

从国际法“主权、承认、继承”来探讨一个中国

成正

(厦门大学 台湾研究院,福建 厦门 361005)

摘要:台湾和祖国大陆同属一个中国,中国的领土和主权自从1945年台湾光复后就一直保持完整,“两岸一中”是现存事实,具有国际法规定的法理基础和两岸人民认可的合法性。国际法中国家主权与主权权利不是对等和并排关系,而是主次和“母子”关系。一个中国之主权不容分割,在国际上由中华人民共和国政府代表,但在主权共有的基础上两岸人民分享主权权利;国际法从未对“中国”这一国家承认发生变化,只是对“中国政府”的“政府承认”有过变化;国际法规定“政府继承”是新政权对旧政权在所有影响国家的国际权利和义务的事务方面的替代。

关键词:国际法;一个中国;台湾;主权;承认;继承

中图分类号:D99

文献标识码:A

文章编号:1008-6269(2009)06-0083-04

在探讨台湾问题与中国统一的过程中,“一个中国”及其原则似乎达成共识,在维护祖国统一努力中,“一个中国”有从被强调到淡化的过程,我们也有过手里拿着“一个中国”却寻找“一个中国”在哪里的迷局。当我们试图用淡化、模糊思路探讨台湾问题时,也即“搁置争议”为两岸协商合作起到了明显的作用。然而两岸关系进展并不能绕过去的一些核心的、尚待明确的“争议”问题,例如主权及主权权利、国家承认与政府承认、政府继承和主权代表的合法性等,这些问题交织着法理问题和政治现实。因此,本文试图从国际法视角,在主权、承认、继承三个层面探讨“一个中国”。这有利于解释两岸主权争论、维护和巩固“两岸一中”等意义。

一、一个中国之“主权”

(一)国际法主体资格与一个中国主权代表能力。国际法主体资格与主权代表能力是主权国家的基础。1949年至今,中华人民共和国与约167个国家建交;“中华民国”自从退出联合国后至今,仍有23个“邦交国”。“中华民国”在没退出联合国之前就是中国的代表,具备国际法主体,退出之后仍然有少数国家认可,其在国际上的主体权利和义务范围受到了限制。《奥本海国际法》指出:“一个国际人格者不必具有各国通常具有的一切国际权利、义务和权力。有些国家只享有某些权利和义务。因此,它们只在这些有限的方面是法律的主体,从而只具有有限的国际人格。国际组织也只享有适合于它们的特殊情况的国际权利和义务,从

而它们同样只在有限范围内是国际法的主体和国际人格者。”^[1]这说明了“中华民国”(1971年前)和中华人民共和国(1971年至今)都具备国际法主体资格和代表中国主权的能力,但“中华民国”退出联合国之后只具有有限国际人格,并没有代表整个中国的国际主体资格。根据国际法规定,在一个国家主体内只能有一个代表。因此,在“中华民国”退出联合国后,中国主权由中华人民共和国政府代表行使。

(二)一个中国下主权与主权权利。从国际法的观点来看,作为国际法主体的国家,必须具有定居的居民、确定的领土、一定的政权组织和主权权利的政府四个要素^[2]。而所谓主权,是指一个国家独立自主地处理对内对外事务的最高权力。拥有“主权”才能构成国家,唯有国家才能拥有“主权”,主权是国家的内在属性或规定性。而领土则是一个国家行使“主权”的空间。因此,领土构成国家“主权”的实体,而这个实体的所有权归永久生活在它之上的人民所有,人民在自己所有的土地上选出合法的政府代为管理,并且赋予它独立自主地处理对内对外事务的权利,这种权利便叫“主权权利”或者“使用权”。在一个统一的国家里,国家的领土“主权”与代表国家处理对内对外事务的政府的“主权权利”是同一的,政府可以全权代表国家行使其“主权权利”。而在一个未完全统一的国家中,主权和主权权利是可能分离的。换言之,当国家处于分裂状态,分裂的双方为了追求统一的目标,都承认国家的领土的“主权”是不可分割的,

收稿日期:2009-08-26

作者简介:成正(1982-),男,湖南永州人,厦门大学台湾研究院政治学理论博士研究生,主要从事台湾政治与两岸关系研究。

2009年第6期

重庆社会主义学院学报

83

但双方同时又承认,对方在自己有效管理地区行使“主权权利”是合理合法的^[3]。上述国际法提到的“主权权利”其实是一种行使权而已。

二、一个中国之“承认”

