

綜論卡特承認中共背棄盟邦的謬誤行爲

蔡維屏

卡特總統於一九七八年十二月十五日宣佈自一九七九年一月一日起承認中共政權，與中華民國斷絕外交關係，並自同年十二月卅一日起終止中美共同防禦條約。此一突如其來的行動，不但使中華民國朝野感到震驚憤慨，也使大多數美國民衆和國會議員感到愧疚，使自由世界的美國盟友感到疑懼。中美兩國以及美國盟邦的輿情公論，曾指責卡特背棄盟約的決定，是美國有史以來歷任總統所採取的最錯誤、最懦弱的行爲。綜觀各方的批評指控，約可歸納爲八項。茲特分條評述於後，俾供國人參詳警惕，並作歷史的見證。

一 從事秘密外交、自食競選諾言

卡特在競選期間以及在總統任內，曾經再三向美國人民保證，外交政策之決定，將經由公開辯論和與國會磋商之途徑，予以達成。然而，卡特政府此次與中共所進行的「建交」談判，却係在極端秘密的情況下達成協議。既未經過有關民間社團的公開討論，也未與國會兩院進行協商，只是在「建交」聲明發佈以前的數小時，由卡特把「既成事實」通知幾位重要的議員而已；這顯然與卡特前此反對秘密外交、標榜公開外交的立場，背道而馳。

另據一九七九年一月一日的新聞週刊所載「中國突破」一文報導，此次美國與中共的「建交」協議，直到十二月十四日（一九七八年）午後一時許，才由布里辛斯基報告卡特總統，再由後者通知遠在中東的范錫國務卿。卡特並在長途電話中說：「這件事只有我們五個人知道。」這裏所稱的五個人，當然是指卡特本人、范錫、布里辛斯基、美駐北平聯絡辦事處主任伍考克，和在布某手下搞「中國問題」的奧森柏格而言。像背棄盟約這樣一件違反美國傳統、改變美國立場、損害美國信譽、並影響國際局勢的大事，竟由這五個人秘密進行，暗中決定，對於美國民主典範的榮銜和公開社會的令譽，更是一大諷刺，一種侮辱！

二 不分敵友、罔顧道義

中美兩國人民具有兩百年的悠久睦誼，中華民國與美國之間，也具有六十多年的親密關係。中華民國的政府與人民自始即以美國為建國的楷模，視美國為民主的典範。國父孫中山先生的三民主義——民族、民權、民生，有許多地方便是由林肯總統的民有、民治、民享引申而來；而中華民國政府遷臺以後，更在政治、經濟、文教及軍事各方面，學習美國，努力建設，終能樹立民主憲法之宏規，創造經濟發展之奇蹟，並且獲致教育普及和國防堅固之成果。

在另一方面，今天中國大陸的中共政權，無論在意識型態上或社會制度上，均與美國的民主自由傳統，背道而馳，而且中共政權自成立之初，便強烈反美。中共的頭目祇是在恐懼蘇俄之時，需要美國的支助。他們曾多次聲明：與美國的結合，祇是與基本上敵對的大國所作的戰術性聯盟，旨在對付一個更危險的敵人。他們的對外政策的最終目的，還是要「埋葬美國」，消滅資本主義。縱令卡特政府決定與中共建交，美國仍然被列為它「反霸」外交的兩大目標之一。同時卡特政府本身也不否認中共是美國的潛在敵人。

兩相比較之下，中華民國和中共政權，究竟誰是美國的盟友？誰是美國的敵人？任何人都能分辨清楚。但是，卡特政府今竟不分敵友，不計利害，貿然承認反美、仇美的中共政權，背棄一個長期忠實的盟友。這不但符合美國的國家利益，而且嚴重違背了美國的立國原則與道義精神。

