

美國總統獨享廢約權？

陳 治 世

美國總統未得國會兩院多數議員或參院三分之二議員同意前，有沒有憲法上或法律上的權力，以終止美國所訂的條約，特別是軍事同盟條約？

上述問題，直到一九七八年十二月十五日，才顯出其嚴重性、複雜性和政治性，因為卡特總統當天宣告，他已經決定發出通知，將於一九七九年底終止美國與中華民國於一九五四年簽訂的共同防禦條約（以下簡稱中美防約），同月二十三日，國務院發出了這一通知，送達中華民國政府。在通知發出的前一天，即十二月二十二日，高華德參議員等二十六位國會議員，向哥倫比亞特區聯邦地方法院起訴，指控卡特總統違憲，要求法院宣告總統片面決定發出終止條約的通知為非法，並且要求法院命令卡特總統擱置他的通知，使那通知不發生終止條約的效力。這一訟案，不但引起各界人士的重視，而且使總統面臨憲法疑義的大困難。

憲法疑義既經送請法院解釋，本來應該獲得權威性的解答，使疑問消失，不復存在，可惜聯邦最高法院避免正面解答問題，所以今天問題仍然存在，最少是對嚴謹的研究者來說，還是存在。上述問題之所以發生，主要是因為美國憲法沒有訂明終止條約的權力怎樣行使。遍查全部美

國憲法（包括修正條文），只見下列關於條約的文字：

「無論何州，均不得加入任何條約、聯盟或邦聯。」（第一條第十項第一款）

「總統經參議院之勸告及同意，並得該院出席議員三分之二贊成時，應有締結條約之權。」（第二條第二項第二款）

「司法所及之範圍，應包括：美國已締結或將締結之條約而發生之一切案件。」（第三條第二項第一款）

「本憲法與依據本憲法所制定之合衆國法律，及以合衆國之權力所締結或將締結之條約，均為全國之最高法律，縱與任何州之憲法或法律有抵觸，各州法院之法官均應遵守之。」（第六條第一項）

憲法第一條第十項第一款的「條約」，是禁止各州加入任何條約，和總統有沒有單獨行使廢約權的問題無關，這裡不必加以分析。

憲法第二條第二項第二款的文字，訂明總統須經參院勸告和同意以及出席議員三分之二贊成，才可以締結條約，但未訂明總統也須經相同程序才可以終止條約，所以這是最引起爭論的條文。

憲法第三條第二項第一款，只規定法院管轄

權的範圍，亦不提及總統未經國會兩院或參院同意可否終止條約。

憲法第六條第一項明示條約亦為全國最高法律，各州法官必須遵守，雖然和總統的終止條約權有直接關係，但是，這一項也未提到總統可否終止條約。

然而儘管這樣，這些憲法文字的解釋，仍然是找尋上述問題的答案時不可缺少的。至於如何解釋和文字真義為何的問題，則有後文分解。

本文爲了試求上述問題的答案，將分別引述學者專家的意見、美國終止條約的先例以及法院的判決。很可能的，這三者都多少涉及憲法文字的解釋。

學者專家的意見

一九七八年十二月十六日，美國國務院法律顧問韓瑟（Hansel）致國務卿范錫（Cyrus Vance）備忘錄一份，就總統的廢止條約權方面，列舉憲法和國際法學者的看法如下：

美國法律研究所的著作「美國外交關係法彙編」（Restatement of the Foreign Relations Law of the United States）中，第一六三節寫道：

「依據美國的法律，總統或獲其授權之人，在有關美國為其中一方的國際協定上，有權依據一五五節的規定，採取必要的行動，遵照協定中有關止約的條款，完成終止協定的行為……。」（見該彙編第四九三頁）

「外交關係法彙編」第一五五節規定，「一項國際協定可以依照協定中有關終止協定的條款，予以終止。」（見第四七七頁）這一彙編的第一六三節所附評述說，「本節中所述及的規劃，是以總統執行美國外交關係之權力為基礎，該項權力為憲法第一款第二款賦予總統行政權之一部分……。在總統獨自行動，而中止或終止美國為締約一方的國際協定中，絕大多數的協定都包含有中止或終止協定的條款。」哥倫比亞大學國際法教授韓京（Louis Henkin），在他一九七二年的著作「外交與憲法」（Foreign Affairs and the Constitution）中寫道：

「一旦參院表示同意，總統可自行締結（或不締結）條約，參院在此方面不再有任何過問的權力。在條約批准之後，參院欲撤回、修改或解釋其同意的企圖，均無法律效力；參院在解釋一項條約或終止條約時，亦不得發表權威性的意見。」（見一三六頁）

馬里蘭大學勃德博士（Dr. Ellert M. Byrd）在他一九六〇年的著作「美國的

條約與行政協定」（Treaties and Executive Agreements in the United States）中寫道：

「……從憲法上看，終止條約比締結條約容易。根據憲法上法律的定義，條約要由總統及參院以三分之二多數採取積極行動，方能成立，但是，在總統認可下，兩院皆可以過半數的贊同，即行止約，也可能由總統單獨終止條約。」（見一四五頁）哈佛法學院特萊教授（Lawrence B. Tribe）在他的近著「美國憲法」（一九七八年出版）寫道：

「雖然總統受到國會行動的影響（時常是決定性的影響）或國會的限制，但他在宣布及實行軍事政策，談判，執行及終止條約或行政協定，與外國政府建立和斷絕關係上，具有獨有的責任；一般而言，他在履行美國外交政策上，負有獨有的責任。」（見一六四—一六五頁）

麥克魯爾（Wallace McClure）在他一九四一年的著作「國際行政協定」（International Executive Agreement）中寫道：

「在條約中附上規定一旦一方的政府欲解除條約義務時，所應採取步驟的條款，乃是通行慣例，例如，一方得於發出通知給另一方一年後廢止協定的條款。但是，條約並不明確指明止約通知由締約國家政府的那一個機關提出。在美國，是由總統提

