

美國參議院對華政策聽證會證詞選錄

美國參議院外交委員會自本年二月五日起至七日止，連續舉行為期三天的聽證會，藉以探討中美兩國間的未來新關係，並審查卡特政府提送國會的所謂「與臺灣人民維持文經關係」的綜合法案。應邀出席此次聽證會並提供證詞者，計分三類。第一類是美國政府有關部會首長以及國務院的主管官員；第二類是曾經提出法案或決議案的參議員，民主黨及共和黨各為三人；第三類是美國學術界的專家以及從事中美工商交流且具有代表性的名流。在此三類人士中，除第一類的證詞係為卡特政府的對華政策及其所提「綜合法案」辯護解釋外，其餘兩類人士所作證詞，絕大部均屬對我有利，可視為友好的表現、正義的呼聲。茲因本刊篇幅所限，特選錄此類證詞中具有代表性者四篇，俾供參考。——編者。

臺灣、條約與安全

參議員高華德證詞全文

主席先生，你儘快就有關美國與臺灣人民繼續貿易與文化協定的立法，及有關臺灣安全的決議案舉行聽證會，本人感到欣慰。你已知道，我與二十五位國會議員已經提出告訴，向卡特總統廢止中美共同防禦條約行動的憲法立場提出挑戰。我稍後將討論這個問題，因為我希望你在委員會有關臺灣的任何立法中，都涵蓋這一點。

首先，我要就行政部門與臺灣維持商業及文化關係的立法發言。這項法案的目的是很好的。我贊成我們應該維持美國與中華民國政府間的大約四十八項協定，這些協定涉及進出口銀行資助在臺灣的各種計劃，乃至對臺灣出口的紡織品、鞋類、洋菇設限等各項事務。

我反對的是這項法案的方法，而非法案的目的。我特別關切這項行政部門的法案沒有提供美國與臺灣之間政府與政府的接觸。對我來說，這是一項重大的疏忽。它破壞了治理臺灣人民當局的地位。它使實際管轄這個地區的政府當局的合法性發生疑問。

中美應續維持官方關係

儘管卡特總統不承認這個政府，在一月一日以前管轄臺灣領土的另一當局，仍繼續執掌權力。把美國大使館從臺北遷往北平，不能更換這個當局。如果任何有關臺灣的立法不提到這個政府，那是不切實際的，你我都知道這個政府是繼續存在的。

因此，我的第一個建議是，在目前法案中每一提到臺灣「人民」的地方，改成「在臺灣的人民及政府」。這項條款應可給予臺灣駐美國代表完全的外交特權及豁免權。參議員史東和杜爾已提出這樣做的法案，身為那項法案的連署人，我請求你以臺灣綜合法案修正案的形式，對這項法案採取贊同的行動。

第二，我呼籲你在綜合法案中附加對臺灣安全的有力防禦承諾。我特別認為，這項防禦承諾必須聲明，美國反對中共對臺灣的政府及人民的侵略行動，美國將繼續出售必需的防禦裝備，如高性能的飛機給臺灣。我的亞利桑那州同事，狄康西尼參議員已提出了一項有力的決議案（參院第十一號決議案），我已連署這項議案，丹福斯和杜爾參議員也提出了更明白表示國會意向的決議案。

第三，我呼籲主席先生重申貴委員會過去的立場，在終止條約方面，確認參院的建議及同意權。如果你現在不阻止總統僭越明屬立法部門的權力，那麼，我們會很快走上獨裁者的道路。

一八五六年，外交委員會曾在官方報告中說：「在自由裁奪終止條約的權利預先列於條約之內的情況下，此種裁奪之權屬於總統及參議院。」這項報告並且說，一項條約也可由國會兩院共同行動，予以廢除，但是，這項報告拒斥總統可單獨行動的觀念。

卡特總統企圖廢止中美共同防禦條約，正形成這種問題。這種問題幾乎自美國開國以來即存在。一百多年以前外交委員會遇到這種問題時，委員會採取了維護它本身權利及參院權利的積極立場。

總統無權擅自中止條約

委員會的這項報告有很大的歷史意義。這項報告是因為一八五五年參院的行動引起問題而提出的，當時參院一致表決通過授權皮爾斯總統，終止美國與丹麥的一項商業條約，因這項條約使美國的出口蒙受損失。這是參院首次單獨與總統一起行動，決定終止一項條約。在早先的兩個情況下，是國會的兩院（整個國會）與總統一起廢止條約。

一八五五年的先例，直接與目前的情況有關。參院當年採取行動的那項條約，包含有允許一方發出止約通知後可終止條約的條款。這項止約條款與中美共同防禦條約中第十條的規定是一樣的，卡特總統單獨行動廢約，即以這一條款作為唯一的權威依據。

