

## 第四章 港、澳對外事務權限變化後之概況、比較與其背後的意義及對我國的啟示

1997 年和 1999 年，香港和澳門相繼順利回歸，成為中華人民共和國的一個特別行政區，享有高度的自治。關於國際條約的適用和國際組織的參加之安排，在各自經過十多年的努力後，取得了初步的成果，然而，國際條約的適用與國際組織的參加是會隨時空背景的不同而不斷做調整的，不是凍結在回歸之日的狀態。本章將要探討港、澳兩地回歸後有關國際條約適用和國際組織參加情形的概況以及相關比較，試著探究其背後的意義，最終希望能藉著香港、澳門的對外事務權限，能讓我們中華民國台灣從中獲得一些啟示。

### 第一節 香港和澳門因主權回歸而造成對外事務權限變化的概況與比較

#### 壹、香港和澳門國際條約適用和參加國際組織情形的比較

##### 一、國際條約

香港-根據香港官方資料顯示，至 2008 年 12 月 10 日，香港適用的條約分 20 類，共有 235 條，分別為政治、外交及國防類、禁毒類、國際犯罪類、國際私法類、海關類、海洋污染類、科技類、民航類、商船類、投資、貿易及工業類、衛生類、知識產權類、環境及存護類、郵政類、勞工類、人權類、國際組織類、交通類、電訊類和文化、娛樂及體育類。

澳門-澳門適用的國際條約至 2006 年 2 月 28 日止計有 17 類，共 224 條。澳門適用的條約種類之所以比香港少的原因在於澳門將海洋污染和商船類並稱為海事類，將科技和文化、娛樂及體育類並稱為教育、科技、文化、體育類，將郵

政和電訊類並稱為郵政電信類。此外，澳門特區和香港特區適用的國際條約表面上看來相差無幾，但實際上，澳門當局將一個條約事後的修正案、議定書等當做一獨立條約來計算，但香港仍將同一條約事後的修正案和議定書等和最初的條約算做同一條約，因此，香港特區適用的國際條約和澳門特區適用的國際條約差距遠比表面上的數字來的大。<sup>106</sup>

香港和澳門除了政治、外交及國防類的國際條約適用需與中華人民共和國中央人民政府完全一致，因此兩地適用的這類條約完全相同外，禁毒、交通和電訊類的條約適用也完全相同，其他類的條約適用或多或少都有差異存在。

香港在國際犯罪類、海關類、科技類、商船類、知識產權類和國際組織類適用的國際條約數量都遠比澳門來的多，反映出香港在國際上的重要性及和國際體系融合的程度，特別是經濟方面要比澳門來的高。

澳門僅在投資、貿易及工業類（澳門歸類為經濟金融類）適用的國際條約比香港多，這類的條約多為關於匯票、本票、支票、本票印花稅和支票印花稅等的相關規範。

此外，港、澳兩地在勞工類的國際條約適用上也有很大的差異，這應跟先前英國和葡萄牙的勞工政策不同有關。

## 二、國際組織

香港-香港在回歸前就加入了不少重要的國際組織，少部分甚至取得了在該組織中獨立的地位，過渡期間，再加入不少不以國家為單位參加的國際組織，以經濟、金融性質為多，至今參加的國際組織超過 50 個。

澳門-澳門雖在過渡期加入國際組織呈現倍數的成長，但跟香港比起來，仍

---

<sup>106</sup> 香港特別行政區政府律政司：<http://www.legislation.gov.hk/cinterlaw.htm>；

澳門特別行政區國際法事務辦公室：<http://www.gadi.gov.mo/docs/tratadoscn.htm>。（瀏覽日期：2009年1月5日）

約不及香港的一半，且澳門參加的國際組織跟香港參加的重複程度很高。

只有香港單獨參加的多為海關、金融類的功能性國際組織，又是以成員或正式成員的法定地位參加，再一次顯示香港在國際上，特別是國際經濟方面的重要性高於澳門。值得注意的是澳門是「聯合國教科文組織」的準會員，而香港並沒有參加這個國際組織，這應和澳門處於受中葡文化同時影響的時間較長，留下了較多有保存價值的文物有關，也是澳門有別於香港的特色。<sup>107</sup>

## 貳、特別行政區適用中華人民共和國尚未參加的國際條約之特例

在本文第三章第三節中曾提及香港與澳門回歸後可能的國際條約適用途徑，其中有一種較為特殊、罕見的方式，即香港和澳門可以繼續適用回歸前英國和葡萄牙延伸至香港與澳門，但中華人民共和國未加入的條約。這類條約多要求主權國家才能加入，從而排除了香港和澳門獨自參加的可能，然中華人民共和國因本身法律、經濟和社會條件等和港、澳不同，無參加這類條約的條件和需要，但在考量港、澳的實際需要後，必須為此做出特殊的安排，使港、澳得以繼續適用這些條約。此種安排在當時的照會和後續的履約報告上都有不少值得我們關注之處。

在過渡期間，經中英、中葡討論協商，考量到港、澳的實際需要後，決定部分以往英、葡延伸至港、澳而中華人民共和國尚未參加的國際條約在回歸後可以繼續在港、澳適用。港、澳回歸後作為主權國家中華人民共和國轄下的特別行政區，而主權國未加入的國際條約卻能適用於其一部份領土在國際上是很特殊、罕見的情況。根據國際法的習慣規則，除非中華人民共和國被視同條約當事國，或其他締約國認同或至少默認這種安排，否則中英、中葡的行動和「聯合聲明」、「基

---

<sup>107</sup> 中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署網站：<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmoprc.gov.hk/chn/>；中華人民共和國外交部駐澳門特別行政區特派員公署網站：<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmoprc.gov.mo/chn/>。（瀏覽日期：2009年1月5日）

本法」並不必然導致這類條約在港、澳可以繼續得到適用。<sup>108</sup>

### 一、 辦理繼續適用的過程

爲了使這類國際條約能在港、澳回歸後繼續適用，中華人民共和國在英國和葡萄牙的協助下，一一發出外交照會給這些國際條約的保存機關，文中引述兩份「聯合聲明」、兩部「基本法」的相關條文，表明香港和澳門享有高度自治權，得以繼續適用中華人民共和國尚未參加，但回歸前已適用於當地的國際條約，並強調港、澳繼續適用該條約所產生的國際權利和義務將由中華人民共和國政府承擔，最後請保存機關在收到照會後將內容正式紀錄在案，並知會該約的其他當事方。

除了上述的法律行動外，也採取了外交行動，透過駐聯合國代表照會聯合國的秘書長，致上香港和澳門回歸後適用的國際條約清單，也包含中華人民共和國尚未參加的條約在內，表明中華人民共和國的立場與政策。<sup>109</sup>

### 二、 國際間的態度

針對中華人民共和國對國際條約繼續在港、澳適用的照會，該條約的其他當事國有些表示理解與認可，但絕大多數都沒有明確地表態，表默認了這樣的安排。然而，這當中也並非完全沒有受到質疑與阻礙，如「核能領域中關於第三人責任的公約」與「國際油污損害基金公約」就曾受到其他當事國質疑如何能使一未加入該條約的主權國部分領土適用該條約。最終在中華人民共和國極力和有疑問的條約當事國溝通後，絕大部分這類的條約都獲得認可，使港澳回歸後即使中華人民共和國未加入該約，仍得以適用。<sup>110</sup>

### 三、 中華人民共和國與該類條約特殊的法律關係

通常一個有締約能力的國家和一特定國際條約間的關係不是當事國就是非

<sup>108</sup> 陳華、朱炎生，「論國家對國際條約繼承」，**南昌大學學報**，第 26 卷第 4 期（1995 年 12 月），頁 68。

<sup>109</sup> 王西安，**國際條約在中國特別行政區的適用**（廣州：廣東人民出版社，2006 年 8 月），頁 196。

<sup>110</sup> 同上，頁 197、204。

當事國，現在這類條約在中華人民共和國不適用，但適用於其中一部份領土，那這其中的關係究竟該如何界定呢？中國學者兼外交工作者王西安提出其見解，認為這法律關係應跳脫平時當事國抑或非當事國的思維，中華人民共和國與這類國際條約的關係類似擔保條約。擔保條約為一個（或以上）國家承擔一條約當事國合法的權利和義務。在這情況下，則是由中華人民共和國擔保香港和澳門關於這類國際條約的權利和義務。和擔保條約做比較，中華人民共和國如同一般擔保國般，不直接參與其中，亦無直接的法律責任，唯有被擔保國未能確實依法享受權利或承擔義務時才要出面，不同之處在於一般情況是一個主權國為另一主權國作擔保，而中華人民共和國是為自己轄下的特別行政區作擔保。

這種關係也類似「條約與第三方的關係」，依 1969 年「維也納條約法公約」第 35-38 條相關規定：「如條約當事國有意以條約之一項規定作為確立一項義務之方法，且該項義務經一第三國以書面明示接受，則該第三國即因此項規定而負有義務。」、「如條約當事國有意以條約之一項規定對一第三國或其所屬一組國家或所有國家給予一項權利，而該第三國對此表示同意，則該第三國即因此項規定而享有該項權利。該第三國倘無相反之表示，應推定其表示同意，但條約另有規定者不在此限。」、「依第一項行使權利之國家應遵守條約所規定或依照條約所確定之條件行使該項權利。」、「第 34 條至第 37 條之規定不妨礙條約所載規則成為對第三國有拘束力之公認國際法習慣規則。」中華人民共和國在香港和澳門適用但中華人民共和國未加入的國際條約中可視為第三國，只要當事國有意或同意與第三國建立關係，以及第三國以書面方式明確表示同意，這樣的法律關係就能建立。中華人民共和國以外交照會的方式明確表示承擔香港和澳門適用該國際條約所產生的權利和義務，只要其他當事國不反對，這特殊的法律關係就能建立，也符合「維也納條約法公約」的相關規定。不同於一般的實踐，中華人民共和國的外交照會不算這類條約的附加協定，而是單獨的協議，這特殊關係當中涉及的內容不是第三國的權利和義務，而是作為中華人民共和國的特別行政區的香港和澳