出通知。有時，他獨自提出通知。

「在締結條約方面，可以說參院只是行政部門的顧忌，制衡過份積極的行動；制憲諸賢並不擔心，相反的止約行動，而將其賦與行政權力所有者，也就是總統。」（見一六頁及三〇六頁）

耶魯法學院的麥克杜格（Myers S. McDugal）在他與藍斯（Asher Lans）共同的研究：「條約與國會—行政或總統協定：國家政策的交替工具」（Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements: Interchangeable Instruments of National Policy）（耶魯法學季刊五十四期，一九四五年）中寫道：

「……終止（條約）可由行政部門在有或無國會事先授權下，而提出廢止條約正式通知。」（見三三六頁）

南伊大納爾遜（Randall H. Nelson）教授在「美國終止條約及行政協定的理論與實踐」（The Termination of Treaties and Executive Agreements by the United States: Theory and Practice）（一九五八年明尼蘇達大學法學評論第四十二期）一文中寫道：

「民主實踐與司法意見都顯示，身為外交首腦的總統對於終止條約負有主要的責任

。他可以獨自或與國會或參院共同履行此一職權。」(見九〇六頁)

已故的密歇根大學里佛斯教授 (Josias S. Reeves) 在「鍾斯法案與條約廢除」(The Jones Act and the Denunciation of Treaties) (美國國際法季刊, 一九二二年) 的文章中寫道:

「不經國會或參院事先採取行動, 而獨自提出通知逕行廢止條約, 似乎是在總統的權力範圍之內得為之事。另一方面, 國會或參院似不能強迫總統履行提出通知的國際性行爲。」

故約翰霍浦金斯大學教授韋羅貝 (Westel Willoughby) 在其著作「美國憲法」(一九二九年版) 一書中表示: 「看起來總統並無憲法上的義務將解除條約之學交付國會同意認可, 雖然在實例上有許多次是經國會同意認可。」(該書第一冊第五八五頁)(註一)

高華德參議員也曾引述下列先賢的話, 以支持自己的訴訟立場:

身為學者與法學權威的美國最高法院法官斯多利於一八三三年評論美國憲法時曾寫道:

「一個自由的民族不希望在一條約一事上, 將最後決定性的獨立作主權交託給一個政府長官, 不論他是多麼地值得尊敬……。每一個美國政治家都會認為, 美國總統的這項特權, 是不合宜而且危險的。」

制定參議院規則及手冊的哲佛遜寫道: 「與美國法律平等地被宣告的條約, 乃是吾國最高的法律。據瞭解, 惟有經由立法程序才能宣告其失效。」

波特博士在他的「終止承認與條約關係」一書中認為, 一國撤銷對一個政府的承認, 並不會使該國過去與這個政府訂定的條約自動暫時失效或終止。

史丹佛大學法律教授李浩說: 如果美國不承認中華民國, 「國際法並未規定涉及由中華民國當局控制的領土的條約, 其效力必須終止。相反地, 保護現行關係一事獲有強烈的支持, 特別是在商務與私人權利方面。」(註二)

國會圖書館於一九七四年對廢止條約會加研究, 並在結論中指出: 「當總統和國會或參院發生廢約問題的衝突時, 如果總統違反參院或國會的意願來行動, 則可能遭受彈劾。」(註三)

維吉尼亞州參議員白德曾在參議院發表聲明, 提到下列一點:

美國故國務卿杜勒斯會對印第安納州參議員任納的質詢提出答覆說:

「鑒於您在來信中特別問起, 本政府之下的國務院是否主張『有權修改條約』, ……我很樂意向您保證, 我認為, 只有締結一項新條約, 以及經過參院的諮商及同意, 行政部門才能修改條約或條約之中一項條款。這也是我的顧問人員的意見, 他們

充分了解我的立場, 完全贊同我的意見。」(註四)

美國史學家克連緬子 (Kendrick A. Clements), 不直接捲入高華德參議員和卡特總統間的爭論, 無需像他們那樣, 只引據利己的言論, 來辯護自己的立場, 而可以抱超然的態度, 傾吐公正客觀的說話。他說, 美國憲法制訂者未曾在會議時提及怎樣行使廢止條約的權力, 聯邦論

The Federalist (Modern Library ed. New York, 421) 這本書, 雖然現在仍然是探索制憲者本意的最權威性著作, 可惜它亦不能對我們討論現在的問題有所幫助; 約翰·傑倚 (John Jay) 在第六十四篇中, 簡要的提到爲什麼要使條約成爲國內的最高法律; 他寫道, 如果不定條約爲最高法律, 就不能使外國願和美國締約, 因爲非最高法律的條約會絕對拘束締約的外國, 但是它只於我們認爲適當時才拘束美國, 無疑的, 締約者能夠修改或廢約, 但條約不是由一造而是由兩造簽訂的, 所以要有兩造的同意才可以締約、修改或廢止條約。克連緬子接着指出, 說需要各造同意才能廢約, 並不意味當締約一方想廢止條約時, 需要國會和總統共同作成國內的決定; 此外, 很可惜的, 聯邦論裡再也沒有其他文字提及締約或廢約了。克連緬子研究美國廢約實踐後, 覺得既受警告, 也受鼓舞; 受警告, 是因爲二百年來實踐的傾向似由總統控制廢約, 尤其二十世紀時是這樣; 受鼓舞, 是因爲在事實上, 沒有總統敢在敵意的公共輿論之前堅持其權威, 或者最少是在和國會領袖磋商之前, 就

採取廢止重要條約的行動（註五）。

一九七七年，美國國會圖書館又作了一次研究，所得結論是：總統的廢約權問題，是「長期而且大部分未解決的政治爭論」（註六）。

從上所引的意見言論看，可見學者專家各說各話，對於美國總統可否獨自決定廢止條約的意見，有正面的，也有反面的，這裡用不着再引，已經可以肯定學者的言論未能顯示正面的理由比較充分，或者反面的主張較合原則或憲法精神，次數和分量較少的說話固然未必對，說得很多的也不見得妥善。