但是，參院在給予皮爾斯總統建議，及同意他依據美國與丹麥條約的條款發出止約通知時，它認為應否發出止約通知的決定，是由總統及參院共同為之，而非由總統單獨決定。

委員會在報告中解釋：「使政府受條約約束的整個權力，賦予總統及參院，出席的三分之二參議員同意。討論中的這項條約是由締約國之意願產生，其中並包含一項保留，藉此保留，可取消原意願，或依據規定發出通知停止這種意願。因此，撤消條約也是締約國的意願，締約國為這項行動的主體，從而可知撤消意願乃是原意願的附隨事件。」

因此，參院外交委員會明白地採取了一個與國務院今天確認的新奇理論不同的立場。

主席先生，外交委員會一八五六年所作的結論，在一九四一年得到司法部長意見的支持。當時的代理司法部長畢多曾接到請求，要他向羅斯福總統說明，鑑於戰時狀態，美國是否仍受限制油輪載重的國際公約的束縛。這項公約的條款允許任何簽約國政府在通知其他各方之後，退出該公約。

畢多告訴羅斯福說，他認為羅斯福不可擅自依照該公約的規定提出退出公約的通知。他說，這一協定只是暫時因戰爭而中止，但他說，如果要提出退出通知，必須要有「參院或國會」採取行動。

讓我們再看下一一九五四年中美共同防禦條約第十條規定。該條全文如下：「任一締約國得於廢約之通知送達另一締約國一年後予以終止。」上述字眼，當然是指國家主權當局，賦有代表國家執行作為的權力。我們必須參照憲法，首先找出那一機構有權作發出止約通知的決定，其次，找出實際上應由誰送出止約通知。

依照美國憲法明文規定，不論由何人送出止約通知，在送出通知前作初步決定的權力，共同屬於總統、參院或者是國會。卡特在辯稱他是條約中所稱「訂約中一方」時，他是使用循環論證。他是為了自己的方便而曲解憲法。

但我們不必接受這種解釋。我們可經由立法、或使用司法機構的執法權，來加以答覆說，卡特總統錯了。

現在，我知道國務院已發表一篇很長的備忘錄，辯稱從前美國總統曾經這麼做過。我可用一句話來反駁：「是又如何？」

國務院至少舉出十二件先例，說卡特總統的廢約行動是有先例可尋。但這些先例中沒有一件涉及防禦條約。首先，應該指出，一些先例並不能為總統創設憲法上所未賦予的權力。最高法院在一九六九年曾經指出：「從前所採取的違憲行動，當然不能使後來再發生的同樣行動的違憲性減少。」

所以，所謂有十二件先例的說法是以假定為論據來狡辯。我們都知道，上述各項先例都是違憲的，透露上述事件只不過是承認美國總統過去曾有違法行為而已。

卡特總統曲解美國憲法

主席先生，我可以提醒你，雖然稍早先例認為行政特權、擱置否決及保管文件等權力都是總統權力的基礎，但聯邦法院在過去五年來已多次裁定限制上述權力。例如，在有關擱置否決的案件方面，哥倫比亞特區法院曾裁決，總統所作的卅八次擱置否決不具有任何法律意義。該院斷然裁定，先例「不能創設」行政權力。

國務院所指出的先例很微弱。它所提出的十二項條約中，祇有十項是實際終止了。另外兩項，總統則撤回了止約通知，此外並無證據顯示，這兩項條約終於終止。有力證據顯示，這兩次事件（一次發生在羅斯福總統時代，一次發生在詹森總統時代）都是總統施用談判壓力的例證，而不是在主

張行政權力。

至於其他十項條約，只有八項含有類似中美共同防禦條約第十條所訂止約通知條款，其中三項條約是因為後來通過代替法律而必須終止，另一項則是由國會通過的四項法令授權終止。另外一項條約則是「不能達成宗旨」，另外一項「則已過時」。還有一項是因為後來所訂條約或是因為戰爭發生而終止，最後一項條約是因為基本情勢變遷而終止的。這些條約廢止情形均和一九五月中美共同防禦條約不同。這些條約中有些是在獲得締約國同意後取消的，這和目前的情況不同，中華民國希望中美共同防禦條約能夠繼續維持下去。

事實上，我只要把國務院所提上述十二項先例中提出一項加以駁斥，即能顯示，卡特總統所持立場是多麼沒有根據。國務院宣稱，總統首次終止條約先例發生在一八一五年，當時麥迪遜總統廢除了美國和荷蘭聯合共和國在一七八二年締結的一項條約。但事實上是荷蘭通知美國終止這項條約。當時發生的事實是，和美國簽約的荷蘭聯合共和國在拿破崙戰爭中分裂消滅，而產生一國新國家。在拿破崙戰爭後，荷蘭經過改革，並且兼併其他領土。這個在戰爭餘燼中所產生的新國家，在國號、領土、政府形態方面，都與原來和我們締約的那個國家不同。