這裏特別要指出的是，卡特政府在與中共談判「建交」的過程中，從未與中華民國當局進行洽商；而在作成決定宣佈「建交」之前，又僅在短短的七小時內突然通知中華民國政府。美國人行事，一向以光明磊落自期自許，「絕不向敵人背後放鎗」，今卡特所為，却是向盟友背後猛放冷鎗。這種不仁不義的作法，不特有背國際正義，更使美國人民的尊嚴，喪失殆盡。

三 屈從中共要求、無異完全投降

自從尼克森於一九七二年二月訪問北平並與周恩來簽訂所謂「上海公報」以後，美國政府便一直企圖和中共完成所謂「關係正常化」的勾當，但是，經過了尼克森、福特和卡特三任總統以及整整六年十個月的時間，並未達成協議。揆其原因，最主要的有兩項：一是美國不願接受中共所提出的所謂「建交三條件」——斷交、毀約、撤軍，二是中共拒絕提供對臺灣放棄使用武力的保證。由於雙方各不讓步，遂使談判陷入拖延局面。

然而，卡特此次發表的美國與中共「建交」聲明中，却明白規定美國自一九七九年一月一日起與中華民國斷絕外交關係，四月以前撤退所有駐臺美軍，十二月卅一日終止中美共同防禦條約。這便等於完全接受了中共所提的三個條件。有人間接引述季辛吉的評論說：假如尼克森或福特願意為此遷就中共，那麼，「正常化」早已完成，用不着等到現在。由此可見，前此尼、福之所不為，而卡特竟願為之，足證卡特政府談判立場的軟弱，即美國自由派人士對此亦有微詞。

至於保證不以武力攻臺一節，這原是美國在美毛會談中堅持了三十年的「一貫」立場，但此次中共並未表示接受。卡特爲了向中美兩國人民有所交代，另外發表片面聲明說：「美國相信，臺灣人民將面對一個和平與繁榮的未來；對於『臺灣問題』的和平解決，美國繼續表示關切，並期望『臺灣問題』將由中國人民自行和平解決」^①等語。事後，卡特政府高階層人士指出：中共並未會對此表示異議，可視爲中共的讓步。卡特政府竟將一千七百萬中國人的安全，以中共的緘默爲保證，即以爲已有所交代，誠屬不可思議。

此外，美國官方雖曾表示：在中美防禦條約終止後，美國仍將「在一定的基礎上，出售防衛性武器予臺灣」^②，但是，華國鋒却在十二月十六日發表聲明，表示反對^③。

美國是今日世界上的超級強國，而在所謂「正常化」問題上，中共所求於美國者實較美國所求於中共者，要多得多，也迫切得多。但卡特政府處在此種絕對優勢和有利的情況下，竟然無視於本國的尊嚴，不顧盟國的利害，而在所謂「建交」談判中，完全屈從中共的要求，墮入北平所設的陷阱。毋怪美國專欄作家羅希(John P. Roche)最近在華盛頓明星報上爲文指出：卡特與中共「建交」的決定，等於是向北平「完全投降」。^④

四 自毀人權外交、甘與暴政合污

卡特自就任總統以來，標榜人權外交，不遺餘力。他最近在美國紀念「人權週」的演講中，更強調「人權是美國外交政策的靈魂」。如今他却在國際赦免組織公開宣佈中共濫殺無辜、藐視人權、剝奪人民基本自由的時候，——僅僅三週以前——也是在中國大陸人民正以大字報公開要求「還我自由」的時候，決定與北平建立外交關係。這豈不是自毀立場，自相矛盾！（國際赦免組織的報告，係於一九七八年十一月廿四日公佈，卡特宣佈決定與中共建交是在十二月十五日）。

國際赦免組織的報告，長達一七六頁，描述中共政權以政治罪嫌濫捕民衆，正式的法律程序鮮被遵從；公安機關可以無限期拘留政治犯，而在拘留調查期間，也可以用種種方法使嫌犯坦承自己的罪狀。犯人經常被隔離監禁，而牢房則僅有犯人躺身面積。單獨禁閉的食物不及日常口糧的三分之一，犯人每天祇准排泄一次。

談到文化大革命期間的殺戮，該報告曾引用一九七四年廣州的大字報說：僅廣東一省就有四萬名民衆及幹部被屠殺，有一百萬人被監禁。

註① 一九七八年十二月十五日美國政府所發表的片面聲明。

註② 一九七八年十二月十七日美國務院向國會所提報告。

註③ 同註②

註④ Express News, Dec. 24, 1978, Taipei.

