、安全確獲保障後，再談兩岸統一問題。「一個中國」的問題核心乃是「兩岸定位」及「中國主權歸屬」的爭議。1993「辜汪會談」後十年間，兩岸沒有再啟協商，不僅是彼此的不信任，即使是台灣內部的互信都難以建立，原因均出在對「一個中國」的定位。台灣在過去幾年的政治轉型中，除掉民主信念的成長外，最顯著的特徵是民眾本土意識的提高。在政治上，本土意識的提高所牽涉的還不僅是由台灣人民掌控政治資源，如政治的職位等等，更重要的則是台灣人民應是政治的主體。這種台灣主體性的提升發展到某一極致，就成為台灣民眾是「對內自主、對外獨立」的「主體」，而且是由生命凝聚而成的「生命共同體」。在性質上，這樣的主體，具有相當程度的獨特排他性，也就是台灣認同與中國認同是相互排斥的，如此，就易引起民

族與國家認同的衝突，不僅會為台灣的民粹政治鋪路，且使得外省族群在心中油然而產生本土認同的隔閡。<sup>3</sup>這十年間，台灣內部只有要不要「一個中國」的爭論，而無暇深入討論「一個中國」的內涵。

兩岸關係陷入膠著狀態的另一原因是兩岸對於未來國家統一或統合模式各有己見，互不接受。大體而論，北京提出「一國兩制」作為未來兩岸統一模式，雖然此「一國兩制」模式已用在香港、澳門身上使用，但在台灣並不被接受，其原因是如果此「一國」系指中華人民共和國，則中華民國管轄下的台灣，充其量不過是北京統治下的一個特別行政區，此雖可享有高度自治，但不能違背大陸憲法與北京中央人民政府的旨意，對台北而言，此不但完全無視中華民國的存在，更有假中國統一之名，行兼併台灣之實。台北曾提「一國兩區」、「一國兩府」，也不為北京接受。民進黨上台後，在野的國民黨提出「邦聯論」，但「邦聯」是兩個以上主權國家為了領土安全和共同利益，通過協定而組成的一種國家聯合形式，此違背「一個中國」原則，中共難接受。至於陳水扁「統合論」，由於北京對民進黨的台獨訴求堅決反對與否定，連帶對陳水扁的「統合論」也認為是統而不合，合而不一，故亦不接受。

其實，先不論我們憲法本為「一中」憲法，或五十年來中華民國在國際上強調「一個中國」的政策。民進黨政府應該了解，承認「一個中國原則」其實與未來台灣統獨無完全必然無關。就算我們承認「一個中國」是將台灣視為中國一部份甚至是中華人民共和國的一部分，或強調兩國論、一邊一國、一中一台，都無礙於台灣今後往獨立或統一的方向進行。主要理由是，無論台灣政府或人民如何解讀「一個中國原則」，台灣要走向獨立或統一都將付出相同代價以及相同過程。進一步的說，台灣要走向「法律上」的台獨，建立「台灣共和國」與台灣現在承

---

<sup>3</sup> 胡佛，〈用寬廣的眼光 破解政治難題〉，《聯合報》，民國 89 年 1 月 6 日。

不承認一中原則並無接關聯，台灣要成為一個新而獨立的國家，仍然必須制定憲法確定領土範圍並宣佈與中國脫離，跟現在台灣是誰的一部分並不重要。

台灣目前的當權者處理兩岸問題最大的盲點，就是忘記了中華民國並沒有與中國大陸完全切割開。也就是說，「一個中國」仍然是憲法的基本精神。根據憲法，中華民國從未放棄對中國大陸的主權，中華民國憲法在修憲前後，都沒有承認中華人民共和國的存在，但中華民國政府承認其有效管轄區域僅限於台澎金馬，所以兩岸當然就是「一個中國」，亦即中華民國。因此，主張「一個中國即中華民國」，就現實處境而言，是依照憲法，凝聚海外華僑的向心力，並與對岸仍保有一定文化、歷史上的聯繫，容易找到對話的基礎，避免了中國人互相征伐的悲劇。而且長遠來看，這是一個向歷史負責的主張，台灣與大陸同屬一個民族，地處大陸邊緣，就政治、經濟上的發展，必是相互呼應，合則兩利，分則兩害。<sup>4</sup>筆者認為兩岸應從「一個中國」的領土主權原則出發，中國主權屬於全體中國人民，兩岸政府應清楚區分「國家繼承」、「政府繼承」和「國家承認」、「政府承認」之不同，依據國際法理清晰的法律用語加以解釋，若是兩岸皆偏執一隅，便不可能正確的理解「一個中國」的原則與兩岸政府之間的關係，兩岸之間爭執多年的「主權」問題也不可能獲得有效的解決。

