

# 近代拉丁美洲國家「承認」問題的研析

芮正皋

(淡江大學歐洲研究所教授)

## 一、前言

由於中共政權於一九四九年和各國建立邦交時，在其所簽協議或所發表聯合公報內，大都附加一項：中華人民共和國為中國唯一合法政府，台灣為中國之一部份的條款，使得這些和中共建交的國家，囿於傳統國際法上有關承認的法理觀念，不獨不能承認中華民國，甚至不願與之從事政治上的交往，嚴重影響並妨害中華民國行使國際社會中一個成員國所應享有的國際權利與應盡的義務。

在台灣的中華民國是國際法上的一個政治實體，也是符合國際法上國家構成要件的道地地地的國家，具有國際法人資格。<sup>①</sup>依據一九三三年「蒙特維多國家權利義務公約」第一條規定，具有國際法法人地位的國家須具備下列要件：(a)永久性人口、(b)確定界限之領土、(c)政府、及(d)與其他國家交往的能力。創立於一九一一年的、現在台灣的中華民國完全符合國際法所規範的主權國家。在國際間縱有部份國家不予承認，在國際法觀點上，仍為一個享有國家主權、具備國際法人身份的國際政治實體。

基上所述，中華民國既為國際法上的具備國際法人資格的主權國家，從而當然成為國際社會中的一個成員，而且對國際社會無論就貿易、經濟、科技、財政、乃至世界和平各方面，均有貢獻的一個「優秀的成員」(Bona fide member)，有資格行使國際權利義務。中華民國自建國以來，即為一個永久性的政治組織，也是國際法之主體，其國際人格從未喪失，具有國際社會成員的資格已如前述，在國際社會間的存在亦未中斷、停頓或消失。

其次，中華民國政府縱然於一九四九年自中國大陸遷移來台，且喪失一部份領土，但根據國際法上「國家繼續原則」

註① Taiwan, Hearings before the Senate Committee on Foreign Relations, 96th Congress, 1st Session, on Bill S. 245, February 5, 6, 7, 8, 21 and 22, 1979, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1979, p. 148.

，一國不因人口或土地之增減而影響其國際人格。例如一九四五年第二次世界大戰以後，蘇聯人口和土地大為擴張，蘇聯之國際人格，依然如故。又如一九六〇年起英國殖民地及委任統治地紛紛喪失，英國總人口和所轄土地大量減少，並不影響英國的國際人格。

中華民國政府八十年來法統持續不斷，政府依憲法而產生，獨立自主，不受外力干預，有效行使其主權，既為「事實上政府」(de facto government)，亦為「法律上政府」(de jure government)，乃是一個客觀存在的「法律與政治實體」。自辛亥革命繼承滿清以來，中華民國長期一貫地積極參與國際事務。由「巴黎和會」，而「國際聯盟」而「聯合國」。有「創設」、「參與」以及「加入」國際組織之能力，有與別國建立邦交之能力，有派遣使節之能力，有談判、簽署、接受、批准、加入或保留條約或公約之能力，有承擔國際權義之能力，有舉債與償債之能力，有給予政治庇護之能力，有在境內引渡外國罪犯之能力，有保護本國國民、外人及僑民之能力。向來是十足符合國際法的具體主權國家。

問題是，中華民國目前在國際間並未能充分發揮她的主權，行使她的國際行為。主要的癥結在於「承認」問題。本文將先後就國際法上的承認原理與學說及其演變，予以論析，次舉拉丁美洲有關承認的理論與實例，加以闡釋，試圖就中華民國因承認問題所引起的困擾，提供一些參考資料及對我有利的學理性解釋，從而對突破我國當前外交困境的作法，研擬一些理論架構。

## 二、國際法上「承認」的原理與意義

國際法上的「承認」(recognition)制度，原本是作為在國際社會裏，就國際法律體系中，對國際關係有所變動而予以規範的一項法律準則或行為。

國家為國際法最主要的主體(subject)，遇有其構成要素發生變化、從而影響其國際社會的地位、甚或因而產生法律後果時，自將影響其他既存國家的關係。承認便是試圖規範此種新情勢的一項制度。

但是，由於國際社會中，沒有一個中央級的權力機構，也沒有一個國際間的共識，來強使承認制度遵循一定的程序，以適用各種具體的個案，因此，國際間對承認的運用，大都依據各該國本身利益，經由自由裁量而決定是否給予承認。<sup>②</sup>

關於承認的意義，國際法上的學說分為「構成性」(constitutive)與「宣示性」(declaratory)兩種。基於十八、

註② 參閱丘宏達(主編)，現代國際法，台北三民書局，民國七十五年(五版)，頁二〇七、二〇八。

十九世紀時代國際社會「俱樂部」觀念下的傳統國際法，「承認」乃係國家構成要件，亦即「承認」具有「構成性」。此一理論認為，國家在符合國際法規定的國家要件而成為事實存在時，尚須經過構成「俱樂部」式的其他既存國家的承認後，纔能取得「俱樂部」會員的資格，而成為國際法的主體，才有資格享受國際法上的權利，並負擔國際法上的義務。換言之，「承認」對國家的法律存在具有構成性的作用，亦即一個事實上存在的國家，在未被承認前，法律上這個國家並不存在。從而，既存國家與未被承認的國家間，不能發生正常的國際法關係。因此，依據構成性承認理論，承認具有法律上的效果。<sup>③</sup>

