

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國朝野對歸還巴拿馬運河立場之研析 保守派人士對外力介入之疑慮

The Return of the Panama Canal: Implications for the US Interest

doi:10.30390/ISC.200004_39(4).0004

問題與研究, 39(4), 2000

Issues & Studies, 39(4), 2000

作者/Author：邱稔壤(Ren-Rang Chyou)

頁數/Page：79-98

出版日期/Publication Date：2000/04

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200004_39\(4\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200004_39(4).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



美國朝野對歸還巴拿馬運河 立場之研析 保守派人士對外力介入之疑慮

邱 稔 壤

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

巴拿馬運河的建造和歸還，攸關美國在二十世紀的戰略安全和經濟利益，因此外來潛在的威脅和外力的涉入，向來就是美國考量運河安全的重要前提。二十世紀前半美國主要對歐陸強權持有疑慮，冷戰期間美國則擔心巴拿馬的赤化，以及蘇聯涉入巴拿馬運河的安全問題。冷戰過後美國不放心把運河交還給巴拿馬，「中國威脅論」適時的出現，給一向反對歸還運河的美國保守派人士，添加了一些憂慮。尤其在他們發現和中共關係密切的香港和記黃埔集團竟然藉由商業談判進入巴拿馬運河，而與巴拿馬關係密切的美國卻無法達成基地談判和港口承租目標的時候，美國保守派人士遂開始懷疑巴拿馬政府的立場。他們認為：一、美國和巴拿馬對於運河中立條約各有保留的情況底下，卡特和陶立賀所簽訂的條約有二個不同版本；二、陶立賀在簽約時雖身為軍事強人，不過當時巴拿馬卻還有名義上的總統，因此陶立賀不具有簽約法定代表的效力；三、倘使巴拿馬沒有履行條約的能力，則美國可以不理會條約，而以武力重開運河。

關鍵詞：外力介入、巴拿馬運河、中立條約、美國保守派人士、中國威脅論

* * *

壹、前 言

從一九〇三年美國與巴拿馬達成協議構築運河之後，美國干預巴拿馬內政即為常事。從運河於一九一四年通航直到一九三六年經由兩國協商，美國與巴拿馬方才達成協議，美國不再干預巴拿馬的內部事務。然而美國仍在巴拿馬運河區駐紮軍隊，^①因為運河本身對美國戰略安全利益有不可抹滅的重要性。不過在冷戰期間，隨著交通運輸和軍事科技的發達，巴拿馬運河是否仍具有關鍵性的戰略利益，尤其是原始設計無

註① United States Forces in Panama, pp. 1~2, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+Pa0130\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+Pa0130))>，有關早期美國在巴拿馬政府與政治的角色，並請參閱 Steve C. Ropp, *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard* (New York: Praeger Publishers, 1982), pp. 35~54.

法容納航空母艦通過的問題，已引起軍事專家的討論。雖然如此，但是維護美國在拉美地區的軍事優勢，一直是美國要控制巴拿馬運河的真正理由，因此在巴拿馬要求歸還運河時，美國朝野對此問題的看法就發生歧議。

一九六二年古巴飛彈危機之後，原美國所屬的加勒比海軍區司令部（Caribbean Command）隨即更名為美國南方軍區司令部（United States Southern Command），以保持美國在拉丁美洲的安全利益，並掌管軍事援助和顧問的計畫。^②雖然隨著時間的推移，美國在巴拿馬的駐軍任務也作了部分的修正，不過九〇年代美國軍隊在巴拿馬的主要任務，仍無法完全為鄰近的拉美國家所取代。^③一九九九年十月六日，就在距離美國歸還巴拿馬運河不足三個月之時，有二十五萬美國公民聲明要求美國政府在巴拿馬運河區保持軍力。^④而該項遞交美國國會的連署內容顯然與一九七七年美國與巴拿馬達成的運河歸還總協定（the Panama Canal Treaties）不符。依據該總協定的內容，美軍應於公元二千年前全面撤離運河區。由於巴拿馬運河對美國所具有的戰略安全利益關係重大，因此是否如期交還運河，以及如何保障美國的權益，遂成為美國朝野在運河歸還前的重要爭議。

美國對巴拿馬運河區的考量，除了戰略安全之外，還有經濟利益。後來的爭議當中，又因香港和記黃埔集團（the Hutchison Shampo Company）承租運河兩端港口的營運，而使得運河移轉在最後階段增添了複雜的變數。由於朝野對議題解讀的切入點不同，爭議似有升高的趨勢。參雜其中的問題包括了：美國政府在運河延續駐軍與基地談判的構想、美國保守派人士對運河移轉與外力介入運河的態度、巴拿馬在運河歸還前對外招商的政治動作是否純為商業利益、香港和記黃埔集團參與運河兩端港口營運是否為中共介入運河的先聲。本文擬就上述疑問加以分析討論，並做出結論。首先就美國傳統上保護與防衛巴拿馬運河的觀點予以說明，並解釋運河歸還移轉的原委，而後解讀何以美國保守派人士質疑運河條約的效力，並分別就運河條約版本引起的疑竇、巴方代表的合法性、巴方履行條約的能力等問題提出解釋；然後就美國朝野何以對運河移轉有不同立場、保守派對中共潛在威脅的憂慮、柯林頓政府對相關問題的不同看法做出分析，以瞭解美國對巴拿馬運河政策的走向。

貳、美國政府保護與防衛運河之傳統政策 ——運河歸還移轉之原委

一九七七年簽訂的巴拿馬運河歸還總協定包括兩個條約，一個就是巴拿馬運河條

註② United States Forces in Panama, p. 2.

註③ 歸納起來，美國在巴拿馬的駐軍具有以下五種功能：1.在交還運河之前，依照運河條約保護巴拿馬運河的安全。2.美國南方司令部總部就設在巴拿馬。3.美國在運河之軍事基地具有協助拉美國家打擊販毒的功能。4.巴拿馬提供了美軍訓練的場所和設施。5.包括允許古巴難民暫住運河區（1994年9月～1995年2月）的其他功能。Mark P. Sullivan, "Panama-U.S. Relations: Continuing Policy Concerns," Updated January 2, 1997, p. 7, <<http://www.fas.org/man/crs/92-088.htm>>.

註④ 250 mil estadounidenses piden no entregar el canal, pp. 1～2, <<http://www.epasa.com/El-Panama-America/archive/100699/nation02.html>>.

約（Panama Canal Treaty），此為公元二千年前攸關運河移轉的協議，以便屆時將運河順利交至巴拿馬政府手中的條約。另一個是中立條約（Treaty Concerning the Permanent Neutrality and Operation of the Panama Canal，簡稱 Neutrality Treaty），其目的在規範運河的永久中立體制，以及美國在運河的通行權和運河防衛機制，^⑤對於美國在交還運河後的戰略安全，此條約具有安全瓣的作用。因為巴拿馬運河協議牽涉到美國的外交政策，所以在探討近期美國朝野對外力介入運河看法之前，實有必要了解在開鑿運河與政策決定歸還運河期間，美國政府對保護與防衛巴拿馬運河的傳統政策。

一、一九〇三年地峽運河協定的簽署

美國對巴拿馬地峽地理位置的重視，始自十九世紀中期。而後在美國與西班牙於一八九八年的戰爭期間，美軍爲了把艦隊由西向東推進，必須繞道南美洲才能抵達古巴，這種曠日廢時貽誤軍機的經驗，成爲美國軍方極力促成開鑿運河的動力。曾參與美西戰爭的狄奧多爾·羅斯福（Theodore Roosevelt），於一九〇一年就任美國總統後，遂將建造巴拿馬運河列爲國家的重要安全利益。^⑥一九〇二年六月二十八日美國國會即授權總統，以四千萬美元向哥倫比亞收購建築運河的土地。^⑦此舉符合美國軍方在二十世紀初期的戰略考量，也就是一旦國際強權產生衝突並波及美國時，巴拿馬運河即可在跨洋作戰中發揮作用。^⑧基於這種考慮，美國政府遂積極推動開鑿運河的計畫。

