



# 台灣關係法的美國憲法問題

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

編按：本文轉載自陳隆志著，陳隆志、陳盧千壽譯，《美國、台灣、中國的關係：國際法與政策觀點》（*The U.S.- Taiwan- China Relationship in International Law and Policy*）（New York: Oxford University Press, 2016），第五章，（台北：台灣新世紀文教基金會，2018年5月），頁115-151。

## 壹、卡特總統的宣布

1978年12月15日晚上9點，卡特（Jimmy Carter）總統在白宮驚人地宣布，美國政府將於1979年1月1日與中華人民共和國建立正常化的關係，同時終止承認在台灣的中華民國。卡特總統說：「以下我將宣讀一份共同公報，中華人民共和國的領導人也同時在北京簽署此份公報。」<sup>1</sup>此即「美利堅合眾國和中華人民共和國關於建立外交關係的聯合公報」（又稱第二公報）。該公報聲明：

美利堅合眾國和中華人民共和國商定自1979年1月1日起互相承認並建立外交關係。

美利堅合眾國承認（recognize）中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府。在此範圍內，美國人民將同台灣人民保持文化、商務和其他非官方關係。

美利堅合眾國和中華人民共和國重申《上海公報》中雙方一致同意的各項原則，並再次強調：

雙方都希望減少國際軍事衝突的危險。

任何一方都不應該在亞洲太平洋地區以及世界上任何地區謀求霸權，每一方都反對任何其他國家或國家集團建立這種霸權的努力。

任何一方都不準備代表任何第三方進行談判，也不準備與對方達成針對其他國家的協議或諒解。

美利堅合眾國政府認知（acknowledge）中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分。

雙方認為，中美關係正常化不僅符合中國人民和美國人民的利益，而且有助於亞洲和世界的和平事業。

美利堅合眾國和中華人民共和國將於1979年3月1日互派大使並建立大使館。<sup>2</sup>

唸完了公報的內容之後，卡特總統解釋了幾個與中國關係正常化的原因。他認為，美中之間關係的正常化將有助於雙方人民長久關係的維繫，亦有利於所有人。此外美中關係的正常化不僅可促進亞洲的區域安全，連帶讓美國與中國還有與眾多中國人民有更密切的互動。至於台灣的命運，卡特總統表示說：

今晚我也有特別的訊息想要傳遞給台灣的人民。我已經將這些訊息傳遞給台灣的領導者——美國人民跟台灣人民一直以來維持緊密、親近、友善的關係，這種關係也將會繼續，這對於雙方人民而言對都很重要。

就如1972年尼克森（Richard Nixon）總統至中國進行歷史性訪問，他在《上海公報》中聲明持續關注台灣問題的和平解決且在美國與中華人民共和國關係正常化的過程中，不會危害台灣人民的福祉。美國人民仍然會經由非政府、非官方方式，持續保持目前與台灣的商業、文化、貿易，以及其他關係。世界上許多國家已經成功如此進行。<sup>3</sup>

卡特總統並且表示，他的官員們已經開始告知「我們的盟友、其他國家以及國會議員們關於兩國關係正常化的細節。」觀察仔細的觀眾會發現，卡特的言下之意是國會仍然未完全被告知此事。可以想像國會對於卡特總統作此宣布的驚訝程度，以及此一決定是由行政權單方面所做的。這麼說並不代表美國國會或人民並沒有準備甚至反對美國與中華人民共和國關係的正常化。早在1971年當季辛吉（Henry Kissinger）國務卿秘密出訪中國之後，兩國關係的正常化在華府就備受期待了。到了1979年，美中關係正常化在民主黨內已經成為一個可被接受的議題。兩黨的國會議員也都曾經公開支持在條件許可下，深化與中華人民共和國的關係。畢竟，誠如1967年尼克森在有名的《外交事務》（*Foreign Affairs*）撰文指出，美國不與一個人口稠密與地理位置如中國重要的國家建立關係，就外交與策略上來講是不智的。然而，對於卡特總統宣布的時機，以及美國突然背棄中華民國一事，仍然投下一顆震撼彈。記者科波爾（Ted Koppel）在ABC News晚間新聞報導中描述當時國會聽到卡特總統宣布的反應時表示，卡特總統的決定「是尼克森出訪中國後必然的後果，但是誰也沒有想到會來得這麼快。」<sup>4</sup>

卡特在電視上宣布與中國關係正常化之後發表書面聲明；中華人民共和國也發表了自己的聲明。兩份聲明反映了台灣問題在雙方協商過程中的重要性。然而，在美國的聲明中儘管提及許多與台灣建立非官方關係的細節，但對於台灣長遠的策略仍有很多模糊的空間。相較之下，中華人民共和國的立場很明顯地預期台灣與中國終將統一。美方的文件表示：

1979年1月1日，美國將通知台灣終止外交關係，並根據與中華民國間的《美利堅合眾國、中華民國共同防禦條約》（以下或簡稱《共同防禦條約》）終止該條約。



美國將在四個月內自台灣將其軍事人員撤離。

未來，美國人民與台灣人民將在沒有正式政府代表及外交關係的情況下，繼續維持商業、文化及其他關係。

行政部門將在法令上做出調整，確保貿易、文化與其他非政府關係得以在美中國關係正常化之後的新情勢下持續進行。

美國對於台灣人民將面對和平與繁榮的未來充滿信心。美國將持續關注台灣議題的和平解決，並期待台灣議題能由中國人自己和平解決。<sup>5</sup>

與美國相較，中方作出以下的聲明：

1979年1月1日，中華人民共和國與美利堅合眾國彼此承認並建立外交關係，結束長期以來的不正常關係。這對於中美關係而言是一項歷史性的事件。

眾所皆知，中華人民共和國是中國的唯一合法政府且台灣為中國的一部分。台灣問題是阻礙中美關係正常化的關鍵議題。此一兩國間的問題已藉由《上海公報》的精神以及雙方的努力所解決，使得兩國人民期待已久正常化的關係得以進行。台灣重回祖國懷抱及中國的統一純屬中國的內政問題。

在美國政府的邀請下，中華人民共和國副總理鄧小平將於1979年1月訪問美國，進一步提升兩國人民的友好關係及兩國政府的良好關係。<sup>6</sup>

美方的聲明反映了1978年底美國與中華人民共和國所達成的三項共識。第一，美國同意終止承認中華民國在台灣做為代表中國的合法政府。第二，美國同意終止1954年的《共同防禦條約》。值得注意的是，根據該條約第10條規定，美國在通知中華民國一年之後，該條約即終止。<sup>7</sup>美國政府透露，中華人民共和國一開始堅持美國應立即終止該條約，但這項提議被白宮拒絕。第三，美國將自台灣撤軍。儘管美方的聲明表示美國將與台灣維持非官方關係，該聲明並沒有提及對台灣的安全保證。尤有甚者，卡特表示他希望台灣問題將由海峽兩岸的中國人以和平的方式解決。對此，中華人民共和國同意不公開反對卡特的說法，儘管中方仍然頑固拒絕承諾排除動用武力的可能性，正如他們所說的台灣問題是內政的一部分。

中華人民共和國領導人對於美國在兩大公報內所做的讓步大做文章，表示對於美國所關切與所期待的，台灣問題是中國的內政問題已經獲得解決。值得注意的是，中美雙方的聲明代表各自國家對於協商結果的詮釋。從很多方面而言，這兩份聲明對於談判的細節確實涵蓋相當詳細，但就像以下章節將討論的，這些聲明既非正式文件，沒有雙方領導人的簽署，也不是正式的條約。這些聲明僅僅代表雙方對於美中關係的正常化以及對許多議題期待解決方式的不同詮釋。儘管兩份聲明觸及許多重要事項，仍然在許多重要事項上留白。實際上，兩份聲明之間的落差預告了兩國間未來的衝突，因為兩方都抓住了聲明的模糊性來為自己的利益做辯護。



