

# 台湾法律地位的国际法理据

陈欣新\*

**摘要：**两岸各自现行有效的法律规定都认同“两岸同属一个中国”，中国作为一个主权国家，其人民、领土、主权并未分割，惟政权和法制尚未统一。鉴于两岸均接受法治观念，所以，台湾的法律地位就成为“统独”争执的焦点问题。本文通过对相关的国际法律文件及法律事实和理论争议进行梳理和分析提出，在国际法上，台湾地区的法律地位已经明确并非法律地位未定，即台湾与大陆同属一个中国（现国号为中华人民共和国），台湾并非独立的主权国家或具有主权的法律实体，中国的国号变更在国际法上不影响台湾属于中国的法律地位。

**关键词：**台湾 法律地位 统一

台湾问题涉及中国国家主权和领土完整，是中国的核心利益所在。解决台湾问题，完成国家统一大业，是中华民族的重大历史任务之一。发展台湾海峡两岸关系，促进和平统一，是包括两岸人民在内的全中国人民的共同责任。鉴于两岸各自现行有效的法律规定都认同“两岸同属一个中国”，中国作为一个主权国家，其人民、领土、主权并未分割，惟政权尚未统一，并且两岸均接受法治观念，所以，台湾的法律地位就成为统独争执的焦点问题。考虑到台湾问题是历史遗留问题，有必要对相关的国际法律文件进行梳理和分析，以利于客观、公允地看待这一问题。

## 一 “台湾是中国领土并非法律地位未定”的国际法依据

### （一）1895年《马关条约》对台湾法律地位的影响

1895年，中国清朝政府与日本政府签订《马关条约》，将台湾全岛及所有附属各岛屿和澎湖列岛的管理权和该地方所有堡垒、军器工厂及一切属公对象，永远让与日本。<sup>①</sup>这一条约导致日本占领并统治台湾长达50年之久。对于《马关条约》的法律效力，以及其所规定的割让台湾给日本的条款是否有效地导致主权移转，存在一定的争议。

\* 中国社会科学院台湾香港澳门法研究中心主任，法学研究所研究员。

① 参见《马关条约》中文本的第2款。值得注意的是，《马关条约》的中文本与日文本存在重要差异。《马关条约》的日文本的第2条是将“主权”而非“管理权”永远割让给日本（“清國ハ左記ノ土地ノ主權竝ニ該地方ニ在ル城壘兵器製造所及官有物ヲ永遠日本國ニ割與ス”）。从当时《马关条约》的实际履行情况看，是“主权”移交而非单纯的“管理权”移交。

持《马关条约》无效论的主张认为,1894年中日甲午战争是日本挑起的,其目的在于吞并朝鲜和侵略中国,而《马关条约》是作为侵略者的日本强迫中国签署的不平等条约,根据不平等条约无效的国际法原则,<sup>①</sup>《马关条约》应属无效。因此,尽管日本强迫当时的中国清朝政府放弃对台湾的统治权,并完全控制台湾长达50年,但从法律上并不能导致主权的有效移转,台湾仍是中国领土,只不过被日本侵占。《开罗宣言》所称“日本所窃取的中国领土”正是对当时台湾的法律地位的准确界定。至于中国从未要求日本返还因《马关条约》而攫取的战争赔款的问题,主要是中国顾及历史因素和不愿增加日本人民的负担,不提出返还要求,并非没有权利索要。至于朝鲜的独立问题,同样是《开罗宣言》确定的原则,与《马关条约》的效力问题无关。

持《马关条约》有效论的主张认为,首先,以“台湾是依据清朝被迫与日本签订的《马关条约》割让出去的,《马关条约》是不平等条约,所以无效”这个理由来否定《马关条约》的效力在当时是欠缺国际法法理基础的。依照当时的传统国际法,虽然对以威胁、暴力、监禁等胁迫手段加诸缔约代表或缔约后批准条约者,认为该条约有法律上的瑕疵,而该代表或批准者的本国事后可主张条约无效。然而威胁的对象仅限于代表者或批准者“个人”,不包括对“国家”的威胁。<sup>②</sup>以本国将蒙受危害,或是对本国施以武力威胁,而得到条约上的同意,并不影响条约本身的效力。其次,主张《马关条约》为割地赔款的不平等条约,也不能否定《马关条约》的效力。当时的传统国际法认为战争是解决争端的方法之一,因此割地赔款毋宁是很普遍的重获和平的方法,不只在亚洲,在世界各地都可以看到割地赔款的例子,如普法战争后法国割让阿尔萨斯和洛林给普鲁士并赔款。所以,清朝因战败而在日本的武力威胁下所签订的《马关条约》,具有完全的法律效力。最后,中国(国、共双方)于“七七事变”爆发后,已全面废弃与日本间之不平等条约,<sup>③</sup>因此台湾必须归还中国的主张不能成立。因为条约既是基于双方合意所成立,当然不能因单方的宣言而任意废止,<sup>④</sup>否则条约的签订就毫无意义。

