

論卡特頒佈之「臺灣關係法」行政命令

譚湖澄

自美國國會於一九七九年三月中旬通過了有關與中華民國間之未來關係綜合法案後，大家的視線逐漸轉移到卡特總統的身上。卡特首先在一九七九年四月十日，正式簽署了「臺灣關係法」，使該法成爲具有約束性之「美國法律」之步驟完成。迨兩個多月後，卡特總統又在六月二十二日，頒佈了有關「臺灣關係法」之行政命令 (Executive Order)，至此，中美兩國未來關係的法律基礎，才算完全打定^①。本文即欲對此一表現美國政府意向的行政命令，進行初步的分析，重點是在探討「臺灣關係法」行政命令之性質、卡特對於有關執行權的劃分，以及關於臺海安全事務之執行步驟等等。

一 「臺灣關係法」行政命令之性質

卡特所頒佈的「臺灣關係法」行政命令，就內容分，可析爲四部份：第一是說明行政命令的法源及目的；第二是提到「職責的授權與保留」；第三是「法律及決定事項之列舉」；第四是有關一九七八年十二月三十日總統備忘錄之效力的明確規定。對於以上之第四點，卡特總統肯定地指示說：「本（『臺灣關係法』）行政命令，代替我在一九七八年十二月三十日對各部門和機構頒佈之『與臺灣人民關係』備忘錄。原備忘錄B款中所提及的協定與安排，將繼續有效，並將依照（『臺灣關係法』）該法案及本行政命令予以實施。」按卡特總統原來的「與臺灣人民關係」備忘錄B款之規定爲，「美國與臺灣現有的國際條約與協定將繼續有效；自一九七九年一月一日起，各部會機構將根據（規定）條款，適當地透過媒介履行之。」由此可知，卡特所頒佈的「臺灣關係法」行政命令，乃使得以前的特別「備忘錄」中的某些規定的效力，再度予以延長，而構成了整個「行政命令」中的一部份。故於研究「臺灣關係法」行政命令之本身時，吾人也要注意卡特先前所指示的「與臺灣人民關係」備忘錄^②。

註① "President Carter Signs Taiwan Relations Act(Executive Order)," *Asian Bulletin*, Vol. 4, No. 4, July 1979, pp. 30-31.

註② 「與臺灣人民關係」備忘錄全文，見一九七九年一月二十三日，中華民國各大報，兼有評論。

一般研究行政命令之學者，依命令之性質不同，而區分行政命令為三種：第一種稱為「委任命令」，即行政機關依據法律之授權而制定的命令，因委任命令通常均係就法律所未規定之事項加以補充，故委任命令又名「補充命令」。第二種命令為「執行命令」，即行政機關由於執行某種法律之必要，或輔助法律之實施，而依其本身之行政職權所制定的命令；由於執行命令的任務，是規定執行特定法律的細則，故執行命令亦稱為「執行的補充命令」^③。第三種命令是「緊急命令」，這是指於憲法中規定國家元首，得在議會閉會期間，逢國家非常變故之時，所發佈的具有法律效力之命令，目的在處理危機，且需於議會復會後，提請其追認^④。卡特的「臺灣關係法」行政命令，顯然不是一種「緊急命令」，因為它不能依「後法推翻前法」的原則而變更國會所通過的「臺灣關係法」之內容。依卡特在「臺灣關係法」行政命令中所表示的立場云：「鑑於美利堅合眾國已承認『中華人民共和國』為中國唯一合法的政府，茲為便利在沒有官方代表或外交關係的情形下，維持美國人民與在臺灣的人民的商務、文化與其他關係，特根據本人身為美國總統所被賦予的權力、臺灣關係法、以及美國法典第三條第三〇一項，而發佈下列命令」，可知「臺灣關係法」行政命令既是一種「委任命令」（根據「臺灣關係法」中之授權），同時又是一種「執行命令」（基於美國憲法三權分立的原則，由總統執行國會兩院所通過的法律）。那麼「臺灣關係法」與卡特所頒佈的行政命令之間又有什麼具體可陳的「法律關係」呢？對此問題，又可分三點述之：