(一)国家承认与政府承认、事实承认与法理承认。根据当前主流国际法的观点,“承认”是给予一个特定团体以特定的资格,例如,国家承认(承认一个社会为一个主权国家),或者政府承认(承认一个管理当局为这个国家的政府)。但是,国际法中的“承认”概念还包括另一种情况,即对某些政治实体给予某种特别资格的承认,例如,可以只承认一个政权为它所控制的国家一部分领土的政府,或者可以承认一个社会为主权国家以外的某种组织,这类资格的“承认”不涉及建立正式外交关系问题,因此不存在“国家行为”之列^[139]。

“国家承认”是指既存国家对新国家的承认,从实践层面来看,作为国际法主体的国家必须具有定居的居民、确定的领土、有效管治的政府和主权四个要素。给予承认与否,要看新国家是否满足了上述国家法所要求的国家资格的条件,即是否具有国际人格。国家承认一般发生在四种情况下:1.合并:两个以上的国家合并为一个新国家;2.分离:一国的一部分分离出去成立新国家;3.分立:一国分裂为数国,而母国不复存在;4.独立:原来的殖民地取得独立后,成立新的独立国家^[4]。

根据当前国际惯例,一个新国家或新政府的建立,必须依宪法经全民大会选举产生,才能取得国际间的法理承认。一般情况下,事实承认先于法理承认,因为一个新国家和政府的成立一般具备对其控制的领土及其之上的人们能“有效统治”,也就是取得了统治的合法性。无论既存国家对此承认与否,而法理承认需要在两个主体之间相互接触过程中的承认,当然事实承认与法理承认也有同时获得的时候。因此,各国在未决定正式承认(即法理承认)之前,基于经济、文化合作或人民相互交流往来的紧密性和便捷性等原因,也可以给予新国或政府事实承认,例如,英国于1921年承认苏维埃共和国政府为“事实上的政府”,而至1924年才承认其为“合法政府”;对中华人民共和国,1949年10月1日起事实承认,1950年1月6日起才给予“法理承认”^{[4]284}。

(二)一个中国的三方“承认”。一个中国的承认,反映在三个层面。台湾当局与祖国大陆的自我认定、台湾当局与祖国大陆相互承认以及国际社

会对中国的承认。

台湾当局的自我认定:“中华民国西元1912年创立以来,在国际间始终是一个具独立主权的国家,这是个不争的历史事实”;“在一个中国原则下,海峡两岸应在交流互惠中,不否定对方为政治实体,故我们今后将视中共为控制大陆地区的政治实体,我们称它为大陆当局或中共当局”,“两岸分别为‘拥有统治权’的政治实体”;“中华民国政府认为‘中国只有一个’,但‘台湾与大陆都是中国的一部分’、‘中共不等于中国’,在中国尚未达成最后统一之前,两者既处于分治局面,理应各自有平行参与国际社会的权利。”根据以上理由,中华民国政府表示“不再在国际上与中共竞争‘中国代表权’”,同时表示“正式而且率先片面放弃以武力方式追求国家统一”。

中华人民共和国自我认定:“1949年10月1日成立了中华人民共和国政府,中华人民共和国政府成为中国的唯一合法政府。”“中华人民共和国成立以来,167个国家先后同中国建立了外交关系,他们都承认只有一个中国,中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府,台湾是中国的一部分。”早在1958年10月6日,毛泽东在其亲自起草的《告台湾同胞书》中就明确表示:“台、澎、金、马是中国的一部分,不是另一个国家。世界上只有一个中国,没有两个中国。这一点,也是你们同意的,见之于你们领导人的文告。”^[5]在《台湾问题与中国统一》白皮书表示:“世界上只有一个中国,台湾是中国不可分割的一部分,中央政府在北京”。

关于国际组织和活动方面,表明有些经济类的国际组织,台湾作为中国的一个地区可以以“中华台北(Chinese Taipei)”的名称参加,按照国际法,一个主权国家只能有一个中央政府代表这个国家。台湾作为中国的一部分,在国际上无权代表中国,不能与外国建立外交关系和发展具有官方性质的关系。两岸关系承认:“海峡两岸的中国人民都主张只有一个中国。都有维护国家统一的义务和责任……在一个中国的架构内求得合理的解决”。

《奥本海国际法》对中国的承认:“1949年,中华人民共和国政府宣告自己为中国政府,并与原来的国民党政府进行内战。后者最终被赶到了台湾岛,中华人民共和国政府有效地控制了中国大陆。然而,许多国家拒绝承认这个政府,并继续承认国民党政府为中国政府。中华人民共和国政府