应当看到,废除不平等条约是一个历史过程,集中于两次世界大战之间。“第一次世界大战以前,习惯国际法对各国进行战争的权利没有加以限制,因此,以使用威胁或武力而取得的条约与其它条约一样有效。第一次世界大战以后,渐渐趋于把侵略视为非法,结果必然把侵略者强迫订立的条约视为无效”。<sup>⑤</sup>不平等条约可以被否认,是一战后发展出来的。《联合国宪章》更为正式地否认任何发动战争的正当性(除了经由安理会通过的制裁决定)。战争既然不再被当成国家间解决争端的正当方法,很自然地就导出任何国家不得因战争而获利,因此,可以否认割地赔

① 王世杰、胡庆育:《中国不平等条约之废除》,中国台湾台北:“中央文物供应社”经售1967年版,第45页。

② 丘宏达:《现代国际法》,中国台湾:三民书局2006年修订2版,第205—206页。

③ 严格而言,当时的中国正式单方面宣布废止中日之间条约的时间是1941年12月9日。当日,中华民国政府发布文告,正式对日宣战。其中特别提出废除与日本之间的一切条约、协定等,《马关条约》随之也不被承认,中国公开声明要收回台湾。公告全文如下:“中国为酷爱和平之民族,过去四年余之神圣抗战,原期侵略者之日本于遭受实际之惩创后,终能反省。在此时期,各友邦亦极端忍耐,冀其悔祸,俾全太平洋之和平,得以维持。不料强暴成性之日本,执迷不悟,且更悍然向我英、美诸友邦开衅,扩大其战争侵略行动,甘为破坏全人类和平与正义之戎首,逞其侵略无厌之野心。举凡尊重信义之国家,咸属忍无可忍。兹特正式对日宣战,昭告中外,所有一切条约、协定、合同,有涉及中、日间之关系者,一律废止,特此布告。”

④ E. Lauterpacht, “The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law — Survey and Comment, VII”, (1959) 8 (1) *The International and Comparative Law Quarterly* 193, p. 193.

⑤ [英] M. 阿库斯特:《现代国际法概论》,汪暄等译,中国社会科学出版社1981年版,第156页。

款这种条款。但是，对较早签订的不平等条约的否认，必须限于权利义务还在进行中的，如果是已经执行完毕的似难以简单地否认其效力。有学者认为，如果条约内容仅限于特定的一次性的给付或以行为为目的，比如割让领土，一旦条约义务实际履行，则请求返还的权利就不存在了，<sup>①</sup>只有签订新的条约或有新的国际法律文件作为依据，才能主张返还已经割让的领土。如果条约的履行是持续性的行为，例如，分期给付赔偿金的情况，给付的时间跨越了可以作为条约中止或废除时依据的国际法文件的生效时间，则已经给付的赔款一般不能要求返还，尚未给付的部分因条约已抵触国际法上的强行性规范或禁止性规定（如《联合国宪章》等）而被废弃，当然就可以不必继续支付。当然，这样做也是出于顾及历史情况，如果对于已经形成的状态还能去争议，那么就会发生像中国可否讨回元朝版图所包括的领土这样的问题，反而会引起更大的国际纠纷。《马关条约》中除了第6条的开放通商等为继续性条款，其他都是在抗战前已经执行完毕的处置性条款，因此所设立的法律状态在当时即已确定，没有办法再去否认它的历史性法律效力。

但是，具有法律效力的国际法律文件《开罗宣言》和《波茨坦公告》，并非平等主体之间订立的带有“平权型法律关系”特点的国际公约、条约或协议，而是作为战胜者的强制性命令，基于对日本发动侵略战争的不正当行为的制裁及惩罚，具有“非平权型法律关系”的特征。上述国际法律文件明确否定了日本继续统治台湾的合法性以及日本历史上取得台湾管治权的正当性，这意味着，即使《马关条约》是有效力的，日本也不能再合法地统治台湾。

## （二）《开罗宣言》《波茨坦公告》确认日本负有将台湾归还中国的法律义务

1943年12月1日，中、美、英三国发表《开罗宣言》，明确规定“使日本在中国所窃取之领土，如东北四省台湾澎湖列岛等归还中华民国”。这表明《开罗宣言》确认日本负有将东北四省、台湾、澎湖列岛等中国领土归还中国的法律义务。1945年7月26日，中、美、英三国发表敦促日本无条件投降的《波茨坦公告》，明确规定“开罗宣言之条件必将实施，而日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内”。<sup>②</sup>此后，苏联也表示支持并加入《波茨坦公告》。《波茨坦公告》重申日本必须将其占领的中国领土归还中国的法律义务，并将其作为接受日本无条件投降的前提条件。1945年8月15日，日本天皇裕仁通过“玉音放送”发表《终战诏书》，<sup>③</sup>“飭令帝国政府通告美、英、中、苏四国，愿接受其联合公告”。1945年8月15日当时中国陪都重庆时间（陇蜀时区夏令时）早7点整，中、美、苏、英四国同时在各自