中國時常指控美國背棄了他們雙方共同的約定——假設該約定確實存在。卡特總統九點在電視上公開宣布之後，在晚上九點半召開記者會。在記者會中，他提及此項決定是「國際外交中一個期待已久的發展」，也理解部分國會議員對於美國終止與中華民國《共同防禦條約》的憂慮，以及對於如何維持與台灣人民在文化、商業，以及其他非正式關係的可行性。<sup>8</sup>卡特又說，他瞭解部分的國會議員會比較希望維持現狀，但他認為絕大部分國會議員所擔心的問題，在他即將提送國會的法案中都會有所處理。當記者問到卡特對於台灣方面的反應有何預期時，卡特回答表示：「我很懷疑在台灣會有很多人對此感到開心」。但他向記者保證，他「會盡一切力量在美國與中華人民共和國的關係中，將不損及台灣人民的福祉視為優先事項。」

卡特說的沒錯，這項消息在台灣不受歡迎。美國取消承認中華民國，以及伴隨而來的《共同防禦條約》的終止，是美國在歷史上第一次取消承認它的盟友。更讓台北感到受辱的是，白宮單方面秘密進行，事前均未向媒體、國會議員與中華民國領導人透露。報導指出，當時美國駐中華民國大使安克志（Leonard Unger）在台北出席一場酒會突然被叫到一旁接聽國務院的電話，國務院官員才告知卡特總統將立即宣布取消對中華民國的承認。於是安克志大使想辦法透過關係請人叫醒蔣經國總統，在卡特電視宣布之前，親自向蔣傳達了這項消息。<sup>9</sup>

### 一、美國與中華人民共和國外交關係的談判歷史

從卡特總統對蔣經國總統傳達此項消息的方式很明顯地可以看出，美國並沒有很在意中華民國的看法。事實上，後來的報導顯示，卡特總統堅持在無預警的情況下宣布此一消息，以防止中華民國在美國的遊說力量說服國會協助拖延對中華人民共和國的承認。不管卡特這項行為背後的政治算計如何，美國此舉反映了美國將台灣視為絆腳石，甚至只是它在與中華人民共和國談判中的一個棋子。不管如何，在卡特總統宣布之後，我們不難理解很多國會議員及美國大眾開始懷疑卡特總統對於台灣安全的重視程度。

1978年9月，美國國會預期到白宮的意圖，乃在同年通過與中華民國《共同防禦條約》相關的「道爾—史東修正案」（Dole-Stone Amendment），附加在《國際安全援助法案》（International Security Assistance Act）中，並經卡特總統簽署成為法律。國會透過該增修法案表示「行政部門任何改變影響1954年《共同防禦條約》政策的持續，皆須與國會進行協商」。<sup>10</sup>卡特總統不僅忽略沒有事前與國會就此事協商，在決定過程中甚至拒絕告知國會此事。只有極少數的人，像蔣經國，在卡特公開宣布前幾小時得知此事。亞利桑那州的參議員德孔西尼（Dennis DeConcini）透露，僅有參議院外交委員會（Senate Foreign Relations Committee）的參議員及部分國會議員「在卡特宣布的三個小時前接到總統電話，我們被通知而不是被諮詢總統的決定。」<sup>11</sup>

卡特不能完全因此而受到責怪。他的行事風格僅是代表行政部門在1970年代初期與中華人民共和國談判時的作風。尼克森總統在1972年訪問中國時，宣稱此次出訪將提供



一個討論兩國關係正常化的機會。<sup>12</sup>儘管這是一個眾所皆知的目標，尼克森的團隊仍然在高度保密下進行談判，有些時候白宮甚至不讓國務院參與，造成行政部門內部的紛爭。1974年到1977年福特（Gerald Ford）總統執政期間，這個狀況並沒有改變多少。<sup>13</sup>等到1977年卡特總統就職時，或許看到機會很渺茫或需要透明化進行，乃下定決心完成前任者開始的任務。

政府內有一部分的人認為，國會想要規範總統的外交權力是國會越權的表現。<sup>14</sup>從行政權的角度而言，國會要求在美中關係正常化的談判中占有一席之地是超越了它的憲法本份。憲法的起草者之所以將外交關係的責任交給行政權，就是要讓總統自主地進行敏感的外交談判。美中關係正常化的談判過程交由國會監督，則將妨礙白宮與中華人民共和國在許多敏感議題上的交涉能力。尤有甚者，政府內有些人認為國會對於美中關係正常化的戲劇性反應，國會希望擴張權力，並不是因為反對該項政策，而是在不受歡迎的越戰與水門醜聞事件造成尼克森總統下台發生之後。

1978年下半年，卡特認為美國已經從中華人民共和國之處得到夠多的讓步，可以在不損及美國利益的情況下，進行兩國關係的正常化。對於美國而言，與中華人民共和國關係正常化的重要目標就是，創造一個可以制衡蘇聯的重要力量。蘇聯與中國連接的疆界長達兩千六百五十英里。蘇聯與中國雙方在1970年代因為意識形態鬥爭而分裂，提供美國一個與中華人民共和國建立策略聯盟的絕佳機會，支持者認為，此一策略聯盟有助於維持亞洲區域安定，阻止蘇聯的擴張。<sup>15</sup>對於中華人民共和國而言，與工業化的西方國家建立穩定的關係，對於在文化大革命之後與後毛澤東時代，促進中國經濟現代化極為重要。

美中關係正常化的第一個里程碑是1972年發布的《上海公報》，美國在《上海公報》中不但認知（acknowledge）中國對於「世界上只有一個中國，以及台灣是中國的一部分」的看法；而且，美國也同意逐步從台灣撤軍。美國的這些動作讓中國願意繼續進行談判。季辛吉甚至在1973年提議，美國可以採用「日本模式」（Japanese formula）來正常化兩國的關係。<sup>16</sup>在此，所謂的「日本模式」是指日本在1972年正式承認中華人民共和國，並且繼續維持與台灣的非官方關係。1973年4月20日美國國會通過S.1315號決議，支持美國與中國建立準外交關係，並提供中華人民共和國駐美國的聯絡辦事處享有外交特權與豁免權。

如果尼克森還在位的話，美國與中國很有可能在他任內就已經建立外交關係，不過1970年代初期的政治氣氛，兩國關係的建立很難說會採取什麼模式。中國除了堅持美國自台灣撤軍之外，也堅持美國立即終止與中華民國的《共同防禦條約》。根據內部消息指出，尼克森總統有意接受上述條件，以換取中華人民共和國和平解決台灣問題的承諾。福特總統在1974年接任後，有意繼續此項談判。但是，中華人民共和國採取強硬姿勢，使談判破局無法繼續。中華人民共和國再次強調談判的三大要件：取消承認中華民

國政府，終止美國與中華民國的《共同防禦條約》，以及美國自台灣撤軍。中國拒絕放棄對台灣使用武力。

卡特的國務卿范錫（Cyrus Vance）再三向中方表明美國對於台灣的立場。但中方堅持他們的三項條件。<sup>17</sup>白宮原則上已經準備略微修改後，接受中方的三項條件。美國願意取消對中華民國的承認，畢竟國際情勢已經不容許承認在台灣的政府繼續虛構代表全中國。美國自台灣撤軍也是一項可以接受的條件，因為韓戰之後，美國在太平洋的軍力部署已經做了很大的調整，而依美國軍事策略，維持在台灣駐軍已經不再需要。然而，卡特不願意終止美國與中華民國的《共同防禦條約》，改為強調該條約期滿後自然會失效。

卡特的主要目標是在實現與中國關係的正常化，同時也保護美國在台灣的利益以及確保台灣的安全。因此，美國將像日本與其他國家一樣，取消承認中華民國政府之後，繼續與台灣保持商業、文化及其他非官方的關係。同時，美國持續軍售防禦性武器給台灣，以阻止其他國家（特別是中國）對台灣的武力威脅。最後，美國強調，中華人民共和國須採取和平手段解決台海問題。

1978年初，中國方面表示，他們無法接受美國單方面聲稱支持台灣的安全，也無法接受美國繼續對台軍售。然而，1978年底，中國政府表達妥協解決問題的意願，談判加速進行。美方立場軟化，國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）表達「希望」（hope），而不是「要求」（demand）台灣問題和平解決的態度，並授權美國駐中華人民共和國聯絡辦公室主任伍德科克（Leonard Woodcock）與中國展開關係正常化的談判事宜。<sup>18</sup>中國方面再次強調台灣問題是中國內政問題，中國可使用武力解決的立場。然而在同年12月，中國副總理鄧小平<sup>19</sup>表示，中國政府會「考慮」（take note）卡特總統的建議——中國政府默認美方的要求，不過中國政府並沒有明確接受。<sup>20</sup>對此，克里斯多福（Warren Christopher）國務卿後來在參議院表示「根據國際法，一方發表聲明時另一方同意，而不駁斥表達反對，對於雙方而言有重大意義。」<sup>21</sup>中方的談判代表不僅同意，美國可根據中華民國與美國的《共同防禦條約》第10條的規定終止該條約——亦即在美國通知中華民國一年後自動失效，而非立即失效。同時，中華人民共和國也接受美國不承認台灣政府之後，將繼續軍售台灣防禦性武器的事實。