門適用該國際條約所引起的權利和義務。<sup>111</sup>

#### 四、提交履約報告時的情況

適用一國際條約，特別是人權類的條約通常需定期向條約保存機關提交履約情況報告。香港和澳門適用條約的狀況也需向條約保存機關提交履約報告，具體作法是由特區政府起草，然後作為中華人民共和國履約報告的一部份，由中華人民共和國中央政府提交出去，這是港、澳特區適用中華人民共和國已參加的國際條約時的情況，至於適用的條約是中華人民共和國未參加的國際條約時，如「經濟、社會與文化權利國際公約」（該約中華人民共和國已於1997年10月27日批准，2001年3月27日交存批准書）和「公民權利和政治權利國際公約」等情況就相當特殊，仍是由特區政府起草，但由於實際不是條約當事國，由未適用該約的中華人民共和國中央政府特別代為單獨遞交履約報告給條約的保存機關。<sup>112</sup>

從上可知，這特例起源於香港和澳門因現實環境和中國大陸不同而在回歸後實行「一國兩制」，因而在條約適用上與中華人民共和國有不同步的現象，其中部分港、澳繼續適用的國際條約中華人民共和國未參加（或無參加的條件），但該約要求主權國家才能加入，港、澳不能獨自參加，偏偏港、澳又有繼續適用該約的必要。中華人民共和國為此做出特別的安排，讓港、澳繼續適用該條約，也算實質上該約的當事者，但因港、澳不是主權國家，因而不能被視為當事國。中華人民共和國跟該條約的關係類似擔保國，也類似第三方，本身不直接參與，只有在香港或澳門未能確實依法享受權利或承擔義務與向條約保存機關提交履約報告時才要出面。這種情況隨中國大陸和香港與澳門的發展拉近後，未來應只會少不會多。

<sup>111</sup> 王西安，國際條約在中國特別行政區的適用（廣州：廣東人民出版社，2006年8月），頁194-220。

<sup>112</sup> 同上，頁114-116。

## 參、中華人民共和國內地與香港和澳門簽訂「更緊密經貿關係安排」

香港和澳門雖享有部分的締約權，能和其他國家或地區簽訂某些領域的國際條約，但正如本文第三章第三節所述，即便港、澳在國防、外交以外的領域享有高度的自治，可單獨締約與參加國際組織，然畢竟屬於中華人民共和國的特別行政區，國際條約在中華人民共和國內地與港、澳間不能適用。中華人民共和國內地與香港和澳門間簽訂的「更緊密經貿關係安排」就是一個實證。

2003年6月30日與10月17日中華人民共和國內地分別與香港和澳門簽訂「更緊密經貿關係安排」，並在2004年1月1日正式實施，這裡所要討論的重點將放在該法律文件的主體部分，以香港與中華人民共和國內地所簽訂的為例子。

「更緊密經貿關係安排」的正式名稱為「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」(Mainland / Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement)，一般通稱英文簡稱 CEPA，目標是逐步減少或消除兩地間貨物貿易的關稅與非關稅壁壘，逐步減少或消除兩地間服務貿易上的歧視性措施，實現服務貿易的自由化及促進貿易投資的便利。<sup>113</sup>其內容其實和一般的「自由貿易協定」(Free Trade Area，簡稱 FTA)雷同，<sup>114</sup>香港一開始提議也是採「自由貿易協定」的形式，但考量到「自由貿易協定」多是國與國間建立的，因而改用「更緊密經貿關係安排」

115

除了名稱避免讓人有覺得是國際條約的感覺外，雙邊的簽署方也可看出有別於一般國際條約，代表中華人民共和國內地簽署的是中華人民共和國商務部副部長，代表香港的是香港特別行政區的財政司司長，在在彰顯這是一個主權國家的兩個單獨關稅區間的法律文件。<sup>116</sup>

<sup>113</sup> 韓婷，「淺析 CEPA 的法律性質」，*科技信息*，2008 年第 8 期，頁 83。

<sup>114</sup> 賴慧蓉，「專家學者探討兩岸簽署『更緊密經貿關係安排』」，*卓越雜誌*，234/235 (2004 年 2-3 月)，頁 79。

<sup>115</sup> 宗泊、尹勃，「CEPA 若干法律問題研究」，*河北法學*，第 22 卷第 9 期(2004 年 9 月)，頁 152。

<sup>116</sup> 曾華群，「論內地與香港 CEPA 之性質」，*廈門大學學報*，2004 年第 6 期，頁 30-32。

回顧港、澳因主權回歸而造成對外事務權限的變化可發現，在過渡時期，香港從中、英互相牽制，但又無法掌控全局中獲利，強化了自治的地位，同時大幅提昇國際地位，澳門則很大程度地遵循香港的前例。但當中對對外事務權限的規範仍有一些模糊不清的地帶，如有時很難去界定一事是否屬國防、外交事務範疇。

其實由過往的國際實踐中觀察，當中很難找出自治安排、程度及權限等的固定模式，相較於過渡時期的變動、擴張，回歸後港、澳的對外事務權限應會趨於穩定發展，程度上難再突破。<sup>117</sup>

## 第二節 中英、中葡做此安排的背後動機

香港、澳門之所以會有和中華人民共和國條約適用不同步和自行簽署條約、協議，參加國際組織等對外事務權限的安排最主要就是「一國兩制」這個構想的具體實現，港、澳享有某種程度的對外事務權限是「一國兩制」的一部份。因此有必要先瞭解「一國兩制」緣起的時空背景，才能對中英、中葡為香港、澳門適用國際條約和參加國際組織做的安排有較全面性的認識。決定這樣的安排的主要行為者為中華人民共和國，英國和葡萄牙的因素扮演較次要的角色，且主要在確定回歸到回歸前的過渡期，之後其影響力漸漸式微，<sup>118</sup>香港和澳門本身以及國際也有些許的影響力，種種考量從而促成港、澳回歸後在適用國際條約和參加國際組織方面的藍圖，構成「一國兩制」的一部份內容。

### 壹、「一國兩制」構想的緣起到落實

在一個國家之下會實行兩種不同的制度跟中國大陸與台灣、香港和澳門分治

<sup>117</sup> See Roda Mushkat, "Foreign, external, and defence affairs" in Peter Wesley-Smith, Albert H.Y. Chen (eds), *The Basic law and Hong Kong's future* (Hong Kong : Butterworths, 1988), pp.252. See also Miguel Santos Neves, "The External Relations of the Hong Kong Special Administrative Region" in Robert Ash et al (eds), *Hong Kong in transition : the handover years* (Basingstoke : Macmillan Press ; New York : St. Martin's Press, 2000), pp.276,280.

<sup>118</sup> Miguel Santos Neves, "The External Relations of the Hong Kong Special Administrative Region" in Robert Ash et al (eds), *Hong Kong in transition : the handover years* (Basingstoke : Macmillan Press ; New York : St. Martin's Press, 2000), pp.280.



有關。中華人民共和國在北京成立時，掌控了整個中國大陸，但台灣、香港和澳門仍處在其他的政權統治下，北京政府認為台、港、澳都是中國固有的領土，尚未完成「祖國統一」的大業，必須在適當時機處理這些「歷史遺留」的問題。

「一國兩制」雖然目前是在香港、澳門落實，但原先是為台灣問題設想出來的。1949年，國民黨在國共內戰中失利撤退到台灣來，共產黨則在中國大陸成立中華人民共和國，從此兩岸分裂，而當時香港被英國人統治，澳門則受葡萄牙人的統治。兩岸分裂是國共內戰下的產物，中華人民共和國在建政初期，是持「武力解放」台灣的態度，直到1958年「八二三」砲戰結束後，才進入所謂的「和平解放」時期。

大約在1980年代，中華人民共和國由鄧小平復出主政，有鑑於中國大陸長期以來左傾嚴重，導致經濟蕭條，決定將重心放在經濟建設上。他曾公開宣示中華人民共和國80年代的三大任務為：「加緊社會主義現代化建設，爭取實現包括台灣在內的祖國統一，反對霸權主義、維護世界和平。」鄧小平體認到沒有和平、穩定的環境，國家無法發展，因而在處理國家統一問題上採和平方式解決，盡可能把波動降到最低。

鄧小平於1978年在研究「中」美建交後的對台工作時曾指出：「統一後，台灣的經濟制度、生活方式、外國投資不變。」1979年，中華人民共和國全國人大常委會在發表「告台灣同胞書」時，宣示解決台灣問題時會考慮台灣的現實……不使台灣人民蒙受損失。同年鄧小平出訪美國談到台灣問題時，又重申類似的主張。1981年，中華人民共和國全國人大常委會委員長葉劍英提出著名的「葉九條」，闡述和平統一的方針，進一步明確地提出台灣在統一後，可享有高度的自治權，台灣現行社會、經濟制度不變和生活方式不變等。1982年，中華人民共和國全國人大第五次會議通過「中華人民共和國憲法」第31條：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」1983年，鄧小平在會見美國大學教授楊力宇時，又再把和平統

