

# 论“断交”后台当局“双边协定”的处理

彭莉,上官丹怡

(厦门大学台湾研究院 福建 厦门 361005)

**摘要:** 1949年10月中华人民共和国成立以来,各国陆续与台湾当局断绝“外交关系”。为推行其所谓的“实质外交”策略,台湾当局在与他国结束官方关系后,对于双方间的既有“协定”总体上实行的是通过协商以尽可能维持“协定”关系的处理态度。实践中,也确实有部分“双边协定”得以继续实施。值得注意的是,其中某些“协定”延续的途径既和台湾在国际法上的地位不符,又与各国政府同中国政府的建交公报精神相违背。为在国际社会强调一个中国,维护两岸关系和平发展,中国政府应对台湾与“断交国”之间逾越一个中国原则的行径有所防范。

**关键词:** 台湾 “断交”; “双边协定”; 一个中国原则

**中图分类号:** D827 **文献标识码:** A **文章编号:** 0438-0460(2019)02-0092-09

2017年6月13日,巴拿马共和国政府与中华人民共和国政府建交,意味着台湾当局又失去一个所谓的“友邦”,这对台湾政坛尤其是对外关系领域可谓是沉重的打击。“断交”事件后,巴拿马政府在其对外声明中明确表示,将终止与台湾当局的一切“协定”,包括双方此前签订的“自由贸易协定”。<sup>[1]</sup>对此,台湾当局表示抗议,并援引国际法相关原理,主张官方关系的结束不应影响双方其他领域的交流,尤其是已经建立的经贸合作关系。<sup>[2]</sup>时隔不到一年,2018年5月1日多米尼加与台湾“断交”。与巴拿马不同的是,台湾当局单方面宣布将全面停止和多米尼加间的双边合作及援助计划。<sup>[3]</sup>显然,在两次事件中,台湾当局处理“断交”前“协定”的立场是不同的,一方面要求维持与巴拿马的“协定”关系,另一方面又结束了与多米尼加的合作关系。为此,引发了一个值得关注的问题,即台湾当局对两国的态度何以迥异?

进而言之,他国与台湾当局“断交”后双方既有的“双边协定”该如何处理?众所周知,1949年以来,台湾当局经历过多次“断交潮”,这些不同时期与台湾“断交”的国家多数与其签订有“双边协定”。据不完全统计,1949年至今近70年时间里,共有99个国家先后与台湾“断交”,其中73个国家与之在“断交”前存在“双边协定”,总量约为460个。<sup>①</sup>“断交”后台当局处理这些“协定”的立场为何?这些“协定”是否得以延续?得以延续的途径为何?对于这些问题,目前两岸学界鲜有关注。各国在与中华人民共和国建交时,均会在建交公报中承诺遵守一个中国原则,不与台湾建立官方关系,因此各国处理与台湾“断交”后双方既有“协定”的相关做法也应当符合这一公报精神,但实践中是否言行合一则有待观察。台湾当局对外签订“双边协定”是其所谓“国际空间”问题的重要组成部分,是大陆在国际社会维护一个中国原则应该防范的场域,因此对相关实践进行考察和分

收稿日期:2018-06-29

基金项目:国家社会科学基金项目“台湾对外签订协议的法律问题研究”(16BFX186)

作者简介:彭莉,女,福建浦城人,厦门大学台湾研究院教授、博士生导师;上官丹怡,女,福建龙岩人,厦门大学台湾研究院博士研究生。

<sup>①</sup> 数据系根据 <http://no06.mofa.gov.tw/mofatreatys> 公布资料统计。

析实属必要。

## 一、台湾当局处理“断交”后“双边协定”的立场

“断交”意味着双方结束了官方交往,但大多数国家与台湾在经贸文化等领域的关系以及人员往来并未就此隔绝,双方为发展这些领域的关系曾签订过一定数量的“双边协定”也并未完全终止。从台湾当局单方立场来看,为保持双方在经贸等领域的交往,在大部分国家与之“断交”后,其均希望通过协商尽量维持“协定”继续实施。除此之外,基于某些特定的时代背景,或出于其他利益考量,台湾当局也采用过单方面停止“协定”的做法。

### (一) 寻求协商以维持“协定”

在双方结束官方关系以后,试图寻求与对方国家就继续实施“协定”进行协商,以达到发展“实质关系”的目的,是台湾当局处理“断交后”既有“协定”的主要立场。“实质关系”乃相对于“形式关系”(即“外交关系”)而言,是指在没有外交关系的情况下存在的双边关系。<sup>[4]</sup>自20世纪70年代初蒋经国提出“总体外交”政策开始,台湾当局即将“维持既有形式关系的同时,强调发展实质关系”作为其与各国交往的基本策略,企图运用各种非官方关系推动台湾对外关系的实质发展。据此,即便结束“外交”关系,台湾当局仍希望双方此前在经贸文化等领域建立的关系不会就此切断,在“协定”问题上则表现为积极寻求与对方协商以使其得以继续实施。继“总体外交”之后,无论是李登辉的“务实外交”、陈水扁的“多元外交”、马英九的“活路外交”,或是现在蔡英文提出的“踏实外交”,都强调发展与各国的“实质关系”。因此,希望通过协商使“双边协定”继续实施,是不同时期的台湾执政者在处理“断交”事件时普遍的立场。

