

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 國際法“禁止使用武力原則”與台海兩岸關係

Non-Use of Force Principle under International Law and the Cross-Strait Relations

doi:10.30390/ISC.200701_46(1).0005

問題與研究, 46(1), 2007

Issues & Studies, 46(1), 2007

作者/Author：蕭琇安(Hsiu-An Hsiao)

頁數/Page：147-169

出版日期/Publication Date：2007/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200701_46\(1\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200701_46(1).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



國際法「禁止使用武力原則」 與台海兩岸關係

蕭 琇 安

(國立政治大學國際關係研究中心第一研究所助理研究員)

摘 要

台海兩岸自 1949 年分裂至今，雙方的政策雖歷經不同階段的調整，但仍無法突破僵局。中共始終不放棄以武力方式解決台灣問題的可能性，堅持對台灣使用武力乃其處理國內事務之主權合法行使，不受國際法的限制。本文從國際法禁止使用武力原則的目的與相關實踐來看，此原則不僅針對國家，也對包括事實實體在內的其它國際法人適用。現階段台灣在國際法下的國家地位雖有些爭議，但不影響其作為一個受國際法規範與保障的事實實體。不過，在兩岸關係中，由於中共堅持台灣問題為中國內政，且國際社會對中共武力犯台是否違反禁止使用武力原則，並未表現出明確的態度，而使得此一原則是否適用於兩岸關係，仍充滿不確定性。台灣應亟思如何與對岸協議解除敵對關係，以和平作為解決兩岸問題的基礎。

關鍵詞：禁止使用武力原則、兩岸關係、國際法、國際人格、事實實體、台灣國際法地位

* * *

壹、前 言

「中華民國」(Republic of China, ROC) 或台灣，與「中華人民共和國」(People's Republic of China, PRC) 或中共^①自 1949 年以來的對峙狀態，至今已超過半世紀。在台灣方面，前總統李登輝於 1991 年 4 月 30 日宣布將終止「動員戡亂時期」，從此不再視中共為叛亂團體，而承認中共為控制大陸地區的政治實體，^②單方結

註① 本文中對兩岸存在的兩個政治實體，以「台灣」或「中華民國」以及「中共」或「中華人民共和國」兩組名辭交替使用稱呼，不涉及任何政治立場，謹此聲明。

註② 見張五岳、張仕賢，「中華民國的大陸政策」，張五岳主編，**兩岸關係**（台北：新文京，2003 年），頁 68~69。



束與中共的敵對狀態。直至 90 年代末期為止，政府的兩岸政策基本上維持「一個中國，兩個對等政治實體」的架構。^③ 2000 年民進黨執政後，明白主張台灣的國家地位。^④ 相對地，中共主張 1949 年 10 月 1 日「中華人民共和國」成立後，取代國民黨政府成為國際間代表中國的唯一合法政府，堅持台灣是中國的一部份。^⑤ 中共認為兩岸仍處於「內戰」狀態，故堅決不放棄以武力作為解決兩岸問題最後手段之政策。兩岸對於「現狀」(*status quo*) 認知上的歧異，從 1990 年代中期以後，有日益加深的現象。中共為捍衛其所認定之「一個中國」的立場，持續地以武力向台灣施壓，具體行動包括 1996 年 3 月中共在台灣外海附近試射飛彈、進行一連串對台軍事演習，增加對台飛彈佈署，^⑥ 以及 2005 年 3 月 14 日，中共針對台灣所頒布的反分裂國家法等。面對於中共這一連串的舉動，台灣政府方面多以不妥協的態度回應。因此，即使中共近幾年積極設法拉攏台灣民心，台灣海峽地區依舊籠罩著可能爆發軍事衝突的陰霾。

註③ 1994 年 7 月，陸委會發表台海兩岸關係說明書，當時對「一個中國，兩個對等政治實體」的概念，作了以下的闡述：

「(三) 中華民國政府對兩岸關係的架構設計

…中華民國自西元一九一二年創立以來，在國際間始終是一個具獨立主權的國家，這是個不爭的歷史事實。但是，在兩岸關係的處理上，雙方既不屬於國與國間的關係；也有別於一般單純的國內事務。

(四) 中華民國政府不接受『一國兩制』的主張

中華民國對兩岸目前暫時分裂分治的認定，與中共『一國兩制』的說法，有著絕對不同的內涵。…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。

(五) 中華民國政府堅持追求中國統一的目標

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……這些主張亦與『兩個中國』或『一中一台』的意涵完全不同。」

參見 <http://www.mac.gov.tw/>。1999 年 7 月 9 日李登輝總統接受德國之聲訪問時，指出兩岸關係是國與國 (state-to-state)，或至少是特殊國與國的關係 (at least a special state-to-state relationship)，而非國內關係 (internal relationship)，參見 http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nd1_1.htm。陸委會為此於 8 月 1 日提出書面說明，指出台灣方面始終認為「一個中國指的不是現在，而是未來。兩岸目前並未統一，而是對等分治，同時存在，因此在統一前可以特殊國與國關係加以定位。」，行政院陸委會，「對等、和平與雙贏——中華民國對『特殊國與國關係』的立場 (1999 年 8 月 1 日)」，http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nda_2.htm。

註④ 如 2005 年中華民國外交部推動台灣參與聯合國的說帖中，直指「中華民國 (台灣) 是一個自由和愛好和平的國家」，請見 2005 年「參與案」提案文件，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/public/Attachment/582915285358.pdf>。

註⑤ 有關中共方面對其「一個中國」主張的詳細闡述，請參見李兆杰、饒戈平合著，「一個中國原則與國際法」，當代中國研究，第 4 期 (總第 71 期) (2000 年)，<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=000407&total=71>；盧曉衡，「台灣問題的由來和一個中國原則」，盧曉衡主編，中國對外關係中的台灣問題 (北京：經濟管理出版社，2002 年)，頁 1~19。

註⑥ 根據美國 2005 年公佈的「中共軍力報告」指出，中共以每年增加 100 枚的速度，已佈署 650~730 枚短程飛彈指向台灣，請見 Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005*, <http://www.defenselink.mil/news/Jul2005/d20050719china.pdf>。

過去有關兩岸軍事關係的研究，多半著眼於中共武力犯台的能力或可能方式，^⑦或它國介入之可能性等議題；^⑧極少從國際法觀點，討論中共以武力對付台灣之適法性問題。^⑨推究造成此一現象的原因，可能包括兩方面。第一，許多人將台灣的國際地位，或視為主權國家，或視為中華人民共和國的一部份。主張台灣為主權國家者，基於國際法下禁止國家間使用武力的原則，當然視中共主動以武力對付台灣違反國際法。認為台灣為中華人民共和國之一部份者，基於國際法原則上不禁一國政府必要時以武力方式平息內亂或維護領土完整的主張，亦不認為此一議題有多加評述的需要。簡言之，支持台灣是主權國家或中華人民共和國的一省，兩者任一觀點者，都可能認為中共對台灣使用武力的適法性似乎並無多大的討論空間。第二、兩岸衝突往往被視為純粹政治性問題而與法律無關。因此，相關國際公法之研究似乎多限於台灣的領土歸屬與台灣國家地位這兩方面。^⑩但無論那一方面的原因，學界對於國際法在防止兩岸發生武力衝突是否具有任何拘束性這類議題上的思考，似乎仍未盡周延。

首先，國際社會對於台灣的國際法地位，至少就存在三種不同的看法：1.台灣是主權獨立的國家；^⑪ 2.台灣是中華人民共和國的一部份；^⑫ 3.台灣是一個國際法下的特

註⑦ 如 Pier M. Wood and Charles D. Ferguson, "How China Might Invade Taiwan," *Naval War College Review*, Vol. 54, Issue 4 (Autumn, 2001), p. 54; 翁明賢, 「兩岸軍力比較與台灣因應之道」, 張五岳主編, 前揭書, 頁 149~163。

註⑧ 尤其是美國, 參見 Martin L. Lasater, *Conflict in the Taiwan Strait: The American Response* (February, 2002), <http://taiwansecurity.org/IS/IS-Lasater-0200.htm>.

註⑨ 中文部份, 至 2005 年 3 月中共通過「反分裂法」以前, 僅見楊永明, 「武力威脅與國際法: 中共武力威脅台灣之國際法分析」, *台大法學叢刊*, 第 30 卷第 5 期 (2001 年 9 月), 頁 33~55; 楊永明, *國際安全與國際法* (台北: 元照出版社, 2003 年), 頁 30~46。「反分裂法」頒布後出版之相關論著請見姜皇池, 「在『反分裂國家法』的大轟下: 中國『反分裂國家法』之國際法意義與目的」, *律師雜誌*, 第 309 期 (2005 年 6 月), 頁 46~59。英文部份, 參見 Jonathan I. Charney and J. R. V. Prescott, "Resolving Cross-Strait Relations between China and Taiwan," *American Journal of International Law*, Vol. 94, No. 3 (Jul., 2000), pp. 453~437 與 Anne Hsiu-An Hsiao, "Is China's Policy to Use Force against Taiwan a Violation of the Principle of Non-Use of Force under International Law?" *New England Law Review*, Vol. 32, No. 3 (Spring, 1998), pp. 715~742.

