

務實外交——政策與理論之解析

張麟徵
(國立臺灣大學政治系教授)

邇來由於中沙關係逆轉，使本來就備受爭議的務實外交政策引來更多批評，有人認為中沙關係之所以亮起紅燈，是由於推行務實外交，挖到中共牆腳，引起報復而導致。另一方面大家也懷疑，務實外交是否真的能突破我國所遭遇的外交困境。下文將就務實外交的形成，該一政策在政治及法律兩方面的理論基礎，以及該一政策的落實與局限等問題深入探討，以期釐清疑感。

壹、務實外交政策之形成

任何外交政策之形成都取決於多項基本因素的評估，諸如國際與國內之客觀環境、本身實力、決策者之主觀意識趨向等。①而在諸多因素之中，決策者的主觀意識影響非常之大。

我國在一九七〇年代退出聯合國之後，外交處境即十分困難。一方面在東西雙方高唱「和解」，美國等西方國家大力爭取中共之下，國際局勢於我國極為不利；另一方面中共在文化大革命後，外交上改弦易轍，展開笑臉攻勢，鮮少西方國家能不受其蠱惑；再者我國本身實力與中共相去懸殊，在國際上根本難與其一較短長。職是之故，當時許多有識之士都認為我國之外交政策應考慮改弦更張。但由於主政者的主觀意識仍然未能適應變局而作大幅調整，以致我國外交處境江河日下。

面對國際變局，主政者之所以無法適應調整，主要囿於兩個因素。其一為無法坦然接受國家分裂的事實；其二為無法擺

註① Michael Brecher, Blena Steinberg, Janice Stein, "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 13, no. 1, March 1969, pp. 75-101; James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Free Press, 1971, pp. 95-150.

脫「中國唯一合法政府」的情結。因此坐視與我國有利的環境改變，而無法因應。當七〇年代西德、南韓逐漸走出外交困境之時，我國則愈陷愈深。

當然，自七〇年代以來，我國在外交上也採取了許多權宜的作法，以突破困境，所謂「彈性外交」、發展「實質關係」就是這樣的產物。在全力推動發展「實質關係」之後，我國與美國、日本、東南亞、西歐、非洲、以及拉丁美洲許多國家，都建立了層次不等的「實質關係」。但「實質關係」無論如何無法與正式外交關係相提並論，也比不上正式外交關係方便、周延。

直到李登輝上臺，上述政策才有了顯著的變化。此一變化是由於下述幾項因素造成。第一，在外交決策上，李氏沒有蔣氏父子的歷史包袱，有更多活動的空間。第二，國內外的情勢此時已有相當的改變。在國內方面，一來長期外交挫折造成人民對政府的不滿日增；二來臺獨份子以此為由提出建立新國家，以謀重返國際社會的訴求，對政府構成相當的困擾。要化解這些內政上的困擾，外交政策確有重新檢討的必要。在國際方面，由於國際關係的重點已由政治和走向經濟合作，而且開發中國家無不需款孔急，以謀解決其經濟發展或債務問題，因此凸顯了我國累積多年的經濟實力，使我國在國際社會的地位大為增強，也使我國較經濟落後的中共更具爭取與國的魅力。在此多項因素的匯集下，「務實外交」因而誕生。

其實將李登輝主導的外交稱之為「務實外交」也許並不很恰當，因為自七〇年代以來，政府推動「彈性外交」，建立「實質關係」，也屬「務實外交」的範疇。②不同的只是以前此一外交政策有一個瓶頸無法突破，那就是只能在不違反「漢賊不兩立」的情況下發展實質關係。一旦第三國在承認中共之餘也想與我國建立正式外交關係，我們反而消受不起，因而却步。而目前的「務實外交」則進一步的正視此一事實，不迴避在雙邊及多邊關係上可能出現的「漢立賊也立」的情況。換言之，對於「雙重承認」(dual recognition)、「雙重代表」(dual representation)抱持了更開闊的胸襟，坦然以對。③

註② 首先對這種外交政策稱之為「彈性外交」，但由於一則外交本來就應具有彈性，這種稱呼不能恰如其份的描述該一政策之內涵，再則「彈性」似乎意味沒有原則，所以後來提出「務實」的概念。參見胡志強，「中蘇共高峰會談與我國外交政策——從彈性到務實」，中山社會科學季刊，第四卷第二期，民國七十八年六月，頁四七—四八。

註③ 不過我國歷任外長如朱撫松、丁懋時、連戰都迴避「雙重承認」及「雙重代表」的說法，稍早可能確實由於政策尚未形成，但其後則可能在避免中共批評。他們都認為上述說法在理論上及現實上都有困難，政府不考慮採行，見「外交政策原則不變，四項方針積極主動」，民族晚報，民國七十五年十二月三十一日，版二；「外交雙重承認是否可行？外長表示僅係純假設至今尚未出現」，中國時報，民國七十七年三月二十三日，版一；「雙重承認，一相情願」，聯合報，民國七十七年十一月九日，版二；「連戰說雙重承認不能成爲國家政策」，中國時報，民國七十七年十一月十五日，版二。「連戰：我們的外交能有甚麼極限？」，聯合報，民國七十九年一月二日，第三版。「程建人：在我們的字典裏沒有雙重承認」，聯合報，民國七十九年七月二十日，第二版。

在過去一年多的時間裏，我國在此「務實」的作法之下，先後與巴哈馬、格瑞那達、賴比瑞亞、貝里斯、賴索托、幾內亞比索等六個開發中國家建立正式外交關係，已迫使中共節節後退。也因此使中共極端惱怒，指責此一外交政策為「獨臺」的作法；④而國內若干主張「臺獨」的人士也樂於與其唱和，以使其所主張之「臺獨」合法化。⑤

在一項外交決策制定之後，期待其能獲得相關者的支持，化解反對者的阻力，則必須要具備說服力，使前者能接受並相信此一政策對其有利，或至少無害。越是爭議性大的政策，越須要具備說服力。如何方能使政策具備說服力，這就是理論建構者的工作。