## 貳、台灣關係法的制訂

卡特總統在他的書面聲明中承諾，將「調整美國法令以維持與台灣之間的商業、文化及其他非政府關係」。他採取的第一個動作是在1978年12月30日發給行政部門一份備忘錄，指示相關單位如何處理與「台灣人民」的關係。<sup>22</sup>該份備忘錄指示行政部門彷彿將台灣視為外國，繼續維持與台灣的關係，相關的法律及命令也將繼續適用於台灣。不同之處，該份備忘錄確立美國與台灣的關係將交由非官方機構（即後來的「美國在台協



會」)來貫徹計畫、合約與其他關係。事實上,該份備忘錄忽視取消承認中華民國的後果,但給予國會時間制定如何與台灣維持非官方關係的法案。<sup>23</sup>

1979年1月29日,白宮向國會提交了一份「台灣授權法案」(Taiwan Enabling Act),做為與台灣維持非官方關係的法律基礎。國會對該法案並不滿意。就像紐約州的眾議員沃爾夫(Lester Wolff)後來說的「我們對卡特的版本並不滿意,因為該份聲明不足以符合不願意屈服於共產統治之下的台灣人民的需求」。<sup>24</sup>於是,沃爾夫與加州的參議員克蘭斯頓(Alan Cranston),還有其他國會議員,共同草擬了《台灣關係法》。

在美國民意的力挺下,這些支持台灣的國會議員希望美國政府提供台灣更多的支持。1978年的一項民調資料顯示,三分之二的美國人不希望美國取消對中華民國的承認,同時希望美國繼續與中華民國維持《共同防禦條約》。<sup>25</sup>1979年1月,在美國與中華人民共和國關係正常化的決定公布之後,將近50%的美國人認為,如果承認中華人民共和國將會危及台灣的安全,他們反對承認中華人民共和國。<sup>26</sup>美國人民以及國會議員對此項決定的不滿,不只是因為卡特政府在處理與中華人民共和國一事上對台灣的不公平處置。先不談究竟中國的合法政府應由台灣海峽兩岸哪一方代表,許多觀察家擔憂卡特總統突然背棄中華民國的作為,將對美國的其他盟友釋放錯誤的訊息,尤其在美國自越南撤軍之後,對美國可能背棄盟友的擔憂更加強烈。

台灣人民對於卡特政府宣布斷交消息之後的不滿,在副國務卿克里斯多福(Warren Christopher)於1978年12月27日訪台時表露無遺。不受約束的群眾包圍克里斯多福的車隊並投擲雞蛋,還將特使座車的車窗打破。中華民國政府外交官員深感被美國突然背棄的侮辱,一開始並不願意與美國洽談非官方的合作事宜。直到,白宮在1979年1月底最後通牒,要求台北在同年2月10日以前達成非官方關係的協議,否則,將全面中斷美國與中華民國的關係。<sup>27</sup>

在美國國內,卡特政府設定1979年3月11日為國會通過《台灣授權法案》的截止日。有些國會議員對於總統期待國會僅僅四週期限之內舉辦公聽會、辯論法案細節以及通過法案感到不滿。在此同時,卡特政府則威脅將否決任何與中華人民共和國談判達成的共識相違背之法案。<sup>28</sup>不過,第九十六屆國會並不打算被行政部門牽著鼻子走。儘管總統擁有大部分的外交權限,國會在國內則有立法的掌控權,卡特總統確實需要國會通過與台灣之間非官方關係的法案。就在幾週之內,國會發揮立法機關的功能達到極限,並重新塑造美國進行中的外交政策。國會議員的積極做為再度提醒了白宮與美國民眾,美國憲法本身具有權力制衡的機制,並不會賦予任何一部門過大的權力。

通過法案的重責大任落在參議院外交委員會,委員會委員包括主席邱池(Frank Church/愛達荷州)之外,還有佩爾(Claiborne Pell/羅德島州)、麥戈文(George McGovern/南達科他州)、拜登(Joe Biden/德拉瓦州)、葛倫(John Glenn/俄亥俄

州)、史東(Richard Stone/佛羅里達州)、薩班斯(Paul Sarbanes/馬里蘭州)、馬斯基(Edmund Muskie/緬因州)、佐倫斯基(Edward Zorinsky/內布拉斯加州)、賈維茨(Jacob Javits/紐約州)、裴西(Charles Percy/伊利諾州)、貝克(Howard Baker/田納西州)、赫姆斯(Jesse Helms/北卡羅萊納州)、早川雪(S. I. Hayakawa/加利福尼亞州)、盧加爾(Richard Lugar/印第安納州)等參議員。1979年2月5日至22日間華府大雪紛飛，參議院外交委員會共舉辦六場聽證會，邀請超過二十五位包括國會議員、學者、商業界人士、軍事專家及台灣獨立的提倡者擔任專家證人。邱池參議員在聽證會開場時作了極佳的定調，他認為總統的法案「完全不適用於國會此時面臨的任務，語意模糊不清，語氣也含糊不清」。<sup>29</sup>

姑且不論聽證會上激烈的言詞，參與聽證會的參議員原則上都認同美國與中華人民共和國發展正常化的關係。如同委員會主席邱池所說，「卡特總統承認中華人民共和國為中國合法政府一事，姍姍來遲證實了亞洲既成的現實，承認實際上統治世界人口最多、世界第二大國的政府。」<sup>30</sup>然而，國會議員對於行政部門處理美、中協商以及美國幾乎放棄中華民國的安全或美國利益於不顧的行為，感到相當不滿。除了高華德(Barry Goldwater)參議員與他的支持者以外，其他專家證人均認為憲法確實賦予總統權力終止與中華民國的《共同防禦條約》。委員會的任務在於平衡美國與台灣的利益，遵守行政部門與中華人民共和國達成的協議，從而創建與台灣的非官方關係，且不影響與中國關係的正常化。<sup>31</sup>如同邱池參議員所言，我們無法決定台灣最終的命運，不過深感關切之處，就是台灣問題的和平解決以及在解決過程中將台灣人民的意願納入考慮。邱池又補充說明，如何在擁抱中國的同時而不背棄台灣，需要高度的外交技巧及立法創造力。<sup>32</sup>這確實也是國會所要努力的目標。

外交委員會的委員及專家證人們一致同意國會的目標。參議員葛倫表示：

我認為我們應該達成簡單的協議，給予總統合情合理的裁量權，以推動與中國關係的正常化。如今，我們已經與中國關係走向正常化，我支持這樣的發展並持續下去。但是，在我們改變對台灣承認的同時，也應該給予台灣安全的保證，這是一件無法改變的事。我們發展與中國關係正常化的同時，也要信守道德上的承諾，確保兩岸之間不會有流血衝突。<sup>33</sup>

柏克萊大學東亞研究中心主任，同時也是知名的台灣專家施樂伯(Robert A. Scalapino)教授針對國會所面對的挑戰提出評論，「美國對台灣軍售防禦性武器，一旦國會未能對此表達明確且強硬的立場，恐在未來成為美、中關係的導火線」。他警告，「如果國會此時不採取任何動作或是通過軟弱的決議，導致我們的立場存有模糊空間，無助於奠定美、中未來平穩的關係，反而招致雙方的爭議」。<sup>34</sup>另一位來自「伍德羅威爾遜國際學者中心」(Woodrow Wilson International Center for Scholars)的研究員高立夫(Ralph N. Clough)在聽證會上表示：



未來，美國在北京和台北之間需維持一個微妙的平衡關係。美國一方面需支持台灣，以確保若中國對台灣動用武力，中國將付出高昂的政治及軍事代價。另一方面，美國需強化美中關係，促使雙方高度重視隨之而來的互惠關係與全球目標。若將此事處理得當，則華盛頓和北京都可以將待解決的台灣問題先置之一旁。

