

中美關係的新基礎：美國「臺灣關係法」

譚 溯 澄

自去年（一九七八）十二月十五日，美國總統卡特宣佈華盛頓與北平將於一九七九年一月一日建交，並定三月一日正式互換「大使」後，中美兩國的關係即矇上了一層陰影。卡特的這種做法，不但得不到美國民意的支持，而且受到國會參、眾兩院許多議員的抨擊。由於卡特從前一再強調他不會「忽視臺灣人民的福祉」，所以美國雖然與中共建交，也必須要尋找一個法律的基礎，期使美國仍然能與「在臺灣的人民」維持適當的關係，這就是美國「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act)的最初由來。經過了國會的繁複立法程序後，卡特終於在本年（一九七九）四月十日正式簽署。從此以後，在可預見的將來，這一美國「臺灣關係法」，勢將成爲規範中美兩國關係的一個重要的美國法律，因之，我們有對它作深入瞭解的必要。以下擬就該法的基本性質、對臺灣安全的影響、與商務有關的問題，以及由於新的中美關係的建立而涉及到的對機關的改變等等，一一作初步的分析。

一 美國「臺灣關係法」的基本性質

首先應該指出的，是美國「臺灣關係法」在本身就是一個矛盾的產物。在一方面，由於卡特在和中共達成建交的過程中，作了太多的讓步，所以美國既然承認中共是「中國的唯一合法政府」，那麼當然就不可能期望美國國會在「臺灣關係法」中繼續標明「中華民國」四字。可是在另一方面，中華民國的存在是一個國際的事實，迄今爲止，尚有許多國家願意與中華民國維持邦交，繼續承認在臺北的中央政府是中國的合法政府。所以在美國「臺灣關係法」中，儘管參、眾兩院受到行政機關（如白宮及國務院）之壓力，避免提及「中華民國」或其他類似的字樣，但是毫無疑問地，美國仍把「臺灣的統治當局」(governing authorities on Taiwan) 視爲和外國的政府同等的地位。譬如美國「臺灣關係法」的第十五章，就明白規定說：

「『臺灣』一詞，乃涵蓋臺灣本島以及澎湖，該等島嶼上的人民，以及依照適用於該等島嶼之各項法律所成立之法人及其他

實體與協會，以及在一九七九年一月一日以前美國所承認之中華民國之在臺灣之統治當局，以及其繼承之統治當局，包括所屬政治的區劃、機構及單位。」^①

另外，在「臺灣關係法」的第四章有關「法律之適用」中，還特別提及「凡在美國法律中提及或有關外國（foreign countries）、外國政府（foreign governments）或類似之實體（similar entities）時，此等名詞應包括臺灣，且此等法律應適用於臺灣」^②。所以從法律的觀點言，「臺灣」的地位是和「外國」、「外國政府」相當的，它並不僅僅相當於一個「政治實體」而已。更重要的是，在「臺灣關係法」中，美國國會肯定了原則上對中美雙方所原有的權利與義務關係，一概維持不變，不受中美斷交的影響，所以在第四章中又有一條明白規定說，「對臺灣雖無外交關係與承認，但在任何情形下，不應因此而廢止（abrogate）、妨害（infringe）、修改（modify）、否定（deny）或影響（affect）前此或今後依據美國法律之對臺灣所已獲致之任何權利與義務」。^③綜合上述以觀，足見美國雖在表面上不再承認中華民國為中國之合法政府，但在實質上仍是維持了一九七九年一月一日以前的中華民國在美國法律上所應享受的權益。因之，當中華民國政府宣稱在中美斷交後重新調整之關係仍為官方關係時，美國的國務院並未直接加以反駁。不過，在卡特這方面看來，中美的新關係仍是「人民與人民」之間的關係^④。這便是一般所謂的「未獲協議的協議」（Agree to disagree）。