① [日]横田喜三郎：《國際法Ⅱ》，法律學全集56，有斐閣1958年版，第300—301页。

② 《波茨坦公告》第8条。

③ 《终战诏书》是日本昭和天皇裕仁在第二次世界大战末期签署的表示接受美、英、中、苏四国在波茨坦会议上发表的《波茨坦公告》，同意进行无条件投降的诏书。诏书主要由迫水久常、川田瑞穗、安冈正笃执笔完成，其他内阁大臣亦曾参与修订。为了争取免除裕仁的战争责任以及保护天皇制，诏书在措辞上采取了诸多手段，诸如粉饰日本发动的侵略战争的实质；规避日本对亚洲诸国的战争责任，只将对象限制在美、英两国；且将裕仁作为日本侵略军最高统帅的责任转嫁给日本政府。诏书在1945年8月14日由裕仁亲自宣读并录音，次日通过电台广播，称“玉音放送”。

首都发表《四国公告》，接受日本无条件投降。<sup>①</sup>同年9月2日，《日本无条件投降书》则昭告世界，“承担忠诚履行《波茨坦公告》各项规定之义务”。这表明日本承认并承诺履行将东北四省、台湾、澎湖列岛等中国领土归还中国的法律义务。

台独势力和国外的某些人质疑《开罗宣言》和《波茨坦公告》的法律效力问题，他们认为，《开罗宣言》和《波茨坦公告》仅为政策指导性的“宣言”或“公告”，其效力与国际法上的条约有很大不同，这种政策指导性的“宣言”或“公告”为国与国之间对某一事务达成共识，进而由该国元首或领导者对外发表其见解。因为是一种政府意志的表明，所以在某一程度上宣言的内容会拘束该国，但其拘束力（政治上的拘束力）终究不及条约（法律上的拘束力）。类似《开罗宣言》与《波茨坦公告》这类战时的声明，很多都是为了军事上的胜利所达成的共识，没有办法客观地考虑交战双方的经济、政治、社会等问题。因此，这种约定、声明通常是一时的权宜策略，有赖战争结束后，交战双方在缓和气氛下所订定的和约来处理战后的权利义务关系。而依据国际法的原则，战争结束后任何领土的割让、移转都应该在条约中明文规定，将来才不会发生争议。<sup>②</sup>

笔者认为，上述观点不能成立。其实，国际法文件的名称很多，例如“条约”“公约”“协定”“联合声明”等，不管名称如何均不影响其法律效力。<sup>③</sup>《开罗宣言》的法律拘束力，早已是一个不争的客观事实。国际社会的绝大多数成员早已确认其法律效力，国际法上也有充分的根据证明其法律效力。诚然，国际宣言在很多场合是一种政策性声明，不产生国家间的权利义务关系，但也并非尽然。据20世纪英国国际法学家劳特派特（Lauterpacht）所阐述的、为国际法学界普遍接受的权威解释，凡载有由国家元首或政府首脑代表国家达成的协议并且订明有确切的行为准则的国际宣言，都被公认为对各该国具有法律拘束力。<sup>④</sup>这一解释已为半个多世纪以来的国际实践所一再证明。《开罗宣言》恰恰具备这样的三个条件。首先，它是以中、美、英三国政府

① 抗战胜利的准确时间应是1945年8月15日重庆时间（陇蜀时区夏令时）早晨7点《四国公告》发布。国内外一些人士长期奉行抗战胜利的法律标志是“诏书终战”或“九三签字”观点，对《四国公告》置之不顾，应该反省。所谓《四国公告》，即当年中、美、英、苏四国政府磋商约定，于1945年8月15日早晨7时正（重庆时间），从四国首都重庆（战时首都）、华盛顿、伦敦、莫斯科，用汉语、英语、俄语，向我双方海陆空军队，播发内容一致的公告：日本无条件投降。《四国公告》在确定日本无条件投降方面，具有最高的国际法律效力和国际权威性，一经宣布，战火停熄，任何日军如继续顽抗可以坚决消灭，但投降的日军应依法保证其战俘权利，充分显示了四个大国在二战全局中的主宰地位。

1945年的《中央社讯》有明确记载：“日本正式投降的消息，系15日晨5时1刻由美国国务卿贝尔纳斯，用无线电打字机通知美国驻华大使赫尔利及我外交部吴次长国桢，约定于华盛顿时间14日下午7时即重庆夏季时间15日晨7时同时公布。”当时《新华日报》也有准确记载：“杜鲁门总统今天（14日）下午7时（即重庆时间15日上午7时）举行记者招待会，发表对日本政府的复文，该复文在华盛顿、莫斯科、伦敦和重庆四地同时发表。”英国于伦敦时间14日午夜12时，莫斯科于15日凌晨3时，分别由当时英国首相艾德里、苏联外交人民委员莫洛托夫，宣布日本投降公告。以上确凿的原始史料清楚地告诉我们，1945年8月15日中国战时首都（陪都）重庆时间（陇蜀时区夏令时）早晨7时，是正式宣布日本无条件投降的精确时刻，它对战争双方都具有最高权威和法律效力。鉴于《四国公告》发布时间，美、苏、英三国的政府均已经下班，只有中国政府是刚刚上班，笔者认为，确定这一时间四大国同时宣布接受日本无条件投降（是否接受战败国无条件投降以及怎么做才是无条件投降，是战胜国的权力，而非由战败国决定，这就是“玉音放送”不能作为抗战胜利法律标志的原因），表现了美、英、苏三大国对中国人民和政府的尊重与礼让。至于“九三签字”，对于接受无条件投降这类“非平权型法律关系”而言，在法律上并非不可或缺，这与签订国际条约或公约、协定之类“平权型法律关系”完全不同。

② Lord McNair, *The Law of Treaties* (Oxford University Press, 1961), pp. 704 - 706.

