

瞭解舊金山和平條約對台灣澎湖之處置

何瑞元 英文原著

何瑞元 漢譯文

----- 英文稿以 page 23 開始 -----

- 1 五十多年來，國際間學者對於「台灣國際地位」，一直無法給予定義，已成為一難解的謎題！在法學刊物雜誌中，相關議題之報告與論文不勝枚舉，在 2000 年 6 月的哈佛亞洲季刊中曾發表題為「國際法上有無所謂台灣問題」之文章，其中作者提供了非常詳盡的研究與資料，但依舊未能提出一個解決方案。
- 2 然而，舊金山和平條約（簡稱 SFPT）卻出人意料地針對台灣國際地位提供了一個非常清楚的說法。詳細來說，該和約第 2 (b) 條：「日本放棄對台灣、澎湖之所有權利、權原與請求權。」這條內容對解開台灣國際地位謎題提供了關鍵性的提示！
- 3 台灣問題是在廿世紀中葉才發生的，而 SFPT 也確實於 1952 年生效。本報告用一種較獨特的方式來談這個問題，是彙集了各種國際公約、歷史、司法判決、和平條約及其他從十九世紀初至廿世紀末的相關法律資料，將所有的資料組織在一起，再找出可用來協助檢視 SFPT 內容的運作模式與分析工具。
- 4 本報告分析結果得到一結論：台灣的主權既非台灣自身所擁有，亦非中華人民共和國（簡稱 PRC）所有，而是美國有台灣的管轄權，且至今仍健在！為解釋此結論，我們必須徹底研究戰後領土割讓之議題。
- 5 關於領土割讓的詳細條件，大部分學者認為 SFPT 第 2 (b) 條只「講了一半」^{註 1}，表面上看起來含糊不清！其實不然，從此條款中，我們可推論出所有關於台灣國際地位之情況，其涵蓋範圍非常廣泛，包括參加世界貿易組織與世界衛生組織會籍的正確名稱；台灣當地居民的國籍；所得稅義務；國際法之下，台灣目前施行中憲法的有效性；還有台灣隊伍參加奧運的名稱……；再者還可確定台灣是否為主權國家？應否核准加入聯合國？或者只是別國長久失去的一省？抑或美國政府應重新探討並訂定「一個中國政策」？若能使用適合的分析工具，成功地瞭解其真實含意，SFPT 第 2 (b) 條是非常有力量的！

6 截至今日為止，大部分的研究者與國際法專家是以「一般平民之理念」來研讀 SFPT，而這就是問題所在！為了充分瞭解 SFPT，必須先行對軍事政府的功能與戰時國際法^{註2}有所認識（此在本報告問答部分將會有充分的討論）。

7 本報告試著運用「軍事理念」來推論。在第二次世界大戰中，美國充分參與對日本的一切軍事行動，日本戰敗後，SFPT 第 2(b) 條指定台灣割讓事宜^{註3}，但卻未指定任何「收受國」，這該如何解釋呢？在墨西哥美國戰爭與西班牙美國戰爭後之領土割讓情況，為此分析提供了最具關鍵性的起點！

---- 英文稿 page 24 ----

歷史上領土割讓案例：加利福尼亞、波多黎各與古巴

8 十九世紀中葉，國際法已形成共識，入侵他國領土並不立刻等於「併吞」，而僅是代表「軍事佔領」，但究竟什麼是軍事佔領呢？在美國軍人拿來做為參考標準長達好幾十年的權威書籍，也就是 William E. Birkhimer 先生的巨著——軍事政府與戒嚴法^{註4}一書中，作者指出：「在真實狀況上，當佔領者全盤控制，而排除原有的一般政府時，此為軍事佔領！所以佔有的排他性便是一個關鍵。」^{註5}根據現在美國陸軍的規定：「軍事佔領是個事實問題」^{註6}。在此之前有入侵行為，無論是否遭受抵抗，結果是被侵略之政府無法繼續執行權力，侵略者成功地用自己的權力來代替當時正在運作的合法政府。^{註7}

9 在美國歷史上來說，此觀念很早就受到充分的瞭解與認可。在 1819 年的 United States v. Rice 案^{註8}，便是相當早期的案例之一，美國最高法院的判決中表示，被佔領土地的人民是受限於「臨時效忠」的影響，而且軍事佔領的外國領土，是附屬於軍事政府體系下。在美國來說，就是美國軍事政府（簡稱 USMG），是一種管理體系，意在建立並維持軍事佔領下的領土。USMG 是一個完整的政府，包含行政、司法、立法之功能，在 1866 年美國最高法院 Ex Parte Milligan 一案^{註9}，已成為在探討美國憲法下「軍事管轄權」時，最常被引述的標準判例。判決指出軍事政府是在「美國領土外之外國戰爭時執行，或是針對叛徒在國內領土發生內戰時執行」^{註10}。有關軍事政府之定義，現今美國陸軍規定之解釋如下：

10 軍事政府是佔領軍對於佔領地區執行政府職權的管理當局型態。對於此種政府的必要性，是由於軍事佔領以致於原來當地合法政府對於執行自己的任務，已產生無能或潰散的結果，或者認為允許其執行是不妥當的^{註11}。

11 在對軍事政府與軍事佔領做了簡短探討後，我們將比較加利福尼亞、波多黎各、古巴與台灣的軍事歷史。

文 1 美國杜魯門總統於 1950 年 6 月 27 日發表「台灣地位未定」之言論，此聲明一出，對於其真正含意，各界議論紛紛五十多年而未有定論。但若能理解杜魯門總統所言是指最後地位而言，此亦符合本報告作者的相關分析。軍事佔領是一種暫定狀態，而台灣在 1945 年 10 月 25 日並未達到最後狀態，包含領土主權的移轉與過戶。

案例一：加利福尼亞割讓區

12 背景：加利福尼亞原屬墨西哥領土，我們可於下列分析中，一步步窺見加利福尼亞主權在美墨戰爭期間與戰後之移轉過程。美國與墨西哥軍隊於 1846 年 4 月 25 日發生衝突，而美國國會於同年 5 月 13 日正式向墨西哥宣戰。

13 佔領權：所有對於在加利福尼亞的墨西哥軍隊與設備所發動的軍事攻擊皆由美軍所進行。因此以軍事用語來說，可說是：「美國從墨西哥手中攻取加利福尼亞，因此美國是「(主要) 佔領權國」。

14 從軍事歷史中，可認定 1847 年元月 13 日為加利福尼亞開始進入交戰國佔領時期，所以也是對加利福尼亞之軍事政府的啟動！1848 年 7 月 4 日生效的戰後和平條約(Guadalupe Hidalgo 條約)，其中第 5 條將加利福尼亞割讓給美國。但很快地，問題便在美國法院揭露：「和平條約生效，是否就表示 USMG 在加利福尼亞正式結束呢？」在 *Cross v. Harrison* (1853 年)^{註12} 一案，美國最高法院否認上述說法，判決指出：「在加利福尼亞之軍事政府是因為管理上的需要及目的所建立的，故不因為和平條約生效而消失，而是持續存在直到國會擬定相關法案為了這個領土提供一般平民政府。^{註13}」

15 最後，USMG 直到 1849 年 12 月 20 日才被一般平民政府所取代。此次主權移轉事實確立了以下模式：(A) 交戰國時期佔領屬軍事政府之下的時期；(B) 和平條約的割讓；(C) 軍事政府的結束。在此案例中，加利福尼亞是軍事政府管轄下之美國領土，直到 1849 年 12 月中旬被一般平民政府所取代。此代表著最後狀態是在軍事佔領後才顯現出的。

案例二：波多黎各割讓區

16 接著以同樣的結構性方式來檢視波多黎各在美西戰爭後，其主權從西班牙移轉到美國的過程^{註 14}。

17 背景：西班牙與美國軍隊於 1898 年 2 月 15 日發生衝突，而美國國會於同年 4 月 22 日正式向西班牙宣戰。

18 佔領權：所有對於在波多黎各的西班牙軍隊與設備所發動的軍事攻擊皆由美軍所進行。因此以軍事用語來說，可說是：「美國從西班牙手中攻獲波多黎各，因此美國是「(主要) 佔領權」。

---- 英文稿 page 25 ----

19 美國國會通過 Foraker Act，而該法案於 1900 年 5 月 1 日生效，是提供波多黎各一般平民政府的法律結構，取代了 USMG 在波多黎各的地位。

文 2 台灣似乎符合蒙特維多條約中所規定主權國家認定之相關要素，但美國在 1979 年斷交後，便不再承認中華民國為「中國的法人」，台灣在國際社會上越來越像國際孤兒！事實上，若要以蒙特維多條約的要素來完全釐清台灣在國際法上的真正地位是不夠完整的！

案例三：古巴割讓區

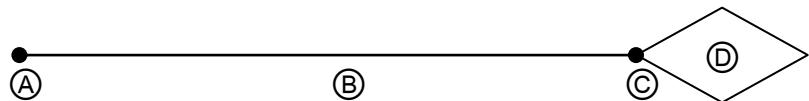
20 接著我們來看進一步的案例——西班牙美國戰後，對於古巴主權的處置。

21 佔領權：所有對於在古巴的西班牙軍隊與設備所發動的軍事攻擊皆由美軍所進行。因此以軍事用語來說，可說是：「美國從西班牙手中攻獲古巴，因此美國是「(主要) 佔領權」。

