

# 巴拿馬運河新約前途之觀測

王建勛

## 一 新約之簽訂

自從一九〇三年巴拿馬運河條約簽訂以後，巴拿馬運河便成爲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和一九七三年聯合國安理會之干預，而更趨複雜。美巴兩國間關於此一問題之談判，歷經甘迺迪、詹森政府，而未獲結果；直到一九七四年福特政府時期，國務卿季辛吉與巴拿馬達成八點計劃<sup>①</sup>，以爲新約談判之基礎，始逐漸打開僵局。但是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各不相同，致引起激烈之爭論。卡特就職總統伊始，就把美國與巴拿馬簽訂新約問題，作爲優先解決事項，并任命原會擔任新約談判工作的彭克（Ellis warth Bunker）和新任的李諾維茲（Sol Linowitz）爲談判代表，與巴拿馬繼續展開談判。

在談判進行中，基於雙方已協議的八點計劃，美國原則上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；只是公元二千年以後，美國仍希望與巴拿馬共同保衛運河，但如何保留美國的干預權，曾一度使談判中斷。此外，財務問題亦曾成爲談判中的一大障礙。雖然美國已同意把現在每年租金從二百卅萬美元提高爲五千萬美元（按照運河通航費用之標準，每噸巴拿馬獲取三角美金計算，約合每年五千萬美元），但是巴拿馬最初仍要求美國給付五十多億美元，作爲美國使用運河到公元二千年

註① 一九七四年二月七日，季辛吉與巴拿馬外長塔克（Juan Antonio Tack）簽署一項原則性聲明——「八點計劃」，作爲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。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地位，以新約的期限及規定，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。但在新約有效期間內，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，共同擔負防衛運河之任務。8. 美巴兩國同意就建造一條新海平面運河計劃達成協議，並納入新運河條約之中。

的補償，而其中十一億美元要立刻付現。巴拿馬的此項財務要求，亦曾使談判中斷了十二天。其後，巴拿馬把補償賠款減低到四億六千萬美元，并要求每年租金一億五千萬美元。卡特總統唯恐不為美國國會所接納，乃致函巴拿馬強人托里拉斯（Umar Torrijos），請其為使新約簽訂成功，應從政治及其他角度着眼，而對所要求的「補償」加以約束。最後巴拿馬對財務問題作了讓步，決定在新約中不提補償要求，而由美國以另外途徑付款給巴拿馬，才使談判中的另一障礙，得以消除。

一九七七年八月十日，美巴雙方達成巴拿馬運河新約的協議，同年九月七日，美巴兩國元首在華盛頓美洲國家組織總部簽署此一新約。卡特總統同時邀請美洲二十八個國家（包括所有美洲國家組織會員國及加拿大、格蘭納達）的總統、總理及外長（巴西、墨西哥總統因故均未參加，而由外長代表）數十人參加簽約典禮。此一冠蓋雲集的盛大集會，象徵著美洲國家關係上一種新的氣象，而巴拿馬運河新約的簽訂則將結束美巴雙方長久以來的爭論，并且避免彼此間可能的衝突。

## 二 新約之主要內容

新簽署的巴拿馬運河條約，包括兩個不可分的基本文件，即巴拿馬運河條約以及有關巴拿馬運河之經營與永久中立條約。

1. 巴拿馬運河條約——此一條約，首先說明依據一九六四年四月三日美巴兩國政府所發表之聯合宣言<sup>②</sup>，以及一九七四年二月七日美國國務卿與巴拿馬外長所聲明之八點計劃，承認巴拿馬對其領土享有主權，因此決定廢止前訂巴拿馬運河條約，並另簽訂新約，作為兩國新關係之基礎。本條約計有十四條款，其主要者為：<sup>③</sup>

(1) 運河之主權與美巴之新關係：自本條約生效之日起，巴拿馬對其自己領土擁有主權，取消一九〇三年運河條約、一九三六年友好合作條約、一九五五年相互諒解與合作條約，以及所有雙方對有關運河之協議與往來文件（第一條第一款）。巴拿馬以領土主權資格，在本條約有效期間，給予美國管理、保護與防衛運河所必需之權利（第一條二款）。巴拿馬將逐漸參與運河之管理、保護與防衛，美巴合力確保運河之經營（第一條第三、四款）。