③ 《维也纳条约法公约》第2条。前国际法院院长詹宁斯修订的《奥本海国际法》（第1卷第9版）也表明“一项未经签署和草签的文件，如新闻公报，也可以构成一项国际协议”。

④ [英] 劳特派特修订：《奥本海国际法》（上卷第2分册），石蒂、陈健译，商务印书馆1972年版，第306—307页，第324—326页。

首脑的名义共同发表的，表达了三国政府的共同意愿；其次，它记载了三国领导人达成的协议；第三，它明确规定了三国对日作战的行为规则，包括确认台湾是日本所窃取的中国领土，承诺务使日本在战后将台湾归还中国。《开罗宣言》所具有的这三个条件，使它从本质上区别于国家间的一般政策性声明，成为三国间的一项有法律拘束力的协议。

也曾经有人以《开罗宣言》没有采用一般法律文件的形式为由，来否认其法律效力，这样的理由也是不能成立的。国际法上没有任何规则规定条约或协定的标准形式。确定一项文件的法律性质是否属于条约，决定性的因素不是其名称或形式，而在于它是否意图在缔结国之间创设明确的权利和义务。《开罗宣言》所以被公认为具有条约或协议的性质，恰恰主要不是依据其形式，而是依据其内容和意图，即共同发表宣言的国家之间确定的有关战后对日本处理安排的权利义务的承诺。

《开罗宣言》的法律性质与效力不但在法理上无懈可击，事实上也很快为后来的国际实践所确认。1945年7月26日，中、美、英三国首脑发表的《促令日本投降之波茨坦公告》第8条规定，“开罗宣言之条件必将实施”，明确将《开罗宣言》的内容列入这份重要的国际协议，进一步验证和加强了《开罗宣言》的国际法效力。该公告后经苏联加入而变成四强乃至反法西斯同盟国阵营的共同保证，对四国及同盟国均有约束力。同年9月2日，《日本无条件投降书》则昭告世界，“承担忠诚履行波茨坦公告各项规定之义务”。毫无疑问，这其中当然包含无条件接受《开罗宣言》并履行其必须将台湾归还给中国的义务。

不仅如此，在当时的中国政府根据《开罗宣言》及盟国间协议，从日本手中收复台湾、再度确立中国对台湾的主权之后，世界各国包括西方主要发达国家，都以多种方式对《开罗宣言》的法律效力及台湾回归中国的法律地位予以确认。尽管在冷战前期，出于政治需要，某些国家的官员在个别场合曾经对《开罗宣言》的法律性质与效力表示过质疑或异议，但是，从来没有一个大国在正式场合或公文中公然违反“禁止反言原则”，公开否认《开罗宣言》的法律效力。相反，长期以来，《开罗宣言》在一些国际文件中屡屡被引为法律证据，则是不争的事实。

### （三）对中国没有法律拘束力的1951年《旧金山和约》并未改变台湾作为中国领土的法律地位

二战结束后，国际社会开始着手处理对日和约问题。1951年9月8日，在美国的旧金山签署了对日和约。《旧金山和约》关于台湾问题的规定为：“日本国放弃对台湾与澎湖诸岛的一切权利、权原，以及请求权。”<sup>①</sup>

持“台湾地位未定论”的人士认为，《旧金山和约》中只规定“日本国放弃对台湾与澎湖诸岛的一切权利、权原，以及请求权”，但并未提到由何国继受。鉴于国际法对领土移转的条约要求，要明确由何国移转到何国，因此，依照《旧金山和约》规定，台湾脱离日本，但并未并入中国或任何国家，故台湾在国际法上的地位处于未定的状态。他们进一步提出，旧金山和会与会代表的共识是：“我们所得结论是在缔结对日和约时，对台湾的适当处理是仅规定日本主权的放弃而已……，台湾地位应在适当的时机，依照联合国宪章的精神和原则以及台湾人民的意愿来决定。”<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 《旧金山和约》第2章第2条。

<sup>②</sup> Mutual Defense Treaty with the Republic of China, Senate, 84th Cong., 1st Sess., Executive Report No. 2 (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1955), pp. 1, 4, 5-6, 8. 另参见 Marjorie M. Whiteman, *Digest of International Law*, Vol. 3 (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1964), p. 565.