現階段推行的「務實外交」，由於隱涵承認國家分裂的事實，以及放棄「漢賊不兩立」的立場，引起許多質疑與反對。在政治層面，此一政策會被臺獨份子刻意曲解為帶有「獨臺」的色彩，而使彼等的「臺獨」主張合理化、合法化？是否會引起中共的強力反彈、杯葛，而使海峽兩岸的關係惡質化、緊張化？在法律層面，此一政策是否會將「事實分裂」轉換為「法律分裂」？是否製造了「兩個中國」，而使統一目標的實現越來越遠？這些問題都有待釐清。

貳、從政治面看理論基礎

刻意將「務實外交」說成是「獨臺」，在現實與理論上都頗待商榷，這是因為：

第一，「務實外交」只是一個過渡性的政策，旨在解決國家統一前海峽兩岸的國際參與問題。今天即使海峽兩岸同意馬上坐下來談統一，但由於雙方在政治與經濟體制上完全不同，經濟水平相去遙遠，民間交流才剛開始，官方接觸尚未起步，共識、互信皆未建立，統一也不可能在三、五年內達成。試看東西德與南北韓，他們都在七〇年代就已開始交流或談判了，到今天統一尚未完成。在統一實現前，分裂國家中的兩個實體是否就不要參與國際社會的各種活動了呢？答案顯然是否定的。「務實外交」不過從此一現實出發，爭取國際社會承認，在統一前的過渡時期，海峽兩岸都有權代表在各自有效管轄範圍內的部份中國人，參與國際社會的各種活動。此一外交政策目的既不在搞「獨臺」，一旦國家統一，當然沒有存在的必要。所以說「務實外交」只是一個過渡性的策略。

註④ 中共官方人士會一再表示彈性外交所追求的「雙重承認」就是在搞「獨臺」，見「彈性外交，中共反彈」，聯合報，民國七十七年十二月二十日，版一

；「中共敵意未減，再度抨擊我彈性外交」，聯合報，民國七十八年元月十六日，版一。李家泉，「『獨臺』——一條災難之路」，瞭望週刊海外版，一九九〇年二月二十六日，頁六〇八。

註⑤ 臺灣時報，民國七十八年八月十二日。

第二，「務實外交」旨在消除海峽兩岸的敵意，培養互信。海峽兩岸自從分裂以來，在處理對外關係時，長久以來皆採取「漢賊不兩立」的「零和遊戲」模式。在此一模式之下，彼此間因為在外交上的激烈競爭而使敵意更深，更加無法化解。改採務實外交當可有效改善此一情況。

第三，務實外交有助於樽節兩岸的財力，共同為中國經濟的現代化效力。在「零和遊戲」模式下，雙方浪費了大批資源於爭取第三國的友誼，如果能節省這筆花費，將之轉用於促進中國經濟發展之上，提升中國人的生活水平，豈不兩蒙其利？

第四，「務實外交」有助於化解臺灣獨的聲浪，促進國家早日統一。不可諱言，臺灣形成的原因之一即為尋求突破國際孤立。以往政府無視於現實，在「唯一合法政府」的心結下，自縛手脚，造成自外於國際社會的不利處境。於今，政府調整心態，重新出發，開拓國際活動的空間，使主張臺灣獨的人少了一項口實，誰能說化解分裂意識對國家統一毫無助益？

基於以上諸種理由，中共實應對「務實外交」給予正面評估。當政府一再重申，務實外交是在「一個中國」的政策下推動之時，^⑥中共仍一口咬定其為「獨臺」，實曲意諛賴。中共強調「聽其言而觀其行」，政府則應強調「勿因表象而忽略實質」。中共如錯解其意，刻意封殺、杯葛，則兩岸關係可能蒙上陰影。一來海峽兩岸在外交上的競爭將無可避免的升高，敵意將因而加深；二來使原來可用之於發展兩岸經貿關係，促進大陸經濟現代化，改善大陸人民生活的資源將虛擲於其他開發中國家，實乃中國人民之損失；三來此一政策受挫將使臺灣獨份子更振振有辭，聲勢上揚，不利於國家統一。這是中共在激憤反對「務實外交」之餘，所應冷靜深思的。

叁、從法律面看理論基礎

從法律上來講，現階段務實外交中這種不迴避「漢立賊也立」，正視可能出現的「雙重承認」、「雙重代表」的立場，在國際法上亦可找出充分的理論依據。

以往我們在處理外交承認問題時，總是以傳統國際法為依據，殊不知分裂國家乃第二次世界大戰之後的一個特殊政治產物，是傳統國際關係上從未得見的，也因此有關它的承認問題絕不是套用傳統國際法上有關國家、政府、甚或交戰團體的承

註⑥ 魏輔，「中華民國政府的務實外交絕非臺獨」，中國時報，民國七十八年十一月三十日，版二。「穩健務實，主動出擊——外交部長連戰談我國外交工作」，中央月刊，民國七十九年一月，頁四、七。孫揚明，「務實外交答客問——訪國策顧問薛毓麒」，聯合報，民國七十九年一月四日，版二。丘宏達、高英茂，「務實外交無關「獨臺」路線」，中國時報，民國七十九年三月五日，版六。張麟徵，「務實外交的理論基礎」，中國時報，民國七十九年三月八日，版六。

認制度所可以解決的。以前我們一直在傳統國際法中兜圈子，結果處處碰壁：我們以「政府承認」的方式來處理，自稱爲「中國唯一合法的政府」，結果在「漢賊不兩立」的政策下，造成自外於國際社會的情況。我們若以「國家承認」的方式來處理，自然將造成「兩個中國」或「臺獨」，勢必違背一個中國的基本國策。至於說爭取承認爲「交戰團體」，那又未免太自貶身價。因此，如果我們走不出傳統國際法的窠臼，就無法自救。其實國際法是一個成長中的法律，隨著時代環境的需要而不斷調適、增添。十九世紀時，爲了解決西屬美洲獨立戰爭以及美國南北戰爭帶給國際社會的困擾而發展出了交戰團體的承認制度。比之於發生內戰國家帶給國際社會的困擾，分裂國家由於其長期分裂的事實，其爲國際社會所帶來的麻煩何止千百倍。因之，國際法更有必要爲解決它們的承認問題提出一套可行的辦法。分裂國家本身更責無旁貸的須對此一問題提出自己的看法。