一、依存關係：在法律之位階上，「臺灣關係法」是母法，「臺灣關係法」行政命令是子法，子法需依賴母法而生存。一旦「臺灣關係法」遭受國會的修正，則卡特的委任命令及執行命令也得加以調整。

二、補充關係：卡特代表美國的行政機關，在法律所容許的職權範圍內，得制頒命令，來補充法律之不足。如卡特在所發佈的行政命令中，將有關美國國務院及其他政府機構人員加入美國在臺協會工作而涉及的暫時離職問題，授權給人事管理局局長會同國務卿執行，就是一個顯例^⑤。

三、貫通關係：法律須經命令而公佈，始得施行生效。就一般原則言，凡在法律上所適用的原理，在命令上亦恒準用之。故「臺灣關係法」透過卡特所頒佈的行政命令，而將效力貫穿到「美國在臺協會」及有關各機構。

二 卡特行政命令中所規定的總統權限

美國總統是美利堅合眾國的最高行政首長，依美國憲法第二條第三項規定，總統「應注意一切法律的忠實執行」^⑥，故美國

註③ 張載宇，行政法要論（臺北：法律評論社，民國五十九年六月，初版），三二〇至三二二頁。

註④ 譚溯澄，「論緊急命令之效力」，法律評論，三十二卷五期，民國五十五年五月，第九頁。

註⑤ 這就是美國行政法上所謂的「再委任」（Redelegation）問題。有的學者認為「再委任」容易引起權力的誤用，故應積極避免。

註⑥ Harold R. Bruce, *American National Government* (New York: Henry Holt and Company, 1955), p. 794.

總統可以在頒佈執行命令時，依其自由裁量方式，或將權力保留為己有，或將權力分配於其所屬之官員或機構。卡特在「臺灣關係法」行政命令第一條第一〇三項云：「該法（臺灣關係法）第三條、第七條A^⑤與第九條B第二句，以及該法第十條A之裁定所賦予總統的職責，仍保留由總統執行。」現依照該行政命令之規定，再參考「臺灣關係法」之全文，將總統保留之權限，分為左列五項^⑥：

(一)「臺灣關係法」第三條A項規定為：「爲了推行本法第二條所明訂的政策，美國將使臺灣能够獲得數量足以使其維持足夠的自衛能力之防衛物資及技術服務。」什麼樣的物資是屬於「防衛物資」？達到多少數量才算「維持足夠的自衛能力」？美國以何種方法才能使臺灣獲得防衛上的足夠之「技術服務」？諸如此類問題，概由美國總統本人衡量，而不授權他人。這也是爲了要合乎「臺灣關係法」中之規定，因依同法第三條B項規定：「美國總統和國會將依據他們對臺灣防衛需要的判斷，遵照法定之程序，而決定提供上述防衛物資及服務之種類和數量。對臺灣防衛需要的判斷，應包括美國軍事當局向總統及國會提供建議時之檢討報告在內。」

(二)「臺灣關係法」在第三條C項中，「指示總統如遇臺灣人民的安全或社會經濟制度遭受威脅，因而危及美國利益時，應該迅速通知國會。總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險所應採取的適當行動。」因之，此種「通知國會」之權利亦在卡特所頒佈之行政命令中，保留給總統親自實施。

(三)「臺灣關係法」第七條A^⑤規定說：「（美國在臺協會）根據美國總統之指示，依照美國法律之規定，執行領事所獲授權執行之其他業務，以協助保護美國人民之利益。」此是美國總統對「美國在臺協會」之監督權，在卡特的行政命令中，亦劃歸爲總統單獨所保留的權限。

(四)依照「臺灣關係法」第九條B項之規定：「美國政府各部門得依總統指示之條件，獲得該協會（「美國在臺協會」）之服務。當總統認爲，爲了實施本法律的宗旨，而有必要時，可由總統頒佈行政命令，使政府各部門獲得上述服務，而不顧上述部門通常獲得前述服務時，所應適用的法律。」卡特在行政命令中所謂B項第二句，即指由「當總統認爲，爲了……」開始，以至全項末尾之規定而言，此係有關依據「臺灣關係法」之授權法而來的委任命令及執行命令之制頒權，當然應歸總統親自行使，而成爲特別保留之權。