承認的另一學說，認為「承認」既為一項法律制度，則一個政治實體具備國家要件時，既成國家即須予以承認，接受其為國際社會的一員。是故，一個政治實體具備符合國際法規定的國家要件而事實上存在的同時，這個國家當然取得法律上的存在。在此前提下，界予「承認」，僅構成對一個事實的見證、或確認的行為，亦即僅具有正式的「宣示」性質。此一觀點為一九三六年在比京召開的國際法學研究會（Institut de Droit international）所接受。國際法學者布里萊等亦認同此一觀點。<sup>④</sup>因此，宣示性的「承認」並無任何價值判斷的作用，也不是對一個政權採取一種立場，可說是既存國家對國際社會的一項自然義務。<sup>⑤</sup>宣示性的承認學說，大都為國際條約、<sup>⑥</sup>及司法判例等接受，也成為國際法目前的趨勢。<sup>⑦</sup>

### 三、近代拉丁美洲國家間的「承認」問題

拉丁美洲國家的承認問題，多半與美國有關。當十九世紀初葉，拉丁美洲人民紛紛宣告獨立成立國家時，美國係非拉丁美洲國家中第一個界予承認的國家，導使這些新政治實體加入國際社會的「國家大家庭」（family of nations）。同樣地，當美洲西班牙語系中最後兩個國家——古巴與巴拿馬——分別於一八九八及一九〇三年宣告獨立時，美國也是率先予以承認。美國在先後承認這些國家的獨立時，均未徵詢其他國家的同意，因為承認是基於當時現實情勢所採取的單獨的、片面的國家主權行為。美國當時對這些國家界予承認所採取的迅速行動，也是對這些爭取獨立的國家一種道義支持，也可以說對她們的殖

註③ Paul Reuter, *Institutions Internationales*, 1962, 4th ed., Paris, Presses Universitaires de France, p. 120.

註④ J. L. Briery, *The Law of Nations*, 5th ed., London, Oxford University Press, 1963, p. 131.

註⑤ Lauterpacht-Oppenheim, *International Law*, Vol. I, 8th ed., London, Longmans, Green, 1952, pp. 125-128.

註⑥ Wolfgang G. Friedmann, *Cases and Materials on International Law*, St. Paul, Minn. West Publishing Co., 1969, pp. 164-165; Herbert W. Briggs, *The Law of Nations*, 2nd ed., New York, Appleton-Century Crofts, 1952, p. 101.

註⑦ Herbert W. Briggs, *op. cit.*, pp. 157-162, 197-203.

民母國如西班牙、葡萄牙及哥倫比亞等國的不滿表示。

## (1) 傑佛遜原則

關於美國對拉丁美洲新興國家的承認政策與原則，我們可以先回溯到當年美國國務卿湯默斯·傑佛遜(Thomas Jefferson)於一七九二年所作的聲明：「我認為構成社會或國家的人民乃是這個國家一切權力的泉源，可自由任令他們認為合適的代表去執行他們所共同關切的事務，人民也可自由更換這些代表，或他們的組織型態。這些代表基於人民所賦予的權利所作的行為等於國家行為，具有拘束性，不因政府形式的改變或構成政府的人事有所更迭而遭受影響或視為無效。」<sup>⑧</sup>

這個承認原則顯然是基於「革命權」(right of revolution)而來，也是美國本身爭取獨立的基本精神，從而衍生的美國不干預他國內政的原則。這個原則不同於歐洲國家基於前述「俱樂部」理念以「承認」作為加入為「會員」的政治運用工具性質。當時美國很快對拉丁美洲爭取獨立國家界予承認，旨在避免以政治因素滲入承認行為，儘量使這個行為符合自然法。<sup>⑨</sup>美國對承認的這種理念與作法不獨成為國際法上的國際實踐，也變成了一種推理(corollary)。美國依據傑佛遜原則，對拉丁美洲國家所實施的承認政策，持續至二十世紀初葉。在這段時期，一個政府取得政權，沒有遭遇太多的反對，而能履行國際權義的話，美國大都迅速予以承認，使一個事實情勢轉變為一個法律情勢，也可說，將一個現實予以法律化。美國在執行這個政策時，並未要求取得政權的政府須符合該國憲法程序，或要求類似美國的選舉等。其間祇有兩個例外。美國一直延至一八六二年纔承認維持黑奴的海地。當時南卡羅萊納州的參議員海恩(Robert Y. Hayne)曾於一八二五年強烈予以反對，認為海地的和平與安全狀況嚴重到不能畀予承認。<sup>⑩</sup>另外一個例子，則是美國國務卿西瓦(William H. Seward)對墨西哥麥密廉國王政權採取不承認(non-recognition)政策，迫使這個想和拿破崙三世搭線的政權垮台。<sup>⑪</sup>

