

國際法與中國

杜蘅之著

國際法與中國

杜衡之著

印翻禁・權版有

國際法與中國

著者 杜衡 之

發行人 王惕 吾

出版者 聯合報社

總經銷 內政部登記證內版台報字〇七五號
聯經出版事業公司

台北市忠孝東路四段五五五號

郵政劃撥帳戶一〇〇五五九號

電話：台北七六八三七〇八

印刷者 皇冠印刷有限公司

定價新臺幣伍拾元

中華民國六十四年五月初版

自序

自鴉片戰爭以來，中國問題一直給予國際法最大的考驗與挑戰，在中國問題上面也最能瞭解國際法規範在今日國際社會的功用及其限制。至於二十世紀五十年代以後中華民國的許多問題，更為國際法帶來新的衝激，同時我們也因國際法的發展，而得以新的角度來檢討自己的問題，以及探測應循的解決途徑。總之，凡是研究國際法的學者應該承認在此時此地實在面臨最豐富的研究環境，誰都忍不住要將其所學應用在當前國家的許多問題。我就是憑了這一股衝勁，最近三年在臺北聯合報發表了幾十篇有關中國國際問題的文字。由於報社盛意願為我彙集出一專冊，我將

這些文字重校一遍，發現前後竟已觸及國際法的幾個基本問題，而自成體系，故定名「國際法與中國」。並且我希望在聯合報及其廣大讀者的鼓勵之下，仍能循此路線，而繼續貢獻我的研究心得。一九三一年法儒艾斯加拉（Jean Escarra）發表「中國與國際法」（La Chine et le droit international）一書，成為國際法經典之一，我這小冊當然難與媲美，不過有一點是相同的，都是撇開利害觀念與感情，想從純法理的觀點，來研討中國國際問題。

本書所收集各篇，為配合全書綱目，在時間的順序上稍有變動，並改正幾個名詞，以求體例劃一，如果仍有前後重複贅累之處，是論文集不可避免的缺點，請讀者原諒。

民國六十四年三月杜衡之於東海大學

目錄

自序.....	一
一般國際法問題.....	一
聯合國的新課題.....	一
從印度試爆看核子武器蓄衍危機.....	六
東南亞國家能保持中立嗎？.....	三
美俄戰略武器談判擱淺了嗎？.....	元
論美國對石油危機行使自衛權.....	二六
外交.....	
新外交的幾條小徑.....	三三

國際會議成敗的關鍵·····	四〇
經濟與外交孰重？·····	四一
論對無邦交國家之外交·····	四二
我們對中東戰爭應有的態度·····	四三
從國際法看美毛聯絡辦事處·····	四四
看季辛吉未來北平之行·····	四七
從美國副總統之更迭看美國外交·····	四七
對美毛公報的另一看法·····	四八
看一九七四年美國對華政策·····	四九
季辛吉國務卿有多少權力？·····	五〇
把握加強對美外交的時機·····	五三
展望美國兩黨外交政策·····	五九
條約·····	
我國外交難題：國際公約·····	二五
美國戰爭權力決議案對中美防禦條約的影響·····	二三

何謂美國對華防禦承諾？	二七
美國終止「台灣決議案」之剖析	二八
從國際法觀點論日本毀約之後果	二九
中日和約之外別無和約	三〇
從法律觀點看澳門問題	三一
海洋與航空法	
寫在海洋法會議之前	三六
由大陸礁層看未來國際糾紛	三六
我國遠洋漁業的困擾：領海與漁區	三七
海洋法會議與我國領海政策	三八
海洋法的新領域：海底	三七
從國際法分析俄艦通過台灣海面	三九
從蘇彝士運河看中東危機	四〇
日毛談判與我國民航前途	四一

聯合國的新課題

一九七三年六月二十二日聯合國安全理事會全體一致通過向大會推荐西德與東德同時進入聯合國。次日，韓國總統朴正熙亦發表外交演說，說：「我們將不反對北韓跟我們一起進入聯合國，如果聯合國多數會員國希望如此，只要此一行動不妨礙我們國家的統一。」由此可知，喧嚷多年的分裂國家（divided states）進入聯合國的問題。終於被列入聯合國的議程。