廢約先例

美國國務院法律顧問韓瑟在前述備忘錄中，又列舉了總統未經國會或參院行動即終止條約的實例如下：

一八一五年，麥迪遜總統與荷蘭通信，美國將它解釋為一七八二年的美荷友好商務條約已因此而廢止。

一八九九年，馬金萊總統通知瑞士政府，美國準備「停止執行」一八五〇年美瑞友好商務引渡協定的某些條款。

一九二〇年，威爾遜總統依約終止一八九一年與比利時簽訂的有關剛果的友好通商及航海條約。

一九二七年，柯立芝總統通知終止一九二五年美墨防止走私條約。

一九三三年，羅斯福總統致送國際聯盟一份宣言，表明美國退出一九二七年的廢除

進出口限制及禁止多邊協定。

一九三三年，羅斯福總統通知終止與希臘在一九三一年簽訂的引渡條約（後又撤回止約行動）。

一九三六年，羅斯福總統批准一項議定書（被視為止約通知），終止一八七一年與義大利訂定的商務及航海條約。

一九三九年，羅斯福總統通知終止一九一一年與日本簽訂的商務及航海條約。

一九四四年，羅斯福總統通知廢止一九二九年的美洲商標及商業保護議定書。

一九五四年，艾森豪總統通知撤銷一九二三年的商品分類劃一命名協定。

一九六二年，甘迺迪總統通知終止一九〇二年與古巴簽訂的商務關係協定。

一九六五年，詹森總統通知廢止（隨後又撤回）一九二九年有關國際航空旅行的華沙協定。

……還有兩個例子是在總統採取行動終止條約後，經由立法「採納並認可」。不過，這些例子不管是單獨看或集體看，都未減損總統單獨行動的權力（註七）。

一九七九年一月十五日，來自維吉尼亞州的白德（Harry Byrd）參議員在參院發表聲明，說明由於憲法規定，條約經批准後即成為法律，不能以行政命令廢止，這結論有慣例支持。他並且說：

我們的研究結果顯示，我國歷史上曾廢除的任何稍為重要的條約，都是在國會或參

議院的批准及指示下廢約。只有在少數較曖昧的事例中，條約是在未獲立法機構明確同意下，由總統採取行動加以廢除。

「美國新聞與世界報導雜誌」最近刊出一篇專文，總結這些例外情形的事例為說：「一八一五年以來至少十一次的事例中，總統在未獲國會同意下廢除條約。這些條約與貿易或引渡有關，而與軍事及安全問題無涉。法律專家找不出總統單獨行動廢除共同防禦條約的先例。」

馬上令人想到的一個與防衛有關的條約例子是一九〇三年的巴拿馬運河條約。此一條約是根據一九七八年的新巴拿馬運河條約第一條的明文規定加以廢除。如果此一廢約行動可以由總統單獨行動來完成，那麼，為何需要上一屆國會的參議院花好幾個月的時間來辯論？

還有，議長先生，在一九六九年參議院曾通過我和史威克參議員所提出的一項修正案，修正一九七〇年的國務院、司法部及商務部撥款法案，該修正案說：「國會的一般意見認為，總統不能在未與參議院磋商及獲其同意的情況下，達成任何協議或諒解，如果該協議或諒解將會改變美日約第三條所提及的任何領土的地位的話。」此一修正條款已成爲法律，……尼克森政府把琉球移交案送請參議院批准，而參議院後來予以同意。

有關經國會同意才廢約的其他例子不勝枚

舉，最早可追溯到一七八九年我們和法國的共同防禦條約的廢止。這是在亞當斯總統執政期間，在國會通過的法令下採取的全盤廢除條約關係的行動中爲之(註八)。

一九七九年一月十六日，高華德參議員也在參院發表聲明，其中提及：

一項防禦條約不同於其他條約。一項防禦條約是和參與戰爭的權力有關。憲法的制訂者視終止一項防禦條約如同一項戰爭的法案，是一種類似公開宣戰的正式法案。即使國務院可以提出若干事例，並聲稱它們是總統單獨終止一些小條約的先例，但涉及和平與聯盟條約，則總統顯然不能行使這種權力，因爲和平與聯盟條約均與戰爭權力有直接的關係。

……國務院所給予卡特總統的法律勸告實在大差勁了。我已看過法律顧問的備忘錄，它實際上是一項法律簡報、一種片面說法，使國務卿與總統無法得知與一項既定政策決定不合的任何事情。

國務院的這項備忘錄中，虛構捏造之處比比皆是。它是建立在半真半假與遺漏缺失之上。譬如說，它就漏列了一九四一年時，一名司法部長的意見，他當時告訴羅斯福總統說，除非獲得參院或國會的授權，否則美國總統不能引用一項條約的通知條款行事(註九)。

一九七九年二月六日，高華德參議員在參院外交委員會作證，他的證詞中有關總統廢約的先

例部分如下：

一八五六年，外交委員會曾在官方報告中說：「在自由裁奪終止條約的權利預先列於條約之內的情況下，此種裁奪之權屬於總統及參議院。」這項報告並且說，一項條約也可由國會兩院共同行動，予以廢除，但是，這項報告拒斥總統可單獨行動的觀念。

……一百多年以前外交委員會遇到這種問題時，委員會採取了維護它本身權利及參院權利的積極立場。

……這項報告是因爲一八五五年參院的行動引起問題而提出的，當時參院一致表決通過授權皮爾斯總統，終止美國與丹麥的一項商業條約，因爲這項條約使美國的出口蒙受損失。這是參院首次單獨與總統一起行動，決定終止一項條約。在早先的兩個情況下，是國會的兩院(整個國會)與總統一起廢止條約。

一八五五年的先例，直接與目前的情況有關。參院當年採取行動的那項條約，包含有允許一方向另一方發出止約通知後可終止條約的條款。這項止約條款與中美共同防禦條約中第十條的規定是一樣的，卡特總統單獨行動廢約，即以這一條款作爲唯一的權威依據。

