

巴拿馬運河問題之剖析

王建勛

自從一九〇三年巴拿馬運河條約簽訂以後，巴拿馬運河便成為美國與巴拿馬關係上的重大問題。此一條約雖經一九三六年及一九五五年兩度修正，但問題不但未獲徹底解決，且因一九六四年運河區流血衝突的發生和一九七三年聯合國安理會干預，而更趨嚴重複雜。美巴兩國間關於此一問題之談判，歷經甘迺迪、詹森、尼克森以及福特四任政府，未獲結果；而在一九七六年美國大選期間，民主與共和兩黨對此一問題之看法與主張不同，更引起激烈之爭論。卡特就任總統後，已致力於解決巴拿馬運河問題，能否達成協議，已成為國際間特別關切之事件。

一 巴拿馬運河條約之產生與修正

早在十六世紀，歐洲列強已紛紛討論溝通太平洋與大西洋通路問題，而巴拿馬地峽則為可能性最大的通路之一。一八二一年，巴拿馬併入哥倫比亞為新格蘭那達（New Granada）之一省。一八四六年，美國為尋找一條比橫越北美大陸更為迅捷的道路，先與哥倫比亞協議，承認巴拿馬地峽的獨立自主，獲得輸送貨物通過此一地峽之權。一八五五年，美國財團合資興建了巴拿馬鐵路。此時，法國與英國試圖插足，計劃在該地區修建運河。一八八〇年，法人李西甫（Ferdinand de Lesseps）籌組運河公司，向哥倫比亞取得特許權，開始在巴拿馬地峽修建運河。但由於種種困難，一九〇二年，法國運河公司終以四千萬美元，將該公司之所有財產及修建運河權益轉讓給美國。同時，英國亦協議放棄均等參與建造運河機會，同意美國獨立修建及管理該運河。但當美國就有關修建運河權益問題向哥倫比亞政府提出交涉時，因哥倫比亞國會之反對而遭拒絕。巴拿馬乘機發起革命，終於在美國「納喜市」（Nashville）號巡洋艦保護下，獲得獨立。一九〇三年十一月三日，巴拿馬新共和國成立，翌日美國首先承認，數日後，美國與巴拿馬即簽訂了「海—瓦利拉條約」（The Hay—Bunau—Varilla Treat）。

所謂「海—瓦利拉條約」，就是當時美國國務卿海約翰（John Hay）與代表巴拿馬的法國人瓦利拉（Philippe Aunau Varilla）所簽訂的運河條約。瓦利拉曾接替法人李西甫籌組新運河公司，但不久他即將該公司所有財產與權益出售給美國。因為他爭取到美國的信任，而成爲代表巴拿馬談判的全權代表。但是當時巴拿馬政府對瓦利拉並不完全信任，所以就在一九〇三年十月十五日，

瓦利拉就條約草案與美國國務卿海約翰磋商之際，巴拿馬政府另派代表團，其中包括一些法律專家，前往華盛頓負責締約談判。祇是巴拿馬代表團於十一月十八日抵達華盛頓前兩小時，美國國務卿海約翰與瓦利拉已宣佈條約簽署完畢^①。雖然一開始巴拿馬人民就認為此項條約不是巴拿馬人所簽訂的，但因巴拿馬甫告獨立，仍須依靠美國保護，或許是不得已的權宜之計，巴拿馬終于一九〇三年十二月二日批准該條約，美國參議院亦在二月廿三日批准，同年二月廿六日，兩國互換批准書。這就是半個多世紀以來，巴拿馬與美國爭論不休的「巴拿馬運河條約」，又稱「一九〇三年條約」。

依據該項條約第二條之規定：巴拿馬「授與」（Grants to）美國永久使用、佔領和控制十哩寬，卅六哩長的運河區……。^②第三條又規定巴拿馬授與美國在運河區以及另行劃定之輔助性土地及水域內，比照往昔巴拿馬共和國在該土地及水域所行使的排他性主權、權力及行政權，擁有及行使主權的一切權利、權力及行政權^③。同時，第廿三條及廿五條還規定：在必要時，美國可使用軍隊駐守運河區，俾保護巴拿馬運河之安全。為防衛該運河及維護其中立地位，巴拿馬將太平洋及加勒比海沿岸若干土地出售或出租給美國作為海軍基地。至於巴拿馬自該條約得到之權益，祇有第一條規定美國保證維護巴拿馬之獨立，以及第十四條規定美國給予巴拿馬一千萬美元的補償和每年二十五萬美元的年費。