(五)由於「臺灣關係法」在第十條A項中規定，「美國總統或美國政府各機構依據美國法律授權或要求，向臺灣提供，或由臺灣接受任何服務、連絡、保證、承諾等事項，應在美國總統指定的方式和範圍內，向臺灣設立的機構提供上述事項，或由這一機構接受上述事項。此一機構乃總統確定依臺灣人民適用的法律而具有必需之權力者，可依據本法案（「臺灣關係法」）代表臺」

註⑥ 「臺灣關係法」中英文對照全文，見國立政治大學外交學系出版之國際關係學報，第二期，民國六十八年六月，一一一至一一二頁。

灣提供保證及採取其他行動」；因之，卡特對於這種機構的「指定權」（包括方式及範圍），也保留給自己。卡特遂進一步在行政命令之二〇四項中明文指示：「根據（臺灣關係法）該法第十條A項之規定，北美事務協調委員會已被指定為在臺灣人民所設立的非官方機構，依照在臺灣人民所適用的法律，該機構擁有必要之權力，代表臺灣，提供保證及採取其他行動，以與該法（『臺灣關係法』）相符合。」這是卡特的行政命令中，唯一與中華民國直接有關，也是非常重要之一段。根據二〇四項之規定，在美國的國內法上，才肯定了北美事務協調委員會的地位，因之，該委員會才能在未來與「美國在臺協會」簽訂諸如經濟、貿易、文化，甚至進出口銀行之貸款、向美國採購武器之協定等等^⑧。

三 卡特授予國務卿之權限

卡特在「臺灣關係法」之執行命令中指示說：「除了總統另有授權、或予以保留的職責之外，根據本（行政）命令，該法（『臺灣關係法』）所賦予總統的所有職責，均授權國務卿執行之。」可見美國國務卿在執行「臺灣關係法」時，權力是很大的。他的權力，又可以分成爲下列數項言之：（擇最重要者）

（一）對「臺灣」之美國法律的適用權：依照「臺灣關係法」第四條A項的規定，「缺乏外交關係或承認，將不影響美國法律對臺灣的適用；美國法律將繼續對臺灣適用，就像一九七九年元月一日以前，美國法律對臺灣適用的情形一樣。」譬如像我國政府在一九七八年十二月三十一日以前，在美國所取得之有體財產（*tangible properties*）及無體財產（*intangible properties*）的在美國法律之地位、美國依照一九五四年原子能法（*Atomic Energy Act*）以及一九七八年防止核子擴散法（*Nuclear Nonproliferation Act*）之規定，接受有限度地對臺灣之核子燃料輸出等，均涉及到有關美國法律的適用。在這一點上，美國國務卿之個人態度的積極或消極，就會對爾後的中美關係產生實質的影響。

（二）對中華民國在美設立機關之總數目及所享豁免的決定權：依「臺灣關係法」第十條B項之規定，美國國會原是直接「要求總統，給予臺灣設立的機構以相同數目的辦事處及規定的全體人數，這是指與一九七九年一月一日以前美國承認爲中華民國的臺灣當局在美國設立的辦事處及人員相同而言」；可是，現在依卡特所頒佈的執行命令^⑨，已將這種權力改授於國務卿了。另外，在「臺灣關係法」第十條C項所規定的授權美國總統給予「臺灣機構及其適當人員有效履行其功能所需要的特權及豁免權」，亦因同一理由，而轉移到美國國務卿的手裏^⑩。我們可以說，由於「臺灣關係法」之執行命令的公佈，國務卿的職責是比以前加強