## (2) 陶伯(Tobar)學說

迨二十世紀初期，承認政策中的道德(moral)因素，逐漸彰顯其重要性。在中美洲國家間發生一連串的政變與紛爭，

註⑧ "Opinion on French Treaties", April 28, 1793, Paul Leicester Ford, ed., *The Works of Thomas Jefferson* (New York and London: G. P. Putnam's Sons, 1904-1905), VII, pp. 284-285.

註⑨ Donald Marguard Dozer, "Recognition in Contemporary Inter-American Relations", *Journal of Inter-American Studies*, April 1966.

註⑩ Ludwell Lee Montague, *Haiti and the United States, 1714-1938* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1940), p. 47.

註⑪ Julius Goebel, *The Recognition Policy of the United States* (New York: Columbia University, 1913), p. 194.

中美洲國家於一九〇七年在華盛頓集會，會議中有一項協議，即對中美洲國家使用政變或革命手段而推翻已被承認之政府所獲得之政權，不予承認。<sup>12</sup>這是對承認政策一種新詮釋與新學說。這個新承認政策要求對新政權的合法構成性提出一個新的評估，同時由於中美洲五國彼此訂有對承認的共同協議，使得「承認」不再是單方面片面的行為，而變成多邊或集團的行動。換言之，這個陶伯學說（Tobar doctrine）——因厄瓜多前外交部長陶伯（Carlos R. Tobar）創議這承認方式而命名——將原來承認的事實原則（*de facto principle*）轉變成為道德原則（*de more principle*）的承認，並且由於各國須事先諮商的事實，又恢復到傳統的「俱樂部」式的國際會商的性質（concert of powers）。

上述中美洲創議的條件性陶伯承認學說，居然也影響了美國的承認政策。雖然美國並非上述中美洲承認條約的簽字國，美國却在多次事例上，引用陶伯學說。美國威爾遜總統即拒絕承認於一九一七年一月在哥斯大黎加以政變取得政權的 Federico Tinoco 政府。威爾遜甚至不顧中美洲國家本身和其他非美洲國家已予承認的情勢，<sup>13</sup>以及哥斯大黎加曾經向德國宣戰的事實，拒絕哥國參加巴黎和會，以表達他懲罰 Tinoco 政變的態度。威爾遜另外也於一九一三及一九一六年間使用這種「不承認」政策對付多明尼加。<sup>14</sup>

此外，威爾遜於一九一三年起在應付墨西哥威達（Victoriano Huerta）政權時，也使用同樣的不承認政策。威爾遜認為威達係經由革命手段取得政權，並認其無法控制墨西哥政府。他反對威達政權的動機與行動獲得南美洲 ABC 三國及烏拉圭的支持。威爾遜對墨西哥實施的「不承認」政策持續了二年半，直至加朗察（Vonustiano Carranza）組織墨西哥新政府，美國始又予事實承認（*de facto recognition*）。自一九一三年迄一九一七年間，威爾遜因反對威達政權，而對墨西哥堅拒界予承認所引發的錯綜複雜的情勢期間，他一再強調美國無意干預墨國內政，其唯一目的僅在主張墨西哥人民應有權了解誰在執政和政府是什麼型態而已。<sup>15</sup>

### (3) 「承認」與民主化運動

<sup>12</sup> William M. Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1910), II, p. 2388.

<sup>13</sup> Lansing to Central American Legations, February 9, 1917 and September 21, 1917, *Foreign Relations 1917* (Washington: U.S. Government Printing Office), pp. 306, 343; and Wilson to Lansing, February 7, 1917, and Lansing to Wilson, May 23, 1917; *The Lansing Papers, 1914-1920* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1940), II, pp. 518-520.

<sup>14</sup> Green Haywood Hackworth, *Digest of International Law* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1940-1944), I, pp. 182-183, 240-242.

<sup>15</sup> Woodrow Wilson, Jackson Day Address at Indianapolis, January 8, 1915. Albert Bushnell Hart, ed., *Selected Addresses and Public Papers of Woodrow Wilson* (New York: Boni and Liverright, 1918), p. 64.