註⑩ 此方面歷年來著作甚多, 國際學者部份參見 Hungdah Chiu, *The International Legal Status of the Republic of China*, Revised version of No. 1-1990 (96) (Baltimore, MD: School of Law, University of Maryland, 1992); Hans Kuijper, "Is Taiwan a Part of China?" in Jean-Marie Henckaerts, ed., *The International Status of Taiwan in the New World Order: Legal and Political Considerations* (London-The Hague-Boston: Kluwer Law International, 1996), p. 9。台灣部份參見陳荔彤, 「國際法的承認與現時我國的法人人格」, *法學叢刊*, 第 151 期 (1993 年 7 月), 頁 63~76; 李子文, 「一九七一年後台灣的國際法地位」, *月旦法學雜誌*, 第 9 期 (1996 年 6 月), 頁 31~42; 黃昭元, 「二次大戰後台灣的國際法地位一九九零年代的觀察與檢討」, *月旦法學雜誌*, 第 9 期 (1996 年 6 月), 頁 20~31。

註⑪ 例如, 丘宏達教授主張在客觀的事實上, 中華民國應被承認為國家, Chiu, *ibid.*, at 24; 楊永明, *國際安全與國際法*, 頁 41~42; 陳隆志教授的看法則是, 台灣的國際地位一度未定, 但現在已是國家, 陳隆志, 「台灣的國際法地位」, *新世紀智庫論壇*, 第 7 期 (1999 年 9 月 30 日), 頁 4~12; Lung-Chu Chen, "Taiwan's Current International Legal Status," *New England Law Review*, Vol. 32 (Spring, 1998), p. 676。外國學者如 Antonio Cassese 認為: "Although (Taiwan) has all the hallmarks of a State, China's claim that it is part of its territory and subject to its sovereignty prevents Taiwan from entering intercourse with all other States." Antonio Cassese, *International Law*, 2nd ed. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2005), p. 76。

註⑫ 此為中共的官方主張。



殊政治實體 (Entity *sui generis*)。持第三類看法的學者包括 Louis Henkin、^⑬ James Crawford ^⑭、Ian Brownlie ^⑮等。其次，國家違反國際法原則的情況雖說時有所聞，但幾乎所有國家或集團皆會試圖從國際法的法理中，對某一受到爭議，或可能受爭議的行為，找尋合理化的解釋。例如 1999 年時，南斯拉夫前總統 Slobodan Milosevic 因拒絕接受一套由美國主導、試圖解決科索伏 (Kosovo) 問題的協議，而遭到北大西洋公約組織 (NATO) 盟軍一連串的空襲。由於此項行動未事先獲得聯合國安全理事會的明白授權，北約組織遂以「人道」(humanitarian) 與聯合國安理會默示授權 (implied authorization) 等理由，^⑯為該行動的合法性作辯護。^⑰又如中共也以國際法上「主權」及「領土完整」等原則捍衛其對台灣不放棄使用武力的立場。這些例子，足以說明國際法在國際關係中不容忽視的地位。

禁止使用武力原則 (non-use of force principle) 可說是兩次世界大戰以後，國際社會賴以防止武力破壞和平與安全最重要的法律規範。此一原則原本的規範對象為國家，特別是限制國家對外發動戰爭的權利。換句話說，禁止使用武力原則的目的在防止具國際性的武裝衝突 (international armed conflict)。隨著相關實踐的發展，禁止武力原則之所適用的對象似乎也有擴大的趨勢，而不再僅限於國家。台海兩岸由於對台灣的國家地位與彼此關係之法律定位等問題上缺乏共識，也使得有關中共以武力方式對付台灣是否構成對禁止使用武力原則之違反，成為一個頗具爭議性的問題。有鑒於此，本文擬就禁止使用武力原則法理及實踐之發展趨勢，對此項原則是否適用於目前之兩岸關係，提出一些看法。

貳、中共可能對台使用武力之理由及情況

從 1949 年以來，台海兩岸之軍事關係大致經歷了三個時期：1949 至 1958 年間之全面戰爭時期，1958 至 1978 年零星武裝衝突時期以及 1978 年停火至今的政治對峙。

註⑬ Louis Henkin, Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter 與 Hans Smit 等學者在合作編著的 *International Law Cases and Materials* 中，認為台灣與梵諦岡城國類似，都是具有國際法人地位，但不容易歸類到任何已經建立的範疇內的實體，摘錄於丘宏達，*現代國際法*，修訂二版（台北：三民，2006 年），頁 261。

註⑭ Crawford 認為台灣是一個內戰狀態中事實存在的地方政府 (a consolidated local *de facto* government in a civil war situation)，具有不完全的國際地位 (a limited status in international law) 及法律人格，James Crawford, *Creation of States in International Law*, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press, 2006), pp. 149~150。

註⑮ Brownlie 教授指台灣為一個類似國家的政體，Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th ed. (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 166。

註⑯ 參見 Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 2nd ed. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2004), pp. 38~39。

註⑰ 雖然北約提出的理由受到某些國家的質疑，如俄羅斯、中共、古巴、印度等國譴責北約的單方軍事行動違反聯合國憲章，參見 Gray, *ibid.*, p. 40。1999 年 4 月，南斯拉夫向國際法院控告北約包括美國、英國在內十個會員國之空襲行為違反國際法禁止使用武力原則，見 ICJ Press Release 99/17 (April 29, 1999), <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iyus/iyusframe.htm>，及國際法院 *Legality of Use of Force* (Serbia and Montenegro v. United States of America), 1999 等案例。



在超過半世紀的時間裡，中共對台灣的政策雖已從五〇年代「擊敗國民黨，武力解放台灣」^⑧，修正為「一國兩制、和平統一」，但始終未偏離「台灣為中國領土一部份，中國領土完整不可分割」，以及不承諾放棄對台使用武力可能性等基本論調。中共「國務院台灣事務辦公室」（以下簡稱國台辦）在 1993 年 9 月公布的**台灣問題與中國統一**白皮書、1995 年江澤民發表的「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」（亦稱江八點）、國台辦 2000 年 2 月**一個中國與台灣問題**白皮書、2005 年**反分裂國家法**等代表性言論中，都不斷重申這些主張。

歷年來，有關中共可能以武力對付台灣的情況，各方曾提出不同的看法。例如，台灣 1992 年國防白皮書曾研判可能有以下七種情況：1.台灣走向獨立時；2.台灣內部發生動亂時；3.國軍戰力相對薄弱時；4.外國勢力干預台灣內部問題；5.台灣長期拒絕統一談判時；6.台灣發展核子武器時；7.台灣對大陸「和平演變」危及中共政權時。

在中共方面，2000 年**一個中國與台灣問題**白皮書則提到：

台灣問題是中國內戰遺留下來的問題。迄今，兩岸敵對狀態並未正式結束。為了要維護中國的主權和領土完整，為了實現兩岸統一，中國政府有權採用任何必要的手段…中國…以何種方式解決台灣問題是中國的內政，並無義務承諾放棄使用武力…不承諾放棄武力，決不是針對台灣同胞的，而是針對製造「台灣獨立」的圖謀和干涉中國統一的外國勢力，是為爭取實現和平統一提供必要的保障。採用武力的方式，將是最後不得已而被迫作出的選擇。

而白皮書在第三部份則列出三種所謂將迫使中共使用武力的「不得已」的情況：

- 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、如果出現外國侵占台灣；
- 第三、如果台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題。

2005 年 3 月中共**反分裂國家法**第一條界定：「為了反對和遏制『台獨』分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益，根據憲法，制定本法」。該法第二條明白指出「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國」，以及「台灣是中國的一部份。國家絕不允許『台獨』分裂勢力以任何名義、任何方式把台灣從中國分裂出去。」第三條則重申「台灣問題是中國內戰的遺留問題」，即是「中國的內部事務，不受任何外國勢力的干涉」。**反分裂國家法**中雖未使用「武力」的字眼，但第八條卻規定：「『台獨』分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者發生將導致台灣從中國

註⑧ 參見童振源，「中國對台政策：演變、特徵與變數」，於丁樹範編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞出版社，2002 年），頁 312~345。



出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其它必要措施，捍衛國家主權和領土完整。」所謂非和平方式，實際上即包括武力。

至於美國 2006「中華人民共和國軍力報告」中研判中共可能對台灣使用武力的情況包括：台灣正式宣布獨立、外國勢力介入台灣事務、台灣無限期拖延談判、台灣發展核武以及台灣內部發生動亂等情況。^{①⑨}

