

## 當代國際法如何保護小國—— 聯合國與小國的關係

蔡育岱

中正大學戰略暨國際事務研究所教授

### 摘要

在國際無政府狀態下，小國唯一目的只有尋求最佳的生存戰略。小國的安全是今天國際社會最關注與最棘手的問題之一。近年來，小國通常試圖在國際法的基礎上，利用並確保自己的安全，同時支持國際或多邊組織下具有法律規範的文書。小國往往主張參與區域合作，並成為多邊組織與聯盟的會員。經驗表明，較小的國家可以在國際法基礎上成功加強立場，甚至追求其具體利益。換言之，各國際組織與機構的會員，將秉持不歧視、合作與團結至上的原則，會給予小國同等的安全保證，以及相較於其國家規模較大的政治影響力，例如聯合國、歐盟等成員等。爰本文之目的將在國際法與主權國家的架構下，探析聯合國與小國關係，以及當代國際法如何保護小國，繼而闡述不是聯合國會員的台灣要如何保護自己。

**關鍵詞：**國際法、小國、聯合國、主權國家、台灣

## 壹、前言

一般國際關係學者爭辯的主要論點是，國家在什麼情況下採取合作、國際合作如何形成，以及國際制度、國際法律規範如何影響國家行為等（蔡育岱，2014a：53-77）。而主流國際政治的論述，鑑於國際政治的無政府狀態，欺騙與獲益成本的量度，使國家在某程度範圍會有條件的選擇合作，因此國際制度與國際規範是反映國家權力的分配，是基於強權問自我利益的計算，呈現較悲觀的國家行為分析模式。另一方面，也有學者認為國際法律規範可以改變國家偏好，進而形塑國家的行為，有能力使更多的國家擺脫衝突（蔡育岱，2014a：57-58；蔡育岱、李思嫻，2016：35-37）。因為國家間如果長期的陷入囚徒困境（Prisoner's Dilemma），以及彼此採取以牙還牙的策略，會造成對抗互有消長抑或兩敗俱傷的情況下，故而國家會認識到在長程來說，有條件的基礎下合作或許是有利的（Grieco, 1988: 493）。所以說：「霸權與國際制度可以促進合作的實現」（Keohane, 1984: 240）。儘管強權國家在許多國際法律規範中有其特殊的決定性，但就長期而言，規範、制度與國際法對國際政治權力結構會相互影響，國際制度是一種中介變數，國際法不是那麼一文不值（Krasner, 1982: 185-205）。

傳統上，在現實的國際政治下，小國的唯一目的只有生存一途。從英國政治家小彼得（Pitt the Younger）到邱吉爾都認為，權力平衡（balance of power）是保存國家體系免遭受帝國霸權宰制的一種必要而無情的方法（Burchill, et al, 2009）。而近期學界對權力平衡的研究，多集中在中、小型國家對大國所採取的作為，要如何透過優勢武力保護自己或透過國際法捍衛小國本身。在國際關係上，當代小國的抉擇是採用扈從（bandwagoning）、抗衡（balancing）、以及避險（hedging）策略；而在國際法上，則是運用條約、多邊機制保護，利用國際交往、各國公認，逐漸形成在國際關係上對國家具有法律約束力的行為規範（蔡育岱、李思嫻，2016：35-37）。

緣此，在國家生存與利益競逐中，藉由傳統權力平衡運用、國際法律規範的制約，讓國家在調和鼎鼎、合縱連橫之際，彼此產生相互利益合作的效果。尤其小國往往藉由拉攏第三方勢力或依附霸權方式施展外交策略，

同時透過國際制度與組織的功能，讓其生存或得利<sup>1</sup>。故而在國際無政府狀態下，小國唯一目的只有尋求最佳的生存戰略。小國的安全是今天國際社會最關注與最棘手的問題之一。近年來，小國通常試圖在國際法的基礎上，利用並確保自己的安全，同時支持國際或多邊組織下具有法律規範的文書。小國往往主張參與區域合作，並成為多邊組織與聯盟的會員。經驗表明，較小的國家可以在國際法基礎上成功加強立場，甚至追求其具體利益。換言之，各國際組織與機構的會員，將秉持不歧視、合作與團結至上的原則，會給予小國同等的安全保證，以及相較於其國家規模較大的政治影響力，例如聯合國、歐盟等成員等。爰本文之目的將在國際法與主權國家的架構下，探析聯合國與小國關係，以及當代國際法如何保護小國，繼而闡述不是聯合國會員的台灣要如何保護自己。