一台灣的設計說得更具體。

台灣問題牽涉到的層面相當廣，中華人民共和國也知道不容易解決，反倒是香港的問題隨著 1997 年新界的租約將到期，香港的前途若不明朗恐怕會引起恐慌，造成龐大的損失。因此，「一國兩制」的構想反而先用來解決香港的問題。

中華人民共和國在處理香港、澳門時的態度很明確，和英國、葡萄牙談判只是談「何時」、「如何」回歸。英國在瞭解到過了 1997 年無法繼續統治香港後，只能盡最大的努力要求中華人民共和國做出一些令港人放心的承諾。

中華人民共和國認知到香港的繁榮與穩定離不開當時現行的制度和生活方式，周恩來曾指出：「香港和內地不同，對港政策若直接將在內地那一套用在香港，結果一定不好。」鄧小平也表示：「香港回歸後，將實行適合於香港的政策。」、「香港現行的政治、經濟制度，甚至大部分法律都可以保留……。」鄧小平更在 1984 年接見香港工商界人士和社會賢達時，說出要在香港實行「一國兩制」。同年，中華人民共和國國務院總理在向全國人大所做的「政府工作報告」中提出國家統一後可實行「一國兩制」。隨後在和葡萄牙談判澳門回歸的問題時，中華人民共和國也是持這樣的構想來解決。<sup>119</sup>

中華人民共和國在和英國談判香港問題、葡萄牙談判澳門問題的尾聲階段都簽了「聯合聲明」，做為解決香港、澳門問題的準則，隨後也由中華人民共和國全國人民代表大會制訂「基本法」，規定香港、澳門兩個特區實行的制度，確保中華人民共和國對香港、澳門基本方針的落實。

「一國兩制」是一個構想、理論，「中英聯合聲明」、「中葡聯合聲明」則將構想、理論具體化，最後落實於「中華人民共和國香港特別行政區基本法」、「中華人民共和國澳門特別行政區基本法」兩部具體的法律中。有關香港、澳門對外

---

<sup>119</sup> 陳智菡著，**一國兩制與基本法在香港的實踐與挑戰：三次人大釋法案例研究**（台北：國立政治大學東亞研究所 96 碩士論文），頁 19-36；譚志強著，**澳門主權問題始末**（台北：永業，1993 年），頁 279。

事務的規範都在「聯合聲明」和「基本法」中有明確論述，這也是香港和澳門在回歸後能和中華人民共和國有不同的國際條約適用情況與參加國際組織的法理依據。「聯合聲明」為國際協議，是條約形式之一，1985年「中英聯合聲明」有在「聯合國」登記備案，具有國際法上的意義；「基本法」的法源來自「中華人民共和國憲法」，職是之故，香港和澳門在回歸後的國際法律地位是同時受國際法和國內法保障的。<sup>120</sup>

## 貳、對香港、澳門在國際條約適用和參加國際組織的安排背後的動機

「一國兩制」構想起初主要是對台灣統戰，一改過去武裝解放的做法，中華人民共和國明白要統一的是繁榮、穩定的地方，只要法理上隸屬於中央，當地盡量保有原來的面貌，否則，即便武裝佔領，當地勢必受到相當程度的破壞，人心惶惶、動蕩不安，這也不是中華人民共和國所樂見的，除非統一的條件完全消失，才會選擇最壞的方式，用武力統一。在台灣的中華民國政府自始至終沒想過要「回歸」成為中華人民共和國的特區，「一國兩制」對台灣停留在構想階段，不曾實現過。「一國兩制」第一次實現是在香港，解決其適用條約和參加國際組織也是根據這原則。至於英國和葡萄牙在過渡期對香港、澳門對外事務仍有部分影響力，主要希望回歸後能盡量維持先前所做的安排，鞏固自身甚至西方國家在經濟和意識型態上的利益。

影響港、澳適用國際條約和參加國際組織安排的因素可能有以下幾個：

### 一、穩定香港與澳門的民心與社會

有別於現在香港、澳門市民「愛國」的情操，20多年前，尤其在談論到香

<sup>120</sup> 肖蔚云主編，**一國兩制與香港基本法律制度**（北京：北京大學出版社出版，1990年5月第一版），頁402-403；鍾士元著，**香港回歸歷程：鍾士元回憶錄**（香港：中文大學出版，2001年），頁84。

港前途時，香港市民大多數是相當排斥「共產黨」統治的。香港、澳門很多人都受過「共產黨」統治，經歷過共黨建政後大大小小的「運動」，甚至受到迫害因而逃到香港、澳門，或其長輩曾經有過這樣的經驗，假如港、澳變得跟內地一樣，有能力移民的（通常是菁英份子）會選擇移民，留下的也有人心動搖、投資不足、資金外流等疑慮，這樣即使收回兩地，這結果也不是中華人民共和國所樂見的。<sup>121</sup>「聯合聲明」、「基本法」都落實了「一國兩制」的精神，承諾香港、澳門兩地自治，中央絕不派官，也不干涉港、澳事務，港、澳能高度自治，繼續適用大部分先前已適用的國際條約、參加的國際組織，包括人權、勞工和經濟金融領域等在內，維持了現行的社會、經濟、法律制度等。這具有法律意義的承諾，對安定民心 and 社會起了一定的作用。

## 二、香港和澳門現況的客觀事實需要

地理上，香港和澳門面積都非常狹小，天然資源相當缺乏，但地理位置相對優越，北有中國廣大的內地，外臨海，方便和外界接觸。歷史上，香港、澳門和中國內地分治超過百年以上，現行制度、現況等有很大的差距，但正因港、澳融合了中西方的文化和優異的語言條件（港人多數能說華語、英語，澳人多數能說華語、葡語和英語），加上先前和多數西方國家（香港和英語系國家、澳門和葡語系國家）有密切的聯繫，能較自由往來（港、澳居民的護照能自由往來較多的國家，香港跟世界主要城市都有航班往來），又相對較開放，使港、澳成為中西往來良好的橋樑、平台。「聯合聲明」和「基本法」維持了香港、澳門現行制度、法規，繼續授予對外事務高度的自主權，在世界經濟舞台上扮演活躍的角色，適用和參加主要的經濟金融、貿易類的國際條約和國際組織，使港、澳能跟世界接軌，互通有無，持續吸引外資不但有利於港、澳兩地的持續發展，強化在世界上獨特的地位，<sup>122</sup>也是唯一的選擇，中國內地也可借此帶動經濟發展，藉由港、澳

<sup>121</sup> 鍾士元著，**香港回歸歷程：鍾士元回憶錄**（香港：中文大學出版，2001年），頁75。

<sup>122</sup> Susan J. Henders, "So What if It's Not a Gamble? Post-Westphalian Politics in Macau," *Pacific Affairs*, Vol. 74, No. 3 (Fall, 2001), pp.354-356. See also Gary M. C. Ngai, "Macau's Role in the

和國際接軌，較易獲得新的技術、資訊和吸引資金、技術等，也方便將貨品打進國際市場。<sup>123</sup>

### 三、維護英國和葡萄牙等西方國家的尊嚴與利益

香港與澳門都是國際化程度高的都市，特別是香港，美國、英國、日本、歐洲在港的資產、僑民都相當可觀，經貿互動也相當頻繁，澳洲和加拿大還有不少的華裔居民來自香港。<sup>124</sup>

英國和葡萄牙雖不能再統治香港和澳門，但西方國家都還有很大的利益在香港和澳門，在港、澳若能維持他們先前在經貿、法制等的安排，和世界經濟接軌並享有高度自治較符合西方國家的利益。<sup>125</sup>

保留絕大部分的制度和現況對英國、葡萄牙而言相對還能帶著尊嚴離開這統治超過百年的地方和維護其既得利益。尤其是香港在英國和澳門在葡萄牙人的統治時期，引進了西方較為蓬勃的民主、人權和勞工權益等概念，落實在香港和澳門的社會中，這些權利、保障和制度都是中國內地沒有的，或相對較落後的。統治了香港和澳門這麼久的時間，在降旗離開之際，若能為香港和澳門留下一些「核心價值」，不但可保障西方世界在港、澳的資產與僑民，英國和葡萄牙也算對香港、澳門有一點建樹。落實「一國兩制」的兩部「基本法」中都有相關的規定，人權和勞工方面的條約繼續在香港和澳門生效，即便中華人民共和國尚未加入這

---

China-EU Context” in Miguel Santos Neves and Brian Bridges (eds), *Europe, China and the two SARS : towards a new era* (Basingstoke : Macmillan ; New York : St. Martin's Press, 2000), pp.250-252.

<sup>123</sup> 肖蔚云主編，**一國兩制與香港基本法律制度**（北京：北京大學出版社出版，1990年5月第一版），頁398。

<sup>124</sup> Miguel Santos Neves, “The External Relations of the Hong Kong Special Administrative Region” in Robert Ash et al (eds), *Hong Kong in transition : the handover years* (Basingstoke : Macmillan Press ; New York : St. Martin's Press, 2000), pp.281-287. See also Brian Hook, “National and International Interests in the Decolonisation of Hong Kong, 1946-97” in Judith M. Brown and Rosemary Foot (eds), *Hong Kong's transitions, 1842-1997* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan Press ; New York, N.Y. : St. Martin's Press, 1997), pp.97-100.

<sup>125</sup> Xiaobing Xu and George D. Wilson, “The Hong Kong Special Administrative Region As A Model of Regional External Autonomy,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 32, No. 1 (Winter, 2000), pp.33.