但是，參院……認爲應否發出止約通知的決定，是由總統及參院共同爲之，而非由總統單獨決定。

委員會在報告中解釋：「使政府受條約約束的整個權力，賦與總統及參院，出席的三分之二參議員同意。討論中的這項條約是由締約國之意願產生，其中並包含一項保留，藉此保留，可取銷原意願，或依據規定發出通知停止這種意願。因此，撤銷條約也是締約國之意願，締約國爲這項行動的主體，從而可知撤銷意願乃是原意願的附隨事件。」

因此，參院外交委員會明白地採取了一個與國務院今天確認的新奇理論不同的立場。……外交委員會一八五六年所作的結論，在一九四一年得到司法部長意見的支持。當時的代理司法部長畢多曾接到請求，要

他向羅斯福總統說明，鑑於戰時狀態，美國是否仍受限制油輪載重的國際公約的束縛。這項公約的條款允許任何簽約國政府在通知其他各方之後，退出該公約。畢多告訴羅斯福說，他認爲羅斯福不可擅自依照該公約的規定提出退出公約的通知。他說，這一協定只是暫時因戰爭而中止，但他說，如果要提出退出通知，必須要有一參院或國會「採取行動」。

國務院至少舉出十二件先例，……但這些先例中沒有一件涉及防禦條約。……一些先例並不能爲總統創設憲法上所未賦與的權力。最高法院在一九六九年曾經指出：「從前所採取的違憲行動，當然不能使後來再發生的同樣行動的違憲性減

少。」
國務院……所提出的十二項條約中，祇有十項是實際終止了。另外兩項，總統則撤回止約通知，此外並無證據顯示，這兩項條約終於終止。有力證據顯示，這兩次事件（一次發生在羅斯福總統時代，一次發生在詹森總統時代）都是總統施用談判壓力的例證，而不是主張行政權力。

至於其他十項條約，只有八項含有類似中美共同防禦條約第十條所訂止約通知條款，其中三項條約是因為後來通過代替法律而必須終止，另一項則是由國會通過的四項法令授權終止。另外一項條約則是「不能達成宗旨」，另外一項「則已過時」。還有一項是因為後來所訂條約或是因為戰爭發生而終止，最後一項條約是因為基本情勢變遷而終止的。這些條約廢止情形均和一九五四年中美共同防禦條約不同。這些條約中有些是在獲得締約國同意後取消的，這和目前的情況不同，中華民國希望中美共同防禦條約能夠繼續維持下去。事實上，我只要把國務院所提上述十二項先例中提出一項加以駁斥，即能顯示卡特總統所持立場是多麼沒有根據。國務院宣稱，總統首次終止條約先例發生在一八一五年，當時麥迪遜總統廢除了美國和荷蘭聯合共和國在一七八二年締結的一項條約。但事實上是荷蘭通知美國終止這項條約。當時發生的事實是，和美國簽約的荷蘭聯

合共和國在拿破崙戰爭中分裂消滅，而產生一個新國家。在拿破崙戰爭後，荷蘭經過改革，並且兼併其他領土。這個在戰爭餘燼中所產生的新國家，在國號、領土、政府形態方面，都與原來和我們締約的那個國家不同。

所以如果這項條約終止，也是因為締約一方消滅，而不是總統行使廣泛權力的結果。此外，美國政府還會駁斥這項條約已經終止的說法。麥迪遜時代的國務卿門羅（後來亦出任美國總統）即認為，上述這項和荷蘭締結的條約仍然有效。直至一八三一年，北卡羅來納最高法院仍在一件判例中判決，這項條約仍然具有法律效力（註一〇）。

美國國務院法律顧問也曾說過，在美國的先例中，曾採用五種不同的決定廢約的程序：（一）國會事前授權總統廢約；（二）國會事前授權或指示總統廢約；（三）總統未經國會事前特別授權或指示便已廢約，事後才取得國會同意；（四）總統未經國會參院事前特別授權或指示便已廢約，事後却有參院的贊成；（五）總統廢止條約，沒有國會或參院事前的特別授權或指示，也沒有國會或參院事後的同意（註一一）。

根據克連緬子教授研究的結果，自美國聯邦成立到一九七五年，合衆國政府廢止了十九份條約，其中九份是由國會策動的或由總統正式請求國會授權廢止的，在這兩種情形下，國會都可以防止廢約；其中十份是在總統廢約後徵求或不徵

求國會意見的情形下廢止的；前九份中，全由國會策動而且立法的佔四份，總統策動後國會才通過聯合決議案同意廢約的佔兩份，總統策動後參院才通過決議案同意廢約的佔兩份，國會推翻總統否決的佔一份；後十份中，總統廢約後不徵求國會意見的佔五份，總統不經國會便採取廢約行動又撤回行動的佔一份，總統簽署了要求廢約的法律却不執行該法律的佔一份，總統因國會行動緩慢而獨自採取廢約行動的佔一份，總統只採取暫停而不廢止條約的行動的佔一份，總統廢約後經國會以聯合決議案表示同意的佔一份（註一二）。

從上可知，有偏見的國務院法律顧問和參眾兩院的若干議員，固然各說各話，自我辯護，就是比較客觀的克連緬子教授，也對相同的歷史事件有不同的解釋，所以要從廢約先例中求得本文主要問題的答案，縱使再遍查美國歷史，還是非常困難甚至不能達到目的的。

法院的判決和意見

美國各級法院成立以來所作的判決，涉及本文主要問題的，只有一九七九年華盛頓特區聯邦地方法院、巡迴上訴法院和最高法院的判決，因而也只有在同年的三次分別的判決中，對本文的主要問題表示了意見。

一九七八年十二月二十二日，參議員和眾議員共二十六人，以高華德參議員為首，聯合向華盛頓特區聯邦地方法院起訴，指控卡特總統獨自決定並發出終止中美共同防禦條約的通知是違反

