

美國與東北亞安全

蔡維屏

從一九四九到一九五四年之間，美國曾與歐洲和亞太地區的許多非共國家，簽訂了一系列的共同防禦條約，藉以對抗共產侵略。此等安全措施，連同對各盟國的軍經援助，構成了美國戰後的所謂「圍堵政策」。

其後，蘇俄在發展核子武器方面的突飛猛晉，引起了軍力平衡倒向蘇俄一邊的疑懼，也引起了美蘇兩強可能由軍備競賽而擴展為核子戰爭的憂慮。因此圍堵政策備受批評。

此外，越南戰爭曾使美國人民對其本國外交政策的態度，發生了重大的改變。越戰曠日持久，不但產生悲劇性的結局，而且使美國難堪，乃致引起了美國人民關於海外承諾的歧見。

因此，美國政府便逐漸將其圍堵政策改變為「以談判代替對抗」、「與蘇俄和平共存」以及「與中共進行和解」。美國的自由份子更提倡所謂「實用主義」，主張美國對外干預，應選擇地區，而且為了擴大俄毛分裂的幻想，力主美匪關係「正常化」。他們的理由是：自從五〇年代以來，世界局勢已經有了重大的改變，美國必須面對現實，修改其全球戰略。

然而，上述各項安全措施的貢獻，仍不應予以低估。這些措施曾經成功地遏阻了共產勢力在西歐及東北亞地區的擴張；其中唯一沒有達成目標的，是在一九五四年成立而於一九七七年解體的東南亞公約組織，因為此一組織始終沒有得到各會員國的全力支持。

一九五四年中美條約與東亞安全

美國與中華民國間的共同防禦條約是在一九五四年簽訂的。此一條約以及美國與日本和大韓民國所簽訂的類似條約，在過去二十多年中，成功地維護了東北亞及西太平洋的安定和平。

在越戰期間，中、日、韓三國對美國的作戰，曾經給予各種形式的支持。當一九五八年中共企圖以猛烈的砲火攫取金門時，美國的戰艦對於接濟此一被困島嶼的補給船隻，曾予護航，並對中華民國提供僅次於軍事行動的其他支持。

日本產經新聞社的井上茂信先生曾在其向第五屆中日「中國大陸問題」研討會提出的一篇論文中，形容上述三個共同防禦條約

，有如支撐東亞繁榮與和平的寶鼎；三足之中，缺一則鼎傾^①。

日本的一個「關心東亞和平與繁榮公民委員會」在其最近致卡特總統的一封公開信中說：學術界認為「日本、大韓民國與中華民國的成功的事蹟，說明了東亞在美國領導下，比世界上其他地區更能在自由世界造成和平與繁榮。倘因現狀的劇變而危害此種情勢，則必然是一個悲劇性的錯誤」。這封信是由一百位日本的學者和專欄作家聯署的。

當美國前參議員即現任駐日大使的曼斯斐德於一九七六年訪問東京時，日本的前外相宮澤喜一也曾向他表達同樣的意思。

在太平洋地區，美國更曾與菲律賓及澳大利亞和紐西蘭簽訂共同防衛條約。上述的五種條約都是在一九五一至一九五四年之間締結的，而且載有大致相同的條款。

如果說美國廢除這些條約中的任何一種，將會使美國的國際信譽遭受打擊，可能有點誇張；但如說此種條約之廢除，將會使與美國訂有同樣條約的各國，受到嚴重的震撼，則絕非言過其實。

中共一向堅持其與美國「關係正常化」的代價為：斷絕與中華民國的外交關係，自台灣撤退所有美軍員兵以及廢除共同防衛條約。

該約第十條規定：「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以後，予以終止」。但此項先行通知的規定并未改變締約雙方以該約係屬永久性質的意向。當該約簽訂時，締約雙方不可能認為任何一方會隨時任意廢除此種同盟關係。假如這是他們的意向，則此一條約便應該置於逐年有效的基礎之上，并規定：除非在一定時間內先行通知，則該約效期將自動展延。

上項推理之意旨，并不是要否定「締約任何一方可憑一年之通知以廢除一項條約」的規定之效力，而是要表示：締約之一方於引用此項規定時，應對其行動，提出有力的理由。

一般說來，如果條約之廢除并非出於雙方之協議，則廢約之理由不外乎：(一)實質違約行為——締約一方之實質違背條約或不履行義務，締約之另一方即得以此種違約行為為理由而主張廢約^②；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^③。