## 貳、國際法與主權國家：從過去到現在

十五至十七世紀，歐洲地區逐漸形成民族國家的政治雛形，但礙於封建諸侯的割據鬥爭，使致當時國家發展均服膺於君主專制的學說，其中馬基維力（Machiavelli）的《君王論》（*The Prince*）、布丹（Jean Bodin）的《論共和六卷》（*Six livres de la republique*）、霍布斯（Thomas Hobbes）的《巨靈論》（*Leviathan*）及之後洛克（John Locke）與盧梭（Jean-Jacques Rousseau）等人的著作，皆是論述國家起源的經典文獻，反映當代的民族國家發展。有別於上述政治學，在法學領域有一種觀點，即認為國家領域之外沒有真正法律存在之可能，國家間充其量僅具有道德性的行為規則。其中奧斯丁（John Austin）、普芬多夫（Samuel Pufendorf）、邊沁（Jeremy Bentham）便是此種觀點的支持者，鑑於法律乃是來自一個具有明確主權之合法權威的命令，故而國際社會是根本不存在著主權權威，而早期的國際

---

<sup>1</sup> 舉例來說，趨炎附勢的代價很小，但收益很多。那些沒有受到威脅的國家更常傾向和有強烈修正現狀的國家站在同一陣線，而不是去制衡它，像是菲律賓在南海議題上就對中國態度搖擺，並不會站在與美國同一陣營上，因為制衡是一種代價相當大的策略，一旦失敗將馬上面臨報復（蔡育岱、譚偉恩，2010：48-49）。

法又幾乎都是慣例，因此國際法與主權國家的關係較為薄弱（蔡育岱、譚偉恩，2009：3）。

二十世紀以降，國際法與主權國家之間的關係獲得強化。國家是最主要的國際法主體（具有法人格的實體，legal entity），具有制定宣言、締結協定及各種國際條約的能力，同時依其自願與共識所成立的法律規範，享有國際法所賦予之一定權利及義務承擔。根據 1933 年『蒙特維多國家權利與義務公約』（*Montevideo Convention of 1933 on the Rights and Duties of States*）第 1 條之規定，身為國際法主體的國家必須要具備下列四項要件，方符合所謂的國家性（statehood）：固定的領土（defined territory）、一定的人口（permanent population）、有效的政府（effective government）、和與其他國家發生關係的能力（進行國際活動之能力）（capacity to enter into relations with other states）（ILSA, 1933）。此四項要件必須同時累積適用，缺一不可。而所謂的「發生關係」亦包括爭端、衝突、甚至戰爭等情況在內。值得注意的是，上述四項要件是國際法上國家成立的必要條件，但並非充分條件<sup>2</sup>。故而，當某一實體在客觀上具備此四要件時（例如台灣），是否即具有所謂的國家性需要經由判斷，而判斷的依據除了國際法之諸原則外，往往還夾雜著政治與經濟等因素的考量。

國家基本權利係由國家主權所衍生而來<sup>3</sup>，是國家固有並不可剝奪之權利。它與國家在國際交往中所產生的國際法權利不同，國家在國際交往中產生的法律權利並非固有，而是派生的權利。一般而言，國家的基本權利

<sup>2</sup> 獨立狀態或國家屬性的取得，若是因為違反國際法所致，恐將受到國際社會的否定。此意調著，單單滿足『蒙特維多公約』所載之要件並不足以確立國際法中的國家性。以土裔北賽浦路斯共和國（Republic of Turkish Northern Cyprus）為例，實際擁有一地的領土、人口和有效統治的政府，但它的產生是因為 1974 年非法使用武力而來，故國際上多數國家不承認該「國」的國家性。惟姜皇池教授認為，非法使用武力未必總是否定政治實體國家性的取得，例如在孟加拉（People's Republic of Bangladesh）的例子中，該國實因印度武力的支持，才取得建國的機會。但國際上普遍給予承認，聯合國也接納其為會員國。參考姜皇池（2006: 335-37）。

<sup>3</sup> 依據 1949 年聯合國大會 375 號決議所通過之『國家權利與義務宣言草案』（*Draft Declaration of the Rights and Duties of States*），國家之權利有：獨立權、平等權、領域管轄、自衛權；國家之義務有：不干涉、尊重人權、誠信履約、和平解決爭端。

有四種態樣或類型：獨立權(right of independence)、平等權(right of equality)、自衛權(right of self-defense)和管轄權(right of jurisdiction)。以下分別敘明：

1. 獨立權：國家依其自身意志，獨立自主地處理主權範圍內的事務，不受任何國家的支配或干涉。
2. 平等權：是指國家在國際交往過程中法律上的地位平等。即有平等的主體資格，平等的享有權利和承擔義務與責任。
3. 自衛權：國家於領土遭受外來的實際武力攻擊時，為了保衛國家和人民的生存，對侵略者的武力施予反擊的權利。此為國家之固有權利(inherent right)，可以單獨為之，亦可以實行集體自衛，但應符合『聯合國憲章』的規定。<sup>4</sup>
4. 管轄權：國家可透過立法、司法和行政手段實施對人、物和事的統治權。國家的管轄有兩種基本形式，一為屬地管轄，一為屬人管轄。屬地管轄是指國家對其領土內的人、物和事的管轄權。屬人管轄是國家對於具有其國籍的人民進行管轄，又稱國籍管轄。