所以如果這項條約終止，也是因為締約一方消滅，而不是總統行使廣泛權力的結果。

此外，美國政府還曾駁斥這項條約已經終止的說法。麥迪遜總統時代的國務卿門羅（後來亦出任美國總統）即認為，上述這項和荷蘭締結的條約仍然有效。直至一八三一年，北卡羅萊納最高法院仍在一件判例中判決，這項條約仍然具有法律效力。

總統豈可任意破壞法律

主席先生，我將不一一辯駁國務院所提出的十二項先例，但上述這項事例已足以顯示，國務院所提出的上述備忘錄只是捏造的說法而已。

主席先生，國務院亦宣稱八名法學家同意總統有止約權力。我只需指出，這八人中，有兩人都是在國務院服務了十多年的人；此外，如果國務院再查查上述八人中仍然在世者，即可發現至少有一人並不接受這種說法。

在我個人而言，我支持兩位權威人士的說法，在我看來，這兩人的意見比所有廿世紀法學家的意見還要有力。這兩人是開國元勳傑弗遜和麥迪遜，他們都曾在著作中表示，總統在未獲立法授權下，不得終止條約。

但最重要的根據，我還是要引述憲法本身規定。由於總統不得擅自廢除法律，我相信他也不能擅自廢除條約。

憲法第六條規定，條約是「國家最高法律」，第二條規定，總統「應注意忠實執行法律」。我相信這已表明，制憲諸公預料，總統將會忠實履行條約。這即是反對給予總統任意廢除條約的默示權力。

主席先生，這正是目前瀕於危險的形勢。實際上，美國和其他國家及國際組織締結的條約都含有和中美共同防禦條約第十條相同的止約通知條款。如果總統可使美國退出中美共同防禦條約，那麼就會為他及任何未來的美國總統大開方便之門，能使美國退出幾乎任何一項所締結的條約。例如，北大西洋公約即含有一項止約通知條款，而且美國和日本、韓國、菲律賓、澳洲及紐西蘭等國所締結的安全條約也有這種條款。

總統在一項越權行動上得逞後的影響範圍，遠超過中美共同防禦條約本身。真正的問題是在，行政部門的行動是否應有制衡力量抵制？或是總統可任意破壞法律？

這即是我何以要求你們，以明確的辭句重申參院以前對這一問題所採取的立場。即是堅持總統在終止一項條約，或是提出一項止約通知前，必須先與參院磋商，並且獲得同意。

二 克萊恩博士證詞全文

美國喬治城大學戰略暨國際研究中心主任

主席先生，外交委員會參議員諸君：

在過去兩天中，各位已聽到許多有關保障在臺灣的中華民國人民的安全及經濟福祉的議論。各位也已看到卡特總統新對華政策的發言人在面對各位的問題時閃閃爍爍，避免對臺灣的安全或臺灣與美國的永久關係作任何法律上的、有約束力的，及政府的承諾。相反地，他們要求各位認可卡特所提的一項綜合法案（二四五號法案），這項法案將給予卡特總統去年十二月十五日心懷惡意、匆促將臺灣的領土、人民及一切出賣給北平中共政權的行動追溯的效力，並給予立法上的支持。此一史無前例，實際上可說是古怪的二四五號法案，是由中共「副總理」鄧小平烘出的幸運餅。它是由白宮及國務院送交各位的，但是，法案內的意思是在北平寫的。

法案內的意思才是重要的。它的意思是：美國已經同意「中華人民共和國」（世界上最大的壓制百姓的共黨獨裁政權）的看法（我猜不出經由何種國際權力可以這樣做），即在中共能够全面奪取臺灣的政治控制時，它有法律上的權利如此做。在合法選出的政府下，居住於臺灣、澎湖、金門和馬祖列島上的一千七百萬決心不受赤化的中國人，將在違背他們意志的情況下，如同他們是我們的動產一般，被轉變成「中華人民共和國」的一部份。

卡特政府簡直口是心非

由於卡特政府一再對與北平達成何種秘密協議一事故意含混其詞，簡直已達口是心非的程度，大家不要因而弄錯了。「中華人民共和國」對一九七八年十二月十五日協議的中文譯文，及中共「總理」華國鋒在北平的宣布，都明白地說，美國「承認」臺灣是「中華人民共和國」的一部份，因此，臺灣的未來完全是「中華人民共和國」的「內政」問題。各位，從這個粉飾過的幸運餅麵團中，把上面所說的意思以及學術和法律上的含混之詞除去，並且把它大聲而清晰地宣讀給美國人民聽，乃是各位的職責。

卡特政府願意犧牲臺灣，以討好中共，其中的一個諷刺是，實際上，中共的正式「憲法」中包含一項綱領，那就是中共不僅反俄，而且反美。此一「憲法」上的立場是極晚近於一九七七年八月十八日一致通過的，在美國國務卿范錫抵達中國大陸之前僅四天，它說，中共「要與全世界的無產階級、受壓制人民聯合，與他們並肩對抗兩個超級大國蘇俄和美國的霸權，推翻帝國主義，現代修正主義及一切反動勢力……」如果由我來做，我在停