值得注意的是，旨在准备、拟制和签订对日和约的旧金山和会并未邀请中国参加。对此，当时海峡两岸均表达了强烈的不满。以所谓“中华民国政府”名义统治台湾的国民党当局认为：“中国被拒绝参加对日和约签字，乃破坏国际信义之举，政府决不容忍。”<sup>①</sup> 中国大陆方面认为：“美英两国政府所提出的对日和约草案是一件破坏国际协定、基本上不能被接受的草案。不论从它的准备程序上或它的内容上讲，都是彰明较著地破坏了一九四二年一月一日的联合国宣言、开罗宣言、雅尔塔协定、波茨坦公告和协定及一九四七年六月十九日远东委员会所通过对投降后日本之基本政策等重要国际协定，草案只规定日本放弃对于台湾和澎湖列岛及对于千岛群岛和库页岛南部及其附近一切岛屿的一切权利，而关于将台湾和澎湖列岛归还给中华人民共和国及将千岛群岛和库页岛南部及其附近一切岛屿交予和交还给苏联的协议却一字不提。同时，草案又故意规定日本放弃对南威岛和西沙群岛的一切权利而亦不提归还主权问题。对日和约的准备、拟制和签订，如果没有中华人民共和国的参加，无论其内容和结果如何，中央人民政府一概认为是非法的，因而也是无效的。”<sup>②</sup> 根据条约规则方面的国际法原则，条约的效力基于缔约国对其效力的自愿接受，因而条约只能适用于缔约国之间。中国政府从未签署过《旧金山和约》，并且对其始终持否定的态度。因此，该约规定对中国不产生任何法律效力。《旧金山和约》的一切规定对于中国来说完全有权利加以拒绝。此外，《旧金山和约》虽未明确规定日本应将台湾归还中国，但也并未否认《开罗宣言》和《波茨坦公告》所确立的日本的归还义务，更未主张台湾属于“无主土地”或可以独立的殖民地，因此，《旧金山和约》并未改变台湾作为中国领土的法律地位。

#### （四）1952年“日蒋和约”不是有效的“中日和约”，也未改变台湾作为中国领土的法律地位

1952年，日本政府与台湾当局就所谓“中华民国与日本国间和平条约”的缔结问题进行谈判。2月30日谈判正式开始，至4月28日和约签字，前后进行了正式会谈3次、非正式会谈18次，历时67天。该“条约”在第2条规定，“日本国根据一九五一年九月八日于美利坚合众国之旧金山市所签订之与日本国之和平条约（即《旧金山和约》）第二条，承认放弃对台湾及澎湖群岛，以及南沙群岛及西沙群岛之所有权利、权限及请求权”，并未规定日本将台湾等地归还中国。事实上，当时以军事占领台湾的蒋介石政权曾要求日本在“条约”纳入“台湾归还中国”的条款，但被日本代表以履行旧金山和会的共识以及不得超越《旧金山和约》所规定的范围为由拒绝，蒋介石想要透过“条约”明确取得台湾主权的目地终究未能实现。

需要强调的是，1952年，中国国民党已经失去全中国执政党的地位，其所控制的政权已经不是国内法意义上的中国合法中央政府，无权在国际社会代表中国这个主权国家，只能算是中国内战的交战一方。因此，尽管日本国当时还承认国民党政权为代表中国的合法政府，但客观事实已经显示国民党政权不再拥有代表中国的资格，根据国际法惯例，1952年“日蒋和约”不是有效的“中日和约”。当然，考虑到当时国民党政权还控制着中国在联合国的席位，并且相当数量的国家当时还承认其为代表中国的合法政府，对于“日蒋和约”中的部分条款的效力问题还需要具体

① 蒋介石1950年7月16日发表的谈话。参见中国台湾台北：“中央日报”1951年7月17日。

② 《周恩来外长关于美英对日和约草案及旧金山会议的声明》（1950年8月15日），载田桓主编：《战后中日关系文献集》（1945—1970年），中国社会科学出版社1996年版，第98页。

分析。值得注意的是，日方在第一号照会中提出将该“条约”的适用范围确定为“中华民国现在所控制或将来所控制之全部领土”，隐含制造或被动承认“两个中国”或“一中一台”的图谋。

（五）1972年《中日联合声明》与1978年《中日和平友好条约》作为中日两国之间的国际法律文件重申了台湾是中国领土的法律地位

由于中国未签署《旧金山和约》，且“日蒋和约”不是有效的“中日和约”，就使中日两国之间的战争状态在法理上未得到结束。1972年9月25日至9月30日，时任日本国内阁总理大臣田中角荣应时任中华人民共和国国务院总理周恩来的邀请访问中华人民共和国。9月29日，中国与日本签署《中华人民共和国政府和日本国政府联合声明》（以下简称《中日联合声明》）。该声明规定，“自本声明公布之日起，中华人民共和国和日本国之间迄今为止的不正常状态宣告结束。日本国政府承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。中华人民共和国政府重申：台湾是中华人民共和国领土不可分割的一部分。日本国政府充分理解和尊重中国政府的这一立场，并坚持遵循波茨坦公告第八条的立场”。该声明作为二战结束后中、日两国正式签署的、具有国际法效力的文件，再一次阐明了台湾作为中国领土的法律地位。1978年《中华人民共和国和日本国和平友好条约》是二战结束后中日两国正式缔结的、经双方国内法上有权机关批准的第一个双边国际条约，该条约确认《中日联合声明》是两国间和平友好关系的基础，联合声明所表明的各项原则应予严格遵守。这就以双边条约的形式再次明确了台湾作为中国领土的法律地位以及日本在台湾问题上应承担的国际法义务。