到1971年才得到普遍承认,那时中华人民共和国政府的代表在联合国被接纳为中国的代表”^[144]。《奥本海国际法》对两岸就“中国”在联合国代表权之争论文述:“当中华人民共和国的政府有效地控制了全部中国领土(除台湾外,该岛的领土地位是可疑的),并要求在联合国中代表中国时,联合国大会在1950年和以后就面临这样一种情势。当时,该政府只得到少数联合国会员国的承认。大会对这个问题经过长期的研究之后,于1950年通过了一项决议。声称:在这种情形下,‘问题应该参照宪章的宗旨和原则以及每个事例的情况予以考虑’。该决议还声称,对大会或其临时委员会关于这个问题所采取的态度,联合国的其他机构和各专业机构都应加以考虑;大会对这个问题的态度并不影响个别会员国与该有关国家的直接关系。中华人民共和国终于在1971年获得了在联合国的中国席位,而国民党政府的代表则不再有这个席位了。”^[145]

从上文可知,尽管祖国大陆、台湾当局以及国际社会对“一个中国”承认仍有一些差异和争议,但是相通之处在于都没有否认“一个中国”。鉴于两岸都在各自的范围内自我承认,以及对国际法的共同指导需求越来越迫切,关于一个中国以及双方“政府或政权”承认可以参考国际法“他人承认”。从上述《奥本海国际法》的“承认”表述来看,国际社会对祖国大陆中华人民共和国和台湾当局的承认只是“政府承认”,国际社会都没有否认中国的存在。也就是说国际社会对“中国”的“国家承认”一直没变,而只是对代表“中国”的“政府承认”在变化。《奥本海国际法》为此作过说明,“承认一个国家元首的更迭,或它的政府的改变,或一个旧国家的称号的改变,是重要的事情。但是,这种承认不应与国家本身的承认混为一谈。”^[142]这也就是说,1949年中华人民共和国成立只涉及到“元首的更迭”、“政府的改变”以及在大陆地区旧国家“中华民国”的称号改变。但这些变化都不影响国际社会对“中国”这个国家本身的“国家承认”。无论是事实承认,还是法理承认,台湾和大陆都同属一个中国,试图造成“两个中国、一中一台”的“台独”言行都没事实和法理依据。所以,整体上来看,“中国”一直完整的存在。

三、一个中国之“政府继承”与“合法代表”

(一)一个中国之“政府继承”。台湾当局一直在试图加入联合国以及其他国际组织,尤其是马

英九上台以来,台湾当局加入WHO和WHA的要求越来越强烈。两岸在国际上的代表权再次被推到了前台。这就涉及到了一个中国之“政府继承”问题。

根据国际法观点,“政府继承”是指由于革命或政变而引起的政权更迭,旧政权的权利和义务为新政权所取代。中华人民共和国政权对“中华民国”政权的继承符合这一概念。凯尔森认为:“按照国际法,革命和政变是造法事实”,“由于单纯的革命和政变,法律连续性虽然在国内法上中断了,而在国际法上却是没有中断的”。在这种情况下,“国家的同一名称并不是国家人格的同一性所必要的,一国可以改变其名称而不丧失其统一性”。中华人民共和国与“中华民国”虽然名称不同,但中华人民共和国在国际法上继续作为国际人格者并没有中断,由它作为中国的唯一合法代表,取代旧中国政府的一切权力(包括对台湾的主权),是理所当然的事情^[6]。自从1949年中国内战结束后,中华人民共和国政权推翻了国民党南京政权,即完成了在中国领土上对中华民国政府的“继承”。1971年中华人民共和国与“中华民国”在联合国代表席位的易位,中华人民共和国政府作为代表全中国人民的惟一合法政府,得到了联合国及世界各国的普遍承认,也意味着这种“继承”得到了国际上“法理承认”。因此,按照国际法的规定,台湾当局应该尊重和服从中华人民共和国政府对中国的代表权。

(二)一个中国之“合法代表”。台湾学者王晓波教授曾指出:“虽然中华民国和中华人民共和国是一个国家的政府继承关系,在联合国的席位和邦交国都是按照国家的政府继承理论在进行的。但是,在实际上,这项中华人民共和国对中华民国政府的继承并没有全部完成,中华民国仍然保留了二十多个邦交国,中华人民共和国原来对中华民国武力革命的继承又在七九年宣布‘和平统一祖国’而终止了,这种存留的状况,我们只有姑且成为‘不完全继承’或‘不完全革命’了”^[7]。王晓波教授的观点基本符合两岸的基本现状,但是却混淆了“国家继承”与“政府继承”。我们认可该教授从“政府继承”的方面来说,是存在“不完全继承”或“不完全革命”的说法,但一个中国国家主权上的“国家继承”上,只存在“全部继承”或“完全继承”。