只要中國認為統一台灣仍然有可能性，就可以先將台灣問題暫時擱置，這就像中國到目前為止都還能容忍香港獨立於中國之外一樣。<sup>35</sup>

高立夫作證表示，儘管台灣喪失在聯合國內的席次以及與大多數國家斷交之後，國際空間嚴重受限，但是經濟上的成功使得台灣仍與世界各國維持密切的貿易關係。此時，中國願意容忍台灣獨立於中國之外，但中國並沒有放棄武力侵台的可能性，此一武力侵台的可能性使得中華民國無法與中華人民共和國討論未來統一的可能性。他還注意到「由於中國領導人理解到對台灣施以經濟與軍事壓力在此時都不是可行的辦法，因此改採取包括與台灣進行貿易、互通郵政，開放雙邊旅遊等懷柔的手段。」<sup>36</sup>

卡特政府擔心國會的堅持打亂行政部門與中華人民共和國在第二公報中達成的協議。卡特總統提出警告，他將否決任何違背關係正常化協議的法案。克里斯多福副國務卿代表行政部門出席聽證會，辯稱行政部門與中華人民共和國達成的協議本身已經足以保護台灣。中華人民共和國不太可能對台灣動用武力，因為中華人民共和國高度依賴美國及其他西方國家的良好關係來支持本身的現代化工程。克里斯多福認為中國政策突然轉向不太可能發生。<sup>37</sup>他指明國會若觸及以下兩條底線將威脅總統的否決權：給予台灣「官方」色彩的關係，重新建立與中華民國的《共同防禦條約》。他解釋美國政府無法說服中國不對台使用武力，對中國而言，「使用武力是主權問題」，所以無法協商。<sup>38</sup>然而中國也同意對於美國表示希望台海問題和平解決一事不公開反對。卡特在12月15日的聲明中明確表達，行政部門強調希望國會能在不影響美中關係的前提下，宣示台海問題和平解決一事的重要性。

國防部長布朗（Harold Brown）也支持克里斯多福的看法，他認為中國與蘇聯之間的分裂，迫使中國必須將注意力轉向中蘇邊界，緩解美國維持在台駐軍的需要。行政部門所提出的論述有一大部分是建立在中國現有政治實力的限制之上，因為，中國高度依賴西方工業化民主國家進行本身的現代化工程。布朗表示軍事專家認為中國不太可能武力侵台，主要根據是中國的軍力有限，而且武力侵台將造成中國在外交上受挫。所以，1979年美國政府決定不對台軍售，因為在美中關係正常化之前，美國不希望給與中國一種美國替台灣「武裝」的錯誤印象。此外，布朗更表示，美國軍事專家認為中國不太可能以武力侵台，所以此刻對台軍售並無必要。前美國駐中華民國大使安克志也回應表示，在短期內中華人民共和國對中華民國沒有軍事威脅。<sup>39</sup>

第二天的聽證會上，參議員高華德強力抨擊卡特政府的決定。原則上，高華德同意

《台灣授權法案》的目的；但他強調「反對的是方法，而不是目的」。因為《台灣授權法案》並不容許雙方政府對政府持續的接觸，<sup>40</sup>他希望該法案能夠承認台灣的人民與政府，並提供台灣外交人員完整的豁免權。他也希望給予台灣全面的安全承諾，包括軍售。<sup>41</sup>他進一步表示，參議院對於條約的終止有「諮詢與同意權」，參議院一旦容許卡特政府單方面終止條約，卻沒有經過國會的諮詢，則將快速走上一條「通往獨裁的道路」。高華德援引1856年參議院外交委員會的一份報告建議，若條約賦予雙方終止條約的權力，則此慎重終止之權應由總統與參議院共同行使。<sup>42</sup>

高華德與國務院各自提交決策委員會備忘錄，對國會與總統在終止條約權上的不同意見。高華德表示，美國與中華民國的《共同防禦條約》使用「締約國」(party)一詞，指涉「有權行使國家行為的主權國家」。高華德進一步指出，要了解該條文的意思，必須參照憲法，而憲法表示條約的終止權是國會與總統的權力分享。儘管美國發生過總統單方面終止條約的先例(這些先例違背憲法)，但有更多案例是國會授權總統終止條約，正如同總統單方無法廢除法令，總統也無法單方廢除條約。<sup>43</sup>前副國務卿及前耶魯大學法學院羅斯托(Eugene Rostow)院長在寫給高華德參議員的信中表示，單憑美國總統與中國鄧小平的口頭保證並不足以確保台灣的安全。<sup>44</sup>羅斯托院長又說，「對美國而言，中止美國與台灣的安全協定無助於增進區域安全與和平的共同利益，相反的，全世界會懷疑美國對於世界安全的重視度，畢竟我們有如世界警察」。<sup>45</sup>

很多參議員在聽證會上，高談闊論批評卡特政府的作法，並標記指明在美、中建立外交關係中所被忽視的重要議題。多位參議員與國務院法律顧問韓塞爾(Herbert Hansell)針對「美國在台協會」如何適當的代表美國政府有很多交鋒。韓塞爾顧問與史東參議員辯論的焦點在於如何認定台灣政府的主權？他們雙方看起來似乎無法同意，確切界定「台灣人民」為法案的主體。參議員史東就諷刺地說，如果美國的國防部考慮出售一部驅逐艦給台灣人民，他們絕對不會想要將軍艦出售給台北的都市規劃局吧！<sup>46</sup>杜爾(Bob Dole)參議員也對卡特政府逼迫國會盡速通過法案感到不滿。他說行政部門不僅拿槍指著我們，也拿槍對著台灣，然後告訴我們截止日是哪天。<sup>47</sup>

參議院外交委員會討論很多由總統提出的法案，尤其是關注「美國在台協會」的法律要件及保護美國人在台灣的商業利益及台灣人在美國的資產等細節。委員會還討論到，美國在台協會的成立是仿效1972年日本與中華民國斷交之後，成立一個非政府的機構，做為日本與台灣繼續維持非官方、非正式關係的媒介。不過，美國與日本模式不完全相同，美國透過美國在台協會繼續維持部分與台灣政府的關係，日本則是完全中斷了政府與政府間的關係。就像賈維茨參議員所說的，日本模式「做為先例有它有用之處，但是美國模式必須考慮到美國與日本在法律及憲法上的差異以及美國人民對台灣人民的責任」。<sup>48</sup>安克志大使指出，台灣與世界上超過一百個以上的國家維持非正式、非政府關係，與台灣有正式外交關係的國家僅有二十國；「卡特政府安排成立美國在台協會提案



內容的闡述，比現在其他國家的駐台機構維持非正式關係者更為詳細」。<sup>49</sup>

委員會並沒有花太多時間深入討論台灣的國際法律地位。對此，美國史丹佛大學法學院教授，同時也是少數在此一議題上作證的專家李浩（Victor Li）支持承認台灣的法律人格，而且不認為中華人民共和國是中華民國的繼承者。根據李教授的說法，若美國與台灣交涉需先取得中華人民共和國的明示或默示同意，等於把美國放在一個受制於人的位置。<sup>50</sup>李教授也認為，中華民國不願放棄宣稱代表全中國的一個原因，是國民大會有一千五百名來自中國各地的代表，中華民國一旦放棄代表中國的主張，則這些國民大會代表將失去正當性。李教授認為，美國對台灣問題採取刻意模糊的策略，短期內或許有效，但長期下來恐將產生很多問題。一方面，美國若承認中華人民共和國為中華民國的繼承國，將傷害台灣的利益。另一方面，美國若給予台灣事實承認，則勢必與中國為敵。「美國刻意模糊的政策無法長久維持下去，將來我們會看到中華人民共和國愈來愈強烈主張中華人民共和國為中華民國的繼承國。中華人民共和國每一次如此主張，就會成為國際法上的先例。」<sup>51</sup>對此，李教授建議美國政府應明確表示《台灣授權法案》制定背後所根據的國際法理論，以及台灣為事實上的法律主體以釐清相關問題。對於台灣的國際法律地位，委員會最後的結論是，本法案並不屬於國際法的範疇，而是美國國內法應如何對待台灣，因此並不觸及台灣的國際法律地位。