按照一九〇三年條約，最初美國在運河設立總督，建造運河，治理運河區。至一九一二年，美國國會通過「巴拿馬運河法案」（Panama Canal Act），重新調整運河區機構，把巴拿馬運河公司與運河區政府分開；除巴拿馬運河公司專司管理運河及商業活動之外，並設運河區政府，實施行政管轄。區內設有警察、法院、學校和其他行政機構，同時設有軍事基地，保護運河安全。因而五百卅三平方公里的運河區，已把巴拿馬分成兩半，是為日後引起巴拿馬人民激憤的主要原因之一。

巴拿馬獨立後廿年代中，國內政治鬥爭激烈，時起叛亂，所以在一九〇八、一九一二、一九一八年幾次總統選舉中，美國均派軍隊維持秩序，並實施監督。其後巴拿馬國家地位日漸穩固，民族意識亦日漸形成，巴拿馬人民開始對美國的干預與特權發生反感。一九三六年，美國為平抑巴拿馬人民的不滿，而與巴拿馬簽訂「友好條約」（General treaty of Friendship and Cooperation 簡稱一九三六年條約），取消一九〇三年條約第一、二兩條有關可能造成美國對巴拿馬政治干預的各項規定，同時將年費提高為四十三萬美元，且規定美國利用運河區以外土地，必須取得巴拿馬同意。

至二次世界大戰期間，美國為確保運河暢通無阻與中立，曾依據一九三六年條約第一、二、十條之規定，要求在運河區以外設置軍事基地，並於一九四二年與巴國政府締結「防衛基地租借協定」（Agreement for the lease of Defense sites in Republic

註① E. J. Kahn Jr., "The Panama Canal," *New Yorker* Aug. 16, 1976.

Javier Laurentza, "Panama ne Sincine Pas devant le veto de Washington" (巴拿馬不對華盛頓的否決屈服) *Le monde diplomatique*. Apl. 1973.

註② Jon P. Speller, *The Panama Canal: Heart of America's Security*. Robert Spelles & Sons, Inc, new york, 1972. pp. 10-11.

註③ 同註②

of Panama)，由巴拿馬同意將運河區以外美國所需要防衛性軍事基地租與美國，租期至戰爭停止後一年為止。戰爭結束後，美國希望繼續使用這些軍事基地，經過一連串談判，美國終將其中大部份軍事基地，撤退歸還；但巴拿馬強烈的民族主義運動仍感激憤不滿，美國乃於一九五五年一月，又與巴國簽訂「相互諒解與合作條約」(Treaty of Mutual Understanding and Cooperation 簡稱一九五五年條約)，再度修改一九〇三年及一九三六年條約；規定美國同意提高運河年費為一百九十三萬美元，公平對待受僱運河區的巴拿馬人民，同時，歸還過去所租用運河區以外之軍事基地。

雖然一九〇三年條約曾經二度修改，但是所有修改的內容多屬於經濟範疇，增加巴拿馬的收益，對於運河及運河區的法律地位，仍然沒有任何改變。然而隨著時代的演變，巴拿馬人民愈來愈認為一九〇三年條約為名符其實的「不平等」條約，要求予以廢止，並收回運河區主權。

