



试析中美建交谈判中的“废约”问题*

李传利

(井冈山大学 人文学院, 江西 吉安 343009)

摘要:“废约”问题源自战后美国艾森豪威尔政府同台湾当局签订的《共同防御条约》。这个条约是在冷战背景下,美国政府不断调整对华政策过程中的必然结果,也反应了美国台海政策的演变趋势。中国政府一贯反对美国利用此条约干涉中国内政,要求美国政府必须予以废除。尼克松时期,中美两国高层就“废约”问题进行了最初的交涉。卡特政府采用“按约终止”方式,最终解决了“废约”问题。

关键词:美台共同防御条约;最初交涉;按约终止

中图分类号:D826

文献标识码:A

文章编号:1004-0544(2012)09-0102-05

在上世纪70年代末中美建交谈判过程中,邓小平会见时任美国国务卿万斯时将中方的建交条件简化为著名的“废约”、“断交”和“撤军”三原则。^[1]此后,国内外学者大都将其作为一个整体放入中美关系大框架内加以研究。笔者认为,上述三原则虽然都涉及台湾问题,但是“废约”在中美关系正常化以及建交谈判过程中所占的分量远甚于“断交”和“撤军”,解决的难度也更大,对中美关系的影响也更加的深远。如能对其作进一步探讨,不仅有助于深入了解中美建交的历程,而且还会通过展示美国分权制衡机制在外交事务中的表现,更好地把握未来中美关系的发展。本文试对中美建交中的“废约”问题进行梳理,敬请方家斧正。

一、美台《共同防御条约》的由来

“废约”是指废除1954年12月2日艾森豪威尔政府同台湾当局签订的《共同防御条约》。这个条约是在冷战背景下,美国政府不断调整对华政策过程中的必然结果,也反应了美国台海政策的演变趋势。随着杜鲁门主义的出台,战后美苏两国在全球范围进行的“冷战”格局逐步确立,美国政府在亚太地区积极谋划建立“反共”集体防御体系。与此同时,内战中败退台湾的国民党当局希望借“反共”旗号,继续得到美国的庇护,维持残局。但是,基于对国民党腐败政权的清醒认识以及“依靠中国大陆遏制苏联的战略构想”,^[2]杜鲁门总统《关于台湾的声明》^[3]以及国务卿艾奇逊的美国太平洋防务线讲话,不仅重申战时关于台湾归还中国的观点,明确表示美国政府将不向台湾国民党军队提供军事援助,而且公开将台湾排除在美国亚太集体防御体系之外。这表明此时的美国对华政策基本上默认中华人民共和国即将进行的收复台湾的军事行动,不介入台湾问题成为美

国政府占据主导地位的意见。

然而,朝鲜战争的爆发使美国政府迅速调整其对华政策,美国政府也由先前的不介入转向“保台”。在美国政府看来,朝鲜战争的爆发是苏联操纵下共产主义势力的扩张,^[4]美国必须加快落实组建亚太地区集体防御体系的工作。从1950年至1953年,美国先后同亚太地区的泰国、菲律宾、澳大利亚、新西兰、日本以及韩国签订双边或多边军事条约,初步建立起遏制共产主义的“沿海岛屿链”。^[5]此间,杜鲁门政府重新肯定台湾在亚太地区所具有的重要战略地位,在命令第七舰队进驻台湾海峡的同时,酝酿加大对台湾国民党政权军事援助的力度。1951年1月20日,艾奇逊主动通过美国驻台湾“大使馆”向蒋介石表示,准备有条件地向其提供“一定的军事物资”,^[4]以定其心。2月,杜鲁门政府与台湾当局签订《共同防御互助协定》,随即向台湾派遣以蔡斯为首的“美军顾问团”,实施大规模的对台军事援助,不断加强美台双边军事联系。纵观朝鲜战争期间的美台军事合作,双方实际上形成了一种非正式的盟友关系,这为接下来台湾当局谋求缔结双边条约使这一关系得到正式确立创造了条件。

不过,美台签订正式双边同盟条约的过程却并非一帆风顺。早在朝鲜战争结束之前,台湾当局就曾电令其“驻美大使”顾维钧试探同美国缔结双边条约的可能性,急于了解美国政府的态度。^[6]台湾当局之所以迫不及待的想要同美国缔结正式的双边条约,主要担心此前同杜鲁门政府签订的《共同防御互助协定》仅仅是一个政府间的行政协定,虽然不需要美国国会的批准,实行起来所受的限制也较少,但因缺少国际法意义上的法律效力,很可能因美国政府的更替而无法得到延续。随着朝鲜战争的结束,一方面中共得以