憲法的，他們在起訴狀中說：

美國憲法第六條第一項規定，條約是全國最高的法律。

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。

依照美國憲法第二條第二項第二款的規定，總統須取得參院出席議員三分之二的勸告和同意才能夠締結條約，所以參院分享終止條約的決定權，便是自然而合理的結論。

一九五五年一月六日，艾森豪總統依照美國憲法第二條的規定，把一九五四年十二月二日在華盛頓簽署的中美共同防禦條約送達參院，徵求意見並且請求同意批准。他在公文中說：條約是共同防禦性質，旨在嚇阻中共對條約所定地區作軍事侵略，條約和美日、美韓、美菲、美澳紐等防禦條約配合，將加強太平洋區的集體安全體系。參院考慮辯論後，於同年二月九日同意批准上述條約。

該約第十條訂明：「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。」

草擬該約和參院考慮該約時，美國和中國方面都不意料或假想該約可由美國總統獨自廢止。

總統談判該約和參院考慮同意批准該約的紀錄中，都沒有任何證據顯示該約第十條的「締約國」只指總統而已。

在該約送請參院同意時，本案原告中的若干人已是參議員。他們當時並不知道美國總統可依該約第十條或其他規定獨自終止該約。

一九六九年維也納條約法公約第二條訂明，「締約國」是指同意承受條約拘束的國家，無論該條約已否生效。又依照美國憲法和傳統來解釋，中美防約中的「締約國」是指總統和參院或總統和參眾兩院。

一九七八年七月二十五日，參院以九十四票對零票決議，在該年國際安全援助法案附上杜爾和史東(Dole-Stone)修正案。該案要點是：參院認為，行政部門在採取任何可能影響中美防約效力持續的政策之前，應和參院磋商。同年九月七日，參眾兩院聯席委員會把上述修正案改為：國會認為，行政部門在採取任何可能影響中美防約效力持續的政策之前，應和國會磋商。同月二十六日，該委員會修正案連同一九七八年國際安全援助法案，經卡特總統簽署而成為法律。

同年十月十日，原告高華德向參院提出議案。該案訂明：依據憲法所定的分權原則，總統未經參院勸告和同意，或未經國會同意，不得獨自採取行動，以廢止或改變第二次世界大戰後美國締結的一連串安全條約(包括共同防禦條約)中任何一項條款的效力。

國會從未制定與中美防約條款相反的或不一致的法律，反而制定了多項經濟性、軍事性和其他性質的完全符合並且支持該約的法律，而且國會從未指示總統改變或終止該約。

一九七八年十二月十五日，國會正在休會時，被告卡特總統公開宣布其片面決定，表示美國要在一九七九年一月一日承認中共為中國的「唯一合法政府」。他未事前和國會兩院磋商，未經

參院勸告和同意，亦未經國會任何一院明示或默示的贊成，便同時公開宣布已決定終止中美防約。對美國來說，終止任何防禦條約都是極重要的決定，須經國會參院或兩院縝密考慮，不能只由一人作主。

依據合眾國憲政的制衡原則，聯邦政府任何部門都不能有完全不受節制的權力。再依照過去的實例，美國通常終止條約義務，是總統經參院或國會兩院同意後採取行動。經美國廢除或終止的四十八份條約中，最少有四十四份是經過這方式。其中十三份由國會通過法律予以廢除，八份由國會兩院通過決議案予以廢除，兩份由參院通過決議案予以終止，四份為後來的法律或條約所取代，只有四份是由總統獨自終止的，但這四份都是在條約義務已無法履行的情況下才由總統終止，因而未引起國會的反對。

從來沒有美國總統獨自終止共同防禦條約，或發出終止這種條約的通知。

被告卡特總統和范錫國務卿或其中一人所作的上述決定，未經參院勸告和同意，又未經國會兩院多數議員贊成，依法不能發生終止中美防約的效力，他們也不得發出終止條約的通知。

卡特總統擅自採取終止中美防約的行動，已經剝奪並且繼續剝奪原告等人在憲法和法律上的權利，使原告等人不能參與該約繼續適用問題的磋商和表決。

卡特總統這樣的片面行動，如果不被推翻，會造成危險的先例，使總統可以任意廢除或終止任何共同防禦條約，把權力集中於一人。權力集

中於一人，不加以制衡，乃是完全違反了美國政府的民主形式。

終止條約的問題如果依法律規定送請國會討論，原告等及其國會同僚，必反對終止美國和友邦中華民國的防禦條約，因為原告等人都反對卡特總統片面不法終止這一條約的決定。

基於上述理由，原告等請求法院判決下列四項：

第一、被告等或其中任何一人，未得參院的勸告和同意或國會兩院的贊成，或未事先和國會磋商，便採取終止中美共同防禦條約的任何行動，都是違反憲法、不合法、無效力的行動。

第二、條約是全國最高的法律，總統負有忠實執行法律的責任，卡特總統企圖終止上述條約的任何行動，都已直接違反他曾宣誓維護法律的義務；美國總統不得獨自廢止任何美國法律，所以卡特總統不得獨自決定終止美國的任何條約。

第三、被告卡特總統援引上述條約第十條對中華民國發出終止該約的通知，乃是違反憲法和法律的行動，因而是無效的行動。縱使他可以發出通知，他發通知前也必須先有終止條約的決定。這決定不能由總統獨自作成，因為他不是該約第十條所列的「締約國」。

第四、退一步說，假定被告卡特總統的上述通知是合法有效的，上述條約也不在一年內就期滿或失去效力。必須於參院或國會兩院明示同意總統發出止約通知，而且總統再採取另一終止條約的行動，該約才會在一年後失去效力（註一三）。

一九七九年十月十七日，華盛頓特區美國聯邦地方法院法官蓋許（Oliver Gasch）就本案下判決，其判決的部分主文為：

本庭判決被告卡特總統提出終止一九五四年中美共同防禦條約的通知，必須獲得美國參院三分之二同意，或是國會兩院多數同意，才能依據美國憲法有效的終止這一共同防禦條約，進而命令被告國務卿范錫及其屬下官員，除非總統的止約通知獲得上述方式批准，在此之前，不得採取任何履行該通知的行動（註一四）。

