

略談我國面臨的三個國際問題

丘宏達

——中美共同防禦條約、中日和約與釣魚台問題

自去年初來我國對外關係方面有劇烈的變化，其中最重要的當然是去年七月十五日美國尼克森總統宣佈要在明年訪問中共，由於這件事的影響，十月廿六日我國被迫退出聯合國，並且加速了日本積極想與中共建交的行動，所以今年在中美與中日關係方面，恐有相當變化，這個殘酷的現實，我們必須面對的。

尼克森訪問中共的聯合公報，已於二月二十七日發表，關於台灣問題，美方作此表示：「美方宣稱，美國承認在台灣海峽兩邊的全體中國人認為只有一個中國，而台灣是中國的一部份。美國政府對此立場並無異議，它重申其意願，台灣問題應由中國人自己和平解決，心目中有此遠景，美國政府肯定表示其將所有美軍及軍事設施自台灣撤退之最終目標。同時當該地區緊張情勢減少時，美國政府將逐漸減少其在台灣的駐軍與軍事設施。」①

由於這個公報未提到民國四十三年簽訂的中美共同防禦條約，一時曾引起許多猜測，雖然尼克森總統在回美後，對國會領袖表示這個條約「仍然充分有效」②，但可想而知在中共方面，將來一定會逐步想動搖這個條約的基礎，以達到先孤立中華民國的目的，進一步再來「解放」——就是再將剩下的一千五百萬自由的中國人納入鐵幕，所以這個條約的維持，在可預見的將來，是我國所面臨的一個最重要國際問題。

在中日關係方面，中日二國曾在一九五二年簽訂和約，這個條約中共不承認，並堅決要求「廢除」，所以日本要與中共建交，必定也牽涉到這個條約問題。

除了上述二大問題外，在中美日三國間還有釣魚台列嶼的主權歸屬問題

略談我國面臨的三個國際問題

。本年去月十七日美日二國已簽訂了琉球歸還協定，美國擅自要將釣魚台列嶼「歸還」日本，我國曾堅決反對，但美日雙方一意孤行，雙方國會已通過該協定，再正式由雙方批准互換後，將在今年五月十五日正式「歸還」③，所以如何確保這塊領土，也是我國今年將面臨的困難問題。

關於上述三個問題的全面討論，由於篇幅所限，所以無法一一討論，目前只有就這三個問題的法律面，來作簡略的討論，當然由於法律不能脫離政治，討論之時仍不免牽涉到一些政治因素。由於美日二國是所謂「民主」國家，它們在決定政策時，對法律因素的考慮，可能比重較大（但絕不是主要因素），所以我們從法律觀點來研討上述三個問題，對了解這些問題與尋求對策，仍有相當作用。

一 中美共同防禦條約問題

中共竊據大陸以來，一直就主張「台灣問題」為中國內政問題，「解放」台灣絕不容忍他國干涉。美國在一九五〇年六月廿七日韓戰爆發前，顯然也承認這種看法，當時美國總統杜魯門在一九五〇年一月五日公開聲明不對在台中中國部隊任何援助，或用武裝部隊干涉當時情勢，並稱美國要避免捲入中國內戰④。換句話說，美國當時預備讓已遷台的中國政府自生自滅。

一九五〇年上半年時，由於缺乏國際支援，大陸初敗，人心惶惶，台灣的情形甚壞。所幸該年三月一日 總統復行視事，將舟山海南大軍先後集中台灣，並積極整頓軍隊，以便在當年夏季與中共在台海作最後決戰，台灣人心中才稍趨安定，否則恐怕未待韓戰爆發，台灣已不戰自亂。

韓戰爆發後，美國爲了保障韓境美軍的安全，並認爲台灣有戰略價值，所以一改其政策，派艦保台，並造出所謂台灣法律地位未定的謬論，以便必要時長期確保這塊基地⑤。一九五三年七月韓國停戰，中共部隊逐漸南移，有顯明迹象要攻台，而韓國停戰後，美國協防台灣又失去了法律根據，因此我國政府於一九五三年十一月乘美國副總統尼克森訪華之時，提議締結中美安全條約，將中美共同抵抗共產侵略與美國協防台灣的根據，置於條約基礎上。美方對訂約一事頗多顧慮，主要是怕被捲入我國反攻大陸的戰爭中⑥；而我國認爲光復大陸是政府的神聖使命，絕不能改變。