* 基金项目:井冈山大学科研项目(JRB11005)。

作者简介:李传利(1975-),男,安徽淮南人,史学博士,井冈山大学人文学院讲师。



腾出手来解决台湾问题,另一方面美国驻扎在台海的第七舰队可能随时退出。在这种情况下,如同先前败退台湾伊始,国民党政权再次为其生存感到严重不安和忧虑。总之,台湾当局希望能仿效菲律宾等亚太国家,同美国签订有国际法约束效力的正式双边条约,进一步将朝鲜战争时期美台之间形成的军事同盟关系确定下来。

但是,美国政府出于国家安全战略的考虑以及朝鲜战争停战谈判的需要,断然加以拒绝。艾森豪威尔政府提出的“大规模报复战略”强调威慑与反击,其重要的战略意图是力图避免战争的爆发。这与杜鲁门政府时期国家安全委员会 68 号文件指出的“使用武力不仅是自由世界的最后的手段,而且它也无法最终解决思想领域的根本冲突”是一脉相承的。^[7]在海峡两岸仅处于紧张军事对峙但并未发生严重军事冲突的情况下,美国政府此时同台湾当局缔结条约无异于鼓励危机的发生,进而可能爆发同苏联的世界大战,^[8]实属作茧自缚。更何况,此时同台湾当局缔结双边条约,不仅会直接激怒中国政府,也会遭到国内民众与盟国的批评,导致朝鲜停战谈判的失败。总之,在国家安全战略的指导下以及朝鲜停战谈判的关键时刻,美国政府是坚决反对与台湾当局商谈缔约问题的。

尽管如此,台湾当局并不甘心就此放手,而美国政府也并没有将缔约大门关死。事实上,美国政府内部不乏赞成同台湾缔约的声音,“驻台大使”兰辛就是其中的支持者之一。就在朝鲜达成停战协议前夕,台湾当局依据兰辛的建议,以美菲双边条约为范本,事先拟定一份条约草案,等待有利的时机递交给美国政府以备参考。1953 年 11 月,尼克松副总统访台正好给台湾当局提供了这个机会,条约草案最终被递交至美国政府的决策者手中。此后,台湾当局一方面不断地极力劝说美国政府答应与之进行缔约谈判,另一方面又向美方作出口头承诺,愿意就对大陆实施军事行动以及条约的适用范围等美国关心的具体细节向美方妥协,尽可能地打消美国的顾虑。美国政府虽然没有明确同意台湾当局的要求,但国务院内部实际上也开始认真分析台湾提交的草案,评估缔约的可能性。

就在美国政府内部意见分歧,举棋不定之际,台海局势的发展最终催生出了美台双边条约的缔结。1954 年 9 月 3 日,中国人民解放军炮击金门,第一次台海危机爆发。台海危机的爆发,促使美国政府内部就缔约一事意见达成共识,与此同时也改变了不利缔约的国际环境,并在美国造成了有利于国会批准条约的政治气候。^[9]11 月 2 日至 29 日,针对条约文本以及换文,美台双方共进行了九次正式会谈,并于 12 月 2 日在华盛顿签字。后经双方在台北互换批准书,美台《共同防御条约》正式生效。条约以军事内容为基础,涉及政治、经济与社会等方面,分为序言和正文两个部分。其中,正文共有十项条款,在明确美国“依法”享有在台驻军权利的同时,采用隐晦的条文字句,将条约涉及的范围扩大至沿海岛屿,而条约的换文则使美国事实上控制了日后台湾当局采取军事行动的主动权。

美台《共同防御条约》的缔结对中美关系产生了严重的消极影响。它使美国在法律上承担了台湾防卫的“责任”,

实现了将台湾变成美国在亚太地区进行冷战的一个不沉航空母舰的最初战略设想,完成了战后乔治·凯南最初提出的建立美国在亚太地区的太平洋安全体系的构建。^[10]在此后长达十多年间,美国政府对台大规模军事和经济援助、美国军力在台海地区大量的部署以及台海危机中美国施展“平衡术”,制造两岸长期分离对峙局面无不是此条约的严重后果。美台《共同防御条约》实际上成为美国敌视新中国政权,干涉中国内政,制造“两个中国”的有力工具,其对华赤裸裸的侵略与非正义性质昭然若揭,也必然恶化了中美两国关系,使中美两国长期处于敌对状态。