22 古巴共和國的一般平民政府於 1902 年 5 月 20 日開始運作，取代了 USMG 在古巴的地位。

23 我們可以畫出一張簡圖如下，其中包括 A、B、C 三個點以及一個區域 D。

[ABCD 圖 insert]



ABCD 圖表之基本分析

24 A 點屬「因征服而割讓」^{註 15}，換言之，在歷史上，大多數國家在傳統上認為，以軍隊武力衝入他國領土，就直接等於「併吞」。此觀念在拿破崙時代過後有戲劇性的大轉變！也就是在國際法開始發展後，對此事件被重新給予定義，即「軍事佔領」及其附帶規則「軍事佔領不移轉主權」^{註 16}。

25 二十世紀初期，建立起一個更加確定之國際慣例，約束著所有的國家！並被清楚地列入 1907 年的海牙公約中。因此對於 A 點更精確的解釋應為：對於整個領土而言，交戰國佔領的開始，而且軍事政府已正式啟動，正常運作中。

26 B 點代表著「因條約而割讓」，在拿破崙時代過後，「因征服而割讓」必須有「因條約而割讓」之確認才算有效！領土主權的移轉，在和平條約中很清楚地給予指定。在這方面，美國最高法院曾指出：「和平條約一般項目中常見領土割讓事宜，可說是已成為常規，而非例外。在戰後，和平條約常有指定領土割讓給戰勝國」^{註 17}。

27 C 點是軍事政府的結束，也就是對於管理的領土有其他法律上的安排，以取代軍事政府。

28 D 區是表示軍事佔領的「最後狀態」，亦可稱為佔領法下的最後狀態。

29 瞭解上述對領土割讓區的各個軍事佔領步驟的初步敘述後，我們還需要更深入的剖析與檢視。因為對於被佔領地區，還有一些很重要的國際法律事宜尚未釐清，其中包括：在每個階段領土的法律位階；當地居民的效忠與基本人權，以及「暫定狀態」與「最後狀態」的真實涵意！

ABCD 圖表的進階分析

30 A 至 B 點屬「交戰國佔領」時期，依據美國最高法院對 *Fleming v. Page* (1850 年) 一案以及隨後之相關判決^{註18}，領土的國際地位是 USMG 管轄下的獨立關稅區。

31 B 點到 C 點是「善意進駐佔領」時期也就是今日所謂的「軍事政府民政治體系」。

32 美國陸軍規定指出：「無論對於敵國領土的管理體系是採用軍事；平民式；或混合式，這一點都毫無關聯！其本質相同、管轄來源相同，是用武力建立一個政府，而其所作所為合法與否，取決於戰時國際法^{註19}」。基於美國最高法院列島系列案例，此時領土的國際地位是 USMG 管轄下未合併領土。

33 A 點至 C 點被認定為佔領法下的「暫定狀態」，征服者有權去取代當地原有權力，並且可在合理之範圍內行使所有當地政府的權力與功能^{註20}。故當地領土的主權可說是被「束縛」！

34 原合法管轄當地之權力，已移轉至佔領權，所以其必須用所有力量來重新建立公共秩序與安全，並在盡可能的範圍內給予保障。同時除非完全不可能，應該尊重、遵守地方現有的法律體系^{註21}。

35 依據佔領法下的「臨時效忠」原則，A 點到 C 點期間，當地居民應效忠於佔領權，但佔領權不得對當地居民實施任何形式的徵兵制度。日內瓦公約規定：

----- 英文稿 page 26 -----

36 「佔領軍不得強迫被佔領地之人民（即依據日內瓦公約，受保護之人民）參與或加入其軍隊或軍方附屬之團體，即使用任何宣傳或說服策略，讓當地人民自願參與軍隊方面事務，亦不被容許。就算必須有當地人民繼續其勞務，但其不能變成軍事行動或類似軍事行

文 3

台灣人民不斷地抱怨，表示「一個中國政策」侵犯其人權，且該政策在國際法律上可謂之為謬論！然而在本報告作者的分析中，「一中政策」是合乎國際法的！真正的荒謬是，常有人將 1945 年 10 月 25 日視為台灣光復節，而台灣領土主權的移轉事宜亦在當天完成！

為」^{註22}。該公約進一步表示：「有關被佔領地的刑法，應繼續執行，但佔領軍可過濾相關規章。若當地刑法有妨礙或阻礙日內瓦公約的執行，佔領軍可宣佈暫停執行或直接註銷。基於佔領軍必須有效地管理當地，為了保障當地人民可獲得該有的正義，被佔領地的法院應繼續運作，但有上述例子的情況時，佔領軍可有所調整。」^{註23}。

37 公約中亦提及：「然而，佔領軍卻有些事項必須達成，其中包括：履行日內瓦公約中的約定項目；維持被佔領地有一個井然有序之政治體系；保護佔領軍自己的安全，包括其軍人、資產、及其所建立的通信系統」^{註24}。

38 D 區是「最後狀態」。質言之，所謂的最後狀態是在佔領軍所建立的軍事政府「將被佔領地的主權移轉給當地有法律效力之政府」，此時當地主權才解開束縛。

39 註：在下列情況中，無法以此種 ABCD 圖表檢視之：(1) 和平期間（平時）的領土割讓事宜；(2) 經過軍事佔領過程，但和平條約並無佔領地主權移轉規範。

比較資料

40 下列圖表中，有利於比較波多黎各、古巴與台灣的情況。

相關日期			
ABCD 圖表	波多黎各	古巴	台灣
A 點	1898 年 8 月 12 日	1898 年 7 月 17 日	1945 年 10 月 25 日
B 點	1899 年 4 月 11 日	1899 年 4 月 11 日	1952 年 4 月 28 日
C 點	1900 年 5 月 1 日	1902 年 5 月 20 日	-----
D 區	美國未合併領土	古巴共和國	-----

台灣地位問答

41 或許讀者注意到在日期相關資料圖表中，在台灣情況下，C 點與 D 區皆是空白的！正如作者在本報告一開始所提到的論點，若是要從 SFPT 中，完整地敘述台灣目前的國際地位，必須用軍事理念的觀點，而非一般平民的角度！藉由以下一連串的問答，便可完整地表現出台灣國際地位的敘述。

42 Q1：在台灣的日本軍隊，在何時投降？或何時被入侵軍隊完全制服？

43 A1：蔣介石代表於 1945 年 10 月 25 日在台灣接受日本軍隊投降後，立即升起中華民國國旗並宣布其為「台灣光復節」。但是依據戰時國際法規定，將 1945 年 10 月 25 日視為台灣光復節是不可能的事情！第四海牙公約（1907 年）很明白地指出：「領土在被軍隊控制之下，屬被佔領」。此屬於戰時國際法的基本原則^{註 25}。可說屬於戰爭法下佔領法^{註 26}之規定（這在國際法領域中屬於「強制法」，可約束所有國家^{註 27}）。

44 依據歷史記載，在美日太平洋戰爭中，攻打台灣澎湖地區以及日本主要四島的軍事行動，皆是美軍所為。實際上，美軍在 1945 年 9 月初便已在台灣駐紮，比起蔣介石代表來台灣的日期還早了六個禮拜！軍事佔領不移轉主權，也就是說：軍事佔領不等同併吞！雖然在開羅宣言、波茨坦公告與日本投降書文件中皆有意向表達，但在戰爭法中，美軍在法律上是有完整而合法的權利，可於 1945 年 9 月 26 日先行在台灣接受日本投降並升起美國國旗^{註 28}。若確實遵守，依照正確程序來做，中華民國國旗應飄揚於美國國旗之下。

45 Q2：若主要佔領權不是中華民國，那究竟是誰呢？

----- 英文稿 page 27 -----

46 A2：在 SFPT 第 23 條中，確認美國為主要佔領權（國），所以 USMG 對台灣的管轄權自日本軍隊投降日，1945 年 10 月 25 日開始。麥克阿瑟將軍在 1945 年 9 月 2 日所發佈的一般命令第一號中，指示該如何處理關於原在日軍統治下二十多處的投降與軍事佔領事宜。受到指示且遵守其命令的將領與部隊是以代理 USMG 的身份^{註 29} 代辦這些事務，因此不能對自己主張有任何特別受惠或利益。蔣介石所帶領的部隊應是代替 USMG 接受日軍投降並處理軍事佔領事宜，僅是 USMG 的代表而已。

47 Q3：舊金山和平條約於何時生效？

48 A3：SFPT 於 1951 年 9 月 8 日簽署。經美國參議院確認後，於 1952 年 4 月 28 日正式生效。

49 Q4：SFPT 指定誰為台灣澎湖地區主權的收受國？

50 A4：SFPT 並未指定台澎割讓後的收受國，因此時隔五十年，台灣在 ABCD 圖表上，仍停留在 B 點與 C 點間，屬於 USMG 管轄下之未合併領土。

51 在美國政府體系中，一地的最後狀態是成為憲法下的永久單位，也就是成為一州而加入聯邦，此是因為身為美國一州，不得再脫離聯邦^{註30}。但在目前的聯邦 50 州或美國首都華盛頓特區之外的地區，在聯邦法律地位則是相同。在美國國會未通過建立一般平民政府之法案前，任何一領土仍受到軍事政府管轄（包括民政治理體系），直到其「暫定狀態」情況解決為止！在美國憲法下，所有割讓領土都運用到憲法下未合併領土之歸類原則^{註31}，無論是列島區、託管區或自治領土都一樣。所以我們說美國憲法跟著國旗，在未合併領土之大原則下走^{註32}。