從國際上的「承認」理論言之，在一九七九年一月一日以前，中華民國與美利堅合眾國的關係，是一種「法律承認」（de jure recognition）的關係，而中共與美國的關係，則是一種「事實承認」（de facto recognition）的關係。雖然美國「臺灣關係法」中曾稱「對臺灣無外交關係與承認」，但在實質上，自一九七九年一月一日後，美國與中華民國的關係是一種不折不扣的「事實承認」關係，不過在同時將對中共的關係提升為「法律承認」的關係罷了。可是在今天的美國對中華民國的「事實承認」上，却還有一個專門的法律——「臺灣關係法」。這不但在美國的國內法上沒有先例，就是在整個的國際法上也沒有先例。無論如何，美國對中華民國政府之「事實承認」，是不容置疑的^⑤。

當然，在美國「臺灣關係法」生效後，並不表示所有因中美斷交所引起的問題，都完全解決了。就中華民國這方面言，對於奠基於「臺灣關係法」上的中美關係，並不感到滿意。中華民國外交部發言人金樹基在四月十一日就率直地說：「目前兩國間的

註① "Full text of compromise bill on Taiwan." (in *China Post*, March 31, 1979, p. 4), Section 15, "Definition."

註② 中譯「外國」兩字，在「臺灣關係法」中的原文係用了三個不同的字，即 foreign countries, nations and states. 在英文略有差異，在中文則意同。

註③ *Taiwan Relations Act*, Section 4: "Application of Laws; International Agreements."

註④ Carter News Conference, January 26, "Backgrounder (United States International Communication Agency), February 1, 1979.

註⑤ 關於「承認」的理論，參見 J. G. Starke, *An Introduction to International Law* (London: Butterworths, 1977), pp. 162-168.

關係形態有待改善之處甚多，我們希望未來中美兩國關係能在此一（「臺灣關係法」）基礎上進一步地增強與發展^⑥。」譬如卡特在四月十一日簽署「臺灣關係法」的同時，也發表了一個聲明，他說：「這項法案包含了所有請求的，爲了能使我們與臺灣人民繼續維持此種非官方關係所需的權能。它授權美國在臺協會——一個根據哥倫比亞特區法律所成立的非政府性實體——執行這些關係。相同的，臺灣人民將透過一個非政府的組織——北美事務協調委員會，執行這些關係。」^⑦事實上，北美事務協調委員會（Coordination Council for North American Affairs）是中華民國行政院下屬的一個一級機構，是依據行政院令而成立的，是一個百分之百的官方機構，而卡特一定要說它是一個「非政府的組織^⑧」。這不是睜着兩個眼睛在說瞎話嗎？我們認爲，美國政府應該拿出勇氣，面對現實，「是什麼，就是什麼；不是什麼，就是什麼」，不要自欺欺人。中華民國及中華民國的政府既是真真實實地存在着，爲什麼美國政府要避免提及它，而一定要說成是「臺灣人民」呢？

二 「臺灣關係法」下的安全保障

當中美斷絕邦交後，中美共同防禦條約亦經美國片面通知將於一九七九年十二月卅一日失效，故如何用一種適當的方式，來履行卡特本人所屢次強調的「不放棄臺灣」的責任，遂成爲各方所注意的焦點^⑨。在一九七九年一月二十六日，卡特最先向國會提出的有關中美關係的法案原文中，並無明顯的字樣，來表達美國保障臺灣安全的意圖。經過了大幅度的修改與添增後，才出現了在「臺灣關係法」中的許多有關臺灣安全的條文。第一、依照「臺灣關係法」第二章有關「政策事實與宣言」（Findings and Declaration of Policy）之規定，美國國會「明白表示，美國之決定與『中華人民共和國』建立外交關係，乃是基於期望臺灣的未來，將以和平方式（peaceful means）解決之」。因之，美國國會認爲「任何企圖用和平方式以外的手段，包括抵制（boycotts）、禁運（embargoes）等，來解決臺灣的未來，都將被視爲對西太平洋地區之和平與安全之一項威脅，且成爲美國所嚴重關切（grave concern）之事」。第二、在「臺灣關係法」中，有「以防禦性武器供應臺灣」（to provide Taiwan with arms of a defensive character）之明文規定^⑩。至於什麼樣的武器才是屬於防禦性的，這不僅是美國總統的裁量權限，

註⑥ 「中美關係建立新基礎，我盼進一步增強發展」，聯合報，民國六八年四月十二日，第一版。

註⑦ 同前註。

註⑧ 北美事務協調委員會組織規程全文共九條，其第一條云：「行政院爲繼續維持並推展中華民國與美利堅合衆國間之各種關係，特設北美事務協調委員會。」規程全文見中央日報，民國六八年二月二十三日，第一版。

註⑨ "U.S. Did Not Press the Taiwan Issue," *The Washington Post*, February 9, 1979, p. A1.