二、“废约”问题的提出与最初交涉

早在美台《共同防御条约》签订前后,中国政府就已明确提出“废约”要求。对于这个从根本上侵害了中国核心利益的条约,中国政府的反对态度始终是明确与坚定的,并且一开始就通过各种途径多次公开地将这一立场清楚地昭告世人。在条约公布前后的数月期间,周恩来总理多次代表中国政府声明,“美国政府和盘踞台湾的蒋介石卖国集团无论订立什么条约都是非法的无效的”,“美蒋《共同防御条约》”是“一个彻头彻尾的侵略性的战争条约”,“根本上就是同联合国宪章的宗旨和原则背道而驰”,要求美国政府必须废除之。然而,在 20 世纪 50-70 年代中美关系紧张对峙时期,美国政府并没有认真回应中国政府的上述要求。即使在仅有的华沙大使级接触中,“废约”问题也不可能成为双方认真谈判的议题。对于这个条约,中美两国政府更多地只是各表其意而已。

“废约”问题在中美两国政府高层之间的最初认真交涉,是在 20 世纪 60、70 年代全球冷战格局发生重大变化,中美关系从紧张对峙走向缓和对话的过程中进行的。具体而言,是在 1971 年与 1972 年美国尼克松政府时期国家安全事务助理基辛格和尼克松总统先后访华期间探讨的。20 世纪 60 年代末,美苏全球冷战格局开始出现“苏攻美守”的发展态势,亚太地区不利于美国的形势变化也在加深,特别是美国深陷越南战场引起国内外巨大的反战浪潮,迫使新一届尼克松政府决心调整对华政策。与此同时,中苏两党、两国关系的恶化,也使得中国政府重新审视同美国的关系。上述形势的发展,为中美两国间的高层交往提供了契机。

外交学原理认为,“谈判是外交的核心职能,是消除分歧的文明方式,是以武力解决国际争端的一种替代途径,是矛盾各方共同形成决定的过程,目的是用各方都能接受的解决办法兼顾各方利益”。^[12]中美高层的会谈正是基于缓和两国关系,改变以往武力对峙局面,使用对话而非对抗方式最终达到“双赢”的目的。1971 年 7 月 9 日至 11 日,基辛格秘密访问北京期间,中美双方就“废约”问题曾在两次会谈中涉及。周恩来总理代表中国政府不仅重申中方此前的坚定立场,明确要求“美国必须废除美蒋‘共同防御条约’”,而且进一步借用中美两国未来“建立外交关系”的话题,引出废除美台《共同防御条约》的迫切性与中方考虑的方式。他指出,如果美国同中华人民共和国建立外交关系,就是承认中华人民共和国是代表中国的唯一合法政府,台湾作为中



国领土的一部分,其与美国政府此前签订的条约也就不再具有国际法的正当性,“在这种情况下,美国与蒋介石的条约就(自动)不复存在了”。^[13]187-188 值得一提的是,基辛格在涉及“废约”问题的两次会谈中皆未正面明确表态可否。他先是强调美国在台海驻军的减少,以证明美国为改善对华关系作出的努力与善意,继而以目前商谈条约的未来结果有些“超越形势允许的范围”为由,强调如此则会“欲速而不达”,两次回避了美方在“废约”问题的看法。^[13]应当说,中方对此次会谈极为重视,会前围绕“废约”问题是做了十分认真而细致的准备,这可以从上述两次会谈周恩来总理的谈话看出。反观美方的表现,明显是在转移话题与敷衍,更多的是在倾听而非表态。

事实上,基辛格此行肩负的主要使命是为尼克松总统访华铺路,并未得到授权商谈两国建交事宜。在努力营造对华友好气氛的同时,基辛格的着力点是尽可能多地了解中方的看法,以便回国后向总统提出应对之策,这与访华前尼克松总统明确指示他到中国来要多听少表态是一致的。因此,此次北京会谈,虽然中方直接表达了关于条约的反对态度,并提出相应的处理方式,但是美方并未就此进行实质性的回应。不过,基辛格回国后,立即向尼克松提交了一份访华备忘录,在肯定中方“废约”态度是“极其严肃的”同时,又建议总统需在应对“废约”问题时顾及美国的“荣誉”以及对盟国承担的“安全义务”。^[13]可以说,基辛格的这次访华虽然中美双方未能在“废约”问题上达成共识,甚至并未进行实质性的商讨,但会谈结果却客观上促使尼克松政府认真对待这个绕不过去的议题,尽快拿出美方的应对方案,以便为下次双方的会谈作好准备。