文 4

台灣是以獨立關稅區的身份加入世界貿易組織（WTO），而獨立關稅區的觀念來自於交戰國佔領。

52 Q5：為何部分的人解讀 SFPT 後，即認為台灣地位未定？

53 A5：在二次世界大戰前，台灣的合法政府是日本。正如上所述，台灣於 1945 年 10 月 25 日開始軍事佔領，依據佔領法，被佔領地之最終處理原則就是將該地主權移交給「當地具法律效力之政府」。

54 但在 SFPT 擬定期間，國際間對於台灣地區的合法政府是哪一個單位卻無一致的看法。

55 更進一步地說明，就是在和約生效之時，不存在一個被和約授權的平民政府體系，也就是沒有主要佔領權允許移交領土主權的對象。而且更重要的是，沒有一個國家被授權以通過相關法案來建立台灣平民政府，因此台灣仍停留在軍事政府管轄之下，直到 USMG 被其他法律方案取代為止。

56 Q6：台灣最後政治狀況，有沒有被明確地釐清過？

57 A6：雖然台灣最後政治狀態至今仍未確定，但其「暫定狀態」已於 1952 年 4 月 28 日有完整的定義。也就是「在 USMG 民政治理體系之下的未合併領土」，其管轄權是委託蔣介石元帥代為管理。中華民國以前在與世界二次大戰中的戰區，曾與美國是盟國^{註 33}，在 1949 年底，也就是 PRC 於 1949 年 10 月 1 日^{註 34}建立以後便流亡至台灣！

58 上海公報之重要性 PRC 與美國在 1972 年 2 月 28 日簽署「上海公報」，其中確實地認定 PRC 為「中國唯一的合法政府」。公報之內容可用下面幾段文字來顯現：

59 中美兩國的社會制度和對外政策有著本質的區別。但是雙方同意，各國不論社會制度如何，都應根據尊重各國主權和領土完整、不侵犯別國、不干涉別國內政、平等互利、和平共處的原則來處理國與國之間的關係。國際爭端應在此基礎上予以解決，而不訴諸武力和武力威脅。美國和「中華人民共和國」準備在他們的相互關係中實行這些原則。

60 雙方回顧了中美兩國之間長期存在的嚴重爭端。「中國」方面重申自己的立場；台灣問題是阻礙中美兩國關係正常化的關鍵問題；「中華人民共和國」政府是中國的唯一合法政府。

61 美國方面聲明：美國認知到，在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分。美國政府對這一立場不提出異議。它重申它對由中國人自己和平解決台灣問題的關心。

62 換言之，美國政府在 1972 年 2 月之立場（基於自己身為台灣主要佔領權國），至於台灣的最後政治地位，由「未確定」改為「中國的一部份」。台灣被放在一個既定的軌道，未來務必與 PRC 合併。但此合併的明確時間表尚未決定，此將由台灣與 PRC 官員經協調後定之。

63 上海公報實際上是當作在佔領法下的民治協議書（civil affairs agreement），其功能之一是確定 PRC 為台澎地區之合法政府。此協議書之所以有如此大的效力，是因為美國總統處理外交決策，而美國國會與司法部門都無權審理。上海公報規範有關台灣國際地位的某些事務，但仍有許多議題需檢討，故必須回到前面所述之問答部分。

64 Q7：可提出什麼證據，來確認主要佔領權的軍事政府至今尚未被其他法律安排代替？

65 A7：美國國務院不認為台灣是主權獨立國家，此點已足夠證明台灣主權尚未移交給中華民國或台灣當局。因此，美國對台灣的管轄權至今仍在。

66 確實從 1952 年到 2004 年底，有關台灣的所有協議、法律、宣布事項、公告、條約、協定……等文件中，我們均找不到美國在台灣的軍事政府的結束宣告，或以其他法律案取代的紀錄。這點與加利福尼亞、波多黎各與古巴的情形是一強烈對比，其 USMG 是完全採公開、合法程序，而正式的被其他法律案所取代。

67 軍事政府與戒嚴法 (Military Government and Martial Law, 1914 年第三版^{註 35}) 一書中，作者 William E. Birkhimer 有詳盡的解釋：「軍事政府持續運作直到被具有正式效力的法案取代為止」。

68 Q8：關於日本在 SFPT 第二條所列的台灣割讓區之日本財產，其最後處理原則為何？

69 A8：在上海公報中，台灣之合法政府被認定為 PRC。美國總統之所以能如此決定，來自其（在美國憲法的安排下）被授權可全權處理外交事宜，且在 SFPT 第 4 (b) 條亦有規定：「日本承認前述第 2 條與第 3 條中，美國軍事政府對日本與日本國民財產處分的有效性」。

70 如上所述，在佔領法之下，被佔領地的最終處理目標是將當地主權移交給「當地合法政府」，美國是主要佔領權，基於此原則，美國有權決定將台灣移交給 PRC，因而其與該國政府簽訂「民政治理協議書」。然而，關於合併事宜之落實尚未確定，美國與 PRC 之間亦無相關時間表。

71 Q9：台灣人民在目前的這種安排下，有何權利？

72 A9：在暫定狀態期間，有關台灣人民在美國移民法下該如何分類以及可主張之權利，請參考附表「美國列島法針對外國人（外僑）來源與分類之分析」。

軍事佔領的進一步說明

73 軍事佔領是佔領國有權行使當地主權，被視為「過渡時期」或「暫定狀態」，在 ABCD 圖表上，為 A 點至 C 點之間。軍事佔領不移轉主權，但被佔領土地之主權為主要佔領權國所持有，此屬一種信託關係^{註36}。

74 在 1898 年美西戰爭結束後，西班牙將古巴割讓出來，和平條約中卻未指定收受國，與 SFPT 處理台灣的情況類似，皆為「因征服而割讓」，隨後「因條約而割讓」，雖然並無指定收受國，但確定美國為主要佔領權（國）。美國最高法院在 1901 年有兩判決討論到古巴的情況，分別是 *Neely v. Henkel* 與 *Downes v. Bidwell* 兩案^{註37}。判決內容提及美國與古巴之間的信託關係，最高法院指出：

75 如同美國與西班牙的關係（一如美國與其他國家的關係），及西班牙停戰並簽署巴黎條約後，美國視古巴為被征服領域。但就美國與古巴間的關係而言，基於古巴居民的福祉，把該島交付信託於美國，古巴居民才是實質上（將來）的所有人，倘若他們透過自主行為建立穩定政府後，美國將歸還專屬管轄權。

76 在軍事政府與戒嚴法一書第六章中，亦對佔領古巴^{註38}有相關的分析，作者指出：

77 西班牙政府於 1899 年退出古巴以前，美國軍事政府在島上的地位顯然的純粹屬於一種軍事佔領；往後轉為一種獨特的軍事佔領——亦即以主要軍權受尚未成立的古巴共和國所託，在島上行使主權。然而美國已允諾協助成立未來的古巴政府。

78 此與台灣情形非常類似，因為台灣主權尚未移轉給中華民國或台灣當局，嚴格來說，「台灣國」在國際法下尚不存在。台灣的真實狀況將在附圖（台灣主權位置分析）中有進一步的說明。

台灣目前之狀況

79 台灣目前是在軍事管轄下（USMG），尚未移交平民政府的情況。這也就是為何在過去五十多年來，中華民國政府合法地行使「在 SFPT 下暫定狀態中的一個自治領土裡，執行當地軍事性的殖民地力量^{註39}。」茲提出其定義如下：

80 所謂「自治領土」是在別國政治下的一個自治區。雖然不是正式託管區，但在很多方面，於國際法上屬於等同外國（次主權）的國體^{註 40} ^{註 41} ^{註 42}。嚴格來說，美國對此類「虛擬託管」、等同外國、次主權的體制，今天仍然配合軍法體系來管理。

81 在美國陸軍彙編的戰時國際法中規定：「在民政治理體系管轄下的領土，不將其視為被佔領^{註 43}」。因此，對於在台灣割讓區內所謂的「佔領權」，並非在戰爭法下所指的交戰國佔領。之所以在 SFPT 下，佔領法可一直持續到無法確定的未來，完全是基於民政治理體系的運作。雖然現狀並不是法律上的佔領，卻是以完全類似的模式運作，直到有政治權力的人做出改變的決定。此理念是運用在列島法下的慣例管理體系，也就是在和約割讓領土後，慣例上實施列島法，顯現出 USMG 管轄外國領土的本質，尚未完全併入美國憲法與「人權憲章（修正案第 1 條至第 10 條）」管轄體系。對於 SFPT 割讓區而言，列島法與民政治理體系是在 USMG 下運作，所以事實上是延續佔領法。無論看起來與運作上，都像是佔領體系。依據美國陸軍總署彙編戰時國際法之規定，嚴格來說，不是佔領（交戰國佔領），但卻屬於美國陸軍總署野戰彙編手冊 27-10 號與列島法之內的「佔領」。該手冊是為了美國政府現有憲法的運作所彙編，其中包括參議院通過的和約，以及美國所承認的戰爭法^{註 44}。