註⑧ 「維持並擴展中美關係：卡特頒布行政命令，執行臺灣關係法」，中國時報，民國六十八年六月二十四日，第一版。

註⑨ 卡特所簽署的「臺灣關係法」行政命令全文，見聯合報，民國六十八年六月二十四日，第二版。

註⑩ 在目前的臺北，北美事務協調委員會係根據美方給予協調會駐美各辦事處的工作人員之特權與豁免權，而決定美國在臺協會之臺北、高雄辦事處人員的相對待遇。

了。

(三)與行政部門其他機構的協商權：卡特在「臺灣關係法」執行命令中，明白指示國務卿「在執行（命令所規定的）這些職責時，應與其他適當部門和機構磋商」。譬如在適用美國法律方面，有時需與司法部協商；在促進與臺灣人民之貿易方面，需與商務部協商等均是。

(四)接受人事管理局長之協商，處理公務人員離職而受雇於「美國在臺協會」：這項職責，係來自「臺灣關係法」執行命令之第一〇二項^⑩。其目的乃在保證美國公務員脫離原機構而在「美國在臺協會」服務期間屆滿時，仍能回到原機構或其繼任機構以適當職位重新任用，並享有如未脫離公職前的一樣的權利、特權和各種福利。

(五)對於「美國在臺協會」之一般性監督權力：關於財務方面的，如依「臺灣關係法」第十六條的規定，美國國會「授權國務卿在一九八〇會計年度撥用執行本法（『臺灣關係法』）所需要之經費。」又在同法第六條規定「美國在臺協會」的有關事務時，如原由總統指示美國各部門與臺灣進行協定之簽署或其他交往安排時，所應遵循之方式、範圍、實施原則等，現均由國務卿擔當。

大致來講，卡特劃分「臺灣關係法」的執行權之原則是：凡是有關臺灣基本安全的，如對抗中共之抵制、出售美國軍火，以及提供技術服務等，均歸美國總統本身親自行使，而在實質外交的許多低層次問題上（如外交特權及豁免權等），則授權國務卿和其他有關機關行使。

四 中美實質外交的第一件大事

自「美國在臺協會」與「北美事務協調委員會」分別成立，而卡特又頒佈了「臺灣關係法」執行命令後，中美間的實質外交即正式展開。自此以來的第一件大事，就是由「美國在臺協會」出面，於六月末經過卡特總統的允許，由美國國防部於七月三日宣佈，提議出售價值兩億五千萬美元的武器，買方是中華民國的北美事務協調委員會。根據美國法律規定，任何超過二千五百萬美元的武器銷售案，在事先都須通知國會。這批武器雖然是卡特在去年已經批准的舊案，而非在中美斷交以後新加的，但是由它的發出「授與權狀」及「接納書」的程序看，仍然是值得我們重視的。誠如北美事務協調委員會駐美代表夏功權所表示，美國國防部之宣告擬售兩億五千萬美元武器給中華民國，乃是卡特總統所發佈的「臺灣關係法」執行命令之立即產生的效果^⑪。根據

註⑩ 第一〇二項原文為：「依該法（臺灣關係法）第十一條A項①款與②款之規定，所賦予總統執行之職權，現授權由人事管理局局長執行。人事管理局局長在執行這些職責時，應與國務卿磋商。」

註⑪ 「中美法案執行命令發佈，兩國關係步入常軌：美武器銷售案水到渠成，並提供我機構法律保護」，中國時報，民國六十八年七月五日，第二版。

授與權狀」和「接納書」的記載，美國預定出售的武器共包括三部份：

一、在作戰飛機方面，含四十八架F—5型戰鬥機，其中包括兩式：F—5E式的有三十九架，另外九架則屬於F—5F式。這些飛機都在諾斯洛普公司（Northrop Corporation）的授權下，在臺灣與航空工業發展中心（Aero Industry Development Center, AIDC）合作製造^⑭。裝在F—5F機上的，有精密的雷射目標指示器。同時，在美國出售四十八套「小牛」飛彈的改裝器具後，也使得F—5E型飛機有能力攜帶「小牛」飛彈，增加其作戰能力^⑮。以上總值一億六千五百六十萬美元。其中飛機售價佔一億零八百八十萬美元。