二 困難重重的新約談判

二次世界大戰以後，反殖民主義，已成為開發中國家普遍具有的特性，也使巴拿馬對於運河區主權的爭取，更加激烈。一九五六年七月，埃及總統納塞(Abdel Nasser)宣佈收回蘇伊士運河，凍結運河公司在埃及所有的財產，對巴拿馬更是一大衝擊。巴拿馬運河與蘇伊士運河，同是世界航運上的兩個重要交通要道，埃及敢向英、法挑戰，巴拿馬又何嘗不可效法。因之，當時巴拿馬總統加迪亞(Fresto de la Guardia)就提出巴拿馬運河與蘇伊士運河主權應屬相等的主張。但是美國根據一九〇三年條約，否認巴拿馬運河為國際性水道，並極力反對巴拿馬參加有關蘇伊士運河談判的「倫敦會議」。因而巴拿馬政府一方譴責美國，一方採取報復，宣佈巴拿馬領海由三海里延長為十二海里，企圖以此阻礙美國在巴拿馬運河的正常作業，而使美、巴關係趨於惡化。一九五九年十一月三日，巴拿馬青年試圖衝入運河區懸掛巴國國旗，引發流血衝突，更使情勢益形緊張。

在這次衝突事件以後，查理(Roberto F. Chari)就任巴國總統，再度提出廢止一九〇三年條約的要求。一九六二年，查理訪問美國，與當時的甘迺迪總統商討修改運河條約事宜。甘迺迪總統以修約難獲國會同意，運河管轄權一時難予轉移。僅允在不久將來再行考慮此項條約之修改。至翌年一月，美國為了表示安撫，同意兩國國旗可同時懸掛於運河區文職機構。不料此事却引起運河區美國人民之憤憤不平，而再度引發一次流血衝突。

一九六四年一月七日，運河區美國學校(The High School of Balboa)學生不顧學校當局的勸阻，在校門外單獨懸掛美國國旗，而與巴拿馬學生發生衝突，結果有廿七人死亡(其中美方四人)，四百餘人受傷，財產損失則無法計算^①。這次不幸事件，不僅促使國際間對巴拿馬運河問題的重視，加強巴拿馬民族主義的情緒且更使巴拿馬總統查理與美國斷絕了外交關係。

^① Richard R. Baxter, *The Panama Canal*, Oceana, Inc, 1965, pp. 1-8.

從一九〇三年條約之簽訂至一九六四年流血事件的爆發，六十多年期間，美國對巴拿馬運河及運河區擁有「永久主權」的觀念，一直沒有改變^⑤。迄至一九六四年流血事件以後，巴拿馬人民的激憤與國際間的同情，乃使巴拿馬運河問題成爲更加嚴重而複雜的糾紛。因而從美國詹森總統開始，美國在運河區主權方面開始向巴拿馬讓步^⑥。詹森總統爲打開兩國僵持局面，派特使安德森（Robert B. Anderson）與巴拿馬展開談判，並於一九六七年六月，達成一項新約草案^⑦。其要點爲：

①廢止一九〇三年條約，承認巴拿馬在運河區的主權，但在新約未締結前，一九〇三年條約仍繼續有效。

②美國軍事人員和軍事設施仍將留駐運河區，但同意巴拿馬參加對運河及運河區的管理。

③巴拿馬同意新約簽訂後廿年內，美國在巴拿馬建造一條海平面運河，新運河啓用後，美國在六十年期間內有控制權^⑧。

然而巴拿馬國會堅決反對此項新約草案，指其不符合巴國人民的利益，堅持要求恢復運河區全部主權。且新約草案內容一經透露，巴拿馬全國譁然，遂致政潮迭起，政局更趨混亂。一九六九年十二月十四日，巴拿馬強人、國民軍司令托里拉斯（Umar Torrijos）發動政變，取得巴拿馬政權。他立刻聲言沒有一個巴拿馬人民同意一個永久性條約，呼籲爲了避免再度爆發暴亂，美國應廢止一九〇三年條約，無條件交還運河區主權。一九七一年七月，兩國重開談判，但至一九七二年底，毫無進展。巴拿馬外長塔克（Juan Antonio Tack）一方面要求國會中五百零五位議員支持政府拒絕美國每年支付的年金，另一方面與古巴展開建交談判。並且一九七三年一月，巴拿馬要求聯合國安理會在巴拿馬召開特別會議，處理美、巴兩國對運河區的爭端。雖經美國與英國極力阻止，但終因安理會其他常任及非常任理事國一致支持，而爲安理會所接受。

同年三月十五日至廿一日，聯合國安理會在巴拿馬舉行特別會議，討論巴拿馬與祕魯提案，要求廢除一九〇三年條約，締結一項全面而公平的新約，俾使巴拿馬得以在其整個領土上行使主權。但是美國表示不能接受，而使用了否決權^⑨。此項議案表決結果

註⑤ Jon p. speller, *The Panama Canal: Heart of America's* pp. 1-6.