針對解決分裂國家承認問題而言，在國際法上的理論建構可自下述兩方面尋求依據。其一爲傳統國際法上之原理、原則、慣例，其二爲有關分裂國家的國際實踐。

自傳統國際法而言，至少可以找到兩項依據，其一爲暫時性國際法人 (temporary international person)，其二爲有效原則 (principle of effectiveness)。下面分別予以說明，並引分裂國家的實踐印證之。

一、暫時性國際法人

分裂國家之所以不同於一般國家，乃是因爲其「暫時」分裂爲兩個實體；而其所以亦不同於已分裂之國家，乃是因爲分裂國家始終不肯放棄統一的願望。此處應特別強調的即爲此一「暫時性」與「統一的意願」，這是一般國家承認中所沒有的兩個特色。正因爲有這兩個特色，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」，與對一般國家或已經分裂之國家的承認不同。其不同點在於對一般國家，或已經兩願分裂的國家，一但給予承認即創設了兩個永續性國際法人 (permanent international person)，而對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。何以言之？因爲分裂國家都不放棄統一，分裂只是「暫時」的狀態，一旦統一，或確定無法統一而雙方同意分裂，則此暫時性的法人才會消失，而爲其他國際法人所取代，出現傳統國際法上，政府或國家承認的問題。換言之，承認國在承認分裂國家中的兩個實體時，早已瞭解此一情況，知道此一承認只能創設兩個暫時性的法人。

倘若「雙重承認」係指對一個內部暫時分裂爲兩個實體的國家所給予的一種暫時性的承認，那麼我們發現在傳統國際法上其實也不乏雙重承認的實例，只是我們尚未建立此一觀念罷了。例如在一國發生內戰時，當新國家尚未「分裂」產生（如北美十三州尚未脫離英國獨立），或新政府尚未控制全局（如西班牙內戰時，佛朗哥政權與合法政權同時並存時），此時如

果第三國同情叛軍，或在叛軍控制的地區有重大利益遭受威脅，而合法政府無法予以保護時，則該第三國可能以明示或默示的方式承認叛軍為「交戰團體」、「叛亂團體」或「事實政府」，^①以向其交涉並保障本國之國家利益。此時就該發生內戰的國家而言，雖然有兩個政權同時控制著該國部份之領土及人民，但由於內戰仍在進行中，叛軍並未取代合法政府，亦未能成功的分裂，故仍然還是一個國家。而第三國同時承認該國合法政府及交戰團體或事實政府，豈不也是「雙重承認」？

不過分裂國家與傳統國際法上發生內戰的國家所處環境畢竟不同，要完全借用交戰團體或事實政府的承認制度可能有窒礙難行之處。就針對解決分裂國家承認問題的「雙重承認」而言，吾人以爲其與交戰團體或事實政府的承認有其相同以及相異的地方。其相同的地方是：第一，此一承認都只創設了國際法上暫時性的國際法人。一旦分裂國家歸於統一、分別獨立，或一旦內戰結束，則此等暫時性國際法人自然歸於消滅而由一永續性國際法人所取代。第二，此種承認都未創設兩個國家。對分裂國家而言，原有國家之國際人格並未取代之，只是其國際交往由其下的兩個實體所代行，無論分裂國家是否統一或決定分裂，此二實體之暫時性法人資格未來都會消失，或由原有國家所吸收，或由新的法人所取代；對發生內戰的國家而言，其原有國家仍由合法政府所代表，交戰團體或事實政府充其量只暫時取得一個「準國家」(quasi-state)的法律地位，並非一個新國家，其未來地位如何，將視戰爭結果而定。

這種在一國內戰時對叛軍所給予的承認，與對分裂國家中兩個實體同時給予的承認，在法律效果上亦有其不同的地方。第一，就前者而言，那是一種不平衡的雙重承認：合法政府雖然未能有效控制全國，但其所得到的承認仍能使其在國際上代表該國，而且享受完全的國際法上的權利義務。但對叛軍而言，他一旦取得交戰團體或事實政府的承認，亦不過就其有效控制之地區及人民，取得一個暫時性的國際法人地位。相反地，對分裂國家的兩個實體所給予的「雙重承認」則應是一種對等

註① Starke, *Introduction to International Law*, 9th ed. (London: Butterworths 1984), pp. 146-147; 丘宏達(主編)，現代國際法，臺北：三民書局，民國六十一年)，頁三三三。又依一般學者的意見，叛亂團體、交戰團體事實上只是叛亂的程度有所不同，本質上並無任何差異，對此問題請參閱 Starke, *ibid.*; Charles Rousseau, *Droit international public*, Tome III, *Les compétences*, (Paris: Sirey, 1977), pp. 597, 605. 不過 Starke 及 Rousseau 兩人對叛亂團體的看法並不相同，前者以爲要獲得叛亂團體的承認，必須叛軍已有效控制了相當大的一片土地，而 Rousseau 則以爲只須控制若干海上範圍即可。至於事實政府則可能有多重含意，它可能是指已經將合法政府推翻了並已有效控制全國的一個事實政府，如在一九二一年三月十六日獲英國承認爲事實政府的蘇維埃政府；也可能是指雖然已控有相當大的幅員，但仍未能將合法政府推翻的一個事實政府，如一九三六年至一九三八年間的佛朗哥政府。許多學者對「交戰團體」及「事實政府」二詞的使用有時並未嚴格區分，如對西班牙內戰時期的佛朗哥政權，有時被稱爲事實政府，有時被稱爲交戰團體，見 Starke, *op. cit.* pp. 138, 146-147; Louis Henkin, Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter, Hans Smit, *International Law, Cases and Materials*, (新智出版社，一九八〇) pp. 191, 198; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, Clarendon Press, 2nd edition, 1973), pp. 103-105.