些條約。<sup>126</sup>

此外，用這方式和平解決兩地的主權爭議也能讓中英、中葡間的關係保持良好，這點有政治上的意義。

#### 四、宣示中華人民共和國非集權專制和對台統戰

中華人民共和國在確保香港和澳門的對外事務自治權不會違背中央的利益，中央擁有最終的決定權之下，給予港、澳相當程度的對外事務自治，也可給世人中華人民共和國有別於以往，現在已經逐漸讓地方分權，和世界的體制接軌、接受規範的形象。<sup>127</sup>

「一國兩制」這構想本來是用來解決台灣問題的，如今在香港、澳門實行，假如能讓港、澳居民滿意這樣的安排，讓世人見證「一國兩制」下香港、澳門一樣可以繁榮、安定，在對外事務上還可享有高度自治，對統戰台灣也有助益。<sup>128</sup>

總結來說，「一國兩制」既能實現統一的目標，又能緩和不穩定的局勢，是當時最佳的統戰策略，而在適用國際條約和參加國際組織方面的安排就是其中重要的環節。

展望港、澳對外事務日後的發展，應為其對外事務框架、中華人民共和國外交政策演變、中央與特區互動和國外對港、澳所採取之態度、政策等交互影響的結果。<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Susan J. Henders, "So What if It's Not a Gamble? Post-Westphalian Politics in Macau," *Pacific Affairs*, Vol. 74, No. 3 (Fall, 2001), pp.353-359.

<sup>127</sup> *Ibid*, pp.344.

<sup>128</sup> 白樂崎著，「香港與台灣：『選擇』讓結果變得不同」，收錄於群策會主編，**一國兩制下的香港**（台北縣淡水鎮：群策會，2003年），頁31；張五岳著，「『一國兩制』成功與否都不適用台灣」，收錄於群策會主編，**一國兩制下的香港**（台北縣淡水鎮：群策會，2003年），頁389。

<sup>129</sup> Miguel Santos Neves, "The External Relations of the Hong Kong Special Administrative Region" in Robert Ash et al (eds), *Hong Kong in transition : the handover years* (Basingstoke : Macmillan Press ; New York : St. Martin's Press, 2000), pp.292.

### 第三節 台灣國際空間問題的由來

這裡提到中華民國台灣的國際空間絕不意味中華民國台灣的參加國際組織與適用(參加)國際條約權限也可比照香港、澳門,由中華人民共和國明確授權,以特定法律規範之,進而解決困擾多年的國際空間問題。筆者的用意是以為,在客觀的現實條件下,中華民國台灣與香港和澳門一樣,這方面的權限或多或少都會受中華人民共和國決定性的影響,故可參考中華人民共和國處理港、澳對外事務權限的原則、尺度,作為我國擴大國際空間的借鏡。在這節中將簡略說明中華民國台灣國際空間問題的由來、演變和發展。

大陸學者黃嘉樹、林紅在共同發表的一篇「台灣對外交往權相關問題研究」中指出,國家層次的對外交往權是國家主權的象徵,可體現國家的意志和實現國家的利益,在這種情況下,一個國家能獨立處理對外事務,擁有完整的締約、使節權,可以以主權國家的名義參與國際事務。亦即,可從一實體在締結國際條約、和外國建立外交關係、互派使節、參加國際組織、會議能否獨立自主、是否受另一國際法主體約束判斷這實體擁有國家層次的對外交往權與否。<sup>130</sup>

中華民國台灣的情況比香港、澳門更特別、複雜,原因不只是殖民統治,還有國共內戰,國、共各據一方,都聲稱代表全中國,視對方為叛亂團體,終將統一對方。

中華民國在 1949 年以前還能有效控制大部分大陸地區,在國際上也代表著中國,擁有完整的對外交往權,這點沒有疑問。在國際政治的舞台上,之所以會有這問題,國內研究生王聖淳在其「從『特殊的國與國關係』探討兩岸政治定位問題」碩士論文中指出,這都是 1949 年,在中國發生國共內戰的結果,中華民國被迫撤來台灣,遷都台北,而共產黨取得整個中國大陸後,在北京成立中華人

---

<sup>130</sup> 黃嘉樹、林紅,「台灣對外交往權相關問題研究」,《同濟大學學報》,第 16 卷第 3 期(2005 年),頁 84。

民共和國，雙方都自認是唯一的中國，視對方為叛亂團體，本身才是國際上唯一的中國代表。<sup>131</sup>

中華民國在 1949 年遷都台北，失去對整個大陸的控制後，由於冷戰的考量，當時的中華民國台灣在美國和其盟邦支持下仍保有在以「聯合國」為主的主要國際組織的席次，邦交國也較中華人民共和國為多，如前國民大會議長錢復在其「國際空間再突破之策略」所做的專題演講中所述，1949 年到 1971 年的 22 年期間，中華民國台灣並無國際空間的問題，亦即當時的中華民國台灣的國家級對外交往權大致上還算完整。<sup>132</sup>

1971 年，中華民國台灣在「聯合國」的席位被中華人民共和國所取代後，對外交往權產生變化，國內學者陳荔彤在其所著的「台灣主體論」裡面有提到，1971 年後，與「聯合國」相關的政府間國際組織陸續被中華人民共和國取代，邦交國在 78 年只剩 22 個，其中長期最重要的盟友美國也在 1979 年轉跟中華人民共和國建交，所參加的多邊條約和雙邊條約由於被取代或撤銷承認等緣故，也面臨法律效力等問題，中華民國台灣的國際空間變化大致如下：

#### 一、參與國際組織和國際會議方面

在 70 年代，中華人民共和國的立場相當強硬，要求一定要將中華民國台灣排除，不論是政府間國際組織或非政府間國際組織。政府間國際組織基於「一國一府」的原則，在中華人民共和國加入後，自然不歡迎中華民國台灣的加入，直到 80 年代，中華人民共和國才不再反對中華民國台灣以中華人民共和國附屬或非官方、區域等名義參加不以國家為入會資格的經濟、技術性的國際組織，不反對「台灣省」的科學家以個人身份參加非政府間的國際科學、技術及學術會議。

<sup>131</sup> 王聖淳，從「特殊的國與國關係」探討兩岸政治定位問題（台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所 91 碩士論文），頁 65-66。

<sup>132</sup> 錢復，「邁向廿一世紀的國際觀-務實外交走出困境」，收錄於陳璽安主編，**國際空間再突破之策略**（台北：國家發展基金會，1997 年初版），頁 2。



<sup>133</sup>目前在國際組織的參與上，還是以非政府間國際組織為主，有 2157 個，政府間國際組織只有 46 個，法定地位為正式會員的有 27 個，觀察員的有 15 個，仲會員的有 3 個，準會員的有 1 個，<sup>134</sup>較重要的僅有「世界貿易組織」(World Trade Organization)、「亞太經濟合作」(Asia-Pacific Economic Cooperation)、「亞洲開發銀行」(Asian Development Bank)，且在該組織中的名稱不一，有「中華民國 (ROC)」、「中華台北 (Chinese Taipei)」、「中國台北 (Taipei, China)」、「台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域 (Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu)」等。

表 9 中華民國台灣目前擁有會籍的政府間國際組織

國際組織名稱	法定地位	該組織是否要求以國家為單位參加	加入年代
世界貿易組織法律諮詢中心 Advisory Centre on WTO Law	正式會員		2004/3/8
亞非農村發展組織 Afro-Asian Rural Development Organization	正式會員		1968
國際貿易資訊及合作機構 (AITIC) Agency for International Trade Information and Cooperation	觀察員		2007/11/26
亞洲開發銀行 Asian Development Bank	正式會員		1966/8/22
亞洲生產力組織 Asian Productivity Organization	正式會員		1961/5/11

<sup>133</sup> 陳荔彤，**台灣主體論**（台北：元照總經銷，2002），頁 73-86、201-227。

<sup>134</sup> 中華民國 96 年外交年鑑首頁/附錄/六、我國參加國際組織概況：

[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac/almanac2007/html/01.html](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2007/html/01.html)。（瀏覽日期：2009 年 1 月 10 日）

國際組織名稱	法定地位	該組織是否要求以國家為單位參加	加入年代
亞太農業研究機構聯盟 Asia-Pacific Association of Agricultural Research Institutions	正式會員		1999/4/7
亞太經濟合作 Asia-Pacific Economic Cooperation	正式會員		1991
亞太防制洗錢組織 Asia/Pacific Group on Money Laundering	正式會員		1997/2
亞太法定計量論壇 Asia-Pacific Legal Metrology Forum	正式會員		1994/11
亞洲選舉官署協會 Association of Asian Election Authorities	正式會員		1998/2
亞洲科技合作協會 Association for Science Cooperation in Asia	正式會員		1994
中美洲銀行 Central American Bank for Economic Integration	正式會員		1992/11/10
中美洲議會 Central American Parliament	觀察員		1999
南方黑鮪保育委員會 Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	觀察員		1994
中美洲軍事會議 Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas	觀察員		2005/1
「艾格蒙聯盟」國際防制洗 錢組織 Egmont Group	正式會員		1998/7

國際組織名稱	法定地位	該組織是否要求以國家為單位參加	加入年代
歐洲復興開發銀行 European Bank for Reconstruction and Development	觀察員		1992 年第 1 屆年會起每年均邀我與會，1997 年起我以「特別觀察員」身分出席年會。
南方黑鮪保育委員會 (CCSBT) 延伸委員會 Extended Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	正式會員		2002
亞太糧食肥料技術中心 Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region	正式會員		1970
中美洲暨加勒比海盆地國會議長論壇 Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe	觀察員		1991
國際度量衡大會 General Conference on Weights and Measures	仲會員		2002/6
全球生物多樣性資訊機構 Global Biodiversity Information Facility	仲會員		2001/3
美洲開發銀行 Inter-American Development Bank	觀察員		1991(參與年會)
美洲熱帶鮪魚委員會 Inter-American Tropical Tuna Commission	觀察員		1973(我國為「合作捕魚實體」)