止與臺灣的關係，用我們在亞洲的利益換取不穩定的北平政權的善意之前，會堅決要求中共修改「憲法」中的這一條。

如果國會在白宮吩咐下願意照單接受二四五號法案，國會就等於使臺灣適當組成的合法政府失去合法性，宣稱它的主權無效，因此也使它的自衛權利失效，國會就等於立法放棄一個開放的社會，而由共黨接管。這正是（卡特）總統在國會耶誕節休會期間，匆匆忙忙、鬼鬼祟祟和中共達成的協議，向「中華人民共和國」強悍的要求投降，得不到對臺灣人民的保障，而卡特總統本人曾一再保證要維護臺灣人民的安全。

這個政治實體受到怎樣的對待呢？從此卡特政府的人員中，沒有人稱它為中華民國。但是，在臺灣的人民稱它為中華民國。美國政府與中華民國政府間仍有五十餘項條約和協定有效，其中包括中美共同防禦條約，該約已由總統片面的個人行動予以終止，但是，在一九七九年仍然有效。因此，我不願忌稱它為中華民國。

中華民國是一主權國家

中華民國政府管轄將近一萬四千平方哩的領土，在人員及幅員上，比聯合國內多數的國家為大。實際上，它是世界上六十個獨立主權國家中居第四十位的大國。它已接近完全民選的政府，村、鎮、縣、市、省都已舉行秘密投票的選舉。臺灣的人民全力支持他們的政府，最近的一次全省性的選舉，所有有投票權的選民投票率高達百分之八十，可以顯示這一點。

在貧窮和動亂的亞洲，臺灣是一個希望、繁榮及人類自由之島。臺灣有最好的美洲及亞洲政治哲學，融會的經濟技術顯示出如何在不放棄自由的情況下，使中國社會現代化。中國大陸的「現代化」是一種希望，一個夢想，很可能是一個無法實現的夢想。在臺灣，現代化是一個眼前的事實。

很難相信美國已採取了一項謀殺這個溫和、繁榮的國家的政策，我曾在一九七八年十月刊於亞洲郵報上的一篇文章中提到這個問題，並且審慎地警告國務院和白宮，他們跟北平打交道及與臺灣斷交的計劃可能發生的可悲後果。現在這件事預定在一九七九年三月一日發生，他們正要求國會通過二四五號議案，作為立法上的無花果葉子，以遮蓋赤裸裸的真相。

中華民國的國民大會與總統蔣經國先生去年已宣布，中華民國是一「主權國家」。這表示它有自決及自衛的權利。它也擁有五十萬訓練精良的軍隊，我可以向各位保證，如有必要，他們會起而戰鬥，維護他們的自由，免於受共黨的統治。

從外交委員會聽到的官方聲明及證詞中，可以明顯看出白宮及國務院認為中華民國不是一個有合法政府的主權國家。但是，如果一千七百萬中國人，有自由企業的經濟，對美國的貿易七倍於美國與中共的貿易，而且由一個具有一切主權正常屬性、具有國際人格的政治實體管轄，那麼，為什麼這項法案要眼睜睜地試圖暗示它不是主權國家？

卡特政府及它僱用的學者——這些人故作樂觀，告訴大家臺灣如在中共控制下仍然會很好——宣稱，我們不能把中華民國當作是一個控制臺、澎、金、馬的主權國家政府而進行交往。不論我那些同業——哈佛大學的費正清、布魯金斯研究所的鮑大可、密歇根大學的奧森柏格（現任職於國家安全會議）說些什麼，如果臺灣的國際地位被降低，成為實施統制經濟及警察統治的中共集權政體下的一省，它的開放社會及自由企業制度就不會繁榮滋長。

西藏的歷史可以顯示，中共所答應的「自治」有什麼價值。如果美國事先表示同意，當中共有了能力之後，中共頭目遲早會以顛覆、陰謀、暗殺

、經濟箝制封鎖或公然的軍事征服種種方式，向臺灣主張卡特政府所給予他們的法律權力。

如果發生上述情況時，將會爆發戰爭，因為臺灣地區一千七百萬中國人民不願把臺灣當作一塊美國擁有的花生田地，不肯把他們的高度生活水準（四倍於中國大陸人民）及自由，「盲目託付」給中共，大家不要被只有一個中國的這種學術上含糊其詞的說法迷惑。中國的文明只有一個，但在歷史上，中國許多朝代曾分裂成數個國家，而由不同的政府統治很久。甚至哈佛大學中國問題專家費正清也在一九七六年九月號「大西洋雜誌」上表示，「一個中國」的概念「不是一項可行的事實」。他說：「『一個中國』主義是中國用來控制四夷的古老方式之一。」他的說法很對。卡特政府已被他人利用操縱，現在還想利用操縱美國人民。