由於上述美國對承認原則與觀點的改變使得「承認」成爲一項保障「民主」政權的方法，至少就中美洲國家而言，一個較民主的政權可以符合泛美主義的理想。可是，這個新承認制度被批評爲干預他國內政，同時，也被指摘阻礙正當革命推翻腐敗或獨裁政權的途徑。

中美洲五國嗣又於一九二三年在華盛頓集會，再度協議五國中如有以政變或革命推翻既存政府而攫取政權、在未經合法民意代表依據憲法重組國家前，一概不予承認。此一決議甚至予以擴大解釋，新政府的總統、副總統候選人或指定元首其資格顯然不符合憲法規定者，也不予承認。<sup>16</sup>美國這次雖仍非簽字國，但却宣告接受此一政策，並曾數度拒絕經由政變取得政權的中美洲國家。如一九二五年柯立茲政府對尼加拉瓜、一九三二年胡佛政府對薩爾瓦多。但後者終爲中美洲其他國家所承認，羅斯福政府亦隨之於一九三四年畀予承認。翌年起，美國不再適用中美洲國家於一九二三年所制定的承認政策。

綜上所述，美國或其他拉丁美洲國家在行使承認權時，大都認定被承認國已獲有適度的民意支持，對其政權的持續行使並無顯著的威脅，對新政府善盡國際義務的誠意具有確證，而且也認同新政府的制度及施政方向與原則。從而，其他政府與一般輿論都對承認視作一項道德行爲或政治行爲，也是承認國對被承認國一種肯定或否定的表達。

以上可見承認學說已逐漸傾向運用「承認」作爲鼓勵拉丁美洲民主運動的工具。這也可從一九四五年二月在墨西哥市舉行的「美洲間有關戰爭與和平會議」(Inter-American Conference on Problems of War and Peace)中獲得證實。墨西哥外長派迪拉(Ezequiel Padilla)曾強調：「如果民主並非欺騙，則須保障工作、待遇與安居；並須興建學校、醫院、公園；尤其須保障經濟安全，此非獨裁或奴役制度所能提供，而必須建立於真正的自由、富裕、均富、社會正義、及自由、真正的自由。」<sup>17</sup>瓜地馬拉代表更建議對「反民主的政權」不應畀予承認，因爲這些政權將危害美洲大陸的團結、互助、和平與安全。<sup>18</sup>雖然這個建議未被通過，至少也可見透過「不承認」的政治性運作，有推動派迪拉外長之流人士的民主運動的可能性。

這個利用「承認」來達成一種政治制裁的觀念，曾被一再使用作爲中止邦交的工具，並被列入於一九四五年成立的聯合國憲章、及一九四七年稱爲里奧公約的美洲間互助條約。<sup>19</sup>例如瓜地馬拉在阿里瓦羅(Juan José Arévalo)總統任內，

<sup>16</sup> Hackworth, *Digest*, I, p. 188.

<sup>17</sup> Inter-American Conference on Problems of War And Peace, Mexico City, February 21-March 8, 1945, *Report of the Delegation of the United States of America* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1946), p. 7.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 354-355.

<sup>19</sup> *Charter of the United Nations*, Article 41; and *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*, Article 8.

即曾以「不承認」手法先後對尼加拉瓜的蘇慕薩 (Anastasio Somoza) 及多明尼加的吐魯希羅 (Afael Trujillo) 等不民主或反民主政府實施制裁。其他委內瑞拉及巴拿馬與薩爾瓦多等國也分別對多明尼加的吐魯希羅政府及尼加拉瓜的蘇慕薩政府採取同樣抵制性的「不承認」政策。一九六〇年代美國及幾乎所有美洲其他國家、對古巴的卡斯楚政府不予承認的制裁性立場，也是從這個觀念衍生而來。<sup>②</sup>

#### (4) 艾思特拉達 (Estrada) 學說

一九三〇年間，墨西哥外交部長艾思特拉達不滿美國的干預政策及行動，建議新政府不論其如何取得政權，應予自動承認。此一主張遂即成為冠其姓氏的新承認學說，稱為「艾思特拉達學說」(Estrada doctrine)。這個學說簡直就是承認事實政府 (*de facto government*) 的傑佛遜原則的強化再版。這個學說將拉丁美洲國家政府的變動比作美國總統的更迭，認為美國新總統宣誓就職，美國與其他國家的外交關係並不隨之而變動。因此拉丁美洲國家的新政府也應享有繼續被承認之權。這種權利主張當然並未為美國或國際法所接受。但拉丁美洲國家多予以援用，尤其墨西哥，並加以引伸：消極方面主張「承認」不應被用作對新政府施加壓力的工具，積極方面，則對藉「承認」作為向新政府施加壓力的武器，主張應予譴責，認係嚴重違反國際法上「不干預」的神聖原則。

在艾思特拉達學說下，墨西哥對外國政府對拉丁美洲新政府有無予以接受或維繫關係之權，概不置評，<sup>③</sup>墨西哥政府如接獲一國新政府更迭的正式照會時，也僅覆告察悉及繼續交往之意願，並不中斷外交關係。基於這個學說，墨西哥當時也並未隨同其他美洲國家與古巴斷絕外交關係。但艾思特拉達學說的適用也有一個例外，在長期拒絕承認西班牙的佛朗哥政府後，最後還是予以承認。

#### (5) 美國態度的轉變

美國於一九四四年間試圖使用「不承認」作為制裁阿根廷的法萊爾 (Edelmiro Farrell) 政權遭致失敗後，美國經檢討認為當時的承認政策有予以調整之必要。美國國務卿伯恩斯 (James Byrnes) 遂於一九四六年四月宣告，美國今後將對所

<sup>②</sup> Organization of American States, *Ninth Meeting of Ministers of Foreign Affairs*, July 21-26, 1964, Final Act (Washington: Pan American Union, 1964).