“断交”后“双边协定”能否继续实施,除了台湾当局的态度外,还要取决于对方的意愿。加拿大、日本、美国、南非等国政府,即曾经针对“断交”以后“协定”的处理问题与台湾当局进行过协商,双方在“断交”前签订的“协定”通过协商或全部或部分实现了继续实施。当然,也存在对方国家无意维持“协定”的情形。例如,虽然台湾当局表态希望双方“断交”前建立的经贸合作关系能够继续,但巴拿马政府却单方声明将终止一切“双边协定”。可见,对方国家的态度是“协定”能否通过协商得以维系的关键。

### (二) 单方停止实施“协定”

台湾当局寻求协商以维持“双边协定”的立场并非一以贯之。在实践中,台湾当局也采取过有别于寻求协商以维持“协定”的立场,即单方停止“协定”,包括暂停“协定”和终止“协定”。在国际法上,双边协定的终止或暂停实施是指一个有效的协定由于一个法定的原因而不能继续实施或暂时不能继续实施,协定当事方“断绝外交或领事关系”即为其中一个原因。<sup>[5]</sup>协定的终止与暂停实施有所差别,前者在停止实施之后不会再恢复,后者在停止实施之后还有恢复实施的可能。<sup>[6]</sup>

#### 1. 暂停“协定”

因“断交”而暂停实施“双边协定”,是蒋介石时期早期的处理方式。1949年之后的两年内,14个国家先后与所谓的“中华民国政府”断交,其中有冷战时期属于社会主义阵营的苏联、捷克和波兰,还有英国、荷兰、挪威等西欧国家。根据台湾当局外事部门编撰的“协定”资料及相关网站的记载,这段时期台湾当局对与之“断交”国家签订的“协定”,除期满失效及宣告废止以外,均暂停实施。<sup>[7]</sup>从被暂停“协定”的数量来看,英国的数量最多,为21个,其次为苏联9个,荷兰、捷克、波兰、阿富汗、挪威、丹麦、瑞典、瑞士的“协定”数量较少,均在5个以内,而缅甸、印度、巴基斯坦、斯里兰卡与台湾当局在“断交”前均无“协定”;从被暂停“协定”所涉的内容来看,多为友好通商、租界、关税及交通运输等。蒋介石当局之所以采用此种处理方式,与其当时的对外立场有关。这一时期台湾当局的“对外政策”一直以所谓的“一个中国”为核心而打转。<sup>[8]</sup>在此原则下,其依旧维系着与世

世界上多数国家的“外交关系”,同时还占据着联合国安理会常任理事国等多数国际组织的“席位”,故在处理“断交”事件时往往表现出强硬的一面。如1992年中韩的突然建交给台湾当局重大打击,为报复韩国,台湾当局暂停了双方“空运协定”及“贸易协定”的实施,并取消对韩一切特别优惠待遇。<sup>[9]</sup>这次“断交”发生于李登辉执政时期,台湾当局暂停与韩国重要“经贸协定”的做法与这一时期“务实外交”的总体对外政策并不相符。可见,尽管李登辉当局提出“放弃坚持意识形态,采取不再排斥‘中共’的立场”,<sup>[10]</sup>但实践中某些行为似乎又被主观情绪所左右,偏离既定政策。

## 2. 终止“协定”

后“两蒋”时期台湾当局偏离其所谓发展“实质关系”对外政策的另一种做法是终止“双边协定”,即在特定的情势下单方对“断交国”发表宣称“终止两国各项协定与合作关系”“停止双方一切合作计划”或“停止一切援助计划”的“断交声明”。<sup>①</sup>从表面上看,台湾当局的此种行径似乎与追求“实质关系”的对外政策相违背,但实际上这些国家与台湾当局之间存在的是一种以某种“援助”为前提的关系,并非其对外政策所希望维持的“实质关系”。

首先,这些国家大都是经济较为落后的第三世界国家,是台湾当局依靠“小国外交”“金钱外交”策略拉拢的“友邦”,他们在与台湾建立官方关系之初即以“经济换外交”为目的。<sup>[11]</sup>如巴哈马、格林纳达、利比里亚、几内亚比绍、冈比亚、塞内加尔、帕劳等位于中南美洲、非洲及大洋洲的国家。其次,这些国家与台湾当局达成的“协定”均以技术合作居多,内容亦多为台湾向其提供农渔业、医疗等领域的资金、人力或技术援助。既然无法依靠经援继续维持“邦交”关系,台湾当局自然也将停止援助,与多米尼加“断交”后停止“双边协定”同样是出于此原因。如此看来,台湾当局终止与部分国家的“双边协定”,实际上是结束了“经济换外交”的交易,与其对外政策并不冲突。