歸納起來，中共不論是在那類情況下對台灣使用武力，其國際法下的主張皆不脫離以下兩個層面：1.不論是為了結束內戰、平息內亂，或阻止「台獨」，武力方式係屬國家處理內部事務的合法權力；2.武力使用抵抗外國勢力的侵略或干涉也是國際法所允許自衛行為。

參、國際法「禁止使用武力」原則

傳統國際法並不禁止國家使用武力，甚至將發動戰爭視為一項合理之主權展現。直至歷經兩次世界大戰，有關禁止使用武力的原則才逐漸形成。隨著聯合國憲章的制訂與後續的國際實踐，該原則已被公認係具有「絕對規範」(*jus cogens* 或 *peremptory norm*) 地位之國際法原則。^{②⑩}

一、禁止武力原則之內容

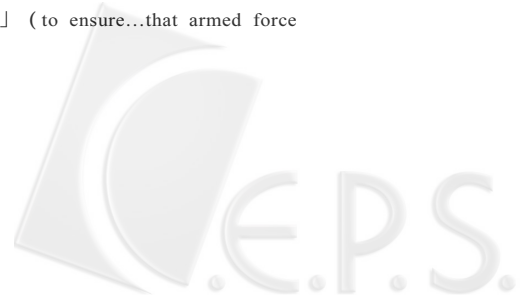
聯合國憲章第二條第四項規定：「各會員國在其國際關係上不得以威脅或使用武力，或與聯合國宗旨不符之任何其它方法，侵害任何國家之領土完整或政治獨立」(All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.)。簡言之，該條文所禁止的不僅包括武力使用 (use of force)，也包括武力威脅 (threat of force)。至於該條文中所指的武力 (force) 意義為何，至今仍有待釐清。一方面，從聯合國憲章起草之相關文獻中可窺出，第二條第四項的“force”原意並不僅限軍事性的「武力」(military or armed force)；^{②⑪}其它政治或經濟力量亦可能在規範在內。另一方面，若由憲章的序言和其它相關條款，以及聯合國的後續實踐一併觀之，則不難看出第二條第四項最主要應是針對武力方面之使用或威脅之約束，而且如此的約束是全面性 (comprehensive and all embracing) 的。只有在極少之情況下，一個國家才容許使用武力；並且這些例外情況，必須是為了國際社會的「共同利益」^{②⑫}，或基於習慣國際法下自衛權 (right of

註①⑨ Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2006*, <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2006/2006-pre-military-power.htm> .

註②⑩ 參見國際法院 1986 年 *Military and Paramilitary Activities (Nicaragua v. U.S.)* 案中相關法律意見，ICJ Reports (1986), pp. 4, 84-91。

註②⑪ 見 Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon Press, 1963), p. 362.

註②⑫ 憲章前言中指出，聯合國會員「保證除非為共同利益，不得使用武力」(to ensure...that armed force shall not be used, save in the common interest)。



self-defense) 的行使。

所謂為「公共利益」之保障而涉及武力使用的情況包括憲章第七章應付威脅、破壞和平及侵略行為之集體措施，特別是第四十四至四十七條集體軍事行動；另外也包括以武力進行之「人道干涉」(humanitarian intervention)。^②自衛權的行使，則見於聯合國憲章第五十一條之規定。該條文並未賦予國家新的權利，而是界定當會員國遭受「武力攻擊」(armed attack)時，憲章不得妨礙該會員國行使個別或集體自衛之固有權利，直到安理會為維持國際和平與安全而採取必要措施(Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security.)。1987年聯合國大會通過的禁止使用武力宣言(Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations)^③也重申此一原則。國際法院(International Court of Justice, 簡稱 ICJ)於1986年的尼加拉瓜 v. 美國一案判決中，對「武力攻擊」作了以下的解釋：

「武力攻擊不僅包括常規軍隊跨越國際邊境，亦包括一個國家派遣其它武裝團體或傭兵對另一國家進行如常規軍所發動的武力攻擊那樣嚴重程度的行動，或實質涉及如此的行動」(An armed attack must be understood as including not merely actions by regular armed forces across an international border, but also the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to (*inter alia*) an actual armed attack conducted by regular forces, or its substantive involvement therein.)。^④

同時，ICJ 還從武裝行動的規模及結果，將武裝攻擊與其它較輕微的武力使用或邊境騷擾(a frontier incident)加以區別。由此可見，ICJ 將自衛權的構成條件，作了非常嚴格的界定。

前述曾提及，聯合國憲章第二條第四項不僅禁止使用武力，也同時禁止武力方面之威脅(threat of force)。對於武力威脅之概念及法律性質，至今仍以英國國際法學家 Ian Brownlie 所提出的解釋較為明白，即：「武力威脅指一個政府明示或暗示將對不接受其所提出之特定要求之對象，訴諸武力。如果訴諸武力的情況缺乏合理的依據，則此種武力威脅本身即構成違法」(A threat of force in an express or implied promise by a government of a resort to force conditional on non-acceptance of certain demands of that government. If the promise is to resort to force in conditions in which no justification for the

註② 值得注意的是，雖然國際法容忍國家或集團對另一國家發生人權受到嚴重違害之情況時以武力進行人道干涉，但此並不表示國家有單方行使人道干涉的權利(right to humanitarian intervention)。所謂人道干涉權存在與否，仍有許多的爭議，參見 Thomas Franck, *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 135~191.

註③ *General Assembly Resolution, A/RES/42/22, November 18, 1987, Annex.*

註④ *Military and Paramilitary Activities (Nicaragua v. U.S.)* 案中相關法律意見, *ICJ Reports* (1986), p. 4, 93。



use of force exists, the threat itself is illegal.)。^⑥

ICJ 在 1996 年 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* 案的諮詢意見 (advisory opinion) 中更進一步強調武力威脅及武力使用兩者之相依性：「聯合國憲章第二條第四項中「威脅」或「使用」武力的概念是相互關聯的，亦即只要在某一案件中使用武力因任何理由構成違法行為，則威脅將使用武力也可能是違法的。簡言之，如果一個國家使用武力是合法的，則該國準備使用武力的主張也必須合乎憲章之規定」(The notion of “threat” and “use” of force under Article 2, paragraph 4, of the Charter stand together in the sense that if the use of force itself in a given case is illegal – for whatever reason – the threat to use such force will likewise be illegal. In short, if it is to be lawful, the declared readiness of a State to use force must be a use of force that is in conformity with the Charter.)。^⑦

由此可知，國際法對於武力威脅 (threat of force) 與使用武力 (use of force) 兩者之合法性的判定標準是一致的。至於何種行為構成武力威脅呢？國際法對此並無明確定義。有學者認為，武力威脅可由一國在邊境調度大批軍隊，或從事具體之軍事準備或其它活動中推斷出來 (may be implied by the massing of troops on the border or by other concrete military preparations or activities)。^⑧ 另據聯合國大會 1970 年通過的第 2625 號決議「關於國家間友好暨合作關係之國際法原則宣言」(Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations) ^⑨指出，一個國家有義務避免使用政治、經濟或別種方式脅迫 (coercion) 任何國家的政治獨立和領土完整。因此，假使某國為了迫使另一國在領土或主權方面向其屈服，而施以高度的政治及經濟壓力並伴隨將對後者出兵之意圖，則該國也有可能構成違反憲章下禁止武力威脅 (threat of force) 之規範。

二、禁止武力原則之適用對象

聯合國憲章第二條第四項直接規範的主體是國家，這同時包括聯合國所有會員國以及非會員國。但除此之外，國際實踐顯示禁止武力使用之習慣國際法原則的適用對象不只國家。本節現就對此作進一步的討論。

首先，在第二條第四項下，「國家」既是禁止武力使用原則規範之主體，同時亦是法律對武力攻擊或威脅的保護對象。然何謂此原則規範目的下之「國家」呢？一般公認在習慣國際法下，國家組成的要件為人民、固定領土、政府、獨立。但正如 James

註⑥ Brownlie, *Use of Force*, p. 364.

註⑦ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of July 8, 1996.

註⑧ 參見 Hilaire McCoubrey & Nigel D. White, *International Law and Armed Conflict* (Aldershot: Dartmouth Publishing, 1992), pp. 55~56.

註⑨ See Malcolm D. Evans, ed., *Blackstone's International Law Documents*, 3rd ed. (London, UK: Blackstone Press Ltd, 1996), p. 206.