不違背憲章嗎？

所謂分裂國家，一向是指西德與東德，南韓與北韓，以及南越與北越。這些國家之所以不能參加聯合國，基本的原因是由於蘇俄在安理會之抵制西德、南韓與南越。當然，安理會的民主國

家也不肯以接納東德、北韓與北越，來換取蘇俄一票。其次一個原因，却是由於這些分裂國家彼此以正統自居，不承認對方之法律人格，故拒絕同時在聯合國擁有席次。至於許多國家之主張分裂國家不問那一邊應都被允許進入聯合國，其基本理論則是所謂國際組織「普遍化」(Universality)的原則，認為這一國際組織既以維護全球和平為目標，就應該盡量包容全世界的國家。在過去，格於冷戰的形勢，儘管有這一理論，若干國家(包括分裂國家)仍然未能參加聯合國及若干其他全球性的國際組織。現在，美蘇盛唱冷戰融解，安理會常任理事國之間可望消除抵制，在「普遍化」的高調之下，形勢自將有所改變了。

固然像聯合國這一類的組織在原則上應包容所有的國家，但是從憲章的規定來看，也並不希望毫無限制的容納一切國家。如說聯合國的立法精神有「普遍化」這一項原則之存在，這一原則之實施却有嚴格的規定。依憲章之規定，「凡曾經參加金山聯合國國際組織會議，或前此曾簽字於一九四二年一月一日聯合國宣言之國家」都是創始會員國，憲章對於五十一個這種國家只有一個要求，就是只須批准憲章，即可成為聯合國會員國。至於其他國家欲進入聯合國，據憲章第四條之規定，嚴格的限於「愛好和平之國家，接受本憲章所載之義務，經本組織認為確能並願意履行該項義務者。」分析這一條款的措詞，可知當日立法者的態度極為嚴謹，不但於比較空泛的「愛好和平」(Peace-loving)之後，又加上接受憲章義務的條件，並且還要經過聯合國組織之

審查，認為「確能並願意」履行憲章義務，才由安理會向大會推薦為會員國。

從這一尺度來看，東德與北韓都不合聯合國會員國的資格。尤其是北韓，發動韓戰，與聯合國為敵，還能說是「愛好和平」嗎？至於東德，雖未發動戰爭，但就我們所看到的事實，如高築柏林圍牆，捕殺向西方逃亡的人民，都與憲章所揭示維護人權之宗旨相悖。北越尚未被提起進入聯合國，顯然是因為過去十年的血腥紀錄活生生的擺在世人眼前。

與憲章最矛盾的一點，就是今日的東德、北韓與北越都不是人民自由組成的國家，而是共產集團以武力割據所製造出來的傀儡政權。憲章第二條第四項明白規定「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力……侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。」如准許這些傀儡政權參加聯合國，等於聯合國從此批准任何國家可以用武力侵略別國領土，製造附庸，而使其進入聯合國作為幫兇。

為被侵略國家着想

如前所述，分裂國家之由來，既是侵略的結果，西德、南韓與南越就都是被侵略的國家。這些被侵略國家無一不望早日消滅那偽政權，而使國家重歸統一。在目前的分裂狀態之下，為了停止戰火，或便利雙方人民之謀生，也許彼此可以暫時締結某種協定。這種協定既不觸及國際人格