果然,在同年10月基辛格第二次访华之际,终于就“废约”问题做出了美方的正式回应。基辛格表示,海峡两岸如果能“通过和平手段实现‘一个中国’”,“条约就会随之失效”。在此之前,美国“完全没有必要采取任何正式的行动(废约)”。他还进一步强调,“如果没有和平解决方案的话”,美方认为“废约”是“不太可能的”。^[13]显然,美方同意此前中方提出的条约“自动失效”方式,但却附加了侵犯中国主权的条件,将“废约”同中国未来的统一方式联系起来,以此体现维护美国的“荣誉”和承担的“责任”。对于美方的上述意见,中方当然无法接受。周恩来总理甚至一改先前两国建交后条约将“(自动)不存在”的提法,转而要求建交前美国政府必须“宣布那个条约无效”,否则中美两国之间不可能建立外交关系。^[13]这实际上最终确立了日后中方将美国政府采取“废约”行动作为两国建交的必要条件之一的原则立场。

在随后尼克松对华“破冰之旅”的访问期间,中美双方关于“废约”的上述立场皆未改变。尼克松在大谈美国政府的“难处”之余,继续强调台湾问题的和平解决为“废约”的前提条件。中方在涉及国家主权问题上也丝毫没有让步的余地,双方在“废约”问题上的谈判就此告一段落。

应当说,“废约”问题并不是此次尼克松访华中美双方谈判的重点内容,但它却涉及到两国关系中的重大利益。尽管外交谈判有各种策略,允许各方最大限度地实现“预其目

的与效果”,^[12]不过受制于外交原则与外交政策构成部分的层次区分,中美在涉及“废约”在内的台湾问题谈判中所处的地位是不同的。对于中国政府而言,美台《共同防御条约》直接涉及到中国领土完整与主权,也关系到中华人民共和国政府在国际舞台中作为代表中国唯一合法政府的声誉与地位。在事关国家核心利益的重大问题上,中国政府不仅理直气壮,而且还会得到越来越多的包括美国在内的国际人士支持。反观尼克松政府,美台《共同防御条约》只不过是其在战后初期亚太冷战大背景下,扶持一个内战中败退的不得民心的政权的产物。对其承担的所谓“承诺”与“责任”,是建立在干涉别国内政基础之上,终究违背国际法准则。维护这种所谓的“国家荣誉”,不仅无法得到国际上的认可,最终也难逃失败的命运。从外交谈判博弈角度上讲,中美两国关于“废约”问题的争议,实际上在双方最初交涉时就已经确定胜负,只不过尼克松政府所处的时代,还未能中美两国最终解决“废约”问题提供成熟的条件,但中方已牢牢掌握了主动权,关键是看美方如何应对。

1974年8月,尼克松因“水门事件”被迫辞职,福特继任美国总统。尽管他曾表示,将在自己的任期内同中国实现关系正常化,但事实上并未对包括美台《共同防御条约》在内的台湾问题提出进一步的设想,几乎完全延续着尼克松时期的政策。由于1976年美国大选福特失败,“废约”问题的最终解决落在了民主党人吉米·卡特身上。

三、“废约”问题的解决

1977年卡特朗主白宫之际,全球冷战格局的发展以及国家安全面临的新局面,促使中美两国进一步调整针对彼此的外交政策,美国新一届政府对于美台《共同防御条约》的态度也在发生着重要的转变。艾森豪威尔政府与台湾当局缔结的上述条约,是在中美严重军事对抗以及第一次台海危机爆发的情况下使然,条约的签订具有一定的偶然性。现在,无论是台海地区还是全球范围内情况已经发生了很大变化。由于苏联在全球范围内加紧对外扩张与争夺,几乎将美国逼到了战略防线的边缘。面对苏联咄咄逼人的战略攻势,美国身感力不从心,有必要借助中国的力量加以制衡。与此同时,苏联在中苏边界陈兵百万,成为中国国家安全最重要且急迫的威胁。中国将精力重点放在防范苏联在北方边境的重兵威胁,对于台湾的安全“威胁”已大大降低。基于共同的安全需要以及台海地区形势的判断,美国行政当局和国会都意识到中美建立全面的外交关系是一个“无法避免的历史事实”,^[14]卡特总统本人也在上任伊始就下定决心推动这一进程。中美两国建交谈判的时机渐趋成熟,为“废约”问题的最终解决提供了前提条件。