國際組織名稱	法定地位	該組織是否要求以國家為單位參加	加入年代
北太平洋鮪魚國際科學委員會 Interim Scientific Committee for Tuna and Tuna-like Species in the North Pacific Ocean	正式會員		2002/1/30
國際大西洋鮪類資源保育委員會 International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas	觀察員		1999(我國為「合作捕魚實體」)
國際競爭網絡 The International Competition Network	正式會員		2001/1
國際棉業諮詢委員會 International Cotton Advisory Committee	正式會員		1963
國際政府資訊科技理事會 International Council for Information Technology in Government Administration	仲會員		2004/10/18
國際穀物理事會 International Grain Council	觀察員		1995
糧食援助委員會 International Grains Council Food Aid Committee	觀察員		1995
國際法定計量組織 International Organization of Legal Metrology	準會員		1997/12
國際衛星輔助搜救組織 International Satellite System for Search and Rescue	正式會員		1992/6/4

國際組織名稱	法定地位	該組織是否要求以國家為單位參加	加入年代
國際種子檢查協會 International Seed Testing Association	正式會員		1962
國際間鑽石原石進出口認證標準機制 Kimberley Process	觀察員		2003
世界動物衛生組織 Office International des Epizooties (World Organization for Animal Health)	正式會員		1954/10/1
經濟合作暨發展組織 (OECD) 下屬「競爭委員會」「鋼鐵委員會」「漁業委員會」 Organization for Economic Cooperation and Development: Competition Committee Steel Committee Fisheries Committee	觀察員		2002/12005/102006/5
中美洲統合體 Sistema de la Integración Centroamericana	觀察員		2000/2/1
亞洲稅務行政暨研究組織 Study Group on Asian Tax Administration and Research	正式會員		1996/2
東南亞國家中央銀行總裁聯合會 South East Asian Central Banks	正式會員		1992/1/24
中西太平洋漁業委員會 Western and Central Pacific Fisheries Commission	正式會員		2004/12/2

國際組織名稱	法定地位	該組織是否要求以國家為單位參加	加入年代
世界關務組織(WCO)修正版 京都公約管理委員會 World Customs Organization (Revised Kyoto Convention Management Committee)	觀察員		2006/2/3
世界關務組織(WCO)下屬 之「關稅估價技術委員會」 World Customs Organization (Technical Committee on Customs Valuation)	正式會員		2002/1
世界關務組織(WCO)下屬 之「原產地規則技術委員會」 World Customs Organization (Technical Committee on Rules of Origin)	正式會員		2002/1
世界貿易組織 World Trade Organization	正式會員		2002/1/1
亞蔬-世界蔬菜中心 AVRDC-The World Vegetable Center	正式會員		1971/5/22

資料來源：中華民國 96 年外交年鑑首頁/附錄/六、我國參加國際組織概況：  
[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac/almanac2007/html/01.html](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2007/html/01.html)。

## 二、 國際條約部分

我國國際法學者丘宏達在其所著「現代國際法」中有提到，絕大多數的國際條約以「聯合國」或其專門機構為存放機構，由於在台灣的中華民國被取代，所以在國際法上，不具備締約的國家主體功能，在台灣的中華民國提存的加入書不被接受，因而無法參加國際條約。後來的變通方式為用雙邊協定的方式與有關國家適用某些多邊條約，如 1982 年中（中華民國台灣）韓共同遵守 1969 年「國際船舶噸位丈量公約」換文和 1982 年北美事務協調委員會和美國在台協會間互相

實施 1974 年「海上人命安全公約」換函。<sup>135</sup>

陳荔彤在「台灣主體論」也指出，為反應政治現實，國際條約有為政治實體享受權利和承擔義務而設計特別條文，如 1995 年「聯合國跨界魚種及高度迴游魚類養護管理國際公約」，視中華民國台灣為「漁業實體」，將中華民國台灣納入國際法規範。<sup>136</sup>

### 三、雙邊外交關係方面

其他國家和中華民國台灣的關係分三類：正式承認、不承認但有實質關係、視中華民國台灣為中華人民共和國的一部份，為一地方政府。正式承認即有正式的外交關係，擁有完整、符合國際慣例的外交功能，在此處不多做贅述。另外，視中華民國台灣為一地方政府者，和我方也無太多往來，在此也不做討論。最值得注意的是雖無正式的官方關係，但由於有實質往來，而採用非官方、變通的方式維持關係的部分，這也是最重要的一環，和世上多數主要國家多屬這類。<sup>137</sup>其中最具代表性的就是和美國的關係，1979 年美國和中華民國台灣斷絕外交關係，但雙方往來非常密切，美國因而制訂一「台灣關係法」來規範斷交後雙方的關係，「台灣關係法」第 4 條 C 項規定：「為了各项目的，包括在美國任何法院進行訴訟在內，美國和在 1979 年 1 月 1 日以前被承認為中華民國的台灣統治當局之間所簽訂，並迄至 1978 年 12 月 31 日一直有效的各項條約和其他國際協定，包括多邊公約在內，繼續有效，除非或直至依法終止為止。」<sup>138</sup>另外雙方各自成立代表雙邊官方的非官方機構來維繫雙方關係。大陸學者黃嘉樹、林紅在「台灣對外交往權相關問題研究」一文中也指出，中華民國台灣目前有正式外交關係的國家太少，且都是國際上沒什麼影響力的國家，重點還是擺在和重要國家的實質關係，雖然最多只到半官方關係，雙方駐外機構不能用正式國名，雙方駐外人員

<sup>135</sup> 丘宏達，**現代國際法**（台北：三民，1992），頁 188-89。

<sup>136</sup> 同註 133，頁 80-81。

<sup>137</sup> 陳荔彤，**台灣主體論**（台北：元照總經銷，2002），頁 87-105。

<sup>138</sup> 「台灣關係法」第 4 條 C 項規定。詳見 [http://www.ait.org.tw/zh/about\\_ait/tra/](http://www.ait.org.tw/zh/about_ait/tra/)。（瀏覽日期：2008 年 5 月 5 日）

甚至不享有外交待遇，但至少具備基本的功能，如發放簽證、主管兩地人員、貨物往來、運輸和為雙方僑民提供緊急協助等。<sup>139</sup>

至此，中華民國台灣的國際空間受嚴重打壓，在參加國際組織、會議，參加國際條約和其他國家的雙邊關係上幾乎已不具備國家層級的對外交往權，同時會受中華人民共和國的壓力，中華人民共和國也順勢將這樣的情況解釋成中華民國台灣對外關係的權限由他們來決定，唯有在「中央政府」授權、同意或做出特殊安排的情況下，中華民國台灣才得以享有有限的對外事務權力，缺乏國家實體所享有的國家層級對外事務權限。<sup>140</sup>相較之下，香港與澳門的國際地位因沒有認知上的歧異，所以可在中華人民共和國授權範圍內享有有限的對外事務權利；相對的，兩岸對中華民國台灣的國際地位認知是有爭議的，我國認為可依我方意志，行使國家層級的對外事務權限，對岸則盡力阻止我國在國際舞台的活動，以免給國際「一中一台」、「兩個中國」的觀感，於是造成香港和澳門在某些方面的對外事務權限反而比中華民國台灣還來的高。

在國際條約適用方面，港、澳除了可單獨用自己的名義簽署或加入不需以國家為單位簽署或加入的國際條約外，還可靠中華人民共和國的簽署或加入讓該約在港、澳得以適用；國際條約在中華民國台灣適用只有靠中華民國台灣單獨簽署或加入的方式，簽署或加入多邊條約即使不用「中華民國」或「台灣」的名稱還是常遇到困難，特別是需以國家為單位簽署或加入的，雙邊條約遇到的阻礙較少，至於名稱則視對方承認我方為國家與否，但和世界主要國家間的條約、協定即便是不要求以國家為單位簽署的，仍常會受到來自對岸的壓力。

港、澳參加國際組織可以加入中國代表團或單獨以「中國香港（澳門）」的名義，用特殊會員或正式會員的地位參加；中華民國台灣參加國際組織則只有單獨用特殊會員或正式會員的地位參加。中華民國台灣參加的國際組織數量比香港

<sup>139</sup> 黃嘉樹、林紅，「台灣對外交往權相關問題研究」，**同濟大學學報**，第 16 卷第 3 期（2005 年），頁 82-84。

<sup>140</sup> 同上，頁 84-85。



少，比澳門多，從重要性來看，中華民國台灣加入的多是區域性、功能性的國際組織，僅少數是世界上重要的國際組織。名稱也是很固定，視各個國際組織的情況和我國所爭取到的支持而定。

就連官員出訪我國也會受到阻礙，港、澳的特首可出席的一些正式國際場合，我方通常不能由最高領導人（總統）代表出席，甚至代表團還不能用官方的頭銜、身份。

#### **第四節 香港、澳門對外事務權限的變化對台灣有何啟示**

香港和澳門在回歸後其適用國際條約和參加國際組織大致有其原則和途徑，中華民國台灣在 2008 年國民黨政府執政後主張要和中華人民共和國協商國際空間的議題，<sup>141</sup>故本節欲參考港、澳回歸後的情形來衡量中華民國台灣在適用國際條約和參加國際組織可能的發展，並分析利弊與當前的相關議題，望能切中本文的重心，為這議題提供客觀、正確的看法與意見。