<sup>③</sup> Whiteman, *Digest*, II, 88-87; and *Bulletin of the Pan American Union*, LVIII (March 1934), p. 161.

有事實政府 (*de facto governments*) 畀予承認，但承認不能據以解釋為對被承認國政府所實施政策的認同。<sup>22</sup>

美洲國家組織於一九四八年在波哥大召開第九屆會議時，美國代表團曾試圖融合傑佛遜學說、陶伯學說及艾思特拉達學說三者於一爐，而達成著名的第三十五號決議案，其要點為：

美洲國家茲宣告：

(一) 美洲國家間繼續維繫外交關係乃為一致願望。

(二) 與一國維繫、中止或恢復外交關係之權，不應作為藉此取得國際法上不正當的權益。

(三) 與一國建立或維繫外交關係並不涵有對此一國之國內政策有所評判。<sup>23</sup>

此一決議案顯然係迂迴曲折地、以決議案方式使美洲國家重新肯定並納入傑佛遜承認原則，強調繼續維繫外交關係乃一致願望，實際上則為摒棄有條件承認的陶伯學說。第二條指出一國不應藉承認而作為謀取不當權益，亦即間接重申「不干預」原則。最後一條則為排除承認即視為認同被承認國家政策之疑慮。

美國國務卿阿契生 (Dean Acheson) 於一九四九年在紐約對「美國泛美協會」(Pan American Society) 對美國此一承認政策有所闡明。他說：「我們彼此維繫外交關係，因為我們共同生活於地球上，並且必須彼此通商。我們在一國設立大使館或公使館並非即為認同此一政府，主要為藉由此一管道建立政府間關係，並藉此保護美國的合法利益……『承認』並非『認可』之同義字，也不應被解釋為與被承認國即將建立密切合作關係之前奏。」<sup>24</sup>

## (6) 美國的幾個承認案例

美洲國家於一九四八年在波哥大通過有關承認準則的決議案後，若干國家對承認問題基於「事實」原則或「法統」(*legitimacy*) 原則，仍未達成全面共識。嗣由於使用軍事政變以取得政權的情事不斷發生，而獲得美國迅速承認的事實，使得承認事實政府成為美國的國策。下列實例當可肯定此一論斷。

一九五三年六月，哥倫比亞當選總統高梅茲 (Laureano Gómez) 被軍人推翻，其繼承者畢尼拉 (Rojas Pinilla) 迅獲美國承認。一九五五年九月間，阿根廷的總統貝隆 (Juan Domingo Perón) 被推翻，由軍人團執政，美國對新政府立

<sup>22</sup> James Byrnes, Statement on recognition of *de facto* governments.

<sup>23</sup> Ninth International Conference of American States, Bogotá, Colombia, March 30-May 2, 1948, *Report of the Delegation of the United States of America, with Related Documents*, Department of State Publication No. 3263, p. 271.

<sup>24</sup> Dean Acheson, *Waging Peace in the Americas*, Department of State Bulletin No. 21 (September 26, 1949), pp. 463-464.



即予以承認。同樣地，阿根廷的軍人執政團於同年十一月間被另一軍人團推翻，美國亦迅予承認。一九五七年五月，哥倫比亞的畢尼拉總統被軍事政變推翻，美國遂即很快承認其軍人政府。海地在一九五〇年代經常發生軍事政變，美國也一一予以承認。又如宏都拉斯於一九五七年發生軍事政變，其新政府於政變後四天獲得美國承認。古巴的卡斯楚（Fidel Castro）以革命方式於一九五九年一月一日取得政權，美國於六天後予以承認。委內瑞拉的總統吉美納斯（Pérez Jiménez）被軍人於一九五九年一月間推翻，繼承的軍人政府於一週內被美國承認。薩爾瓦多於一九六一年一月遭遇軍事政變，新軍人政府立即獲得美國的承認。觀乎美國上述各承認案例，似乎美國在這段期間，忠實地遵奉傑佛遜總統當年所揭櫫的「事實承認」原則（*de facto recognition*）。<sup>25</sup>

## (7) 「民主性」的峰迴路轉

迨一九六三年多明尼加民主政府被軍人推翻後，委內瑞拉及哥斯大黎加兩國外長遂呼籲召開美洲國家外長會議，以商討如何因應這些使用 *golpes de estado*（政變）上台的政權。嗣宏都拉斯政府亦被軍人推翻，使此一外長會議的召開更具急迫性。在委內瑞拉與哥斯大黎加兩國外長所聯合提出的決議案中，他們特別重申一九五九年八月在聖地牙哥召開的第五屆美洲國家外長會議的宣言：「反民主政權的存在有違美洲國家組織所釐訂的原則，並危及西半球和平團結的關係」，及一九六一年在烏拉圭 Punta del Este 美洲人民宣言所揭櫫的「在遵循民族自決原則下發揚並加強民主制度」的原則。<sup>26</sup>