Crawford 所說：「國家地位不僅為一件事實。它是一種法定的權利主張……這項權利主張成立與否在於相關事實和該主張是否受到爭議。」(Statehood is not simply a factual situation. It is a legally circumscribed claim of right...Whether that claim of right is justified as such depends both on the facts and on whether it is disputed.)。^⑩

也就是說，在「國家」法律地位認定的問題上，會同時被客觀及主觀因素所影響。尤其當一個政治實體的國家主張受到某些國際成員挑戰時，其它成員的態度對該項主張能否成立，就顯得很重要。例如，梵諦岡城國（The Vatican City）在特殊的歷史背景下產生，其國家屬性曾遭受質疑，^⑪但由於國際社會的普遍承認，使梵諦岡得以享有國際法下國家的完整法律地位。反之，馬其頓共和國於 1991 年 9 月宣布脫離前南斯拉夫社會主義聯邦共和國（Social Federal Republic of Yugoslavia）以後，雖符合國際法下國家存在之客觀要件，卻遲至 1993 年初才獲得國際社會成員的廣泛承認。直至 1993 年 4 月成為聯合國會員以前的過渡期間，馬其頓確實的國際地位，曾發生一些爭議。^⑫

除國家之外，禁止武力使用原則似乎也不排除適用於其它對象之可能性。如 Ian Brownlie 便指出，事實存在的實體（*de facto* entities）可能成為侵略行為的發動者（authors of aggression）。^⑬受特殊國際管轄之領土（territories under special international regimes）、租界地（leased territories）、保護國（protectorates）、共同管轄地（condominia）或託管地（trust territories）等則應免於國家之武力攻擊或威脅，特別是當該國家企圖利用武力改變這些領土之國際地位的時候。^⑭除此之外，在民族自決之習慣國際法原則下，國家不得以武力方式壓制殖民地或受外力統治領土上的人民行使自決權，已成為公認的規範；同時這些人民與統治國間之武力衝突亦不再被視為純粹內政問題（purely internal matter）。^⑮其它還有主張國際法禁止使用武力原則用於國

註 ⑩ James Crawford, *Creation of States in International Law*, 2nd ed. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2006), p. 61.

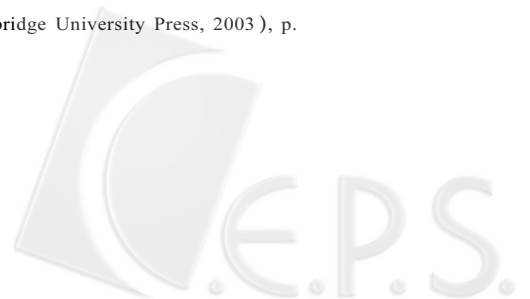
註 ⑪ 有關梵諦岡之特殊地位，請參見 Crawford, *Creation of States*, pp. 221~233.

註 ⑫ Matthew Craven, "What's in a Name? The Former Yugoslav Republic of Macedonia and Issues of Statehood," *Australia Yearbook of International Law*, Vol. 16 (1995), p. 209.

註 ⑬ Brownlie, *Use of Force*, pp. 379~380.

註 ⑭ *Ibid.*, pp. 380~381.

註 ⑮ 例如，「1949 年 8 月 12 日日內瓦公約關於保護國際性武裝衝突受難者附加第一議定書」第一條第四項，將反殖民等民族自決戰爭納入該公約之「國際衝突」的適用範圍內。請見 Adam Roberts and Richard Guelff, eds., *Documents on the Law of War*, 3rd ed. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2000), p. 422. 國際法學者對於憲章第 2 條第 4 款以及第 51 條之規範是否類比「國家」直接適用於殖民地或受外力統治下人民有不同的解釋。如 Antonio Cassese 持肯定意見，Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reprisal* (New York; Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 194~197；Malcolm N. Shaw 則認為對於此類關係之規範應根據民族自決權之原則範圍內作嚴謹的詮釋。僅直接引用第 2 條第 4 款及第 51 條，而主張尋求自決的人民享有與國家在習慣國際法下的自衛權似乎有些牽強，Malcolm N. Shaw, *International Law*, 5th ed. (Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003), p. 797. 筆者認為，以上兩種看法實質上差異不大。



家的規範，也適用於事實上行使穩定統治的政治實體（*stabilized de facto regime*）者。^{③⑥}若從衝突本身的性質來看，則有論者指出反殖民之武裝衝突、被國際界線（*international demarcation line*）區隔或已長期事實上如兩個國家般存在之政治實體間的衝突，或該類實體與國家間的衝突等，理論上不屬於國際法下「內戰」（*civil war*）或「非國際武裝衝突」（*an armed conflict not of an international character*）^{③⑦}的範圍，而可以是具有國際化（*internationalized*）性質的衝突。^{③⑧}這些例子說明禁止使用武力原則不再僅限於規範傳統以國家為主體、狹義的「國際關係」而已。鑒於不少論者主張台灣是一個事實存在的特殊政治實體，^{③⑨}本文接下來有必要就禁止使用武力原則適用於事實實體（*de facto entity*）相關之學說與實踐，作進一步的檢析。

三、禁止使用武力原則對「事實實體」之適用

「事實實體」（*De facto regime or de facto entity*）之概念，最早於1960年代左右之德國學者所提出，主要目的在為西德建立一套合理的法律論述，使其一方面得以維持其代表整個德意志民族的法律主張，另一方面可接受二次大戰後德國分裂為德意志聯邦共和國（西德）與德意志民主共和國（東德）兩個互不隸屬之獨立政治實體的事實，同時又不構成對東德國家地位的法律承認。^{④⑩}事實實體具有某些共同的特點，如均在某一領土範圍內行使相當時間的穩定統治，但其國家地位因某種因素未能獲得國際社會的普遍承認。^{④⑪}事實實體無法被歸類於任何既有的國際主體類別，如國家或交戰團體（*belligerents*），且因為它們往往是因內戰或某種國際協議下產生的，使它們在國際法下的法律地位及人格通常具有過渡性質（雖然此過渡期可能維持一段相當長的時間）。因此，事實實體被視為一種國際法下特殊的國際法人。此類實體的存在，強化「國家地位」（*statehood*）與「國際法人」（*international legal person*）在現代國際法下為不同法律概念的事實。某一政治實體即使未具備正常的國家地位，仍可能享有國際法人格在其本身行為，或與其它國際法主體的關係中，受到國際法的規範與保障。

在國際實踐中，不乏聯合國對事實實體對其它國家所發動的武力行為給予譴責，甚至授權會員國採取集體行動的情況。如1950年韓戰爆發時，聯合國對尚未受到國際社會普遍承認的北韓與中共的反應，即為著名的例子。第二次世界大戰結束後，聯合

註③⑥ 參見 Jochen ABR. Frowein, "De Facto Regime," *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1 (1992), pp. 966~968, 以及本文下一節的討論。

註③⑦ 參見 Sydney Dawson Bailey, *How War Ends: The United Nations and the Termination of Armed Conflict, 1946-1964* (Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1982), Vol. 1, p. 20, especially footnote 12.

註③⑧ 例如，1949年8月12日日內瓦附加議定書，關於保護國際性武裝衝突受難者（1977年第一議定書）第一條將民族自決之武裝衝突包括在「國際性衝突」的定義中。

註③⑨ 見本文前言部份。

註④⑩ 有關此一主張產生之相關歷史背景簡介，參見 Bruno Simma, "Legal Aspects of Intra- (East-West) German Relations," *Chinese Yearbook of International Law and Affairs* (1984), pp. 149~153。

註④⑪ Frowein, "De Facto Regime," p. 966.



國大會於 1948 年宣布南韓政府為獨立後之韓國的唯一合法政府，同時也承認韓國分裂的情況持續存在。^④聯大的宣示使南韓政府隨即獲得廣泛的國際承認。反之，由蘇聯扶持成立的北韓，在美、蘇兩大陣營對峙的冷戰氣氛下，僅為共產集團及極少數其它國家所承認。James Crawford 認為 1950 年前後的北韓是一個試圖由韓國分離出來，但尚未完成獨立的一個事實政權 (A *de facto* regime attempting to secede from the territorial sovereignty but which had not at that stage established effective independence)。^⑤然而，當 1950 年 6 月北韓出兵攻擊南韓時，聯合國安理會仍決議北韓對南韓的武力攻擊 (armed attack) 構成對和平的破壞，並呼籲會員國協助南韓自衛與恢復國際和平與安全。^⑥另外，聯合國大會也在 1951 年通過第 498 (V) 號決議，譴責介入韓戰的「中華人民共和國」對南韓的侵略 (aggression)，^⑦又進一步針對中共及北韓提出制裁的建議。^⑧此反映出國際社會認為事實實體應受到禁止使用武力原則之約束。學界在此方面的看法與國際實踐一致，如義大利國際法學家 Antonio Cassese 即指出：「任何被賦予國際人格的實體皆應避免使用武力」。^⑨

既然「事實存在實體」應受國際法「禁止武力原則」之拘束，反過來是否也受到此項原則的保障呢？

雖然禁止使用武力之國際法規範，最主要在避免國家跨越國際疆界 (international boundaries)，以武力攻擊其它國家，如 1970 年聯合國大會「關於國家間友好暨合作關係之國際法原則宣言」^⑩中指出：「每一國家有義務避免以武力威脅或侵犯其它國家的國際疆界，或以武力方式解決包括領土糾紛與國家間邊界問題」(Every State has the duty to refrain from the threat or use of force to violate the existing international boundaries of another State or as a means of solving international disputes, including territorial disputes and problems concerning frontiers of States.)。然從相關實踐及論述中，可看出在全面禁止武力的精神下，國際社會對「國際疆界」的意涵，係傾向作較廣義之解釋的。

例如，聯合國秘書處在 1983 年所提出的一項法律意見中，即提到參與 1970 年宣言制訂過程的各國，雖對「國際疆界」之定義有不同的意見，卻多強調一個重點，即禁止武力原則之目的在保護所有國際疆界，包括法律上可能有爭議的事實疆界 (boundaries of a *de facto* character)。也就是說，禁止武力原則的適用，是根據某一國際疆界存在的事實，而與該疆界確實之法律地位或當事者的承認 (recognition) 無關。該項意見中明白指出：

禁止武力使用全面性的規範，以及某一疆界的地位或承認……為兩個不

註④ G.A. Res. 195 (III) of 12 December 1948.