## 二 中国的国号变更不影响台湾属于中国的法律地位

（一）中华人民共和国和中华民国是主权国家中国不同历史时期的国号，具有国际法上的指代同一性

1945年制定《联合国宪章》时，中国作为联合国创始会员国和安理会常任理事国的地位在宪章中得到确立，当时中国的国号是中华民国。

1949年中国革命成功后，发生政权更替。1949年9月下旬，中国人民政治协商会议决定，中华人民共和国取代中华民国成为中国新的国号。1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府宣告成立，成为代表中国的唯一合法政府。原“中华民国国民政府”则丧失了以中央政府身份在法律上代表中国的资格，其残余势力蒋介石集团在中国内战中因失去中国人民的支持，败退至台湾地区，但仍沿用“中华民国政府”称谓在台湾地区进行事实统治，并且非法占据中国在联合国的席位。与此同时，由于部分国家基于国际社会冷战和意识形态对抗的因素，不承认中华人民共和国政府取代中华民国政府成为代表中国的唯一合法政府，继续同蒋介石集团控制的台湾当局保持所谓“与中华民国的外交关系”，甚至在国际社会图谋制造“两个中国”或“一中一台”。

“中华民国”自1911年辛亥革命胜利取代“大清帝国”成为中国的国号以后，至1949年10月1日以前，作为中国的“国号”为全中国以及国际社会所认同。1949年10月1日以后，已经为“中华人民共和国”这一“国号”所取代。但是，由于内战导致的敌对状态并未结束，台湾地区最主要是台湾当局仍继续沿用“中华民国”国号指代“一个中国”，两岸在国号问题上的分

歧属于国内法问题，可以通过双方谈判协商解决。但是，两岸在“国号”上的分歧并未改变“两岸同属于一个中国”“中国的主权以及人民和领土完整并未分裂”的事实。从这一意义上讲，“中华人民共和国就是中华民国”！两者在指代中国这个主权国家时具有同一性。只是中国内战未能彻底结束，导致了“一个中国内阶段性两个敌对政权并存”的格局，即“中华人民共和国政府”（台湾方面称为“大陆当局”）和“台湾当局”长期敌对并存的现状。

（二）联合国大会第2758号决议基于国际法上尊重主权国家内政原则，承认并接受中华人民共和国完全取代中华民国成为中国的国号

1971年10月25日第26届联合国大会通过第2758号决议，明确“承认中华人民共和国政府是代表中国的唯一合法政府，并把蒋介石的代表从它在联合国组织及其所属一切机构中所非法占据的席位上驱逐出去”，中华人民共和国政府在联合国代表中国行使代表权的问题最终得到解决。

1. 联大第2758号决议采用驱逐“蒋介石代表”而不是“中华民国政府代表”或“台湾当局代表”的表述

中华人民共和国中央人民政府成立以后，1949年11月就向联合国提出，由中华人民共和国政府取代原“中华民国国民政府”在联合国代表中国行使代表权。

一个主权国家在联合国及国际社会只能有一个合法政府代表该国行使在国际法上的权利，履行相应义务，并承担法律后果。一个主权国家内的某个政权是否具有在国际法上代表该国的资格，应以该政权在国内法上具有全国性政府或中央政府的地位为前提条件。在1945年《联合国宪章》签署时，中华民国国民政府是代表中国的合法政府。但它在中国内战中丧失了中国绝大多数人民的拥护和支持，也无法有效地管治中国绝大部分领土，其代表中国的中央政府的地位已经在1949年10月1日为中华人民共和国中央人民政府所取代。第26届联大基于国际法上尊重主权国家内政原则，承认并接受上述现实，通过第2758号决议，承认中华人民共和国政府是代表中国的唯一合法政府，因而隐含承认“中华人民共和国”取代“中华民国”作为中国的国号。

蒋介石军政集团败退至台湾地区后，虽仍沿用“中华民国政府”的称谓和组织结构在台湾地区进行统治，并且非法占据中国在联合国的席位，但是，它属于被推翻的政权，既不能在国际法上代表中国这个主权国家，也不是国内法意义上的合法的中国政府，与1945年签署《联合国宪章》时的“中华民国政府”存在法律意义上的本质区别，在法律上不能再被称为“中华民国政府”。故联大第2758号决议中不能再使用“中华民国政府代表”的表述。同时，联合国是由主权国家组成的国际组织，只能接受主权国家派出的代表，台湾是中国的一部分，不是主权国家，《联合国宪章》不允许以台湾名义向联合国派出代表，也就不能使用驱逐“台湾当局的代表”的表述，故只能采用驱逐“蒋介石的代表”的表述。

2. 恢复中华人民共和国在联合国合法席位不属于需要三分之二多数同意的“重要问题”，也不需要修改《联合国宪章》第23条（安理会组成条款）、第110条（宪章生效条款），用“中华人民共和国”替换“中华民国”的相关表述

联大第2758号决议解决的是恢复中国在联合国的合法席位问题，既不是新会员加入联合国的问题，也不是会员除名问题，不涉及修改《联合国宪章》，不属于重要问题，不需要会员国三分之二多数同意。从1949年到1960年，中国代表权问题在联合国大会都是作为程序性问题处理的，按照《联合国宪章》的规定，大会程序性问题都是以简单多数表决。美国是从1961年才开始提出关