一九〇三年一月二十二日美國和哥倫比亞達成協議，獲得在巴拿馬地峽開鑿運河的權利，不過哥倫比亞政府終因國內反對聲浪過大而作罷。此時巴拿馬獨立運動洞悉美國開鑿運河的需要，遂委請原開鑿運河未成的法國運河公司代理布納（Philippe Bunau-Barilla）和美國協商，由美國幫助巴拿馬獨立，巴拿馬則回饋美國以開鑿運河的權利。同年十一月六日美國總統羅斯福承認巴拿馬政府，並於五日後由國務卿海約翰（John Hay）和布納在華盛頓簽下了地峽運河協定（Isthmian Canal Convention 又名

註⑤ 另外美國和巴拿馬亦就上述兩個主要條約簽訂了十四個行政協定。相關內容請參閱 The 1977 Treaties and Associated Agreement, pp. 1~3, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+pa0032\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+pa0032))>. 巴拿馬運河條約和中立條約之西班牙文版，請參閱 *Tratados Torrijos-Carter: Tratado del Canal de Panamá y Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá, entre la República de Panamá y los Estados Unidos*, Washington, 7 de Septiembre de 1977, pp. 1~27, <<http://www.pancanal.com/ctransition/treaty/torrijoscarter.html>>; *Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá*, pp. 1~6, <<http://www.mundolatino.org/i/politica/Tratados/neucapan.htm>>. 有關巴拿馬運河條約和中立條約之英文版，請參閱 *Appendix: B: Texts of the Panama Canal Treaties with United States Senate Modifications—Panama*, pp. 1~28, <http://rs6.loc.gov/frd/cs/panama/pa_appnb.html>.

註⑥ Tom Carter, "Canal No Longer Critical to U.S. National Security," *The Washington Times*, January 11, 1999, p. 1, <<http://www.rose-hu/man.edu/~delacova/canal/crucial/htm>>. 有關巴拿馬運河之簽約、設計、開鑿和完成，請參閱 Tyler Jones, "The Panama Canal: A Brief History," pp. 1~8, <<http://www.june29.com/Tyler/nonfiction/pan2.html>>.

註⑦ *Historia del Canal*, p. 10, <<http://www.acp.gob.pa/acp/historia.html>>.

註⑧ Allan R. Millett y Peter Maslowski, *Historia Militar de los Estados Unidos: Por la Defensa Común* (Madrid: Editorial San Martin, S. L., 1984), p. 333.

Hay Bunau-Varilla Treaty)。巴拿馬政府在顧及必須依靠美國軍力維持國家獨立的情況下，於一九〇三年十二月批准了條約，美國參議院亦在翌年二月二十三日通過了條約。^⑨巴拿馬雖獲得獨立和美國的承認，^⑩但也因此時常受到美國的干涉，美國也從此取得開鑿運河的權利。

美巴地峽運河協定第一條即開宗明義表明，美國保證並維持巴拿馬共和國的獨立。第二條則表明，為了建築、維護、運作、衛生和保衛運河之所需，巴拿馬對美國永久讓渡運河中線兩旁各五哩的土地，運河兩端並以低潮點為基準，向外延伸三哩。基於同樣的目的，美國亦可在非運河區獲得使用、占有和控制土地的權利。第三條更表明，基於運河開鑿需要所使用之土地，巴拿馬一概對美國讓渡權利、權限和權力。^⑪美國與巴拿馬在往後多年的互動關係即由此項協議定位。

註⑨ “The 1903 Treaty and Qualified Independence,” pp. 1~2, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+pa0020\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+pa0020))>. 代表巴拿馬商議協定的布納，在此之前有十七年未曾在巴拿馬居住，簽約之後也未至巴拿馬定居。不過他卻在紐約停留期間為巴拿馬寫下了獨立宣言和憲法，並為巴拿馬設計了國旗。有關巴拿馬在二十世紀初期脫離哥倫比亞之過程和祕辛，並請參閱 Moorfield Storkey, “The Recognition of Panama,” Address Delivered at Massachusetts Reform Club, December 5, 1903, pp. 1~15, <<http://www.boondocksnet.com/ailtexts/storey031205.htm>>. 有關美國在中美洲開鑿運河的原始動機、地點選擇、交涉過程、外交運作，請參閱 Frank Niess, *A Hemisphere to Itself: A History of US-Latin American Relations* (New Jersey: Zed Book Ltd., 1990), pp. 67~73; Federico G. Gil, *Latinoamérica y Estados Unidos: Dominio, cooperación y conflicto* (Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1975), pp. 115~135.

註⑩ 美國和巴拿馬簽訂地峽運河協定，允許美國開鑿運河，並由美國保證巴拿馬的獨立。一般認為此為過急的承認並構成干涉，有關國家承認的要件與過急承認問題，請參閱丘宏達，*現代國際法*（台北：三民書局，民國87年10月再版），頁317~320。

註⑪ 美巴地峽運河協定前三條之主要內容如下：Article I: The United States guarantees and will maintain the independence of the Republic of Panama. Article II: The Republic of Panama grants to the United States in perpetuity, the use, occupation and control of a zone of land and land under water for the construction, maintenance, operation, sanitation and protection of said Canal of the width of ten miles extending to the distance of five miles on each side of the center line of the route of the Canal to be constructed; the said zone beginning in the Caribbean Sea three marine miles from mean low water mark and extending to and across the Isthmus of Panama into the Pacific Ocean to a distance of three marine miles from mean low water mark with the proviso that the cities of Panama and Colon and the harbors adjacent to said cities, which are included within the boundaries of the zone above described, shall not be included within this grant.... Article III: The Republic of Panama grants to the United States all the rights, power and authority within the zone mentioned and described in Article II of this agreement, and within the limits of all auxiliary lands and waters mentioned and described in said Article II which the United States would possess and exercise, if it were the sovereign of the territory within which said lands and waters are located to the entire exclusion of the exercise by the Republic of Panama of any such sovereign rights, power or authority. 原條文請參閱 *Modern History Sourcebook: Convention Between the US And Panama (Panama Canal), 1903*, pp. 2~3, <<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1903panama.html>>.

爲了強化對運河的保護與防衛，美國與巴拿馬在條約第二十三至第二十五條亦有明確的規範。第二十三條規定，美國爲了保護運河和船隻的安全，在必要時可以使用武力保衛運河，並建立要塞。第二十四條明訂，在沒有美國同意的情況下，巴拿馬政府或法律與條約的更替，皆不影響美國所享有的條約權利。第二十五條則訂定，爲了條約的執行、運河的保護和中立，巴拿馬政府將出租或出售太平洋岸和大西洋岸之土地，以供美國海軍使用。^⑩由上述條文內容顯示，在地峽運河協定之中，美國顯然已經完全擔負起防衛與維護運河的責任。這一條由美國出資、開鑿、使用、維修與保護的運河，實際上就等於是美國在巴拿馬地峽的運河。

二、一九七七年巴拿馬運河條約的定案

從地峽運河協定簽署之後，巴拿馬便對條約內容涉及主權的部分不滿，而美國對巴拿馬內部事務的干涉又未曾間斷。至一九二〇年以前，美國已有四次干涉巴拿馬內政的紀錄。^⑪類此糾紛直到美國總統富蘭克林·羅斯福（Franklin D. Roosevelt）於一九三三年宣布睦鄰政策（Good Neighbor Policy），以及美國在同年舉辦之第七屆泛美會議（the Seventh Inter-American Conference），同意接受不干涉原則（the principle of nonintervention）之後，美巴雙方對美國在運河區行使的權利方才漸趨一致，並將運河之維持、運作、衛生和保護作爲日後加強的項目。一九三六年三月一日美巴並因此簽訂了修阿條約（Hull-Alfaro Treaty），廢除自地峽運河協定生效以後，美國因爲保證巴拿馬獨立所附帶的干預權利。不過此約並非徹底更新地峽運河協定的新約。而後美國與巴拿馬於一九五五年一月二十三日簽訂的互助互諒條約（Treaty of Mutual Understanding and Cooperation），亦無法廢除美國因應冷戰需要，在運河區以外所

註⑩ 美巴地峽運河協定第二十三至二十四條之主要內容如下：Article XXIII: If it should become necessary at any time to employ armed forces for the safety or protection of the Canal, or of the ships that make use of the same, or the railways and auxiliary works, the United States shall have the right, at all times and in its discretion, to use its police and its land and naval forces or to establish fortifications for these purposes. Article XXIV: No change either in the Government or in the laws and treaties of the Republic of Panama shall, without the consent of the United States, affect any right of the United States under the present convention, or under any treaty stipulation between the two countries that now exists or may hereafter exist touching the subject matter of this convention.... Article XXVI: For the better performance of the engagements of this convention and to the end of the efficient protection of the Canal and the preservation of its neutrality, the Government of the Republic of Panama will sell or lease to the United States lands adequate and necessary for the naval or coaling stations on the Pacific coast and on the western Caribbean coast of the Republic at certain points to be agreed upon with the President of the United States. *Ibid.*, pp. 9~10. 有關當時美國政府和國會對地峽運河協定的詮釋，並請參閱 Walter LaFeber, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective* (New York: Oxford University Press, 1978), pp. 42~46.