相較之下，國家作為國際法的主體在國際社會中便享有其固有的權利，以及與此相對應之義務。此種基本權利與義務與國際法的若干基本原則有關係，但卻並不相同。國家基本權利本質上與國家主權不可分，或者該說是種因主權而衍生出來的權利與義務。國家有主權就有這樣的權利與義務，與國家因為條約關係而產生的法律上權利義務非屬相同。

國家的基本義務是在其國際關係中尊重別國的上述基本權利，即不得侵害任何國家的領土完整和政治獨立、不得干涉他國內政，用和平方法解

---

<sup>4</sup> 觀諸自衛權在國際法上的實踐，這個名詞迄今還不曾有過公認的定義。審視『聯合國憲章』第 51 條的內容，「聯合國任何會員國受到武力攻擊時，在安全理事會採取必要辦法，以維持國際和平及安全以前，本憲章不得認為禁止行使單獨或集體自衛的固有權利。會員國因行使此項自衛權而採取的辦法，應立即向安全理事會報告，此項辦法於任何方面均不得影響安全理事會依本憲章隨時採取其所認為必要行動之權責，以維持或恢復國際和平與安全。」這個規定並未正面的給予自衛權下一定義，只是承認「自衛」為國家的一項固有權利。不過本條卻對自衛權的行使設下了兩個限制：（1）自衛權的行使限於被害國受到「武力攻擊」(armed attack)的場合。（2）自衛權的行使限於安理會尚未採取維持國際和平與安全的辦法以前。

決與別國的爭端和善意履行國際義務。這是國際法基本原則和『聯合國憲章』所要求之必須遵守的法律義務。按聯合國 1949 年所擬定之『國家權利與義務宣言草案』與 1966 年大會通過之『各國內政不容干涉及其獨立與主權保護宣言』( *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty* )，可歸納出國家的基本義務如下：不干涉、不得煽動或參與他國內戰、和平解決國際爭端、不承認非法行為造成的領土變更或政權更迭，以及遵守並履行條約義務等 (蔡育岱、譚偉恩，2009：10-11)。

不可諱言，成為聯合國會員是所有政治實體被承認為國家的最佳途徑，而未加入聯合國又不被視為國際法上的國家，當然無法成為國際法的主體，目前國家生存的唯一選擇，即是成為國際社會中的主權國家，若不被承認為國際法上的主權國家，無論以何形式皆與國際法無關，均不能享有國際法上的權利與保障 (許慶雄、李明峻，2009：94)；換言之，就算採用任何形式行使「類國家的行為」，在國際社會行使權利與保障仍是受限，如此之下，非被國際法承認下的主權實體具有不確定性與生存的延續問題。

### 參、聯合國與小國的關聯

儘管國際組織的法律人格並不同於國家的法律人格，它們的法律人格是派生的，是會員國通過合意而授予，但是作為當代最重要的國際組織—聯合國卻比較特殊，它扮演著仲裁、調停、維持國際和平及安全的責任，也斷定任何和平之威脅、破壞時的撥亂反正，聯合國於二戰結後東孕育而生，反映了當代人類文明歷史與秩序的建立，冷戰結束後，渠在國際舞台上的發言權及其作用已經不可同日而語，只要是取得聯合國的人會門票並成為會員，幾乎等同於獲得生存的安全保障，尤其小國成為聯合國的會員更是生存的重要關鍵。『聯合國憲章』(1945)在其序言中確定了一個目標：「建立條件需為維護正義和尊重條約和其他國際法來源所產生的義務」。不分權力大小與大國小國，『聯合國憲章』規定了國際關係的主要原則，從國家主權平等到禁止在國際關係中使用武力 (United Nations, 2013)。

## 一、小國的定義

聯合國目前具有 193 個會員，幾乎包括了世界各國，會員國均享有平等的地位，所以聯合國是國家間行使國際法最可信的論壇，而聯合國也不斷的塑造許多不同領域的法律架構。這對小國來說是非常重要的，聯合國內存在一個所謂的「小國家論壇」（Forum of Small States, FOSS），在此小國被定義為人口在 1,000 萬以下的國家，目前大概有 105 個國家成員（Andrea, 2014）。另外根據世界銀行和大英國協的定義，則傾向使用 150 萬人的門檻將國家列為小國，此類目前共有 45 個國家（Thorhallsson, 2012: 136）。或者是採一種基數將國家做對比的方式，以人口規模 1,500 萬、GDP 規模 5,000 億美金為基準（Wivel, et al., 2014: 6; Steinmetz & Wivel, 2010: 5）。不過這種以數量來定義小國至少有 2 個問題，首先是權力很難測量，而且國家會受到決策者的影響而有不同的認知與行為模式，其次是小國在已開發國家與開發中國家的定義不甚相同，這包括了「微國家」（micro states）、已開發國家的小國、開發中國家的小國。一般而言微國家指的是人口少於 100 萬的公民，而開發中國家的小國人口規模反而超出這些數量很多，但因為整體經濟規模與綜合國力不足，因此往往被視以小國看待（Steinmetz & Wivel, 2010: 5-7）。