综上,“断交”后台当局对“双边协定”的处理通常为试图通过协商尽量使“协定”能够继续实施。之所以维持“协定”,是受到20世纪70年代以来台湾岛内各执政当局对外政策的影响。为了发展与各国的“实质关系”,即便“断交”,台湾当局仍希望双方在经贸、文化、科技等领域的“协定”能继续实施,从而使已建立的关系得到维持。但是,在蒋介石时期以及对方国家是依靠经援维持的“友邦”时,“断交”后台当局则单方停止了“协定”。前者是由于当时台湾占有一定的所谓“外交优势”,其在处理“断交”事件时采取了强硬的做法;后者虽发生于台湾当局调整对外政策之后,但因为这些国家均为经济较落后的小国,双方的关系是建立在“经济换外交”之上的,故台湾当局在“断交”后即停止了援助,表现为终止双边合作“协定”及计划。事实上,台湾当局在同一对外政策下采行的不同做法,是其对以经援维系的“友邦”和真正在各领域相互关系有长足发展的国家之间的区别对待。具体来说,基本由台湾单方履行义务,对其又无经济实益的“协定”均被停止实施;而双方合作能够共谋发展,或对台湾确有实益的“协定”,台湾当局则希望能够维持。

## 二、“断交”后台当局“双边协定”的延续途径

从双边协定的角度出发,停止协定可能由任何一方所为,而要想顺利实施则关涉协定双方的态度。据此,除台湾当局的态度外,对方国家的意愿也是“协定”能否在“断交”后继续实施的关键,故在分析台湾当局立场的同时,也应该关注“协定”对方国家相应的行为。换言之,台湾当局若希望在“断交”后继续实施“双边协定”,就必然要得到对方国家相同的意思表示。实践中,台湾当局往往通过与对方国家协商,或实现所有双边“协定”的延续,或使其部分“协定”得以延续。下文将结合相关国家的行为,对“断交”后台当局“双边协定”的延续途径进行归纳分析。

<sup>①</sup> 可查阅台湾当局外事部门网站相关声明。

### (一) 由“协定”对方国内法予以确认

此种情形特指台湾当局与美国在“断交”以前达成的“双边协定”。

1979年中美建交,美方接受中方的“建交三原则”,仅与台湾保持文化、商务和其他非官方关系。但卡特政府却在宣读建交公报时单方面声明美国继续关心台湾问题的和平解决,并将寻求调整法律和规章,以便在正常化以后的新情况下得以保持商务、文化和其他非政府的关系,此声明为后来“与台湾关系法”的炮制留下了余地。<sup>[12]</sup>事实上,为与台湾当局商议相互间的“非官方”关系,1978年底卡特总统曾委派美国政府代表团前往台北与蒋经国会面,对未来的双方关系进行协商,后又发布了一份处理对台关系的备忘录,提出“将要求国会制定有关美国人民同台湾人民之间的关系的法律”,<sup>[13]</sup>此即1979年4月10日公布的“与台湾关系法”。该法第4条(丙)规定“在一切情况下,包括在美国的各级法院提出诉讼时,国会批准美国同台湾当局所签订的并在1978年12月31日有效的一切条约和其他国际协定(包括多边公约)依然继续有效,除非和直到按照法律予以终止。”换言之,除中美“建交三原则”中要求美方废除的1954年“美台共同防御条约”以外,与台湾当局间其他“双边协定”的继续实施均被美国以国内立法的形式予以确认。