「台灣是個主權獨立的國家，她的名字是中華民國」在法理上尚有研議之處。在法理上，中華民國並不同於台灣島。中華民國的涵義遠大於台灣。台灣不過是中華民國的一省而已，「中華民國」若要只代表台灣必須經過修憲的程式才行。<sup>5</sup>台灣問題的確是國際問題，兩蔣時代堅持「一中原則」及「漢賊不兩立」的政策確實帶給台灣外交的困境。但是台灣向要藉助國際社會力量解決兩岸問題，似乎到現在還沒看到具體成效。李登輝時代的中華民國政府，為因應台灣內部的台獨勢力，從倡導「中華民國在台灣」到推動務實外交，以至於兩國論的提

---

<sup>4</sup> 陳錫蕃，〈一個中國即中華民國 不能放棄〉，《聯合報》，民國91年11月9日。

<sup>5</sup> 饒穎奇，〈一中原則 並非投降主義〉，《中國時報》，民國92年4月5日。

出，無非是想在中共的打壓下突破兩岸原有的至正外交上的僵局。但是終期執政結束，中華民國的國際關係，除經貿上有所斬獲外，正式邦交國非但沒有增加，反而急劇的減少。更因兩國論的提出，而使以美英等國主要西方國家自 1999 年開始再度一致的反對台灣加入聯合國的提案。李登輝的單方面欲突破兩岸關係的試圖，可以說經過了一些迂迴的道路，又回到兩岸政治定位爭議原點。<sup>6</sup>

事實上，美國在中美台三角關係上從 1995 年飛彈危機及 96 年李登輝總統私人身分訪問美國後就不斷的向中共傾斜。後冷戰的國際格局目前尚未定型，但可確定的是中共在國際事務中將扮演更重要色，台灣想要用以拖待變的策略應該重新思考。以積極進取的心態，「民主」、「自由」價值的制高點爭取發言權。執政的民進黨政府應該跳脫出僵硬的意識形態，以另類思考模式重啟兩岸復談契機，將有助於百姓對政府的信心。如果台灣的政客公開地宣佈「台獨」，另建國家，打破雙方默契，使中國大陸失去理智。那樣，台灣面對的敵人不只是中共政權，而是十二億憤怒的中國人，這個世界上沒有任何一種力量能對如此之多失去理智的人產生威懾，只會被它徹底嚇倒。

兩岸僵局的問題也在於兩岸內部政治情勢。對大陸來說，不論經濟如何開放，政治上有何轉變，但受制於民族統一主義，大陸內部對台基礎絕對不會改變，任何人執政都不會更改，大陸國力越強，經濟越發展，這股力量就會越強。<sup>7</sup>中國大陸在領土主權的宣示上仍舊信誓旦旦，對台灣也多次重申不放棄武力的決心。代表了無數因為國弱民貧而受到帝國主義者的屈辱、一心只想中國富強、因而容忍中共的反民主、腐敗行為的廣大百姓的心境。在台灣大部分人民無法認同「中共即中國」與「在國際上中華人民共和國代表台灣」前提下，新政府基本上無法接受中共所定義的「一個中國原則」。兩岸在政治外交定位問題上，在可見的未來，仍是一難解的僵局。