##### **壹、中華民國台灣在適用國際條約和參加國際組織可能的發展**

###### **一、中華人民共和國處理香港和澳門對外事務權限的原則**

如同本文第三章第二節所述，即便做出港、澳對外事務安排的過程很複雜，但有一些大原則是不變的，即一定要凸顯中華人民共和國對香港和澳門恢復行使主權，港、澳是中華人民共和國的一部份、符合港、澳實際需要和符合國際規範，為國際所接受。相信這些原則中，假如不能兼顧的話，凸顯中華人民共和國對香港和澳門的主權是最主要的，沒有妥協和讓步的空間。

###### **二、香港和澳門回歸後適用國際條約和參加國際組織的途徑**

港、澳特區適用國際條約的途徑主要是透過中華人民共和國簽署或加入而延

<sup>141</sup> 邵宗海，「兩岸的國際空間：從對立到理解」，**交流**，第 101 期（2008 年 10 月），頁 17。

伸至港、澳，或中華人民共和國大陸地區本身不適用，專為港、澳加入而僅在港、澳適用，或是在授權範圍內，港、澳自行簽署或加入不以國家為單位加入的國際條約，以及用單方立法、協商等變通的方式適用國際條約。

國際組織方面，港、澳可加入中國代表團，或是在合乎國際制度、規定的情況下，以特殊會員（如準會員、附屬會員）或正式成員的法定地位參加該國際組織的運作。

### 三、 中華民國台灣在適用國際條約和參加國際組織上可努力的空間

在現實的國際政治中，幾乎所有國家的對外關係都會受其他國家，特別是大國的影響，由於中華民國台灣的特殊情況，使得這情形更是明顯，尤其是來自中華人民共和國的阻力。<sup>142</sup>

從上述的香港、澳門在適用國際條約和參加國際組織的權限中可觀察到中華民國台灣在既有政治現實條件下的突圍空間，而我方的底線應為不會給國際有中華人民共和國擁有中華民國台灣主權及參與國際活動決定權的觀感。適用國際條約方面，港、澳適用國際條約的途徑中，相信不論是哪一黨執政，都不會接受中華人民共和國將其本身適用的條約延伸到中華民國台灣或代表我方簽署或加入任何國際條約，因此，以國家為單位加入的國際條約中華民國台灣似乎還是無法簽署或加入。中華民國台灣只能自行簽署或加入的仍為不以國家為單位加入的國際條約，或和相關國家採變通的方式，調整當事國間的關係，而這方式其實中華民國台灣目前已經有採用。故在國際條約方面可突破的空間不大。儘管如此，還是有部分學者、外交工作者認為假如我方和中華人民共和國達成協議，中華民國台灣和第三國間的一些經貿、司法互助協定在中華人民共和國不再阻撓的情況下，可望更容易達成，即便這類協定並不要求以國家為單位簽署，但過去還是會

---

<sup>142</sup> 李文朗，「突破國際空間，開創台灣國際願景」，收錄於陳璽安主編，**國際空間再突破之策略**（台北：國家發展基金會，1997年初版），頁81；明居正，「如何提昇我國與各國之實質關係」，收錄於陳璽安主編，**國際空間再突破之策略**（台北：國家發展基金會，1997年初版），頁170。

受到中華人民共和國的干預。<sup>143</sup>

國際組織方面，相信中華民國台灣在近年內都不可能用加入「中國代表團」的方式，<sup>144</sup>作為中華人民共和國的一部份而一同參加國際組織，應都採符合相關組織要求條件的方式參與，如該組織不要求以國家為單位參加，我方可成為正式會員，如要求以國家為單位參加，有的也能以準會員、觀察員等資格加入，但名稱上，採用正式國名「中華民國」的難度會很高。參考香港和澳門單獨參加的國際組織可發現，中華民國台灣在參加國際組織的突破空間相對較大，順利的話，除部分不合我方國情、無參加必要的組織外，應至少可加入港、澳已單獨加入的國際組織。

## 貳、 中華民國台灣藉兩岸協商而獲得國際事務空間的利弊得失

中華民國台灣經歷了多年和中華人民共和國的外交戰，國民黨政府重新執政後決定「斧底抽薪」，直接和中華人民共和國協商來解決這一困境。順利的話，應可在一些雙邊的經貿協定和參加國際組織上有所斬獲，但也在國內引起爭議，因其可能要付出承認我方是中華人民共和國一部份或我國為其附屬國等的重大代價。

### 一、 和中華人民共和國協商解決國際事務空間的利益

#### （一） 實質參與國際事務

中華民國台灣在 1970 年代相繼退出「聯合國」和與美國斷交後，外交處境變得相當艱困，國家級對外交往權已無法維持，1978 年以後，改採「實質外交」，1988 年後，採「務實外交」，特點就是接受我方不滿意的名稱和地位，重返國際社會，維繫和其他國家間的往來與參加國際組織。

<sup>143</sup> 「台對外簽自由貿協 中仍不讓」，**中國時報**，2009 年 4 月 15 日，版 A14。

<sup>144</sup> 「馬雙重承認 不切實際 指參與世衛若涉主權爭議『解決方案就是九二共識』府：這是馬、扁時代的明確切割」，**聯合報**，2009 年 3 月 21 日，版 A1。

過去中華民國台灣尋求外交突破的一個重要原因就是我國有實際的需要被納入國際體系，對海島經濟而言，由於缺乏天然資源與市場，對國際社會特別依賴，假如得不到相關國際條約、協定的適用或加入一些相關領域的國際組織，中華民國台灣對外的貿易、航權及醫療等議題就不容易解決。如今若能將最大的「阻礙」移除，即便名稱不是那麼令人滿意，但起碼我國能實質參與其中，被納入國際體系，某種程度上也符合過去「務實外交」的精神。<sup>145</sup>

## （二）停止外交戰中不必要的資源浪費

在和中華人民共和國進行外交競逐期間，由於是近乎「零和」的競賽，雙方都需極力爭取其他國家的支持，而給了其他國家有漫天要價的機會，為此，中華民國台灣做出了不少不理性的外交決策，耗費大量的國家資源在拉攏其他國家支持我國上，且成效不彰。假如中華人民共和國不再杯葛中華民國台灣參與國際事務，我方的決策可回復理性，省下過去投入過多，且不合成本效益的資源，用在真正有需要的項目。<sup>146</sup>

## （三）鞏固中華民國台灣的國際法律人格

中華民國台灣目前有長住的人口、明確範圍的領土和政府等「類國家」的屬性，較不明確的就是國際關係和聯繫、合法性、國際承認（條約關係、官員互訪、官方正式聯繫等交流及參與國際組織）、國際權利等，若能成功和中華人民共和國協商，擴大參與國際事務，可望能跟過去的香港和澳門一樣，依國際法享有部分權利和負擔部分義務，而被承認為擁有國際人格的特別國際法主體。雖然離主權國家擁有完整的國際人格還有段距離，但相較於先前的外交困境，中華民國台灣的國際法律人格有得到提升與鞏固。

## 二、和中華人民共和國協商解決國際事務空間的隱憂

<sup>145</sup> 陳一新，「我國務實外交的理論依據與作法」，**理論與政策**，第4卷第4期（1990年7月），頁28-29。

<sup>146</sup> 許志嘉，「兩岸外交休兵的意義與可行之道」，**交流**，第101期（2008年10月），頁14。

### (一) 加深對中華人民共和國的依賴

中華人民共和國在香港和澳門的對外事務權限上即便給予部分的自治權，但仍保有最終的決定權，確保港、澳不會危害到中央的利益。<sup>147</sup>中華民國台灣跟中華人民共和國存在著政治上的矛盾，且危及到中華人民共和國「主權和領土」的完整，將來就算中華人民共和國願意給予中華民國台灣更多國際空間，但可以預期一定會處處設限，保留最終的決定權，以防中華民國台灣在國際上塑造「一中一台」或「兩個中國」的觀感，甚至可用以作為其他議題的籌碼。中華民國台灣假若靠和中華人民共和國協商來拓展國際空間會有降低本身自主性和處處受掣肘之虞。<sup>148</sup>

### (二) 有矮化中華民國台灣主權之虞

簽訂或加入國際條約和參加國際組織對主權國家來說本是外交事務的一部份，這權力是無限的，可照國家意志來行使，<sup>149</sup>雖然在實際上，一國的外交多少都會受外界的影響，但透過協商才能享有限定範圍內的權限難免會給國際社會中華民國台灣跟中華人民共和國有從屬關係的感覺，<sup>150</sup>類似香港和澳門在中華人民共和國的授權下才享有的部分對外事務權限，唯一不同的是，香港和澳門本身對自己的對外事務權限似乎沒有置喙的餘地，分別由當時的中英和中葡兩國決定，中華民國台灣透過談判還可有部分決定的權力。無論如何，假如中華民國台灣的國際空間是透過協商才能享有且不是國家級的權限的話，與我國政府聲稱在台灣的中華民國政府為一主權國家的合法政府之主張有落差，對主權多少都會造成損害。

<sup>147</sup> Susan J. Henders, "So What if It's Not a Gamble? Post-Westphalian Politics in Macau," *Pacific Affairs*, Vol. 74, No. 3 (Fall, 2001), pp.344; Xiaobing Xu and George D. Wilson, "The Hong Kong Special Administrative Region As A Model of Regional External Autonomy," *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 32, No. 1 (Winter, 2000), pp.27.