由詳細閱讀(1)美國及墨西哥戰爭後、於 1848 年生效的和平條約、(2)美國及西班牙戰爭後、於 1899 年生效的和平條約和與(3)當時歷史記載可知，主要佔領權（國）之軍事政府，並不是因為和平條約生效而自動結束。實際上，和平條約生效後，主要佔領權（國）軍事政府下之佔領事宜仍然會繼續運作。此時之佔領行為可稱做「善意進駐佔領」 friendly occupation 或「軍事政府之民政治理體系」 civil affairs administration of a military government。（其中道理，從 ABCD 圖表可以很清楚的看出。）再者，佔領地之最後處理原則務必是「移交給當地之合法政府」。對於懸空割讓的領土而言，如古巴與台灣，到底是誰決定「當地之合法政府」？依國際慣例，是主要佔領權（國）來決定，而這類決定確實是一個「政治問題」。對美國而言，「政治問題」是由總統來全權處理。因此，美國總統在上海公報裡頭已經決定，台灣之合法政府將是中華人民共和國。該公報指出：「美國重申其對由中國人自己和平解決臺灣問題的關心。」換言之，美國授權海峽兩岸代表協商有關台灣併入中華人民共和國之相關細節，唯台灣目前是在佔領法之下的一個暫定狀態。

82

在佔領法與軍法的規定之下，此為現狀直到有權力的人將其改變為止。對於「政治問題」，本是美國司法部無權過問，但若美國總統未執行在憲法下應給人民之保障（civil rights，即「民間人權」）^{註45}的情況下，司法部可審核總統的行為。此是在美國憲法下的平衡功能，是運用在類似 SFPT 的和約下所創造的未合併領土之情況。在二次世界大戰後，有關台灣地位的法律文件中，SFPT 是在國際法上位階最高的文件。同時，因其是經過美國參議院通過的條約，所以在美國法律體系內，其位階是與美國憲法相提並論的^{註46}。在 SFPT 裡的條文與內容，對於所有的美國政府機關都具有約束力。

台灣下一個動作

83

依據美國最高法院列島系列案例，列島區之內，人民必須享有在美國憲法下的「基本人權」保障^{註47}。對於當地人民所謂的基本人權，包含第五號修正案的生命、自由、財產與正當法律程序。對於領土而言，包含第一條第八項所規定的，美國國會必須提供、籌畫共同國防事宜^{註48}。為了落實此條款，美國於 1789 年建立戰爭部，並於 1949 年改組為國防部。

84

因此，有關台灣防衛問題，美國政策在台灣關係法中有充分的說明，包含以下項目：

85a

◎任何試圖以和平手段以外之方式，包括經濟抵制或禁運，決定台灣之未來，將被認為乃對西太平洋和平與安全一項威脅，為美國所嚴重關切。

85b

◎提供台灣防禦性武器。

85c

◎維持美國之能力以抵制任何可能危及台灣人民安全或社會經濟制度之武力行使或其他形式之強制行動。

86

要特別注意的是，美國沒有任何一個列島區擁有自己的國防部。嚴格來說，美國對台灣的一切軍售行為應立即停止，並依據上列對 SFPT 的解釋，台灣所需要的防衛事宜，應由美國國防部（五角大廈總部）全權並給予完整的處理。

結論

87 台灣是否應該花費 180 億美金，來購買新的軍事用武器？或者應將該筆款項用在台灣本地其他的改善建設上？要回答此類的問題，必須先認清台灣目前的正確國際地位。在本報告最前面所提到的「美國對台灣的管轄權仍健在」，但此並非一個須要追求的目標，而僅是在形容法律上的現有狀況。我們具有這樣的認知是相當重要的！進一步來說，依作者認定台灣目前的暫定狀態，並不會造成或是變成下列的任一種結果：「一個中國、一個台灣」、「兩個中國」或「台灣共和國」。此種暫定狀態的認定完全符合以下相關歷史與政策的事實：1950 年 6 月 27 日杜魯門總統的聲明、SFPT、台灣關係法、一個中國政策、六個決議（1982 年 7 月 14 日）、1992 年兩岸共識（「一中」個自表述）、三不政策（1998 年 6 月 30 日），以及中美間的三個雙邊公報。這樣的認定並不代表美國對台灣政策的改變，而僅是對於美國的現有對台政策的重新體認，換言之，是完全符合——台灣關係法為美國國內法的範疇。

註解

註 1 若要與 1947 年義大利和平條約相比較，在義大利和約中，各個割讓區之主權收受國寫得相當清楚，包括：割讓亞德里亞群島、Mirna 河以南的伊斯特拉區、以及今日斯洛伐尼亞的西部給南斯拉夫；割讓多德卡尼斯群島給希臘；還有對於與法國邊界的細部調整；並對阿爾巴尼亞的獨立給予完全的承認。

註 2 本報告中所談論之戰爭法是指「拿破崙時代過後之戰時國際法」，有關戰時國際法來源之詳細討論，將包含佔領法，會是另一篇完整的論文，並不包括在本報告內。

---- 英文稿 page 30 ----

註 3 在本報告中所提及的「福爾摩沙與澎湖」以及「台灣」是相互運用的。

註 4 軍事政府與戒嚴法，由 William E. Birkhimer 所著（往後引述為 Birkhimer），第三版、1914 年，Kansas City, Missouri, Franklin Hudson Publishing Co.。網址：<https://archive.org/details/militarygovmt00birk/page/n9/mode/2up>

Birkhimer，第 33 頁。

註 5 在本報告中有關美國陸軍之相關規定，均來自野戰手冊 27-10

註 6 陸戰法（1976 年）美國華盛頓陸軍總署出版（往後引述為 FM 27-10）。網址：<https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/27-10/>

解讀條約時的重點說明

(A) 1952 年中日和平條約第 4 條：「茲承認中國與日本國間在中華民國三十年即公曆一千九百四十一年十二月九日以前所締結之一切條約、專約及協定，均因戰爭結果而歸無效。」日本曾表示所謂中日間條約、協定，基於戰爭結果，已經註銷，包括日本與清朝之間的相關官方文件^{註 49}。

但有關領土割讓、賠償金……等，並不受到事後戰爭或給予註銷某條約而有影響，是因為領土割讓是一種雙方權利義務的關係，一旦其關係旅行完畢，即無剩餘執行的價值，不屬於活的條款。換言之，所謂條約的註銷，是針對仍有價值、尚未執行完畢的條款而言。准此，1895 年馬關條約將台灣割讓給日本之情況，並不能藉由所謂事後的註銷或廢除，主張回溯性而加以恢復到 1895 年前的情況^{註 50}。

進一步來說，在 1895 年的條約生效時，之前中國對於台灣澎湖的所有相關領土所有權，不管其基於歷史、文化、語言、種族、地理、地質學……等，藉者馬關條約之生效是完全註銷，無法繼續主張。

(B) 舊金山和平條約承認韓國為主權獨立國家，中國因 SFPT 所受惠的項目，詳列於第 21 條。中日和平條約屬於 SFPT 下的附屬條約，是依 SFPT 第 26 條之規範擬定之。茲因此可說是中國受 SFPT 影響非常顯著，有的中國學者對

SFPT 常提出：「我們未簽署，因此不受其影響」的說法。基於上述所說，該說法不符合邏輯與法理。

(C) 在 SFPT 中，日本割讓台灣，但未指定任何一個收受國。中日和平條約（1952 年 8 月 5 日生效）第 2 條只不過是引述此 SFPT 之條款。但有的學者仍認為並堅持中日和約必須解釋為台灣主權已移轉給中華民國，因條約的兩造為日本與中華民國，藉此日本割讓出台灣，當然由中華民國收受。但這樣的分析是錯誤的！因為在 1952 年 4 月 28 日後，日本即不擁有台灣的主權。

(D) 令人好奇的是，中國或台灣的研究者常指出，SFPT 生效之時，中華民國在台灣執政，理所當然地將台灣視為屬於中國，或由於 SFPT 未指定台灣的收受國，其主權便理所當然地分散於台灣所有民眾手上，或是由於 SFPT 未指定台灣主權收受國，因此台灣自動恢復為中國的一部份^{註 51}。然而在長久的研究後，作者仍找不到於拿破崙時代後，有任何前例支持此類按照上述三種理論可達到主權移轉的說法。

FM 27-10，第 355 段。

United States v. Rice, 17 U.S. 246, 254 (1819 年)。

註 7

Ex Parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866 年)。

註 8

交戰者是指在作戰的人。

註 9

FM 27-10 第 362 段。

註 10

Cross v. Harrison, 57 U.S. 164 (1853 年)。

註 11

Cross v. Harrison (1853 年)，該案判決在 DeLima v. Bidwell, 182 U.S. 1 (1901 年) 一案判決中亦被提及。

註 13

原來的「波多黎各 Porto Rico」英文官方拼法是於 1932 年在美國國會將其改為「Puerto Rico」至今。

註 14

「對於被征服土地之持有權，是由武力獲得並維持。因此征服者可指定處理方式，但在經年累月下一般輿論對人道有建立其規

範。一般而論，不得對於征服區人民惡意壓迫。其情況對於征服的目的是相符合的。」請參考 *Johnson v. M'Intosh* (1823 年) 判決，同樣在 *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901 年) 判決中亦被提及。

註 16 「從前軍事佔領是對征服者賦予當地所有財產所有權，被征服之領土直接移交給征服者，對於併吞財產毫不猶豫，當地人民亦直接編入軍隊，此從最早的人類歷史即為一定的規範直到拿破崙時代為止。」請參考 *Birkhimer* 第 2 頁。