从表面来看,“与台湾关系法”是美国为与台湾保持商务、文化等非官方关系而做出的安排,但其实质内容却严重背离了《中美建交公报》的精神。就拿该法通过国内法延续“双边协定”来说,美国违反“建交三原则”的行径突出表现在以下两个方面:首先,中美建交时废止的“美台共同防御条约”有关内容以“安全”条款的形式在“与台湾关系法”中得以延续,这不仅违背了美国不再与台湾保持“安全”关系的承诺,还暴露了美国将以武力干涉中国内政的企图。其次,以“外交关系”为前提的“协定”仍可继续适用,如1946年的“友好通商航海条约”第一条明定“缔约双方政府应有正式外交关系”,据此,既然双方已无官方关系,则应停止继续实施。但事实并非如此,双方的“友好通商协定”在美国和台湾地区的司法实践中仍然被援引。例如1980年美国伊利诺伊州北部地区地方法院审理的台湾人民提起的医疗纠纷一案(Chang v. Northwestern Memorial Hospital),法官即援引“友好通商协定”确认了原告的诉讼权利。<sup>①</sup>再如1992年美国联邦第二巡回上诉法院审理的台湾公司提起的侵犯版权纠纷一案(New York Chinese TV Programs, Inc. v. U. E. Enterprises, Inc. & 1-50),法官同样援引并肯定了“友好通商协定”的效力。<sup>②</sup>在台湾地区也有类似案例,如智慧财产法院2010年度“刑智上易字第37号刑事判决”,该判决涉及美国公司在台湾地区提起著作权侵权诉讼,对于美国公司是否享有诉讼权利的问题,该案法官援引“友好通商协定”予以认可。<sup>③</sup>再如“最高法院”2017年度“台上字第68号民事判决”,该判决涉及对台湾地区雇主与受雇美国人之间的劳动关系的确认,此案法官依据“友好通商协定”驳斥了一方的主张,并在该判决所涉相关法条中有所罗列。<sup>④</sup>这种情形的发生,不但体现出美国企图将台湾与主权国家相提并论,还可能在国际社会对台湾的认识问题上造成误导性影响。除此之外,双方用官方名义签订的“协定”应该以符合《中美建交公报》精神的方式做出适当修改,或予以重新安排,但“与台湾关系法”却未做规定。

### (二) 由双方协商实施原“协定”

此种情形主要是指台湾当局通过与对方国家进行协商,分别或共同声明或决定同意在“断交”后继续实施某些“双边协定”,甚至与一些国家就双方既有“协定”的总体安排达成新的“协定”。典型例子如1970年加拿大政府在与中华人民共和国政府进行建交谈判的同时,也在与台湾当局协

① 本案案情,详见 Chang v. Northwestern Memorial Hospital, 506 F. Supp. 975 (N. D. Ill. 1980)。

② 本案案情,详见 New York Chinese TV Programs, Inc. v. U. E. Enterprises, Inc. & 1-50, 954 F. 2d. 847 (2d Cir. 1992)。

③ 本案案情,详见台湾当局智慧财产法院2010年度“刑智上易字第37号刑事判决”。

④ 本案案情,详见台湾当局“最高法院”2017年度“台上字第68号民事判决”。

商双边“贸易协定”继续实施的问题。<sup>[14]</sup>加拿大政府为此召开过相关会议,决定:(1)加方盼对台贸易正常进行;(2)关于对台贸易的联系事项由双方‘驻纽约总领事馆’办理;……加国尊重已订之限额协定,包括纺织品协定在内……”<sup>[15]</sup>之后,台湾当局为维护双方的经贸关系,表示将继续遵照原“协定”。事实上,此前加拿大政府是为了防止台湾地区棉纺织品的倾销,与台湾当局达成了多个贸易限额“协定”,其希望能够继续采取此类贸易措施,故相关“协定”通过协商能够继续维持。

除针对特定“协定”的延续进行协商外,也有对双方关系未来的总体安排进行协商的例子。南非政府与台湾当局早在正式“断交”前就开始了商谈,双方最后达成了维系未来关系的“新关系架构协定”。<sup>[16]</sup>双方就该“协定”发表的声明中提到“将在互惠的基础上维持‘实质关系’,并同意对新关系架构下的代表处,提供维持双方经贸、教育、文化、科技、财政和其他交流与合作的‘必要功能’”。<sup>[17]</sup>双方之所以能够对未来关系的总体安排进行协商,重要原因在于台湾当局与南非相互交往的时间长、面向广,双方在“断交”之前签订了34项“协定”,涉及包括贸易、航海、空运、文化、税收、引渡及各项技术合作在内的诸多领域,如1975年“贸易协定”、1978年“渔业关系协定”、1980年“航海互惠协定”、1985年“矿业与能源合作协定”、1991年“促进投资合作协定”、1994年“税收协定”等。这些体量庞大的“协定”理应在商谈的范围之内,但由于“新关系架构协定”至今未对外公开,因此具体有多少“协定”能够继续实施无从获知。从2012年台湾地区高雄地方法院的一份司法判决文书来看,“引渡协定”在双方1998年“断交”以后仍在适用。该案法官在判决中确认了“引渡协定”的效力,并援引“协定”条文进行裁判。<sup>①</sup>除此之外,两者间包括“促进投资合作协定”及“双边税收协定”在内的经济“协定”也同样经过协商得以延续。<sup>[18]</sup>

诸如此类的协商大多没有公开,因此无法获知得以维持“协定”的完整名录,但从部分“协定”仍在适用的实践可以看出,双方通过协商对“断交”前已生效“协定”的继续实施达成一致意见,的确是部分“协定”得以延续的途径之一。