註⑩ *Taiwan Relations Act*, Section 2: Findings and Declaration of Policy.

就是國會也有權對之加以判斷。關於這點，美國參眾兩院在「有關『臺灣關係法』之協調會議報告書」中，說得非常明顯。茲引原文以爲證：

「……爲了推行所訂定的政策，美國將使臺灣能够獲得在數量上足以維持足够的自衛能力之防禦性武器及服務。總統及國會，將只依據他們對臺灣防禦需要的判斷，依照法定程序，來決定這些武器及服務的種類及數量。這些決定，應包括美國軍事當局向總統及國會所提出之建議而作的評估在內。（法案）指示總統，如遇臺灣人民的安全或社會經濟制度遭受到威脅，因而危及美國利益時，應該迅速通知國會。總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險所應採取的適當行動^⑧。」

右述的基本內容，就構成了「臺灣關係法」中的第三章「關於美國對臺灣政策之執行」(Implementation of United States Policy with regard to Taiwan)。國會強調在供應武器上，應使臺灣維持「足够的自衛能力」(a sufficient self-defense capability)之程度，此點頗值吾人注意。有人認爲，在中美共同防禦條約未廢除時，中華民國所得到的保障，要比現在來得堅強。不過，依照臺北美僑商會會長派克(Robert P. Parker)的看法，在從前的中美共同防禦條約中，並不包括美國有義務對抗對於臺灣的外來經濟壓力(如抵制和禁運)，而只是對抗外來的武裝侵犯^⑨。何況就是中美共同防禦條約的規定，也不能保證在臺灣遭受外來的侵襲時，就「必然」會使美國快速地立刻採取應付行動。因爲依照中美共同防禦條約第五條的規定，「每一締約國承認在西太平洋區域內任一締約國領土上之武裝攻擊，即將危及其本身之和平與安全，故並宣告將依其憲法程序採取行動，以對付此共同危險。」所謂「依其憲法程序採取行動」，即是指如總統的請求國會批准、以及要求授權等等。這和北大西洋公約中的規定完全不同，因北大西洋公約第五條規定說：「締約國同意，對歐洲或北美洲它們中的一國或多國之武力攻擊，將被認爲是對它們全體的攻擊，它們之中每一國，爲執行聯合國憲章第五十一條所承認的個別或集體自衛權，將藉立即(b^y taking forthwith)各別與協同其他締約國採取它所認爲必需的行動，包括使用武力在內，協助遭受如此攻擊的一個或多個締約國，以恢復並維持北大西洋地區的安全。」由此可見，一個是要求立即反應(北約)，一個則是要透過憲法的程序(in accordance with its constitutional processes)，則兩者的差異，也就非常明顯了^⑩。現今的「臺灣關係法」，在美國維護臺灣的安全上，也使用了「依照美國憲法程序」諸字，可以說在基本上，與中美共同防禦條約的有關規定，並沒有多大的差異。這當然要歸功於美國國會的睿智的立法技巧，以及議員們對中華民國的友善態度。當美國參院外交委員會主席邱池，率領五人議員代表團，於四月中訪問北平時，就曾坦白地向鄧小平說，美國在與北平進行「關係正常化」時，從未「有意放棄或忽視臺灣」。邱池強調，現

註⑧ 參見「臺灣關係法：美國兩院協調會議報告書」，刊於聯合報，民國六十八年三月二十八日，第八版。

註⑨ 「臺灣法案安全條款，比較防禦條約有利」，聯合報，民國六十八年四月十三日，第二版。

註⑩ Edwin H. Fedder, NATO: The Dynamics of Alliance in the Postwar World (New York: Dodd, Mead, 1974), p. 132.