(2) 運河之經營與管理：美國為行使本條約所授予以及雙方所同意之權利，將按照本條約與美國法律之規定，創立運河管理委員會，履行其責任。該委員會包括五名美國人及四名巴拿馬人。美國人出任該委員會行政首長，巴人副之，到一九八九年十二月一日為止。自一九九〇年元月起，巴拿馬人担任行政首長，美國人副之。至本條約終止之日，巴拿馬將有效担负運河之管理、操作與維

註② 一九六四年四月三日，美巴兩國大使在美洲國家組織總部簽署一項聯合宣言，其內容為：1. 美巴兩國即恢復外交關係。2. 為立即消除兩國間衝突因素，由兩國即任命特派使賦予全權。3. 受命特派使將立即以客觀態度，經必要程序，達成一項正義而公平的協定，且此項協定應符合各當事國的憲法程序。

註③ 「國際問題參考資料」，附錄巴拿馬運河條約全文。民國六十六年十月廿日行政院新聞局編印。第十二頁至卅一頁。U.S. News & World report, Aug, 22, 1977. Historic treaty with Panama, How U.S. plans to quit the Canal. pp. 23-26.

護之責任（第三條第三、八各款）。

(3) 運河之防衛：美、巴兩國同意每造將遵照其憲法程序採取行動，以應付威脅運河安全或通過運河船舶之安全及其他危險，共同保衛運河之安全。但在本條約有效期間，美國將擔負保護及防衛運河之主要責任。為便利美、巴兩國合力參加運河保衛工作，兩國高級軍事代表將組織軍事委員會，以協調雙方之軍事活動，但美國駐在巴國之武裝部隊，應儘可能不超過本條約生效前原駐於運河區之武裝部隊數量（第四條各款）。

(4) 防制干預與司法裁判：運河委員會之美國員工及其眷屬，應遵守巴拿馬法律，不得在巴拿馬從事政治活動，亦不得干預巴拿馬內政。美國在其權力範圍內，應確保此一規定之貫徹實行（第五條）。本約生效之日起，巴拿馬行使司法裁判權，但自該日起之卅個月過度時期內，美國民法與巴拿馬民法，可同時適用，任何一方均可放棄其對一個特殊案件或某一類案件之管轄權。卅個月以後，巴拿馬對美國人之犯罪，可以使用或拒絕使用美國法律（第九及第十一條）。

巴拿馬運河管理委員會之美籍員工及其眷屬，可享受一般外交官及其眷屬在國際法及國際慣例下所享受之特權與豁免權。美、巴雙方將達成協議，藉使任何一方之國民被對方法院判刑，而其住所並不在對方國家時，可選擇回其本國服刑（第八、九條）。

(5) 人事行政：本條約有效期間，美國為行使雇主權利，履行雇主責任，將訂立人事規則，包括巴拿馬運河委員會各種員工所需具備之條件與資格。這些規則將建立巴拿馬人優先錄用制。美國並確保巴拿馬運河委員會所雇用之巴拿馬籍員工，在該委員會員工總人數中，所佔比率，必須與在巴拿馬法律下外國企業中巴拿馬籍員工所佔比率相等。本條約生效後之五年內，前巴拿馬運河公司任用、現仍留用之巴拿馬運河委員會之美籍員工，減少百分之廿。該委員會所雇用之美籍員工與非巴拿馬籍之其他員工，除了其職位所需具備之技能不能轉移或替代者外，每五年輪調一次。同時，美國將建立一種機構，專門訓練巴拿馬員工，俾利巴拿馬接替對運河之管理工作（第十條第一、二、三、四、五各款）。

(6) 新海平面運河之建造：在本約有效期間，美、巴雙方將聯合研究在巴拿馬開闢一條新海平面運河之可行性。除非雙方同意，美國不得在巴國領土上建造新的運河，美國亦不得與第三國商談在西半球任何路線上建造兩洋之間的運河。巴國授權美國就現在的巴拿馬運河增建第三閘道；上項工程，在未徵得巴國同意前，美國不得使用核子爆破技術（第十二條各款）。

(7) 運河轉移及財務關係：本條約終止之日，巴國將負起運河管理、操作及維護之責任，美國將其所有不動產及不能移動之改良物，無償移交給巴國（第十三條第一、二款）。在本條約有效期間，運河委員會將以公平報酬，給予巴國：除從運河營運收入中，每年固定支付一千萬美元，如運河營運盈餘，再每年另付一千萬美元外，並從運河通航費中，每噸由巴國抽取美金三角。此種計算方法，每隔兩年，按物價指數調整一次（第十三條第四款）。