美洲國家在討論委、哥兩國提案時，會中曾提議會員國針對政變事件應採取集體制裁原則、不予承認，但也有人指出此將違背「不干預」原則。最後，委、哥兩國決議案於一九六三年十一月十二日獲美洲國家理事會包括美國在內的十八個會員國通過。<sup>27</sup>

基於上述委、哥決議案的精神，委內瑞拉及哥斯大黎加兩國復於一九六四年三、四月間，透過其出席代表，向美洲國家組織理事會主席提出承認「事實政府」之前應行注意事項的建議案：

（a）事實政府是否確願於短期內舉行選舉，其人民能否經由其政黨自由參與選舉，而這些政黨能否就發表政見、書面或口頭，以及提名候選人等所行使之各項權益獲得充分保障；

<sup>25</sup> Whiteman, *Digest*, II, pp. 242-320.

<sup>26</sup> Consejo de la Organización de los Estados Americanos, *Acta de la Sesión Extraordinaria Celebrada el 12 de noviembre de 1963*, (OEA/Ser.G/II/C-a-520) (Washington: Pan American Union), pp. 7-8.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 48.

(b) 該事實政府對美洲國家人權宣言所列各項人權之尊重，是否確具誠意；及

(c) 該事實政府能否對履行美洲人民宣言及 Punta del Este 憲章簽字國所要求之各項義務，確具誠意。<sup>28</sup>委內瑞拉及哥斯大黎加兩國如此建議，等於將原來的承認制度加以新包裝，也為美洲國家組織各會員國為維護代議制民主制度，提供一項法律依據。<sup>29</sup>因此，一個新政權如果不能符合上述民主要求，就無法獲得美洲國家間的事實承認，更遑論法律承認了。

美國在承認政策上，也確曾以「民主性」作為承認的指標，反之，也以「承認」作為促使民主化的手段或工具，如玻利維亞於一九六四年十一月被空軍司令巴林多斯將軍 (René Barrientos) 推翻，美國初期拒絕界予承認，經新政府保證於一九六五年五月三十日舉辦選舉，以及提出一連串保障實施民主制度的正式承諾後，始於一九六五年年初予以承認，距政變成功已逾五星期。

#### 四、從中華民國角度看「承認」問題

中華民國在國際間所遭遇的「承認」問題，有別於上述拉丁美洲國家的「承認」問題。拉丁美洲的承認問題是針對取得政權而上台的新政府的承認問題，中華民國的承認問題是對一個原已存在的國家及其合法政府的確認問題。後一問題就國際法而言，本來不應存在；祇是由於中共人爲的、與政治化及違背國際法的片面行爲，遂使一般國家基於政治性的契約承諾，罔顧國際法原理、昧於國際現實，致造成國際間「駝鳥心理」、對中華民國的合法存在視而不見的怪現象。

針對目前國際情勢，我們對中華民國因「承認」問題而遭遇的國際困境，似應有下列的認識、邏輯看法、與國際法觀點：

- (1) 中華民國是一個主權國家

無論基於法統的持續、憲法的肯定，與一九三三年「蒙特維多國家權利義務公約」第一條有關國家構成要件，中華民國是國際法上的一個主體，具備國際法人 (international legal person) 資格。

- (2) 「中華民國」的正式國號迄今仍列於聯合國憲章

<sup>28</sup> Draft, "Mechanism of Consultation on Recognition of *de facto* Governments," submitted to the Chairman of the Organization of American States, March 31, 1964, (OEA/ser G/V Cd-1206, April 2, 1964), pp. 5-6.

<sup>29</sup> "Proposed Agenda of the Meeting of the Consultation of Ministers of Foreign Affairs", submitted to the Chairman of the Council of the OAS, March 31, 1964, (OEA/ser G/V Cd-1206, April 2, 1964), p.3.

中華民國的正式國號「中華民國」迄今仍明列於聯合國憲章有關安理會組織的第廿三條條文內。聯合國憲章第廿三條既明定安全理事會五常任理事國之一的席次為「中華民國」，其席次目前却由「中華人民共和國」的代表所篡據，此一怪事實，就聯合國言為違憲，就中共言為非法，蓋其國名與憲章不符。

### (3) 一國的存在毋須他國的承認

國際法上的「承認」學說，由傳統的「構成性」學說演變為目前的「宣示性」，已在本文前言內論列，在此不再贅述；惟須強調者，國際上的承認與否，對一國之是否存在，並無關連。一九三三年「蒙特維多國家權利義務公約」第三條明定一國的政治存在與他國對之承認與否無關。<sup>30</sup>國際法學者對此已獲得共識。<sup>31</sup>因此，目前國際社會中大多數國家未承認中華民國的事實，並不影響後者的國家地位與國際人格。從而，中華民國的朝野對目前僅有二十八個國家畀予承認的事實，可不必過於耿耿於懷。