国家主权是整体的、完整的,不能容许不完全

继承。国际法在“政府继承”方面也有如下的表述：“政府的继承虽然严格的说不是国家继承的问题……在政府变动的情形下，不论是按正常的宪法方法还是一次政变或革命成功的结果，一般公认，在所有影响国家的国际权利和义务的事务方面，都是新政权代替前政权。”^{[1]67}就目前两岸有“分治”的现实、中华人民共和国并没有对台湾进行有效的管辖，但在政治敌对状态下，中央政府尚未完全控制局部地区的情况不足为奇，“中央政府在1937年以前从未达到对华北、西北、西南的完全支配”^[8]；“中央政府的政令在1931年仍然被限制在星座般的华中的几省或其一部分（最显著的是在浙江、江苏、安徽、河南、江西、湖北及福建，各程度不同）”^[9]；甚至当时全国性的度量衡也未能建立，但这并不影响中华民国当时的中国主权代表地位。

从台湾当局来看，他们是在质疑中华人民共和国代表资格的合法性问题。台湾当局认为，他们具有领土、人口、“政府”和“主权”，中华人民共和国政府从无也尚未有效统治过台湾。因此，我们有必要对有效统治作进一步分析。在国际实践中，对于一个政府是否有资格代表其国家即该政府是否合法，现存国家一般会本着“有效统治原则”作出是否承认新政府的决定。所谓“有效统治原则”是指该政府是否在这个国家行使有效的统治。1949年，中华人民共和国成立，没有改变中国的国际法主体资格，变化的只是这个国家的政府由原来的国民党变为共产党。中华人民共和国直接管辖的领土面积达全国的99%，人口占98%以上，而台湾地区面积不到全国的1%，人口不到2%。根据“有效统治原则”判断，毫无疑问，中国的唯一合法政府当然只能是中华人民共和国中央人民政府。英国著名国际法学家M·阿库斯特也认为这个问题显而易见：“尽管许多国家直到最近才承认中国的共产党政府，可是，无可否认的是，这个政府自1949年底以来就一直是中国的有效政府。”^[10]与我国建交的国家都在建交文件中明确承认“中华人民共和国是中国的唯一合法政府”。他国对这种政府的承认表明，旧政府已失去代表该国的资格，在承认国看来，只有新政府在国际关系中才是该国国际法主体的唯一代表^[11]。

两岸人民都认为世界上只有一个中国，但一个中国及其原则之主权、政府合法性以及国际承认等因素有待明确化和区分。主权是国家的内在

属性和规定性，主权分为国家主权和主权权利。在完全统一、单一制的国家里，国家主权和主权权利是合二为一的。在尚未完全统一国家，国家主权和主权权利并不合一。国际法规定，“政府继承”或“政权继承”是新政权对旧政权的替代，政府继承具有完全性，然而在处于分裂状态的国家里继承国家主权和主权权利需要一个过程，以及国际法本身存在的局限，以至于中国“政府继承”层次上尚未完全实现，而中国一直存在，所以就不存在“国家继承”。关于国际社会“承认”问题，这是由“继承问题”所导出。就目前国际法和国际社会对“一个中国”立场来看，承认世界上只有一个中国，这是“国家承认”，也是“法理承认”。

参考文献：

- [1] Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts. *Oppenheim's International Law: Vol. I, Chap II (Nine Edition)* [Z]. London: Longman Group UK Limited and Mrs. Tomoko Hudson, 1992: 33.
- [2] 王铁崖. 国际法[M]. 北京: 法律出版社, 1982: 86.
- [3] 郑海麟. 台湾: 主权的重新解释[M]. 台北: 海峡学术出版社, 2000: 2-3.
- [4] 郑海麟. 围绕“黄十点”的政治与法律问题研究: 两岸中国和平统一是建言[M]. 台北: 海峡学术出版社, 2006: 164.
- [5] 国务院台办研究局. 台湾问题文献资料选编[G]. 北京: 人民出版社, 1994: 104.
- [6] 刘文宗. 从国际法论主权不可分割及台湾的法律地位[J]. 真理的追求, 1999, (8).
- [7] 王晓波. 无条件谈判, 有条件统一——论“不完全继承”与两岸整合[N]. 台湾立报, 1992-02-13.
- [8] [美]费正清. 剑桥中华民国史: 上卷[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 123.
- [9] [美]费正清. 剑桥中华民国史: 下卷[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 167-177.
- [10] [英]M·阿库斯特. 现代国际法概论[M]. 汪暄, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1981: 234.
- [11] [苏联]N·科热夫尼科夫. 国际法[M]. 刘莎, 等译. 北京: 商务印书馆, 1985: 100.

责任编辑: 罗振建