文獻上討論小國面對傳統軍事威脅與地緣政治，會尋求與鄰近強國軍事戰略保護，或加入聯盟參與制衡，尤其當作強權制衡時的「前進基地」（forward base），將提升小國的利用價值，但也給予小國在區域地區緊張態勢，然而強權也可以放棄保護小國，一旦他們的價值利益改變時，像是 1970 年代被美國遺棄的台灣（Bailes, et al., 2014: 35）。所以對小國而言，不論加入軍事或政治同盟依舊充滿風險，然而加入聯合國這國際組織，成為聯合國的同盟一員則不同，聯合國由全世界主權國家所組成，下設了許多附屬機構以實現其宗旨與目的，渠致力於促進國際法、國際安全、經濟發展、社會進步、人權、民主及世界和平，不論是組織的重要性、象徵性與規模性，已經成為當代最重要的國際組織，儼如是所有國家的安全保護傘。

## 二、聯合國如何保護小國？

在國際社會上小國通常沒有實力和強權討價還價，故而必須遵守大國政治的遊戲規則，反之大國則時有違反國際規則之事由，尤其這種情況伴隨二十世紀中葉科技強權的發明後（核武），小國與大國議價生存的空間就更緊縮（Wivel, et al., 2014: 3-4）。當代小國或弱國最有效的生存方式是加入聯合國，藉由聯合國的集體安全制度獲得保障，而集體安全是一種保障所有國家生存與國際和平的制度；此外，透國聯合國內部重要機制強化國際規範也是一項方法；簡言之，弱國可以尋找一種國際社會可接受的意識型態來限制大國規範（Wheeler, 2006: 30-32），譬如加拿大利用其在安理會的職位形塑人權價值、北歐國家則彼此的集體力量製造國際規範<sup>5</sup>，即構成瑪莎芬尼莫與凱薩琳斯金所稱的規範企業化（norm entrepreneurs）形態（Finnemore & Sikkink, 1998: 887-917; 蔡育岱，2010：135-162），就是藉由包括國際組織、國家、知識社群（epistemic community）、非政府組織等力量去說服國家接受新規範，進而達到 Jürgen Habermas（1984: 285）宣稱的溝通行為（communicative action），這種強調在一個實際的對話活動中，實際的決定權在於對話的參與者。這可以由中國自 2006 年聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council）成立，飽受國際人權組織抨擊後，其積極參與並連續當選聯合國人權理事會會員（林克倫，2016），以避免受到西方國家規範的制約來看。

而在聯合國保護小國的方式，可以區分為最硬性的規範、大國一致共識與集體決議共識。例如聯合國維持和平義務所示（表 1）：憲章 §2(4) 與 §2(7)，規定「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨

表 1：聯合國維持和平義務

最硬性規範	大國一致共識	集體決議共識
§2(4)；§2(7)	§27(3)	§20

<sup>5</sup> 斯堪地那維亞（Scandinavia）在地理上係指斯堪地那維亞半島，包括挪威和瑞典，文化與政治概念則包含丹麥，這些國家雖政治彼此獨立，但具有共同的文化和歷史淵源，廣義的斯堪地那維亞的國家還包括芬蘭、冰島和法羅群島等（Ingebritsen, 2006: 273-85）。



不得使用威脅或武力 與不干涉一國內政（但 書為不涉及大國利益）	安全理事會的表決 態度（涉及大國利益 時非常複雜）	（常會與特別會議）大會 每年應舉行常會，並於必 要時，舉行特別會議。
採取的手段與方式		
§33；§39；§41-42；§45		
尋求和平解決之義務、非武力之辦法、軍事行動		

立」以及「本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件」。這從 1991 年伊拉克入侵科威特事件可以獲得證明，當年聯合國迅速做出 660、678 號決議，譴責並授權出兵協助科威特復國。相較之下另一種「大國一致共識」的原則受到較大的爭議。譬如憲章 §27(3) 規定「安全理事會對於其他一切事項之決議，應以 9 理事國之可決票包括全體常任理事國之同意票表決之」。在 2011 年利比亞事件中，聯合國安理會第 6498 次會議通過 S/RES/1973 號制裁決議，其中所設立的禁航區（no fly zone）與英、美、法聯軍的干預，是明顯干涉一國內政的事例。顯示人道考量下，國際社會無法容忍國家對人民侵犯，人權受到國家在國際安全上的保護（藉由國際公約）（蔡育岱，2014：51）。然而，2014 年俄羅斯入侵克里米亞半島，並干預烏克蘭主權與領土完整，聯合國無法有效做出決議，則更是凸顯主流國際社會的現實政治。<sup>6</sup>

有別於大國一致共識原則，憲章 §20 的規定：「特別會議應由秘書長經安全理事會或聯合國會員國過半數之請求召集之」，是授與聯合國大會權利，所謂「常會與特別會議」的集體決議原則，這是冷戰時期為避免美蘇大國彼此掣肘，國際衝突轉由秘書長與大會其他成員共同分擔，像是「維持和平行動」（peacekeeping operations, PKO）亦是那一時期開始誕生的產