### (4) 「準法律承認」學說的創議

國際法上有關「承認」的類別名目繁多。國際法學者、承認問題權威斐荷文(Joe Verhoeven)在其鉅著現代國際上承認及其實踐一書中，即論列以下多項承認：「政治承認」(reconnaissance politique)、「間接承認」(reconnaissance indirecte)、「法律承認」(reconnaissance de jure)、「默示承認」(reconnaissance implicite)、「部分承認」(reconnaissance partielle)、「全會承認」(reconnaissance pléniaire)、「事實上承認」(reconnaissance de facto)、「聯合承認」(reconnaissance conjointe)、「集體承認」(reconnaissance collective)、「條件承認」(reconnaissance conditionnelle)、「可撤銷承認」(reconnaissance révocable)等多種。<sup>32</sup>

但概括而言，「承認」大致可分為「法律承認」(de jure recognition)及「事實承認」(de facto recognition)兩種。鑒於傳統的承認具有國家「構成性」的要件已演變至今日僅具有「宣示性」(declaratory)的作用，「承認」已不再是「構成」國家的要件，僅係「承認國」表達(宣示)對「被承認國」正式建立關係之意願。故一國之法律存在和被「承認」與否、及「承認國」之多寡無關。從而，「法律承認」與「事實承認」，也不過成了國與國之間友誼程度的指標；就國際

<sup>30</sup> *International Law Perspectives*, Vol. 5, No. 2, February 1979, p. 4.

<sup>31</sup> Bernard T. Joei, "The International Status of the Republic of China and its 'Quasi-Diplomacy,'" *Area Studies*, Volume IX, No. 2, Tamkang University Press, Taipei 1988, pp. 9, 10.

<sup>32</sup> Joe Verhoeven, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, 1975, Editions Pedone, 861 pages.

組織而言，則也僅是有無取得會員國資格的「識別證」而已。

雖然如此，在國際社會尚未完全廢止承認制度的時候，國際法學者不妨強調「事實承認」與「法律承認」的等值論，或強調一國行使其國際權利義務，並不受是否獲得「法律承認」的影響。

中華民國近年來由於經濟成長、龐大外匯存底，以及在國際社會中積極參與各種活動與交往頻繁的事實，早已超越國際上傳統「事實承認」的規範與程度，幾乎已臻「法律承認」的境界。針對中華民國目前在國際間「積極的建設性介入」(active constructive engagement)的事實、及其所享「承認」度的情況，係介於「事實」與「法律」承認之間，並已接近「法律承認」的邊緣。我們似應創設一個國際法的新「承認」學說，名之謂「準法律承認」(quasi-de jure recognition)，以符合中華民國目前的實際處境，也可藉此提昇中華民國的國際地位。美國的台灣關係法、一九八五年七月歐洲議會所正式通過的「對台灣貿易決議案」，以及中華民國使用正式國號與無邦交國家所簽訂的各項協定，和所設立的商務代表團或辦事處等機構，都可作為這個新承認學說的註腳。<sup>33</sup>

### (5) 艾思特拉達 (Estrada) 學說乎？廢止承認制度乎？

國際法上的「承認」意義，既已經學者公認為僅具「宣示性」，「係一種自由認定行為、具有或然性，故並非為一種情勢之法律要件，因此僅為宣示性質」，<sup>34</sup>那麼一九三〇年代墨西哥外長艾思特拉達，為了反對美國以「承認」作為政治干預的工具，所揭櫫凡屬政府均應承認的主張與學說，揆諸目前國際形勢，此一學說似仍有存在與適用的價值。而且，與「承認」僅具宣示性的新國際法學說，在邏輯上、正可相互呼應而成爲一新的理論系統。就中華民國的個案而言，或許可提供一個較爲合適的理論架構。

事實上，承認制度的存廢問題已經引起國際法學者的注意與議論；日本國際法學者如多喜寬、芹田健太郎、長谷卓己等，均主張重新評估國際法上的承認制度，取消對於未被承認政府之差別，使承認不致成爲強國威脅弱國之政治工具，因而主張廢止承認制度，使國家間關係之基礎建立在彼此的實質關係上，使承認不再爲現實的國際政治所左右。這些學說與理論，對於未被大多數國家承認、並長期被排斥於國際社會之外的中華民國自甚爲有利。此一學說如能予以深入研究，並加強與此

<sup>33</sup> Bernard T. K. Joie, *The Resolution adopted by the European Parliament on Trade Exchanges with Taiwan as seen from Taipei*, 1987, Taipei, Euro-Asia Trade Organization, p. 17.

<sup>34</sup> Hubert Thierry, Jean Combacou, Serge Sur et Charles Vallée, *Droit International Public* (Paris: Editions Montchrestien, 1984), p. 213.

