

Lecture 13 主權國家的道德正當性

(A) 概論

雖然「主權」(sovereignty)一詞的意義在歷史上數度改變，但是此詞仍有一個核心意義：「在某領土上的最高權威」(supreme authority within a territory)。

「主權」是現代用以理解「政治權威」(political authority)的一個概念。「主權」落實在「國家」這樣的「政治機構」(political institution)當中。

(B) 「主權」概念在歷史發展上的兩大運動風潮

第一個風潮是「主權國家體系的發展」，於1648年的「西發利亞和約」(The Peace of Westphalia)中達到最高點；同時，「主權」概念透過馬基維里 (Niccolo Machiavelli, 1469-1527)、路德 (Martin Luther, 1483-1546; 德國神學家，推行宗教改革)、布丹(Jean Bodin, 1530-1596; 法國法學與政治哲學家，被認為是現代主權概念的創始者)、霍布斯 (Thomas Hobbes, 1588-1679) 的闡述而確定下來。

第二個風潮是從第二次世界大戰之後、經過歐洲統合、與增加與強化保護人權之法律與實際作法、而往「對主權國家之主權加以限制」的方向發展；這類政治思想主要可在馬里旦 (Jacques Maritain, 1882-1973; 法國天主教哲學家與政治思想家) 與朱凡內(Bertrand de Jouvenel, 1903- 1987; 法國哲學家與政治經濟學家) 對「主權國家」概念之批評的著作中看見。

(C) 「主權」：在某塊領土上的最高權威(supreme authority within a territory)

根據中古史學家Ernest Kantorowicz的描述，「政治權威」的觀念在中世紀經歷了一個意義深長的轉變，「基督之驅體」的觀念分化成兩個觀念，一個是*corpus naturale* (祭壇上被神聖化的主體)，另一個是*corpus mysticum* (教會之社會團體、以及伴隨的行政管理結構)；後者後來被轉移到政治體制之上。

Kantorowicz接著描述說，在中世紀晚期出現了「國王的兩個身體」的觀念，雖然國王的自然的身體在他去世之後會隨之朽壞，但是國王也被認為擁有一個持續存在的、超自然的、不會毀壞的身體，這個身體代表政治團體之尊嚴與公義。後者轉化為政治上的「主權」的概念。雖然原本是國王擁有主權，但是後來擁有主權者包括有：透過憲法來統治的人民全體(the people ruling through a constitution)、民族(nations)、共產黨(the Communist Party)、獨裁者、軍事政體(juntas)、以及神權政體(theocracies)。

對「主權」的此一核心定義略作說明：

(1) 主權的持有者擁有權威，也就是「命令與指揮的權利、以及命令與指揮被服從的權利」；這裡的「權利」(right) 一詞有「正當性；合法性」的意含。

主權的持有者是從一些彼此互相認可的「正當性」來源來取得上述的權威；

例如，自然法、君權神授、王位繼承法、憲法、甚至是國際法；在當代，主權的來源是法律。

(2)主權不只是一種權威，而是最高的權威 (supreme authority)；這種最高的權威使得美國憲法的位階高於紐約州州憲法、警察局長、以及公司營運者等的權威。這種「最高權威」的概念是相當現代的觀念；在中世紀的歐洲，有很多種根據法律取得權威的方式，例如封建法規、教會法規，但是所取得的權威很少是最高的權威；中世紀的教皇(popes)、皇帝(emperors)、國王、主教、貴族等所取得的權威都不是這種最高的權威。

(3)主權的其中一個必要要素是「領土權」(territoriality)；「領土權」畫出一個地理疆域，作為主權的行使範圍，不論種族認同或其它認同上的差異，任何住在這個疆域內的居民就是被統治者。

在歷史上有很多種結合起一群人成為政治社群的方式，例如：家族血緣、宗教、部落、封建制度；居無定所的流浪部落就完全以跟領土無關的方式來建立政治社群。但是在當代，主權國家是最為主要的組織起政治社群的方式。

(D)對「主權」的進一步界定與區分

(1)誰可擁有主權？

在歷史上，持有主權者有國王、獨裁者、根據憲法統治的人民等等。早期的學者布丹(Jean Bodin)與霍布斯(Thomas Hobbes)認為主權的持有者必須是單一個人 (a single individual)，而且認為「持有主權者高於法律」；但後來的思想家們有不同的意見，設想了新的可能性，但大致上同意於這些原則。