關於此點，吾人應予強調者，即中美共同防禦條約係於一九五四年十二月二日在華盛頓正式簽署，此一日期則係在中華民國宣佈台北為其臨時首都的四年零三百六十天之後。自從該約於一九五五年三月三日在台北交換批准書以來，迄今已超過二十二年。在此期間，中華民國的國內情勢，除了各方面的進步之外，并無任何改變。

註① 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② 「日內瓦條約法公約」第六十條第一節（一九六九年五月二十三日）。

註③ 同公約第六十二條。

該約規定：「締約國將：維持并發展其個別及集體之能力，以抵抗武裝攻擊及共產顛覆活動：」；又規定「締約國承允加強其自由制度，彼此合作，以發展其經濟進步與社會福利：」④。自從該約締結以來，中華民國即一直在忠實地履行各項條約義務：發展國家經濟，增進人民福利，以及加強三軍戰備與防衛能力。所有這些努力，亦與尼克森及福特總統敦促美國的亞太盟邦自立自助以共同盡力維護本區和平之要求，完全符合。總而言之，中華民國，身為美國之盟邦，實已盡其應盡之各種責任。

撤銷承認——一個廢約的障眼手法

許多倡導早日「正常化」的人，建議美國採用所謂「日本模式」，俾能對中共政權給予完全外交承認，并同時自動撤銷對中華民國的承認。

此一行動將在現代外交史上，創一惡例！

大多數的國際法學者都認為：「重要之點是，『承認』一詞之使用，無法逃避法學家們探索有關政府之意向，且將其併列於所有有關事實與法律規範之中」⑤。假如美國僅憑對中華民國「撤銷承認」而終止其防衛條約，則此一案例定會成為探究之對象。

由於此一案例構成廢除條約的一種新方式，故將為各種國際法著作予以引用，且將進行研討，藉以辨明一個法理論點，即假如廢除一項條約係出於撤銷對一個政府之承認，而此一政府仍像締約當時一樣的存在時，是否構成那個撤銷承認之國家的違約行為。

政治觀點與道義原則

中華民國雖然不是較早接受美國援助的國家，但至一九六五年即被認為，在一〇八個受援國家和地區中，第一個業已達到了能以自立的國家，而不繼續需要贈與及讓與或經濟援助。所有此等援助遂於一九六五年中期結束，為美援在自由制度之下，加速發展中國家的經濟進步，創下了最成功的範例。

中華民國在防衛能力方面，也有突飛猛晉的表現，這由中美聯盟二十三年期間，美國部隊從未直接參預戰鬥的事實，可以證明；而一九五八至一九六〇年間的金門砲戰與台海空戰，更是良好的例證。

中華民國也已按照條約規定，大大地增進了人民的社會福利，而且維護了人民的基本人權和自由以及中國的傳統文化。中美共同防禦條約的廢止，自然會傷害台灣一千六百萬人民反抗中共極權統治的奮鬥。

註④ 中美共同防禦條約第二條及第三條。

註⑤ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1966), P. 85.

民主政治在美國發生了作用

美國總統如以障眼的手法去終止一項條約，殆屬史無前例，更何況本案所關的中美共同防禦條約，是經過參議院三分之二的多數，予以批准的。

緊接着國務卿范錫的六月廿九日演講之後，美國參眾兩院的議員們便同聲表示異議，并且忠告卡特總統應該更加審慎。

美國的報刊亦以相當多的篇幅，討論所謂「正常化」問題。反對此一舉措的立場包括：認為美國與中共間的貿易，並沒有了不起的遠景；美國究竟能否加深北平與莫斯科間的分裂，實屬未知之數；有的更認為中共所求於美國者遠比美國所求於中共者為多，故美國不應屈服於中共所提之條件。中共的領導階層曾向美國訪客們重複表明：渠等不排除對台灣使用武力之可能性，因為這是不容外力干涉的純粹內政事務，在此情形下，中共對台灣的任何承諾，又如何可以信賴？中共從未停止譴責美國為兩大超級強國之一，并在聯合國大會上公開誣控美國壓榨第三世界，在此情形下，美國又如何能與中共為友⑥？一九七二年之「上海公報」曾經明白指出：將讓台灣海峽兩岸的中國人解決他們彼此之間的問題，那麼美國政府為何要越出「公報」的範圍而試圖為中國人代謀解決？許多美國人都反對他們的國家背棄一個忠實可靠的盟友而結交一個敵人！根據一年前以及最近所舉辦的民意測驗，大多數的美國人都反對犧牲中華民國。這些民意測驗之已正確地反應出美國人民的意願，實屬無可置疑。