註⑤ Crawford, *Creation of States*, p. 469.

註⑥ 請見安理會 1950 年通之第 82、83 及 84 號決議。

註⑦ G.A. Res. 498 (V), U.N. GAOR, 5th Sess., Supp. No. 20A, at 8, U.N. Doc. A/1779 (1951).

註⑧ G.A. Res. 500 (V) of 18 May 1950.

註⑨ Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, p. 198.

註⑩ G.A. Res. 2625 (XXV), Annex.



同的問題，應分開處理。疆界的承認是一項高度政治性而且複雜的法律問題……為確保疆界不可侵犯的原則，這類主張應予以避免 (The all-embracing nature of the non-use of force principle, and... the issue of the status of a particular boundary or the recognition there of... are separate issues and should be dealt with separately. Recognition of boundaries is a highly political and legally complex issue... Expression of this nature should be avoided if the value of the principle of inviolability of boundaries is to be preserved.)。④

又如聯合國大會 1974 年通過的「侵略定義」(Definition of Aggression) 之決議中，也附帶說明該項定義所指的「國家」(State)，與承認或某個國家是否為聯合國會員等問題不相抵觸 (In this Definition the term “State”...[i]s used without prejudice to questions of recognition or to whether a State is a Member of the United Nations.)。⑤

由此推斷，在國際法禁止使用武力的原則下，當事者個別對於某一界線是否為「國際疆界」的主觀認定，並不足以決定該界線的法律性質。特別當當事者間，對某一界線的地位或彼此關係之法律定位產生爭議的時候，有關該界線是否為禁止使用武力原則適用目的下所涵蓋的國際性疆界，則須考慮其它因素，包括當事者的國際地位、國際社會的態度等。例如，當某一國家對一政治實體之全部領土主張主權，並以武力方式侵犯該實體時，被侵犯之實體若已獲得國際社會公認具有國家之地位，如已成為聯合國會員，則對該實體使用武力的國家，將違反禁止使用武力之國際法規範。因此，1990 年夏天伊拉克以科威特為其固有領土⑥為由向科威特出兵，立刻遭到聯合國安理會決議之譴責⑦以及制裁。⑧

西方學者似乎也傾向 1970 年宣言中對於禁止武力使用原則下所指的「國際疆界」不限於國家間疆界之看法：⑨一般認為國際法下的「疆界」係指是區別主權國家間，或「具有國際地位之其它實體」間領土管轄範圍的一條界線 (a line which determines the limit of the territorial sphere of jurisdiction of States or other entities having an international status)。⑩對於國家法律地位有爭議，但已穩定行使有效統治一段時間的政治實體，不少學者包括 Bruno Simma、⑪ Jochen ARB. Frowein ⑫等人主張國際法應比照國家，保障該實體的領土完整與政治獨立，其中又以 Christian Hillgruber 的看法較為嚴格。⑬

註④ U.N. Juridical Yearbook (1983), 166, U.N. Doc. ST/LEG/SER.C/21.

註⑤ G.A. Res. 3314 (XXIX) of 14 December 1974, Annex.

註⑥ 有關伊拉克對科威特主張之主權，參見 Rosalyn Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations* (London: Oxford University Press, 1963), pp. 19-20。

註⑦ SC Res. 660 of 2 August 1990.

註⑧ SC Res. 661 of 6 August 1991.

註⑨ Crawford, *Creation of States*, p. 450.

註⑩ Michael Bothe, “Boundaries” in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 10 (1992), pp. 443-449.

註⑪ Simma, “Legal Aspects,” p. 152 以及該文註釋 19 所引述之學者。

註⑫ Frowein, “De Facto Regime,” p. 966.

註⑬ Christian Hillgruber, “The Admission of New States to the International Community,” *European Journal of International Law*, Vol. 9 (1998), pp. 491-509.



Hillgruber 認為事實存在的政治實體並非僅因其存在的事實而自動受到禁止武力原則的保護，而是鑒於以下任一種情況：（一）某一事實存在的實體，至少被國際社會公認具有某程度上獨立的國際法人格，即有能力單獨行使權利與義務，並負起國際責任，則這樣的實體，即使未具備如國家具體且完整法律地位，仍被視為享有個別的國際地位，而受到國際法禁止武力原則的保障；或者（二）聯合國透過憲章第七章之程序，斷定某一國家對其所不承認的實體之武力行為，構成威脅或破壞國際和平與安全的情勢或衝突。

本文贊同上述具有個別（*separate*）國際法人格之事實實體應如同國家般，受到禁止武力使用原則的規範和保障的學說，理由是如此主張一方面符合禁止武力原則在發展過程中對「國際疆界」概念採用較寬廣的解釋，以達到此項原則對國際和平給予最大保障之目的的國際社會主流意見及實踐；另一方面符合「有效原則」（*principle of effectiveness*），^⑤將具有獨立行使對外關係並負擔國際責任等能力之事實實體納入國際法體系，以避免國際秩序出現缺口，影響到法之穩定發展，必要且務實的作法。就如有學者曾言：「一個不受其它主權實體管轄之實體與其它主權實體間的關係，必然受國際法之規範，因為沒有其它的法律體系得以適用之」（[T]he relations of any community, which is not itself subject to the authority of any particular other organized community, with other sovereign communities as such must necessarily be governed by international law; there is no other legal system which can apply.）^⑥不過有必要補充的是，在實踐上，存在於兩個互不承認的政治實體間之分界，是否具有武力使用原則下「國際疆界」之法律地位，往往決定於下列兩種情況：1.當事的政治實體間是否達成協議，接受彼此個別的國際人格，且將武力使用之相關國際法原則適用於彼此的關係；或者，2.國際社會對存在於當事實體間之疆界是否具有國際性質，給予明確的認定。第一種情況可舉1972年兩德關係基礎條約（*Treaty on the Basis of Intra-German Relations*）與1972年南北韓國家統一基本原則公報（*Joint Communiqué on the Basic Principle of National Unity*）為例；後者相關例子包括國際社會對伊拉克攻打科威特之反應。

事實實體的產生，有時是由內戰、革命或分離運動（*secession*）中而產生的。這些原本是屬於國家主權範圍內之事務，但是不表示因這些情況而產生的團體不可能取得任何國際地位，也不表示主張主權的國家使用武力的權利，得以完全不受限制。一種情況是在傳統國際法下，具相當規模與組織的內戰團體即可能取得交戰團體（*belligerents*）或叛亂團體（*insurgents*）的地位，而享有戰爭法下部份的權利與義務；或被國際社會其它成員承認為事實政權（*de facto authority*），而使該團體與承認國

註⑤ 「有效原則」為國際法之重要原則，特別對於國家、政府或交戰團體等地位或新情勢的承認，或領土取得之認定等問題上，基本上應依據有效統治或佔有的事實。有關此一原則對不同類型政治實體之適用較深入的分析，請參見張麟徵，「務實外交—政策與理論之解析」，*問題與研究*，第29卷第12期（1990年9月），頁62~77中之頁69~72。

註⑥ Finn Seyersted, "International Personality of International Organizations: Do Their Capacities Really Depend upon Their Constitutions?" *Indian Journal of International Law*, Vol.4 (1964), p. 42.