<sup>6</sup> 國際組織的有效運作，是端賴大國主導的決策執行力，這也是為何聯合國在行使集體安全，這負有理想主義的同時，卻又存在著充滿現實主義色彩所謂安理會的一致決制度，並讓美英中法俄擁有否決權；換言之，國家無論在自願或不情願的選擇下合作，都是來自國家權力分配的算計，從國際組織運作、表決制度設計與表決權利來看，國際合作透露了在現實政治結構下的必然結果，這不算是國際組織設計下的缺點，而是為了讓大國參與組織並有效運作組織，也是不得不的手段。

物。最後，憲章 §33；§39；§41-42 與 §45 是聯合國做出決議後所採取的手段與方式<sup>7</sup>，包含尋求和平解決之義務，透過談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決、區域機關或區域辦法之利用、或各該國自行選擇之其他和平方法，求得解決，行動方式分為非武力之辦法與軍事行動等。

近年來有鑑於恐怖攻擊對國家威脅遽增，小國針對打擊反恐力量的不足，聯合國於 2001 年與 2003 年分別做出相關決議，重申『聯合國憲章』的宗旨和原則以及安理會各項有關決議，採取一切手段打擊恐怖行為對國際和平與安全造成的威脅，敦促所有國家按照第 1373 (2001) 號決議規定的義務進行合作，努力查明這些恐怖攻擊的行兇者、組織者和發起者並繩之以法，表示按照『聯合國憲章』規定的職責打擊一切形式的恐怖主義 (S/RES/1373, 2001; S/RES/1516, 2003)，以協助小國維護主權與領土完整。

## 肆、不是聯合國會員的台灣要如何保護自己？

成為聯合國會員可以獲得集體安全制度的承諾與保障，然而如果不是聯合國會員要如何保護自己？則可能需從獲得國際承認「中立國」來取得安全身份，譬如瑞士、奧地利或北歐 5 國，尤其瑞士一直是國際社會所公認的永久中立國，然而瑞士最後仍於 2002 年成為聯合國一員，間接論證宣布成為永久中立國並不能確保其真正的中立與安全，如果中立國加入聯合國則能獲取多一層的保障，而對中立概念的理解可從國際法與國際關係兩個角度切入。

### 一、非聯合國體系下的中立「國」

<sup>7</sup> 憲章 §41-42 為非武力之辦法，安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法，此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電、及其他交通工具、之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。而軍事行動為安全理事會如認 §41 所規定之辦法為不足或已經證明為不足時，得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動得包括聯合國會員國之空海陸軍示威、封鎖、及其他軍事舉動。

從國際法概念來說，一國想要成為中立國的方式可以透過習慣、單方表示或國內立法、雙邊協議、多邊條約等方式達成(廖福特, 2015: 23-45)。一般而言，透過國際法宣示的中立政策由於有較多國家涉入，因此其宣示與象徵意涵明確、法律拘束力也強；反之以單方宣布或國內立法方式做為中立政策之表述，與國際法相較效力則較為薄弱(廖福特, 2015: 23-45)。另一方面，以國際關係而言，要成為永久中立國需要的是實力，故發展核武戰略對小國來說是一個手段，但有好有壞，好處是讓小國擁有真正防禦武力，用以強化本身中立政策能力，但缺點就是讓周遭國家感到威脅，並使鄰近國產生不信任，這也是當初瑞士與瑞典不採核武發展的原因，畢竟中立國政策就是要讓國際社會對其發展安心，產生「可信賴性」(credibility) (Karsh, 2011: 181-83)。

現今國際社會被承認是國家但卻不是聯合國會員是非常特殊的現象，有些則是不被承認為國家就算想申請也無資格申請，如表 2 非聯合國會員狀態所示，目前梵蒂岡、巴勒斯坦非聯合國會員，但收到聯合國長期邀請，作為觀察員參加大會的會議和工作，並在總部維持常駐觀察員代表團。而科索沃(Kosovo)、庫克群島(Cook Islands)、紐埃(Niuē)三國為國際社會公認之正常國家，但尚未加入聯合國，尤其科索沃現已獲得 111 個聯合國會員國家的承認。科索沃於 1996 年爆發科索沃戰爭，2008 年科索沃獨立，如今作為世界上最年輕之新興國家之一，雖然不被鄰近國家與俄羅斯、中國等國承認，但歐美國家與聯合國等主要國際組織，大都以明示或默示承認方式與其合作。加上科索沃這人口不到 200 萬的小國，早在 2002 年就採用歐元，展現其加入歐盟的決心，不過自 2008 年獨立後至 2015 年 2 月才開始與歐盟簽訂『穩定與聯繫協議』(Stability and Association Agreement) (Council of the European Union, 2015)。