事實上現在有「兩個中國」及「兩個政府」，這是卅年來的情勢。卡特總統說我們應該承認事實。事實即是有兩個政體存在。美國需要和雙方維持關係，即是一方面與北平維持關係，一方面與臺北維持關係。根據國際法及習慣的正常標準，沒有理由不讓這兩方面的關係處在平等地位。

卡特與中共的卑鄙交易

自一九四九年以來，美國和中華民國所締結的條約協定中都有條款明白表示，我們認為中華民國政府是控制臺灣及附近島嶼的那個政府。上述當局也願意在法律上被承認在臺灣的中華民國政府。如果你不相信我的話，去問一下中華民國代表。他們仍然以外交人員地位留在華盛頓，雖然國務院已經揚言，如果國會未在三月一日以前通過卡特的提案，就要驅逐他們。中華民國政府有效統治臺灣是一項事實。這並不違反它主張代表所有中國人民的理論。我們在外交上承認的許多國家，都對實際上未控制的領土提出主權主張。例如愛爾蘭即認為英國的一部分為其領土。這種主張並不使這些國家對實際控制領土的主權無效。

卡特總統為什麼從事這種卑鄙的交易？世界上最強大的國家——美國——真的不是因為中共當局指使，而採取這種奇特的步驟，不再承認一個和我們有多年密切友好關係的友邦？我們是中共的屬邦嗎？或是我們將要成為中共的屬邦？鄧小平在最近這次訪美行程中是否兼併了美國？你我都知道，中共是一個貧窮、落後的「國家」，極欲獲得美國的糧食、技術及金錢。中共需要美國的程度，比美國需要中共的程度來得大。

根據紀錄顯示，沒有一位前任總統願意達成這種協議來削弱臺灣的安全。一九七二年「上海公報」發布後，季辛吉代表尼克森總統，重申尼克森於兩週前向國會所致送的世情咨文，作了下述表示：「對於中華民國，我們將維持友誼、外交關係及防衛承諾。」其他國家在承認北平時，都未像美國於一九七八年十二月十五日在臺灣地位上接受那種屈辱的條件——加拿大、澳洲、法國都沒有。卡特總統自願把臺灣開了一張「本票」給中共，除非國會出面限制這項「本票」的條件，中共會任意加以兌現，如果臺灣將來發生危機，而我們和臺灣的關係在法律上成為「非官方」及「非政府」關係，美國將會失去在國際法上干預的權利。

卡特總統已經從事了一項拙劣的交易，這將對美國的名譽及信用發生不利影響。在諸位面前的二四五號法案中，卡特總統要求國會及美國人民同意這項拙劣的交易而放過他。此事的立即結果將是我們在東亞的戰略目標令人迷惑不清。最終的結果將是臺灣發生戰事。這項法案中所建議的「非官方關係」，意欲使美國規避長久以來對臺灣的安全承諾。

二四五號法案現有內容顯然是要美國把經由民選、依憲法建立的中華民國政府「非法化」。

民間機構怎能處理中美關係

這項法案也要求採用沒有先例、極不妥當、及在政治上頗為危險的作法，把處理美國和一個重要國家——中華民國——之間外交關係的權力，交給一個非政府、非官方、在哥倫比亞特區設立登記的民間非營利法人處理。

諸位已被請求，把處理極為敏感的國際關係的全盤責任交給一羣只聽總統指使的民間人員。這項法案建立一個虛假的民間機構來處理政府事務，並任意調遣現役外交及軍事官員去經營管理該機構。這種作法令人想起中央情報局從前虛設機構在外國從事秘密活動的日子。

這項提議旨在從與我國政府政治信譽相關的正常憲政程序中，除去一項外交政策因素，這種可能是與戰爭及和平息息相關的因素。這項提議的厚顏無恥令人驚異，因為參眾兩院都曾表示維持對中華民國的防衛承諾。尤其是參院於去年七月，以九十四票對零票，通過一項修正案，並經總統簽署成為法律，規定總統在對華政策作任何重大改變之前，應與國會磋商。

各位先生，這項法案是直接蔑視國會。如果這只是唯一的缺失，我預料諸位曉得如何來保護自己的權利。同時這項法案也是美國在外交政策上一次劇烈改變的法律要素。卡特總統的對華新政策在地緣政治上來說，是非常危險的，因為它有意使美國和一個共黨強權聯合，去對付一個更強大、武力更優越的共黨國家——蘇俄。這一政策在經濟上來說，是輕率不智的，因為它作種種保證，說美國商人可從和中共交易中獲得暴利，但其實此舉不能對我們和中共貿易發生重大影響，只是由我們貸款給中共來買東西。此外，更重要的是，這一對華新政策極為卑鄙，將一位盟友拋棄給死敵。此舉將會損害美國作為世界各國盟邦的信用。