一九五四年九月中共又猛轟金門，台海局勢又告緊張，在聯合國裏又有紐西蘭提出的台海停火案，美國爲爭取我國合作，因此同意與我國訂約⑦，其中最困難二點爲條約的適用範圍與我國光復大陸行動問題，最後雙方妥協結果，決定在條約第六條中明文規定條約適用於台澎及其他雙方協議之領土⑧，並在締約後雙方換文中規定除自衛外「使用武力將爲『雙方』共同協議之事項」⑨；換句話說，我國如對大陸採取軍事行動應先與美國協議。

另外關於條約的期限，中美意見也不同，美方原提議爲十年⑩，我國主張無期限，雙方妥協結果，條約第十條英文本規定條約期限爲「不定期」(Indefinitely)，中文本用「無限期」，但任何一方得以一年通知終止條約。條約中的主要義務規定在第五條，其中說遇到武裝攻擊時，雙方將「依其憲法程序採取行動」，這點與北大西洋公約略有不同，後者無「憲法程序」字樣，顯然義務性較強。

中美共同防禦條約是在一九五四年十二月二日簽字，一九五五年三月三日在台北互換批准書生效，但在一九五四年底與一九五五年初中共對大陳、金門均繼續攻擊，鑒於情勢危急，美國會兩院在一九五五年一月廿八日通過「台海決議案」⑪，授權美總統得使用武裝部隊協防台灣澎湖及外島。次日美總統艾森豪簽署該項決議，正式生效。

以上是中美共同防禦條約的由來及內容大要。自該約簽訂後，台灣自由地區由於安全有保障，日益安定繁榮與進步。但中共方面則大事叫囂，宣佈該約「非法」，因此這次尼克森赴中共訪問時，中共方面一定會提出這個問題，美方如何答覆固不得而知，但從法理與政治上分析，美國如要終止中美條約似乎有下列幾個途徑：

(1) 依第十條規定通知我國一年後終止，這在法律上是完全合法的，但在政治上美國政府是否會這樣做，則要看美國民意趨向，一旦民意多數對我國不利，則美政府就有可能這樣做。另外，還要看與美國締結防禦條約的其他國家，是否會因廢除中美條約而影響對美信心及美國之國際信用。

(2) 美國與中華民國斷絕邦交而終止條約⑫，關於是否採行這種措施其政治上考慮也與上述(1)項相同。

(3) 聯合國大會如通過決議認爲台灣爲中國內政問題，美國不應干涉時，依據中美條約第八條：「本條約並不影響且不應被解釋爲影響締約國在聯合國憲章下之權利及義務，或聯合國爲維持和平與安全所負之責任。」美國也可以藉此逃避條約義務而使條約事實上終止或停止。

(4) 國「共」和談解決台灣問題時，條約當然事實上終止，美國不負任何違約義務，由最近尼克森、季辛吉及其他美國人士的言論以及中共與美國之聯合公報來看，似乎他們認爲這是最好的辦法，美國在道義、法律、國際信用上，均不會因此種方式終止條約而受到影響。

(5) 中共陰謀用滲透手段以顛覆中華民國政府，使美國因締約當事國一方國際人格的消失，而自動終止條約⑬⑭。這種陰謀絕無得逞的可能，因爲除喪心病狂之匪特外，任何圖謀推翻中華民國政府的企圖，實無異自殺。

二 中日和約問題

中國是首先起來抵抗日本侵略的國家，在第二次大戰中，中國犧牲最大，出力最多，是擊敗日本侵略者的主要力量，中國之應被邀參加對日和約之起草與簽訂應是毫無疑問的事，但因爲在一九四九年十二月八日中國政府暫遷台北，轄區大爲縮小，因此在一九五〇年底及一九五一年美國主持對日和約時，受英國影響未邀我國參加，當時曾引起我國朝野嚴重抗議。最後由美國安排，在一九五一年九月八日簽訂的金山對日和約第六條中規定：「日本準備與簽署或加入一九四二年一月一日聯合國宣言且對日作戰……而非本約簽字國者，訂立一與本約相同或大致相同之雙邊和約……」⑮並由美國勸導日本與我國政府訂約。