在1977年和1978年万斯与布热津斯基先后访华期间,美国白宫、国会以及学术界和媒体等各方面人士对“废约”问题展开了一系列的辩论,卡特政府深感“废约”问题的“棘手”,解决难度之大也远甚于“断交”和“撤军”。^[15]卡特政府内部最终确定了“按约终止”的方式,主要提议者是国务卿万斯。他在第24号(总统)政策审议备忘录中建议,在与中华人民共和国建交后,美国政府根据美台《共同防御条



约》关于“废约”的第十条款规定,主动公开的向台湾当局发出终止条约的通告,从而达成“废约”的结果。^[1]与“按约终止”提议同时出现的还有哈佛大学法学教授杰罗姆·科恩支持的“自动失效”说。这种观点认为,美台《共同防御条约》的缔结是建立在战后初期美国承认“中华民国”基础之上的,一旦美国同中华人民共和国建立外交关系而与台湾当局断交,就使得这个条约的国际法基础不复存在,条约将自动失去效力,美国政府不必采取任何正式的措施。^[16]“自动失效”的观点实际上承接了尼克松时期中美会谈的相关成果,其核心支柱是美国宪法赋予总统的外交承认权。不过,由于“自动失效”的提议无论在国内还是在中国都遭到严厉指责与强烈反对,故而没有实际操作的可行性,卡特政府最终选定“按约终止”的方式同中国政府协商解决“废约”问题。

虽然“按约终止”的废约方式得以较早地在卡特政府内部确定,但是如何说服中方接受却不是轻而易举的事情,事实上中国政府在此问题上的态度存在一个调整的过程。早在 1977 年 8 月访华期间,万斯曾向中方声明,美国将“终止”同台湾的《共同防御条约》,并强调反对使用“废除”的词句。^[1]对此,中国政府当即表示难以接受。次年 5 月,在布热津斯基来华访问期间,邓小平更是直截了当指出中美关系正常化的条件是“断交、撤军和废约”,强调美方应尊重中方的原则立场。不过,随着中日《和平友好条约》的缔结,中国政府也渐渐转变了对“按约终止”方式的看法。1978 年 8 月 12 日中国与日本签订了《和平友好条约》,^①实际上终止了此前中苏签订的以日本为防御对象的《中苏友好同盟互助条约》的效力。^②卡特政府希望借机了解中方将如何处理上述同苏联的条约问题,以便为解决美台《共同防御条约》提供借鉴。中国政府驻美联络处主任柴泽民告诉布热津斯基,中国政府决定根据《中苏友好同盟互助条约》第六条规定,^③向苏联政府提前一年通知废止该条约。对此,布热津斯基在表示赞成之余,也暗示希望中方能同意美方依照上述做法,以“按约终止”方式解决美台《共同防御条约》问题。^[17]在随后中美建交秘密谈判中,卡特总统指示驻华联络处主任伍德科克坚持这一废约方式。最终,中美双方达成了妥协,并在 12 月 4 日举行的第六次会谈中商定,中美建交公报发表后美国将通知台湾当局于“断交”后次年正式终止美台《共同防御条约》。

尽管在万斯等行政当局决策者看来,确定“按约终止”的方式解决“废约”问题已经考虑到国会的接受程度,可以得到国会的“广泛理解与支持”,^[1]实施起来更加稳妥些,但事实并非那样简单。就在中美双方围绕“废约”谈判取得进展之际,国会部分议员对卡特行政当局的指责日趋激烈,并最终发展为震动全国的司法诉讼案件。事实上,在以亚利桑

那州参议员巴里·戈德华特为代表的部分议员看来,不论“按约终止”抑或“自动失效”都是在表达行政部门的声音,强调美国总统在处理对外事务中的宪法权力,并将“废约”纳入其中而力图独揽大权。对此,他们表示无法接受,其主要理由有二:首先,美国宪法同样也赋予国会在条约事宜中一定的外交权力,由此国会也同样希望能在“废约”问题上分享权力;其次,在美国历史发展中,国会曾多次参与“废约”事宜,并发挥过主导性的作用。虽然卡特政府早就对“废约”面临的困难有所准备,但事情的发展还是超出了预期。