在美國在事實上已經制定「一項法律」，規定美國政府應繼續維持與中華民國的經濟、文化關係，並保障臺灣的安全。換句話說，繼續支持臺灣，對美國而言，是一項「極重要的事」。吾人相信邱池之言，並非虛語，試觀「臺灣關係法」中之規定，即可知之。

三 「臺灣關係法」與中美經濟關係

在卡特最先向國會所提出的有關中美未來關係之法案中，對於中美間的經濟互利籌劃，是相當有缺漏的。所以在後來國會的立法聽證中，許多學者專家都主張應在此方面再作大幅加強，特別是具有切身利害的在臺美僑商會長派克更在美國國會中積極呼籲，要求美國議員重視中美間的未來經濟問題^②。美僑代表的這種活動，甚見功效。在中美共同防禦條約被美國片面廢除後，美國政府曾允諾所有其他的條約一律繼續有效，而這些條約中，多直接或間接與經濟有關，如核能供應、貿易、金融、關稅、通商、航空、運輸、科技等等均是^③。基本上，「臺灣關係法」不但保障了中華民國得以繼續享有以前經濟性條約所已給予的權利，而且也使在未來仍有和美國繼續簽訂經濟性條約的可能。關於前者，見之於「臺灣關係法」第四章C條中。其文云：

「爲了各項目的，包括在美國任何法院中進行訴訟在內，國會通過美國和在一九七九年一月一日以前被承認爲中華民國的臺灣統治當局之間所簽訂，並迄至一九七八年十二月三十一日時一直有效的各條約和其他國際協定，包括多邊公約在內，繼續有效，除非或直至依法終止爲止。」

有了這項規定，遂使中華民國繼續成爲「條約及其他國際協定」所規範的對象。關於中華民國可以透過北美事務協調委員會和美國的相對機構進行未來之締約一事，可依照「臺灣關係法」第四章B條第二項辦理。依該項規定：

「凡被授權或依循美國法律，以與外國、外國政府或類似實體，而進行或實施某計劃、交易、或其他關係時，總統或美國政府之任何機構均有權依照本法第六章的規定，獲得授權，根據可適用的美國法律，以與臺灣進行或實施此類計劃、交易、或其他之關係（其中包括，但不限於，經由與臺灣之商業實體訂約，爲美國提供服務）。」

根據過去的實例，中華民國與無邦交的國家，曾經簽訂過許多經濟性的協定；如民國五十七年（一九六八）四月，中華民國的中印（尼）貿易協進會曾和印尼的貿易代表團，簽訂了一個「中印（尼）兩國工商界直接貿易協定」。雖然這兩個簽約的團體，都是屬於「非官方性質」，但是該項協定仍然提報至中華民國行政院院會中加以核定^④。從現代國際法的理論看，兩國斷絕

註② Parker's statement on U.S.--ROC relations, "China Post, February 21, 1979, p. 6.

註③ "U.S. Will Continue All Taipei Accords Except On Security," *The New York Times*, December 18, 1979, p. A1.

註④ 丘宏達主編，現代國際法（臺北：三民書局，民國六十二年十一月，初版），一〇七頁。

邦交，在原則上，並不一定就排斥該兩國日後即不能訂約。一九六九年的維也納條約（Vienna Convention on the Law of Treaties）第七十四條就說：「兩個以上國家之間斷絕外交或領事關係，或無此種關係，不妨礙此等國家間之締結條約。條約之締結本身，不影響外交或領事關係方面之情勢。」是以中美兩國之訂約問題，端看吾人之如何運用耳。誠如我國政府發言人宋楚瑜在今年二月十五日之表示：「北美事務協調委員會本身，乃是美國在臺協會的相對機構。我們認為，今後中美兩國間的關係，具有官方性質。」就中華民國言，既然認為未來的中美關係屬於官方性質，那又如何不可以繼續簽訂中美兩國間的經濟性條約呢？