DeLima v. Bidwell, 182 U.S. 1 (1901 年)。

註 17 *Fleming v. Page*, 50 U.S. 603 (1850 年) 判決。另應注意的是：
Neely v. Henkel, 180 U.S. 109 (1901 年) 與 *Downes v. Bidwell*,
182 U.S. 244 (1901 年) 兩案判決，及其中引述相關判決。

註 18 *FM 27-10* 第 368 段。

Birkhimer 第 74 頁。

註 19 海牙公約第四，1907 年 10 月 18 日，有關陸上戰爭法與慣例
註 20 第 43 條。

註 21 日內瓦公約有關平民在戰爭期間受到保護，1949 年 08 月 12
日第 51 條（往後引述為 GC）。

註 22 GC 第 64 條。

GC 第 64 條。

註 23 本報告中所提及之「戰時國際法」〔簡稱「戰爭法」〕，其英
註 24 文之單複數皆相互運用（「law of war」與「laws of war」）。

註 25 本報告中所提及之「佔領法」，其英文之單複數皆相互運用（「law
of occupation」與「laws of occupation」）。

註 26 有關「*jus cogens*」是拉丁文中的「強制法」，係約束世界所有的國家，不可違背。

註 27 ----- 英文稿 page 33 -----

開羅宣言、波茨坦公告、日本投降書，其中的內容在戰後和平條約擬定時應做為參考之用，但這並不構成法律上的理由，使中華

民國可認定在 1945 年秋天「併吞」台灣。

註 28

台灣現狀全盤結論一覽表

國際法地位：美國軍事政府轄下之未合併領土

名稱：台灣割讓區、美屬台灣群島

已組織領土？：不是^{註 52}。

當地居民之國籍：台灣割讓區「島民」(Island Citizens of the Taiwan Cession)^{註 53}。

美國之列島區？：是^{註 54}。

狀態：暫定狀態。

違反一個中國政策：不是^{註 55}。

暫定狀態中島民效忠對象：美國

暫定狀態中之旗幟：美國旗幟與台灣旗幟^{註 56}。

暫定狀態中之國歌：美國國歌及台灣國歌^{註 57}。

美國聯邦選舉之投票權：沒有。

奧林匹克隊伍名稱：台灣 Taiwan。

奧運之隊伍旗幟：台灣旗幟^{註 56}。

世界貿易組織會籍：獨立關稅區。

世界衛生組織會籍：美國下之副會員。

聯合國會籍：無。

割讓日：4 月 28 日

語言：中文、台語、當地原住民語言……等。

羅馬拼音方式：漢語拼音。

度量衡：公制。

憲法：美國憲法（基本人權保障），以及台灣有權召開制憲大會，擬定自己的憲法。

所得稅負擔事宜：台灣當局所得稅（無須負擔美國聯邦政府所得稅）^{註 58}

代理的相關法規，是在規範「主人」與「代理人」間的關係，有一人（或團體）可經明確授權，（如：書面或口頭），或暗示，有權替代他人做某些事。基於拉丁文的原意，經由他人扮演相關角色

註 29 所做的事情，在法律上視同由自己親自做。在 Hugo Grotius 先生之著作戰爭與和平（1625 年）一書中曾提及國與國間的代理事務，特別是有關涉及外交與戰爭方面。某一軍隊與他國軍隊產生代理的關係，是非常普遍且完全被接受的行為。

註 30 在 1860 年 12 月 20 日南卡羅來納成為第一個退出美國聯邦的州。美國憲法第一條第十項第二款：「未經國會同意，各州……不得和另外一州或外國締結任何協定或契約」而同項更進一步指出：「各州不得締結任何條約、結盟或組織邦聯」。在美國政府體系中，美國憲法下，已合併領土成為「州」已屬最後狀態。若退出聯邦，以個別角色與另外一州或外國締結協定、條約、結盟等，等於違反上述美國憲法規範。

參見 *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901 年) 一案判決中，White、Shiras、與 McKenna 大法官的協同意見書。

註 31 相較之下，柏林市並不是未合併領土，不屬於美國列島區。柏林雖被佔領但並未涉及任何領土割讓事宜，基於管轄權是來自「因征服而割讓」，其為合法但卻是暫時的，美國持有相關主權屬於交戰國佔領時期，對於懷有敵意的佔領型態，早在 1950 年已結束。但在 1955 年 Bonn 協議中，柏林還是被排除在德國之外，准此，美國法院最高法院列島系列案例判決，不適用於柏林之情況。

同盟國亦稱為「共同交戰國」。

註 33 有關台灣在二次大戰後之處置，開羅宣言、波茨坦公告、日本投降書中皆提出意向表達，但未有單獨的法律效力，且重要的是，其中的意向表達是基於中華民國必須維持其在事實上、法律上之法理地位。但中華民國在 1949 年流亡至台灣後，其國際法地位即有很大的變化。

註 34 Birkhimer 第 26 頁。

註 35 信託關係是基於信任與信心，在受託者與受益者之間的關係。

註 36 註 35 Neely v. Henkel, 180 U.S. 109 (1901 年) 與 *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901 年) 判決。

註 37 Birkhimer 第 44 頁。

註 38 作者十分感謝在美國內華達州拉斯維加斯地區的研究助理 Jeffrey Geer 先生。他對於軍事政府、軍事佔領、列島法及民政治理體系提供了充分的敘述與分析，特別是有關戰爭法下的和平條約

註 39 領土割讓事宜。

----- 英文稿 page 34 -----

註 40 在美國移民法的「各國移民配額計算規則」下，台灣始終並不屬於「在外屬地」，換言之，台灣是「在外屬地」以外的地區，此認定完全符合作者的分析結果。

註 41 對於涉及領土割讓、軍事佔領、流亡政府的繁雜狀況，蒙特維多條約第 1 條的結構無法提供完整的分析。舉例來說，對於台灣當局所主張「擁有」的明確領土範圍，其「獲得」的方式是基於軍事佔領，但至今仍未辦理國際法所承認之過戶手續。

註 42 美國不承認台灣是國際社會上的一個國家，而在台灣關係法中，台灣是屬於「次主權，等同外國」的地區。

註 43 FM 27-10 第 354 段。

註 44 參考 Application of Yamashita, 327 U.S. 1 (1946 年) 判決，其中提到 FM 27-10。

註 45 例：在美國軍事政府下，「基本人權」與「我是羅馬公民」之保障。

註 46 美國憲法第六條：「本憲法及依本憲法所制定之合眾國法律；以及合眾國已經締結及將要締結的一切條約，皆為全國之最高法律……」。

註 47 台灣目前狀態是和平條約割讓後，所以美國最高法院列島系列案例確實適用。

註 48 「總之，這可以公平地說列島系列案例主要包含兩個論點：(1) 領土若併入美國，美國憲法完全適用，但是 (2) 對於未合併領土，

註 48 僅有憲法下的『基本人權』適用之」，參考 *King v. Morton, US Court of Appeals, D.C. Circuit* (1975 年) 判決。

註 49 中國歷史學者雖然指出，中國最早的統一是在秦朝，但有個重點是，在古早的時代中，如：秦（西元前 221~207 年）、漢（西元前 206 年至西元 220 年）、三國（西元 220~280 年）等朝代之疆土版面中，並不包括台灣。台灣直到清朝（西元 1644~1911 年）末期才出現在中國版圖中，並於 1895 年割讓給日本。

註 50 馬關條約是由清朝皇帝於 1895 年確實簽署（蓋章）的條約。至於在和平條約中有領土割讓事宜，確實是把主權移轉給他國，而且在國際法上是完全被接受的領土主權移轉方式。

註 51 作者在台灣居住近卅年，幾十年來看到許多相互矛盾的理論基礎報告出現在台灣各類媒體上。

註 52 所謂的已組織領土，是指最高主權已授權當地，擬定憲法。在美國歷史上，已組織領土是美國國會已同意為一個領土的憲法（亦稱基本法或根本法）。在台灣目前使用的「中華民國」憲法，是國民黨政府於 1947 年在南京所擬定，接著在中國內戰期間，1940 年代末期，由國民黨政府官員從大陸帶來，故其又被稱為「南京憲法」，並非台灣真正的根本法。

註 53 此國籍的認定是基於慣例法中的屬地法，是源於美國最高法院列島系列判決（始於 1901 年），也自然適用在管轄體系下的人民。其與美國憲法第十四條修正案（公布於 1868 年 7 月）屬地主義的國籍不同。除了「島民」 *island citizens of the Taiwan cession* 以外，對於台灣所能使用的另一個國籍的稱呼是「台灣關係法外僑」 *TRA aliens*。很重要的是，基於台灣現有之國籍法，和以往中國、日本、台灣等之法理與習慣，對於美國公民或外國人在台灣生嬰兒，其並不自動獲得台灣的國籍。

「美國列島法針對外國人（外僑）來源與分類之分析」，請參考附表。

註 54 對於台灣是美國軍事政府轄下的未合併領土的認知，這是說明台灣目前在國際法下的暫定狀態。在舊金山和平條約之規定下，此暫定狀態仍屬於在持續進行中，並沒有所謂的「台灣共和國」或「一

註 55 個中國、一個台灣」或「兩個中國」或「一個分裂的中國」的情況出現。

依作者所知，台灣旗幟尚不存在。

依作者所知，台灣國歌尚不存在。

註 56 參考美國國會附屬總審計局（General Accounting Office）於 1997 年 11 月的報告：「美國憲法適用於美國列島區內」第 37 頁提及：