<sup>148</sup> 「馬政府萬變不離其『中』」，*自由時報*，2009年3月6日，版A03。

<sup>149</sup> 王西安，*國際條約在中國特別行政區的適用*（廣州：廣東人民出版社，2006年8月），頁181。

<sup>150</sup> 「民進黨立院黨團：不接受用主權換 WHA 觀察員」，*中央社社稿*，2009年3月23日。

## 參、 中華民國台灣國際空間當前的發展

自從 2008 年國民黨在中華民國台灣重新執政後，和對岸的關係有了顯著的改善，在簽署國際條約和參加國際組織方面，各有「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱 ECFA)和「世界衛生大會」(World Health Assembly，簡稱 WHA)為指標。

### 一、 兩岸「經濟合作架構協議」

2009 年上半年，和中華人民共和國簽訂「經濟合作架構協議」的議題儼然在國內成為最受矚目的焦點之一，政府展開一連串的行動來向國人說明、宣傳這對中華民國台灣的重要性，希望能盡快在國內先達成共識，隨即和對方展開協商，進而讓法律文件生效，落實條文內容，增進全民福祉。

簽「經濟合作架構協議」的構想來自於現任（第 12 任）總統馬英九在競選總統時匯集產、官、學界的意見而提出的政見，主要是基於在兩岸經貿關係日益頻繁下推動正常化機制、避免我國在東亞經濟整合過程中被邊緣化和藉此清除我國與其他主要貿易伙伴簽訂「自由貿易協定」的障礙，促進國際化等理由。<sup>151</sup>

由於這法律文件除了經濟層面的議題外，還關係到雙方如何去界定彼此間的關係，甚至於我國與其他主要貿易伙伴簽訂「自由貿易協定」的進展，因此，即便在該文件還停留在凝聚國內共識，與對岸根本還未正式協商，離真正落實還有一段距離，一切都還在未定之天時，這議題的多個面向已引起國人的關注與熱烈討論。

在法律文件的形式與名稱上，因雙方都是「世界貿易組織」下的單獨關稅區（我方為「台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域」，對方為「中華人民共和國

---

<sup>151</sup> 「江丙坤：兩岸經合協定 不能再拖 憂心東協經貿體帶來衝擊 盼年底前先完成協定架構 綠質疑根本是一中市場 王金平：應先送立院審議」，**聯合報**，2009 年 2 月 25 日，版 A4；「架構性協議 先談好的先上路」，**聯合報**，2009 年 2 月 28 日，版 A2。

的全部關稅領土」)，因此雙方簽的經濟合作協議屬「區域貿易協議」(Regional Trade Agreement, 簡稱 RTA)，地位形式上是對等的，因為都是「世界貿易組織」下的單獨關稅區。然而，「區域貿易協議」的形式有好幾種，名稱更是五花八門，例如：有國與國間的「紐澳緊密經濟關係貿易協議」(Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement)，也有一國內兩個單獨關稅區的「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」，我國和對岸簽的要採何種形式、用什麼名稱，鑑於雙方在政治上敏感的關係，一定會成為關注重點，特別是「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」之所以用「安排」的形式及用「內地」、「香港」做正式名稱擺明就是要跟一般採「協定」形式及用「國家全名」的國與國間之經濟合作協議做區隔，倘若兩岸真的簽署經濟合作協議，形式跟名稱一定會引發政治上的聯想。<sup>152</sup>

此外，條文的內容及生效的程序與簽署人的名義、層級和與其他國家間簽的經濟合作協議有無區別也是問題的癥結點。中華人民共和國國家主席胡錦濤日前提到在「一中框架」下簽綜合性的經濟合作協議，<sup>153</sup>我國政府已再三向國人保證條文不會比照「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」裡出現「一國兩制」等明示、暗示兩岸同屬一個中國（中華人民共和國）的字眼，<sup>154</sup>同時也強調協商完會交由立法院審議，通過才能生效，<sup>155</sup>簽署的代表應該還是透過海基會和海協會。<sup>156</sup>

上述的問題假使不能營造成「國際議題」，而成爲「國內議題」，還可靠「一中各表」解套，但我國政府欲藉此達成與其他主要貿易伙伴簽訂「自由貿易協定」的目的，這問題又更複雜，不是「一中各表」所能解決的。政府高層認爲，只要

<sup>152</sup> 編輯部，「什麼是經濟合作架構協議？」，海基會兩岸經貿月刊，207期（2009年3月號），頁3-4。

<sup>153</sup> 「兩岸簽 CECA？學者：應先確保中國無政治意圖」，中央社社稿，2009年2月18日。

<sup>154</sup> 「經部擬妥兩岸經合協議強調洽簽必要性說帖」，中央社社稿，2009年3月1日。

<sup>155</sup> 「劉揆：兩岸經合架構協議不涉政治」，青年日報，2009年3月11日，重要新聞。

<sup>156</sup> 「涉台學者：兩岸今年底前有機會簽 ECFA」，中央社社稿，2009年3月13日。

兩岸簽署了經濟合作協議，定可使其他主要貿易伙伴能在沒有顧忌的情況下與我國簽訂「自由貿易協定」。<sup>157</sup>從香港與澳門的經驗來看，「基本法」中有明訂：「香港（澳門）特別行政區可以『中國香港（澳門）』的名義，在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、（科技）、體育等（適當）領域單獨（地）同世界各國、各地區及有關國際（性或地區性）組織保持和發展關係，並簽訂和履行（有關）協定。」且界定不同主權國家成員之間、一主權國家成員與隸屬另一主權國家的單獨關稅區成員之間或隸屬不同主權國家的單獨關稅區成員之間的協定屬國際條約，<sup>158</sup>故藉此達成與其他主要貿易伙伴簽訂「自由貿易協定」的論點似乎是可行的，但問題癥結點在於如何既要對方承諾不阻撓我國與其他國家簽「自由貿易協定」，又不能像港、澳一樣，以「基本法」做依據，否則即有中華民國台灣的國際空間、對外事務權限是中華人民共和國授權之下才享有的觀感；且中華民國台灣要用什麼名義去簽？根據過往經驗，「一中各表」在兩岸間可適用，<sup>159</sup>在國際舞台上很難不違反「一中原則」，但又不能像香港與澳門一般，依據「基本法」在得到授權下用「中國香港（澳門）」的名義去跟其他國家簽署。

以上幾點，都是在不久的將來值得關注的焦點，關係著中華民國台灣的國際空間發展。

## 二、 中華民國台灣參與「世界衛生大會」

「世界衛生大會」其實是「世界衛生組織」的最高權力機構，因此，在此有必要簡單地介紹中華民國台灣與「世界衛生組織」的關係。1948年「世界衛生組織」成立，中華民國為創始會員，當時還統治中國大陸。1971年，失去中國大陸，只實際統治臺、澎、金、馬的中華民國在「聯合國」的席次被1949年成立，實際統治全中國大陸的中華人民共和國取代，連帶1972年也被迫退出「世

<sup>157</sup> 「馬總統：兩岸經貿合作正常化是世界趨勢」，**青年日報**，2009年3月21日，重要新聞。

<sup>158</sup> 曾華群，「論內地與香港CEPA之性質」，**廈門大學學報**，2004年第6期，頁31。

<sup>159</sup> 葉明德，「兩岸關係對於我國參與國際社會的限制與展望-北京因素」，收錄於陳璽安主編，**國際空間再突破之策略**（台北：國家發展基金會，1997年初版），頁37。



界衛生組織」。有鑑於參與「世界衛生組織」攸關中華民國台灣全體國民的基本健康權利，亦象徵著中華民國台灣國際地位，我國於 1997 年起，展開「重返」或「加入」「世界衛生組織」的工作。成為「世界衛生組織」會員需經出席會員國過半數同意才能過關，考量到政治現實，我方退而求其次，向難度較低，但權限較受限制的「世界衛生大會」觀察員叩關。<sup>160</sup>

成為「世界衛生大會」觀察員的資格為主權國家已申請為「世界衛生組織」成員，但仍未得到核准者、部分或若干領土代表他們在國際關係和外交事務的主權國家已成為「世界衛生組織」準成員者（即特殊國家、實體）和國際組織。途徑則有透過「世界衛生組織」幹事長的邀請、「世界衛生大會」決議表決通過和由其他會員國提案，將我入會案列入「世界衛生大會」臨時議程，再由「世界衛生大會」決議通過等三種。<sup>161</sup>我國嘗試的這些方法過去都在中華人民共和國的杯葛下，年年鍛羽而歸，始終不得其門而入。

中華人民共和國杯葛我方入會的原因不外乎基於「一中原則」，一旦我方成功參與「世界衛生組織」，接下來可用同樣的理由加入「聯合國」其他專門機構，在國際上造成「兩個中國」或「一中一台」的觀感。

2008 年國民黨在中華民國台灣重新執政後，改採「外交休兵」的策略，而對岸也釋出「善意」的回應。中國國台辦主任王毅在接受電視台訪問時，提出了中華人民共和國對我國參與國際組織的立場，一是不造成「兩個中國」或「一中一台」，二是「務實協商」，三是「合情合理安排」。<sup>162</sup>。2009 年 4 月 28 日，「世界衛生組織」幹事長陳馮富珍正式發函邀請我國衛生署署長葉金川率團以「中華台北」的名義，用觀察員的身份出席 5 月 18 至 27 日的第 62 屆「世界衛生大會」，且是以官銜稱呼我方代表，我國府方感到這是國際空間上的重大突破，也是改採