的承認：獲得承認的兩個實體取得國際法上不等的待遇，對承認國而言，他們誰也無法自詡為代表整個國家，他們都只能代表其有效統治的地區與人民。^⑧第二，雖然在獲得承認為交戰團體或分裂國家之兩個實體後，他們都取得了國際法上暫時性國際法人的地位，但其在國際法上所享的權利義務並不相同：交戰團體所能享受或負擔的只限於與戰爭有關的部份。^⑨相反地，分裂國家的兩個實體就其有效統治的範圍而言，却能享受或負擔國際法上所有的權利義務，並不限於與戰爭有關的部份。換言之，在此一問題上其法律地位實質上與一般國家並無不同，只不過其人格僅具暫時性，這也是何以許多人將其誤認為一般國家的一個原因。

值得特別指出的是對於交戰團體的承認，雖未見得完全見諒於合法政府，但合法政府多會予以容忍，^⑩而且當事國和其他國家並不認為這種承認會製造「一個新國家」或「兩個國家」。例如美國南北戰爭時，法英等國對南方政府的承認，或西班牙內戰時，上述國家對佛朗哥政府的承認，都是同時承認了一個國家內的兩個政府。美國北方政府及西班牙人民陣線政府容或認為此一承認對各該政府極不友好，但並未指責此一承認製造了「一個新國家」、或「兩個美國」、「兩個西班牙」。其所以如此是因為承認國及交戰的雙方都有共識：即此乃一過渡時期為維護當事國利益的權宜做法。一旦內戰結束，獲勝的一方自然取得統治及代表該國的權利，或獲得獨立成爲一個新國家，一切問題也自然迎刃而解。

對於分裂國家兩個實體的承認而言，本可比照上述方式予以處理，但由於早期分裂國家的兩個實體都以零和遊戲方式處理此一問題，迫使國際社會其他成員必須在二者之中作一選擇，導致問題僵化。待分裂在事實上持續相當時期之後，當事者雙方又恐容忍同時承認雙方會將事實上的分裂導引發展爲法律上的分裂。其實，是否會發展成爲法律上的分裂，實操之於分裂雙方的主觀意願以及客觀體制上的差異能否縮小或消除。如果雙方都有統一的共識，甚或只要有一方放棄統一的目標，則雙方以對等地位出現於國際舞臺之上，並不一定必然發展成爲法律上的分裂。另一方面，如果雙方體制上的差異無法縮小，則統一終必遙遙無期。於此，東西德的經驗提供了絕佳的例證。

就另一方面而言，分裂國家的一造政府如果容忍第三國同時承認敵對政府，是否其本身即因此而默示承認了敵對政府的存在？是否即已表示其已放棄了在敵對政府控制下的領土的主權？甚至是否即已默認了兩個國家的出現呢？對這些問題，我

註⑧ 譬如在本條約訂定之後，東西德分別獲得許多國家的雙重承認，這些承認之給予都是基於有效統治的。

註⑨ Rousseau, *op. cit.*, p. 597; Starke, *op. cit.*, pp. 147-148.

註⑩ 第三國對叛軍的承認，合法政府多半會容忍，但有的時候也會被合法政府視爲是一干涉內政的行爲或不友好的行爲。如美國南北戰爭時，華盛頓政府對英國宣稱中立，相當於承認南軍爲交戰團體，十分不悅，提出抗議，認其爲一不友好行爲，並爲一過早之承認。見 Rousseau, *op. cit.*, p. 599. 卅宏達，前引書，頁二二五。

們也可以檢視和準用交戰團體承認的制度和理論。

我們知道合法政府對第三國承認叛軍爲交戰團體或事實政府當然不會滿意，但一則本身的有效管轄不及於叛軍佔領的地區，二則爲了避免承認國與叛軍更行接近，一般都只好容忍。至於合法政府本身，原則上不會公開承認叛軍爲交戰團體，但如果其一旦表示無法爲叛軍行爲負責，或宣佈封鎖叛軍所控制的港口或海岸，則實際上即已默示承認其爲交戰團體了。^⑩不過無論合法政府對第三國承認叛軍爲交戰團體的容忍，或其自身對叛軍的默示承認，國際法上從未視其爲放棄對叛軍所控地區主權的意思表示，當然亦不構成接受「兩個國家」的意思表示。

同理，分裂國家的一個政府如果容忍第三國同時承認敵對政府，甚或爭取已承認敵對政府的第三國給予承認，都是基於有效管轄的事實，也都是由於無法維護第三國在對方政府管轄下的利益。換言之，接受雙重承認確實是默認了敵對政府存在的事實，以及部份國土在其有效管轄之下，但這並不表示放棄那一部份國土的主權，亦不表示在法律上接受兩個國家的存在。簡言之，這根本不涉及「領土主權」的歸屬問題。

二、有效原則

在國際法的範疇中，有效原則適用至廣，且極其重要。Ch. de Visscher 教授就認爲有效原則以多種不同的形式出現，且爲各種不同類型的思想體系所接受。^⑪在國際法不同的領域中，諸如領土的取得，新實體、新政府以及新情勢的承認，條約的適用、解釋，國籍的確定等等，有效原則莫不扮演了舉足輕重的角色。^⑫

就本文所涉及的問題而言，我們希望進一步討論的乃是有有效原則在承認問題上扮演的角色到底如何。就國家的承認而言，新國家需要具備土地、人民、政府與對外交往的能力等客觀條件，而後兩個條件即隱含了該新國家對其統領下的人民及土地有效行使其權力。對新政府而言亦復如此。換言之，新政府必須能夠對該國有效控制及行使權力，第三國才會考慮是否給予承認。英國對政府的承認一向持此態度，二十世紀以前的美國也是一樣。不過二十世紀以後，美國對政府承認改弦易轍，

註⑩ 丘宏達，前引書，頁二四。

註⑪ Charles de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, (Paris, Edition A. Pédone, 3^{ème} édition, 1960), p. 390. 原文譯：“Multiforme dans ses manifestations on la (l'efficacité retrouve dans les ordres d'idées les plus divers.”