(8) 條約之批准、生效與終止：本條約須按照兩造憲法程序批准之。本條約與有關巴拿馬運河經營及永久中立條約，將同時在巴

拿馬換文；并於換文後六個月同時生效（第二條）。

2. 巴拿馬運河經營及永久中立條約——此一條約係由美巴兩國及其他美洲國家共同簽署。按照本約規定，巴拿馬允諾不論平時或戰時，均將維持運河之中立，准許各國船隻之自由通行。巴拿馬與美國同意，繼續維護運河之中立是對任何威脅運河安全與敵對行動的最佳防衛。此一條約將公開供世界各國簽署。

總之，巴拿馬運河新約生效以後，巴拿馬對運河已具有充份主權。在公元二千年前，美國在巴拿馬所享受之權利與特權，與美國政府在海外其他地區所享受者，幾乎完全一樣；祇是美國在逐漸減少運河區之軍事人員和交還運河區土地之情況下，仍得繼續經營運河，並使用運河區之軍事基地。直到公元二千年時，美國才完全放棄對運河之控制權。不過，公元二千年後，巴拿馬與美國繼續維護運河之永久中立，是否保留美國的軍事干預權，因未作明確規定，以致引起了美巴兩國內部的爭論。

### 三 卡特與托里拉斯的補充聲明

卡特與托里拉斯所簽署的巴拿馬運河條約，雖然將可平息從一九〇三年以來，巴拿馬所感受的不平，并可結束大多數拉丁美洲國家對美國的譴責，但是此項條約必須經過巴拿馬公民投票和美國國會的通過，始可生效，所以在該約簽署之初，雙方對於條約的批准，都沒有十分把握。

當新約在華府簽字時，美國幾乎有百分之七十的人，仍堅持認為「運河是我們的」，因而反對新約，到處遊行示威。卡特是依靠南部的支持而當選總統，然而南部反對新約則更激烈。美國民意的影響，可能使參院對新約不利。據當時華府的調查，在一百位參議員中，有十七位公開反對新約，另有十七位表示支持，而其他參議員的態度都不明朗；估計最後可能使支持新約的人達到五十人，但這還是不夠批准新約所必須的三分之二多數。所以如何說服國人，爭取參議員支持新約，便成了卡特最重要的課題。

同樣的，巴拿馬人民的民族意識特別濃厚，從一九六八年以來，托里拉斯一直以九千人的國民軍，約束著他們的感情。托里拉斯曾向國人保證，爭取收回運河是以國家獨立為目標，並承諾新約在批准前將交由人民公決。所以在談判進行中，托里拉斯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，而成爲雙方談判中最大的阻礙。一般認為，最後簽署的新約，巴拿馬雖然作了很大的讓步，但是托里拉斯已經獲得很大勝利。可是新約一經揭露，巴拿馬人民，尤其是左派，仍然不表滿意。不少巴拿馬人民對於新約中准許美國繼續保護巴拿馬運河之永久中立一節，認爲是一個隱秘而隨時可以恢復以往運河條約的永久條款，而表示反對。

對於意義含糊的巴拿馬運河永久中立條約，不僅巴拿馬人民担心美國今後會干涉巴國內政，即美國參議員們的看法亦有不同，而成爲激烈爭論的重心。有者認爲公元二千年以後，運河交還巴拿馬，可能不會獲有效的管理，亦可能在安全上遭受威脅，故美國仍要保留防衛運河的權力，俾在運河遇有危機或必要情況下，美國可使用軍艦保衛運河。有者則認爲今後可能有某位美國總統，

在未得到國會同意情況，便發動保衛運河之戰，因而主張美國為保衛運河所採行的軍事干預，必須經過國會的許可。

美國及巴拿馬雙方對於新約問題的爭論，不僅關係著巴拿馬即將舉行的公民投票，且亦關係著那些態度不明的美國參議員們的立場。所以托里拉斯為了順利通過公民投票，卡特為了爭取大多數參議員支持，特於一九七七年十月十四日，又在白宮作了一次會談，並且發表共同聲明把巴拿馬運河永久中立條約作一番澄清。聲明中對於有關美巴兩國確保運河之永久中立，曾作補充規定：(1)兩國將分別依照兩國憲法程序採取行動；(2)美國在公元二千年將運河交還巴拿馬以後，仍有權保衛運河的安全，在「緊急時期」中，美國船艦可以行駛「第一線」；(3)美國任何行動將永遠不許破壞巴拿馬的領土完整或其政治獨立。祇是此一共同聲明並未簽署成文件，致使許多的美國參議員主張修改巴拿馬運河永久中立條約。