註⑥ "Information on Panama Canal treaty negotiations" *Department of state Bulletin*. June 1972. p. 3.

註⑦ "U.S. and Panama research agreement on text of new Canal treaties" *Department of state Bulletin*. July 1967. p. 65.

註⑧ 巴拿馬運河不是一條與海平面齊平的運河。在中美洲地峽的大西洋與海面的水平高度不同，平均相差八英寸，大西洋方面（即加勒比海）的高潮與低潮相差不過一英寸，而太平洋方面（即巴拿馬市）的高潮可以比低潮時高出十二英尺，有時相差廿一英尺。因此，溝通兩洋的巴拿馬運河，必須控制巴拿馬水面，以維持兩洋情況。所以當輪船由大西洋駛進太平洋，在運河口航行六英里，通過最大的加東（Gatum）水閘，進入加東湖（Lac Gatun）。該運河主要是利用加東湖建成的，這個湖的面積達一百六十三平方英里，蓄積大量水供水閘容納輪船通過時消耗，輪船通過密基爾（Pedro Miguel）和密拉弗羅斯（Miraflores）兩個水閘後，始能抵達巴爾波（Balboa）瀕臨太平洋的港口。因此，船隻通行，通常都需要八、九個小時，並且亦有它的限量。因此，詹森總統接受專家們的建議，擬訂在目前巴拿馬運河西方十里處，另建造一條與海平面齊平的運河，並且此一計劃與締結一項新巴拿馬運河條約同時進行。

註⑨ William wayt thomas Jr, "The Panama Canal question" Mar 16. 1973. (Informations)

Le monde, "Au Conseil de Sécurité Les États Unis S'opposent au Projet de neutralisation du Canal de Panama" (美國反對巴拿馬運河中立化) Mar 18. 1973.

是十三票對一票，只有美國反對^⑩。

美國使用否決權以後，共黨集團大肆叫囂，聲言要美國退出運河區。拉丁美洲國家亦從旁聲援。托里拉斯更要脅着要與蘇俄、中共及古巴建立外交關係^⑪。一九七三年四月，季辛吉命美國前駐越南大使彭克（Ellsworth Bunker）前往巴拿馬重新展開談判。

一九七四年二月七日，季辛吉與巴拿馬外長塔克簽署一項原則性聲明——「八點計劃」，作為未來談判運河條約的基礎，應允最後將運河區主權交還巴拿馬，使糾纏了數十年的運河問題的解決，顯露了一線曙光^⑫。該項原則性的「八點計劃」包括：