註 57 「美國國會對於美國公民及公司其來自世界各地之所得有課稅之權力，然而美國國會對於無論是個人或公司，目前在美國列島區內並無課徵其所得」。關於美國聯邦所得稅制度的解釋，如此的認知完全符合台灣為一獨立關稅區的地位。

註 58

英漢詞彙對照表，請參考網頁：

<https://www.twdefense.info/trust3/glossary.html>

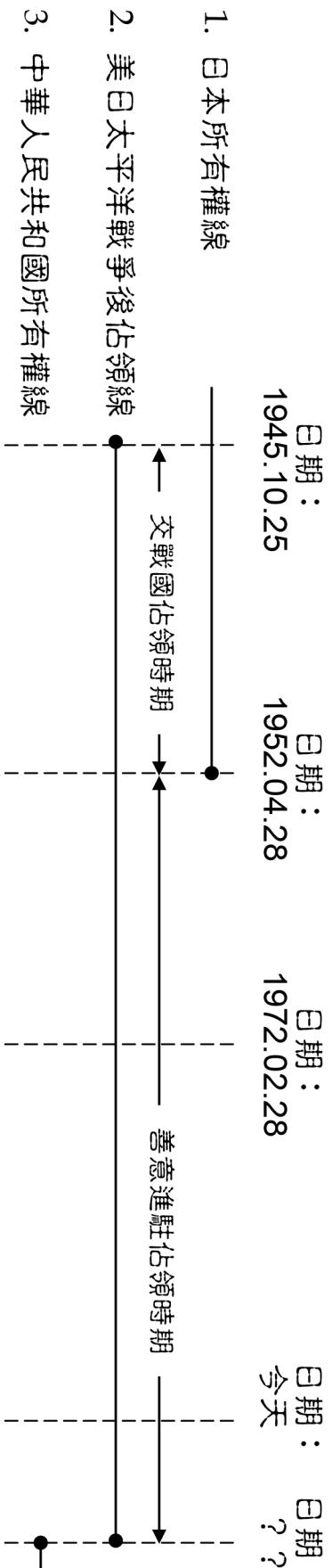
註*

The General Accounting Office was renamed the Government Accountability Office (GAO) in 2004. 美國會計總署（General Accounting Office）於 2004 年更名為政府問責署（Government Accountability Office, GAO）。

This translation was originally composed in .doc format, and later converted to .docx format, before being rendered in .pdf 本譯文最初以 .doc 格式撰寫，隨後轉換為 .docx 格式，最終呈現為 .pdf 格式。

台灣主權位置分析

Analysis of the Location of Taiwan's Sovereignty



《註解》The Three Joint Communiqués: Content and Legal Status

三個聯合公報：內容與法律地位

1. In 1895, Taiwan was ceded to Japan in the Treaty of Shimonoseki. After the treaty came into effect, Taiwan's sovereignty was held by Japan, and this was "ownership."

1895年，台灣在《馬關條約》中被割讓給日本。條約生效後，台灣的主權由日本持有，這就是一種「所有權」關係。

2. After WWII, the United States was the principal occupying power of the Pacific area and nearby environs. In General Order No. 1 of September 2, 1945, the other troops receiving orders and following the directions of General MacArthur were acting as agents for the principal occupying power, and cannot claim any special rights of their own. According to the law of occupation, "Territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army." Hence, the acceptance of the surrender of Japanese troops by the representatives of CKS on October 25, 1945, marks the beginning of the belligerent occupation of Taiwan, and military occupation is an interim status condition. Military occupation does not transfer sovereignty, and there was no transfer of sovereignty on this date. Taiwan's status became that of an independent customs territory under USMG.

第二次世界大戰後，美國是太平洋地區及鄰近區域的主要佔領國。在 1945 年 09 月 02 日的《第一號總命令》中，其他接受命令並遵循

麥克阿瑟將軍指示的部隊是作為主要佔領國的代理人行事，不能主張任何自身的特殊權利。根據佔領法，「當領土實際置於敵對軍隊的管轄之下時，即視為被佔領。」因此，1945年10月25日蔣介石代表接受日軍投降，標誌著台灣交戰佔領的開始，而軍事佔領是一種過渡性地位狀態。軍事佔領不移轉主權，在此日期並無主權移轉。台灣的地位成為美國軍事政府管轄下的獨立關稅領土。

3. Upon the coming into effect of the peace treaty on April 28, 1952, Japan ceded Taiwan, but no receiving country was specified. Taiwan's status became that of unincorporated territory under USMAG. The period of time from the coming into effect of the peace treaty until the end of military government of the principal occupying power is called "friendly occupation" or more properly "the civil affairs administration of a military government." Hence, Taiwan currently remains under the administrative authority of USMAG, until such time as the Taiwan territory can be relinquished to the "lawful government of the area." USMAG is acting as trustee to hold Taiwan's sovereignty.

於 1952 年 04 月 28 日和平條約生效時，日本割讓台灣，但未指定接收國。台灣的地位成為美國軍事政府管轄下的未合併領土。從和平條約生效至主要佔領國軍事政府結束期間，稱為「友好佔領」，或更恰當地稱為「軍事政府的民政管理」。因此，台灣目前仍處於美國軍事政府的行政管轄之下，直至台灣領土能夠移交給「該地區的合法政府」為止。美國軍事政府作為受託人持有台灣的主權。

4. In the Shanghai Communique of February 28, 1972, the USA and the PRC agreed on the "One China Policy," stating that the PRC is the sole legitimate government of China. No firm timetable for the annexation (or "unification") of Taiwan by the PRC was established however, and the details were left to be negotiated by the officials of Taiwan and the PRC. Currently, Taiwan is in a period of interim status, and the USA does not support "Taiwan independence" nor Taiwan's participation in any international organizations for which statehood is a requirement. When the Taiwan governing authorities and the PRC officials finally come to the negotiating table, it is expected that they will reach an agreement for Taiwan to be integrated into the PRC under the "one country, two systems" model. After this agreement takes effect, USMAG in Taiwan will be legally supplanted.

在 1972 年 02 月 28 日的《上海公報》中，美國與中華人民共和國就「一個中國政策」達成協議，聲明中華人民共和國是中國唯一合法政府。然而，並未確立中華人民共和國兼併（或「統一」）台灣的明確時間表，細節留待台灣與中華人民共和國官員協商。目前，台灣處於過渡性時期，美國既不支持「台灣獨立」，也不支持台灣參加任何以國家身份為參與條件的國際組織。當台灣治理當局與中華人民共和國官員最終坐到談判桌前時，預期他們將就台灣依「一國兩制」模式併入中華人民共和國達成協議。此協議生效後，美國在台灣的軍事政府將依法被取代。

Additional Commentary of January 2026

2026年01月補充評論

5. Historical Context and Failed Expectations

The Three Joint Communiqués were negotiated during the 1970s and early 1980s within a specific historical context that no longer exists. At that time, U.S. policymakers and many international observers operated under the assumption—or at least the hope—that economic development would lead the People's Republic of China toward political liberalization and eventual democratization. This expectation was central to the policy of engagement: as China modernized economically and integrated into the international system, it would presumably adopt more pluralistic governance, respect human rights, and embrace democratic norms. Under these anticipated conditions, Taiwan's population might voluntarily consider political arrangements with a democratic or democratizing mainland China.

歷史背景與落空的期望

三個聯合公報是在 1970 年代和 1980 年代初期，在一個已不復存在的特定歷史背景下進行談判的。當時，美國政策制定者和許多國際觀察家的假設——或至少是希望——是經濟發展將引導中華人民共和國走向政治自由化並最終實現民主化。這一期望是接觸政策的核心：隨著中國經濟現代化並融入國際體系，它應該會採用更加多元化的治理方式、尊重人權並擁抱民主規範。在這些預期條件下，台灣人民可能會自願考慮與民主或正在民主化的中國大陸達成政治安排。

This foundational assumption has proven entirely incorrect. Over the five decades since the 1972 Shanghai Communiqué, the PRC has achieved remarkable economic growth while simultaneously strengthening authoritarian control, expanding surveillance systems, suppressing dissent, and concentrating power in the hands of the Chinese Communist Party leadership. Rather than democratizing, the PRC has moved decisively in the opposite direction, particularly under Xi Jinping's leadership since 2012. The suppression of Hong Kong's autonomy—despite explicit "one country, two systems" guarantees enshrined in the 1984 Sino-British Joint Declaration—has been especially significant for Taiwan's population. The 1997 handover was originally presented as a model that might be applied to Taiwan, but the systematic erosion of Hong Kong's freedoms, culminating in the 2020 National Security Law that effectively ended the territory's political autonomy, has destroyed any residual trust in PRC commitments to respect distinct political systems.