此外，美國參議員高華德最近對美國人民發表電視演說時所描述的中共迫害人權的事實，也極為真切。他說：「中國大陸上的共黨獨裁者在每一方面都背離人權的原則，而這些原則正是美國人有史以來奮鬥的目標。……在一九四九年到一九五二年所謂『土地改革』期間，中共曾處決上百萬的地主。……他們曾進行所謂公審，處決過兩百多萬政治犯。根據一切已知的估計，中共在奪權後的二十五年中，至少殺害了五千萬人。即使在今天，中共還任意將三千多萬無辜的人，監禁在所謂的勞改營中，要這些人做最苦的勞動。此外，中國大陸上沒有獨立的司法制度，沒有旅行的自由，沒有表達意見的自由、沒有自由的工會。中共更殘忍地壓制宗教和信仰自由」。^⑥

對於這樣迫害人權無所不用其極的中共政權，卡特總統竟然決定接受其所提出的一切條件，而完成所謂「關係正常化」。這種作法，實無異是與魔鬼為伍，與暴政合污。無怪加州參議員早川（Hayakawa）批評卡特政府承認中共是承認了世界上最大的集中營。

五 蔑視民意、否定民主

在卡特就任總統將近兩年的時期中，美國的各種民意測驗機構曾經就所謂「正常化」問題，先後舉行了二十次以上的民意調查，結果顯示：平均有百分之七十五的美國民衆，都反對他們的政府犧牲中華民國而與中共建交。

美國的地方民意機關，也曾紛紛通過支持中華民國的決議案，與一般美國民衆的意願，互相呼應。就美國各州的議會而言，自一九七四年六月起至一九七八年八月止，共有三十二個州議會（包括人口衆多的加州及紐約州）先後通過此種決議案。此一數目占所有州議會的五分之三以上，顯示出全美五十州的民意機關中已有絕大多數支持中華民國。而且在這三十二個州議會的決議案中，大部份（二十六個）係於一九七七及一九七八年之內所通過。此乃由於這兩年內正值卡特政府試圖推動與中共「建交」，許多州議會亦適時通過支持中華民國之決議案，藉此反應地方民意，提請卡特總統注意。

至於聯邦國會方面，「美國保守聯盟」（American Conservative Union）曾經在一九七八年九月及十月分別對全體聯邦眾議員及參議員進行意見調查，結果顯示：在五百三十五名眾議員之中，有三百二十八名堅決反對或有意反對中共所提的「建交三條件」；在一百名參議員中，則有五十六名堅決反對美國在與中華民國斷交廢約的情況下，與中共「關係正常化」。由此可以看出，堅決主張維持中美邦交與防禦條約的參眾兩院議員，約各占了百分之六十五以上的多數。此一比例與前述的美國民意以及各州議會的意旨，亦相符合。

美國人民向以民主自豪，亦以維護世界民主自許，美國總統受人民之重託，為國家之元首，其對內對外施政，自應均以民意

註⑥ 臺北聯合報（一九七八年十二月廿四日）

爲依歸。如今卡特總統在處理「中國問題」上，竟然違反絕大多數人民之意旨以及地方與聯邦議會之意見，作下了承認中共、背棄盟邦的錯誤決定，不但有負全美人民的託付，而且破壞了美國兩百年以來的優良民主傳統。