註⑪ “United States Intervention and Strained Relations,” p. 1, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+pa0023\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+pa0023))>.

設置的軍事基地和演習用地。^⑭在巴拿馬保持軍力遂為往後美國考慮運河安全的先決條件，也因此而成為與巴拿馬日後談判新約的最大阻力。

一九六四年又因為運河區是否應該同時懸掛美巴兩國國旗的問題，雙方緊張情勢升高，但也促使雙方重開對新約的談判。當時美國國務院不顧五角大廈的反對，支持懸掛巴拿馬的國旗，顯示美國對巴拿馬要求的合理讓步，避免美國面臨在談判中的困境。美巴在懸掛國旗問題的衝突過後，雖造成外交關係一度中止。但在美洲國家組織（the Organization of American States）調停之下，美國總統詹森（Lyndon B. Johnson）遂宣布開始構思運河新約的談判。雖然美巴雙方在談判中對運河是否歸還、運河區美軍基地是否持續、美國是否可在巴拿馬全境部署軍事武力等問題無法達成共識，^⑮但卻奠定了日後談判的方向。

實際上，早自蘇伊士運河（the Suez Canal）於一九五六年終由英國交付埃及之後，美國是否願將攸關其戰略安全的巴拿馬運河交還巴拿馬，即已成為各方關切的議題。而美國受到聯合國安理會於巴拿馬召開的特別會議所作成決議的影響，終於在一九七四年和巴拿馬展開公正和平等新約的談判。^⑯當時談判的重點包括承認巴拿馬在運河區的主權、巴拿馬在運河運作和防衛的參與、美國在運河防衛的角色、美國歸還運河的最後期限等。美國卡特總統（Jimmy Carter）於一九七七年就任後，認為美國在運河區利益的維持，端賴美國在歸還運河後，是否仍舊擁有保證運河開放和中立的能力。卡特的言論和先前美方要求保持既有駐軍的努力，^⑰便成為在運河新約談判中歸還運河的政策。

巴拿馬運河新約釐清了美國與巴拿馬在運河歸還前的權利義務，也具體呈現美國政府對運河傳統政策的調整。雖然運河條約第四條託付美巴兩國共同負責保護與防衛運河以及穿越的船隻，不過在條約有效期間，美國仍然擔負了主要的責任。美國在巴拿馬境內駐軍的部署、訓練和移動，則另以施行細則規定。而美國為了擔負保護和防衛運河的主要責任，平常駐紮在巴拿馬的軍隊，亦不得超過運河條約生效前駐紮在運河區的武力。此外美巴雙方在運河條約第五條亦達成共識，以避免美國藉故干預巴拿馬內政。由美巴兩國合組的運河委員會（the Panama Canal Commission）及其所屬美籍聘雇人員和扶養家屬，不但必須尊重巴拿馬法律和不得參加與條約精神不符的活動，亦不得參與巴拿馬境內的政治活動和干預巴拿馬內部事務的活動。而美方亦保證

註⑭ “A New Accommodation,” pp. 1~3, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+pa0024\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+pa0024))>; “The National Guard in Ascendance,” p. 2, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+pa0026\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+pa0026))>.

註⑮ “The Negotiation of New Treaties,” pp. 1~3, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+pa0028\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+pa0028))>. 有關國家領土中國際運河的問題，並請參閱丘宏達，前揭書，頁474~477。

註⑯ 有關運河爭端國際化之始末，請參閱 David N. Farnsworth and James W. McKeenney, *U.S.-Panama Relations, 1903~1978: A Study in Linkage Politics* (Colorado: Westview Press, Inc., 1983), pp. 119~141.

註⑰ “The Treaty Negotiations,” pp. 1~3, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+pa0031\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+pa0031))>.

在權限內採取措施確保條款內容的實現。^⑮

叁、美國保守派人士對運河移轉問題之意見 ——對外力涉入之疑慮

雖然巴拿馬運河條約在歸還運河後就完成階段性的任務，但是中立條約卻引起爭議。因為美巴兩國於中立條約同意，無論在平時或戰時，保證運河的安全和對各國船隻的平等開放。而中立條約雖和運河條約同時簽訂，卻沒有終止的日期。由於美國參議院對運河歸還後美國在運河區的權益表現了高度的關注，不但在中立條約本文表示了意見，還在正文之後附加了保留（reservation）。以致於巴拿馬繼續受到美國軍力的保護，而中立條約也因此成為美國干預巴拿馬的工具。^⑯美巴雙方對條約正文後的保留和反保留（counter-reservation）皆有不同的詮釋，尤其美國保守派人士為抵制巴拿馬政府在美巴軍事基地談判的不妥協立場，以及外力涉入可能威脅巴拿馬運河的安全，^⑰已在近期對中立條約的版本、巴方簽約法定代表的身分、巴方履行條約的能力提出了質疑。

註⑮ 巴拿馬運河條約第四條第一項英文原文為 The United States of America and the Republic of Panama commit themselves to protect and defend the Panama Canal. Each Party shall act, in accordance with its constitutional processes, to meet the danger resulting from an armed attack or other actions which threaten the security of the Panama Canal or of ships transiting it. 第二項英文原文為 For the duration of this Treaty, the United States of America shall have primary responsibility to protect and defend the Canal. The rights of the United States of America to station, train, and move military forces within the Republic of Panama are described in the Agreement in Implementation of this Article, signed this date. The use of areas and installations and the legal status of the armed forces of the United States of America in the Republic of Panama shall be governed by the aforesaid Agreement. 攸關運河之保護和防衛的條約第四條和確保巴拿馬內政不受美國干預的條約第五條全文，請參閱 *Appendix: B: Texts of the Panama Canal Treaties with United States Senate Modifications — Panama, loc. cit.*, pp. 5~6.

註⑯ The 1977 Treaties and Associated Agreement, *op. cit.*, pp. 1~2. 有關美國與巴拿馬在七〇年代中期達成運河歸還協議之背景和過程，並請參閱 John H. Coatsworth, *Central America and the United States: The Clients and the Colossus* (New York: Twayne Publishers, 1994), pp. 131~137. 有關巴拿馬運河歸還協議在八〇年代對巴拿馬政府與政治產生的衝擊，並請參閱 Steve C. Ropp, *op. cit.*, pp. 113~115.

註⑰ 雖然在中立條約附件中之「條件」(conditions)明列美巴雙方基於運河中立之考量，可在雙方同意的情況下商談美國駐軍或基地協議的內容，提供了美國與巴拿馬就相關議題協商的基礎。然而美國與巴拿馬兩國元首於一九九五年九月六日協商過後，並未就基地談判進一步交涉。不過美國對基地談判會產生有利於美國的結果，卻認為是理所當然。不過巴方卻相反，巴拿馬官員在一九九六年十一月中旬，表示軍事基地的議題不在時間表內，而當時巴拿馬實際上已決定將運河兩端港口租予香港和記黃埔集團，也決定了運河國際會議與會元首的邀請名單。美國保守派人士在發覺美巴兩國政府各說各話之後，遂在運河交還時間逼近的情況下，走上要求廢止巴拿馬運河條約的道路。