#### 四 卡特總統之策劃與新約再修正

因為巴拿馬運河問題，在上次美國總統選舉中，已成爲爭論的主題，所以卡特自始即知道欲使巴拿馬運河新約，獲得參院批准，必將面臨一場苦戰。於是在新約簽字以前，已先贏得前總統福特、國務卿季辛吉，以及勞工聯盟主席閱尼的公開支持。同時，白宮還爲來自全美各地的政治和民間領袖作簡報，向他們說明新約的重要性。在新約簽字時，卡特故意擴大簽字儀式，邀請美洲國家元首羣集觀禮，亦是有意在新聞傳播上造成先聲奪人之勢，以期影響民意。

然而，美巴對新約之談判，一直爲美國國會所反對，新約雖已簽訂，但如何克服國會的阻力，已成爲重要關鍵。卡特爲說服反對新約的參議員，曾命美方談判代表彭克與李諾維茲，在國會用了數百個小時，給議員們作簡報，前甘迺迪時期的國務卿魯斯克(Rusk)，亦曾在參加簡報時，特別警告說，參議院如果拒絕批准新約，則應同時給予總統自由決定爲保衛運河而參戰的權力。另一方面，卡特利用電話，分別給請十幾位有影響力的參議員協助批准新約。他爲了新約不會在參院遭遇失敗，又指派善於處理複雜事務的白宮幕僚賈旦(Hamilton Jordan)領導一個七十人的小組，專門對參院進行說服工作，期能使新約在參院通過，卡特在縝密的策劃中，爲避免自由與保守兩派的對立而增加阻力，乃儘量把那些強烈的反對者從兩派中分開，以期使自由與保守兩派的議員，最後都能一致支持新約。經過白宮的疏導、說服，有些原本反對新約的參議員如高華德(Burry Goldwater)、巴克萊(William Buckley)等已逐漸改變態度。此外，參謀首長聯席會議主席布朗負責疏導軍事將領們支持新約，曾使七十五位將領撤回他們反對新約的聲明，亦有助於白宮的批准新約運動。

一九七七年十月廿三日，巴拿馬舉行公民投票，結果八十萬適齡選民中，有四十六萬八千六百六十四人贊成，廿二萬八千六百九十七人反對，因已獲半數以上選民之支持，新約宣布通過。公民投票以後，托里拉斯爲使美國儘早批准新約，乃努力幫助卡特總統開拓有利情勢。他爲了接受美國人權的要求，同意採取步驟，結束巴拿馬境內的人權侵犯。他首先廢除自一九六九年起實施的戒

嚴法，允許所有政黨合法活動，使巴拿馬的新聞傳播獲得更多自由，並保證一九七八年八月舉行的大選，將在公平、合法與自由情況下進行。同時，他聲明，如果美國參議院認為他的政權是批准巴拿馬運河條約的障礙，他可以辭職。在這方面，托里拉斯曾以開誠佈公的態度，向來訪的美國參議員表明他的立場，他陪同美國參議員至全國各地參觀，並使他們有機會和巴拿馬人民交談，以使他们們了解巴拿馬的真實情況，他要證明巴拿馬並非美國所認為的和其他拉丁美洲國家一樣，是一個獨裁國家。

自巴拿馬就新約舉行公民投票以後，至一九七七年底，曾有卅餘位美國參議員前往巴拿馬作親身體驗的考察。他們曾訪問運河區的美國軍人和文人，同樣的他們亦聽取了巴拿馬人民包括商人、政治領袖及贊成新約和反對新約者的意見。一九七八年一月初，參院共和黨領袖貝克(Howard Baker)和共和黨參議員高華德(Burry Goldwater)亦曾往巴拿馬考察。貝克曾代表多數美國共和黨參議員向托里拉斯要求在公元二千年以後，美國仍繼續留駐巴拿馬維護運河之中立與安全。高華德更公開聲明，新約對運河防衛問題，如果不作修正，是不會獲得參院通過的。同時，貝克亦曾向白宮建議，主張運河於公元二千年交還巴拿馬以後，在加強美國對運河防衛權方面，應在新約中增加新的條款。