于中国代表权问题是“重要问题”的提案，实际上是对“重要问题”这一概念的曲解，目的在于企图以三分之二多数阻碍恢复中华人民共和国合法席位。第26届联大首先表决的是美国等国提出的中国代表权问题是“重要问题”的提案，结果被否决，可见当时大多数国家不认同中国代表权问题属于“重要问题”。因此，联大第2758号决议完全符合《联合国宪章》的规定，不存在抵触宪章的问题。

关于各国在联合国使用的国号并无确定的国际法规则，联合国只是尊重各会员国的选择。1945年签署《联合国宪章》时，中国作为联合国创始会员国，国号是中华民国。一个国家国号的更改不影响该国的国际法人格，也不影响其联合国国籍。中国的国号在历史上有过多次变更，但是，不同的国号指代的都是同一个国际法主体——中国。“中华民国”作为中国的国号为中华人民共和国取代后，尽管《联合国宪章》中的“中华民国”字样没有更改，并不影响中华人民共和国政府作为中国的唯一合法政府行使代表权。《联合国宪章》的修改是极为复杂和严肃的事情，联合国及其绝大多数会员国都未曾对《联合国宪章》中的“中华民国”字样指代的主权国家就是中国这一事实提出质疑，所以没有必要采取修改《联合国宪章》的行动。需要强调的是，苏联解体后，俄罗斯联邦取代苏联在联合国的席位，这是国际法上的国家继承，因为苏联和俄罗斯不是同一个主权国家也就不是同一个国际法主体，俄罗斯联邦和苏联之间产生国家继承问题。而“中华人民共和国”取代“中华民国”，只是同一个主权国家的国号变更问题，不涉及国家继承问题，仅涉及政府更迭问题。政府继承与国家继承存在本质差异。国家继承意味着存在前后两个具有国家主权的法律主体，而政府继承意味着只有一个具有国家主权的法律主体。政府更迭所导致的法律后果，应是属于一国国内法律秩序规范的问题，不涉及与国家主权变更有关的国际法问题。因为同一个主权国家的前后政府，不论政治性质和政府形态如何，也不论政府更迭的方式和由此引发的政体或政制变革如何，在国际上所代表的主权国家仍然是一致的，<sup>①</sup> 该国的国际一致性并不因此等事件而受影响。<sup>②</sup>

### （三）“台湾的法律地位问题”与“中华民国的法律地位问题”不等价

1. 《联合国宪章》中仍留有“中华民国”表述以及台湾当局目前还有20多个所谓“邦交国”，在法律上均不证明“中华民国”还存在或台湾实际演变成了独立主权国家

“中华人民共和国”取代“中华民国”成为中国新的国号后，“中华民国”作为中国的国号已经成为历史，不再具有现实法律意义；败退台湾的“中华民国政府”也不再是代表中国的合法中央政府而转变为实际控制中国台湾地区的“台湾当局”。目前，尽管尚有20多个国家作为联合国会员国，仍同台湾当局保持所谓“与中华民国之间的邦交关系”，但是，这种行为违反了联大第2758号决议，违反了这些国家应当承担的国际法义务。联大第2758号决议标志着国际社会承认并接受“中华人民共和国政府是代表中国的唯一合法政府，台湾是中华人民共和国的一部分”，因此，与台湾当局维持“邦交关系”，是对中国内政的干涉，损害中国的主权，严重违反国际法。而违法行为不能导致合法结果，这种所谓“邦交国”的数量也没有任何法律意义，理所当然不能成为“中华民国还是中国的国号、中华民国政府还是代表中国的唯一合法政府”或“以中华民国为国号的台湾实际上已经成为国际法上与中国没有隶属关系的独立主权国家”的证据。

台湾作为中国的一个地区，从来就不是一个主权国家，不可能具有主权国家的政府，也不具

① John B. Moore, *Digest of International Law*, Vol. 1 (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1906), p. 249.

② Hans Kelsen, *Principles of International Law* (New York: Rinehart and Winston Inc., 2nd edn, 1966), p. 387.

备加入联合国的资格，“中华民国”作为中国的国号既然已经成为历史，也就根本没有所谓“中华民国已经实际演变为台湾”的问题。

中国的国号既然已经由“中华民国”变更为“中华人民共和国”，也就根本不存在所谓“取消中华民国国籍”问题。联大第2758号决议解决的是中华人民共和国政府取代所谓“中华民国政府”行使中国在联合国的代表权的问题，不涉及“中国国籍”的问题。联合国的“中华民国国籍”的本质是“中国的国籍”，在联合国大会通过第2758号决议的20世纪70年代，海峡两岸对此均不持疑义。中国作为一个主权国家，是联合国创始会员国，其国籍问题并不受中国国号变更的影响。

一个主权国家发生政权更替后，会产生新政府取代旧政府代表该国行使在国际法上的权利，履行相应义务，并承担法律后果的问题。中华人民共和国中央人民政府的成立，意味着其取代原“中华民国国民政府”开始代表中国行使在国际法上的权利，履行相应义务，并承担法律后果。