六 擅權毀約、破壞法治

美國憲法第六條規定，條約爲「最高法律」；第二條第三項規定，總統必須「盡力忠實執行法律」；第二條第二項第二款規定，締結條約需由參議院和總統共同爲之。以高華德爲首的十幾參議員及衆議員認爲：美國的法律既需由國會通過，始能生效或失效，那麼，經過參院正式批准並被視爲「最高法律」的條約，自然也應由參院或國會兩院決議後，始能予以廢止。此次卡特總統未經參院之建議及同意，或國會兩院之贊同，即擅自運用其行政權力，單獨通知中華民國政府，終止自一九五五年起即已生效的中美共同防禦條約，顯然是違憲和非法的行爲。因此，這些議員已就此事向法院提出控訴。

上述控訴雖然有待法院的判決，但美國參院前曾於一九七八年七月廿五日以九十四票對零票，通過了附加於同年「國際安全援助法案」的「杜爾——史東修正案」；同年九月七日參衆兩院聯席委員會決定將此一修正案改爲兩院的聯合決議案，其全文爲：「國會認爲，行政部門在採取任何可能影響中美共同防禦條約效力持續的政策之前，應和國會磋商」。卡特總統嗣亦於同年九月廿六日簽署了包括「杜爾——史東修正案」的「國際安全援助法案」，使之成爲法律。因此，許多國會議員和輿論都認爲此次卡特利用國會休會期間，擅自通知終止中美共同防禦條約，不但是違法的行爲，也是蔑視國會議員共同意志的行爲，更是侵害國會職權的行爲，此例一開，今後美國國會的決議案，勢將變爲具文，美國三權制衡的完善民主體制，亦將受到無可補救的損害。

七 片面毀約、違反國際公約

中美共同防禦條約第十條規定：「本條約應無限期有效，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」。卡特此次通知中華民國於一九七九年十二月卅一日終止此一條約，便是根據該條第二句條文，而無視於第一句條文的「本條約無限期有效」。此一「無限期有效」的規定，是確定本條約之「永久性」，而第二句條文是每一條約必需的「終止條款」，因爲一個永久性的條約如果規定了「無限期有效」而沒有「終止條款」的話，則此約之效期便將與天地共長久了。至於定期有效的條約，如以十年或廿年爲有效期者，其本身已包含了終止期限，自無須另定「終止條款」。

中美共同防禦條約第十條所定「一年之通知」，是一項國際間慣用的「終止條款」文字，但決非表示任何一個軍事同盟條約締約國締約時的原意，換言之，這決非表示，締約雙方都可以任意於一年之後廢約。因爲如果是這樣的話，則第十條第一句「本條約應無限期有效」的規定，便屬毫無意義了。

又按一般國際法原則與慣例，此類條約之廢除如非出於締約雙方之協議，則主動廢約之一方，應提出具體理由，而其為一般國際法學家所接受之理由不外乎：(一)實質違約行為——締約一方之實質違背條約或不履行義務，締約之另一方即得據以主張廢約^⑥；或(二)基本情勢變遷——締約當時之原有情勢，發生基本改變，而此種情勢原為構成締約雙方同意之必要基礎者^⑦。

就中美共同防禦條約而言，中華民國自該約締結以來，即一直忠實履行各項條約義務，善盡其身為美國盟邦所應盡之各種責任，事實俱在，盡人皆知。又自該約於一九五五年三月三日在臺北交換批准書並開始生效以來，迄今已二十三年有餘。在此期間，中華民國的國內情勢，除了各方面的進步之外，並無任何基本改變。而卡特政府在上述情況之下，竟然片面通知廢約，而未說明任何理由，顯然違背了國際法上的一般原則與慣例。

不僅如此，卡特此舉也已開一惡例，將對國際條約的尊嚴發生重大影響。今後，凡軍事同盟條約中之具有此項「一年通知」條款者，均將貶值為一臨時性的盟約 (Treaty of ad hoc alliance) 了。目前美國與其他國家所締盟約中之具有此項條款者甚多，卡特此次片面廢約之舉，便無形中將美國遍及全球的協防安排之效力，打了一個極大的折扣。