在表 2 所歸類為「不被國際社會承認國家」中，可粗略分為被 46 個國家承認「主權地位」的西撒拉威(SADR/RASD)、被 20 個國家承認的台灣、10 個承認的南奧塞提亞共和國(South Ossetia)、8 個承認的阿布哈茲共和國(Abkhazia)、2 個承認的頓內次克人民共和國(Donetskaya)與盧干斯克人民共和國(Lugansk)，以及 1 個國家承認其主權的北塞浦路斯

(Kuzey Kıbrıs) 等。上述這些國家有著複雜的民族問題與地緣政治因素，使致無法成為完全的國際法主體；換言之，無法成為聯合國會員實已難以抵抗威脅，更何況又被歸類為「不被國際社會承認國家」，在國際社會的處境相當困厄。<sup>8</sup>

表 2：非聯合國會員狀態

觀察員	國際社會承認國家	不被國際社會承認國家
梵諦岡、巴勒斯坦 (非會員國已經收到長期邀請，作為觀察員參加大會的會議和工作，並在總部維持常駐觀察員代表團)	科索沃、庫克群島、紐埃	西撒拉威、台灣、南奧塞提亞共和國、阿布哈茲共和國、頓內次克人民共和國、盧干斯克人民共和國、北塞浦路斯

那麼面對如此陰暗的未來，不是聯合國會員的台灣要如何保護自己？美國學者米爾茲海默曾經於 2012 年底來台表示，面對崛起的中國與美國戰略考量下，被國際社會所孤立的台灣可以有三個選擇<sup>9</sup>。第一，發展自己的核武，重起核子反應爐<sup>10</sup>、第二是打一場讓中國慘勝代價的傳統戰爭、第三則是香港化 (Mearsheimer, 2014)。米爾茲海默認為核武是終極的威懾力，而且台灣若擁有核武，將會大幅減低中國攻擊台灣的可能性。當然這個問題是，北京或華盛頓都反對讓台灣獲得核武，因為一旦台灣擁有核武，一來會讓日本、韓國也想跟進，最終由美國盟友發起核武戰爭，必然

<sup>8</sup> 儘管聯合國憲章標榜愛好「人權、安全、和平」等普世價值，也亦應承諾此使命，但我們可以從 2011-2017 年敘利亞事件來看，截至 2016 年底敘利亞造成了約 1,200 萬難民(包含 550 萬公約難民、630 萬境內難民)(UNHCR, 2017)。雖然國際社會大聲疾呼人權、和平、人類安全至上，但聯合國安理會始終礙於俄羅斯與中國的否決權杯葛，致使聯合國無法有效干預敘利亞問題。無庸置疑，敘利亞是聯合國會員，命運況且如此，那相對比較下非聯合國會員，又不被國際社會所承認之國家，處境是一定更加艱難。

<sup>9</sup> 米爾茲海默於 2013 年受邀來台擔任該年國關年會暨學術研討會的 keynote speaker，回美後旋即在美国《國家利益》(National Interest) 雜誌撰文，題為〈跟台灣說再見〉(Say Goodbye to Taiwan)，被外界歸類為「美國棄台論」主張之一。

<sup>10</sup> 這主要是指 1988 年「張憲義叛逃事件」，時任中山科學研究院五所副所長張憲義，在美国介入下，將相關台灣核武研發情報交給美軍，致使台灣核武研發設備被破壞、文件遭銷毀，被迫中止了接近完成的相關研發。

會將美國捲入，不過，米爾茲海默本人也認為這個選項已錯過時機，加上美國和中國也不會同意（Mearsheimer, 2014）。米爾茲海默以國際政治結構的角度詮釋了現實政治的一面，說明台灣在孤立無緣下選擇性不多，長期與聯合國等國際組織脫節，更遑論可得到國際法體系下安全保障。

## 二、國際法如何保護台灣？

既然台灣無法朝向核子化發展，多數人又不想選擇 2·3 選項（Mearsheimer, 2014），那透過國際法是否可以保護台灣？本文有幾個觀察的重點，首先，儘管當代有許多案例的國際行動未經安理會授權，如北大西洋公約組織，西非國家經濟共同體（ECOWAS）等區域性組織，或若干國家組成的聯合軍事力量進行某些維持和平的行動，均被認為不適當；但逐步地，維和行動已演變成具有多種不同作用，擴展到包括與國家、國際司法機構的外交關係（如國際刑事法院）等，已經證明國際法是一動態持續的決策過程，而所有成員透過這過程來闡明、確認與實現他們的共同利益，如此來看，台灣有無成為國際法律制度下的特例？