總而言之，國會在總統的提案上加了五點。第一，《台灣關係法》宣示西太平洋的和平與安全攸關美國的利益。第二，國會期待台灣問題必須以和平手段解決。第三，任何以非和平的手段（包括杯葛及禁運）對區域和平產生威脅。第四，提供台灣足夠的武器維持自我防衛的能力。第五，維持美國的能力，以抗拒任何訴諸武力及任何對台灣人民的安全、社會及經濟體系造成威脅的手段。

國會修改了行政部門如何保護美國企業在台灣的利益之相關條文。儘管台灣的人均所得已超越該機構的最高限度，美國投資者仍然持續受「海外私人投資公司」（Overseas Private Investment Corporation）的保護。《台灣關係法》也釐清「台灣」包括在台灣島嶼上的統治實體。台灣政府可在美國法院起訴及應訴，且台灣在美國的資產不因失去外交承認而受到影響。其他條文的特別待遇涉及《移民及國籍法》（Immigration and Nationality Act）之上與「北美事務協調委員會」／台灣駐美辦公室（Coordination Council for North America）職員的特權。最後，國會保證美國取消對中華民國的承認不應被視為國際組織排除台灣會員資格的基礎。

為確保行政部門確實落實國會所關心的事項，《台灣關係法》要求台灣安全遭受任何威脅，總統應立即通知國會。美國在台協會與台灣政府達成的協議符合《凱斯－札布洛基法》（Case-Zablocki Act）的規定，須受既存的通知與許可程序的規範。總統須向國會報告任何基於《台灣關係法》所制定的行政命令，在《台灣關係法》通過兩年之後，國務卿須定期向國會報告台美關係的現狀。眾議院與參議院的外交委員會被賦予監督

《台灣關係法》的執行。

《台灣關係法》得到民主與共和兩黨支持。1979年3月28日，在眾議院以339比50票通過。3月29日，在參議院以85比4票通過。卡特在1979年4月10日簽署《台灣關係法》。1979年7月6日，《台灣關係法》生效三個月後，卡特政府通知中華人民共和國：

美國將遵守與中華人民共和國建立雙邊關係所達成的多項協議。由國會所制定的《台灣關係法》與美國行政部門的期望並無完全切合。然而，該法授權總統完全裁量權處理複雜的關係，並授權總統在不影響美中關係正常化的前提下，實施該法。總統乃在此基礎上簽署該法，美國政府已經確保該法中所使用之語言並不會影響兩國達成的共識或迫使美國政府採取與兩國共識相違背的行動。<sup>52</sup>

### 參、國會與行政部門在外交事務的權力

至今，從國會屢次通過決議確認《台灣關係法》的目標而言，國會對《台灣關係法》的支持仍然相當強烈。美國外交政策與亞洲問題專家薩特（Robert Sutter）教授對此提出了三項理由：第一，台灣在亞太地區保有重要的經濟實力，至今仍然是美國在亞太地區重要的貿易夥伴。第二，台灣政府對美國國會的遊說相當有效。第三，相較於其他總統能夠單獨行使權力之事項，《台灣關係法》給予國會對美國政府的外交政策獨特的影響力。<sup>53</sup>除此之外，本書作者認為還有第四個原因——即國會議員被台灣及台灣人民對民主人權與自由價值的堅持所感動，這些價值是台、美雙方人民所共享的，而《台灣關係法》即是雙方連結的一種象徵。

美國國會基於《憲法》第1條的規定，通過《台灣關係法》。《憲法》第1條授權立法機關在特定目的內制定聯邦法律，包括課稅、商業規範及為達成憲法目的有必要且有效之法律。儘管支持行政機關應較強勢的人會認為國會不應擴權過問太多外交事務，但對於以《憲法》為基礎所制定的《台灣關係法》毫無疑義，貫徹執行《台灣關係法》的責任在總統身上。根據《台灣關係法》所創立的架構，美國總統能夠如何改變對台灣的政策？1982年8月，雷根（Ronald Reagan）總統接受美中第三公報，表示美國將逐步減少對台軍售。該公報表示：

美國政府不打算執行對台長期軍售的政策，美國對台軍售不論在性能上或數量上，將不會超過美國與中國雙邊關係正常化之後這幾年供應的等級。美國意圖漸進式地減少對台軍售，並經一段時間獲得最終的解決。<sup>54</sup>

從表面上看來，此一公報內容違反《台灣關係法》第2條關於美國政府需「提供台灣防衛性武器」的規定。《台灣關係法》既未規定美國政府必須軍售台灣，同時亦未賦予總統美中第三公報所暗示停止軍售台灣的權力。國會察覺到這項法律的漏洞，隨即在1982年8月至9月間召集行政部門官員至國會舉行兩場聽證會。伊斯特（John P. East）參



議員在開場聲明中表示，總統最新發布的公報引發「權力分立的嚴重問題」。顯然，《台灣關係法》與此一公報存在明顯嚴重的矛盾。<sup>55</sup> 同年8月17日，第三公報簽署當日，美國國務院東亞及太平洋事務助理國務卿何志立（John H. Holdridge）出席參議院外交委員會的會議，捍衛行政部門的立場。在聽證會開始的時候，參議員邱池堅定表示，行政部門新發表的公報「無法改變法律既有的規定」。他強調，國會議員「必須確保台灣合理的防禦需求，如同《台灣關係法》對於我們的要求」。<sup>56</sup>

何志立堅持，此一公報與《台灣關係法》所要求的相一致，並強調《台灣關係法》明訂台灣需取得足以自我防衛的武器。若中華人民共和國對台灣採取和平手段，則台灣對防禦性武器的需求將會減至最少，美國將會減少對台軍售。由於中華人民共和國已經表示和平解決台灣問題為其基本政策目標，因此美國政府認為此一公報有其正當性。何志立強調，在此「基本」（fundamental）一詞應被解讀為歸屬中華人民共和國一部分的長期政策。然而，中華人民共和國一旦採取對台動武的行為，則第三公報的期望將失效。他並指明美國於1978年不顧中國的堅持而拒絕停止對台軍售，儘管當時兩國關係的正常化仍然持續進行。當時，中國保留再度提起此一議題的權利，而在雷根總統主政時，中國確實又再度提起此一議題。對此，何志立提出警示，若美方未充分回應中國對於軍售台灣的憂慮，勢必造成兩國關係的惡化。從行政部門的角度而言，1982年簽署的第三公報回應事實，具體反映《台灣關係法》中所揭櫫的原則。根據這個理由，何志立提出論述認為第三公報並未挑戰《台灣關係法》做為美國對台政策根本大綱的地位。

更重要的是，何志立從行政部門的角度釐清，第三公報「並非條約或協議，而是關於美國未來政策的聲明」<sup>57</sup>。本章稍後，將針對一份文件的形式及簽署方的意向進行討論，不論是在國際法與國內法之下，皆是判斷一個國家是否兌現承諾的重要因素。

### 一、美國憲法下的締約權

美國憲法底下的國際條約有三種類型：條約（treaty）、國會與行政部門間的協議（congressional-executive agreement）及單純行政協定（sole executive agreement）。這三種類型皆受到國際法的規範。三者之中，由行政部門代表締結條約是唯一由美國《憲法》明確認定的權力。條約的主體包括主權的部分，受到《憲法》的制約。任何條約的締結必須由總統提交參議院，美國總統做為美國處理涉外事務的唯一代表，有權指定及督促與其他國家磋商談判的官員，談判完成之後，總統將條約送交參議院，經參議院三分之二多數同意，最後總統批准該條約，該條約正式生效產生拘束力。

根據《憲法》第2條所締結的條約有幾項意義。第一，《憲法》明確規定條約為美國的最高法律，對聯邦及州政府均產生拘束力。第二，聯邦政府底下的司法部門有明確的權力受理條約下產生的案件及爭議，國會亦可藉由通過「必要且適當的」國內法律來執行條約。第三，最高法院曾經判決的條約及聯邦法律兩者在《憲法》上有同等地位，兩者皆為美國的最高法律。因此，國會有效的立法亦可修改、增訂或終止條約，儘管國會