國會不應原封不動的通過二四五號法案。反之，我建議諸位修改法案，對臺灣安全給予官方及政府性質的承諾，並且建立永久關係，保障美國和中華民國政府和人民的友誼及商務關係，如此方能確保美國的全球聯盟系統的完整性，這一系統目前已在許多地方遭遇頓挫。

三 臺灣的經濟及政治前途

華盛頓威爾森國際學者中心高級研究員高立夫證詞全文

卅年來，臺灣已建立了政治安定、經濟快速成長的傑出紀錄。從一九五二至一九七二年，經濟實質成長，平均每年百分之八點八。一九七三年成長高達百分之十二。一九七四至七五年石油價格暴漲及全球性經濟蕭條成長減緩後，一九七七年起經濟彈力彈升，成長達百分之八，一九七八年更接近百分之十三。經濟成長果實分配於都市鄉村，其平均程度，其他開發中國家很少堪與比擬。臺灣在權力控制、民主方式及自由企業經濟制度有效的混合體系下，保持了政治上的安定。雖然實施戒嚴法，反對國民黨的政治人士不得組織反對黨，但個人自由遠較「中華人民共和國」少受限制。

臺灣步向經濟開發國家的同時，也進入了政治、經濟方面重要的轉變期。這種轉變，由於美國決定與「中華人民共和國」「建交」，與臺灣維持

非官方關係而趨於複雜。

臺灣重要的政治問題，在於如何使臺灣的臺籍人士在中央政府中獲得更大的代表權。儘管臺籍人佔臺灣一千七百萬人口中百分之八十五，但大部份未能獲得高階的決策者位置。一九四五年來臺的二百萬大陸省籍人士繼續控制政府、黨及三軍的論點，在於政府必需代表全中國，而非祇代表臺灣省。具有選舉總統、副總統職責的國民大會、通過法律的立法院，多數成員是於一九四〇年代後期在大陸選舉，平均年齡達七十五歲。一九六九年以來，這兩個機構祇增補了不多的席次，以擴大臺籍人士的代表權。以求取政府制度基本改革，使臺籍人士獲得更多代表權的需要正日益增加，美國決定中止對中華民國政府的承認，將使這種需要加強。

擔任地方公職人員者，包括臺灣省議會議員、縣市長及縣市議員，幾乎都是臺籍人士。四年一次的地方選舉，是由國民黨舉辦，國民黨員目前百分之七十為臺籍人士。但無黨無派臺籍候選人和國民黨提名臺籍候選人競選的情勢正在有增無已。一九七七年，無黨派人士贏得二十個縣市長席位的四席。國民黨勢和相當於組織鬆弛，也許效力日增的反對黨共處，或者就得容忍臺籍人士在議會中保持有力得多的發言權。

蔣經國總統不斷任命臺籍人士擔任高職，以達成臺籍人士在中央政府扮演較大角色的願望。臺灣省主席，好幾位政府部長，以及許多其他高級官員都是臺籍人士。

臺灣內政的轉變，由於北平建議「統一」談判造成壓力，以致更加困難。今天幾乎所有的大陸省籍人士和臺籍人士，都反對北平控制臺灣，政治領袖承認在目前險惡情勢之下迫切需要團結。但對臺灣前途的歧見，到時候可能發生。有人會贊成一個獨立的「臺灣國」，也有人希望門戶開放，和大陸保持某種形式的「結合」。北平也將嘗試間諜滲透；加強防範間諜的壓制性措施，也許會使政治氣候有變化。

臺灣也正進入一個重要的經濟轉變期，從主要基於勞力密集產品的工業，轉變為漸漸是資本密集和技術密集產品的工業。出口佔臺灣國民總生產的百分之四十八，而勞力密集產品的出口，已經在臺灣主要出口市場保護主義日增，以及有如韓國及一些其他東南亞低工資國家，和不久將出現的「中華人民共和國」的競爭之下遭受威脅。因此，持續的經濟成長，主要有賴於臺灣改變方針，出口精密工業產品的能力。這種政策需要大量的外人投資及外國工技，同時也需要擴大臺灣工業的規模，改善管理技術。

經濟的成長和結構的轉變，將因中美防禦條約中止，大量物力財力轉用於國防而受影響。不僅國防預算增加，數約十三億一千萬美元的一筆國防特別基金也在公開捐獻。

臺灣的前途無法脫離對美國深厚的依賴。美國幾乎是軍事裝備的唯一補給者，今後仍將如此。美國和臺灣的貿易，佔臺灣貿易總額幾達三分之一，美國輸入臺灣產品，達臺灣出口總額百分之四十。美國民間投資超過五億五千萬美元，佔臺灣外人投資總額約百分之卅。美國進出口銀行對臺灣的貸款及擔保貸款，總額約十八億美元。美國和臺灣的文化關係也很深遠。美國約有二萬五千以上來自臺灣的學生，到臺灣學習中國文化及語言的美國人，每年在五至六百名左右。在臺灣的美國傳教師人數很多。臺灣政府及工商界大批知名人士，都受過美國教育，而臺灣人民和美國人民具有私人及家屬關係的更難以數計。