的問題，就不至影響以後的國家統一。如果雙方都成為聯合國的會員國，形勢就不同了。第一，那些傀儡國家一旦成為聯合國會員國，其領土完整與政治獨立，即受聯合國之保障，所以被侵略國家所採取的「統一」行動，將被視為「侵略」了。第二，那些傀儡國家目前只被極少數國家正式承認，一旦進入包括一百三十二個國家的聯合國，由於接觸的頻繁，以及心理上的鬆懈，許多國家都可能與之建立外交關係。這種形勢對於被侵略國家自然是極不利的。第三，分裂國家同處一個國際組織，是否仍可彼此不承認對方為國家？如果其中一國先已入會，對於後一國家可以投票反對，以表示不承認其為國家。即使投票無效，而被入會，仍可維持這一立場。如今的安排是兩個分裂國家（如西德與東德）同時入會，而事前又聲明接受此種安排，就無法說彼此沒有「國家承認」的意思了。所以這次韓國總統聲明不反對北韓進入聯合國之後，附帶聲明「我們採取這些措施並不表示我們承認北韓為一個國家」，在法律上能否如此解釋是值得懷疑的一點。總之，被侵略國家如仍希望國家統一，對於進入聯合國的方式，應堅決反對那些傀儡國家之進入。退一萬步而言，即使認為分裂國家不可避免都成為會員國，也應主張先讓被侵略國家進入，然後再考慮接納那些傀儡國家。這樣可使兩個分裂國家有所區別；也使被侵略國家能保持「不承認」對方的法律立場。

在聯合國的前二十年，安理會受冷戰的阻撓，不能產生真正維持世界和平制裁侵略勢力的作

用。於是聯合國向另一方向發展，那就是無否決權的聯合國大會日見提高威望及擴大職權。最明顯的是在經濟社會方面，聯大及經濟暨社會理事會表現了卓越的成就。聯合國如能繼續向那一方向發展，未始不是人類之福。只要人類的經濟生活改善，社會文化進步，混亂之源既被遏止，和平自可求得保障。現在如容納更多的作亂的國家，除了助長聯合國裏面的政治鬥爭而外，也將妨礙已有的人類經濟社會的發展，這可說是國際政治的一股逆流。

未來的使命

不過，既然大勢所趨，各個分裂國家都將進入聯合國，我認爲真正愛好和平的會員國必須加強提防，以阻止這一國際組織內部的「破壞集團」之因此擴大。截至目前，這一集團分子究竟選居少數之又少數，其所以能產生破壞作用（如前年對中國代表權一案之表決），是靠結合所謂中立國家。這些「中立」國家大都是獨立未久，而缺乏政治經驗，最容易受野心者之煽動，而爲虎作倀。尤其是毛共進入聯合國以後，口口聲聲以第三勢力首領自居，使這些國家更是眼花撩亂，被牽着鼻子走。所以，那些分裂國家的被侵略的一方，對於毛共及其他野心國家的陰謀詭計既然看得最清楚，進入聯合國後，其第一個使命應該是担任民主自由陣容的策士與先鋒，打擊國際反動勢力，而扭轉聯合國的危機。

民國六十二年七月四日

從印度試爆看核子武器蕃衍危機

自從一九四五年十一月十五日美國、英國及加拿大三國聯合呼籲對原子能之國際管制以來，在這一方面的國際努力的最大里程碑應屬一九六八年六月十二日經聯合國大會通過，而同年七月一日由包括中華民國在內的五十個國家分別在華府、倫敦及莫斯科三地簽字的「防止核子武器蕃衍條約」。

除了擁有核子武器而始終反對國際管制的法國與毛共而外，早就表示將不參加此項防衍條約的少數國家之中，最惹人注目的是印度。因為這一防衍條約的主要目標是防止那些可能獲得核子武器之所謂門限(threshold)國家之終於獲得這種武器。而印度是一個具有充分條件的這種門限國家，而表示拒絕簽約的態度也最堅決。那時公認屬有門限國家名單的除印度之外，還有澳大利