(2)「絕對/非絕對」之分：主權可以是絕對的(absolute)、或非絕對的。但是我們可能會問：如果主權是最高的，如何可能不是絕對的？

這裡的「絕對/非絕對」之分是就「主權所及之事務的範圍」來說的。

布丹(Bodin)與霍布斯(Hobbes)將主權設想為「對於某領土內的所有事務皆有無條件的最高權威」。

但是有這樣的可能性：主權在某些事務上有最高權威，但在其它事務上則沒有最高權威。例如，歐盟(European Union)的許多成員國在國防事務上有最高權威，但是在貨幣政策、貿易政策、及許多社會福利政策上必須根據歐盟的法律與其它成員國合作治理。

「絕對的主權」是流行於當代之「主權」概念的本質；但在二次世界大戰之後，有許多的努力放在推動對主權國家的絕對主權做出限制。

(3)「對內/對外」之分：主權除了行使於一個地理疆域之內(「內在主權」)，也對外人做出限制；外人不可以干涉主權行使範圍之內的事務，這是「外在主權」(external sovereignty)。

在1648年的西發利亞和約(The Peace of Westphalia)之後，國家被認為是「外

在主權」的主要持有者，干涉其它國家的主權統治事務變成是不正當的。在國際法中，「主權」概念最常指稱「外在主權」。學者Alan James將「外在主權」設想為「憲政上的獨立性」：國家之基本特權免受外來之影響。

「外在主權」依賴於外人的認可才算擁有。也正是「外在主權」建立起國際關係中的基本架構—即「無政府狀態」(anarchy)。這是因為主權國家之上缺乏一個比主權更高的權威。

(E)主權國家的興起

主權國家之興起的歷史有兩個階段，一個是歐洲的主權國家的興起；另一個是全球主權國家的興起。

在1648年的西發利亞條約簽定之後，歐洲的政治場域完成了從中世紀到主權國家的過渡階段。

在西元1300前左右，英國與法國看來很像主權國家，它們的國王在他們的統治疆域中擁有最高的權威。但是在路德 (Martin Luther)於1517年領導宗教改革運動 (the Reformation)時，歐洲的政治情況距離西發利亞條約簽定時的政治情況仍有很遙遠的距離。

羅馬天主教會企圖阻止路德教派的傳播，於1518年要求當時的神聖羅馬帝國皇帝 Maximilian I將路德送到羅馬受審，但皇帝拒絕了。

西班牙的查理五世統一了卡斯提爾王國、亞拉岡王國、以及尼德蘭(the Netherlands)，並且於1519年繼位為神聖羅馬帝國皇帝，有權統治日耳曼諸邦國，但查理五世並不是一個主權的持有者，各邦國對其內部事務的處理不是查理五世能夠干涉的。

日耳曼各邦國紛紛加入路德教派陣營，決定對查理五世作戰，查理五世戰敗，後來在1555年締結奧格斯堡宗教和約 (Religious Peace of Augsburg)，此和約規定：日耳曼各邦君主可以在天主教與路德新教之間任擇其一，邦內人民必須隨之改變信仰，此原則稱為「教隨國立」原則。但是各邦國內部意見的不一致導致戰爭頻仍，最終造成「三十年戰爭」，直到1648年神聖羅馬帝國戰敗、簽定西發利亞和約。在兩個面向上，主權國家的體制獲得確立，第一、「國家」成為歐洲唯一具有實質權威的政治形式，其權威不再被神聖羅馬帝國所挑戰，羅馬天主教會的權力也無法撼動「國家」的政治體制；第二、宗教事務由各國的君主所管轄，外國勢力不能再以戰爭等手段企圖影響他國的宗教事務，這種模式最後成為國際關係中的基本規範。

在接下來的三個世紀，主權國家體制在歐洲佔優勢、並散播到全世界，最終在二十世紀中葉諸歐洲殖民帝國的衰落上達到高峰，國家體制變成了全球政治場域上的唯一形式。從1945到1989年，有超過一百個新國家成立；蘇聯崩解時，約有二十個新國家成立。