① 巴拿馬運河新約締結後，一九〇三年條約及其修正條約均將廢止。

② 廢止「永久」觀念。新約對水閘式運河使用，須規定終止日期。

③ 新約將規定美國在巴拿馬運河區內之管轄權終止日期。

④ 運河區管轄權歸還巴拿馬，但巴拿馬以領土主權者的地位，依新約的期限及規定，將管理、維護和防衛運河及過往船隻所需之土地、領水及領空之使用權，讓與美國。

⑤ 巴拿馬對運河收益應享有公平和合理的分配額。

⑥ 巴拿馬將依新約規定，參與運河之行政管理，至新約有效期限滿期後，巴拿馬將負起管理運河的全部責任。但在新的有效期間內，巴拿馬允許美國有權管理、維護和防衛運河。

⑦ 巴拿馬與美國將依新約之規定，共同担负防衛運河之任務。

⑧ 美、巴兩國同意就建造一條新運河計劃達成協議，並納入新運河條約之中。

雖然季辛吉與塔克已簽訂「八點計劃」，作為新約談判的基礎，可是雙方在某些基本問題上仍有歧見，對於若干細節仍難達成協議。這些歧見包括：① 新約同意美國繼續經營運河的期限內，究應保留多大面積？需要多少軍事基地？② 運河區四萬美國軍民未來法律地位如何？③ 巴拿馬究應獲得多少來自運河的收益？④ 什麼時候將運河及運河區移交給巴拿馬？巴拿馬堅持新約應規定於公元二〇〇〇年前把運河區移交巴拿馬，而美國則希望再延長二十至廿五年。⑤ 新約所定期限終止後，美國希望繼續担负運河防衛責任，巴拿馬則堅持美國防衛責任應隨該項期限之終止而完全結束，并另由聯合國保障運河永久中立。

註⑩ 安理會表決結果：有澳大利亞、奧地利、法國、幾內亞、印度、印尼、肯亞、巴拿馬、秘魯、蘇丹、蘇俄、南斯拉夫和中共等十三國投票支持，英國棄權，美國反對。（Keesing's Contemporary Archives, 1973, Vol. 19, p. 25860）

註⑪ *Le monde*, "Les États-unis et Panama Exposent des thèses Réconciliables sur le Zone du Canal"（美國與巴拿馬對運河區的爭端）Mar 22, 1973. U.S. news & world report, May 2, 1977.

註⑫ "U.S. and Panama agree on Principles for negotiation of new Panama Canal treaty", *Department of state Bulletin*, Feb 25 1974, pp. 184-185.

三 美國大選期間巴拿馬運河法律地位之擴大爭論

就美國而言，巴拿馬運河不僅是貫穿兩洋的重要水道，且運河區內的十七個軍事基地以及軍事學校，已成為美國防衛西半球安全 and 對中南美洲安全支援的戰略中心。美國在運河區設立「南方指揮」(Southern Command)，統領着為數約一萬名的陸、海、空軍。為防制中南美洲國家的共黨動亂，還設立了陸海空軍學校和反游擊作戰訓練中心。美國在運河區的軍事設施與軍事任務不斷擴充，迄今已佔運河區全部面積的百分之六十八。從一九四六年迄今，已有三萬多拉丁美洲國家軍人在此接受軍事教育與訓練，並且在越戰期間，很多東南亞國家的軍官亦曾來此接受叢林作戰訓練。因此，巴拿馬認為美國在運河區的軍事基地，已經不是單單為了保護巴拿馬運河，美國一天不撤除運河區的軍隊，巴拿馬即一天不能獲得獨立。故近年來美、巴雙方關於軍事基地的爭論，更甚於一九〇三年條約的修訂。

美國國會與國防部，都認為美國撤出運河區，必將造成權力真空。蘇俄及其他共黨勢力將會乘機填充。在加勒比海已有一個赤化了的古巴，如果巴拿馬亦跟着赤化，則對美國安全威脅，將會更為嚴重。他們基於安全的理由，一直反對修改一九〇三年條約所賦予美國對巴拿馬運河之永久控制權及運河區的司法裁判權。一九七〇年曾有一百一十六位眾議員聯名發起議案，促使政府不得對巴拿馬作任何讓步。翌年，衆院復通過賓州眾議員福勒德(Daniel J. Flood)所發起的一五四號法案，要求華府維護運河區主權及管轄權；同時，不得以割讓、談判或移轉等方式將運河區域之主權、管轄權、領域或財產轉交給任何其他主權國家或國際組織。一九七四年二月，季辛吉與塔克達成「八點計劃」，即有卅七位參議員和二百四十六位眾議員反對重新談判巴拿馬運河問題，他們的口號之一是，「別把巴拿馬運河送出去，就把季辛吉送給他們吧！」，並且有些議員還譴責季辛吉要把巴拿馬運河送給蘇俄^⑬。一九七五年六月，衆議院又以二四六票對一六四票通過「史奈德修正案」(Snyder Amendment)，停止撥付美國國務院為締結新約而進一步與巴拿馬從事談判所需的款項。同時，參議院亦有卅七位議員簽署一項議案，表示國會將不同意任何有關美國放棄運河區各項權利的新約。