一、對中立條約版本的質疑

美國參議院作成決議對中立條約本文做了修正 (amendment)，並附加條件 (condition)，提出保留 (reservation) 與諒解 (understanding)。^①參議院把條約「修正」為，美國為確保運河通暢所採取的行動，不應被詮釋為具有干預巴拿馬共和國內部事務的權利，美國對運河區所採取的行動均為確保運河維持開放、安全、可通行，而非干涉巴拿馬的主權完整或政治獨立。^②參議院提出的「條件」認為，無論中立條約第五條或其他條款的限制，只要運河關閉或運作受到干涉，美國和巴拿馬將在各自視為必要的情況下，依據其國內憲法程序，獨立擁有採取進一步行動的權利；其中包括在巴拿馬共和國境內使用武力，以重新開啓運河並使其恢復運作。^③在「保留」部分亦要求，除非有額外的盈餘，美巴雙方應將各自於負責運河之運作和維持期間的運河收益，用於運河的安全、效率和維護。除此之外，參議院並於「諒解」中，要求總統把參議院對修正、條件、保留、諒解所作成的決議案，一併列入與巴拿馬共和國換文的批准文書當中。^④

巴拿馬軍事強人陶立賀 (Omar Torrijos Herrera) ^⑤在雙方簽訂條約時即表明對中立條約的不滿，陶立賀於美國參議院在中立條約本文之後所附加的修正、條件、保留、諒解之後，提出了三段相反的保留，附加在巴方認可的條約本文之後。第一段巴方確認遵照國際公法簽訂的條約將依據聯合國憲章第一條第二項和第四項，以及美洲

註① 中立條約正文之後的修正、條件、保留、諒解，全文請參閱 Appendix: B: Texts of the Panama Canal Treaties with United States Senate Modifications — Panama, pp. 25~28. 相關爭議，並請參閱 "Relations with the United States: The Panama Canal," pp. 1~3, <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+pa0110\)>](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+pa0110)>).

註② 此一部份原文為：This does not mean, nor shall it be interpreted as, a right of intervention of the United States in the internal affairs of Panama. Any United States action will be directed at insuring that the Canal will remain open, secure, and accessible, and it shall never be directed against the territorial integrity or political independence of Panama. Appendix: B: Texts of the Panama Canal Treaties with United States Senate Modifications — Panama, p. 25.

註③ 此一部份原文為：Notwithstanding the provisions of Article V or any other provision of the Treaty, if the Canal is closed, or its operations are interfered with, the United States of America and the Republic of Panama shall each independently have the right to take such steps as each deems necessary, in accordance with its constitutional processes, including the use of military force in the Republic of Panama, to reopen the Canal or restore the operations of the Canal, as the case may be. Ibid., p. 26.

註④ 此一部份原文為：The President shall include all amendments, conditions, reservations, and understandings incorporated by the Senate in this resolution of ratification in the instrument of ratification to be exchanged with the Government of the Republic of Panama. Ibid., p. 28.

註⑤ 有關巴拿馬軍事強人陶利賀在政變中崛起，以及獲得民意基礎，乃至於掌控國防軍成為軍事強人的本質和目標，請參閱 Steve C. Ropp, *op. cit.*, pp. 35~54. 有關美國與巴拿馬協商巴拿馬運河歸還協議時期，巴拿馬軍事強人陶利賀如何掌控國內政局和美國周旋的過程，請參閱 Walter LaFeber, *op. cit.*, pp. 195~202.

國家組織憲章第十八條和第二十條的原則履行條約，^⑥其中隱含民族自決和主權獨立應受尊重的意義。第二段表明，重開運河或恢復正常運作等措施的完成，必須符合相互尊重和合作的原則，也就是巴方保留權利決定是否合作重開運河，此與美方保留述及可視必要情況各自採取進一步行動的說法不同；第三段表明將以武力拒絕美國在沒有巴拿馬合作的情況下所採取的軍事行動，並視其為干涉巴拿馬內政與外交事務。至此巴方的反保留實際上已完全否定了美方單獨重新開放運河的權利，而美方的干預也必須擁有巴方的合作。^⑦

由於美國保守派人士認為美巴雙方在中立條約正文之後的保留和反保留，已使條約的內容產生實質改變，而且巴方的反保留又沒有送回美國參議院批准，當然巴方反保留條款未成為美方批准文書的一部分。而依據美國憲法第二條的規定，^⑧條約實質的改變需要參議院三分之二通過才有效。因此美國保守派人士認為，在美巴皆不同意對方保留條款的情況下，雙方已違反一九六九年維也納條約法公約（Vienna Conven-

註⑥ 聯合國憲章第一條第二項和第四項全文請參閱 Purpose and Principles, Charter of the United Nations: Chapter I, p. 1, <<http://www.un.org/aboutun/charter/chapter.htm>>. 美洲國家組織憲章第十八條和第二十條全文，請參閱 Fundamental Rights and Duties of States, Charter of the OAS—Chapter IV, pp. 1~2, <<http://www.oas.org/EN/PINFO/CHARTER96/char496e.htm>>.

註⑦ 陶立賀附加在中立條約之後的三段反對的保留，第一段英文原文為：The Republic of Panama agrees to the exchange of the instruments of ratification of the aforementioned Neutrality Treaty on the understanding that there are positive rules of public international law contained in multilateral treaties to which both the Republic of Panama and the United States of America are Parties and which, consequently, both States are bound to implement in good faith, such as Article 1, paragraph 2, paragraph 4 of the Charter of the United Nations, and Articles 18 and 20 of the Charter of the Organization of American States. 第二段英文原文為：It is also the understanding of the Republic of Panama that the actions which either Party may take in exercise of its rights and the fulfillment of its duties in accordance with the aforesaid Neutrality Treaty, including measures to reopen the Canal or to restore its normal operation, if it should be interrupted or obstructed, will be effected in a manner consistent with the principles of mutual respect and cooperation on which the new relationship established by the Treaty is based. 第三段英文原文為：The Republic of Panama declares that its political independence, territorial integrity, and self-determination are guaranteed by the unshakable will of the Panamanian people. Therefore, the Republic of Panama will reject, in unity and with decisiveness and firmness, any attempt by any country to intervene in its internal or external affairs. Brandon Anderson, "The Unconstitutional Panama Canal Treaties of 1977," pp. 3~4, <<http://cc.cumber.edu/acad/original/brandonanderson98.htm>>.

註⑧ 美國憲法第二條第二項第二款原文為：He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments. 引自 The United States Constitution, p. 8, <<http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html>>.

tion on the Law of Treaties) 第二十條第二項的精神，^⑨也就是雙邊條約保留未獲雙方同意，雙方簽訂條約因保留條款而出現條約內容不同的時候，條約應為無效。為求慎重起見，美國應正式宣布條約無效，從而保有美國對運河的防衛、運作和所有權。^⑩

二、巴方代表的合法性問題

媒體報導和記黃埔集團與中共人民解放軍有密切的關係，因此和記黃埔集團介入運河兩端港口的經營，遂造成美國部分軍方人士對國家戰略安全的疑慮。基於美國和巴拿馬簽訂的歸還運河協定中，並未規範巴拿馬的防禦武力，因此在外力掌控或關閉巴拿馬運河時，一旦戰爭爆發，美國勢必被迫強行取回巴拿馬運河的通行權。由於陶立賀在中立條約的反保留等於否定美方單獨重新開放運河的權利，為了保持美國在運河的戰略安全，美國保守派人士遂以陶立賀簽約時不具有法定代表^⑪身分為由，認為條約無效，^⑫從而否定陶立賀的反保留條文，並使美國有緩衝的時間，重新考慮是否歸還運河。

依據巴拿馬的憲法，條約應由總統簽署，^⑬而陶立賀當時並非巴國總統。陶立賀

註⑨ 維也納條約法公約第二十條第二項原文為：When it appears from the limited number of the negotiating States and the object and purpose of a treaty that the application of the treaty in its entirety between all the parties is an essential condition of the consent of each one to be bound by the treaty, a reservation requires acceptance by all the parties. 維也納條約法公約對保留的形成、接受、反對和撤銷等規定詳列於第十九條至第二十三條，請參閱 Vienna Convention on the Law of Treaties, signed at Vienna 23 May 1969, pp. 7~9, <<http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/texts/BH538.txt>>.