2. 联大第2758号决议虽没有明确写明“台湾是中华人民共和国的一部分”或“台湾是中国的一部分”，但是，联合国大会以“不表决双重代表权问题”的方式，隐含确认了“台湾是中华人民共和国的一部分”，不存在所谓“中华民国代表权”问题的立场

联大第2758号决议解决的是中国代表权应由谁来行使的问题，并不是为了解决台湾地位的问题，台湾属于中国的法律地位问题早已解决。在该决议表决前，某些国家的代表还企图作最后一次努力，想删除23国提案中关于“把蒋介石的代表从它在联合国组织及其所属一切机构中所非法占据的席位上驱逐出去”的内容，但遭到多数国家代表的反对并经大会主席裁决而归于失败。在第2758号决议通过后，联合国大会不再就美国提出的所谓“双重代表权”问题进行表决，这意味着联合国大会以“不表决双重代表权问题”的方式，进一步确认了台湾是中国的一部分，不存在所谓“中华民国代表权”或“台湾代表权”问题的立场。

况且，当时海峡两岸均坚持世界上只有一个中国，两岸同属一个中国。联合国及其所有会员国依照宪章的规定，应当尊重中国的主权和领土完整。既然中华人民共和国政府代表中国，台湾地区是中国领土的一部分，台湾人民是中国人民的一部分，中华人民共和国政府的代表在联合国理所当然代表台湾人民。因此，联大第2758号决议通过后，也不存在所谓“台湾人民没有在联合国的代表”的问题。

由此可见，在国际法上，台湾地区的法律地位已经明确，即台湾与大陆同属一个中国（现国号为中华人民共和国），并非独立的主权国家或具有主权的法律实体，面积的大小、人口的多少不影响其法律地位。因此，“台湾的法律地位问题”不是“中华民国的法律地位问题”。

（四）和平解决台湾问题的实质是“确定两岸都能接受的台湾政权法律地位”而非“改变台湾的法律地位”

由于中国作为一个主权国家，其人民、领土、主权并未分割，惟政权以及由政权创制的法律制度尚未统一。目前，两岸法制体系、政权架构事实上还互不隶属，没有一部为两岸共同认可的宪法，也没有两岸共同承认的中央政府或全国性政府，但这种政权尚未统一的现象并不影响两岸均属于中国以及中国主权、领土和人民并未分裂的现状。可见，所谓实现“统一”，实质是实现政权和法制的统一，而非改变台湾的法律地位。

台湾地区现政权源自20世纪40年代中国内战中因失去大陆地区人民的支持而丧失作为中国这个主权国家的中央政府的法律地位，败退至台湾地区的中国国民党蒋介石军政集团。尽管蒋

介石集团仍沿用“中华民国”国号及“国民政府”称谓在台湾地区进行事实统治，其性质只能是作为中国内战延续状况下实际控制一个地区的割据政权。在1971年联合国大会第2758号决议生效前的一段时期，所谓“中华民国政府”是当时国际社会和多数国家承认的代表主权国家中国（国号为中华民国）的唯一合法政府。随着联大第2758号决议明确承认中华人民共和国政府是代表中国的唯一合法政府，并把蒋介石的代表从它在联合国组织及其所属一切机构中所非法占据的席位上驱逐出去，国际社会和绝大多数国家逐渐不再承认所谓“中华民国政府”作为代表中国的合法政府的地位，所谓“中华民国政府”不论在国内法意义上还是在国际法意义上真正成为“台湾当局”。尽管其还与少数国家保持所谓外交关系，并继续实施签发护照等带有“主权行为”性质的活动，但不足以改变其台湾地区政权的性质。

随着台湾地区的变革，台湾当局的政治格局和生态也发生了变化，目前的台湾地区政权已经由台湾地区居民通过其所谓“民主法治程序”选举产生，与当年的蒋介石政权控制的台湾当局存在明显差异。因为和平统一与非和平统一的最大不同，就是必须通过法律赋予或认可台湾地区现政权的合法地位和正当性，并且这种合法地位一定基于两岸都能接受的政治定位，所以，和平解决台湾问题的实质是“确定两岸都能接受的台湾政权法律地位”。至于台湾的法律地位，不论台湾问题是以和平方式还是非和平方式解决，都不会改变。

## The Legal Status of Taiwan on the Basis of International Law

*Chen Xinxin*

**Abstract:** The current law and regulation of both sides across the Taiwan Straits confirm that “Both sides belong to One China”. China’s people, territory and sovereignty have never been separated, just the government and legal system of both sides have not unified. Since the rule of law is accepted by both sides, the legal status of Taiwan becomes the central dispute in term of reunification and independence of Taiwan. Based on the relevant international documents and conventions, legal facts and theoretical disputation, this paper concludes that the legal status of Taiwan in international law is clear, not uncertain, that is both Taiwan and the mainland belongs to China (now its title is The People’s Republic of China), Taiwan is neither an independent Country nor legal entity with sovereignty. The title change of China does not influence the legal status that Taiwan is part of China in international law.

**Keywords:** Taiwan, Legal Status, Unification

(责任编辑: 郝鲁怡)