註⑫ *Ibid.*, pp. 391-400; Brownlie, *op. cit.*, pp. 22, 66-68, 497, 609-610; Louis Delbez, *Les principes généraux du droit international public*, (Paris, L. G. D. J., 1964), 3^{ème} édition, pp. 234-256; Louis Cavar, *Le droit international public positif*, (Paris, Edition A. Pédone, 2^{ème} édition, 1962), Tome I: pp. 156, 201, 267; Tome 2: p. 628.

除要求其滿足有效原則外，還常過問其政權取得之合法性。此一態度之轉變完全是受本身政治利益之考慮所致。^⑭至於對內戰中的叛軍，承認其為交戰團體或叛亂團體，部份理由亦無非是因為叛軍已有效控制了該國相當的領土，而承認國在叛軍佔領區中有相當利益涉入，不得不予其承認以保障自身利益。^⑮至於對其他新情勢之承認，如伴隨戰爭而來的領土兼併、一般領土爭端之解決等，有效原則至少是獲得承認或贏得訴訟的基本前提。因此，無怪乎 de Visser 教授要說，有效行使權力此一要件，實為一切政治實體前途之所繫。^⑯

不過國際法中的承認制度並非一套一貫的、明確的法律規則。承認與否認大部份仍取決於承認國對本身利益的考量。所以即便某一實體、情勢已滿足了有效原則此一客觀條件，但並不一定能成為獲得承認的充分條件。相反地，基於本身利益的考量，國際社會的成員也會對根本不具備有效原則的實體或情勢給與承認。如第一次世界大戰期間對於波蘭及捷克設於國外的代表團或「民族委員會」給予所謂「民族的承認」，第二次世界大戰後許多國家承認「巴勒斯坦解放組織」(Palestinian Liberation Movement) 為「巴勒斯坦人民唯一合法代表」都是實例。^⑰這些基於政治利益所採取的扭曲行動，對於客觀法律規範之建立並無實益，只使得國際法律關係更為紛雜無章。

另一方面，基於道德的考慮，或也是基於利益的評估，對於若干以非法手段所造成的事實，即便其已具有有效性，國際社會成員也常拒絕予其承認。於此，針對偽滿而提出的不承認主義(或稱 Stimson 主義)、對羅德西亞(Rhodesia)、川斯凱(Transkei)等國的獨立、以及對以色列兼併戈蘭高地的拒絕承認皆是很好的例證。換言之，有效原則在此亦不起作用。但是，如果國際社會成員不採取實際行動推翻此一事實，則既成事實的力量將不可避免的壓倒柏拉圖式的不承認。^⑱

在對有效原則有了粗淺的瞭解以後，回到我們的本題，那就是在分裂國家的承認問題上，有效原則的地位究係如何？我們都知道分裂國家中的兩個實體皆主張其為各該國唯一合法政府。但事實上他們對該國主權的重疊主張都只有部份具有有效性。第三國以往常刻意忽視這一事實，而就其要求給予承認。但誠如 de Visser 教授所言，政治實體之前途繫於其有效性，政治實體之上述主張是否能發生完全的法律效力，亦必然繫於其有效性。如果分裂只是一種短暫的現象，第三國的有意

註⑭ Louis Henkin, Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter, Hans Smit, *op. cit.*, pp. 184-186; Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 570-572; Louis Delbez, *op. cit.*, pp. 256-258.

註⑮ Delbez, *op. cit.*, pp. 260-262.

註⑯ de Visser, *op. cit.*, p. 214.

註⑰ Rousseau, *op. cit.*, pp. 607-611. 不過 Rousseau 教授認為對巴勒斯坦解放組織的承認尚未可逕行歸類於「民族的承認」。

註⑱ de Visser, *op. cit.*, pp. 396-397.

忽視上述有效性的欠缺，其影響尚不大。但事實並不然，則這樣的有意忽視不僅有害於未獲承認的實體參與國際社會的機會，也不利於該第三國自身，使其彼此間的交往發生種種不便。

就問題的另一面觀之，則由於分裂國家（如中國）之兩個實體都各自有效統治了部份國土，且為時長達四十年以上，則各個實體就其有效統治的部份國土而言，是否應該獲得第三國同時給予承認呢？個人以為由於第一，基於有效原則，第三國如與該二實體皆有密切關係，則為權利義務的清楚釐定起見，有同時給予承認之必要。第二，此處分裂情況之造成，並無所謂使用國際非法暴力及不道德的問題，因為德、韓等之分裂並非由於他國侵略所致，中國的分裂是本身內戰造成。接受及承認此一現實並無是否合乎正義、道德的顧慮，而純粹是對現狀的一種認定。

證之於實例，在七〇年代以前，和解政策尚未形成，分裂國家中各個實體對承認問題都極不妥協。但即使在那個時代，許多第三國在承認分裂國家中之一個實體為該國「唯一合法政府」之餘，也常與另一實體維持重要的實質關係。試以東西德為例，早期東德只獲得共產國家承認，而西德則獲得大多數非共國家之承認，即便如此，在一九六九年以前，亦有四十五個國家，包含西班牙、葡萄牙等國，與東德維持了半官方關係，簽定重要的經濟、貿易協定，而東德，亦早在一九五三年時即在二十個國家建立了常設的代表處。不過這其中，除了芬蘭以外，都為亞非拉三洲的開發中國家。而若干國家也在東德設立了性質不一的機構。如烏拉圭設立了商務代表，蘇丹設立了商務顧問與隨員。^⑩東德與第三國建立的這種實質關係後來並擴充及於其他西歐國家。