這一基本假設已被證明完全錯誤。自 1972 年上海公報以來的五十年間，中華人民共和國在實現顯著經濟增長的同時，也加強了威權控制、擴大了監控系統、壓制異議，並將權力集中在中國共產黨領導層手中。中華人民共和國不但沒有民主化，反而果斷地朝相反方向發展，特別是在習近平自 2012 年以來的領導下。對香港自治權的壓制——儘管在 1984 年《中英聯合聲明》中明確保證「一國兩制」——對台灣人民尤其具有重大意義。1997 年的主權移交最初被宣傳為可能適用於台灣的模式，但香港自由的系統性侵蝕，最終導致 2020 年《國家安全法》的實施，實際上終結了該地區的政治自治，已經摧毀了人們對中華人民共和國尊重不同政治制度承諾的任何殘存信任。

By the mid-2020s, PRC officials have adopted increasingly belligerent rhetoric, conducted extensive military exercises simulating blockades and invasions of Taiwan, and largely abandoned the "peaceful reunification" emphasis that characterized earlier discourse. The 2005 Anti-Secession Law explicitly authorizes use of force under vaguely defined conditions, and PRC military modernization has been oriented substantially toward developing capabilities for a Taiwan contingency. This represents a fundamental departure from the spirit—if not the letter—of the Three Joint Communiqués' emphasis on peaceful resolution.

到 2020 年代中期，中華人民共和國官員採取了日益好戰的言論，進行了大規模軍事演習模擬對台灣的封鎖和入侵，並在很大程度上放棄了早期論述中強調的「和平統一」。2005 年《反分裂國家法》明確授權在定義模糊的條件下使用武力，而中華人民共和國的軍事現代化主要針對發展應對台灣突發事件的能力。這代表著對三個聯合公報強調和平解決的精神——即使不是字面意義——的根本背離。

6. The Problem of "The Chinese Themselves"

Moreover, the 1972 Shanghai Communiqué's phrase that the United States has "interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves" is now recognized by most Taiwan residents as fundamentally flawed and inequitable. At the time of drafting, this formulation was diplomatically convenient: it appeared neutral, avoided explicitly taking sides, and suggested internal Chinese resolution of what Beijing characterized as a domestic matter.

「中國人自己」的問題

此外，1972 年上海公報中關於美國「對由中國人自己和平解決台灣問題表示關切」的措辭，現在被大多數台灣居民認為是根本上有缺陷和不公平的。在起草時，這一表述在外交上是方便的：它看起來中立，避免明確表態，並暗示北京所定性的國內事務由中國內部解決。

However, this phrasing is deeply problematic in practice. The vast majority of Taiwan's population now identifies primarily as Taiwanese rather than Chinese—polling consistently shows over 60% identify as exclusively Taiwanese, with the percentage rising to over 90% among younger generations. Yet the phrase "the Chinese themselves" is overwhelmingly interpreted—both by PRC officials and in common international usage—as referring to citizens of the People's Republic of China, effectively excluding Taiwan's 23 million residents from the decision-making process about their own political future.

然而，這一措辭在實踐中存在嚴重問題。台灣人口的絕大多數現在主要認同為台灣人而非中國人——民意調查持續顯示超過 60% 的人認同自己完全是台灣人，在年輕一代中這一比例上升到 90% 以上。然而，「中國人自己」這一短語——無論是中華人民共和國官員還是在通常的國際用法中——都被壓倒性地解釋為指中華人民共和國公民，實際上將台灣的 2300 萬居民排除在關於他們自己政治前途的決策過程之外。

This creates an absurd and unjust situation: the population of Taiwan, whose future status is supposedly to be determined, has no recognized voice in the

determination process according to the communiq s' language. Instead, "the Chinese themselves"—interpreted as PRC citizens and officials—are positioned as the relevant decision-makers. From the perspective of Taiwan's residents, this amounts to allowing a foreign authoritarian government to unilaterally decide their political fate, which contradicts both the principle of peaceful resolution and basic democratic norms. The communiq s, negotiated between the United States and the PRC without Taiwan's participation, thus structurally excluded the very population most directly affected by any "settlement of the Taiwan question."

這造成了一種荒謬且不公正的情況：台灣人民的未來地位理應由他們來決定，但根據公報的措辭，他們在決定過程中沒有公認的發言權。相反，「中國人自己」——被解釋為中華人民共和國公民和官員——被定位為相關決策者。從台灣居民的角度來看，這等同於允許一個外國威權政府單方面決定他們的政治命運，這既違背了和平解決的原則，也違背了基本的民主規範。這些公報是在美國和中華人民共和國之間談判的，沒有台灣的參與，因此在結構上排除了受任何「台灣問題解決方案」最直接影響的人口。

7. The Sovereignty Question and International Law

Finally, PRC officials consistently assert that Taiwan's sovereignty "returned" to China on October 25, 1945, when Republic of China military representatives accepted the surrender of Japanese forces in Taiwan. From Beijing's perspective, this 1945 transfer of control represented restoration of Chinese sovereignty that had been "unfairly taken" by Japan in 1895, making Taiwan unquestionably Chinese territory. PRC rhetoric frames any resistance to its control as illegitimate foreign interference blocking China's rightful recovery of its own territory, with the United States cast as the primary external actor preventing resolution of this "internal Chinese matter."

主權問題與國際法

最後，中華人民共和國官員一貫聲稱，台灣的主權在 1945 年 10 月 25 日「回歸」中國，當時中華民國軍事代表接受了在台日軍的投降。從北京的角度來看，1945 年的控制權移交代表了對 1895 年被日本「不公平地奪取」的中國主權的恢復，使台灣毫無疑問地成為中國領土。中華人民共和國的言論將任何對其控制的抵抗都歸結為非法的外國干涉，阻礙中國收復自己領土的正當權利，並將美國視為阻止解決這一「中國內政」的主要外部行為者。

This interpretation, however, is not supported by international law. The October 25, 1945 surrender ceremony initiated military occupation of Taiwan under international humanitarian law (specifically, Article 42 of the 1907 Hague Regulations), but military occupation does not transfer sovereignty—these are distinct legal concepts that cannot be conflated. Sovereignty over Taiwan remained with Japan from 1895 until the San Francisco Peace Treaty came into effect on April 28, 1952. Article 2(b) of that treaty required Japan to "renounce all right, title and claim to Formosa and the Pescadores," but critically, no receiving country was specified. This created a legal status of "undetermined sovereignty" rather than automatic reversion to Chinese control.

然而，這種解釋並不受國際法支持。1945年10月25日的投降儀式根據國際人道法（具體而言，是1907年《海牙公約》第42條）開始了對台灣的軍事佔領，但軍事佔領並不移轉主權——這是不能混為一談的不同法律概念。台灣的主權從1895年到1952年4月28日《舊金山和平條約》生效期間一直歸屬日本。該條約第2條(b)款要求日本「放棄對福爾摩沙及澎湖列島之一切權利、權利名義與要求」，但關鍵的是，沒有指定接收國。這造成了「主權未定」的法律地位，而非自動回歸中國控制。

Under international law governing military occupation and treaty interpretation, the United States, as the principal occupying power confirmed by the San Francisco Peace Treaty framework, holds Taiwan as trustee with sovereignty remaining undetermined pending final disposition through proper legal processes—potentially including the free choice of Taiwan's inhabitants. The Three Joint Communiqués, as political statements negotiated between the United States and the PRC, did not and could not resolve this fundamental question of international law. Political communiqués between two governments cannot override treaty obligations or establish sovereignty over territory whose legal status is governed by multilateral peace treaties and customary international law.

根據管轄軍事佔領和條約解釋的國際法，美國作為《舊金山和平條約》框架確認的主要佔領國，作為受託人持有台灣，其主權仍未確定，有待通過適當的法律程序——可能包括台灣居民的自由選擇——進行最終處置。三個聯合公報作為美國與中華人民共和國之間談判的政治聲明，過去沒有、現在也不能解決這一國際法的基本問題。兩個政府之間的政治公報不能凌駕於條約義務之上，也不能確立對其法律地位受多邊和平條約和習慣國際法管轄的領土的主權。

Thus, there exists a profound disconnect between the PRC's claimed legal basis for asserting sovereignty over Taiwan (the 1945 surrender) and the actual legal framework established by the San Francisco Peace Treaty (undetermined sovereignty held in trust). The Three Joint Communiqués operated within a political framework that assumed Chinese sovereignty over Taiwan, but this assumption was never legally established and in fact is a violation of China's obligations under the 1907 Hague Regulations and the 1949 Fourth Geneva Convention. Any legitimate resolution of Taiwan's status must address this foundational legal question rather than relying on political statements that side-stepped it.