間得相互行使類似政府或國家間的權利與義務。^{⑥1}除此之外，現代國際實踐中不乏國際社會介入國內衝突，對當事的主權國家與團體進行必要之約束的事例。例如1991年9月，正當前南斯拉夫蘇維埃聯邦（簡稱前南斯拉夫）仍處於內戰之際，^{⑥2}聯合國安理會一致通過713號決議，^{⑥3}表達對前南斯拉夫內戰情勢的延續將構成對國際和平與安全之憂慮，並決定將不接受南斯拉夫內部任何以暴力（violence）方式所造成的領土取得或變更。該決議呼籲各方以和平方式解決爭端，並決定對前南斯拉夫實施全面的武器禁運。713號決議之意義重大。因為在安理會通過該項決議時，多數國家仍視前南斯拉夫的情況為一國內衝突（internal conflict）。^{⑥4}從一種角度來看，安理會將禁止以武力方式改變領土現狀的國際法原則沿用於前南斯拉夫內戰，似乎僅是一項例外。但就另一角度觀之，前南斯拉夫當時實已陷入分崩離析、逐漸解體（dissolution）的局面。該聯邦的六個原始組成共和國中，有四個已相繼通過公投宣布獨立，而聯邦政府試圖以武力鎮壓以扭轉情勢的結果，導致境內嚴重的人道危機，並波及整個巴爾幹半島。國際社會擔心前南斯拉夫危機的持續將危及區域和平與安全，乃拒絕接受武力改變前南斯拉夫內戰前各組成共和國行政疆界之現狀，以防止情勢繼續惡化。此顯示當國際社會認為某一國內衝突可能或已經對國際和平與安全構成威脅或破壞時，不排除透過適當程序對該衝突採取必要措施的可能性。在這種情況下，原本的國內衝突不再僅為國家主權範圍之內的問題，而成為「國際得以關切的事項」（a matter of international concern）。如此一來，即使當事國仍堅持主權，但其行為，包括武力的使用，將因國際社會的態度而受到某種程度的管制。類似的例子還有安理會在1998年時，先通過1160號決議^{⑥5}譴責前南斯拉夫警察以過度的武裝鎮壓科索伏（Kosovo）地區平民與和平示威行動；之後又通過1199號決議^{⑥6}，除嚴重關切塞維亞（Serbia）警察及前南斯拉夫軍隊持續地對科索伏過度地使用武力、造成嚴重的難民潮和人道危機外，並認定科索伏情勢的惡化對歐洲地區的和平與安全形成威脅，決定要求前南斯拉夫政府與科索伏游擊軍立即停火並展開對話，以解決人道危機。

綜合以上之討論，有關國際法禁止使用武力原則對於事實實體的適用，大致可歸納出以下幾點趨勢：1.從禁止使用武力原則之目的與發展過程來看，此原則理論上亦可適用於具有某種程度獨立國際法律人格的事實實體；2.禁止武力原則所適用的「國際疆界」不僅涵蓋兩個以上國家間之疆界，也可能涵蓋國家與事實實體，或兩個事實實體間之界線；3.國際社會多數成員的態度，對於某事實實體是否具有個別的國際法

註⑥1 參見 Robert Jennings and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International Law*, 9th ed. Vol. 1 (London and New York: Longman, 1996), pp. 164-169.

註⑥2 當時國際社會普遍認為前南斯拉夫之情勢為內戰，參見 Peter Randan, *The Break-up of Yugoslavia and International Law* (London and New York: Routledge, 2005), pp. 160-163.

註⑥3 SC Res. 713 of 25 September 1991.

註⑥4 參見 Marc Weller, "The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia," *American Journal of International Law*, Vol. 86 (1992), p. 580.

註⑥5 SC Res. 1160 of 31 March 1998.

註⑥6 SC Res. 1199 of 23 September 1998.



人地位，而應受到禁止武力原則的保障，具有重要的證據價值 (evidential value)；4.實踐上，當事的政治實體間對於彼此之疆界所作的任何規範性的協議，或者國際社會對於當事者關係定位之認定，將影響國際法禁止武力使用原則之適用；5.當某一國家對一事實實體主張主權，而國際社會尚未普遍承認該實體具有個別的國際地位時，如果國際社會認為主張主權的國家與該實體之衝突可能威脅或破壞和平與安全，則當事國與實體間之關係雖不必然變成一種「國際關係」，但當事國使用武力的主動權與程度，卻可能受到國際社會集體態度的制約。

肆、中共對台使用武力之適法性分析與結論

台海兩岸關係因其糾結的歷史背景，造成當事者雙方對台灣國際地位與兩岸關係之法律定位看法上之爭議，也使得禁止武力使用原則是否適用在兩岸關係上，成為一個複雜的問題。在前面的討論中，本文歸納出國際法禁止武力使用原則，不僅適用於國家，也可適用於某些事實實體之初步結論。本節將從有關台灣國際地位及兩岸關係定位相關的歷史發展及國際實踐著眼，來檢示禁止武力使用原則是否適用於兩岸關係的問題。

1949 年中共在中國內戰中取得對大陸地區的統治後，於 10 月 1 日宣布成立「中華人民共和國」，並主張繼承原國民黨政府作為代表中國唯一合法政府以及後者管理之中國全部領土、人民和財產，包括台、澎、金馬地區在內。1950 年代開始，部份國家已承認中共法律上代表中國的政府地位；其中包括少數西方國家，如英國、瑞典也基於中共政權已有效控制絕大部份中國領土的事實而承認中共的政府地位。^⑦另一方面，退守台灣的國民政府仍以代表「中華民國」的名義，繼續與許多國家維持外交關係，並在聯合國代表「中國」。1971 年聯合國大會通過 2758 號決議，^⑧決定中國代表權由中華人民共和國取代。雖然聯合國對於代表權之決議，是否構成該組織對某一實體法律地位的集體承認在理論上有些爭議，但實踐上則反映出會員國在相關問題上的態度。因此，2758 號決議通過以後，許多國家轉而承認中共政權並與中華民國斷絕或中止外交關係。這使得台灣的國際法地位產生問題。

從兩岸關係的內在層面來看，1949 年以後中共並未在內戰中贏得完全的勝利。中華民國政府在台、澎、金、馬地區仍行使有效統治，且在憲法上獨立於中華人民共和國。另外，兩岸自 1978 年以後雖有停火的事實，但法律上至今仍未正式結束敵對關係。^⑨因此，從此一層面來看，兩岸仍持續在 1949 年以來的分裂狀態中。

從兩岸關係的外在層面來看，則中華民國的國際地位似乎出現了一些變化；這些

註 ⑦ 如英國、瑞典於 1950 年致中共的承認聲明，於中華民國外交部新聞司，**中國與各國建交聯合公報彙編**（台北：外交部，1999 年元月），頁 45、58。

註 ⑧ G. A. Res. 2758, UN GAOR, 26th Sess., Supp. No. 29, at 2, UN Doc. A/8249 (1971).

註 ⑨ 雖然台灣方面於 1990 年初曾片面宣布解除敵對關係，但中共似乎認為兩岸仍處於內戰情勢，因此在雙方意思不一致且未簽訂和平協定的情況下，兩岸敵對狀態可說並未正式結束。



變化對於兩岸關係之法律定位，特別是有關禁止武力使用國際法規範適用的解釋上，產生一些影響。

1971年以後，由於海峽兩岸皆繼續主張對全中國領土的法律主權，以及聯合國大會2758號決議的影響，中華民國在國際關係中逐漸喪失中國唯一合法政府的地位。但另一方面，雖然中共堅持統治台灣的政權為中國的地方政府，但實踐上卻顯示國際社會多數成員將台灣視為一個具有國際法下獨立行為能力的主體。首先，1972年以後仍有國家陸續與中華民國「恢復」(resume)或者「建立」(establish)外交關係^⑩。至2006年8月止，全世界尚有24個國家與中華民國維持正式關係。這些國家因中共不接受與承認中華民國的國家建立外交關係而同時與中華人民共和國建交。然而，這些國家與中華人民共和國基於同為聯合國會員之事實，其相互關係無疑是聯合國憲章下所規範的國際關係。單就此點來看，這些國家與中華民國和中華人民共和國之個別關係，皆屬於國際法下國家間之關係。

至於其它已承認中共為代表中國的政府，且原則上或因接受「一個中國」原則，或基於自身政治利益的考量而不承認中華民國之國家地位的國家中，多半肯定在台灣之中華民國有效存在的事實，以及其有別於中華人民共和國之國際法人格。例如美國雖於1979年元月開始承認中共為「中國唯一合法政府」，但亦制訂**台灣關係法**(*Taiwan Relations Act*)^⑪作為繼續維持美國和台灣雙邊關係的法律基礎。在**台灣關係法**的框架下，美國將台灣視為一個具有國家或政府屬性的政治實體。如該法第4條中規定，當美國法律中提及外國、外國政府或類似實體或與之有關之時，應包括臺灣在內，而且這些法律應對臺灣適用；台灣在美國法院的訴訟能力不因缺乏外交關係而受到任何影響；繼續承認美國與中華民國(台灣)至1978年底為止仍有效的所有條約或國際協定的法律效力等。除美國之外，其它國家如英國也制訂類似，但內容較不完整的國內法律，將台灣比照國家對待。^⑫

中華民國與包括美國在內許多無邦交國家維持非正式或半官方的實質關係。根據統計，目前台灣在59個國家設有辦事處，而至2005年為止此59國中在台灣設有辦事處者共有48個。^⑬這些館處雖無正式使節的地位，但實際上則擔負一般使領館部份的功能，如發放護照、簽證等。其它國際實體如歐盟，也於2003年3月在台灣設立代表處。歐盟在成立代表處的相關背景說明中，^⑭提到歐盟遵循「一個中國」的原則，故與台灣沒有正式外交關係；但同時，歐盟視台灣為一個獨立的經濟體(The EU treats Taiwan as a separate economic and commercial entity)，並在此基礎上，強烈支持台灣以「獨立關稅領域」之名義加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)。

註⑩ 1972~1978年有3個國家，1978~1986年有7個，1987~1992年有9個，中華民國外交部，**對外關係與外交行政**(台北：外交部，2003年)，頁233。

註⑪ *Taiwan Relations Act*, Public Law 96-8, 96th Congress; 22 U.S.C. § 3303 (1994).