註⑩ Brandon Anderson, *op. cit.*, pp. 4~6. 雖然雙邊條約在理論上不應有保留存在，不過在實踐上亦有例外，有時候簽約後的保留只是當事國片面的聲明。因此美國保守派人士對雙邊保留的詮釋，目的應在強化自身主張的合理性。有關雙邊條約之保留，請參閱丘宏達，*前揭書*，頁195~196。

註⑪ 由於運河條約之批准在美國和巴拿馬皆經過國會的通過，有問題的不是條約本文，而是文後的保留。至於簽約者若非一般之全權代表，維也納條約法公約第七條第二項之定義如下：In virtue of their functions and without having to produce full powers, the following are considered as representing their State: (a) Heads of State, Heads of Government and Ministers for Foreign Affairs, for the purpose of performing all acts relating to the conclusion of a treaty; (b) heads of diplomatic missions, for the purpose of adopting the text of a treaty between the accrediting State and the State to Which they are accredited; (c) representatives accredited by States to an international conference or to an international organization or one of its organs, for the purpose of adopting the text of a treaty in that conference, organization. *Vienna Convention on the Law of Treaties*, signed at Vienna May 23, 1969, *op. cit.*, p. 4.

註⑫ Admiral Thomas Moorer, USN (Ret.), The introduction to the book by Capt. G. Russell Evans, USCG(Ret), *Death Knell of the Panama Canal*, pp. 1~3, <<http://www.nationalsecuritycenter.org/9905-pg2/page10.html>>.

註⑬ 有關巴拿馬總統領導對外關係、制訂條約的權利，明文記載於巴拿馬憲法第一七九條第九項，總統和相關部會首長參與的職掌權限中，其原文為 *Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios públicos, los cuales serán sometidos a la consideración del órgano legislativo y acreditar y recibir agente diplomáticos y consulares*. 而國會可在行政機關批准國際條約或協定前，予以同意或不同意，則明文規定於巴拿馬憲法第一五三條第三項原文如下：*Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los convenios internacionales que celebre el Organó Ejecutivo*. 巴拿馬憲法第一七九條和第五三條全文請參閱 *Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994*, pp. 31~32, pp. 25~26, <<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/constitutions/panama1994.html>>.

與卡特簽署巴拿馬運河條約期間，巴拿馬雖由他實際領導，不過當時名義上的總統卻為拉卡斯（Demetrio Basilio Lakas Bahas, 1969~1978）。陶立賀在一九六八至一九七二年的頭銜分別為軍政領導人（Junta leader），一九七二年至一九七八年為總理（Prime Minister），一九七八年至一九八一年則為國防軍（National Guard）的指揮官。^④從他在一九六八年發動政變到一九八一年墜機身亡為止，從未就任巴拿馬共和國的總統，因此質疑陶立賀簽約時的法定代表身分，已經成為保守派人士在美國交還運河前，要求廢止運河條約的主要理由之一。

美國保守派人士除了認為不應在忽略戰略安全的情況下交還運河之外，並認為主導運河條約談判的巴拿馬領袖本身背景不單純，亦使問題更加複雜。因此他們除了質疑陶立賀簽訂運河條約的身分外，並擔憂陶立賀與美國相左的意識形態會對美國安全造成傷害。美國保守派人士指出：^⑤（一）陶立賀的兄弟曾在莫斯科受訓，而其妻妹亦嫁給巴拿馬共產黨紅色中國聯隊（Panama's Red Chinese Wing of the Communist Party）的領導人索樂（Riquarte Soler）；（二）陶立賀指定參與運河條約談判的負責人耶士可跋（Romulo Escobar Betancourt），為一眾所周知的左派份子，並和古巴的卡斯楚過從甚密；（三）陶立賀本人是古巴卡斯楚和利比亞格達費的座上客，對當時中共領導人亦相當推崇；（四）陶立賀不只提供古巴軍隊並提供巴拿馬為攻擊哥斯大黎加、薩爾瓦多和尼加拉瓜的恐怖活動基地，此外，他也是桑定革命（Sandinista Revolution）的支持者。而這些事實顯示出陶立賀不但在條約立場上與美國相反，在意識形態上也與美國不同。

三、巴方履行條約的能力問題

基本上中立條約保證在平等的原則下，運河開放給各國船隻和平穿越，也賦予美國船艦在戰時快速通過的權利，^⑥中立條約也被解釋為，美國在必要時可以軍事手段

註④ 有關巴拿馬在第二次世界大戰之後的總統全名及其任期，請參閱“Political Leaders: Panama,” <<http://personales.jet.es/ziaorarr/Panama.htm>>.

註⑤ William f. Jasper, “The Panama Canal Giveaway,” *The New American*, Vol. 15, No. 13 (June 21, 1999), pp. 8~9, <<http://www.thenewamerican.com/tna/1999/06-21-99/vol15no13-panama.htm>>.

註⑥ 相關內容在中立條約的第一條和第二條有明文記載，第一條原文為 The Republic of Panama declares that the Canal, as an international transit waterway, shall be permanently neutral in accordance with the regime established in this Treaty. The same regime of neutrality shall apply to any other international waterway that may be built either partially or wholly in the territory of the Republic of Panama. 第二條原文主要部分為 The Republic of Panama declares that the neutrality of the Canal in order that both in time of peace and in time of war it shall remain secure and open to peaceful transit by the vessels of all nations on term of entire equality, so that there will be no discrimination against any nation, or its citizens or subjects, concerning the conditions or changes of transit, or for any other reason, and so that the Canal, and therefore the Isthmus of Panama, shall not be the target of reprisals in any armed conflict between other nations of the world. ——請參閱“Treaty Concerning the Permanent Neutrality and Operation of the Panama Canal,” in *Appendix B: Texts of the Panama Canal Treaties with United States Senate Modifications*—Panama, pp. 21~22.

強行介入以保持運河的開放，而這也是一九八九年美國出兵巴拿馬的理由。^⑧實際上，巴拿馬也企盼保持運河的開放，因為唯有如此才符合巴拿馬的利益。然而巴拿馬在美軍撤出之後，本身亦因早已沒有軍隊而將面臨能否有效防守運河的難題，更無餘力防堵由哥倫比亞經由巴拿馬運送至北美洲或其他國家的毒品。^⑨在美巴延續駐軍和基地談判失敗之後，美國保守派人士認為，巴拿馬運河區未來將成為強權覬覦的軍事真空地帶。因此巴拿馬是否擁有實力維持運河的通暢，受到美國保守派人士的強烈質疑。

保守派人士對運河問題之關注，除了戰略安全之外，經貿利益亦為重要因素。依據美國軍事專家估計，巴拿馬運河交還後，美國所遺留的基地和配備價值將近三百二十億美元，因此他們擔心在巴拿馬現有的科技、管理水準不足的情況下，將會快速的折損。^⑩不過在令人憂慮的狀況尚未發生之前，巴拿馬不但未做好準備工作，卻急於將接收自美軍的部分軍事用地規畫為工業區和生態保護區。在外商投資巴拿馬的熱度高漲的情況下，已傳出運河兩端港口對外招標作業不公的弊端，尤其得標者竟是被認為與中共人民解放軍關係密切的和記黃埔集團。由於美國在大西洋和太平洋之間的聯繫，有百分之九十五的後勤補給經由水路運送，在美國仍然對巴拿馬運河有戰略依賴的情況下，戰艦和補給品經過巴拿馬運河，可節省約一萬三千浬的路程和幾個禮拜的航程。部分軍事專家並認為一旦情勢發生變遷，尤其在運河的通暢受到敵對勢力入侵時，美國應重新考慮是否歸還運河。美國保守派人士據此認為，倘若美巴在運河合作營運的模式已經生變，而巴拿馬政府又無法保證運河的安全，依據國際公法「情勢變遷」的原則，^⑪亦可停止運河條約的效力。

美國一份題為「保衛我們的巴拿馬運河」(Save Our Panama Canal)的網路連

註⑧ 美國總統布希在一九八九年十二月下令出兵巴拿馬以保護美國公民，保衛巴拿馬民主，保障巴拿馬運河條約的完整，以及對抗販毒，進而逮捕巴拿馬軍事強人諾瑞加並判其四十年牢獄的軍事行動 (Operation Just Cause)，在當時曾引起拉美各國的側目。有關本次軍事行動之前因後果，請參閱 "Operation Just Cause," pp. 1~3, <http://www.fas.org/man/dod-101/ops/just_cause.htm>.

註⑨ "Panama, the Canal, and U.S. Interests," Testimony of Mark Falcoff, Resident Scholar American Enterprise Institute before the Committee on Foreign Relations United States Senate, June 16, 1998, pp. 6~8, <<http://www.aei.org/ct/ctfalcoll.htm>>.

註⑩ Admiral Thomas Moorer, *op. cit.*, p. 1.