由於臺灣過去和美國關係密切，這種關係在政治、經濟壓力下的調整，將因美國採取和臺灣保持新的非官方關係而受重大影響。目前臺灣的經濟、政治生活所受的衝擊還不大，但美國必須迅速提供必要的立法基礎，使經濟、文化、旅行及其他關係在絕少改變下繼續維持。如果臺灣要成功地處

理其艱苦的政治及經濟調整，對美國繼續和它保持友好關係的決心具有信心是不可或缺的。透過類如參議員愛德華·甘迺迪和克蘭斯頓提出的聯合決議案所採取的國會行動，有助於保持對臺灣安全的信心，也減少把過多財力物力轉為國防之用的壓力。

我們和臺灣未來關係的重要保障，是政府所提法案中，規定除了明確廢止的（例如安全條約）以外，所有現存條約均將繼續生效。美國沒有像日本在外交關係中斷後結束一切政府與政府間的關係，這是很明智的。授權非官方機構執行和臺灣關係的立法，應該提供最大行政彈性，以便利對付缺乏先例的情勢。

臺灣未來的經濟、政治難題，有賴於開明的領導階層來解決。過去卅年來的紀錄，對此提供了樂觀的遠景，儘管未來的難題，多多少少比過去解決過的艱巨。大多數美國人認為，和臺灣人民繼續保持密切關係符合我們的利益，雖然兩個政府必須作「非官方」接觸，做到關係密切是有辦法的。北平在今後幾年內嘗試對臺灣使用武力的可能性很小。如果在這段期間內，北平對它和美國（及日本）的關係重要性增加，它很可能會越來越不願因攻擊臺灣而破壞這些關係。

因此，美國需要在促進其與北平和臺北的關係上保持微妙的平衡：給予臺灣充份支持，保證如對臺灣使用武力，「中華人民共和國」將付出重大的政治及軍事代價；在擴展華盛頓北平關係上保持足夠的動力，使雙方高度重視此項關係對他們廣泛的世界目標所作的貢獻。如果處理成功，這種政策將使華盛頓和北平繼續聽任「臺灣問題」懸而未決。祇要臺灣和大陸「統一」的可能性不排除，北平也許會在未來許多年內與臺灣共存，正如它似乎願意和香港共存一樣。

四 甘乃狄證詞全文

美中經濟協會主席

美中經濟協會目前有二百三十多家廠商會員，另外還有其他美國公司的大約一千五百位代表，他們在過去一年半來，都參加了美中經濟協會的活動。這些廠商有許多既與「中華人民共和國」做生意，也與臺灣做生意。由於已經「關係正常化」，這些廠商有很多都希望與「中華人民共和國」及其他外國建立關係，並做生意，這樣應對我們的國際收支有所助益。

我今天不是代表美中經濟協會的全體會員講話。我充分了解，對於我國政府應如何處理我們與中華民國未來關係的問題，他們有種種不同的意見。我只能以一個在工商界和政界都有一些經驗，以及以一個和臺灣有商務往來的美國工商人士有很多關係的個人身份講話。

當總統在去年十二月十五日宣布我們對華新政策的大綱時，我就認為，我們這個由工商人士組成的委員會，應盡量使這個政策行得通。美中經濟協會的中心目標一向是加強我們兩國的商務關係，我們認為這種關係不但有利於美國各廠商，也對美國的就業和收入有所幫助。今天這些關係意義更加重大，因為臺灣未來的生存能力，比以往更依賴它與美國的商務關係。

在總統宣布對華政策三天後，我和范錫國務卿曾經會談，他明白表示，美國的政策，目的不僅僅在維持我們與臺灣的經濟關係，還要尋求大幅擴展這些關係。我們與國務院其他官員會談時，也都獲得明顯的印象，那就是國務院渴望維持一種有法律規定，而且有規律的環境，這種環境有助於兩國商務的增長。

正如各位先生所深知的，最近幾年這種商務交流已顯著地成長。臺灣目前已是我們在全世界的第八個貿易夥伴，我們預期，從現在到一九八五年，我們與臺灣的雙邊貿易總值將達到八百億美元左右。

我要補充一下，這些展望不是「不穩定的」推算，它們並未涉及那裏有錢來進行這個貿易的問題。美國與臺灣以這個速度支援商務關係成長的能力，已有很長的時間證明。臺灣有大筆外匯存底，而且賺取大量外匯的能力也令人印象深刻。他們已有穩妥的外銷市場。此外，臺灣的國際信用也極為良好。