蓋許法官在判決書中說明，上述判決主文是根據下列理由：

本案的主要問題是：依照憲法規定，美國政府要在怎樣的情況下才可以終止一九五四年中美共同防禦條約？因為該約已列有止約條款，訂明締約國任何一方都可以發出止約通知，這問題便可以縮小為：美國總統是否為該條款所稱的「另一締約國」因而可以獨自決定提出止約通知？

憲法在締約事項上，對於權力分配有詳細規定，却未提及止約的方式。現在沒有證據顯示制憲者的原意，也沒有法院判例說明總統不經國會同意而終止條約有什麼效力。學者曾提出許多法律意見，但未一致認定聯邦政府那一部門有權代表美國來終止條約。

一七九八年，美國國會初次以法律終止一份條約，以後則以其他各種程序終止條約，或以法律指示總統發出止約通知，或總統依據國會兩院聯合決議案或兩院聯合同意而止約，或總統獲得參院同意後止約，或總統獨自止約。最後的一個

程序只是偶然使用，而且從未終止過共同防禦條約，也沒有在國內和國際重要性上比得上中美防約的條約。

絕大多數止約先例，涉及某種情形的共同行動，總統的止約通知藉以獲得參院或國會的同意。就整體來說，歷史先例支持一個主張，即終止條約權是政府有關部門共有的。

被告認為，總統基於行政部門在外交事務上的權力，有權獨自終止中美防約。這權力從憲法第二條列舉的各項權力引伸而來，包括總統接納外國代表和在參院勸告及同意下締結條約的權力。由於總統被稱為聯邦政府在國際關係方面的唯一喉舌，如果說參院或國會有權參與廢約過程，便會違背憲法賦與總統在外交事務方面的權威。參院在締約過程中的勸告和同意權，不是立法權的獨立來源，只是對總統締約權的一種限制，這種限制必須嚴謹解釋，不得用隱示解釋加以延伸，一九二六年的邁耶士對美國政府案（*Myers v. U.S.*）的判決便是一例。

實則把邁耶士案的判例類推，藉以說明總統有獨自廢約的權力，那是不能令人信服的。革免高級官吏的權力，不能與廢止重要條約的權力相比，行使革免權的對象，是和立法權或司法權無關的「純行政官員」，涉及總統對僚屬的行政管理，其權力來自他忠實執行法律的義務。廢約則影響國會參與外交事務，涉及國會可能行使戰爭權的共同防禦條約時，更有影響。廢約是違反行政部門的執行義務，不是執行義務的自然推演。憲法規定總統在行政部門內有其獨立的和控制的

權力，但他在行使和立法部門分享的權力時，不得有壓倒性的影響力。在參院勸告和同意下廢約的權力，超出了邁耶士案理論的有限範圍。

總統居於國家發言人和外交事務代表的地位，但這也不能作為他在整個止約過程中有獨佔的行政權的基礎。他雖然是和外國政府聯絡的唯一官員，却顯然不是唯一的外交政策決定者，外交關係的推行也不是完全的行政權。

被告又表示，總統的承認權和本案有直接關係，因為一般人視為終止中美防約是美國與中共關係正常化的先決條件，總統通知止約便可有「消除承認的障礙」的獨享權力來支持，最高法院在 *United States v. Pink* 和 *United States v. Belmont* 兩案中，已承認了這種權力。這兩案都涉及李維諾夫協定（按該協定解決了蘇聯對在美國境內的沙皇財產所提的要求，以及美國人民對蘇聯實施財產國有化所提的賠償要求，解決這些要求是美國和蘇聯建交的先決條件），該協定經判決有效，其效力超過紐約州法律和政策。本案被告會引道格拉斯大法官在 *Pink* 案中的判詞：「消除這些承認的障礙……：……，當然是總統的適當隱含權力。他在國際關係方面，是聯邦政府唯一代表機構。」

可是止約權不能稱為「總統的適當隱含權力」，雖然承認權可使總統有權締結解決財產要求的行政協定，而且這些協定的效力優於法律的，但這不表示總統有權未經國會同意而終止條約。說任何附屬於承認行為的行政部門行為都是適憲的，那是無理的說法。承認權如果受憲法其他條款

限制，便不能用作支持總統獨自終止中美防約的藉口。

終止條約不是憲法付託某一政府部門的單一行動，而是包含一系列的行動，藉以維持憲法的制衡精神。先要決定應否廢止某條約的政策，然後進行適當談判以使廢約生效，最後發出廢約通知，這些都是總統的權力，因為他是美國外交事務的唯一代表。

但是，終止條約涉及的因素，不只是純行政部門的因素，它還涉及為該條約而立的「美國法律」。總統有權先作止約的政策決定，並且有權發出止約通知，但這不表示他有權完成止約過程，有權使止約生效。兩位學者最近說，允許總統不顧國會意向以獨自終止協定和法律，實在不可思議。

條約被視為美國的最高法律，總統有忠實執行這些法律的義務。憲法第六條規定：……所有條約都是美國最高的法律，但被告辯稱中美防約不是基於該條款而立的美國最高法律，只有無需另行立法即可生效的條約，就是生效後即和國內法一樣有效的條約，才算是美國最高的法律。詳細研究中美防約的條文後，便知道其中許多條款無需另行立法即可生效，其他條款稍後亦經立法而實施。該約的條款和條件，以及國會和總統隨後採取的行動，已確定並且闡明美國在該約下的義務，以致現在說該約不具憲法第六條的美國最高法律的地位，已為時過晚。此外，該約亦未涉及損害這種地位的因素。

憲法第二條第三項規定，「總統應忠實執行

法律」。本條的法律，顯然包括中美防約，總統獨自廢除或未能履行該約，都是沒有盡其忠實執行該約的責任。由行政和立法部門共同制定的法律，無論它是法規或條約，都不能由總統獨自廢止，他的權限絕不因中美防約列有廢約條款而改變。他執行這條款的權力，不包括片面根據該約第十條的規定以進行廢約的權力。該條所稱的「締約國」是指美國，不指總統一人。廢約只能根據美國憲法規定的程序進行。