註⑪ 基本上保守派人士認為情況之基本改變 (fundamental change of circumstances)，在維也納條約法公約第六十二條第一項有如下的解釋：A fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of a treaty, and which was not foreseen by the parties, may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty unless: (a) the existence of those circumstances constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty; and (b) the effect of the change is radically to transform the extent of obligations still to be performed under the treaty. Vienna Convention on the Law of Treaties, signed at Vienna May 23, 1969, p. 21.

署表格，在由參議院多數黨領袖羅特（Trent Lott）^④領銜的聲明中表示，一九九九年一月巴拿馬國會通過的五號法令（Panama Law Number 5）和一九七七年的巴拿馬運河協議有所抵觸，^⑤因為在一九七七年的中立條約中確認運河開放、中立並提供緊急情況時美國戰艦和輔助艦艇快速通過運河的權利，不過由最近的發展已可看出巴拿馬可能無法履行這項承諾。依據一九九七年一月十六日制訂的巴拿馬五號法令，巴國將運河兩旁的港口交給香港和記黃埔集團營運五十年，而此項營運權可再轉與第三者如中共或古巴的官方組織。因此保守派人士懷疑是否有巴拿馬官員接受賄賂，促成合約，或者藉此走私運毒，致使哥倫比亞販毒組織在運河區大肆活動。^⑥在各項質疑巴拿馬履行條約能力的疑問中，和記黃埔集團介入巴拿馬運河營運，尤其成為矚目的焦點。依據美國保守派人士的說法，巴拿馬政府給予和記黃埔集團的權利，已逾越商業利益的考量，以該集團與中共人民解放軍的密切關係，將使中共在巴拿馬運河區有可趁之機，此舉並將在緊急情況時，有礙巴拿馬保障美國戰艦和輔助艦艇快速通過運河的能力。

肆、美國朝野對運河歸還立場之歧異 ——「中國威脅論」之效應

雖然美國保守派人士對運河移轉的疑慮在美國政府正式歸還巴拿馬運河前，才引起各方的廣泛注意。但事實上，遠在「中國威脅論」出現後，美國有心人士即已對中共在巴拿馬的活動提高警覺。因此巴拿馬於一九九七年九月召開運河國際會議（the Universal Congress of the Panama Canal）後，美國即有人要求政府就運河與美國的安全利益採取進一步的行動。然而在一九九八年九月二日由大西洋理事會（The Atlantic Council）召開有關巴拿馬運河移轉問題的論壇中，國務院主管巴拿馬事務的官員賓森（James Benson）仍然對美國在巴拿馬的影響力表示樂觀。他認為相關條約仍使美國有義務保持運河中立，而巴拿馬位於南北美洲的重要地理位置，正好就是販毒必經之路，相信巴拿馬將來必將扮演反毒的重要角色，而美國亦將就此和巴拿馬展開密切的合作。^⑦然而同年十二月二日國務院發言人魯賓（James Rubin）卻承認美國已無法和

註④ 羅特一九九八年八月初即寫信給國防部長柯恩（Williams Cohen），對中共在巴拿馬勢力之擴張表示關切，稍後並要求參議院軍事委員會（the Senate Armed Services Committee）舉行聽證會，相關內容請參閱Rowan Scarborough, China Company Grab Power over Panama Canal, *The Washington Times*, August 12, 1999, pp. 1~4, <<http://www.conservativensa.org/panama-washtimes.htm>>. Senator Lott Call for Hearings on Chinese Penetration of the Panama Canal Zone, pp. 1~4, <<http://216.46.238.34/articles/?a=1999/929/53222204>>.

註⑤ Save Our Panama Canal: Panama Law#5 vs. the U.S.-Panama Treaties of 1977, pp. 1~2, <<http://www.nationalsecuritycenter.org/990929/page2.html>>.

註⑥ Save Our Panama Canal: Statement of Support for U.S. Senator Trent Lott, pp. 1~2, <<http://www.nationalsecuritycenter.org/990929/index.html>>.

註⑦ Eric Green USIA Staff Writer, "Panama Called Important to U.S. Even after Canal Transfer," 19980903, pp. 1~2, <http://pdq2.usia.gov/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=YIWAJSBHSKBM&CQ_QUERY_HANDLE=124216&CQ_CUR_DOCUMENT=1&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1>.

巴拿馬就相關問題達成協議，也就是無法在交還運河後於巴拿馬霍華德空軍基地建立多國反毒中心（Multinational Counter-Narcotics Center）。^⑤就在柯林頓政府（Clinton administration）與巴雅達雷斯政府（gobierno Balladares）就基地談判相持不下之時，美國保守派人士遂陸續發表對運河歸還的不同意見。此時香港和記黃埔集團插手運河兩旁的港口營運事務，適時挑起美國保守派人士的危機意識，同時激化了美國朝野因基地談判失利引發出來的巴拿馬運河歸還問題。

一、對外力涉入運河的不同詮釋

美國保守派人士堅信巴拿馬政府近年來和香港和記黃埔集團所簽訂的港口營運合約，將會影響運河的作業。此不但無法保證美國戰艦在緊急情況下快速通過運河，也無法保證運河的永久中立。巴拿馬與黃埔集團簽約已經違反中立條約的精神，^⑥尤其是一九九七年一月十六日巴拿馬的第五號法令所賦與和記黃埔集團的權利。^⑦而在各項不為美國保守派人士所認可的權利之中，又以下列四項最為顯著：^⑧（一）和黃集團被賦予在運河兩端港口營運的權利，將影響美國艦艇快速通過運河的權利。（二）和黃集團被賦予使用海軍基地和空軍基地的權利，將使未來使用者可以利用相關設施，影響美國的安全。（三）和黃集團被賦予享有使用自備引水員的權利，亦可能有礙運河的中立。（四）和黃集團可將相關權力轉移給第三者，諸如古巴、中共、北韓等對美國不友善的國家，將造成美國腹背受敵的隱憂。

註⑤ Transcript: State Department Noon Briefing, December 2 (Nkorea, Pinochet, Italy, Iran, Panama, Arafat, Iraq, Cuba, Venezuela, China, NATO, the Aegean, Taiwan), pp. 13~14, <http://pdq2.usia.gov/scripts/cqcg.exe/@pdqtestl.env?CQ_SESSION_KEY=ROQGHPIKUOBM&CQ_QUERY_HANDLE=124082&CQ_CUR_DOCUMENT=1&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=2>.

註⑥ 有關情況詳述於中立條約之第五條和第六條，第五條原文為：After the termination of the Panama Canal Treaty, only the Republic of Panama shall operate the Canal and maintain military forces, defense sites and military installations within its national territory. 第六條第一項原文為：In recognition of the important contributions of the United States of America and of the Republic of Panama to the construction, operation, maintenance, and protection and defense of the Canal, vessels of war and auxiliary vessels of those nations shall, notwithstanding any other provisions of this Treaty, be entitled to transit the Canal irrespective of their internal operation, means of propulsion, origin, destination, armament or cargo carried. Such vessels of war and auxiliary vessels will be entitled to transit the Canal expeditiously. "Treaty Concerning the Permanent Neutrality and Operation of the Panama Canal" in *Appendix B: Texts of the Panama Canal Treaties with United States Senate Modifications-Panama*, loc. cit., pp. 23~24.

註⑦ "Will ambassador Ferro represent U.S. interests in Panama? Excerpts from Howard Phillips Issues and Strategy Bulletin of February 28, 1999" in Prompt Congressional Action Urgently Required to Preserve U.S. Naval Bases at Panamanian Isthmus, pp. 2~3, <<http://www.conservativeusa.org/panama.htm>>.

註⑧ 有關巴拿馬第五號法令之相關條文（2.1和2.11d、2.1和2.12a、2.10和2.12I、2.8），可先到以下網址再逐條搜尋。Panama Law Number 5, <<http://www.nationalsecuritycenter.org/990927/index.html>>.