一九五一年十二月廿四日日本首相致函美國務院顧問杜勒斯，承諾與中華民國政府訂約，該函中列舉採取此種行動之理由如下：

(1) 聯合國仍由中華民國政府代表中國。

(2) 大多數聯合國會員國均承認中華民國政府代表中國。

(3) 中共被聯合國判定為侵略者。

(4) 中共與蘇聯之一九五〇年二月十四日同盟條約以日本為假想敵^①。

不過吉田函件中，指出此一和約只能適用於中華民國政府所實際控制的地區，所以以後中日和約中有領土適用條款，事實上只及於台澎及外島。中日和約在一九五二年四月廿八日簽字，同年八月五日生效^②，自此中日二國恢復正常關係，雙方合作直到最近，均日益密切，中日和約有相當重要的關係。

近來日本也想與中共勾搭，因此如何解除中日和約變成一個困擾問題。日本目前想從經濟大國變成政治大國，實然廢約對於其國際地位當然有影響，所以朝野言論中就有不少謬論出現，想動搖中日和約，大體上說日方某些人認為上述吉田函件中所舉的四個理由，至少有三個已不存在，其中中共侵略者一項，恐怕以後也會被撤銷，所以中日和約的基礎已動搖，其廢除應為合法。另外有日人認為日本一旦與中共建交，和約就會自動失效，不必正式廢除，但問題是中共到目前為止與日本「建交」條件之一就是要先廢除中日和約。

上述吉田函件中雖列舉了四個理由應與我國政府訂約，但就當時情況分析，另有一個重要理由他却未列出，就是日本二次大戰時在中國的交戰對手是我國政府，降伏文書也是與我國政府簽訂，中共既未積極對日作戰也未簽署降伏文書，當時參加對日作戰與簽署降伏文書的中國政府——中華民國政府，一直仍舊繼續在中國境內行使主權，從未中斷，因此也不應有繼承問題，日本當時如與中共訂約，豈不是無的放矢嗎？

此外，日本圖謀廢除中日和約的人，往往將中日和約孤立起來看，但由金山和約締結的經過及其中的規定來看，中日和約與金山和約有密切關係^③，廢除了中日和約也會動搖金山和約的基礎，如果日本與中共簽訂之和約中，有與金山和約不同的規定，其他國家如果競相要求修改金山和約，日本在國際上將遭遇到的困難是可想而知的。

三 釣魚台列嶼問題

關於釣魚台列嶼的主權問題，本人已另有專文說明^④，因此在此只有指出一個要點說明。即目前海內外有關這問題的論述，多半着重在我國首先發現，並且根據中日琉史籍在甲午（一八九五）戰前該列嶼不屬琉球版圖一點，但却不知道日本方面的證據並不堅決反對這點，而是認為該列嶼在一八九五年時為無主土地，而由日本根據國際法上無主土地先佔取得主權的原則，取得該列嶼主權並劃歸琉球^⑤，所以我們的主張應該着重在證明一八九五年以前該列嶼已歸中國，而不是在爭論該年以前是否屬琉球。這個問題牽涉甚廣。

四 將來的展望

不可否認的，對我國目前及可預見的將來最重要的問題，是中美共同防禦條約的維持問題，雖然敵人及其同路人，儘量想動搖這個條約，但其維持據客觀判斷，在目前應沒有問題，不過我們對美國民意動向，仍應注意，並應爭取，以免被敵人或其同路人影響。比較可慮的還是中日和約的維持，日本目前已有動搖跡象，所以似乎不太樂觀。至於釣魚台列嶼與中日和約也有密切關係，如果日本廢棄和約與中共「建交」，我國就無從與其交涉。

(註釋)

① 上海二月二十七日合衆國際社電，載「中國時報」，民國六十一年二月二十八日，頁二。

② 華盛頓二月二十九日合衆國際電，載「中國時報」，民國六十一年三月二日，頁一。

③ 見 "Okinawa Return May 15," San Clemente, January 7 (UPI), in the China News, January 8, 1972, p. 1。

④ American Foreign Policy, 1950-1955, Basic Documents, Vol. I, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1957, pp. 2448-2449。