通常會調和新立法與既有條約之間的矛盾。

儘管《憲法》就條約如何締結有所規定，《憲法》並未明示政府哪一個部門有權終止國際條約與國際協定。對此，高華德參議員挑戰卡特政府終止美國與中華民國《共同防禦條約》的合法性。1978年12月22日，高華德與多位國會議員聯手向哥倫比亞特區法院提告，尋求聲明及暫停處分1954年美國與中華民國簽署《共同防禦條約》。<sup>58</sup>原告表示，卡特總統單方面終止《共同防禦條約》，違反《憲法》賦予原告諮詢的權利以及原告終止條約的投票權。聯邦地區法院判決原告勝訴，認為總統已經踰越原告的權力，因為一般而言條約之終止是一個行政與立法部門共享的權力，總統不得單獨行使。<sup>59</sup>但是，聯邦哥倫比亞特區上訴法院推翻此一判決，認為總統未經參議院或其他立法機關的同意，單方面終止條約並未越權。<sup>60</sup>（有趣的是，參議員高華德表示，若卡特總統正式將此案提出於國會，他會支持終止《共同防禦條約》）<sup>61</sup>在美國上訴法院裁決之後，高華德參議員將此案提交最高法院，最高法院於1979年12月13日受理此案。

高華德表示，一直以來，參議院外交委員會認為條約之終止須由總統與參議院或國會共同為之。<sup>62</sup>然而，關於總統得否單方面終止條約一事，在法律上尚未有定論。實際上，則有各式各樣的先例。舉例來說，總統曾根據國會基於條約內容由國會提案而終止條約、總統亦曾經按照參議院決議終止條約，以及在未通知國會或未經國會的許可下終止條約。<sup>63</sup>理論上，法院行使司法審查權可以確定一個或更多的憲法模式來決定終止條約的問題。然而，最高法院決定駁回不受理此案，四位大法官表示，總統得否在沒有國會授權的情況下終止條約，是一項非司法性的政治問題，因為此事牽涉總統執行外交事務上的權力，而國會則有權監督。大法官布倫南（William J. Brennan Jr.）接受政治問題的論述，但反對多數解釋政治問題的論述。他認為最高法院不應受理，因為其中涉及總統獨有承認外國政府的權力。僅有鮑威爾（Lewis F. Powell Jr.）大法官完全拒絕政治問題原則的適用。他表示，此一問題尚未成熟。因為國會尚未制訂與總統決定相違背的法律。儘管如此，他建議一旦國會制定出與總統的決定相違背的法律，最高法院仍可行使權力藉由詮釋《憲法》來解決衝突。<sup>64</sup>直到今天，關於終止條約的憲法權力之歸屬，仍未有定論。最高法院也尚未接到類似的案件。

## 二、台灣關係法與美中三公報

並非所有的國際條約皆是按照《憲法》第2條的方式來達成。其他方式締結的條約通稱為「行政協議」（executive agreement），行政協議不須經參議院確認。行政協議亦有法律拘束力，但比條約的法律位階較低。行政協議有別於由總統簽訂的無法律拘束力的政策聲明與其他公告。從行政部門的立場來看，美中三大公報的法律位階低於行政協議。例如，根據1973年《凱斯－札布洛基法》（Case-Zablocki Act）國務院須將行政協議送交國會，由參議院區分該項協議是否屬於既有的條約與法規之下。<sup>65</sup>由於行政部門並未將美中三大公報正式送交國會，包括其中於1973年之後通過的兩項公報，行政部門不應

將這些公報視為行政協議。<sup>66</sup>並且，根據國會研究辦公室（Congressional Research Service）為參議院外交委員會所做的研究結果顯示，雙方意向聲明書（statement of intent）中，若雙方未有受其拘束的意圖，則不具有拘束性——亦即協議的性質須「視內容，而非標題」而定。<sup>67</sup>換句話說，在無其他相反證據的情況下，聯合聲明本質上為非拘束性文件。如此一來，關鍵在於美國與中國在簽署1972、1978及1983年的公報時是否有受國際法拘束的意圖？

國會研究辦公室的報告指出，具拘束力的國際協定的特徵包括：締約雙方有受國際法拘束的意圖、牽涉重要的事項、清楚且具體地描述締約雙方的法律義務、以及表明締結條約意圖的文件（儘管文件的內容重於形式）。<sup>68</sup>一份協議必須符合此四項要件才會對締約雙方產生拘束力。

關於第一項要件，有兩步驟進行分析，檢視美國及中國是否有意接受公報的拘束。首先，須基於事實與環境來決定締約雙方是否有意接受法律的拘束。第二，該項協議必須符合國際法。<sup>69</sup>本書以下將討論這些要件如何適用於美中三大公報。

美中三大公報中的第一份公報為1972年涉及兩國關係正常化的《上海公報》。在此公報中，兩國沒有使《上海公報》產生法律拘束力的意圖，原因如下：第一，公報中並沒有明確的條文顯示締約雙方有意受該公報拘束。第二，此一公報顯示兩國領導人欲藉此機會「檢視轉變中的國際關係下兩國各自的立場與態度」。<sup>70</sup>這顯示《上海公報》僅讓兩國暫時有機會針對不同議題交換意見。<sup>71</sup>兩國在公報中各自陳述不同的立場，而且同意以大原則的形式詮釋。

同樣的，第二公報也沒有表達締約雙方有意受該公報拘束的意圖。因此，若要推斷這種意圖，則必須從該公報的文字與詞彙中推斷。該公報表示，美國與中國於1979年1月1日建立外交關係，且美國承認中華人民共和國為中國的合法政府。這些宣示似乎顯示雙方有意受此公報的拘束，然而，對一個老練的涉外談判代表來說，國際事務涉及對一個政府的外交與政府承認，時常隨著時事有所變動，因此，我們很難遽下結論說雙方有受此項條文拘束的意圖。另外，第二公報中所使用的文字與一般法律文件義務性的文字不同，比如「雙方希望降低」（both wish to reduce）與「雙方相信」（both believe）等文字，並無法對未來的作為產生拘束力。因此，第二公報最多只反映美國與中國有意建立外交關係的意圖，但並沒有法律拘束力。

與前兩份公報相同，第三公報亦缺乏表示雙方有意接受拘束的文字。第三公報再次確認美國與中國在《上海公報》與第二公報中所揭櫫的原則，提及美國對台軍售議題，以及雙方各自重覆闡述立場。無論如何，在雙方並沒有意圖受拘束的情況下，這些文件僅是傳達政治與道德立場，而沒有法律效果。因此，第三公報亦非具法律拘束力的文件。助理國務卿何志立在國會出席聽證會也支持此項說法，他所強調的理由是美國對台

軍售是有裁量權的。後續，在雷根總統的「六項保證」與他的秘密備忘錄（將在第六章中討論）也都支持此種論證。

第二個判斷國際協議是否具拘束力的要件，就是該條約必須處理事關重大的事務。《上海公報》記載尼克森總統訪問中國以及美中雙方領導人有意正常化兩國關係的計畫。另外，美國與中國則在公報中就重要事項，包括台灣、韓國與維持亞洲和平穩定等具體事項表達立場。第二公報標明美國與中國建立正式外交關係。第三公報則涉及美國對台軍售。儘管這些公報沒有包含具體的數字，這些公報所涉及的事項不可謂不重要。因此，《上海公報》、第二公報與第三公報無論是整體或個別來說，確實涉及重要事項。

第三個判斷國際協議是否具拘束力的要件，乃在該國際協議必須清楚地表明締約雙方的義務，使中立第三方可自該文件中推論雙方均有意受拘束的意圖。<sup>72</sup>換句話說，若一份外交文件並沒有詳細指明雙方的法律義務，則該份文件無法律拘束力。<sup>73</sup>排除有關尼克森訪問中國與美中兩國對於國際事務表達的立場等政策聲明，《上海公報》並沒有明確且清楚討論兩國的法律義務。《上海公報》中只有兩項條文提及台灣，其一為中國的立場，另一為美國的立場。《上海公報》對台灣議題如此輕率走調的處理方式，顯見雙方並不「同意」彼此的立場。如果他們同意彼此的立場，那麼使用一項條文即可表達雙方的共識。另外，兩項條文並列的方式更加凸顯中國與美國立場的歧異。因為他們無法達成共識，以致於這兩項針對台灣議題的條文僅可當作雙方的政策宣示，無法對雙方發生法律拘束力。