(F) 「限制國家主權」的理由與運動

「主權」的概念在開始發展時就已經遭受到許多政治思想家的反對；但是，在The Holocaust (指稱「納粹在二次大戰進行大屠殺的事件」)之後，法律與制度上對主權進行實質限制的措施開始出現，例如紐倫堡大審。因為「主權國家的統治者在絕對主權的保護傘下對境內人民進行殘酷與不正義之對待、而可豁免於制裁」的現象不是想像中的虛構，而是不斷在世界上出現的血淋淋的、進行當中的事實。

(1)1948年眾多國家簽署的「世界人權宣言」(The Universal Declaration of Human Rights)中列出超過三十種的個人人權；但是這個宣言沒有法律效力、也並未附帶罰則，所以並未真正限制國家的主權。之後有很多人權條約為世界各國所簽署，但都未對國家主權構成限制。只有附帶有軍事制約與實質法律審判程序的人權條約才真正能夠對國家主權構成限制。

聯合國或其它國際性組織(例如北大西洋公約組織(NATO)) 在1990年代認可(背書)對主權國家進行軍事行動，過去這樣的行動被認為是不正當的；這些軍事行動並非冷戰時期(Cold War)所進行的那些維持和平(peace-keeping)的軍事行動，而是未徵得當事國同意即進行的軍事行動，包括在伊拉克(Iraq)、前南斯拉夫(the former Yugoslavia)、波士尼亞(Bosnia)、科索沃(Kosovo)、索馬利亞(Somalia)、盧安達(Rwanda)、海地(Haiti)、柬埔寨(Cambodia)、賴比瑞亞(Liberia)等地。雖然有些行動的合法性與執行成效有所爭議，但這種作法應該會持續為各個國際組織所採用。

(2)歐洲在二次大戰後的統合事實上也是在回應the Holocaust；許多歐洲的政治領袖認為這悲劇或多或少是導因於主權國家擁有絕對主權。在歷史上，最堅定支持歐洲統合的人是天主教基督民主黨人(Catholic Christian Democratic parties)，它們的理想起源於中古的基督教王國，在這樣的王國中，沒有統治者擁有絕對的主權，所有統治者皆必須遵守一組普遍適用的價值。

歐洲的統合開始於1950年，當時有六個國家在簽定巴黎條約之後組成歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community)，這六國派代表組成一個負責決策的理事會、以及負責執行決策的永久性的官僚組織，管理煤鋼工業。

此一模式在1957年的羅馬條約中進一步推廣到其它經濟事項，成立歐洲經濟共同體。1991年馬斯垂克條約，成立歐盟。歐洲法庭、歐洲部長理事會、以及直接選舉產生的歐洲議會也跟著設立。隨著一次次的擴大規模，至2007年歐盟的會員國有27國。歐盟的會員國不再是擁有絕對主權的主權國家，許多歐盟的核心國家更考慮要整合彼此的國防武力。

「歐盟公民」(EU citizenship)的觀念也得到落實，成員國的公民可以在任一成員國中旅行與居住，並且有選舉權與被選舉權。

(G)對「絕對主權國家」概念的批評

朱凡內 (Bertrand de Jouvenel, 1903- 1987; 法國哲學家與政治經濟學家)：

他認為，主權是當代政治權威的一個重要特質，國家需要此特質來消除與平息國內的爭端、集合全國力量來防衛侵略者的襲擊。

但是當代的主權概念創造了一種高於法律的權力，此權力所下的命令之所以具有正當性，僅是因為那命令是這個權力所下的。主權可以下任何命令、制定任何法律，而可以完全毫無節制。

道德應該有獨立於主權的有效性；他懷疑憲法能夠有效地導正主權者的意志，他寄希望於公民們共享的道德觀能用以引導與限制主權的行使。

馬里旦(Jacques Maritain, 1882-1973; 法國天主教哲學家與政治思想家) 他認為「主權」的概念應該從政治哲學中給去除掉；布丹與霍布斯的錯誤之處在於認為人民是永久地(permanently) 將部份權力轉讓出來給一個外在對象 (例如統治君主)而形成一個永久性的政治權威—主權；主權變成了一個超越的客體，擁有至高與不可剝奪之統治人民的權利，而又獨立於人民；主權並未被看成是代表人民、未被看成需要對人民負責。

這種「主權」概念產生了三種不良後果：(i)「外在主權」概念使得真正意義下的國際法與世界國家 (a world state) 成為不可能；(ii)「內在主權」概念造成了中央集權主義的抬頭，而非多元主義的興盛；(iii)主權國家那種「最高權力」概念跟「負起責任」這種民主概念是互相對立的。