### (三) 由双方重新签订“协定”

所谓“重新签订”有两种情形:一种是由旧“协定”的双方就同一事项重新签订;另一种是“协定”双方的主体变更后重新签订。从严格意义上来说,第二种情形应属双方在“断交”后达成的新“协定”,本文将此类“协定”看作是“断交”以前“协定”的延续,原因在于新旧“协定”的实质内容相同,正如新瓶装旧酒。

第一种情形的典型例子如1987年台湾当局与沙特阿拉伯签订的“商品检验技术合作协定”,签订主体分别是台湾当局“经济部商品检验局”与“沙特阿拉伯标准局”。1990年沙特阿拉伯与台湾当局结束官方关系,隔年双方以相同的主体重新签订了“商品检验技术合作协定”。由于是相同主体就同一事项在短时间内重新签订,故可看作是“双边协定”在“断交”以后的延续。第二种情形的典型例子如1974年台湾当局对日“断航”时,双方1955年签订的“空运临时协定”被迫暂停实施,隔年双方就以“财团法人交流协会”(2017年1月1日更名为“公益财团法人日本台湾交流协会”)与“亚东关系协会”(2017年1月1日更名为“台湾日本关系协会”)的名义重新达成了有关维持“民间航空业务的协定”。“财团法人交流协会”和“亚东关系协会”是日本与台湾当局为处理“断交”后关系而设立的民间机构,但由于二者几乎涵盖了双方尚有“邦交”时大使馆的全部业务,事实上扮演着对外官方机构的角色,故可将其视为具有“半官方”的属性。<sup>[19]</sup>这两个机构为双方“复航”所达成的“协定”即是前者的延续,因为两者的目的和实质内容是一样的。比较而言,双方通过重新签订新“协定”从而实现延续的情形较少,原因在于此途径同样需要双方的协商一致,若通过协商能够直接使原“协定”继续实施,双方自然不会选择大费周章地重新商签。

综上所述,在台湾当局希望继续维持“双边协定”的情况下,一般通过与对方国家进行协商,按

① 本案案情,详见台湾当局高雄地方法院2012年度“重诉字第49号刑事判决”。

以上三种途径实现延续的目的,其前提条件是双方对继续实施达成一致。值得注意的是,即便双方通过协商延续了部分“协定”,也不应认为其行为是合理合法的,某些“协定”在“断交”以后继续实施,将对一个中国原则及国际秩序造成不利影响。以正式的“外交关系”为前提者,如“友好通商航海协定”和“引渡协定”等,是无论如何都不应继续维持的,在双方结束官方关系后即应立即停止;而双方原以官方名义签订者,如航空、贸易、投资等“协定”,即便有继续实施的客观必要性,也应当在签约主体、内容等方面进行“合情合理”的安排,以符合双方已无官方关系的现实。

### 三、“断交”后台湾当局“双边协定”延续的法理分析与风险防范

台湾当局为维持与各国的“实质关系”,企图在“断交”后通过协商继续实施“双边协定”,部分国家也仅从各自的利益出发,延续了部分“协定”。然而,既有的实践并非必然合法,正如奥本海所指出的,违反国际法的行为经常发生,但是,不法行为者总是力图证明它们的行为并不构成违法行为。<sup>[20]</sup>相关国家在与台湾当局延续“断交”以前“协定”的行为中,即有与国际法及国际公认的准则相违背的情形,长此以往,不仅有害于中国国家主权的维护,还会扰乱正常的国际秩序。

#### (一)“断交”后延续“协定”的国际法分析

依据国际法的普遍观点,断交对于条约的适用没有实质的影响。<sup>[21]</sup>1969年《维也纳条约法公约》(以下简称“《公约》”)第63条规定“条约当事国间断绝外交或领事关系不影响彼此间由条约确定之法律关系,但外交或领事关系之存在为适用条约所必不可少者不在此限。”换言之,条约双方结束官方关系并不当然地影响其履行,除非官方关系的存续是“协定”适用的必要前提。对于“外交或领事关系为适用条约所必不可少者”的理解,国际法委员会在其1966年的《公约》最后草案的注释中提到,断绝外交或领事关系会导致适用某些条约所必需的手段或途径的丧失,而使这些条约无法适用。<sup>[22]</sup>例如涉及引渡、政治同盟或军事合作的协定,正式外交关系的结束即可能导致协定无法继续适用。国际实践中也存在例外,1990年海湾战争爆发后英国与伊拉克断交,但双方仍通过第三国适用1930年《伊拉克-英国引渡条约》。<sup>[23]</sup>可见,两个国家可以在断交后依实际情况对协定的适用问题进行磋商,以决定是否继续实施。然而,台湾当局并非国际法上的主权国家,也不是《公约》的缔约方,其与别国“断交”不能参照两个主权国家断交时的普遍做法,而应依其地位采用与之相符的妥善处理方式。以下通过巴拿马政府与台湾当局的“断交”事件加以论述。