註⑫ *Foreign Corporations Act* 1991 (UK), cited in Crawford, *Creation of States* (2006), pp. 202~203.

註⑬ See *Taiwan Yearbook* 2005, <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/>.

註⑭ "European Commission establishes European Economic and Trade Office in Taiwan," IP/03/347 - Brussels, March 10, 2003, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/taiwan/intro/ip03_347.htm.



除設立代表處之外，中華民國與許多無邦交國家簽訂各類協定，其中不乏涉及主權管轄，故通常屬於政府間條約範圍之議題。例如，台灣與歐洲各國至今共簽訂 100 多項協約，其中包括 2001 年間與荷蘭、瑞士兩國避免雙重課稅與防止逃漏稅之協定；^⑤ 2000 年與英國相互承認智慧財產權及與荷蘭互相承認專利權等協定等。^⑥ 除此之外，台灣以「漁業實體」(Fishing Entity) 的身份，參與國際或區域漁業保育相關的條約機制，^⑦ 且在世界貿易組織 (WTO) 和亞洲銀行 (Asia Development Bank) 等重要國際組織，與中共同為正式會員。在簽訂這些雙邊協定或參與國際組織的過程中，從未有任何一個國家或組織認為台灣在行使締約權前須經過中共的同意，^⑧ 或認為中華人民共和國應為台灣擔負國際責任。

從上述的實踐中可看出，雖然在台灣的中華民國是否享有國際法下完整的國家地位受到爭議，但國際社會中普遍接受其作為一個具備獨立國際法人格的政治實體，則為不爭的事實；至於其與其它國際法主體交往的程度，則視實際情況（如是否被承認為國家）而定。從此這點來看，台灣應是國際法禁止武力使用原則所涵蓋的事實實體。然而在兩岸關係上，由於中共始終堅持台灣不過是其所代表之中國的地方政府，故必要時對台灣使用武力乃合法的主權行為，這使得兩岸間是否存在一個具有國際性質的疆界，而使中共對台灣的行動需受到國際法之規範，成為另一個必須釐清的問題。

James Crawford 在其改版後的國際法中國家的產生 (*The Creation of States in International Law*) 一書中提到：「在任何情況下，[中共]企圖以非和平方式解決台灣問題必然構成聯合國憲章第三十三條下『可能危害國際和平與安全』的情況……以武力方式壓制[台灣]2 千 300 萬人民絕不是符合憲章的行為。就此層面而言，兩岸間的界線必然是武力規範意涵下的疆界。」(In any case, attempts to solve the problem of Taiwan otherwise than by peaceful means must now constitute a situation “likely to endanger the maintenance of international peace and security under Article 33 of the Charter...the suppression by force of 23 million people cannot be consistent with the Charter. To that extent there must be a cross-Strait boundary for the purpose of the use of force.) ^⑨

對照學者的意見，國際社會主要成員的態度則顯得較模糊。例如，歐盟對解決兩岸問題所採取的立場是在「一個中國」的原則下：

註⑤ *The Republic of China—Taiwan Yearbook 2002*, <http://www.roc-taiwan.org/taiwan/5-gp/yearbook/2002/chpt09-3.htm>.

註⑥ *The Republic of China—Taiwan Yearbook 2001*, <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/eu/2-1.htm>.

註⑦ 參見宋燕輝，「駁斥中共反對台灣參與『世界衛生組織』的官方說法」，<http://www.csil.org.tw/bbs/920630.htm>.

註⑧ 雖然在有些過程中因中共政治壓力下，曾發生相關組織或其成員被迫作出妥協行為的情況，如中共堅持台灣必須在中國之後加入世貿組織。

註⑨ Crawford, *Creation of States* (2006), pp. 220~221. 持類似主張的還包括 Jonathan I. Charney and J.R.V. Prescott, “Resolving Cross-Strait Relations between China and Taiwan,” *American Journal of International Law*, Vol. 94 (Jul., 2000), pp. 471, 476~477.



歐盟支持台灣和中國大陸以和平方式，透過建設性的對話解決彼此在主權問題上的歧見。歐盟拒絕兩岸任何使用武力或武力威脅之行爲，並堅持北京和台北只能在雙方都能接受的基礎上，作出任何安排 (It supports the resolution of differences over sovereignty between Taiwan and mainland China by peaceful means, through constructive dialogue. It rejects the use of force as well as the threat of force between the two sides, and insists that any arrangement between Beijing and Taipei can only be achieved on a mutually acceptable basis.)。⑧

美國的立場基本上則依據 1979 年的台灣關係法第 2 條中宣示的政策，其中，第 3 項明示美國決定與中華人民共和國建交係建立在台灣的未來將以和平方式決定的期望之上 (to make clear that the United States decision to establish diplomatic relations with the People's Republic of China rests upon the expectation that the future of Taiwan will be determined by peaceful means)。第 2 項宣告西太平洋地區的穩定與安全不僅符合美國政治、經濟及安全利益，也是國際關切的事項 (to declare that peace and stability in the area are in the political, security, and economic interests of the United States, and are matters of international concern)；因此，第 4 項規定美國視任何試圖決定台灣前途之非和平手段，包括杯葛或禁運，為構成對西太平洋地區和平與安全的威脅以及美國的嚴重關切 (to consider any effort to determine the future of Taiwan by other than peaceful means, including by boycotts and embargoes, a threat to the peace and security of the Western Pacific area and of grave concern to the United States.) 此外，美國雖然反對以武力方式解決兩岸問題，但也再三強調不支持任何可能改變台灣或兩岸現狀的單方行動。更重要的是，美國認為台灣問題是台灣海峽兩岸中國人須共同解決的事務。

聯合國前秘書長布托·布托斯蓋里 (Boutros Boutros-Ghali) 於 1996 年中共在台灣附近的海域進行軍事演習時表示：「台灣問題……固然依聯合國大會 2758 號決議是一項中國國內的事務，⑨本人仍要提醒中國將只以和平方式解決此一問題長期而堅定的立場。」([T]he issue of Taiwan... is of course an internal one, on which the General Assembly ruled unequivocally in Resolution 2758 (XXVI). In this context the Secretary-General notes China's firm and long-standing position that this issue will be resolved solely by peaceful means.) ⑩

以上所舉之例子雖反映出主要國際成員反對兩岸以武力解決衝突的態度，但此一態度似乎多半是出於對區域或國際和平與安全的考量，而並未對中共以武力方式對付台灣的適法性作任何判斷。在這樣的情況下，似乎難以就此推斷兩岸間確實存在一條國際社會成員所公認受禁止武力原則保障的國際性疆界，而使中共對台灣的行為必須

註 ⑧ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/taiwan/intro/index.htm

註 ⑨ 聯大 2758 號決議之內容並未表示中國代表權問題是一項國內事務，但聯合國組織之後的實踐中似乎採用了這樣的解釋。

註 ⑩ SG/SM/5919, March 8, 1996; reprinted in *Chinese Yearbook of International Law and Affairs* (1995-1996), p. 38.