同樣的情況也發生於中國。海峽兩岸長時期以來都服膺「漢賊不兩立」的政策，因此第三國被迫只能在兩個實體中選擇承認一個。但未被承認的一造和第三國在必要的情況下仍可能建立層次不等的實質關係。如在一九七二年，當美國尚承認我為中國「唯一合法政府」之時，美國與中共仍建立了「聯絡辦事處」級的實質關係。而我在退出聯合國，外交處境逆轉之後，也與已承認中共的國家互設名稱不一的各種機構，發展實質關係。我國更以各種變通的方式與第三國簽定許多重要的協定，涉及諸如航權的交換、租稅的互免等問題。這些務實性的安排，充分反應出第三國層次不等的接受了分裂國家的事實。

這些實質關係建立於何種基礎之上？隱含了何種意義？這是值得玩味的問題。深入分析，我們可以很肯定的說，這些實質關係都建立於「有效原則」之上。那就是說，雖然基於現實政治利益的考慮，第三國選擇承認了分裂國家中的某一個實體，但由於事實上該一實體的有效管轄並不及於該分裂國家的全部領土，若第三國在該分裂國家中的另一實體所有有效管轄的領土上有利益涉入，則勢必與該一未被承認的實體建立某種程度的關係不可，「實質關係」、「半官方關係」於焉誕生。換言

註⑩ Gilbert Caty, *Le statut juridique des Etats divisés*, (Paris: Editions A. Pedone, 1969), pp. 230-235.

之，實質關係的存在即證明了在分裂國家的承認問題上，「有效原則」無法完全排出。

事實上，第三國對於「有效原則」不僅未予忽略，反而十分重視。這可以從下述事例中看出。如美國在承認中共，與我斷交之後，其國會通過了「臺灣關係法」，使我國在美國境內取得了「政治實體」的地位。在某種程度上可視為已給予我事實承認。^② 又如在「光華寮」一案中，日本法院的判決肯定了我國的出訴資格，並提出了「不完全繼承」的觀念，也肯定了我國「政治實體」的地位。^③ 非僅如此，在多邊關係的層次上，我國之尚能保留若干國際組織中的席位，諸如亞洲開發銀行，也是基於我「有效統治」臺、澎、金、馬的事實。^④

既然許多第三國在承認中共之餘，仍與我維持程度不等的實質關係，以及若干國際組織中出現「雙重代表」的情況，是由於無法否定「有效原則」的效果，則提升雙邊關係到「雙重承認」，或擴大在多邊關係上的「雙重代表」，當然也是尊重「有效原則」的結果。

三、二實體之法律定位及法律關係

關於分裂國家之法律地位，法國學者卡蒂（Caty）曾提出一套獨特的理論。卡蒂認為每一個分裂國家都包含三個法律體系，分屬兩個不同的法律位階。這三個法律體系，一個是隱晦的、被凍結的「原始國家」或稱「完整國家」（*Etat originare ou Etat global*），它屬於上層法律位階。另兩個法律體系即為分裂國家之兩個實體，針對原始國家而言，他們隸屬於下層法律位階。^⑤ 這兩個法律體系皆自認為其政府即為此一原始國家之合法政府，但事實上只是「部份國家」（*Etat partiel*）而已。^⑥ 在表面上，我們只看到隸屬於下層法律位階的兩個部份國家，或說兩個法律體系，而看不到原始國家。

註⑤ 參閱臺灣關係法第四條。另見 Chen Chi-di, "Taiwan Relations Act, Legislative Recognition of Taiwan After De-Recognition", 臺大法學論叢, Vol. 11, No. 1, 民國七十年一月四日。Steven Kuan-tshyh Yu, "The Legal Effects of Recognition Implied in Taiwan Relations Act," 載中山學術文化集刊, No. 31, 民國七十三年三月。Pp. 12-39; J. Terry Emerson, "The Taiwan Relations Act: Legislative Recognition of the Republic of China," *Issues & Studies*, Vol. 24, No. 11, November 1988, pp. 56-59.

註⑥ 趙國材，「從國際法觀點論『光華寮』案」，問題與研究，第二十六卷，第十二期，民國七十六年九月，頁一五〇-一五三。

註⑦ 見聯合報，民國七十四年五月二日第二版，同年十一月二十九日第一版，同年十二月二十七日第二版；趙國材，「論亞洲開發銀行之中國會籍問題」，問題與研究，第二十五卷，第九期，民國七十五年六月，頁四。

註⑧ Caty, *op. cit.*, pp. 74-75, 101-113.

註⑨ *Ibid.*, pp. 98-100, 115-118.

理論上說，只有原始國家才是完整的國際法人，但原始國家既已凍結而隱晦不見，所以這一完整的國際法人可視之為進入冬眠狀態。²⁵至於兩個部份國家則為部份法人，就其彼此關係而言，每個政府皆只能算是地方政府；但就其與國際社會的關係，及其所統轄領土範圍內之內部關係而言，則應被視為是一般的及全面的政府。²⁶每個政府所做的國際承諾都只能約束自身，而不及於原有國家以及另一方政府。²⁷

卡蒂認為這種分裂國家之法律地位只是過渡時期的權宜安排。同時承認分裂國家中的兩個部份國家，事實上並不會影響原始國家的國際人格，也不會影響分裂國家的統一，因為一旦分裂國家完成統一或兩個部份國家分別獨立，這種地位自然消失，而可重新適用傳統國際法。²⁸卡蒂之上述理論，主要是以德國為例，以及德國學者的學說為依據而提出，兼論及韓國及越南。雖然十分人為化、理想化，但在邏輯上仍具有相當說服力，對分裂國家法律地位的解決也有相當的吸引力。

卡蒂的理論之所以具有相當的說服力，是因為由分裂國家出現前後國際社會的反應看來，後者並未認為分裂國家之原有的人格已經消滅。早期，問題的癥結只在一個政府才是該國唯一的合法政府，原有國家的國際法人地位無人質疑。其後，除海峽兩岸的政府仍然維持上述立場不變之外，若干分裂國家則將此一問題予以凍結，僅從「有效管轄」的立場出發，爭取國際社會的承認。原有國家的國際人格則或由其中一個政府代表（如西德仍然主張繼承二次戰前之德國），或將之擱置不論（如南北韓）。除東德一度獨特異議，認為此一作法已證明其已為有別於原有德國的一個新國家之外，其他實體並不認為這一作法表示各個實體已分別獨立，原有國家已經解體。