其次，有學者認為「永久中立」是台灣在尋求如何確保主權獨立之際，另一種較佳途徑，由戰後歐陸國家的經驗來看，中立的政策目標是針對蘇聯，故而採取親美的外交傾向，也就是局部中立或是結盟可行，相較下只要台灣不採取親中中立、或是跟美國有正式的軍事同盟，美國與中國沒有反對的理由（施正鋒，2015：16）。不過本文認為暫時的中立其實是一種「維持現狀」，在非聯合國會員狀態下難以真正中立，加上台灣與中國的特殊關係，地緣戰略的考量下，非正常國家的台灣，永久中立無法維持。再次，就算台灣已成為聯合國一員，然 2014 年俄羅斯入侵烏克蘭克里米亞事件，聯合國無法實施有效制裁，則更是凸顯加入聯合國並非是小國避險的「萬靈丹」。

最後，縱使國際情況不利於台灣整體發展，但台灣仍須持續多參與國際組織，拓展活動與外交空間，以北極小國對外的政策為例，國際法和既

定合作論壇對北極的衝突解決，以及建設性合作提供了堅實的基礎<sup>11</sup>。極地小國其外交戰略過程是清楚拉攏第三勢力、援引國際制度規範實踐，透過國際合作的可能性和國際制度的功能，讓其生存或得利（蔡育岱、李思嫻，2016：44-45）。因此，台灣不間斷的參與國際活動是向國家社會表明自己的生存與意義，遵守國際法並努力增加影響力，用以讓國際社會接受台灣的存在，實為台灣唯一生存路徑。

## 伍、結論

兩千多年前，修習底德（Thucydides）曾說「強者能力所及內會恣所欲為，弱者僅能逆來順受」(The strong do what they have the power to do and the weak accept what they have to accept) 的法則如今依然適用，惟這種現象在當代並不是國際社會的鐵律。國際政治結構中，國家按其屬性擬定外交政策，而屬性是根源自人口、地緣政治、經濟、安全、國力大小與文化戰略等因素，透過國際法與聯合國等國際組織的關係，比較小的國家一般會在國際法基礎上確保其安全，並支持透過國際或多邊組織及機構談判，多數小國會倡導並參與區域合作，簽署許多具有法律約束力的文書。

經驗顯示，小國能在國際法基礎上強化其地位，甚至追求具體利益，如冰島積極參與海洋法制定，同時擴展其漁業管轄權，北極地區的合作是透過區域合作促進穩定的明顯例子（蔡育岱、李思嫻，2016：25-45）。近年世界各地的小國紛紛出現類似合作，各種國際組織與機構的成員，在不歧視、團結原則基礎上，給予小國安全及更多的政治影響力，譬如歐盟和北約與其內部會員國的關係即是例證（Asgrimsson, 2003）。

對台灣而言，加入聯合國是成為融入國際保障的最佳手段，但歷史證

<sup>11</sup> 丹麥、冰島與挪威的外交戰略與思維可以整理如下：（1）運用國際建制的功能：國際慣例、新論壇、觀察員制度等形塑規範，排除北極為人類共同資產，使極圈國獨佔其主權權利；（2）透過傳統權力平衡運用，拉攏霸權（北約、中國）、第三方勢力（印度、義大利、日本、南韓和新加坡）等，相較於俄羅斯對於北極的動機，北約、中國對北歐小國不具威脅，只有海洋利益的問題（蔡育岱、李思嫻，2016：44-45）。

明毗鄰大國周圍，就算成為聯合國會員仍然具有其生存的威脅，故加入聯合國或是運用國際法規範雖有助於台灣拓展生存空間，但絕不是台灣唯一的生存方程式，反倒是來自台灣人民共同保護家園的決心與意志，只要台灣人民具有凝聚共識的力量，那國際社會對台灣地位的解釋與安全保障，最終是來自台灣人民所貫徹的合意與台灣人民的選擇。

## 參考文獻

- 林克倫，2016。〈中國獲得 180 票 連任聯合國人權理事會成員〉《聯合報》(<https://udn.com/news/story/4/2054954>) (2017/8/12)
- 姜皇池，2006。《國際公法導論》。台北：新學林出版社。
- 施正鋒，2015。〈中立國的概念、理論、以及實務〉《台灣國際研究季刊》11 卷 3 期，頁 1-22。
- 許慶雄、李明峻，2009。《國際法概論》。台南：泉泰出版社。
- 郭秋慶，2015。〈論瑞典自行選擇中立戰略之作為〉《台灣國際研究季刊》11 卷 3 期，頁 47-62。
- 廖福特，2015。〈國際法對於戰時中立及永久中立國之規範〉《台灣國際研究季刊》11 卷 3 期，頁 23-45。
- 蔡育岱，2010。〈國際人權的擴散與實踐：以《國家保護責任》的倡議為例〉《問題與研究》49 卷 4 期，頁 135-62。
- 蔡育岱，2014a。〈國際制度合作的有效性：權力、知識與理念分配？以表決制度與國際貨幣基金之改革為例〉《政治學報》57 期，頁 53-77。
- 蔡育岱，2014b。《人類安全與國際關係：概念、主題與實踐》。台北：五南出版社。
- 蔡育岱、李思嫻，2016。〈大小之爭：北極圈大小國家的戰略互動〉《全球政治評論》56 期，頁 25-45。
- 蔡育岱、譚偉恩，2009。《國際法之延續與變遷（一）傳統公法》。台北：鼎茂出版社。
- 蔡育岱、譚偉恩，2010。《國際關係的理論與實際》。台北：鼎茂出版社。
- Andrea, Ó Súilleabháin. 2014. “Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities.” *International Peace Institute Paper* ([https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi\\_e\\_pub\\_small\\_states\\_at\\_un.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_small_states_at_un.pdf)) (2017/8/12)
- Asgrimsson, Halldor. 2003. “The Position of Small States in the 21st Century Ministry for Foreign Affairs.” *Ministry for Foreign Affairs in Iceland* (<https://www.mfa.is/news-and-publications/nr/1983>) (2017/8/12)
- Bailes, Alyson J. K., Jean-Marc Rickli, and Baldur Thorhallsson. 2014. “Small States, Survival and Strategy,” in Clive Archer, Alyson J. K. Bailes, and Anders Wivel, eds. *Small States and International Security*, pp. 26-45. New York: Routledge.
- Burchill, Scott, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Matthew Paterson,