<sup>160</sup> 鍾京佑，「台灣推動加入『世界衛生組織』的重要因素」，*中山人文社會科學期刊*，第 13 卷 2 期（2005 年 12 月），頁 150-153。

<sup>161</sup> 同上，頁 153-154。

<sup>162</sup> 「台灣加入 WHA 王毅：審慎樂觀」，*中國時報*，2009 年 3 月 12 日，版 A13。

「外交休兵」政策以來收到的初步成果。<sup>163</sup>

我國於 2006、2007 年兩度發函「世界衛生組織」表自願適用「國際衛生條例」(International Health Regulation, 簡稱 IHR) 一事, 也在 2009 年 1 月 13 日接獲「世界衛生組織」來函表接納我國參與「國際衛生條例」。<sup>164</sup>然而, 在此同時, 中國國台辦發言人范麗青卻表示中國(中華人民共和國)政府與「世界衛生組織」秘書處協商, 就「國際衛生條例」的基礎上, 適用於「台灣地區」做出相關安排。<sup>165</sup>「國際衛生條例」也將台灣的高雄港等 8 港口列為中國港口。<sup>166</sup>

成為「世界衛生大會」觀察員的過程可謂錯綜複雜, 在突破國際空間的同時也面臨被矮化的風險, 我國資深外交官程建人就表示兩岸應在「模糊」與「彈性」中尋求共識。<sup>167</sup>在此一議題上, 最終的結果為中華人民共和國能接受, 至少不阻撓之餘, 又不會給國際有中華人民共和國擁有中華民國台灣主權及參與國際活動決定權的觀感。

表 10 中華民國台灣國際空間與香港、澳門對外事務權限比較

	<b>TW</b>	<b>HK、Macau</b>
國際地位	有爭議(至少兩岸認知不同)(「九二共識」)	無爭議
本質	現為「活路外交」、「實質參與」	「一國兩制」架構
依據	兩岸協商(秘而不宣)(台灣有部分決定權)	「聯合聲明」、「基本法」
PRC 的底線	一是不造成「兩個中國」或「一中一台」、二是「務實協商」、三是「合情合理安排」	主權歸中華人民共和國、適應港、澳實際需要、能為國際所認可和接受

<sup>163</sup> 「葉金川報喜 王金平：38 年來重大突破」, 聯合晚報, 2009 年 4 月 29 日, 版 A3。

<sup>164</sup> 「我爭取成 WHA 觀察員」, 台灣時報, 2009 年 1 月 23 日, 四版焦點。

<sup>165</sup> 「中與世衛密商『台灣地區』參與世衛」, 自由時報, 2009 年 2 月 12 日, A04。

<sup>166</sup> 「民進黨立院黨團：不接受用主權換 WHA 觀察員」, 中央社社稿, 2009 年 3 月 23 日。

<sup>167</sup> 「歐鴻鍊：進不了 WHA 就推動入聯」, 中國時報, 2009 年 3 月 20 日, 版 A14。

TW/ HK、Macau 底線	不會給國際有中華人民共和國擁有中華民國台灣主權及參與國際活動決定權的觀感（尊嚴、自主）。	無
穩定度	低，模糊、不確定，TW 與 PRC 可對同一事件做不同的解釋，且 TW 國際空間在國際環境改變的情況下有可能緊縮或提昇。	高，限制在一定範圍。
簽署/加入國際條約	單獨簽署/加入，名稱不固定，有時需用特殊的方式簽署/加入，使該約在 TW 得到適用。（雙邊條約在和 PRC 達成共識下，和主要國家簽署經濟、司法互助類條約、協定的阻力可望減低。多邊條約簽署/加入的難度還是較高，除了功能性的領域外，且由於 PRC 已加入大部分重要的多邊條約，TW 若簽署/加入使用的名稱空間彈性會更小。）（整體再突破空間較小）	由 PRC 簽署/加入延伸、PRC 專為 HK/Macau 加入，僅適用於 HK/Macau 及 HK/Macau 被授權用「中國香港（澳門）」的名義簽署。
加入國際組織	單獨用特殊成員、正式會員加入，名稱不固定，用正式國名（中華民國）或「台灣」的機會不大，「中國台北」我方恐不會接受，目前「中華台北」為兩岸都可接受的名稱。故所用的名稱第一選擇是「中華民國」，其次是「台灣」、「中華台北」，最後是「中國台北」等其他名稱。（在和 PRC 達成共識下，可望單獨加入一些不以國家為單位加入、低度政治性的國際組織。）（再突破空間較大）	加入中國代表團、單獨用特殊成員、正式會員加入（「中國香港（澳門）」的名義）。

資料來源：作者自行整理。

## 第五節 小結

香港與澳門在回歸後依「基本法」享有程度相當的對外事務權限，然兩地因

客觀條件、背景不同，實際上有其差異存在。在適用的國際條約數量方面，香港要比澳門來的多，特別是在國際犯罪類、海關類、科技類、商船類、知識產權類和國際組織類上；參加國際組織的現況上，香港已參加的國際組織幾乎涵蓋澳門所有已參加的，另外獨自參加海關、金融類的功能性國際組織，在在顯示香港在國際經濟方面的重要性高於澳門。作為例外，澳門是「聯合國教科文組織」的準會員，而香港並沒有參加這個國際組織，這和澳門處於受中葡文化同時影響的時間較長，留下了較多有保存價值的文物有關，也是澳門有別於香港的特色。

港、澳在回歸後，因主權轉移，造成某些先前由英、葡延伸到港、澳，而中華人民共和國尚未是當事國，但一定要以國家為單位加入的國際條約，在港、澳又有必要繼續適用的情形下需作出國際上特別的安排，由中華人民共和國政府向條約保存機關和聯合國秘書長表達願意承擔港、澳繼續適用該條約所產生的國際權利和義務。這關係類似擔保條約和「條約與第三方的關係」，在提交履約情況報告時，則由特區政府起草，再由未適用該約的中華人民共和國中央政府代為遞交給條約保存機關。

香港與澳門在回歸後，和中華人民共和國的關係也發生變化，中華人民共和國擁有港、澳的主權，港、澳是中華人民共和國的一部份，為中央對地方的關係，但在「基本法」授權的領域中，香港和澳門可被視為單獨的主體，因此中華人民共和國內地跟港、澳地區簽署的法律文件在形式、名稱、生效程序和簽署代表上等都看出異於一般國際條約之處。

港、澳在回歸前後其適用國際條約與參加國際組織的途徑雖然沒有突破性的變化，但過渡期間適用的國際條約和參加的國際組織數量都有上升的趨勢，特別是單獨加入的國際條約、國際組織，其對外事務權限亦有受國際法與國內法的保障，使得港、澳的國際地位整體上是有所提升的。

香港和澳門能有一定程度的適用國際條約和參加國際組織等對外事務權

限，是屬「一國兩制」的一部份，背後的原因應為穩定香港與澳門的民心與社會、適應香港和澳門現況的客觀事實需要、維護英國和葡萄牙等西方國家的尊嚴與利益和宣示中華人民共和國非集權專制和對台統戰等。

日後港、澳對外事務的發展，應為其對外事務框架、中華人民共和國外交政策演變、中央與特區互動和國外對港、澳所採取之態度、政策等因素交互影響下的產物。

中華民國台灣之所以有國際空間的問題源於 1949 年中國的一場國共內戰，中華民國被迫撤來台灣，遷都台北，而共產黨取得整個中國大陸後，在北京成立中華人民共和國，雙方都自認是唯一的中國，視對方為叛亂團體，本身才是國際上唯一的中國代表。

從 1949 年到 1971 年的 22 年期間，中華民國台灣並無國際空間的問題，亦即當時的中華民國台灣的國家級對外交往權大致上還算完整。到了 1971 年，中華民國台灣在「聯合國」的席位被中華人民共和國所取代後，對外交往權產生變化，中華民國台灣的國際空間開始受嚴重打壓，在參加國際組織、會議，參加國際條約和其他國家的雙邊關係上幾乎已不具備國家層級的對外交往權，在此同時，中華民國台灣也開始了一段艱辛的重返國際社會之路。跟港、澳相比，因中華民國台灣的國際地位是有爭議的，特別是在兩岸之間，因而造成香港和澳門在某些方面的對外事務權限反而比中華民國台灣還來的高。

2008 年，國民黨政權重新執政後，決定改弦易轍，用和中華人民共和國協商的方式取代過去的外交戰，好處是能實質參與國際事務、停止外交戰中不必要的資源浪費與鞏固中華民國台灣的國際法律人格，隱憂則為加深對中華人民共和國的依賴與有矮化中華民國台灣主權之虞。由於中華人民共和國在中華民國台灣國際空間一事的態度上幾乎跟對港、澳是一致的，故港、澳的經驗對我們來講有其參考價值存在。但不同的是，我們至少要爭取到港、澳所享有的對外事務權限，

卻不能有明文的法律依據，避免給世人中華人民共和國負責中華民國台灣國際關係的感覺，這甚至還需在國際上開創前所未有的先例才能解決問題，正是考驗領導人智慧之所在。

從現實的國際政治環境與過去香港與澳門的前例看來，在國際條約的適用上可突破的空間不大，只盼能排除我國跟貿易伙伴簽訂「自由貿易協定」的阻礙等，在國際組織方面，則較有發展的空間，特別是一些不要求以國家為單位參加這類的國際組織，但名稱與法定地位就比較難再有突破。當今分別有兩岸「經濟合作架構協議」和參與「世界衛生大會」可作為觀察指標。