經濟的交往，是雙方互利之事。爲了要保障我國商人在美國之商業公平進行起見，有權在美國法院控告損害利益的對方營利法人或私人，是有其必要的。依照「臺灣關係法」第四章B條第七項之規定，「臺灣依據美國法律，在美國各法院進行控告的資格，在任何情形下，不得因外交關係或承認而受到廢止、妨礙、修改、否定或影響」。有了這一項的規定，使得美國法院不致於拒絕對於臺灣商人案件的受理。另外，從美國與中華民國間的貿易實況言，在可見的未來，仍將上昇不衰，特別是因爲「臺灣關係法」中，規定美國的海外民間投資保證公司（Overseas Private Investment Corporation）在未來三年以內，仍對美國公民在臺灣的投資計劃，提供保險（insurance）、再保險（reinsurance）、貸款（loans）與擔保（guaranties）等活動。這當然有助於美國投資人對於臺灣的信心^⑧。據美國商務部的人士表示，美國準備透過臺北貿易中心，在今年舉辦三次大規模的商展活動，分別以「污染控制裝置」、「電氣能源系統」和「工業維護設備」爲主題。中美貿易的年成長率在過去數年中，均超過百分之十五，一九七八年的雙方貿易總額已超過六十億美元，今年至少可在七十億美元以上^⑨。

四 「美國在臺協會」的功能

在表面上，「美國在臺協會」（The American Institute in Taiwan）是一個根據美國哥倫比亞特區的法律所組成的非營利性法人團體（a nonprofit corporation）。可是在實質上，它根本就是一個「官方」、最低限度也是一個「半官方」（semi-official）的組織。這可由下面幾個事實看出：第一、「美國在臺協會」的處理事務方針，需由美國總統加以指示。第二、「美國在臺協會」的名稱，正式標明在「臺灣關係法」內，而「臺灣關係法」正是不折不扣的公法（public law）。第三、「美國在臺協會」可以採取「類似美國國外領事事務」之行動，以協助與保護美國人的利益。第四、該會的財產和收入，可以免繳所有稅

註^⑧ Ian Brownlie (ed.), *Basic Documents in International Law* (Oxford University Press, 1972), p. 260.

註^⑨ *Taiwan Relations Act*, Section 5, "Overseas Private Investment Corporation."

註^⑩ 相對的，中共與美國在一九七八年的貿易總額祇有十一億美元。

捐（一九五四年國稅法中的有關聯邦保險規定除外）。第五、美國的主計處（comptroller general）有權查核該協會的帳目與紀錄，並可監督該會之作業。第六、該會的作業及程序，需受衆院外交事務委員會（Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives）、參院外交關係委員會以及國會其他適當委員會（other appropriate committees of Congress）之共同監督。第七、該協會之受雇人員，仍得繼續參加一般聯邦公職人員的福利計劃，如因公死亡、受傷、疾病之賠償，健康保險，年假、病假及其他法定假期，及退役計劃等等。第八、尤其最重要的是，「美國在臺協會」的日常開支費用、年度預算、需經國會的撥款，由美國的國務卿負責「執行這些所需的經費」（to be appropriated to the secretary of state……such funds as may be necessary to carry out such provisions）。凡此種種，都足以顯示美國實在是以一種迂迴的方式，變相地來維持中美間的「官方」關係。

「美國在臺協會」已於四月十六日正式對外開始作業，原來美國駐華大使館的政治組與總務組兩組，已在「美國在臺協會」下合併爲一個總務組。原來的領務組（Consular Section of the U. S. Embassy），則改稱爲旅遊服務組（Travel Service Section of AIT）。以前的國際交流總署之臺北分署（U. S. International Communication Agency Taipei Branch），則改稱爲「美國在臺協會」的文化暨新聞組（AIT Taipei Office's Cultural and Information Section）。原來的美國貿易中心，則改稱爲「美國在臺協會」之臺北分會的貿易中心。除在臺北外，「美國在臺協會」在高雄尚設一分會（The AIT Kaoshung Branch Office）。第一任「美國在臺協會」之臺北辦事處處長是葛樂師（Charles T. Cross）。在受命此職之前，葛氏原係國務院之高級外交人員督察。此次葛氏之新任命，雖係由「美國在臺協會」之董事會出面發佈，事實上是由國務卿和卡特總統所親自批准的，且獲得參院外交委員會的同意。