二、價值五千萬美元的各種美製飛機的零件，機種有F—100、F—104、C—119等；還包括相當數量的空對空「響尾蛇」飛彈。

三、五百枚「小牛」飛彈，外加一百具單軌發射器。小牛飛彈為一種電視導向的空對地戰術飛彈，適於攻擊地上的坦克及堡壘等。其圓錐形的彈頭中裝有五十九公斤高爆炸藥，能產生高度穿透力。在彈頭中尚有一微小型之電視自動導航系統，於小牛飛彈射出後，即利用電視追蹤儀操縱飛彈，直抵攻擊目標，故命中率極高，性能非常優異。對於中華民國的戰備力量有大幅度的增強。

自中美兩國斷交之後，臺海附近軍事安全的確保，乃是中華民國發展經濟及吸引外資的一個基本條件。在充實中華民國的戰備事務上，美國國防部認為，空防能力的增加乃是首要的自衛項目，對於這一點，中美雙方的看法並沒有多大的差異。故美國國防部在卡特頒佈「臺灣關係法」執行命令後不久，就正式向北美事務協調委員會提出出售武器的「授與權狀」和「接納書」，積極表示了美國政府的態度，即仍會在未來於相當的範圍內，協助中華民國更新三軍裝備。尤其重要的一點是，由於前述裝備的出售，將使中華民國得以擴大「和平虎」戰機合作生產計劃。根據該項計劃，中華民國能够依照美國的對外軍事銷售之程序，獲得包括引擎、輔助設備、以及零件在內的經過選擇的核准，透過商業的途徑，來購買諸如機身、以及生產技術等等^⑯。在不需要美國派遣任何政府人員而只需要諾斯洛普公司派遣少數技術專家前來臺灣的條件下，中華民國就可以依照擴大後的「和平虎」計劃，在一九八五年以前，維持着臺海上空的軍事優勢。

註^⑬ 關於航空工業發展中心的成就，參看韓丕烈，「航空發展中心的新展望」，世紀航空（臺北：天工書局），一九七八年第二號，二七至三三頁。

註^⑭ F—5E戰機的最大時速為一點六馬赫，最大航程為一千四百哩，為一整天候之戰鬥機。F—5F係雙座戰鬥機，最大時速為一點五六馬赫，最大航程在一八〇七至一九〇〇哩之間，最大作戰半徑為四百四十七哩，可配備「響尾蛇」飛彈。

註^⑮ 據美方的估計，中華民國空軍在一年中所需的後勤支援（主要是飛機零件），約在五、六千萬美元之間，即相當於此次美國所允許出售的飛機零件量。

五 其他值得重視之問題

雖然美國國會已經通過「臺灣關係法」，而卡特也頒佈了「臺灣關係法」的執行命令，可是就中華民國方面言，決不能就高枕無憂。原因在於目前的卡特政府，仍然是要聯合中共，以期對抗蘇俄。美國政府在執行「臺灣關係法」時，常採較嚴的態度。不過由於卡特的執行命令的頒佈，至少北美事務協調委員會的駐美機構目前業已可成爲美國的執法機關的合法保護對象，中共份子及其同路人不能無理對我駐美機構繼續騷擾和脅迫。在不久的將來，北美事務協調委員會和美國在臺協會之間，可能還要另行簽定協定，以便確定雙方機構和工作人員在「實質外交」上的待遇，如豁免權及特權等。屆時，我們才能完整看出中美實質關係的基本法律架構。

迄至目前，中美兩國同意繼續有效的條約與協定，共有五十九種之多，其中有些涵蓋面是非常廣的，如「中華民國與美利堅合衆國友好通商航空條約暨議定書」乃是一項有關通商互惠之基本條約；但也有些只是涉及某些單一之具體獨有事務者，如「中美關於美方貸予南陽號驅逐艦之換文」，即是一例。有些條約所規定的對象在目前已不存在，則條約自當廢止，如「中美關於美國海軍在臺北設立海軍醫學研究所換文」以及「中美關於租借法案第三節（丙）項規定之協助」等，均屬之。