八 損害美國信譽、危及亞太安全

美國在自由世界各國中向居領導地位，對於自由世界之安全與和平，亦負有重大責任。就亞洲太平洋地區而言，美國曾於一九五一年至五四年之間，分別與日本、大韓民國、中華民國、菲律賓以及澳大利亞和紐西蘭等國，簽訂了軍事性的防衛條約，載有大致相同的條款。這一系列的條約，形成了亞太地區的集體防衛架構，維護了此一地區的安全與和平。而在這些防衛條約之中，又以日美、韓美及中美防禦安保條約最為重要。由於地緣政治的關係，中、日、韓三國的安全防衛，有如唇齒相依，密不可分，所以日本產經新聞社的井上茂信曾形容上述三個防禦條約為支撐東亞繁榮與和平的寶鼎：三足缺一，此鼎必傾。^⑧

由於上項情勢，卡特總統此次片面廢除中美共同防禦條約，不但破壞了最近二十多年以來行之有效的亞太集體安全架構，危害此一地區之安全與和平；而且使與美國訂有類似防衛條約的各國，懷疑美國信守承諾和履行義務的誠意與能力，因而損害了美國的國際信譽。

美國勞工領袖閔尼 (George Meany) 十二月二十日在他譴責卡特總統的聲明中說：卡特片面廢止中美防禦條約，已使美國與其他各國之關係，失去信任，因為其他各國如今定會懷疑美國對於條約義務之履行，是否可靠以及能維持多久？^⑨

註⑥ 日內瓦條約法公約第六十條第一節（一九六九年五月廿三日）。

註⑦ 同公約第六十二條。

註⑧ 第五屆中日「中國大陸問題」研討會專輯（一九七七年四月國際關係研究中心出版）。

註⑨ 中央通訊社一九七八年十二月廿日華盛頓電訊。

美國專欄作家布章南 (Patrick J. Buchanan) 亦曾於十二月廿日在「費城詢問報」(Philadelphia Inquirer) 發表專論，對美國的國際信譽，提出一連串的疑問，他說：在拋棄越南和背棄臺灣之後，美國對亞洲人民所作的諾言，還有什麼價值？今天還有什麼國家會信賴其與美國締結的共同安全條約？如果耶路撒冷同意簽署卡特所倡導的條約，那麼美國對以色列所作的莊嚴承諾，又值幾何？^⑩

連日以來，日本新聞界以顯著篇幅報導美毛建交新聞的同時，也表示他們對於美國的領導地位及其亞洲政策，愈來愈不信任。朝日新聞提醒它的一千萬讀者，美國與日本、韓國、菲律賓和中華民國的四個協防條約，形成了美國遠東戰略的支柱。該報並引用日本外務省的說法，謂中美防禦條約的消失，將逐漸改變日美安保條約的意義、分量和性質。

鹿內信隆在產經新聞第一版發表的「新年社論」中警告日本人民，不要忘記美國這一種「可悲與殘暴的片面撕毀與它盟邦——中華民國——間的條約」的態度。他指出：「今天的中華民國，由於美國對抗蘇俄戰略的目的所玩的『中共牌』而被犧牲，可能就是軍事小國日本明天的寫照」。菲律賓外長羅慕洛也曾於今年元旦在電視訪問中說：美國片面廢除中美防禦條約，將進一步喪失其盟邦對它履行承諾的信心。

在以色列方面，卡特此次出賣盟友的舉措，確曾使這個國家受到重大的衝擊。例如以色列國營電台即曾於十二月十六日引述一位不願透露姓名的內閣部長的話說：美國與中共「建交」的決定，對於中東和談可能發生不利的影響；以色列必須重新評估美國履行條約義務的能力，因為美國的此項行動已被認為是對以色列的一種「危險信號」。