台湾当局与巴拿马政府在“断交”以前签订了包括“自由贸易协定”在内的22个“双边协定”,台湾当局希望双方能保持正常交流继续履行,但巴拿马外交部却公告指出“与台湾之间所签订的一切条约、协定与谅解备忘录等文书,自巴拿马承认一个中国那天开始,就已失去法律效力。”<sup>[24]</sup>换言之,巴拿马政府认为其与台湾当局所签订的“协定”由于承认中华人民共和国政府为中国的唯一合法政府而归于无效。在国际法上,缔约能力的具备是条约实质有效的必要前提,缔约方可能由于其国际地位导致其缔约权受到限制,原则上只有主权国家有完全的缔约权。<sup>[25]</sup>巴拿马政府既然已承认一个中国原则,也就同时否认了台湾当局所谓的主权国家地位,意味着台湾当局此前与巴拿马政府达成的“协定”将由于其缔约能力的丧失而失去效力。尽管台湾当局嗣后发表声明称“依照国际条约法之基本原则,除非外交关系的存在是适用条约所必不可少者,缔约方断绝外交关系并不影响条约之效力。‘台巴两国’签署之自由贸易协定,其内容无须以外交关系存在为前提,其效力仍须依协定相关规定处理……”<sup>[26]</sup>但恐难得到回应。首先,台湾当局援引的所谓“国际条约法之基本原则”即为《公约》第63条,然而其并非《公约》的缔约方<sup>①</sup>,无权要求巴拿马政府遵守《公约》的

<sup>①</sup> 台湾当局曾于1970年4月27日以“中国”的名义在《公约》上签字,然而其当时已无法代表中国,签字的行为也是非法的、无效的,直到1997年5月9日,中华人民共和国才正式加入《公约》。

规定。其次,《公约》中确定的国际条约法原则适用于规范调整主权国家之间的条约关系,自然不应用于巴拿马与台湾“断交”时对双方“协定”的处理。此外,更为最重要的是,各国与台湾当局结束官方关系,不单纯是其相互之间的行为,还涉及中国政府。由于台湾是中国领土不可分割的一部分,意味着各国与台湾当局“断交”时以及此后的做法,均不得违背一个中国原则,这也是台湾当局的“断交”事件与主权国家之间的断交所不同的地方。反观各国与台湾“断交”的诸多实践中处理“双边协定”的做法,无论是继续实施原“协定”,或是以官方名义重新签订新的“协定”,均与台湾在国际法上的地位不相符。严格来说,台湾当局以主权国家的名义与他国达成的“协定”均因缔约能力的丧失而归于无效,不应再继续适用,尤其是那些与中国建交的国家,其继续实施“断交”以前“协定”的行为,显然不符合一个中国原则这一公认的国际关系准则,同时也与这些国家同中国的建交公报精神相违背。尽管中国外交部多次对外强调一个中国原则是中国与各国发展关系的政治基础,并要求各国遵守建交公报承诺,停止与台湾的官方交流,但仍有一些国家言行相诡,而巴拿马政府的相关行为则符合其在与中国的建交公报上所做出的“承认世界上只有一个中国”“不再同台湾发生任何官方关系”等承诺。近日,台湾当局某位行政官员对外表示“FTA有终止条款,但巴拿马至今一直没有以正式文书通知台湾,等于没有启动终止程序。”<sup>[27]</sup>此一说法并不成立。一方面“台巴FTA”的终止条款未要求书面通知,另一方面巴拿马政府是否书面通知台湾当局并不影响其对“协定”无效的主张。<sup>[28]</sup>此种表态只能透露出台湾当局仍不愿面对巴拿马终止所有“协定”关系的现实。

## (二) 对延续“协定”逾越一个中国原则的风险防范

对我们而言,在国际社会对一个中国原则的维护,不能因为各国与台湾当局结束了官方关系而放松警惕。台湾当局通过与对方国家进行协商,从而达到延续“断交”前“双边协定”的目的,一方面是为了维持双方经济文化等“实质关系”,另一方面也有其强烈的政治谋求。因此,各国与台湾当局“断交”后既有“协定”的实施情况同样应予防范。