受到相關國際法規範之拘束。除此之外，雖然若中共以武力方式對付台灣，勢必引起國際社會的嚴重關切，但中共仗著多數國家遵守「一個中國」政策與其在安理會否決權之優勢，無疑將阻止聯合國對其行為作出威脅或破壞國際和平與安全之決議。這些因素，使得縱使台灣作為一個事實實體，應受國際法禁止武力使用原則的規範與保障，但從實踐上來檢驗，禁止武力原則的國際法規範是否適用於兩岸關係特殊的情況，仍充滿不確定性。換言之，一旦台灣若受到中共的武力攻擊而要求國際社會其它成員協助進行自衛（self-defense），^③屆時國際社會反應如何，或是否會提供協助，恐怕還得視國際政治當時的狀況而定了。

因此，在仍缺乏國際社會明確而強有力的支持之情況下，台灣不應對一旦中共使用武力，國際社會將對台灣給予法律及道德上的支持過度樂觀，而應亟思如何與中共協議結束敵對狀態，進而建構一個以和平為基礎之兩岸關係。此不僅有利於兩岸人民的福祉，更符合國際社會維持和平與安全的共同利益。

* * *

（收件：95年5月22日，接受：95年12月6日；責任校對者：莊家梅）

註③ 楊永明教授主張台灣作為一個主權國家，享有國際法下的自衛權，見楊永明，*國際安全與國際法*，頁45。



Non-Use of Force Principle under International Law and the Cross-Strait Relations

Hsiu-An Hsiao

Assistant Research Fellow
Institute of International Relations
National Chengchi University

Abstract

The stand-off across the Taiwan Strait has, since 1949, continued to divide the People's Republic of China (PRC) and the Republic of China (Taiwan). The PRC still insists that the Cross-Strait situation is an internal affair of China, and thus it upholds the position that using force against Taiwan is a legitimate exercise of sovereignty under international law. This article argues that, based on relevant practices, non-use of force as a principle under customary international law applies not only to States, but also to other subjects of international law, including "de facto entities." Although Taiwan's statehood is under controversy, it nevertheless qualifies as a "de facto entity" governed and protected by international law. That being said, the application of the non-use of force principle to Cross-Strait relations remains uncertain, since the international community has not taken a clear position on whether PRC's use force against Taiwan constitutes a violation of the principle. Therefore, Taiwan on its own interest, should actively seek ways to end hostilities and to create a framework of peace with the PRC.

Keywords: non-use of force principle; Cross-Strait relations; international law; international legal personality; de facto entity; international legal status of Taiwan



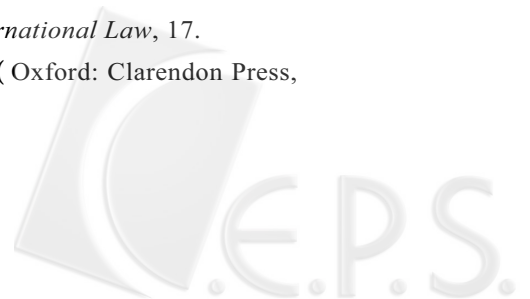
參考文獻

- 中華民國外交部新聞司，**中國與各國建交聯合公報彙編**（台北：外交部，1999 年元月）。
- 中華民國外交部，**對外關係與外交行政**（台北：外交部，2003 年）。
- 丘宏達，**現代國際法**，修訂二版（台北：三民，2006 年）。
- 李子文，「一九七一年後台灣的國際法地位」，**月旦法學雜誌**，第 9 期（1996 年 6 月），頁 31~42。
- 李兆杰、饒戈平合著，「一個中國原則與國際法」，**當代中國研究**，第四期（總第 71 期）（2000 年），<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=000407&total=71>。
- 宋燕輝，「駁斥中共反對台灣參與『世界衛生組織』的官方說法」，<http://www.csil.org.tw/bbs/920630.htm>。
- 張五岳、張仕賢，「中華民國的大陸政策」，張五岳主編，**兩岸關係**（台北：新文京，2003 年），頁 59。
- 張麟徵，「務實外交—政策與理論之解析」，**問題與研究**，第 29 卷第 12 期（1990 年 9 月），頁 62~77。
- 翁明賢，「兩岸軍力比較與台灣因應之道」，張五岳主編，**兩岸關係**（台北：新文京，2003 年），頁 149~163。
- 姜皇池，「在『反分裂國家法』的大纛下：中國『反分裂國家法』之國際法意義與目的」，**律師雜誌**，第 309 期（2005 年 6 月），頁 46~59。
- 陳荔彤，「國際法的承認與現時我國的法人人格」，**法學叢刊**，第 151 期（1993 年 7 月），頁 63~76。
- 陳隆志，「台灣的國際法地位」，**新世紀智庫論壇**，第 7 期（1999 年 9 月 30 日），頁 4~12。
- 黃昭元，「二次大戰後台灣的國際法地位一九十年代的觀察與檢討」，**月旦法學雜誌**，第 9 期（1996 年 6 月），頁 20~31。
- 童振源，「中國對台政策：演變、特徵與變數」，於丁樹範編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞出版社，2002 年），頁 312~345。
- 楊永明，「武力威脅與國際法：中共武力威脅台灣之國際法分析」，**台大法學論叢**，第 30 卷第 5 期（2001 年 9 月），頁 33~55。
- 楊永明，**國際安全與國際法**（台北：元照出版社，2003 年）。
- 盧曉衡，「台灣問題的由來和一個中國原則」，盧曉衡主編，**中國對外關係中的台灣問題**（北京：經濟管理出版社，2002 年），頁 1~19。

Bailey, Dawson Sydney, *How War Ends: The United Nations and the Termination of Armed Conflict, 1946-1964*, Vol. 1 (Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1982).

Bothe, Michael, "Boundaries," in 10 *Encyclopaedia of Public International Law*, 17.

Brownlie, Ian, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon Press,



- 1963).
- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 5th ed. (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Cassese, Antonio, *International Law*, 2nd ed. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2005).
- Cassese, Antonio, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reprisal* (New York; Cambridge: Cambridge University Press, 1995).
- Charney, Jonathan I. and J. R. V. Prescott, "Resolving Cross-Strait Relations between China and Taiwan," *American Journal of International Law*, Vol. 94, No. 3 (Jul., 2000), pp. 453~437.
- Chen, Lung-Chu, "Taiwan's Current International Legal Status," *New England Law Review*, Vol. 32 (Spring, 1998), pp. 675~683.
- Chiu, Hungda, *The International Legal Status of the Republic of China*, Revised version of No. 1-1990 (96) (Baltimore, MD: School of Law, University of Maryland, 1992).
- Craven, Matthew, "What's in a Name? The Former Yugoslav Republic of Macedonia and Issues of Statehood," *Australia Yearbook of International Law*, Vol. 16 (1995), pp. 199~239.
- Crawford, James, *Creation of States in International Law*, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press, 2006).
- Evans, Malcolm D., ed., *Blackstone's International Law Documents*, 3rd ed. (London, UK : Blackstone Press Ltd, 1996).
- Frowein, Jochen ABR., "De Facto Regime," *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1 (1992), pp. 966~968.
- Gray, Christine, *International Law and the Use of Force*, 2nd ed. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2004).
- Higgins, Rosalyn, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations* (1963).
- McCoubrey, Hilaire & Nigel D. White, *International Law and Armed Conflict* (1992).
- Hillgruber, Christian, "The Admission of New States to the International Community," *European Journal of International Law*, Vol. 9 (1998), pp. 491~509.
- Hsiao, Anne Hsiu-An, "Is China's Policy to Use Force against Taiwan a Violation of the Principle of Non-Use of Force under International Law?" *New England Law Review*, Vol. 32, No. 3 (Spring, 1998), pp. 715~742.
- Kuijper, Hans, "Is Taiwan a Part of China?" in Jean-Marie Henckaerts ed., *The International Status of Taiwan in the New World Order: Legal and Political Considerations* (London-The Hague-Boston: Kluwer Law International, 1996), p. 9.
- Lasater, Martin L, *Conflict in the Taiwan Strait: The American Response*, February, 2002, <http://taiwansecurity.org/IS/IS-Lasater-0200.htm>.
- McCoubrey, Hilaire & Nigel D. White, *International Law and Armed Conflict* (1992).



- Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005*, <http://www.defenselink.mil/news/Jul2005/d20050719china.pdf>.
- Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2006*, <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2006/2006-prc-military-power.htm>.
- Randan, Peter, *The Break-up of Yugoslavia and International Law* (London and New York: Routledge, 2005).
- The Republic of China—Taiwan Yearbook 2001*, <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/eu/2-1.htm>.
- The Republic of China—Taiwan Yearbook 2002*, <http://www.roc-taiwan.org/taiwan/5-gp/yearbook/2002/chpt09-3.htm>.
- Seyersted, Finn, "International Personality of International Organizations: Do Their Capacities Really Depend upon Their Constitutions?" *Indian Journal of International Law*, Vol.4 (1964), pp. 1~74.
- Shaw, Malcolm N., *International Law*, 5th ed. (Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003).
- Simma, Bruno, "Legal Aspects of Intra- (East-West) German Relations," *Chinese Yearbook of International Law and Affairs* (1984), pp. 149-153.
- Taiwan Yearbook 2005*, <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/>.
- Weller, Marc, "The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia," 86 *AJIL* (1992), p. 580.
- Wood, Pier M. and Charles D. Ferguson, "How China Might Invade Taiwan," *Naval War College Review*, Vol. 54, Issue 4 (Autumn, 2001), p. 54.