派學者聯繫交流，使之成爲國際法上有關承認的主流，則對於中華民國重返國際社會，未始不可提供一項有利的理論根據。

## 五、結語

由上述拉丁美洲國家承認問題的研析，我們見到各種學說與爭取承認的案例。反觀中華民國，有關承認學說的論著不多，政府首長對承認問題亦未見有任何公開主張與聲明。良以，中華民國今天所遭遇的「承認」問題，並非單純的國際法問題，主要是成爲國際政治的籌碼及中共的阻撓，當然也包括由於一般國家對新型「承認」學說尚未獲致共識的原因。因此，針對上述問題的複雜性，其解決之道也應該是多元性的。

首先，我們須提出一套完整的、積極參與國際事務的理論根據。中華民國憲法第一百四十一條明定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神、平等互惠之原則，敦睦邦交、尊重條約及聯合國憲章，以保衛僑民利益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平」。其中「促進國際合作」與「提倡國際正義」兩點，便是中華民國積極參與國際事務的憲法依據。

### (1) 「務實外交」與「準外交」

其次，中共政權據以限制中華民國國際活動的傳統「承認」理論，以及對中華民國擁有主權的片面主張，應舉「法統論」及國際法原則及學說，予以駁斥。依據現代國際法學說，「承認」已非國家構成要件，一國之存在與其能享有國際人格與「承認」不相關連。即依據上述艾思特拉達學說，中華民國亦應享有當然被承認之權。何況新派國際法學者更是主張廢止「承認」制度。縱然「宣示性」的「承認」制度一時不能完全消失，但就中華民國在國際間所享受的「事實承認」的程度而言，亦幾乎已達到「法律承認」的境界，可稱之謂「準法律承認」狀態（*quasi-de jure recognition status*），已如前論。從而，中華民國目前所推行的「務實外交」也可演繹而稱之謂「準外交」狀態（*quasi diplomacy status*），<sup>35</sup>以符合當前實際情況。

註35

芮正皋，「彈性外交的國際法觀點」，中國時報，民國七十八年四月十日，第二版。

## (2) 「開發權」與「生存權」的運用

第二次大戰後新興國家為維護其自身經濟利益所創導的「開發權」(right to development)理論，業經聯合國先後通過決議案，認定「開發權」為一項人權，係「不可剝奪之權」，並表達建立一個「符合人道的國際新秩序」的願望。<sup>99</sup>基於學理論析，「開發權」應解釋為雙向性，亦即包括「要求開發」及「協助他國開發」的國際權利義務在內。

準此，按照同理引申，中華民國既為國際社會中一個真誠善良(bona fide)的成員，依據國家主權基本自然法原則，中華民國自有權利行使其國際權利義務，以善盡國際社會所賦予的職責。尤其，中華民國由於國民所得與科技發展接近開發國家的水平，兼具「開發中國家」及「開發國家」的雙重身份，需要更多的國際生存空間以資肆應，這種權利由上述新型國際開發法(International Law of Development)的「開發權」衍生而來，可稱之為「國際生存權」(right to survival)，後者應可比照聯合國有關國際「開發權」的決議案，解釋為一種「不可剝奪的」「人權」。因此，中華民國當前外交上的突破與務實作法，乃是爭取此一國際權益的自然反應與正當行為，亦可稱為國際法上的「正當防衛」(légitime défense)權(中華民國申請加入GATT案應可作此解釋)。從而，中共對中華民國的片面無理主張，與扼殺其國際生存權的作法，是違背聯合國的決議案，是不人道，而且違背國際法與國際倫理的。

## (3) 「政治製造法律」的造勢作法

國際間昧於傳統「承認」學說，以及無視國際法原則與正義的態度與作法，應可透過不斷「遊說」(Lobby)、國際法學者系統性的組合與交流，有組織地結合在國際機構內佔多數、而隸屬第三世界的「國際法造法機構」(international law making body)國家等方式與方法，逐漸達成共識，俾採取對中華民國有利的立場。

在觀念方面，則須有「政治製造法律」的認知(perception)，並運用中華民國龐大的經濟力量以轉化為政治力量，亦即「政治造勢」，大幅提昇其國際地位，累積其可運用的國際政治籌碼，使在國際間造成一種威望(prestige)與氣勢。以新穎國際法觀念與學說為理論架構，具備以「國際政治」對「國際政治」及「統戰」對「中共統戰」的戰鬥觀念與務實作法，再由內政與外交相結合而協力擴展國際生存空間，如能善為運用，則國際社會間應可任憑馳騁，自可「恢恢乎其於游刃必

有餘地矣」！

<sup>99</sup> Bernard T. K. Joie, "ROC and the International Law of Development," *ROC & ROC in Transition: Political & Economic Developments*, (Taipei: Center of Area Studies, Tamkang Univ., Vol. X, No. 1, June 1989, p. 96.