### 1. 坚决反对以官方关系为前提的“协定”继续实施

台湾当局与各国在“断交”前达成了一些以官方关系为前提的“协定”,如“友好通商航海协定”及“引渡协定”,这些“协定”的实施均要求双方之间存在正式的官方往来途径或沟通渠道。换言之,若双方已结束官方关系,则这些正式的往来途径和沟通渠道亦不复存在,从而“协定”也无法适用,《公约》第63条也同样认为断绝外交或领事关系将对以此为必要条件的“协定”的适用造成影响。然而,实践中这样的“协定”却还在适用。如上文提到的台湾当局与美国签订的“友好通商航海协定”,其内容明确应以双方存在正式的“外交关系”为适用前提,但该“协定”在双方“断交”以后仍不断被援引。再如台湾当局与南非于1987年签订的“引渡协定”,同样未随双方官方关系的结束而停止。这些“协定”的适用意味着双方仍保持着一定程度的官方往来,至少不像其在建交公报中承诺的那样,不与台湾发生任何官方关系。据台湾地区相关资料库数据统计,台湾当局对外签订的32个所谓的“友好协定”、6个“引渡协定”理论上都将由于“断交”而被停止,但就资料库记载来看,仅有与苏联、捷克、波兰、阿富汗、丹麦的“友好协定”被明文暂停实施或废止,而“引渡协定”更是无一被明文停止。<sup>①</sup>对此,我们应明确表态,坚决反对以官方关系为前提的“协定”继续实施。一方面,这些“协定”关系只能发生于存在正式外交关系的两个主权国家之间;另一方面,“协定”的实施过程难以避免地涉及双方官方部门的接触。长此以往,不但会造成国际社会对台湾地位的误认,影响我们对一个中国原则的坚定维护,还有可能被别有用心分裂势力解读为“两个中国”“一中一台”,进而危及两岸和平统一的进程。因此,不论是对“协定”的对方国家,还是对台湾当局,我们都应该严正声明,以重申立场。

<sup>①</sup> 数据系根据 <http://law.moj.gov.tw> 公布资料统计。



## 2. 警惕以官方名义签订的“协定”敦促相关国家进行修正

“断交”代表官方关系的结束,意味着双方之间不再有官方层级的交往。同时,双方以官方名义签订的具有官方性质的“协定”也应该做出类似去“官方性”的调整,但实践并非如此。依据上文对“协定”延续途径的分析,无论是美国通过国内法对“协定”效力予以确认,或是双方通过协商,同意继续实施“协定”,都未对“协定”进行修正,而是完全适用原“协定”。尽管有一些国家与台湾当局重新签订了新“协定”,但新旧两者的签订主体完全相同,仍然沿用具有官方性质的行政机构的名义。可见,实践中台湾当局与许多国家在“断交”前以官方名义签订的“协定”仍在继续实施,这也是我们应该予以警惕的问题。尽管这些“协定”多涉及投资贸易、技术合作、文化等领域,“协定”本身并不含有太多的主权意涵,但以官方机构作为签订主体的“协定”仍然不应该延续到“断交”之后。没有官方关系的双方却实施着以官方名义达成的“协定”,既扰乱了正常的国际秩序,也违背了各国在与中国的建交公报上做出的承诺。对此,我们应予以重视,进行必要的交涉,敦促相关国家以符合建交公报精神的方式对上述“协定”进行修正。

台湾非国家实体的国际法地位决定了各国在“断交”时,不能采行类似两个主权国家断交的普遍行径,而是要以符合一个中国原则以及各国与中国的建交公报精神的方式妥善处理。然而,实践中延续“协定”的做法却存在挑战一个中国原则、违背建交承诺的情形。对此,我国有必要加以注意与防范:其一,以官方关系为前提的“协定”均应停止实施;其二,以官方名义签订的“协定”也应该做出去“官方性”的修正,此关涉两岸政治定位。<sup>[29]</sup>与此同时,还应该思考的是,有些“协定”的实施与台湾民众利益相关,应该怎样合理地安排,才能尽量维护民众的权益。1995年1月,大陆曾提出“在对于台湾同外国发展民间性经济文化关系,我们不持异议”,由此可见,大陆充分理解台湾地区对外交流,发展经济与文化的需求,但是这样的交流必须在一个中国框架下,以符合两岸政治定位的方式进行。换言之,台湾地区与各国发展的经贸关系、文化交流可以维持,但绝不是以延续官方性质的旧“协定”的方式,而是在一个中国原则下以适当的身份进行。

总体来说,台湾当局对“断交”前“双边协定”的处理方式,既受政治立场的影响,又出于实际利益的衡量。对有重要政治地位及“经济互利性”的国家,台湾当局希望能够维持与之“协定”的适用,而对于靠经援争取或维护的“友邦”,台湾当局在“断交”以后则停止了一切援助计划及相关合作关系。从实践来看,若“协定”双方对继续实施达成共识,“协定”通常得以延续;反之,则无法继续实施。台湾当局并非主权国家,其与他国结束官方关系后各项事务的安排,不应依循主权国家断交的普遍做法,对其有违一个中国原则的行径,我们应有所防范。两岸同属一中,台湾民众对外交往、发展经济、寻求国际能见度的需求,中国大陆是尊重的,也愿意协助台湾地区对“断交”以后各领域的交流与往来做出“合情合理”的安排。现阶段,尽管台湾当局以对外经援保住了一些“友邦”,但这些国家已经逐渐认清国际局势,正视一个中国原则,巴拿马和多米尼加等就是最好的例证。如果蔡英文当局继续拒绝承认“九二共识”,不摆正其对外立场,台湾当局所谓的“友邦”数量还会继续减少,不排除这些国家像巴拿马一样终止与台湾的“双边协定”。长此以往,台湾当局所谓的“国际空间”也将越来越窄。