有人認爲，卡特政府在草擬「臺灣關係法」執行命令時，對於該法第四條B項第三款所規定的不因美國對臺灣之缺乏外交承認，而影響到臺灣在一九七八年十二月三十一日前所取得的財產一節，態度不甚積極。這不僅是因為卡特在所頒佈的執行命令中，對於此事沒有提及，而且卡特於一九七九年四月十日在簽署「臺灣關係法」的當時，即曾聲明說：「本人相信，對屬於中國的外交財產問題，採取不同之處理措施，則會使人更滿意。」因此，我們對於美國行政機構的此種態度，必須加以警惕。

另外，依照「臺灣關係法」第四條B項第六款的規定，美國國會爲了達成「移民及國籍法」(Immigration and Nationality Act)上的目的，曾明文規定「應該依照該法（移民及國籍法）二〇二項（b）款之規定來對待臺灣」。按移民及國籍法二〇二項（b）款之要義爲，國會授權於國務卿，可給予獨立國家、自治領或屬地以每年不超過兩萬人的移民配額。所以，臺灣的移民配額不應和中國大陸以及西藏合併計算，不過，卡特在「臺灣關係法」之執行命令中，並沒有照着國會所指示的意向去做，這當然是因爲美國行政機關的考慮過多。對於這一點，我們不應忽視，應該向美國據理力爭。臺灣是一個政治實體，應該在移民配額上與中國大陸分開。

據「臺灣關係法」第十四條的規定，對該法實施狀況的監督，乃屬於衆院之國際關係委員會、參院之外交委員會、以及國會之其他適當的委員會。監督的具體內容爲：(一)「臺灣關係法」各條款之執行當否；(二)「美國在臺協會」的作業及程序；(三)美國與臺灣繼續維持關係的有關法律及技術事項；(四)關於東亞安全及合作的美國政策之執行。卡特所頒佈的「臺灣關係法」執行命令，

當然也屬於國會所應監督的有關法規之一，故如何促使國會各委員會分別對於其應當監督之事務而又未在「臺灣關係法」執行命令中有所妥善規定者，予以積極的注意，也是非常重要的問題。我們的目的不在於刺激卡特政府，而在維護合法的公道及權益。

六 結論

直到中美斷交業已有半年之久的一九七九年七月中旬止，依照美國民意調查的結果顯示，仍然有百分之四十一的人反對卡特的斷交決定，贊同的只不過百分之十四而已。在此情況下，美國行政機構應當拿出誠意來，從「臺灣關係法」的行政命令的積極執行上，設法來彌補白宮方面的錯誤決斷。

由於「臺灣關係法」於國會通過時，刪除了參議員柯林斯所提設立「東亞安全及合作委員會」之專門監督機構的建議，因之，現在對「臺灣關係法」執行狀況的監督，就移到了參眾兩院之各常設委員會。但因為常設委員會所監督的事務過多，當然也就相對地影響到對「臺灣關係法」的監督效率。最近美國民間有些人士，包括許多國會議員、著名學者以及退役名將等，計議組織「東亞安全聯合會」(Coalition for East Asia Security)，期能利用民間的力量，促使卡特政府忠實地執行「臺灣關係法」，這當然是個好現象。

最重要的是，中華民國在國防自立上，不宜過份依賴美國。在購買武器上，亦應和輸入石油一樣，設法多分散其採購地^①。至一九八〇年中期時，由於中華民國各種國防建設方案大力推行的結果，當能使許多軍用零件多可自製。故未來的六年，實是中華民國國防自主的轉形階段，國人需要作出極大的努力，才能達到圓滿的效果。

註^① 依中華民國中央銀行的統計，在今年頭六個月的進口武器總值，高達兩億一千四百六十萬美元，其中從瑞士進口者佔百分之六十五，約一億四千萬美元，其次為新加坡的四千六百五十萬美元、美國的一千八百四十萬美元，以及荷蘭的九百萬美元。足見市場之採購已比以前分散。