曾任美國參謀首長聯席會議主席的海軍上將穆勒（Thomas H. Moorer）和其他關心巴拿馬運河移交議題的退休將領，皆認為中共的介入會影響到美國的國家安全，尤其柯林頓政府和緩的中國政策已危及美國的全球利益，對巴拿馬運河情勢的低估，使得香港和記黃埔集團得以順勢參與巴拿馬運河的營運。倘使美國政府對此一事件之發展未能補救，未來勢必要因此付出慘痛的代價。^④基於運河移轉日期的迫近，類似的呼籲在美國逐漸形成一股勢力。不過與此同時，政府部門對此一問題持不同看法，也陸續發布出來，形成朝野對問題詮釋角度不同的態勢。

最需要運河以符合戰略需要的軍方，對此即有不同的看法。美國南方軍區發言人柯諾裴（Byron Conover）於一九九九年一月上旬表示，巴拿馬在地區和地理上，並無攸關美國生死存亡的重要性。美國前南方軍區司令麥卡夫瑞（Barry McCaffrey）亦同意這個看法，不過他也認為，以巴拿馬重要的反毒和防止洗錢的地理位置而言，保持部分駐軍在巴拿馬確有其必要。實際上，美國南方軍區司令部已於一九九七年九月移至邁阿密。針對美國保守派人士對和記黃埔集團介入巴拿馬運河兩端之港口營運問題，麥卡夫瑞則認為，美國是該地區政治、經濟、和軍事的強權，而這種情勢將不會因為中共外圍組織的進駐而受到影響，因此不足以構成國家安全的威脅。^⑤

二、部分軍事專家擔憂中共的潛在威脅

研究巴拿馬運河問題的美國軍事專家依凡斯（Russell Evans），對美國上下忙於談論柯林頓總統性醜聞之時，中共的外圍組織竟然靜悄悄的參與巴拿馬運河的營運，尤其是掌握了運河兩端港口的事實，表示無法接受的態度。他認為一旦美國交還運河後，中共未來將有在運河區利用美國遺留的軍事設施操作潛艇、戰艦、轟炸機、洲際飛彈的可能性，而這一切專屬美國的運河附屬軍事功能，將在美國默不作聲的情況下交出，^⑥依凡斯的看法並獲得保守派人士的認同。

依據依凡斯對中共的描述，他認為中共是美國潛在最大的威脅者，它不但有全球最大的軍隊，而且很快就將成為全球第二大的經濟體，更何況中共的海空軍還在擴編之中。而柯林頓政府竟然允許中共的外圍組織在距離美國只有九百哩的巴拿馬運河取得港口經營權，以後中共更可能因此取得相關軍事設施，此舉已經是危害美國國家安全的作法。因為喪失這個控制溝通兩大洋的交通樞紐，並將其交給中共的外圍組織，將使美國艦隊和軍需無法自由通過巴拿馬運河，在沒有後勤補給的情況下，任何軍種的前線配置將無法發揮作用。而美國空軍就是依賴大量的油料補給，才能維持轟炸機、戰鬥機、運輸機和直昇機的正常運作，這些數以噸計的後勤補給只有仰賴船隻經由巴拿馬運河方能調節兩洋的需要。更何況美國也是一個海權國家，唯有維持自足的後勤補

註④ “Admiral Sound the Alarm,” *The New American*, Vol. 15, No. 7 (March 29, 1999), pp. 1~2, <http://www.thenewamerican.com/tna/1999/03-29-99/admiral_sound_alarm.htm>.

註⑤ Tom Carter, *op. cit.*, pp. 1~4.

註⑥ Captain G. Russell Evans, USCG (Ret.), The Introduction to the book by Richard A. Delgandio, *Peril in Panama*, pp. 12~13, <<http://www.nationalsecuritycenter.org/9905-pg2/html>>.

給，方能延伸軍力保家衛國。如果巴拿馬政府要提供美國這個便利，仍須依據憲法經由公民投票通過，^②只是屆時遠水將救不了近火，美國的戰略安全利益亦將因此受損。

也有意見認為中共不致立即使用美國遺留下來的軍事基地，不過如果中共在未來將具有威脅性的飛彈分批挾帶前往巴拿馬，然後裝設在美國原有的軍事基地，則其產生的核武勒索或者出其不意的攻擊，對美國的軍事威脅將有若一九六二年的古巴飛彈危機產生的效果。尤其中程飛彈已名列中共軍事清單，其射程足以涵蓋美國任何軍事設施和主要城市。^③類此論點已成美國保守派人士對民主黨政府施壓的重點，相關運籌活動也以此為訴求的中心。

三、柯林頓政府對各問題的立場

美國新任駐巴拿馬大使費洛（Simon X. Ferro）於一九九九年二月一日到任時表示，美國已再次確認在一九七七年條約中的承諾，並將於一九九九年年底將運河的掌控權移交給巴拿馬當局。^④前美國駐巴拿馬大使修斯（William J. Hughes）則於同年四月下旬表示，在中立條約下美國所應負起的重責大任仍然是一個無法規避的事實。運河移轉期間的重點工作，除了應該注意運河本身的問題之外，亦應注意跨國犯罪、經濟貿易和制度建立等問題。^⑤因此柯林頓政府雖然一再重申慎重執行巴拿馬運河條約的相關規定，不過以打擊販毒、走私、洗錢為前提的合作事項，仍有可能在未來以美巴雙方皆可以接受的方式進行。

一九九九年十月十九日在巴拿馬總統穆斯科索（Mireya Elisa Moscoso Rodríguez）於就任後首次與柯林頓的會面中，柯林頓重申將依照條約撤出運河駐軍，不過也表達了重新派駐小部分軍隊以打擊販毒的決心。針對參議院多數黨領袖羅特所提出的中共在巴拿馬運河勢力的擴張和威脅，美國政府接受巴拿馬政府的看法，認為和記黃埔集團不會對運河的安全產生威脅。^⑥同年十月二十二日於美國參議院軍事委員會（Armed Services Committee）的作證中，美國南方軍區司令魏勒賀姆（Charles Wilhelm）認

註② China to Control the Panama Canal, pp. 1~2, <<http://www.americasfuture.net/1998/apr98/98-0420a.html>>.

註③ “Save Our Panama Canal: Mission: Panama, Background: Panama,” p. 1, <<http://www.nationalsecuritycenter.org/mission/page4.html>>.

註④ U.S. says determined to comply with Panama Treaty, p. 1, <<http://www.rose-hulman.edu/~delacova/canal/comply.htm>>. 保守派人士曾提出質疑請費洛說明未果，相關問題請參閱 Captain G. Russell Evans, USCG(Ret.), Twenty Questions for the New U.S. Ambassador to Panama, pp. 1~2, <<http://www.nationalsecuritycenter.org/9905-pg2/page5.html>>; <<http://www.nationalsecuritycenter.org/9905-pg2/page6.html>>; <<http://www.nationalsecuritycenter.org/9905-pg2/page7.html>>.

註⑤ 詳情請參閱 The Honorable William J. Hughes, U.S. Ambassador to Panama, 1995~98, The Panama Canal Transition: The Final Haul, April 20, 1999, pp. 1~5, <<http://www.acus.org/Publications/bulletins/international/security/HughesBulletin.htm>>.

註⑥ 美巴雙方並同意將運河移轉之官方儀式提早於十二月中旬舉行，以免預定與會之各國領袖屆時將因千禧年的到來，無法如期參加原訂在十二月三十一日舉行的運河移轉儀式。Clinton, Panama's leader to hold Canal talks, CNN, October 19, 1999, pp. 1~2, <<http://www.rose-hulman.edu/~delacova/canal/talks.htm>>.