面臨國會的反對，福特政府的任何讓步，都可能遭到國會的否決，並且放眼未來的大選，亦會失去部份美國選民的支持，以致雙方的談判，又告擱淺。而季辛吉亦陷入進退維谷境地，態度開始模糊不清。一九七五年九月十六日，他在一項州長集會上，解釋「八點計劃」時表示，美國仍將無限期的防衛運河。他在答覆阿拉巴馬州州長華萊斯(George Wallace)詢問時又說：「美國對巴拿馬運河的防衛權仍有很長的時間，美國無意要放棄對運河防衛的基本任務^⑭。同時，美國輿論亦引述官方消息說，美國國家安

註⑬ 一九七五年十一月六日「星島日報」(紐約時報社華盛頓十一月五日電)。

註⑭ *Le monde diplomatique*, "Les États-Unis durcissent leur Position sur l'avenir du Canal" (美國對未來運河問題談判之立場將趨強硬) Oct. 1975.

全委員會，已對巴拿馬運河問題作成決議；那就是美國繼續對運河管理到公元二〇〇〇年，但美國在運河區駐軍將繼續維持四十年¹⁵。在美國輿論熱烈討論巴拿馬運河問題聲中，有些更主張美國使用武力迫使巴拿馬就範¹⁶。

當一九七六年，美國進入大選高潮的時候，巴拿馬運河問題的爭論亦隨之更趨激烈。雷根(Ronald Reagan)在爭取共和黨總統候選人提名時，以巴拿馬運河作為競選利器，猛烈抨擊福特政府。他說：「運河並不是殖民地，也不是長期租借地，他每一寸土地都像阿拉斯加一樣，是美國花錢買來的。」經雷根如此登高一呼，更引起多數美國人的共鳴。有的認為美國與巴拿馬商談新約，等於是放棄美國傳統權利；有的認為只要巴拿馬與這條水道的重大利益不能分開，則美國長期的利益即可確保；更有人認為美國不可向巴拿馬屈服，否則將影響美國處理國際事務的地位。從這些意見可以看出：許多美國人即使不把運河看成美國的一部份，亦都表露出他們對運河所具有的特殊感情。

但是美國也有一些人士，從法理的觀點來分析這個問題。他們認為美國在運河區享有管轄權，並不等於擁有領土主權。他們指出一九〇三年條約曾明白的申言巴拿馬「授與」美國管轄運河的權利，至於領土主權應仍屬巴拿馬，美國每年付給巴拿馬的年費，足資證明。另外若干法學和國際法學者亦認為含糊不清的一九〇三年條約，很難確定美國在運河區享有排他的主權。他們更從歷史上引證謂，一九〇四年一月廿日，國務卿海約翰致參議員司彭勒(Spooner)的信中，曾表示一九〇三年條約使美國所獲利益，多於巴拿馬，是一個不平等條約。當時，羅斯福總統為平息巴拿馬人民的憤怒，亦曾以書面表明美國無意在巴拿馬建立一個獨立殖民地，同時，國防部長塔虎脫(William Howard Taft)更曾向巴拿馬保證說：巴拿馬對運河區仍享有主權；除掉條約所規定的為興建及維護運河所必須的權力外，美國不欲行使任何其他權力¹⁷。這些都表明美國當初取得運河區的目的，主要是建造運河，而不是為了運河區的領土主權。

事實上，美國的司法部門一直都不認為巴拿馬運河區是美國的領土。一九〇九年美國司法部長彭那巴特(Charles J. Bonaparte)宣稱：運河區並非美國領土，只是美國為特殊用途而保有的一個地方。美國一直遵守最高法院對一九〇三年條約的解釋，不准美國人在運河區置產，並且居住在運河區的美國人以軍人及工作人員為限，因為終有一天運河區要交還巴拿馬。此外巴拿馬人在運河區出生的子女，仍屬巴拿馬籍，但是巴拿馬人在美國或其屬地出生的子女，則可取得美國國籍¹⁸。從詹森總統到福特總統，他們的立場亦曾明確的表示，美國并未擁有巴拿馬運河區，對它亦沒有主權。對於美國大選中就巴拿馬運河法律地位的爭論，美國首席談

註⑮ *New York Times*, Sept. 16, 1975.