---

<sup>6</sup> 宋國誠主編，《全球化與中國之發展》，台北：國立政治大學國際關係研究中心，2002，頁 456。

<sup>7</sup> 蕭萬長，〈台灣不獨 大陸不武 有助重啟對話〉，《聯合報》，民國 91 年 2 月 26 日。

若是大陸方面能夠理解台灣方面之立場，在未來啟動談判時，明確以國統綱領或其相關之精神為依據，如果一啟動兩岸談判就強求我方接受「一個中國」原則，只有讓兩岸關係更為緊張。論者以為，「一個分治的中國」是切合兩岸現狀的正確表述方式，兩岸各為政治實體，地位對等，互不統屬，也是客觀的事實。因為事實上，不論是中華民國對於主權之主張，或是中華人民共和國之主張，在主權之代表上，產生競合之作用，若不客觀承認「一個分治的中國」，又如何對於現況做出合理之描述及解釋，因為主權和治權脫離無法符合國際法規範。不過德國的情形剛好是反例，德國模式並沒有受到任何國際法上的挑戰，因為德國的狀況是過去國際秩序中從沒有出現的情形。因此發展出主權與國家高權、治權脫離或涵蓋範圍不同的理論來自我合理化。但是中共方面無論以任何方式陳述其「一個中國」的主張，都不會改變其藉此確立兩岸關係主從定位，以便將之導入「一國兩制」窠臼的真正意圖。若能著眼於兩岸關係長遠的發展，著力在如何透過建設性對話，來促成制度化協商的恢復，以解決雙方交流所衍生的問題，並逐步累積互信，實現「逐步建立兩岸和平穩定機制」的具體構想。

「大一統」是中國人的政治理想，雖然中國歷史經常是治、亂循環交替，且一般人亦相信「合久必分、分久必合」。傳統政治文化中「定於一」的統一思想與「漢賊不兩立」的正名思想，使中國人視「統一」為常態，「分裂」則為變局。大多數中國人在主觀上都認為「統一」是歷史發展的必然歸趨，此一史觀成了中華民族的責任和義務，所以誰破壞了統一，誰就是民族的罪人，一旦國家真正的分裂了，民族心理也希望能夠統一，不求永久分裂，更不能有贊成分裂的言論和想法，使以中國政治的發展，就表現出循環不已的現象。<sup>8</sup>綜觀中國自秦統一中國以來，經漢、晉、隋、唐、宋、元、明、清至民國，曾經有過十次的「統一」經驗，每次都是兵戎相見。所以「統一」對中國人意義究竟何在？分裂的害處究竟為何？這是生在今日中國人不能不反省的課題。唯有深刻的批評與反省之後，

---

<sup>8</sup> 張五岳，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》，台北：業強，1992，頁112。

我們才能清楚的知道，如果我們追求統一和追求分裂付出什麼代價，我們是否願意支付這些代價，然後才能理性的主張統一或分裂。21 世紀的中國大陸和台灣的領導人，會不會生起為了避免生靈塗炭的慈悲而產生和解的智慧？恐怕很難！

## 參考資料

### 一、官方文書

《馬關條約》，引自

<http://ws.twl.ncku.edu.tw/kou-tian/san-bun/kau-chai/005ma-koan.htm>。

<辜汪會談共同協議全文>，民國 82 年 4 月 29 日，

[http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/1\\_6.htm](http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/1_6.htm)。

《中華人民共和國憲法》，1982 年 12 月 4 日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過，[http://www.imprensa.macao.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index\\_cn.asp](http://www.imprensa.macao.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index_cn.asp)。

中共同台辦，《台灣問題與中國的統一》，1993 年 8 月 31 日，

<http://www.future-china.org/links/plcy/ccp199308.htm>。

中共同國務院台灣事務辦公室、國務院新聞辦公室，《一個中國的原則與台灣問題白皮書》，2000 年 2 月 21 日，

[http://gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2000/2000\\_2\\_21.htm](http://gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2000/2000_2_21.htm)。

江澤民，<江八點>，1995 年 1 月 30 日，[http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nd1\\_a.htm](http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nd1_a.htm)。

行政院外交部，<中華民國參與聯合國案說帖>，民國 83 年，

<http://www.tahr.org.tw/internaliz/foreign-2.html>。

行政院陸委會，《台海兩岸關係說明書》，民國 83 年 7 月，

<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

行政院新聞局，《透視一個中國說帖》，[http://www.future-china.org/index\\_o.html](http://www.future-china.org/index_o.html)。

李登輝，<李總統接受德國之聲專訪全文>，民國 88 年 7 月 9 日，

<http://www.future-china.org/fcn-tw/199907/1999071101.htm>。

李登輝<李六條>，民國 84 年 4 月 8 日，[http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/1\\_5.htm](http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/1_5.htm)。