- Christian Reus-Smit, and Jacqui True. 2009. *Theories of International Relations*, 4<sup>th</sup> ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Council of the European Union. 2015. “Stabilization and Association Agreement (SAA) between the European Union and Kosovo Signed.” *Press Releases and Statement* (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27-kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>) (2017/8/12)
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 887-917.
- Grieco, Joseph M. 1998. “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism.” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 485-507.
- Habermas, Jürgen. 1984. *Theory of Communication Action: Reason and the Rationalization of Society*. London: Heinemann.
- ILSA. 1933. “Montevideo Convention of 1933 on the Rights and Duties of States,” *ILSA* (<https://www.ilsa.org/jessup/jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>) (2017/8/12)
- Ingebritsen, Christine. 2006. “Norm Entrepreneurs: Scandinavia’s Role in World Politics,” in Christine Ingebritsen, Iver Neumann, and Sieglinde Gsthl, eds. *Small States in International Relations*, pp. 273-85. Seattle: University of Washington Press.
- Karsh, Efraim. 2011. *Neutrality and Small States*. New York: Routledge.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 1982. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 185-205.
- Mearsheimer, John J. 2014. “Say Goodbye to Taiwan.” *National Interest*, March-April (<http://nationalinterest.org/article/say-goodbye-taiwan-9931>) (2017/8/12)
- Steinmetz, Robert, and Anders Wivel. 2010. “Introduction,” in Robert Steinmetz, and Anders Wivel eds. *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, pp. 3-14. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Thorhallsson, Baldur. 2012. “Small States in the UN Security Council: Means of Influence?” *The Hague Journal of Diplomacy* 7, No. 2, pp. 135-60.
- UN Charter, 1945* (<http://www.un.org/en/charter-united-nations/>) (2017/8/12)
- United Nations. 2013. “Uphold International Law.” (<http://www.un.org/en/>)

sections/what-we-do/uphold-international-law/index.html) (2017/8/12)

UNHCR. 2017. *Global Trends Forced Displacement 2016*. ([http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/06/2016\\_Global\\_Trends\\_WEB-embargoed.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/06/2016_Global_Trends_WEB-embargoed.pdf)) (2017/08/13)

Wheeler, Nicholas J. 2006. "The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society," in Jennifer M. Welsh, ed., *Humanitarian Intervention and International Relations*, pp. 29-51. Oxford: Oxford University.

Wivel, Anders, Alyson J. K. Bailes, and Clive Archer. 2014. "Setting the Scene: Small States and International Security," in Clive Archer, Alyson J. K. Bailes, and Anders Wivel, eds., *Small States and International Security*, pp. 3-25. New York: Routledge.

# International Law and Protection of Small States: The Relationship between the United Nations and Small States

Yu-tai Ts'ai

*Professor, Institute of Strategic and International Affairs Studies  
National Chung Cheng University, Minhsiung, Chiayi, TAIWAN*

## Abstract

It is the only purpose for small states to look for the best survival strategy under international anarchy. The security of small States is probably one of the most troublesome problems engaging the attention of the international society today. In recent years, smaller states have generally attempted to ensure their own security on the basis of international law and by supporting the negotiation of legally binding instruments under the international or multilateral organizations and institutions. Many of them have advocated and participated in regional cooperation and become members of multilateral organizations and alliances. Experience has shown that smaller states can successfully strengthen their positions on the basis of international law, and even pursue their specific interests. Membership of organizations and institutions has given smaller states security and more political influence than their size might warrant on the basis of the principle of non-discrimination, unity, and solidarity; the European Union and the United Nations are prime examples of this. Hence, the purpose of this article is to evaluate the relationship between the United Nations and the small states under the framework of international law and sovereign state. Meanwhile, the article provides a survey of research on International law and protection of small states and then explains how Taiwan should protect itself without the safeguard of the UN.

**Keywords:** international law, small states, United Nations, sovereign states, Taiwan