註⑯ 美記者包可利(William Buckley Jr.)在一九七五年九月十九日「國際論壇報」(I. H. T.)所作之評論。

註⑰ *New York Times*, May 8-June 10, 1976. *Washington Post*, May 15, 1976. *Christian Science Monitor*, June 10-11, 1976.

註⑱ *U.S. news & world report*, May 24, 1976.

判代表彭克亦曾指出，美國並未在一九〇三年條約中買下運河區，當時美國所付給巴拿馬的一千萬美元，只是用以取得巴拿馬依據條約所賦予美國的那些權利而已^①。這無疑是說明雷根的論點是沒有法理根據的。

美國總統選舉，亦是耽擱新約談判的主要原因之一。雖然雷根所引起美國內部熱烈的爭論，已激起巴拿馬人民之不滿，但是巴拿馬強人托里拉斯則了解在美國大選年，簽訂新約的希望渺茫，所以他保證使巴拿馬人民保持平靜，直到一九七七年為止。他在一九七七年為締結新約的限期，并提出警告說：「容忍是有限度的，我們雖然正在採取和平路線，但在必要時我們亦將採取暴力路線，用恐怖行動、游擊戰和怠工的方法，進行民族解放戰爭，收復失土。」^②美方談判代表彭克亦承認，除非談判成功，否則巴拿馬對美國的反對將與日俱增，而且勢必發生衝突。顯然此種情勢，已迫使新運河條約的談判，非在一九七七年中有所進展不可。

四 卡特政府的立場與新約談判的前途

在美國大選期間，因為雷根以巴拿馬運河問題對福特政府展開攻擊，致使共和黨政綱在談到此一問題時，一改以往溫和的立場，而提示美國與巴拿馬的談判，不應以任何讓步、妥協方式轉移美國對巴拿馬運河區永久佔領、管理和司法裁判權，並且強調爲了西半球及美國的安全，美國必須保持對運河的防衛。然而卡特在競選中曾經表示美國應和巴拿馬同爲管理運河的平等伙伴，同時，民主黨政綱不僅承認一九七四年二月雙方所達成的「八點計劃」，且更主張以此「八點計劃」作爲未來談判新約的指導綱領；俾在保證美國在運河區的利益基礎上，締結一項新運河條約^③。所以卡特總統就職伊始，就把美國與巴拿馬簽訂新約問題，作爲優先解決的事。他命彭克與李諾維茲(Sol Linowitz)爲談判代表，於一九七七年一月十日與巴拿馬新外長(前駐聯合國代表)甘查勒茲(Nicolas Gonzalez Revilla)展開新的談判。

目前雙方爭論的焦點，仍集中於新約的期限和運河區的軍事基地。一般相信，雙方可能在原經協議的八點原則基礎上，互作讓步。但巴拿馬的態度尚無改變，問題是卡特政府如何對「八點計劃」上所存的歧見，尋找適合巴拿馬所需要的讓步？據一般揣測，在福特總統時期，彭克與巴拿馬展開談判後，美國「外交政策」(Foreign Policy)季刊所提出的新建議^④，可能已被卡特政府採納。該刊所提出的新建議，主要內容包括下列各點：①新約將取消美國在運河區類似行使主權的司法與警察機構。②在公元二〇〇〇年前，美國與巴拿馬共同管理運河，在運河區服務的巴拿馬官員可享有獨立的司法裁判，但美國在巴拿馬的各項權利仍應在新約中

註① U.S. news & world report, May 3, 1976.

註② 同①

註③ Le monde diplomatique, "Les negociations sur le statut du Canal" Oct 1976.

註④ Edward Weisband, "Panama Paralysis", Foreign Policy, No. 21 Autumn 1975-1976, pp. 168-187.