陳水扁，<中華民國第十任總統陳水扁宣誓就職典禮致詞全文>，《聯合報》，89 年 5 月 21 日。

陳水扁，<一邊一國談話全文>，《聯合報》，民國 91 年 8 月 4 日。

葉劍英，<進一步闡明關於台灣回歸祖國實現和平統一的方針政策>，1981 年 9 月 30 日，[http://newcongress.yam.org.tw/taiwan\\_sino/yeh\\_9.html](http://newcongress.yam.org.tw/taiwan_sino/yeh_9.html)。

蔣中正，<中華民國退出聯合國告全國同胞書>，民國 60 年 10 月 26 日，

<http://victorian.fortunecity.com/bacon/606/china02.txt>。

總統府國統會，《國統綱領》、《關於一個中國涵義》，

<http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/ramain2.htm>。

### 二、中文參考資料

中央委員會編，《中國國民黨大陸政策參考資料彙編》，台北：中央委員會大陸事務部，2001 年。

中央研究院近代研究所編《認同與國家：近代中西歷史的比較》，台北：中央研究院近代研究所，1994 年。

- 中國國民黨政策會編，《大陸情勢綜合分析》，台北：中央委員會，2002年。
- 毛鑄倫，《思考與詮釋：關於近代中國事務的一些論點》，台北：海峽學術，2001年。
- 王文志，《國際法與兩岸法律問題論集》，台北：月旦出版，1996年。
- 王家英，《台灣政治與中國統一問題》，九龍：田園書屋，1996年。
- 王崑義，《全球化與台灣：陳水扁時代的主權、人權與安全》，台北：創世文化，2001年。
- 王曉波，《交鋒---統獨論戰三十年》，台北：海峽學術，2002年。
- 王曉波，《海峽百論》，台北：海峽學術，1999年。
- 丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2002年。
- 包宗和、吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南出版，1999年。
- 民主基金會編，《兩岸學術與中國前途學術研討會論文集》，台北：民主基金會，1992年。
- 民進黨中央黨部編，《民主進步黨中國政策研討會》，台北：民進黨中央黨部，1998年。
- 石之瑜，《回天—兩岸關係的異化與異話》，台北：海峽學術，1999年。
- 吳新興，《海峽兩岸交流》，台北：國立編譯館，1998年。
- 吳瓊恩，《台灣命運與中國前途》，台北：海峽學術，2001年。
- 政大國關中心編，《中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究》，台北：政大國關中心，1996年。
- 洪德欽，〈歐洲聯盟之理論與實踐：方法論之分析研究〉，沈玄池、洪德欽編，《歐洲聯盟：理論與政策》，台北：中央研究院歐美研究所，1998年。
- 胡元梓、薛曉源主編，《全球化與中國》，台北：創世文化，2001年。
- 夏潮基金會編，《二十一世紀兩岸關係展望：一個中國原則面面觀》，台北：海峽學術，1999年。
- 孫治本譯，伍爾利希·貝克（Ulrich Beck），《全球化危機》，台北：台灣商務，1999年。
- 海峽兩岸和平統一促進會編，《中國和平統一研討會論文集》，台北市：海峽兩岸和平統一促進，1999年。
- 馬起華編，《台獨研究》，台北：中華民國公共秩序研究會，1988年。
- 高朗，《中華民國外交關係之演變》，台北：五南出版，1994年。
- 國史館編，《台灣主權與一個中國論述大事記》，台北：國史館，2002年。
- 國史館編，《台灣主權論述論文集》，台北：國史館，2001年。
- 國立政治大學國際關係研究中心顧問委員會，《中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究》，台北：政大國研中心，1996年。
- 張五岳，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》，台北：業強出版，1992年。
- 張友漁編《中國法學四十年》，上海：人民出版社，1989年。