「法律至上」和「總統應忠實執行法律」等憲法條款，在分權主義和權力制衡的理論支持下，構成美國憲法制度的核心。憲法在締約程序上，限制總統的權力，要求他和參院磋商，還須求得三分之二議員同意。這一限制反映了制憲者擔心政府任何部門擁有無法制衡的權力。

如果判決總統擁有獨自廢約的權力，將引起同樣的恐懼，並且造成濫用權力的同樣可能性。把總統在外交事務上的權力解釋為包括他獨自廢約的權力，就會違逆我們的制衡體系。總統沒有修改條約條款的權力，修改必須送交參院徵求勸告和同意。總統既無較小的修約權，便不能有較大的廢約權。在本案裡，總統止約也許是在實現美國人民的願望，但是由於國會未參與止約程序，我們無法確定這一點。

美國終止條約，包括終止含有通知條款的條約，涉及行政和立法部門的共同行動。在多數先例中，總統通知止約，獲得參院或國會兩院的肯定支持。雖然還沒有已被接受的憲法解釋，也還沒有明確的程序，歷史先例却顯然支持一種觀點

，即廢約須由國會以某種方式表示同意。國會可循兩種途徑表示支持，一是國會參眾兩院多數通過，一是參院出席議員三分之二同意。前者主要是基於國會的廢止法律權，後者最似參院的締約參與權。

法院遇有權力畫分的憲法罅隙時，必須注意全部憲法的設計本意，並且決定最佳的彌補。本庭相信，上述兩項國會參與的程序，都是符合憲法的正當廢約方法。廢約權是共有的，不能由總統單獨行使，無論是行政或立法部門，都沒有廢約的全權。本案涉及與一個忠實盟國的共同防禦條約，它未曾破壞該約的條款，該約的效力也未被破壞。至少在本案的情況下，美國的任何廢止條約的決定，必須經參院的勸告與同意或國會兩院的同意才能作成，不能由總統單獨作成。

必須經美國參院三分之二或國會兩院多數同意，總統的止約通知才能根據美國憲法生效（註一五）。

上述判決經宣告後，卡特總統命令司法部向華盛頓特區聯邦巡迴上訴法院提出上訴。一九七九年十一月三十日，上訴法院以六票對一票判決，推翻地方法院判決的理由和結論，說卡特總統有權獨自終止中美防約。

上訴法院指出，本案的問題只單純是，總統在現在的情況下有無權力代表美國依照該約的條款以終止該約？本問題的答案應該是「有」，地方法院對總統權威所加的限制是沒有憲法基礎的。上訴法院還進一步說明下述理由：

參院同意批准該約時，並不表示要參與止約

的行動，也不提出修正案或保留案，或附上條件。

如果判決可由立法機關投票終止條約，我們會把美國困在它的所有國際義務中，甚至當總統和參院三分之二減一的議員都堅信：終止某條約是適當的途徑。

若干現行條約載有潛在的危險的義務，總統也許被迫採取即時的行動，以終止這些條約，我們不應使他不能夠這樣做。

給參院三分之二議員一個憲法上的地位，由他們利用這地位來處理所有條約，就會給予三分之一加一的議員權力，以剝奪總統所需要的權威，使他不能以理性的有效方式推行外交政策。

憲法規定，在外交方面，代表美國的是總統，而不是國會。

應該注意一個重要的事實，那就是關於締結條約的規定，列在憲法第二條，不列在列舉國會權力的第一條。

原告辯稱：憲法規定締約須經參院出席議員三分之二同意，止約不應該比締約容易，因而止約也須經參院三分之二或國會兩院多數議員同意。這種類推顯然是無根據的，不合理的。除非憲法有明文規定，三分之二的規則不能適用，因為憲法所定參院三分之二議員勸告和同意，是總統行使第二條所列的某些權力時特殊而非條件，不應在憲法沒有規定的情形下，輕易的把三分之二的規則擴大適用。如果憲法條文中有所種隱含的意義，那意義就必須是絕對的明顯，否則只憑隱含意義便擴大適用那規則，是不適當的。換句話說，憲法既不規定總統終止條約須經參院或

國會同意，他就不需要徵求同意。

高華德等又說：條約是法律，總統不能憑其權威以廢止法律，所以也不能獨自終止條約。上訴法院認為，依照美國憲法，總統是外交上的美國代表，條約白成一體，不只是另一法律，而是國際契約，載有莊嚴的義務。締約與止約，不能和國內法律的制定與廢止相比擬，更不能和憲法修正案的通過或廢止相比擬。國會制定一份國內法律後，總統必須執行；參院或國會同意批准一份條約後，總統認定它有損公眾利益時，可以不履行它的規定。條約不能在總統反對下生效，國內法律於國會兩院堅持時可以壓倒總統的反對。可見總統止約不等於廢法。

美國憲法和中美防約都不給參院或國會特殊止約權，止約權必須賦與總統，否則他會陷於不能作為的矛盾的地位，無權承認中共並且撤銷承認中華民國，無權廢止因另一締約國不再被承認為國家而喪失意義和活力的條約。

上訴法院特別強調說：「我們今天決定的只是：三分之二的參院議員同意，或兩院的多數議員同意，在我們當前的情況下終止該條約時，是不必要的。」

高華德參議員曾說：「被告卡特的獨自行為，如不遭拒斥，會造成一個危險的先例，使他能夠隨意廢除或終止任何條約。」上訴法院的多數法官針對這種顧慮說：這樣想，乃是忽視了所有終止條約的歷史實踐，以及總統和國會過去與當前的相互關係。

法院繼續表示：當條約送請參院審議時，參

院能否在特殊條約中，為本身保留一個止約的特別角色？本上訴案紀錄中未提及這問題，法院未對這問題作任何判斷（註一六）。

一九七九年十二月三日，高華德參議員和二十五位共同原告，向美國最高法院提起上訴，請求維持地方法院的原判，並且希望判決卡特總統無權獨自終止中美防約，維持原禁制令的效力，禁止國務卿執行終止該約的決定。