依照「臺灣關係法」中的規定，美國總統「根據臺灣所給予美國在臺協會及其正規人員之特權與豁免權，可以給予臺灣的機構與其正規人員相對的特權與豁免權（附帶適當的條件與義務），以期便利他們發揮有效的功用」。按一般的所謂豁免權，主要包括：一、秘密通訊；二、郵袋免檢；三、爲執行公務而引起的民刑案件，免於訴訟（非執行公務則不在其列）；四、免徵關稅；五、免徵薪資所得稅；六、辦公室不可侵犯；七、汽車使用外交牌照。相信我國政府將會給予「美國在臺協會」正規人員以最大的方便，俾易於進一步地增強中美間的互惠關係。

雖然「臺灣關係法」中曾規定，「總統被（國會）要求給予臺灣成立的機構，以在一九七九年一月一日以前爲美國政府承認爲中華民國之臺灣政府當局在美國所有之辦事處與人員同樣數字之單位與名額」，但是迄至目前爲止，中華民國的北美事務協調委員會遠祇能在美國的首都華盛頓以及其他八處地方（紐約、芝加哥、亞特蘭大、休士頓、西雅圖、舊金山、洛杉磯、檀香山）開始作業。因之，中華民國當會在最短期間內，向美國的對方提出交涉，以期爭取恢復以前所原有的單位。由於中華民國每年都

向美國購買大量武器及軍火，故在美國設立了相當規模的軍事採購團，現在於北美事務協調委員會下，仍有一個「國防採購組」，以擔負以往採購團之相同責任。相對地，在美方的「在臺協會」內部，亦有常駐的國防事務專家，負責武器交易及軍事聯繫等事宜。諸如此類之設計，當然有助於未來中美雙方關係的推展。

五 結 論

中美兩國有長久的友誼，在過去中國遭受艱難之時，美國曾給予中國多次之援助，故在大多數的中國人民心目中，對於美國，多存好感；此種情懷，在中國的高級知識份子中，表現尤為顯著。此次美國行政當局竟片面決定與中華民國斷絕外交關係，這是極為沉痛之事。所幸美國大多數的公民以及佔絕對多數的國會明智之士，莫不竭盡積極之努力，發揮高超的立法手腕，而能使中美兩國間的不利情勢，減低至相當限度。從中華民國的眼光看，中美間目前的關係是不正常的，美國的「臺灣關係法」也是一個矛盾重重的產物，中美兩國應該及早恢復「關係正常化」，這不但對於中國有利，同時也對於美國有利。更是維護東亞和平、安定與繁榮的一個必要條件。

中華民國在臺灣的三十多年來的奮鬥，已經建立起了一個良好的模式，可供全中國人作為一選擇之標的。它證明可以不必經過暴力革命以及流血鬥爭，而就可以讓中國人建立一個民主自由、安和富裕的社會。中華民國所懷抱的理想，和美國的開國哲人，是大同而小異。三民主義的民族、民權、民生，就是由美國的民有、民治、民享演化而來。因之，美國如希望其建國的理想能早日普遍於全人類，就應該支持中華民國的建國目標。換言之，美國的行政當局應該依照國會所通過的「臺灣關係法」，提供給中華民國「充足的防禦武器」，藉以鞏固臺灣海峽附近的安全。

中華民國對於美國有重要的價值，這不但是因為中華民國在目前已成爲美國的第八位貿易夥伴，而且在收集戰略性的情報資訊上，也有它特別的地位，所以縱使是當美軍完全撤離臺灣後，美國仍要設法保留在林口的精密偵聽儀器。由「臺灣關係法」的制定過程觀察，可以發覺大多數的國會議員（不論共和與民主黨，也不論東部與西部地區，更無分白、黑人種不同），都對中華民國懷有深厚的友誼，由這種友誼才激起他們爲「臺灣關係法」而奮鬥的決心，這是我們一份非常可貴的資產。如何能在中美未來的關係上，使這種善意發揮更大的作用，是一項值得我們繼續研究的課題。