爲，千禧年前交還巴拿馬運河確實引起有關美國在巴拿馬安全利益和有效防衛運河的問題，不過他並不認爲有對運河產生立即威脅的外在因素，運河也並未成爲恐怖分子攻擊或外國政府想控制的目標。不過以運河的全球商業和軍事運輸的角度來看，運河原本就是傳統和非傳統武力的潛在目標。雖然他並不認爲中共會有干涉運河水道作業的傾向，但是他認爲中共在擴大拉美市場和取得天然資源後，會繼美國之後成爲拉美地區的另一個強權。^⑤顯然美國官方雖不同意保守派人士對中共在巴拿馬運河潛在威脅的擔憂，卻也注意到了中共政經實力在拉丁美洲的擴張已不容忽視。

負責西半球事務的美國助理國務卿庫帖瑞斯（Lino Gutierrez）於十月二十二日在參議院軍事委員會作證時亦表示，柯林頓政府對運河交還後可能產生的狀況作了檢視，結論稱巴拿馬運河的安全並沒有受到立即的威脅。不過美國政府仍將嚴肅面對巴拿馬運河的安全以及它對美國的商業重要性，同時也會提供國會對相關潛在威脅的資訊，並誓言幫助巴拿馬保持運河的完整性。^⑥美國行政部門對相關問題的態度至此已告底定，雖然保守派人士仍有後續動作，不過壓力已大不如前。

伍、結 語

巴拿馬運河的建造和歸還，攸關美國在二十世紀的戰略安全和經濟利益，因此外來潛在的威脅和外力的涉入，向來就是美國考量運河安全的重要前提。二十世紀前半美國主要對歐陸強權持有疑慮，冷戰期間美國則擔心巴拿馬的赤化，以及蘇聯涉入巴拿馬運河的安全問題。冷戰過後美國不放心把運河交還給巴拿馬，「中國威脅論」適時的出現，給一向反對歸還運河的美國保守派人士，添加了一些憂慮。尤其在他們發現和中共關係密切的香港和記黃埔集團竟然藉由商業談判進入巴拿馬運河，而與巴拿馬關係密切的美國卻無法達成基地談判和港口承租目標的時候，美國保守派人士遂開始懷疑巴拿馬政府的立場。

實際上，美國保守派人士本來就對民主黨總統卡特簽訂的巴拿馬運河總協定有所不滿。在民主黨總統柯林頓無法挽回美國在巴拿馬運河的戰略利益，甚至以反制毒品和洗錢的考量在巴拿馬維持駐軍，也都無法與巴國達成協議的情況下，保守派人士爲了維繫美國在巴拿馬運河區的利益和駐軍，因此在運河即將交還巴拿馬之前，遂針對條約效力等問題提出質疑，作爲抵制巴方在基地談判的不妥協立場。他們認爲：一、美國和巴拿馬對於運河中立條約各有保留的情況底下，卡特和陶立賀所簽訂的條約有二個不同版本；二、陶立賀在簽約時雖身爲軍事強人，不過當時巴拿馬卻還有名義上

註⑤ Southcom Chief Addresses Senate On Panama Canal Security, pp. 1~2, <<http://www.usia.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/geog/ar&f=99102202.lar&t=products/washfile/newsitem.shtml>>.

註⑥ Amb. Gutierrez Testimony on Security of Panama Canal, p. 1, <<http://www.usia.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/geog/ar&f=99102203.lar&t=products/washfile/newsitem.shtml>>.

的總統，因此陶立賀不具有簽約法定代表的效力；三、倘使巴拿馬沒有履行條約的能力，則美國可以不理會條約，而以武力重開運河。

此外，巴拿馬主政的革命民主黨，以往在冷戰時期即有意識形態左傾的趨勢。而運河在歸還巴拿馬之後，是否有可能成為中共在拉丁美洲擴展勢力的橋頭堡，甚至演化為古巴飛彈危機的再版，亦成為美國保守派人士的隱憂。由於當年和巴拿馬軍事強人陶利賀達成運河歸還協議的美國總統卡特，在競選連任時曾因此遭受對手攻擊，並成為連任失敗的原因之一，因此美國保守派人士在運河歸還前夕和美國總統大選將屆之際，不無具有舊案重提藉此炒熱大選議題之嫌。然而外力涉入巴拿馬運河向來就是美國對外來潛在威脅的疑慮，只是假想敵由冷戰期間的蘇聯，轉換成後冷戰時期的中共而已。因此美國保守派人士對外來潛在威脅的疑慮，遂激發了美國朝野對運河移轉與外力涉入的爭議。

由於保守派人士對巴拿馬政府不滿，乃因美巴基地談判失敗所挑起，加上「中國威脅論」推波助瀾，因此巴拿馬出租運河兩端港口予香港和記黃埔集團營運的消息曝光後，遂使美國保守派人士展開阻止運河移交的行動。就此巴拿馬運河委員會副首長柯尼立森（Joseph Cornelison）於一九九九年十月六日辯稱，保守派人士於十月五日提出二十五萬人的連署予美國國會，以及對於中共潛在威脅的憂慮，乃植基於對事實之誤解。因為和記黃埔集團承租的港口雖位於運河兩端，然而卻不是運河的入口。況且和記黃埔集團已於八月否認其集團總裁與中共人民解放軍有任何聯繫。^⑨此外美國邁阿密前鋒報（*The Miami Herald*）稍早在檢視和記黃埔集團與巴拿馬的合約後也表示，合約中並未授權該公司擁有任命領水員或決定什麼樣的船隻可以通過運河的權利，^⑩所以柯尼立森認為保守派人士的疑慮純屬多餘。曾參與七〇年代美巴運河談判的前美國國務卿季辛吉（Henry Kissinger）亦就此表示，「在國內的辯論中，我們無須虛構具想像的危險之影響力正在威脅運河的安全。」^⑪

不過就在美巴雙邊關係因為基地談判失敗而陷入低潮的時候，因為保守派人士基於對外來潛在威脅之疑慮所造成的一連串變數，反而使基地談判獲得改善的機會。也就是美國保守派人士在巴拿馬運河移轉前夕的強硬主張，適時成為美國與巴拿馬兩國政府領導人見面協商的催化劑。^⑫柯林頓和莫斯科索在一九九九年十月於華盛頓的會面，延續了一九九五年九月柯林頓和巴雅達雷斯在同一地點就基地談判所達成的共識。

註⑨ Panama rejects fears of Chinese-dominated Canal, CNN October 6, 1999, pp. 1~2, <<http://www.rose-hulman.edu/~delacova/canal/fears.htm>>.

註⑩ Glenn Carvin, "Canal deal gives strategic edge to China, critics charge," *The Miami Herald*, August 25, 1999, p. 2, <<http://www.rose-hulman.edu/~delacova/canal/china.htm>>.

註⑪ 季辛吉的說法原文為：In the domestic debate, we should not invent imaginary dangers of influence threatening the security of the canal. 引自 Panama: Canal will remain under its control after turnover, CNN, October 16, 1999, p. 2, <<http://www.rose-hulman.edu/~delacova/turnover.htm>>.

註⑫ 美國政府不但可以藉此向巴拿馬新政府示好，亦可藉此表達美國朝野對運河歸還後區域戰略安全的嚴重關注。巴拿馬政府亦因此次爭議而確認美國政府有歸還運河的誠意，並藉由保證運河安全和美國重修舊好，以換取美國對新政府的支持和援助。

柯林頓與穆斯科索的會面不但表達了雙方的善意，也澄清了雙方的疑點，會後美巴兩國政府並就和記黃埔集團的背景與各界對其參與運河營運的疑慮，一一提出說明。美國保守派人士對此事件的疑慮，因此獲得澄清，而企圖阻止美國政府在一九九九年十二月三十一日中午歸還巴拿馬運河的行動，至此亦難以為繼。

*

*

*

（收件：89年3月8日，修正：89年4月17日，再修正：89年5月8日，接受：89年5月10日）



The Return of the Panama Canal: Implications for the US Interest

Ren-rang Chyou

Abstract

As the construction and the later return of the Panama Canal has been important to American strategic and economic interests in the twentieth century, the possible threat and involvement of foreign powers in the area has been always a great concern for the Americans. In the first half of the twentieth century the threat came from the Europeans; during the Cold War Era, the possible communization of Panama and the Russian influence was the major worry. While the U.S. was reluctant to return the Panama Canal after the Cold War, the appearance of the "China Threat" gave additional justification for the conservatives who had always been against the return of Panama Canal. Given that the Hutchison Shampo Company which maintains close relationship with PRC has secured a spot in the Panama Canal through commercial negotiation while the U.S. failed in the negotiation to maintain a military base and commercial port in the canal, these conservatives began to question the position of the Panamanian government. Their points are as follows: (1) In view of the respective reservations of the U.S. and Panama to the Panama Canal Treaties of 1977, there were two editions of the treaties signed by Jimmy Carter and Omar Torrijos. (2) Although Torrijos was the military strong man when the treaty was signed, there was another legal president in Panama at this time. Therefore, Torrijos could not represent Panama in signing the treaty. (3) If Panama is unable to fulfill obligations derived from the treaty, then the U.S. has the due right to reject the treaty and reopen the Panama Canal by force.

Keywords: intervention of foreign powers; Panama Canal; Neutrality Treaty; American Conservatives; China threat