予以保障。③新約仍保留美國在運河區較以往爲少的軍事基地，但此項基地的取得，應仿照美國在其他國家所取得的軍事基地一樣，以租約方式爲之。④新約所訂期限至公元二〇〇〇年期滿後，美國繼續管理運河十二年，巴拿馬與美國共同擔負保衛運河工作。⑤美國停止在運河區各項反游擊作戰訓練。⑥從調整運河通航費用，提高巴拿馬年金爲每年五千萬美元。

誠然，巴拿馬依靠運河收益，已成爲拉丁美洲國民所得較高的國家，運河更使巴拿馬成爲海運與航運要道，商業漸趨繁榮。迄今已有七十多家外國銀行，設立其間，使巴拿馬成爲拉丁美洲的金融中心。但是近年來，因受世界經濟衰退的影響，巴拿馬本身的經濟却處於困難之中。一九七六年巴拿馬的外債已達四億四千四百萬美元（尚不包括私人企業的一億美元），平均每一巴拿馬人民即須負擔六百六十美元的債。所以當前托里拉斯一方面爭取收回運河，一方面爭取經濟獨立，他要加速農業與礦業的發展，來改變巴拿馬長久以來依靠運河收益的經濟形態。他已經投下二億美元促進糖業工業化，並致力於銅礦的開發，要在一九八一年產銅二十萬噸，以此來促成國民生產與運河收益平衡。雖然巴拿馬已與古巴建交，一九七五年一月，托里拉斯亦曾到古巴訪問，但是他曾多次聲明，無論是爭取收回運河或發展國家經濟，巴拿馬既不偏左，亦不偏右，而是一切以爭取國家獨立爲目標。他并向巴拿馬人民承諾，新約在批准前將交由人民公決。托里拉斯在爭取國家獨立目標上，堅持美國在公元二千年撤除所有軍隊，完全交還運河區主權，實爲目前雙方談判中的最大障礙。

巴拿馬運河區的軍事基地是由美國國防部管理。季辛吉與塔克聯合聲明以後，一九七四年九月，美國國防部和一些高級軍事首長曾前往巴拿馬作實地視察。據他們的了解，由於運河航道深度及水閘寬度的限制，美國在航運上，對此一運河的利用已逐漸減少，修建一條新的海平面運河確有需要^②。因而美國國防部一改以往反對的態度，而支持國務院與巴拿馬談判締結新約的立場。據悉國防部且已同意撤除巴拿馬運河區的十四個軍事基地，只保留另外三個軍事基地，并把運河區一萬名官兵集中於此三個軍事基地之上，且擬將其中兩個軍事基地設立在運河兩端，而使巴拿馬因運河區一分爲二的領土獲致統一^③。

綜上所述，可見在目前的談判中，雙方距離已很接近，原則上，美國已同意於公元二千年時，將運河管理權移交巴拿馬，並撤除運河區的軍隊。問題只是公元二千年後，美國如何與巴拿馬共同防衛運河，此點如獲解決，則雙方締結一項新的運河條約即指日可期。不過此項談判，一直爲美國國會所反對，新約縱能簽訂，仍須獲美國國會三分之二多數的批准，屆時卡特總統如何克服美國國會的阻力，仍是一個重要關鍵。

（一九七七年五月廿日脫稿）

註② 由於運河航道深度及水閘寬度的限制，不僅大型戰艦、航空母艦以及超級油輪都無法通過，在一般航運上，亦因爲各型船隻之建造噸位與體積日益加大，愈來愈不符合實際需要。一九七五年通過運河船隻總數爲一萬三千八百七十五艘，一九七六年則減少一千二百艘。而美國在一九七五年通過運河的商船，只佔美國總出口量的百分之十三，進口量的百分之五。美國東西兩岸大都靠火車及卡車作爲主要運輸工具，巴拿馬運河對美國經濟價值亦愈來愈少。倒是南美洲一些國家如智利、哥倫比亞、厄瓜多、祕魯等仍以巴拿馬運河爲唯一孔道，所佔航運率仍然很高。

註③ *Le monde*, "Les Priorités Latino-Américaines de M. Carter", Feb 2, 1977.