利亞、巴西、加拿大、西德、以色列、意大利、日本、巴基斯坦、南非、瑞典、瑞士及沙烏地阿拉伯。這些國家之中，印度及巴西、以色列、巴基斯坦、南非都拒絕簽字於這一條約。

「門限」被衝破了

這些國家以及其他新的門限國家，既然不參加防衍條約，其居心如何，可想而知，也因此國際間時常傳出某某國將舉行核彈試爆的揣測。果然，在防衍條約簽訂還未滿六年，一九七四年五月十八日印度在一百公尺的地下試爆了一顆核彈。儘管印度政府當局一再宣稱這是屬和平用途之試爆，誰也知道印度是繼一九六四年毛共試爆之後，衝進核子武器俱樂部（Nuclear Club）為第六名會員，是比武，不是為和平。所以，除了蘇俄之外，許多國家都對印度提出抗議，或是譴責。若是加以仔細分析，印度此次試爆給這世界帶來兩項危機：第一是暴露了防止核子武器蕃衍條約的弱點，使這極盡艱辛而建立起來的一個國際秩序失掉世人的信賴；第二是新的核子競賽可能在此級強國之間開始了。

防衍條約的弱點

一九六八年的防止核子武器蕃衍條約對於核子武器國與非核子武器國，在表面上是同樣的約

束。如第一條規定：「每一具有核子武器之締約國担承不將核子武器，或其他核子爆炸裝置，或對於此項武器或爆炸裝置之控制，直接或間接移交任何方面；不以任何方式協助、鼓勵或勸誘任何不具有核子武器的國家從事製造，或以其他方法取得核子武器，或其他核子爆炸裝置，或對於此項武器或爆炸裝置之控制。」跟着在第二條規定：「每一不具有核子武器之締約國相約不直接或間接接受來自任何方面之核子武器，或其他核子爆炸裝置，或對於此項武器或爆炸裝置之控制；不製造或以其他方法取得核子武器或其他核子爆炸裝置；不尋求或接受任何關於製造核子武器或其他核子爆炸裝置之協助。」但是若干非核子武器國家早就指出這項條約只防「橫」的蕃衍，不管「直」的蕃衍。那就是說，只防止向非核子武器國家蕃衍，而不阻撓核子武器國家本身之升高與競賽。而且對於核子武器國家之軌外行動也沒有實際有效的制裁辦法。何況在當時五個核子武器國家之中，兩個是在條約之外。

其次，非核子武器國家既不許具有核子武器，其國防安全是不是由核子武器國家予以保障呢？關於這一點，聯合國安全理事會曾於一九六八年六月十九日決議：「對非核子武器國家之核子武器侵略，或此種侵略之威脅，此種情勢將使安全理事會，尤其具有核子武器之常任理事國，依其在憲章下之義務，立即行動。」而美英俄三國政府亦分別作同樣聲明，列入安全理事會紀錄。但是大家都知道安理會之行動須受「否決權」之限制，何況核子侵略是那樣急迫的威脅，豈容許

安理會在議桌上討論對策？

此次印度之試爆，即充分顯示這一條約的這兩個弱點。第一，由於對核子武器國家之無所約束，我很懷疑蘇俄對於印度不曾幫了大忙，即使未直接參加製造核彈，其間接提供技術乃至資源，也等於是幫兇。且看試爆當日的美聯社莫斯科電訊說：蘇俄塔斯社特別為印度解釋，說印度是「想在核子和平用途上，能努力趕上國際技術水準」。從這一番話也至少可以斷定蘇俄將藉和平用途之名，而對印度繼續援助，增進其核子戰鬥力。第二，由於對非核子武器國家之未能提供確切保障，所以印度先則在聯合國反對此約，繼則拒絕參加，終而進行試爆。

新的核子競賽

說到第二個危機，比一項國際條約之破壞更為可慮。在簽訂這項防衛條約時，大家已經知道核子武器不再成為祕密，而且也不需要像美國製造第一顆原子彈花費二十億美金那樣的巨大投資。這也是當時美俄二國急欲促成防衛條約的原因。據估計，此次印度試爆的這顆核彈威力為一萬噸至一萬五千噸黃色火藥(TNT)，經五年製成，全部費用一說只有一千五百萬元美金，另一說為二億一千六百萬美元金(九千萬鎊)。無論如何，這一預算與時間表，對於懷有核子野心的國家實在是一項莫大的鼓勵。據美國方面的報導，現在全世界已有五十二個國家使用原子爐的設備。