如果原有國家仍然存在，其法律地位不受影響，那麼原有國家下的這兩個實體究竟享有何種法律地位呢？於此，前文所提出的「有效原則」的觀念非常重要。因為國際法上對任何一個實體或情勢之承認都建立於此一先決條件之上。

基於有效原則，分裂國家中的兩個實體在其「有效管轄」的領土範圍內應取得一個暫時性的、相對完整性的國際法人地位。此一法人之所以只具暫時的性質，乃是因為分裂國家中的各個實體都只是暫時的存在，他們彼此間正從事各種互動，以期完成統一。此一法人之所以僅為相對完整性的，是因為各個實體就其與原有國家的關係而言，僅為部份法人；但在其「有效管轄」的領土內，無論是與第三國交往，或對內部事務的處理，他都可承擔國際法上一切的權利義務。就前一特徵看，其地位類似交戰團體；就後一特徵看，其地位又與一般國家毫無二致。此一法人兼具二者特色，但絕不是二者之一，而是一個

註²⁵ *Ibid.*, p. 102.

註²⁶ *Ibid.*, p. 115.

註²⁷ *Ibid.*, p. 118.

註²⁸ *Ibid.*, pp. 112-113, 239-240.

嶄新的國際法人。

在此一基礎上，第三國如果給予分裂國家內各個實體承認，並不當然因此而創設兩個國家，不過由於表像上，此二實體各自皆具備了領土、人民、政府、對外交往之能力等四條件，與一般國家所應具備的條件若符合符節，所以常被誤認為國家。其實，因其僅為「暫時性」的存在，與一般國家並不相同。

關於分裂國家下各個實體間的法律關係如何？卡蒂主張這類關係或是國際法上的關係（rapport de droit international），但却不一定是所謂的國際關係（rapport international）或國家間關係（Relations interétatiques）。②卡蒂以七〇年代以前的東西德間若干條約與貿易關係為例，來說明並印證其觀點。③在東西德基本條約締定之後，關於東西德關係的法律性質，西德似亦採取了同樣的看法。

事實上，由於分裂國家內原有的法律體系已被凍結，其下的兩個實體在政治經濟上又存在著截然不同的差異，雙方面的法律制度根本不同，因此即使此一雙邊關係本質上應為國內關係，但事實上並沒有可資依據的國內法律來加以規範。因此就海峽兩岸的關係而言，在過渡期間，應速制定「兩岸關係暫行條例」來處理，不足之處，在公法上只有借用若干國際公法的規則，如爭端必須和平解決、相互關係上禁止使用武力、協議必須誠實履行等等。而在私法上，則准用國際私法的規則。對於雙方有關契約、債、物權、親屬、繼承、商事法等法律規定，雙方皆有必要予以認定、接受。對對法院的判決亦有必要予以尊重。這種作法旨在肯定法律關係貴穩定，人民權利需保障，並不涉及相互承認對方法律體制的問題。由於在實例上許多聯邦國家，如瑞士、美國，各邦之間的關係如果沒有聯邦法律可資適用時，也可以準用國際法，所以這種由國際法規範的關係確實不見得就是國際關係。④

關於雙方所簽條約之效力，在各實體都標榜自己為各該國唯一合法政府的時代，他們大都主張可以及於對方統轄的國土，但受事實所限，若干條約的適用範圍也有只限於其有效統轄範圍的例子。⑤原則上，如果分裂國家內各實體間的關係是

註② *Caty, op. cit.*, pp. 116-117, 155.

註③ *Ibid.*, pp. 160-163.

註④ *Ibid.*, pp. 161-163.

註⑤ 如一九五二年中日和約換文中會言，「就中華民國而言，本條約將可適用於現在以及將來在中華民國政府管轄下之所有領土」；而歐洲共同市場亦承認東西德間之貿易為德國之貿易。見 Ko Swan Sik, "Multi-system Nations and International Law, with Special Reference to Dutch Practice," in *Multi-system Nations and International Law*, edited by Hungdah Chiu and Robert Downen, OP/RSCAS, No. 8, University of Maryland, School of Law, Baltimore, 1981, pp. 79-80.

註⑥ 如中美共同防禦條約第六條即規定就中華民國而言，本條約之適用範圍限於臺灣澎湖。

平等的，則各實體間所簽定之條約自然只能約束各該締約的實體，既不及於原有國家，也不及於另一實體，因為各個實體實際上都只能代表其有效統轄的地區及人民。實例上東西德在基本條約締訂之後，由於雙方已同意平等相處，各實體所簽條約之效力自然只能拘束各該實體。^④

至於原有國家的政府以前所締定的條約，究竟應由那一個實體繼承？或是對雙方都仍有拘束力？由於意識形態的差異，原有國家政府所簽的條約原則上大都由其中親西方的實體繼承，譬如西德繼承了第二次戰前德國政府所有的條約，中華民國仍然恪遵前此其所簽的條約。至於東德及中共則無論其是否主張其為各該國唯一合法政府，他們都拒絕承擔前德國或中華民國所簽之條約。中共在取代中華民國在聯合國的席位後，對於原來中華民國所參加之條約也拒絕以繼承的方式承受，而是以新加入的方式承擔條約權利義務。因此，就事實看來，原有國家所締定的條約都只由一個實體繼承。

原有國家所有的公產應由那一個實體繼承？同上所述，在各實體仍然主張其為各該國唯一合法政府的時候，受第三國承認的實體原則上一定會主張繼承原有國家前一政府在第三國境內的公產，通常此一主張也都會獲得滿足。但在「光華寮」一案中，日本法院却提出「不完全繼承」的主張，未接受被告將該一房舍判歸中共的要求，也隱含並不忽視在臺灣的中華民國存在的事實。^⑤至於原有國家領土內的公產，則由於受到各實體有效控制範圍的限制，大抵只能繼承其所有效控制下領土內的公產。但第三國在承認某一實體之後，如果再承認另一實體，則由於原有的公產已被另一實體繼承，新被承認的實體實際上恐怕已無法翻案。