⑤美國國務院顧問杜勒斯於民國四十年四月二十四日告訴我國顧維鈞大使稱：「國民政府堅持台灣為中國領土之一部份，與中共主張相同，均已認為中國內部問題，今若『在對日和約中』明文交還，則美派第七艦隊保障台灣，將失却根據，而徒使中共與蘇聯對美更加干涉之譴責，故在此階段，美不得不將台灣問題留為懸案，俾易應付。」載「金山和約與中日和約的關係」，台北：中華民國外交問題研究會，民國五十五年出版，頁二九。關於台灣地位問題，參閱丘宏達著，「台灣澎湖法律地位的研究」，載「東方雜誌」，復刊第四卷第十二期（民國六十年五月），頁五二—五六。

⑥見「國家建設叢刊」，第三冊，「外交與僑務」，台北：正中書局經售，民國六十年出版，頁一五四。

⑦全上。締約經過另外可參閱，張羣與黃少谷著，「蔣總統為自由正義與和平而奮鬥述略」，台北：中央文物供應社經售，民國五十七年出版，頁三六九—三八六。

⑧約文見，外交部編，「中外條約輯編」，台北：台灣商務印書館經售，民國四十七年出版，頁八二四—八二七。

⑨見「外交與僑務」，前引註⑥，頁一五七。條約在民國四十三年十二月二日簽字，換文則在十二月十日，我國外交部編的「中外條約輯編」（前引註⑧）中，未列有換文，但美方的條約彙編中却包括有。見 United States Treaties and Other International Agreements, Vol. 6, Part 1, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1956, pp. 433-454。另外在聯合國登記時，換文與約文也是一個單位登記，見 United Nations Treaty Series, Vol. 248, pp. 213-233。

⑩見「葉公超博士談開展主動外交」，載「中國時報」，民國六十年十月廿八日，頁二。

⑪全名為「國會授權美國總統使用武裝部隊保衛台灣澎湖及該地區相關位置與領土案」（Congressional Authorization for the President to Employ the Armed Forces of the United States to Protect Formosa, the Pescadores, and Related Positions and Territories of that Area），載 United States Statutes at Large, Vol. 69,

Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1935, p. 7。中文譯文見「外交與僑務」，前引註⑥，頁一五九—一六〇。注意某部份中文譯文與英文有出入。

⑫一九六九年維也納條約法公約第六十三條規定：「條約當事國間斷絕外交或領事關係不影響彼此間由條約確定之法律關係，但外交或領事關係之存在為適用條約所必不可少者不在此限。」中美共同防禦條約的維持需要雙方具有外交關係，是無待多言的。

⑬例如，著名的勞特派特修訂的奧本海國際法中說：「二締約國間所締結的所有條約均因一方的滅失而失效，除非是由繼承滅失的國家之國家繼承」（All treaties concluded between two states become void through the extinction of one of the contracting parties. Provided that they do not devolve upon the state which succeeds to the extinct state.），L. Oppenheim, International Law, Vol. 1, 8th ed. by H. Lauterpacht, London: Longmans, Green, 1955, pp. 944-945。

⑭依據國際法原則，政治性條約是不繼承的，上引奧本海著作中說：「同盟、仲裁、中立或其他政治性的條約，隨着締結它們的國家之滅失而崩潰。」（……treaties of alliance or of arbitration or of Neutrality or of any other political nature fall to the ground with the extinction of the state which concluded them.）Oppenheim, Supra, note 13, p. 159。

⑮見 United Nations Treaty Series, Vol. 136, p. 76, 譯文取自「金山和約與中日和約的關係」，前引註⑤，頁一一〇。

⑯函件全文見「金山和約與中日和約的關係」，前引註⑤，頁一八五—一八七。民國四十一年一月十六日美國駐華使館將函件送達我國。

⑰約文全文見「中外條約輯編」，前引註⑧，頁二四八—二五七。

⑱詳見「金山和約與中日和約的關係」，前引註⑤，該書係根據外交部中美有關金山和約來往檔案編輯。

⑲見丘宏達著，「日本對於釣魚台列嶼主權問題的論據分析」，載「政大法學評論」，第五期（民國六十年十二月），頁一—廿六。

⑳見全上，頁十六、廿一—廿一。