然而巴拿馬方面，對於美國參議員們有意修改新約，並沒有妥協的意思。巴拿馬外長羅瑞拉(Gonzalez Rerilla)曾聲明，新約已經巴拿馬公民投票通過，完成了最後的程序，現在問題祇在美國一邊。他說：如果一定要巴拿馬同意修改新約，則此一重大問題不可能由巴拿馬政府單獨決定，那麼就必須迫使巴拿馬舉行第二次公民投票。部份美國參議員的上項新要求，不僅使巴拿馬政府官員，無法隱藏他們的憤怒，且亦引起巴拿馬人民的不滿。一月九日，巴拿馬城有一萬多人示威，他們譴責美國意圖就承認巴拿馬領土完整的合法權利上，實行政治壓力與軍事敲詐。在美國方面，白宮發言人聲明，白宮堅持相信不需要再修改一九七七年九月六日已簽訂的巴拿馬運河條約所包含的兩個文件。白宮不同意修改新約，亦激起了部份參議員的反應，主張修改新約的民主與共和兩黨議員已與軍方反對派組成集團，從事抵制新約的運動。

## 五 新約前途之展望

卡特就任總統以來，除了簽署巴拿馬運河新約以外，在外交上可說是一事無成，因而一般認為，此項條約是否為參院批准，會影響到今後卡特許多外交政策的推行。同時，如果新約不被參院通過，對美國與拉丁美洲國家的關係，亦會產生不良的後果。即使對卡特總統本身而言，如果新約被參院否決，則其所遭遇之失敗，猶甚於能源法案在參院所遭遇之挫折，這些都使卡特總統在國內外的威信面臨嚴重的考驗。

不可否認的，卡特總統的努力，已經在參院獲得不少進展，但是由於修改新約之爭議，卡特似乎仍沒有絕對把握。至一九七八年一月十九日為止，在一百位參議員中，仍有卅位議員反對新約，如果再有四人反對，即可使新約無法獲得三分之二多數通過。

一般認為，在今後參院的演變中，民主黨領袖貝德(Robert Byrd)和共和黨領袖柏克(Howard Baker)兩人的態度，具有決定性的影響。前者在去年十二月三日，已公開聲明支持新約，而後者雖然是傾向於新約通過，但他有意參加一九八〇年共和黨總統候選人提名，一方面要謀求兩黨間的和諧，另一方面又不願得罪強烈反對新約的雷根(Ronald Reagan)，而在修改新約的條件上，玩弄面面俱到的政治手法，成為當前參院批准新約的主要癥結。

現在美國參院所爭論的修改新約，主要是把一九七七年十月十四日，卡特與托里拉斯共同聲明中所稱(1)在公元二千年運河交還巴拿馬以後，美國仍有權干預所有對運河的威脅與侵略；(2)當運河面臨危機或必要情況時，美國軍艦可駛至「第一線」保衛運河等兩個重點，附加在巴拿馬運河永久中立條約之中。卡特總統為打開僵局，願將上述兩點另立一協議案，但不贊成修改新約。貝德與貝克為緩和參院的氣氛，曾經進行協調，使參院外交委員會在審查新約時，不提修改問題，結果，該委員會於一九七八年一月卅日，以十四票對一票通過了巴拿馬運河新約。雖然這對參院批准新約是有利的，可是民主與共和兩黨的反對派仍將在參院全體會議中提出修約問題。共和黨參議員杜爾(Robert Dole)正聯合反對派，準備在大會中提出修約案。他不僅主張在公元二千年以後，巴拿馬仍應准許美國維持在運河區的軍事基地，並且還主張延緩巴拿馬的法律適用於運河區的美國人。預料在參院大會中，還有一番爭論。

不過，巴拿馬強人托里拉斯最近已表示，他與卡特總統中的共同聲明，在巴拿馬公民投票時已為巴拿馬人民所承認，同時，近來卡特總統對反對派參議員亦不斷作出讓步，以期克服阻礙。例如一月廿七日，卡特致函佛羅里達州民主黨參議員史東(Stone)，堅定保證巴拿馬運河條約批准以後，美國將在整個西半球增加其動力與影響，並將在加勒比海維持所有和必須的軍事基地，以保衛巴拿馬運河以及美國和所有拉丁美洲國家的安全。最後他還表示他將盡所有的努力，直接或間接的阻止蘇聯在西半球建立軍事基地④。很明顯的，卡特總統和托里拉斯都迫切的期望參院批准新約，而參院反對新約的論點亦已縮小，在上述卡特總統所提運河安全的保證下，參院批准新約的障礙似已愈來愈少了。

(一九七八年二月廿日脫稿)

註④ Le monde Feb. 1, 1978, La ratification par le s'nat des traites sur le canal de panama, parait en bonne voie.