的确,美国宪法第二条之第二款对缔结条约事宜做出明确规定,即“总统经咨询参议院并取得其同意有权缔结条约,但须经出席参议员三分之二的批准。”^[18]不过,对于“废约”问题,宪法却只字未提。这就导致一旦在具体对外事务中,国会与行政部门权限缺乏宪法明确的规定,势必形成双方外交事务权力的“半阴影区”,^[19]继而引发彼此的争夺战。不幸的是,“废约”事宜的处置权正好处于宪法权力的“半阴影区”,行政部门同国会各据一词,并加以引申发挥。另外,在美国历史发展中,虽然有过多“废约”可据参考,但并未形成统一的固定模式。在不同情况下,行政部门与国会曾独自或合作完成“废约”,很难断定双方究竟在“废约”权力上有明确的分属。当然,在上述貌似合理的反对理由之外,实际上还隐藏着这些议员更真实的想法,那就是通过阻挠“废约”的实现从而达到破坏中美建交的最终目的。为此,他们以侵犯国会废约权力为由,将卡特行政当局一路告上联邦最高法院,希望借最高法院的裁决阻止“废约”成为事实。应当指出,来自国会方面的指责及其产生的难度之大,几乎使卡特政府“按约终止”的努力付诸东流,其间美国三权分立与制衡体制的作用表现的淋漓尽致。

早在卡特政府考虑以“按约终止”方式废除美台《共同防御条约》之时,戈德华特就向外界公开表示,将会通过司法途径,阻止卡特总统上述“非法和违宪”的做法。^[14]在卡特总统正式宣布“按约终止”的决定后不久,戈德华特联合参、众两院的部分议员,向美国联邦设在哥伦比亚特区的地方法院送交了一份起诉书,请求法院裁定卡特总统上述行为违反宪法,要求禁止国务卿万斯履行相关终止条约的程序。1979 年 10 月 17 日,地方法院支持了戈德华特的诉求,但是卡特行政当局随即向哥伦比亚特区上诉法院进行上诉,并得到了上诉法院的支持。在这种情况下,12 月 3 日案件最终上呈至联邦最高法院,此时离美台《共同防御条约》正式终止的时间不到一个月。如果最高法院不能及时做出有利于行政部门的判决,卡特政府就无法按时终止条约,此前“废约”谈判的一切成果将付之东流,对建交后的中美两国关系势必产生极其严重的后果。12 月 13 日,联邦最高法院

①《中日和平友好条约》,中国外交部长黄华与日本外相园田直于 1978 年 8 月 12 日在北京正式签订,同年 10 月 23 日起生效,有效期为 10 年。

②《中苏友好同盟互助条约》,中华人民共和国与苏联于 1950 年 2 月 14 日签订的条约,同年 4 月 11 日起生效,有效期为 30 年。

③《中苏友好同盟互助条约》第六条规定:“本条约有效期间为三十年,如在期满前一年未有缔约国任何一方表示愿予废除时则将延长五年,并依此法顺延之。”1979 年 4 月 3 日,中国政府发表声明,中苏友好同盟互助条约一年后即告期满,中国将不同苏联继续延长这一条约的期限,条约最终于 1980 年废止。



以本案争议具有“政治问题”性质为由不予受理,^①维持上诉法院支持卡特总统的裁决,使得国会部分议员同卡特行政当局就围绕美台《共同防御条约》所引发的废约权力之争暂告结束,美台《共同防御条约》得以在1980年1月1日终止生效,中美关系在“废约”问题尘埃落定中渡过了这次危机。

外交承认是一个主权国家中央政府的唯一性与合法性获得国际社会承认的最直接、最重要的标志。但是也不可否认,在国际社会中通过双边条约的存续而获得的“默示承认”。^[12] 美方如果在给予中华人民共和国以外交承认的同时,继续保留同台湾当局缔结的政治军事色彩极为鲜明的《共同防御条约》,实际上是在“默示承认”中制造“两个中国”。中国政府之所以坚持要求美方必须废除同台湾当局的双边条约,正是处于避免美方制造“两个中国”的深远考虑。进一步分析建交三原则的内在关联,我们不难看出,“废约”在建交三原则中所占的地位与影响远超过“断交”和“撤军”。首先,“废约”的实现有助于“撤军”行动的落实,且最终去除再次驻军的法理基础;其次,如果没有“废约”的保障,美国可以通过条约的维系继而对台湾当局“默示承认”,从而使“断交”大打折扣。可以说,“废约”是建交三原则中最重要的条件,是实现彻底“断交”与“撤军”的基础与保证。“废约”的最终实现为中美两国关系正常发展扫清了障碍,有利于双方建立互信互惠的平等交往。