注释:

[1][24]“巴拿马重申‘一中’:与台湾签订所有条约均失效”,环球网, <http://taiwan.huanqiu.com/article/2017-07/10973863.html> 2018-05-10。

[2]台湾当局外事部门网站, [http://www.mofa.gov.tw/Mobile/News\\_Content.aspx?s=EEF709CB5A77338F](http://www.mofa.gov.tw/Mobile/News_Content.aspx?s=EEF709CB5A77338F) 2018-05-10。

[3]台湾当局外事部门网站, [https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=6A57DEE2B1115B9E](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=6A57DEE2B1115B9E) 2018-05-10。

[4]范希周《1979年以来台湾“总体外交”政策分析》,《台湾研究集刊》1987年第4期。

[5][25][28]李浩培《条约法概论》,北京:法律出版社2003年,第419、200-201、476页。



- [6][21] 白桂梅《国际法》,北京:北京大学出版社,2010年,第204、206页。
- [7]《中外条约辑编:1927—1957》,台北:台湾商务印书馆,1972年,第8页。
- [8]萧全政《政治民主化与台湾的对外政策“一个中国原则”的松解》,《政治科学论丛》(台湾)1996年第7期。
- [9]“披露中韩建交秘闻:台湾当局砸使馆以示报复”,凤凰网,http://phtv.ifeng.com/program/tfzg/200811/1127\_2950\_897782\_1.shtml,2018-05-10。
- [10]蔡政文《务实外交的理念、实践及评估》,《政治科学论丛》(台湾)1995年第6期。
- [11]范希周《“宪政改革”前后台湾对外政策的特征及其发展趋势》,《台湾研究集刊》1994年第3期。
- [12]张景旭、刘佳雁《剖析美国〈与台湾关系法〉》,《台湾研究》1999年第2期。
- [13]梅孜主编《美台关系重要资料选编》,北京:时事出版社,1997年,第146-147页。
- [14]王文隆《中华民国与加拿大断交前后政府的处置》,《政治大学历史学报》(台湾)2009年第32期。
- [15]“郑健生报部电”(1970年10月24日),台湾当局外事部门档案(档号405.22/0007),台湾“中研院”近代史研究所藏书,第90-91页。
- [16]台湾当局外事部门网站,http://www.mofa.gov.tw/News\_Content.aspx?n=052449DD01A26E24&sms=DF52F83A5B7D2A47&s=C0F0DA7609698F33,2018-05-10。
- [17]“台湾与南非‘断交’系列报道”,http://www.vivianwu.org.tw/02c.php?ser=36&ser1=2,2018-05-10。
- [18]台湾当局经济事务主管部门投资业务处网站,https://www.dois.moea.gov.tw/Home/invest,2018-05-10。
- [19]季焯《我国台湾地区与日本“投资协议”的法律特征与政治逻辑》,《国际经济法学刊》2012年第4期。
- [20]劳德派特修订《奥本海国际法(上)》(平时法、第一分册),王铁崖、陈体强译,北京:商务印书馆,1971年,第11页。
- [22]United Nations Conference on The Law of Treaties First and Second Sessions,International law commission,http://legal.un.org/ilc/texts/1\_1.shtml,2018-12-03。
- [23]安东尼·奥斯特《现代条约法与实践》,江国青译,北京:中国人民大学出版社,2005年,第236页。
- [26]台湾当局外事部门网站,http://www.mofa.gov.tw/Mobile/News\_Content.aspx?s=EEF709CB5A77338F,2018-05-10。
- [27]“巴拿马终止台巴 FTA 台方:协定须遵守”,中国评论通讯社,http://www.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&docid=105063172,2018-05-10。
- [29]彭莉《试析台湾地区双边经济协议的签约主体》,《台湾研究集刊》2017年第6期。

[责任编辑:蔡永明]

## A Study of the Bilateral Agreements between Taiwan and Other Countries after Severance of Diplomatic Relations

PENG Li, SHANGGUAN Dan-yi

(Taiwan Research Institute, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** Since the founding of the PRC in 1949, more and more countries in the world have broken off diplomatic relations with Taiwan. However, in order to promote and expand its substantive relations with some countries, Taiwan authorities have been devoted to sustaining bilateral agreements between each other through bilateral consultations. Some bilateral agreements have been actually maintained even after the severance; however, the ways of doing this sometimes are neither consistent with the Status of Taiwan in international law nor with the One-China spirit of the diplomatic communique between these governments and the Chinese Mainland government. Therefore, the Chinese Mainland government should be more vigilant and take precautions against such risks.

**Keywords:** severance of diplomatic relations, bilateral agreements, One-China principle