由上引言論以觀，可知卡特政府此次的所作所為，實已嚴重影響美國的國際信譽，不但動搖了美國的盟邦對美國政府的信心，而且引起了美國有識之士的惶惑疑慮。卡特對此，實難辭其咎責。

* * *

* * *

綜觀上述中外輿論對卡特總統的批評，可以想像到美國政府在國際間的聲望和信譽，都已遭到無比沉重的打擊。至低限度，就我中華民國而言，如果中美之間的同盟條約都不可靠，那麼，今後美國政府的任何諾言，更難以令人信任了。

可是，中美兩國之間具有多方面的友誼關係，並非因斷交廢約所可中止的。蔣總統在接見紐約時報和幸福雜誌記者時，便曾說明：中美兩國人民一向友好，因為彼此間有共同的利益；同時兩國追求民主自由的理想，亦復一致。在此基礎上，中美兩國人民應繼續加強合作，並增進友好關係，凡此種種努力均不因卡特政府的背信廢約並嚴重損害我國權益而中斷。

卡特政府也曾表示要與中華民國繼續維持經濟、貿易、文化等關係，並且宣稱要採取立法措施，以使除中美共同防禦條約以外的現存條約和協定，在斷交後繼續有效。為此，卡特並派副國務卿克里斯多夫為其私人代表，率領代表團於十二月廿七日來臺

註⑩ 中央通訊社十二月廿一日華盛頓電訊。

，與中華民國政府商討有關今後兩國間關係之持續問題。

不過，經過卡特政府這次與我斷交廢約的決定以後，中華民國朝野對美國政府的信任，已大非昔比。我國朝野一致的意見是：今後中美新關係要建立在法律基礎和政府與政府間關係之上。特別是在共同防禦條約效期中止後，有關提供我國防衛性武器方面，這是關乎中華民國安全最重要的問題。

關於今後中美關係的另一重要問題是：中共今後必將從各方面對我發動心戰，特別是在美國，自美匪建交以還的幾天裡，中共已經宣布中止炮擊金門，倡議與中華民國通郵，並減少沿海地區兵力，還表示要與我談判，美國自由派報章幫腔，認為這是中共和平意向的表示。實際上，這些都是在美匪建交以後中共的策略運用，因為在建交以後，美國承認它是中國唯一合法政府，臺灣為中國之一省。中共在這種構想下的和談是一個匪偽政權和臺灣地方政府的談判，談的目的是要把臺灣吞下去！

回憶三年前美國參議員鄺友良訪問中國大陸後又來臺訪問，他經過詳細的思考和比較，曾撰文載於夏威夷日報——佔全版篇幅。他說：經過此次考察以後，他認為中共統治的大陸和中華民國統治的臺灣，無論在政治制度、經濟結構、以至於人民生活方式等等，無一樣是相同的，事實上是格格不入的，要指望這兩方面談判合併是絕對不可能的。這是一針見血之論。今日中共政權由中共一黨專政奉行馬列主義，我則循三民主義，實行民主政治，維護自由與人權。兩者截然不同，要由談判而聯合的話，倘非中共拋棄馬列主義與共產制度外，便是臺灣被赤化。

吾人曾多次強調，自廿年代起至抗戰勝利止，吾人與中共週旋了三十年，其間曾為建設國家抵禦外侮多次試與中共合作，中共從未遵守諾言，且遇機背叛，試行篡奪政權，今日因格於形勢，中共無法以武力攫取臺澎金馬，便改採笑臉攻勢，以冀不戰而遂其陰謀。

鄧匪小平即將訪美，其抵美之後，必將大唱其四個現代化和十年經濟建設計劃，歡迎外國貸款，合資建廠或開採石油等，使美國人士嚮往。同時擺出笑容攻勢，高唱與我談判。至盼美國朝野慎勿中其圈套，造成新的誤會，轉而影響今後之中美實質關係。