在第二公報中，有一項條文提及台美關係。該條文表示，美國「認知（acknowledge）中國關於世界上只有一個中國且台灣為中國的一部分之立場」。<sup>74</sup>此一條文的措詞顯示了國際外交上用語的精確度。換句話說，美國對台灣有些觀點與中國的看法不同。不管如何，此一條文並沒有達到法定義務的程度，有以下兩個原因。第一，此一條文並沒有使用「將」（shall）等具拘束力的詞語。第二，由於世界情勢千變萬化，美國無意表明或期待自己的外交立場受此條文拘束。毫無疑問，這項理由在冷戰時代動態的國際環境下尤其重要。

第三公報主要是在緩和中國對於美國對台軍售的緊張關係。在此公報中，美國與中國各自陳述他們對台灣的立場，接著美國表示無意長期對台軍售。該項條文傳達美國預期對台持續軍售的期限、軍售武器的性能與數量。然而，美國在用詞上使用「不會尋求」（does not seek）一詞，表示此項承諾純粹是美國自由決定的。若美國有意受拘束，則理應使用更強烈的文字，例如「不應（shall not）對台長期軍售」等。因此，此項關於出售武器給台灣的條文在國際法上不具拘束力。至於，美國對台軍售的性能與數量問題，該公報表示美國不會超過1979年來對台軍售的程度，條文中使用「將」（will）此一強烈的措詞則隱含締約方有意塑造一個強大的期待。本條文後半段中，美國表示將逐漸



減少對台軍售，再次強調本條文前段內容，重申美國不尋求長期軍售台灣的政策。整體來看，整個條文內容只有對台軍售的數量與性能部分，可以被視為具有法律約束力。然而，雷根的對台「六項保證」及他的秘密備忘錄又與此一結論相反。雖然，這個辯論沒有實際的意義，美國與中國間只有一方同意此一條文，所以此一條文並不具拘束力。換句話說，此一條文僅顯示美方的立場，而非中方立場。緊接著下一項條文又表示「兩國政府將盡一切努力，採取措施、創造條件，以利徹底解決問題」，<sup>75</sup>顯示兩國未來攜手合作對於解決問題有其必要性。

第四個判斷國際協議是否具拘束力的要件，則為締約雙方必須在文件中表明有意達成具拘束力的協議。<sup>76</sup>表達此種意圖的指標包括：除了在標題加入「協議」（agreement）一詞之外，在條文中加入最終條款、簽名、生效日期，及紛爭解決機制（final clauses, signature blocks, entry into force dates, and dispute settlement provisions），以及經由外交官員進行談判等。<sup>77</sup>儘管美中三大公報皆是在雙方外交人員談判後達成，三大公報一般被認為是共同聲明，而非條約。如前所提及，這些公報並沒有展現美國與中國之間共同協議。相反的，卻顯示了美中兩方對於同一議題的不同觀點，以及雙方願意就爭議之處透過外交關係進一步解決。這些公報並不像是正式的條約，既不含紛爭解決機制，也沒有參考其他法律體系。因此，根本的問題並不在於協議的形式，而是雙方是否有意接受拘束。如同前面所敘述的，這些公報缺乏雙方受其拘束的意圖與明確性。所以，這些公報的形式與內容皆反映它們並非具法律拘束力的國際協議。

即使這些聯合公報僅是政治宣示，缺乏法律效果，締約一方仍會期待對方兌現文件中所提及的承諾，不論美國或中國確實皆無違背他們的政治承諾。<sup>78</sup>然而，這並不足以證明這些文件具有法律效力。一般而言，一個國家維持自己的政治承諾是值得肯定的。若一國選擇違反其政治承諾，就算該政治承諾不具法律拘束力，該國也可能會在國際社會上遭遇到一些負面的影響。<sup>79</sup>

關於這些公報在美國憲法下的定位，就算它們被視為「行政協議」，所享有的法律地位仍然有限。所謂的「行政協議」是指美國與其他國家的國家元首所簽訂的協議。<sup>80</sup>行政協議若與州法律或政策相違背，則以行政協議為準，但行政協議不得取代聯邦法律。<sup>81</sup>總體而言，行政協議分為兩種：國會與行政部門間的行政協議（congressional-executive agreement）與單純行政協議（sole executive agreement）。<sup>82</sup>國會與行政部門間的行政協議可由總統簽署後送交國會，或由總統依國會立法或授權進行簽署。<sup>83</sup>因為此種行政協議有國會批准，這類的協議具有與條約相同的效力。<sup>84</sup>另一方面，純行政協議又稱為總統協議（presidential agreement），則完全取決於總統的外交事務權限，且不須經由國會批准。<sup>85</sup>

就算我們假設這些聯合公報是行政協議，在美國憲法的原則下，《台灣關係法》的位階仍然高於這些公報。一方面，美國總統處理外交事務有很大的權力，<sup>86</sup>因此按照總統

的行政權限可以發布聯合公報。另一方面，總統單方面的作為不僅無法超越既有的聯邦法，也不得比既有的國會與行政部門間的行政協議以及條約有更高的效力。否則，就像許多政治觀察家所提到的，將會助長「帝國總統」（imperial president）的誕生，使他在不受限制的情況下發布單純行政協議，而國會將無法制衡總統。幸好，美國的憲法體制講究權力平衡，不允許這種情況發生。2015年，最高法院在「茲沃托夫斯基對凱瑞的訴訟案」（Zivotofsky v. Kerry），牽涉總統關於外交事務的權力，再次強調了這個原則的重要性。甘迺迪（Anthony Kennedy）大法官主筆的多數意見書表示，行政部門處理外交事務並不是完全不受國會的控制與制衡。<sup>87</sup>儘管最高法院在本案中判決國務院勝訴，認為總統處理外交事務上有極大且國會無法干涉的權力，但是最高法院也表示總統的權力必須受到制衡。

### 三、結論：台灣關係法為美國法（the law of the land）

在《台灣關係法》中，國會聲明維持亞太地區的和平與安全符合美國的國家利益，也是國際所關心的事項。第三公報，美國「並無侵犯中國主權及領土完整的意圖，無意干預中國內政問題，且無意支持「兩個中國」或「一個中國，一個台灣」的政策。<sup>88</sup>由於《台灣關係法》強調亞太地區的事務涉及美國的重要利益，也是國際關切的事項，但第三公報表示台灣為中國的內政問題，兩份文件看似矛盾，不過我們應該將他們視為有一致性。在美中三大公報中，美國希望台灣與中國間的領土糾紛，能經由海峽兩岸的對話來解決。因此，在雷根總統的「對台六項保證」中，雷根總統強調美國不會「在台北與北京之間扮演協調者的角色」，美國並沒有改變對台灣主權的立場，而且也不會對台灣施壓，要求與中華人民共和國進行談判。<sup>89</sup>無論如何，一旦台灣問題引爆爭端影響區域和平與安全，則美國將會採取行動。

關於美國對台軍售，《台灣關係法》第2條要求美國對台軍售防禦性武器，以確保台灣有自我防衛的能力。表面上看起來，第三公報表示美國無意長期軍售台灣與《台灣關係法》的內容相違背。然而，雷根總統的「對台六項保證」不僅表示美國不會設下一個停止軍售台灣的截止日。另外，也表明美國不會在軍售台灣以前，先諮詢中華人民共和國。雷根總統的秘密備忘錄更顯示，美國對台軍售的數量取決於台海兩岸的和平。

1979年，美國國會通過《台灣關係法》彌補美國政府終止1954年與中華民國的《共同防禦條約》與終止外交關係後所留下的立法空窗。有些評論家錯誤地認為，《台灣關係法》與三大公報在美國對台政策上有同等地位，但是，在美國《憲法》的架構下，《台灣關係法》優先於美中三大公報。上述三大公報乃是政策聲明，而非條約或行政協議，更無經國會同意。<sup>90</sup>若美國總統對台政策與《台灣關係法》相衝突，則《台灣關係法》身為美國法律（the law of the land），擁有較高效力，將優先適用。