- 張亞中，《全球化與兩岸統合》，台北：聯經出版，2003年。
- 張亞中，《兩岸主權論》，台北：生智文化，1998年。
- 張亞中，《兩岸統合論》，台北：生智文化，2000年。
- 張亞中，《德國問題》，台北：揚智文化，1999年。
- 張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》，台北：生智文化，2000年。
- 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策 圍堵、交往、戰略夥伴》，台北：生智文化，1999年。
- 張祖樺，《中國大陸政治改革與制度創新》，台北：大屯出版，2000年。
- 張富美編，《台灣問題討論集》，台北：前衛出版，1995年。
- 張麟徵，〈務實外交政策與理論之解析〉，《歧路上的台灣》，台北：海峽學術，2000年。
- 許慶雄，《中華民國如何成為國家》，台北：前衛出版，2001年。
- 連戰，《連戰的主張：新藍圖 新動力》，台北：天下遠見，2000年。
- 陳一諮編，《中國前途與兩岸關係》，台北：風雲論壇出版，1997年。
- 陳水扁競選總統指揮中心國家藍圖委員會編，《新世紀新出路----陳水扁國家藍圖》，台北：陳水扁競選總統指揮中心，1999年。
- 陳錦華譯，雪瑞爾（I.A. Shearer）著《國際法》（*Starke's international law*），台北：五南出版，1999年。
- 彭明敏、黃昭堂，《台灣在國際法上的地位》，台北：玉山社出版，1995年。
- 結構編譯群編，漢斯·凱爾森（Hans Kelsen）著《國際法原理》（*Principles of international law*），台北：結構群文化，1992年。
- 鈕先鍾譯，催佛·泰勒（Trevor Taylor）等著，，〈國際關係中的學派與理論〉，台北：台灣商務印書館，1987年。
- 黃昭元編，《兩國論與台灣國家定位》，台北：學林文化，2000年
- 楊開煌，《崢嶸：兩岸關係之鬥爭與對策》，台北：海峽學術，2001年。
- 詹寧斯（Jennings, R.）等修訂，王鐵崖等譯，《奧本海國際法》（第一卷）（*Oppenheim's International Law*），北京：中國大百科全書，1998年。
- 趙佳誼、劉錦秀、黃碧君譯，大前研一著《中華邦聯》，台北：商周出版，2003年。
- 蔡東杰譯，約瑟夫·奈伊著《美國霸權的矛盾與未來》（*The Paradox of American Power : Why the world's only superpower can't go it alone*），台北：左岸文化，2002年。
- 鄭海麟，《台灣主權重新解釋》，台北：海峽學術，2000年。
- 鄭海麟，《兩岸和平統一的思維模式》，台北：海峽學術，2001年。
- 鄧小平《鄧小平文選》第二卷，北京：人民出版社，1994年。
- 蕭新煌，《台灣社會文化典範的轉移》，台北：立緒文化，2002年。
- 戴萬欽，《中國统一到分割：美國杜魯門政府之對策》，台北：時英出版，2000年。

### 三、英文參考資料

- Dennis Van Vranken Hickey, " Cross-strait relations in the aftermath of the election of Chen Shui-bian. " *Asian Affairs, an American Review*. winter 2002:201-216.
- Ernest B. Hass:*Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. California:Stanford University Press, 1964.
- Gregory Henderson & Richard Ned Lebow & John G. Stoessinger eds.,*Divided Nations in a Divided World*. New York : David McKay Company, Inc, 1974.
- James Crawford:*The Creation of States in International Law*. Oxford:Oxford University Press,1979.
- Jean Bodin:*On sovereignty:Four Chapters from The Six Books of a Commonwealth*. trans. Julian H. Franklin,Cambridge:Cambridge University Press,1992.
- John Hoffman:*Sovereignty*. Buckingham:Open University Press,1998.
- Jonathan I. Charney & J.R.V.Prescott, " Resolving Cross-Strait Relations Between China and Taiwan " *American Journal of International Law*. July 2000. at <http://www.asil.org/ajil/chinaai.htm>
- Karl W. Deutsch et al.,*Political Community and the North Atlantic Area:International Organization in the Light of History Experience*. Princeton ,N.J.:Princeton University Press,1957.
- Lawrence E Grinter: " Handling the Taiwan issue:Bush administration policy toward Beijing and Taipei " *Asian Affairs, an American Review*. spring 2002:3-15.
- Leon .N. Lindberg:*The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford:Stanford University Press,1963.
- Malcolm N. Shaw:*International Law*.4<sup>th</sup> ed., Cambridge:Cambridge University Press,1997.
- Szu-yin Ho & I-chou Liu, " The Taiwanese/Chinese identity of the Taiwan people in the 1990s " *American Asian Review*. summer 2002:29-74.
- Thomas Hobbes:*Leviathan*. New York:Macmillan Publishing Company,1958.