“废约”的争议与过程的曲折则深刻反应了美国国内政治的复杂与多元化特点,特别是涉及到包括国际条约在内的对外事务处置权力时,无时不在触动美国各种不同政治力量的神经。在美国宪法所设计的三权分立与制衡体制下,总统不仅明确拥有外交承认权,而且还有调动海外部队的军权,在宪法保障下的“断交”和“撤军”决定,因其法理充分故而所受国会牵制不仅少且乏力,总统大可以“便宜处事”。反观“废约”问题,因宪法的未置可否,使得府会得以借宪法“漏洞”,各执一词而希冀独占,宪法权力之争在所难免。如果卡特行政部门处理不当,遭到国会的一致反对与阻挠,不仅“废约”问题无法解决,中美建交还会就此搁浅。故此,卡特行政当局的“废约”决策,在考虑诸多因素影响时,更多的则受制于国会的牵制。无论是与中方秘密谈判中刻意回避国会的“干扰”,抑或被动应战国会议员的法律诉讼,皆体现了这种“分权制衡困境”。正如学者指出,“府会关系在外交事务上两种决策权的分离与共享,从某种程度上构成了总统和国会权力分配的不确定性和重叠性,美国对外政策也相应地呈现出矛盾与多变性”。^[20] 认识到这个特点,对于中国更好地把握中美关系未来健康良性发展不无裨益。

参考文献:

- [1][美]赛勒斯·万斯著,郭靖安等译. 困难的抉择—美国对外政策的危急年代[M]. 北京: 中国对外翻译出版公司, 1987.
- [2]王斯德, 钱洪. 世界当代史(1945—2000)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2008.
- [3]The U.S. Department of State Bulletin, Vol. 22, NO.555, January 16, 1950.
- [4]陶文钊. 美国对华政策文件集(1949—1972)(第2卷·上册)[M]. 北京: 世界知识出版社, 2004.
- [5]周建明, 王成至. 美国国家安全战略解密文献选编(1945—1972)(第二册)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [6]顾维钧回忆录(第十一分册)[M]. 北京: 中华书局, 1990.
- [7]NSC 68, “A Report to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay)”, Enclosure 2, “A Report to the President to the Presidents Directive of January 31, 1950”, in FRUS, 1950, Vol. 1.
- [8]Memorandum of Conversation, by the Assistant of Secretary State for Far Eastern Affairs (Allison), March 19, 1953, in FRUS, 1952—1954, Vol. XIV.
- [9]贾庆国. 美台共同防御条约的缔结经过[J]. 美国研究, 1989, (1).
- [10]Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Keenan) to the Secretary of State and the Under Secretary of State (Lovett), February 24, 1948, in FRUS, 1948, Vol. 1, Part 2.
- [11]梅孜. 美台关系重要资料选编(1948.11—1996.4)[M]. 北京: 时事出版社, 1996.
- [12]赵可金. 外交学原理[M]. 上海: 上海教育出版社, 2011.
- [13]张曙光, 周建明. 中美“解冻”与台湾问题—尼克松外交文献选编[M]. 香港: 中文大学出版社, 2008.
- [14]The New York Times[N]. 1978, 12, 17, sec. A.
- [15][台]王景弘. 中美关系的轨迹[M]. 台北: 世界日报, 1987.
- [16]Jerome Alan Cohen. A China Policy for the Next Administration[J]. Foreign Affairs, Vol. 55, No. 1, October 10, 1976.
- [17][美]兹比格涅夫·布热津斯基著, 邱应觉等译. 实力与原则—布热津斯基回忆录[M]. 北京: 世界知识出版社, 1985.
- [18]任东来. 美国宪政历程: 影响美国的25个司法大案[M]. 北京: 中国法制出版社, 2005.
- [19][美]路易斯·亨金著, 邓正来译. 宪政、民主、对外事务[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1996.
- [20]孙哲. 美国国会研究(I)[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2008.

责任编辑 文 嵘

^①“政治问题”原则, 又称政治回避原则, 是指法院认定某些案件因所涉及的问题不具有司法可裁判性(nonjusticiable), 故此拒绝审理。