如果我國政府繼續維持確保進一步加強我們雙方經濟關係的健全架構——我深信政府正有此意——我們便不只能期望對我們本身的就業和收入有重大貢獻，還期望對臺灣的力量和生存有所裨益。

我希望能進行必要的立法，使我們能避免斷絕或以很大代價中斷我們的商務關係，也希望藉著立法和規定來維持商業信心。

我們向國務院官員提出的很多問題，都已獲得他們的保證。例如，他們曾表示，除了中美共同防禦條約外，他們希望維持一切現存的條約和協定，不因新的政治情勢而對續約或重新談判有偏見。又如他們曾告訴我們，他們有意繼續最惠國待遇、進出口銀行貸款和海外私人投資保險等，在目前這個不安的政治情勢下，海外私人投資保險剛好最重要。國務院官員表示，商務簽證將根據新的安排繼續迅速處理，雙方涉及商務的工商人士和官員，將能與兩國政府官員打交道。這些是美國商人所關切幾個重要的例子，我們得到的答覆多半令人振奮。

我相信各位所問的問題，很多都與這些相同，我希望這些聽證的紀錄和隨後的方法，不但有助於改善美國商人的心理狀態，也有助於改善臺灣商人的心理，對這些問題若有疑慮或者不確定，便會使工商界延緩、中止或決定不冒險。

當然，美工商界渴望見到政府對臺灣的安全有何保證，以取代協防條約。與此有關的是美國供應武器的政策問題，這也會影響他們未來的安定和安全所作的判斷。這方面的方法結果，不只對在臺灣投資的廠商重要，對於進行長期進出口計劃，建築工程，以及銀行、船運、空運活動等計劃的廠商也很重要。

我們與臺灣維持嚴格的非官方關係，對於與臺灣公民營廠商的合約關係有何影響，也是商人關切的問題。美國將與「臺灣的人民」來往，而在臺灣的政府則反對，在這種情況下，美中經濟協會若有若干會員對於合約義務的保證問題感到迷惑。從若干重要文件來看，中華民國政府似乎沒有地位、身分。我衷心希望能有立法來減輕這些憂慮。工商界的合約義務必須獲得保證，包括他們對臺灣的貸款，以及他們在兩國履行商業義務的能力。

有人告訴我，若干美國律師事務所並不以為擬議中的綜合法案足以保障美國銀行的貸款和其他合約義務。立法案應該澄清貸款，資產以及合約義務的法律地位。

由於在銀行界有點經驗，我也關心臺灣在美國銀行的存款的安全問題。這種關切也與綜合法案有關。只要對於這些資產的所有權是否會在法院遭到異議的問題存有疑慮，或者在美國銀行制度下，臺灣的銀行隨意動用這些金錢的能力有所限制，商務關係就不能存在。這裏所牽涉到的錢很多，其

中百分之八十是美元。中華民國有四十多億美元的外債，其中百分之七十的債權是美國所有。我們提出有關這些存款的安全問題，部分是因綜合法案未提及在臺灣的政府。國務院官員對有關這些金錢的安全問題，向我們提出使人振奮的保證，他們認為綜合法案對此已有規定。依我看國會以一種能提供必要的法律保護的方式來肯定這個判斷是很重要的。

據我了解，這個問題就和我早先指出的其他問題一樣，也已由若干法律事務所研究中，有人告訴我，他們對於綜合法案是否足以保障這些資產的安全提出嚴厲質疑。我想貴會與這類法律事務所磋商。

貴委員會目前正在考慮立法，給予獲得臺灣授權的代表外交特權和豁免權，這對加強我們兩國的商務關係將大有裨益。還有人告訴我，這種立法將使臺灣有控制銀行戶頭和資產的法律力量。據了解，臺灣準備在互惠的基礎上給予美國代表這種特權和豁免權。

更為一般關切的是，雖然我們目前有保護臺灣商務地位的充分善意，但我們却知道，政府的記性都不好。經過一段時間後，這個立場可能會因為忽視，因為日益增加的政治不關心，也可能因為外在壓力而消蝕，舉例說，如果美國的壓力是用在促使臺灣談判它認為不利的國際政治協定上，這可能便是美國工商界很多人認為是破壞臺灣基本安全和獨立自主的第一步驟。

我很高興可以再一次說，國務院官員對前述問題的答覆一直都使人振奮，他們說過，他們對美國工商界的關切會加以注意。一旦發生諸如我形容過的情況，他們將採取行動，保護美國的利益。不國，國會藉着本聽證會的紀錄和適當的立法來向美國廠商提供保證也很重要。

我完全同意政府的看法，就是需要為我們的新商業安排迅速建立法律諒解，以確保我們的商務關係不致中斷。同時，我希望有關方面能認真考慮，提供立法保障，以確保我們商務關係的持續活力。這個目標是總統本人也列為相當優先的。