【註釋】

1. Jimmy Carter, Address to the Nation on Diplomatic Relations Between the United States and the People's Republic of China, Dec. 15, 1978, *available at* <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30308>.
2. Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China, Jan. 1, 1979, *available at* <http://www.taiwandocuments.org/communique02.htm>.
3. Carter, *supra* note 1.
4. *The China Decision*, ABC NEWS, Dec. 15, 1978, *available at* <http://abcnews.go.com/Archives/video/dec-15-1978-china-decision-12365666>.
5. Jimmy Carter, Diplomatic Relations Between the United States and the People's Republic of China United States Statement, Dec. 15, 1978, *available at* <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30309&st=China&st1=>.
6. People's Republic of China Statement Accompanying the Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations between the United States and the PRC, Dec. 15, 1978, *in* SELECTED DOCUMENTS, 5 MD. J. INT'L L. 109 (1979), *available at* <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/mjil/vol5/iss1/17>.
7. Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China, 6 U.S.T. 433; T.I.A.S. No. 3178.
8. Jimmy Carter, Diplomatic Relations Between the United States and the People's Republic of China Remarks at a White House Briefing Following the Address to the Nation, Dec. 15, 1978, *available at* <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30310>.
9. *See* Association for Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, Interview with Neal Donnelly, Dec. 11, 2001, *available at* <http://lcweb2.loc.gov/service/mss/mfdip/2007%20txt%20files/2007don01.txt>.
10. International Security Assistance Act of 1978, Public Law 95-384, § 26, Sept. 26, 1978.
11. *Taiwan: Hearings before the Committee on Foreign Relations*, United States Senate, 96th Cong. 245, 417 (1979), *available at* <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951d00817104i>[hereinafter Taiwan Hearings].
12. Richard Nixon, Joint Statement Following Discussions with Leaders of the People's Republic of China, Feb. 27, 1972, *available at* <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3754>.
13. *See, e.g.*, Robert Sutter, *The Taiwan Relations Act and the United States' China Policy*, *in* A

UNIQUE RELATIONSHIP: THE UNITED STATES AND THE REPUBLIC OF CHINA UNDER THE TAIWAN RELATIONS ACT 49–78, 63–64 (Ramon H. Myers ed., 1989).

14. *Id.* at 62.
15. *Id.* at 50.
16. Hungdah Chiu, *The Taiwan Relations Act and Sino-American Relations*, Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asian Studies, No. 5, U. Md. Sch. L. at 5–6 (1990), available at <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&context=mscas>.
17. *Id.* at 7–8.
18. *Id.* at 9.
19. Prior to the adoption of the pinyin system of romanization in 1979, Deng Xiaoping's name was rendered as Teng Hsiao-ping, as seen in the text of the Second Communiqué.
20. Chiu, *supra* note 16, at 10.
21. Taiwan Hearings, *supra* note 11.
22. Jimmy Carter, United States Relations with the People on Taiwan Memorandum from the President, Dec. 30, 1978, available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30347>.
23. See Chiu, *supra* note 16.
24. Wolff, Lester, *Crafting the Taiwan Relations Act*, ROLL CALL, Apr. 1, 2014, available at [http://www.rollcall.com/news/crafting\\_the\\_taiwan\\_relations\\_act\\_commentary-231851-1.html](http://www.rollcall.com/news/crafting_the_taiwan_relations_act_commentary-231851-1.html).
25. Chiu, *supra* note 16, at 2–3.
26. *Id.* at 3.
27. *Id.* at 14.
28. Sutter, *supra* note 13, at 57.
29. Taiwan Hearings, *supra* note 11, at 11.
30. *Id.* at 1.
31. *Id.* at 2.
32. *Id.* at 11.
33. *Id.* at 125.
34. *Id.* at 618.

35. *Id.* at 439.
36. *Id.* at 509.
37. *Id.* at 16.
38. *Id.* at 24.
39. *Id.* at 127.
40. *Id.* at 292.
41. *Id.* at 292–93.
42. *Id.* at 293.
43. *Id.* at 295.
44. *Id.* at 307.
45. *Id.*
46. *Id.* at 90.
47. *Id.* at 410.
48. *Id.* at 11.
49. *Id.* at 127.
50. *Id.* at 145.
51. *Id.* at 149.
52. Chiu, *supra* note 16, at 21.
53. Sutter, *supra* note 13, at 76.
54. Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China, Aug. 17, 1982, *available at* <http://www.taiwandocuments.org/communique03.htm>.
55. Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Separation of Powers, Taiwan Communiqué and Separation of Powers, 97th Cong. 7 (Sept. 17, 1982), *available at* <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pur1.32754077533457;view=1up;seq=1>.
56. Senate Committee on Foreign Relations, U.S. Policy Toward China and Taiwan, 97th Cong. 5 (Aug. 17, 1982), *available at* <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pur1.32754074681622;view=1up;seq=1>.
57. *Id.* at 13.
58. For a study on the practice of treaty termination under international law, *see* Myres S. McDougal & W. Michael Reisman, *Who Can Terminate Mutual Defense Treaties?*, 1



- NAT'L L.J. 36 (May 21, 1979) and 1 NAT'L L.J. 37 (May 28, 1979).
59. *Goldwater v. Carter*, 481 F. Supp. 949, 965 (D.D.C. 1979).
  60. *Goldwater v. Carter*, 617 F. 2d 697, 709 (D.C. Cir. 1979).
  61. Jacob K. Javits, *Congress and Foreign Relations: The Taiwan Relations Act*, 60 FOREIGN AFF. 55 (1981).
  62. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, TREATIES AND OTHER INTERNATIONAL AGREEMENTS: THE ROLE OF THE UNITED STATES SENATE, A STUDY PREPARED FOR THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS UNITED STATES SENATE 198 (2001) [hereinafter SENATE REPORT ON TREATIES].
  63. *Id.* at 201–11.
  64. *See Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996 (U.S. 1979).
  65. SENATE REPORT ON TREATIES, *supra* note 62, at 23.
  66. SUSAN V. LAWRENCE & THOMAS LUM, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, U.S.-CHINA RELATIONS: POLICY ISSUES 4 (2011), available at [http://assets.opencrs.com/rpts/R41108\\_20110112.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/R41108_20110112.pdf).
  67. SENATE REPORT ON TREATIES, *supra* note 62, at 60 (“Thus, whether or not a joint statement is titled a ‘joint statement’ or ‘joint communiqué’ or ‘declaration’ has no effect on whatever legal standing it may hold independent of its title.”).
  68. *Id.* at 3–4, 50–53.
  69. *Id.* at 50.
  70. United States of America-People’s Republic of China Joint Communiqué of Feb. 27, 1972, available at <http://www.taiwandocuments.org/communique01.htm>.
  71. *Id.*
  72. SENATE REPORT ON TREATIES, *supra* note 62, at 52.
  73. *Id.*
  74. Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China, Jan. 1, 1979, available at <http://www.taiwandocuments.org/communique02.htm>.
  75. Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China, Aug. 17, 1982, available at <http://www.taiwandocuments.org/communique03.htm>.
  76. SENATE REPORT ON TREATIES, *supra* note 62, at 52.
  77. *Id.*

78. *Id.* at 59.
79. *Id.*
80. See ERWIN CHEMERINSKY, *CONSTITUTIONAL LAW: PRINCIPLES AND POLICIES* 3D ED. 368 (2006).
81. *Id.* at 368–71.
82. Lung-Chu Chen, *Constitutional Law and International Law in the United States of America*, 42 AM. J. COMP. L. Supp. 453, 476 (1994).
83. *Id.* (The three U.S.-Sino joint communiqués are not congressional-executive agreements because they never obtained ratification by both houses of Congress.)
84. *Id.* at 477.
85. *Id.* at 485.
86. See RICHARD F. GRIMMETT, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *FOREIGN POLICY ROLES OF THE PRESIDENT AND CONGRESS* (1999), available at <http://fpc.state.gov/6172.htm>.
87. *Zivotofsky v. Kerry*, 76 U. S. \_\_\_, at 18 (2015).
88. Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China, Aug. 17, 1982, available at <http://www.taiwandocuments.org/communique03.htm>.
89. SHIRLEY A. KAN, CHINA/ TAIWAN: EVOLUTION OF THE “ONE CHINA POLICY”—KEY STATEMENTS FROM WASHINGTON, BEIJING, AND TAIPEI, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, at 44 (2014), available at <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>.
90. SENATE REPORT ON TREATIES, *supra* note 62, at 4. (“Non-binding agreements may take many forms, including unilateral commitments and declarations of intent, joint communiqués and joint statements (including final acts of conferences), and informal agreements.” *Id.* at 59.) ◆