因此，中華人民共和國聲稱對台灣擁有主權的法律依據（1945年投降）與《舊金山和平條約》建立的實際法律框架（以信託方式持有的未定主權）之間存在著深刻的脫節。三個聯合公報在假定中國對台灣擁有主權的政治框架內運作，但這一假設從未在法律上得到確立，而實際上違反了中國根據1907年《海牙公約》和1949年《第四日內瓦公約》所承擔的義務。任何對台灣地位的合法解決都必須處理這一基礎性的法律問題，而不是依賴迴避這一問題的政治聲明。

U.S. Insular Law Considerations on the Origin and Classification of “Aliens”

美國「列島法」針對外國人（外僑）來源與分類之分析

地區		美屬 列島	舉例	原居住 人口	主權持有者	美國法律下，現在或歷史 上，被歸類為外國人（外僑）	另一種稱呼	有資格持「美國國民非公民」 護照或類似證件之相關日期
1	國外	否	法國、波蘭、希臘、摩洛哥、 坦尚尼亞……等	有	各該國	外僑（第一類）	——	—— * ^{註一}
2A	國內領土 (國內國)* ^{註二}	是	波多黎各 (1899年→現在) 關島 (1899年→現在)	有	美國	外僑（第二類）	波多黎各島民 island citizen of the Puerto Rico cession 關島島民 Island citizen of the Guam cession	1899年04月11日→ 1917年03月02日 * ^{註二}
2B	國內領土	是	中途島 (1867年→現在) 威克島 (1897年→現在)	無	美國	N/A	——	1899年04月11日→ 1950年08月01日 * ^{註二}
3	暫時於美國統 治權下之外國 領土* ^{註三}	是	古巴 (1899.04.11→1902.05.20)	有	美國	外僑（第三類）	古巴島民 island citizen of the Cuba cession 台灣島民 Island citizen of the Taiwan cession 台灣關係法外僑 TRA alien	1899年04月11日→ 1902年05月20日 1952年04月28日→ 現在
4	美國租賃之外 國領土	否	古巴 Guantanamo 灣 (1903.02→現在)	無	古巴	N/A	——	1979年01月01日→ 現在 * ^{註四}

This chart extrapolates the concept of having “eligibility” to carry some type of U.S. passport back to earlier eras, even though most persons did not carry passports before the 1950's. The special circumstances of (1) trust territories, or (2) Indian reservations in the fifty states may overlap with insular law to some extent, but are not considered. Foreign Territory held by U.S. military forces under belligerent occupation (without any territorial cession) may be said to be under the jurisdiction and administrative control of the USA, but is not “insular” and hence is not considered here either.

U.S. Insular Law Considerations on the Origin and Classification of “Aliens”

美國「列島法」針對外國人（外僑）來源與分類之分析

本圖表將擁有某種美國護照「資格」的概念外推至更早的時代，儘管在 1950 年代之前大多數人並未持有護照。(1) 託管領土或 (2) 五十州內印第安保留區的特殊情況可能在某種程度上與列島法重疊，但不在此考慮範圍內。由美國軍事力量在交戰佔領下持有的外國領土(未進行任何領土割讓)可以說是處於美國的管轄權和行政管理之下，但並非「美國列島領土」，因此也不在此考慮範圍內。

[Note 1]: A person who is a dual citizen of his/her home country and the USA would of course be qualified to carry a U.S. passport.

【註一】：身為其母國與美國雙重國籍的人士，當然有資格持有美國護照。

[Note 2]: The terminology of “domestic country” and “island citizen” comes from the ruling in *Gonzales v. Williams*, 192 U.S. 1 (1904).

【註二】：「國內國」（又譯「國中國」）與「島嶼公民」的術語來自 *Gonzales v. Williams*, 192 U.S. 1 (1904) 案的判決。

[Note 3]: Cuba and Taiwan were both “limbo cessions” with the USA as principal occupying power and qualify as U.S. insular areas. U.S. Insular Law applies to Taiwan and Cuba because they are “inside” the principle of *cession by conquest* which was confirmed by *cession by treaty*. In *DeLima v. Bidwell* 182 U.S. 1 (1901), while recognizing that Cuba was foreign territory, it was held that ‘Cuba is under the dominion of the United States.’

【註三】：古巴和台灣都是「懸空割讓地」，美國為主要佔領權國，並符合美國列島地區的條件。美國列島法適用於台灣和古巴，因為其處於征服割讓原則「之內」，該原則已由條約割讓所確認。在 *DeLima v. Bidwell* 182 U.S. 1 (1901) 案中，儘管承認古巴為外國領土，但判決認為「古巴處於美國的支配之下」。

[Note 4]: There are no Articles or clauses in the SFPT or the TRA which can be interpreted to recognize the Republic of China as the legal government of Taiwan. In accordance with the One China Policy of the United States, no paperwork issued by ROC officials which can be reasonably expected to be inspected or viewed by U.S. officials should include “Republic of China” markings.

【註四】：《舊金山和平條約》或《台灣關係法》中，並無任何條款或條文可被解釋為承認中華民國為台灣之合法政府。依據美國的一個中國政策，凡由中華民國官員所簽發、可合理預期將受美國官員檢查或查看之文件，均不得包含任何自我標示為「中國」或「CHINA」之標記。

[Note 5]: The people of Puerto Rico were collectively naturalized as U.S. citizens in March 1917. The people of Guam were collectively naturalized as U.S. citizens in August 1950.

【註五】：波多黎各人民於 1917 年 03 月集體歸化為美國公民。關島人民於 1950 年 08 月集體歸化為美國公民。

[Note 6]: In the Insular Cases (beginning 1901) the U.S. Supreme Court held that even without any action by the U.S. Congress, “fundamental rights” under the US Constitution apply in all unincorporated territories. Among others, so-called “fundamental rights” include life, liberty, property, and due process of law under the Fifth Amendment.

U.S. Insular Law Considerations on the Origin and Classification of “Aliens”

美國「列島法」針對外國人（外僑）來源與分類之分析

According to the precedent in *Kent v. Dulles*, 357 U.S. 116 (1958), and subsequent INS, USCIS and DHS interpretations, the right to travel is a part of the “liberty” of which a citizen, or other person owing allegiance to the United States (or, if in occupied territory, at minimum owing “obedience” to the United States), cannot be deprived without due process of law under the Fifth Amendment. The right to travel also includes the right to obtain a passport. Hence, the Taiwanese are entitled to carry U.S. national non-citizen passports or something similar*—such as the travel documents (certificates of identity) issued in the Ryukyu Islands 1952 to 1972.

【註六】：在列島系列案例（始於 1901 年）中，美國最高法院裁定，即使美國國會未採取任何行動，美國憲法下的「基本權利」適用於所有未合併領土。其中，所謂的「基本權利」包括第五修正案下的生命、自由、財產及正當法律程序。根據 *Kent v. Dulles*, 357 U.S. 116 (1958) 案的判例先例，以及其後的移民歸化局、美國公民及移民服務局和國土安全部詮釋，旅行權是「自由」的一部分，而公民或其他對美國負有有效忠義務的人（或者，如果處於被佔領領土，至少對美國負有「服從」義務），在未經第五修正案下的正當法律程序之前，不得被剝奪此項權利。旅行權也包括取得護照的權利。因此，台灣人有權持有美國國民非公民護照*或類似證件—例如 1952 年至 1972 年間在琉球群島簽發的旅行證件（即旅行證明書）。

【Note 7】: The San Francisco Peace Treaty (SFPT) came into effect in 1952, and in Article 2(b) Japan renounced the sovereignty of Taiwan. The Taiwan Relations Act (TRA) came into effect in early 1979, and is a domestic law of the United States. However, there is no mandate under either the SFPT or the TRA for the Republic of China's Ministry of Foreign Affairs to issue passports to native Taiwanese people, in the areas of Formosa and the Pescadores. As defined in INA 101(a)(30), the ROC Ministry of Foreign Affairs cannot be construed as the “competent authority” for issuing passports to these persons. Hence, it can be maintained that under U.S. law the Taiwan governing authorities are counterfeiting “Republic of China passports.” As the principal occupying power of the SFPT, it is the USA which, through its Dept. of State, is the “competent authority” for issuing ID documentation to native Taiwanese people under 8 USC 1101 (a)(30).

【註七】：《舊金山和平條約》(SFPT)於 1952 年生效，日本在第 2 條(b)款中放棄台灣的主權。《台灣關係法》(TRA)於 1979 年初生效，屬於美國國內法。然而，無論是 SFPT 或 TRA，均未授權中華民國外交部為福爾摩沙及澎湖群島地區的本土台灣人簽發護照。根據 INA 第 101 條(a)(30)款的定義，中華民國外交部不能被解釋為對這些人士簽發護照的「主管機關」。因此，可以主張依據美國法律，台灣治理當局正在偽造「中華民國護照」。作為 SFT 的主要佔領權國，美國才是透過其國務院，依據《美國法典》第 8 編第 1101 條(a)(30)款，為本地台灣人簽發身份證明文件的「主管機關」。

*Although strong legal arguments support the conclusion that the SFPT left Taiwan under U.S. military government jurisdiction, the United States' sovereign immunity has frustrated Taiwan human rights groups' efforts to obtain U.S.-issued travel documents through litigation. U.S. law does allow lawsuits claiming deprivation of “U.S. national non-citizen” status—comparable to the status held by Filipinos after the Philippines was ceded to the United States in 1899. Several lawsuits have proceeded on this basis in U.S. courts without achieving meaningful results. Separately, decades of petitions asserting that neither the SFPT nor the Taiwan Relations Act provides legal mandate for the Republic of China's Ministry of Foreign Affairs to issue passports to native Taiwanese persons in Formosa and the Pescadores have been ignored by U.S. Executive Branch agencies.儘管有強有力的法律論據支持《舊金山和平條約》將台灣置於美國軍事政府管轄之下的結論，但美國的主權豁免權挫敗了台灣人權團體通過訴訟取得美國簽發旅行證件的努力。美國法律確實允許以被剝奪「美國國民非公民」身份為由提起訴訟——這種身份與 1899 年菲律賓割讓給美國後菲律賓人所持有的身份相當。數起訴訟已基於此理由在美國法院進行，但未取得任何有意義的結果。另外，數十年來關於《舊金山和平條約》和《台灣關係法》均未授權中華民國外交部向福爾摩沙及澎湖列島的本地台灣人簽發護照的請願，一直被美國行政部門機構所忽視。

N/A is used to indicate “Not Applicable.”

N/A 用於表示「不適用」或「無相關聯性」。