由於國際社會對分裂國家多是先承認其中一個實體，以後由於分裂國家中兩個實體間關係的緩和，如東西德及南北韓的情形，才使得第三國考慮承認另一實體。在承認另一實體前，第三國與該分裂國家間的法律關係，特別是有關條約、公產、債務的關係，原則上應都已解決。因之，由雙重承認所帶來這方面的法律問題應不太多。

肆、務實外交之落實

由上文可知，無論從政治、法律、以及東西德實踐各個層面看來，務實外交都不會「製造」兩個中國，也無害於中國的統一。中國未來能否統一實取決於兩岸客觀體制上的距離能否縮小，發展程度上的差距能否拉近，以及主觀上互信、共識能

註④ 基本條約第六條明言雙方的主權皆只及於各該領土之內，互相尊重內政外交之獨立。

註⑤ 趙國材，前引文，頁二五—二六。

否建立。

推展務實外交的阻力係來自中共，並非國際社會。化解中共阻力，我們除了需要提出一套有力的理論依據，試圖對其說服之外，必然還需要有行動配合。那就是說，我們在大陸政策上可能還需要有更積極的做法，以顯示我們對大陸政經發展的善意關切。目前李總統的就職演說中提出了我方願與中共進行全面交流的條件，甚至於客觀環境成熟時，與中共商討統一問題，頗獲國際與國內的好評。但究其實質，此一政策在內涵上與以前的政策並無不同，只是在包裝上比以往講究。也因此，期待中共對此一政策宣示給予正面回應恐屬奢望。於此，個人以為政府實應卸下一切身段，推出「務實」的大陸政策，重新檢討「三不」，是否可以考慮在排除有統一的政治談判之餘，不排除從低層次、事務性、技術性官方的接觸開始，商討與雙方有關的互利問題之解決。經由此而建立雙方的溝通模式、增進互信、形成共識。

這些年來，我國從大力推展「彈性外交」、「實質外交」，到目前的「務實外交」，所憑藉者可以說都是我國的經貿實力，今後情況大約仍不脫此範圍。也因此，如何維持政治安定，經濟繁榮實為推動務實外交的先決條件。

在雙邊關係上，政府推出的「海外合作開發基金」當可扮演相當積極的角色，一方面強化與我國已有邦交國家之關係，另一方面可藉以爭取尚無邦交的開發中國家。不過由於我國富名遠播，開發中國家又不乏以與我國建交而大肆索求者，所以以經援換取邦交時，似須考慮成本效益問題，不宜不惜代價，變質為「花瓶外交」。

另外「臺灣經驗」也有傳授的價值。如果國情合適，經援與臺灣經驗的搭配輸出，對強化兩國關係可能更事半功倍。而透過研究交流機構代訓開發中國家現代化人才，對雙方關係的長遠發展也更有意義。

多邊關係的拓展對提升我國國際地位更為重要。由於近年來我國經濟實力大幅成長，若干國際組織對我國之加入並不反對，但由於中共之壓力，我國如想與中共取得對等地位，當十分困難。變通之道除以有效統治的範圍申請入會外，或許應強調「會名」與「國名」不同，使用不同於「國名」之「會名」，並不表示變更國號，或接受地方政府之安排。其實不管名稱如何，一旦在國際組織中出現「雙重代表」之情況，我國自然取得實質上的「對等」地位，因為在「有效原則」的限制之下，事實上中共與我在國際組織中的任何承諾皆只能約束自己，不可能發生中央代地方承諾或負擔權利義務之情形。

務實外交推展到目前為止，在短短的一年多中，已和六個國家建立外交關係，其中有五個原和中共有邦交。由於中共指責並恐懼務實外交可能造成「兩個中國」，所以在我國和這些國家建交後，就或早或晚與這些國家斷決了關係。就中共而言，弱小國家只是外交上的負擔，花太大的代價去爭取可能不值，丟掉了，也不過是包袱的轉嫁，並不太可惜。但事實上中共的反彈仍相當強烈。◎

註◎ 中共甚至抨擊我務實外交為「罪惡」，見中國時報，民國七十九年六月二日，第一版。

另一方面，中共也不斷的在挖我們的牆腳，中沙關係的逆轉即爲一例。或有人以爲中沙關係逆轉乃中共報復我推行務實外交所造成，這種說法可能並不正確。何以言之？中共與我在外交上的競爭其來有自，其對沙國的爭取也早在我們推動務實外交以前即已著手，之所以在今天才得手，是由於其飛彈及衛星攻勢發揮了功效，也是由於國際局勢與沙國內情勢配合的結果。換言之，無論我們推不推展務實外交，中共都不會在國際上放鬆孤立我們的做法。

在中共的全力杯葛之下，現階段「務實外交」的功能有其一定的極限，不能對其抱有太高的期望。檢視最近與我國建交的國家，可以發現都屬第三世界的開發中國家。非僅如此，即使在第三世界中，這些國家的重要性也相當有限。與這些國家建交主要是有助於提升國人士氣，改善我國在國際社會上孤立的形象，在實質利益上似並無顯著的增添。我們如想爭取第三世界中較重要的國家，或其他已開發國家的友誼，以及發展多邊關係，加入或重回若干國際組織，恐怕非得到中共的諒解不可。在眼前中共尚無友善回應之時，與重要國家，諸如美國、日本、東南亞、歐洲國家的實質關係仍係當前務實外交的重點工作，需要進一步鞏固或強化。

雖然務實外交的功效有一定極限，但目前我國能有的選擇十分有限，我們還看不出有甚麼更好的替代政策。不過期待務實外交要能發揮其功效，減少中共的阻力實乃當務之急。換言之，務實外交與大陸政策乃一體二面的東西，二者必須作相當程度的結合，不能各行其是。中共既然一直批評我務實外交帶有「獨」的意味，大陸政策就應當凸顯「統」的色彩，否則將很難化解中共的疑慮，有效發揮務實外交的功能。

*

*

*