除了美國國會參眾兩院議員們所發表的意見以外，美國更有廿三個州議會、十六個市議會以及關島和薩摩亞的立法機構，同聲籲請聯邦政府繼續維持與中華民國的外交關係，并且信守中美共同防禦條約。

令人感到欣慰的是，在范錫國務卿啟程訪問中國大陸的前夕，美國政府對於各項民意測驗所表達之人民意願，業經加以注意。有人說：如何闡釋「民主」，并不重要；重要的是「民主」能否實行，而美國的「民主」確已發生了作用。

美國對正常化的立場及其對東北亞安全的關切

美國政府在尼克森及福特時代，曾經多次重申繼續在亞洲及太平洋維持美國「存在」的必要性，最近美國副國務卿克里斯多福於前住出席美澳紐第廿六屆會議途中訪問泰國時，亦曾表示美國將保持其亞太強國的地位。亞洲的領袖們對此都表歡迎，惟不能確知此種承諾能否予以信賴。自從美國撤出越南以及決定將美軍撤離韓國以來，沒有一個自由國家會期待美國政府派遣地面部隊在亞洲抵抗共產侵略，但仍願美國政府能在戰時提供所需武器，并在平時協助加速其經濟發展。

註⑥ 中國共產黨第十一次「全國代表大會」所通過之新「憲法」中，已列入「反美反蘇」之政綱，并於八月廿三日當美國國務卿猶在北平訪問時，予以公佈。

然而東北亞的情勢則與此略有不同。此一區域的三個反共國家都因共同防衛條約的關係而與美國結盟；自第二次大戰結束以來，各該國的經濟發展已有優異的成就，年復一年地維持高度的成長率，人民的生活水準已獲得實質上的改善，而且各該國都已成為美國的重要貿易伙伴。

這三個國家在亞洲地緣政治的近海地區構成了一個重要的環節。中華民國的台灣省在軍事上可以防衛；大韓民國只要美國繼續信守承諾，也能屹立不移。台灣與南韓乃是保衛日本絕對必要的屏障。

美國和日本早已承認這三個國家間的密切關係，對東北亞與西太平洋安全的重要性。一九六九年十一月廿一日發表的「尼克森—佐藤聯合公報」，便已承認大韓民國的安全對日本的安全，至為重要；台灣地區安全與和平的維護，亦為日本安全的重要因素。佐藤更承諾：假如美國需要使用在日本本土和琉球的基地，以抵抗對南韓與台灣的武裝攻擊時，日本政府的事先諮商的政策上，將會積極而迅速地決定其立場。

誠然，自從美國在一九七二年改變其對華政策以及日本承認中共政權之後，上述聯合公報中的「台灣條款」，業已塵封，但日本與台灣的地理位置及其在此一地區維持和平與繁榮之相互依存性，并未改變。

今天使三國領袖憂慮的，是美國自由份子所倡導的「美國承諾應選擇地區」的觀念。此種「被選擇的地區」雖未明白道出，但其為歐洲方面的北約各國與遠東方面的日本，當非猜測之詞。美國政府當局曾經再三強調：美日關係實屬極端重要。日本自亦樂見其側翼防線獲得保障；否則，它將不但無法以赤手空拳抵禦來自各方面的共產威脅，且將孤獨的成為整個東北亞地區的唯一非共國家。

無疑的，美國介入亞太地區應加限制的觀念，多少受其歐洲盟國長期說服的影響，這也并不新奇。此種說服在韓戰時期便曾發生過；在越戰期間及越戰之後，更見加強。當韓戰進行時，杜魯門總統與艾其遜國務卿都曾引用「骨牌理論」，提出警告，謂與中共的任何妥協，對於日本和菲律賓，都會有嚴重的影響；並認為必須提醒當時的英國首相艾德禮：美國國內的政治壓力，不容許它在歐洲是「國際主義者」，而在亞洲則成為「孤立主義者」⑦。

大多數美國人民對范錫「亞洲協會」演講的反應，已表示出他們都反對背棄一個長期盟友和片面廢除一項條約，因為美國自一七七六年創建以來，從未採取過此種行動。許多美國人相信：美國倘廢除其與中華民國的防禦條約，不但會使美國的信譽，在本區域內其他盟國的心目中，大受損害，且對東北亞地區的整個安全體系，亦將發生不利影響。

如果數千里以外的人們都能看出本區各國間的相互依存關係，是抗拒共產威脅的盾牌，那麼我們如何能不給予此事以應有的注意呢？（芸汀譯）

註⑦ Walter Lafeber, *America, Russia and the Cold War, 1945-1966* (John Wiley & Sons, N. Y., London, Sydney, 1967), P. 113.