上述兩位學者對「主權」概念的批評在過去都曾被其他學者提出來；這些批評者主張以人權之名來限制國家的權力，主張外人有權以武力介入與阻止主權國家統治疆域內發生的種族屠殺等嚴重事件，並主張有權設置國際刑事法院等等。

(H)「國民主權」(popular sovereignty)理論

「主權」概念的另一個問題似乎是傾向於「土地決定住民的命運」，而不是「由住民來決定自己與居住之土地的命運」。

「國民主權」的主張可追溯至十七、十八世紀的社會契約論；霍布斯、洛克、盧梭(Rousseau)是社會契約論中最重要學者。「國民主權」的想法是：只有直接或間接得到人民同意的法律或規則才具有正當性；政治權力的最最終極來源是人民。落實而言，人民應享有制憲與修憲的權利，才算是符合「國民主權」的主張。

人民決定土地的命運

(節錄、非全文)

台灣的未來只有二千三百萬台灣人民才有權決定，這是台灣國家主權地位最堅實的基礎。幾百年來，主權理論經過多次的演變，隨著近代民主國家的出現，

「國民主權」理論已經成為當今國際社會所共同接受的典範。這也就是說，是「人民決定土地的命運」而不是「土地決定人民的命運」。

聯合國「公民與政治權利國際公約」第一條第一項就明白地宣示：「所有的人民都有自決的權利，憑著這一種權利，自由的決定他們的政治地位，自由的謀求經濟、社會與文化的發展。」所以，「住民自決」不但是二千三百萬台灣人民不容被剝奪與限制的基本人權，更是台灣國家主權地位最堅實的基礎。

過去台海兩岸的政府都以「開羅宣言」為依據，宣稱中國對台灣擁有主權，這不但符合歷史的事實，更否定並漠視過去半個多世紀以來，台灣人民為爭取自決與民主所做的努力與犧牲。

一九四三年十二月一日所發布的「開羅宣言」，沒有標示時間、日期，三位領袖—蔣介石、邱吉爾與羅斯福也沒有簽字，事後更沒有追認與授權，所以根本不是所謂的「聯合公報」，只是一紙非正式的新聞聲明，因此不具有國際法的效力。一九五五年二月一日，邱吉爾首相在英國國會接受質詢的時候，特別提到無法同意依照「開羅宣言」接受中國對台灣擁有主權這樣的說法，證明蔣介石、邱吉爾及羅斯福三人當年根本就沒有共識。

同時，就國際法而言，戰爭的結束有賴和約的締結，所有戰時發表的文件也必須以和約做成最終決定。「開羅宣言」及「波茨坦宣言」等等，都只是盟國基於戰爭勝利與軍事需要，片面發表的政策性聲明，台灣領土主權的歸屬仍然必須經和平條約的簽定才能確立。

戰後的「舊金山和約」不但有戰勝的同盟國參加，戰敗的日本也參與其中，因此「舊金山和約」的法律位階是遠高於其他文件，且於「舊金山和約」僅明定日本放棄對台灣及澎湖列島的一切權利、主權及領土要求，但未提及台灣的主權歸屬於任何國家。換句話說，就國際法的觀點，於一九五二年四月二十八日「舊金山和約」生效之前，台灣是被盟軍佔領的日本領土，之後台灣的法律地位並未明確歸屬於任何國家，而是依照「住民自決」的原則與「國民主權」的原理歸屬於二千三百萬的台灣人民。

一九八七年，也就是二十一年前，台灣解除了長達三十八年的軍事戒嚴；一九九二年完成國會全面改選、一九九六年總統首次直接民選、二零零四年台灣舉辦了第一次全國性的公民投票、二零零五年修憲，完成「公投入憲」、二零零六年「終統、廢統」，廢除了兩岸終極統一的主張；二零零八年一月及三月，台灣進行了第七屆立法委員及第四次總統的直接民選，並同時舉辦第二及第三次全國性的公民投票。台灣在民主化與本土化的過程，透過「人民的有效自決」，一個新而自由民主的主權國家於焉誕生。台灣已經是一個主權國家，台灣的國家主權屬於二千三百萬台灣人民，而台灣的未來，尤其是攸關國家主權獨立現狀的改變，只有二千三百萬台灣人民有權以公民投票的方式來決定。

(課程內容主要來自 Dan Philpott, "Sovereignty," *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.)