高華德等表示：「上訴法院認為總統有權不讓國會參與廢除共同防禦條約的決定，這實已對聯邦政府行政與立法部門間的憲法賦與的權力，作了前所未有的重要畫分。沒有任何其他的總統會主張有這樣的權力，沒有任何其他法院會斷定總統有這樣的權力。」讓總統單獨行使這樣的權力，非常危險，參院原來就有意對這類條約的存廢提供意見，並行使同意權，藉以避免這種危險。

上訴狀又指出，上訴法院對總統外交權的界定作了空前的擴大，它判決的理由又無歷史先例為證，它提出的意見根本未探討美國憲法設計者的本意；上訴法院更未注意憲法關於美國在參加複雜的聯盟之前須經國會特別同意的規定，那規定應適用於廢盟的情形。總之，上訴法院的判決，完全違反了美國政府設計者和創造者的本意，沒有他們的任何論點的支持（註一七）。

一九七九年十二月十三日，美國最高法院未進行審訊，即裁定上訴法院的判決無效，高華德參議員等控告卡特總統終止中美防約案發回地方法院，同時訓令地方法院不要受理高華德控告卡特政府的訴訟案。

最高法院的裁定，也推翻了上訴法院的判決——卡特總統依美國憲法有權獨自終止中美防約的判決。

最高法院的意見要點是：終止中美防約的爭執，是行政部門和立法部門之間的事情，應由這兩個部門自行設法解決，不應由司法部門代為決定。除非參院要求卡特總統把終止該約的通知送請參院同意，送達後參院又拒絕同意，否則該約將於一九八〇年一月一日終止。

最高法院以七票對兩票裁定，不舉行全院審訊，並且拒絕受理本案。反對這裁定的懷特（Byron R. White）和卜略緬（Blackman）兩位法官分別聲明說，最高法院應開庭聽取本案兩方的辯論，並由全院審議本案。九位法官中，只有卜連年（William J. Brennan）法官贊成維持上訴法院的判決——認為總統依美國憲法有權獨自終止中美防約的判決。勃格（Warren Burger）院長，連奎士（William Rehnquist）、史都瓦（Potter Stewart）和史梯文士（John P. Stevens）等三位法官主張不受理本案，理由是非司法管轄的政治問題案，涉及總統處理美國外交的權力，以及參院或國會有權否定總統行動的程度。鮑威爾（Lewis Powell）法官雖然也主張不予受理，但他不認為本案只涉及非司法管轄的政治問題。他說，直到現在，參院和眾院還沒有正式拒絕總統的有權獨自止約的主張；如果國會不選擇去和總統對抗，和總統對抗就不是法院的事；除非各部門已採取行動以主張其憲法上的權力，案件就未到

法院處理的時候；國會若以適當的行動正式向總統終止中美防約的權威挑戰，那將對美國引起嚴重的後果，解決那時候的爭執才是本院的責任（註一八）。

問題仍然存在

本文於開端時便提出了一個待研究的問題，即美國總統依法有無權力獨自終止條約的問題。經過研究後，筆者還是沒有求得這問題的答案。如前文所示，關於這個問題，美國憲法制定者的原意無從探悉，學者專家的意見和說法非常紛歧，美國終止條約的先例未形成必須遵循的定規，法院的判決也是上下前後不相同，甚至相衝突。

專就一九七九年的法院判決來說，華盛頓特區聯邦地方法院的判決，出自蓋許法官一人，本身沒有可遭物議的邏輯上的矛盾，雖然他在參院對卡特總統通知終止中美防約的問題投票表示立場之前，認為法院不應論斷虛擬性的爭執，因而一度拒絕受理高華德等參議員的訟案，可是，等到參議院投票表示意願，高華德等人又重提原案後，他還是對爭執中的問題下了判決，表示了法律見解。

巡迴上訴法院對本文的主要問題也作了判決，但院中各位法官的意見並不一致。參加決案的七位法官中，韋爾基、麥高萬、羅賓遜和瓦爾德等四位法官認為，卡特總統有獨享的權力以終止中美防約；賴特首席法官和塔姆爾法官不以為高華德參議員等人具有法律上的資格，以本案所列

的事由，向法院控告卡特總統；麥競駿法官則獨持反對意見。他說：(一)終止中美防約並不是承認中共的先決條件，中美防約不是「關係正常化」或接納中共使節的障礙，縱使中共強作要求，美國總統也須徵求參院同意，不能因而就可以行使止約的絕對權力，中共要求什麼，那和本案無關，憲法的規定方是決定性的；(二)中美防約不訂明美國總統為締約國，約中所稱的「締約國」，就美國方面來說，必須按照憲法來決定；(三)美國的外交關係雖然由總統代表，但是，按照美國憲法的設計，國會得限制總統的外交權，以防止很危險的總統的絕對權力(註一九)。

美國最高法院處理高華德等人的上訴案時，各法官的意見固然彼此頗有出入，他們對待全案的基本原則或潛在意識，還是規避棘手的問題。他們只裁定法院不是解答誰有止約權問題的機關，並未答覆或提及憲法是否授權總統以獨自廢約的問題。他們一方面推翻上訴法院肯定總統有權獨自止約的判決，因而否定總統有這權力，最少可以說是承認他有這權力。他們另一方面把訟案發回地方法院，同時命令它拒絕受理這訟案，因而按一般常理推論，他們已經判定總統有無權力獨自止約的問題，是政治問題，不是憲法或普通法律問題，不是法院應該代為解答的問題。所以筆者認為，除非該院將來把同樣的問題視為憲法問題，並且加以判決，否則本文的問題永遠是政治問題。

政治問題的答案，要視政治情勢而變，按人時地等因素而定，所以參院或國會兩院不能採取

有效行動，以阻止總統獨自決定廢約時，他便可獨自決定；參院同意批准某一條約時，如果保留參與終止該約的權力，總統又無法取銷這種保留的話，則參院可以分享這一決定權；縱使沒有這種保留，總統謹慎三思後，認為廢止某條約是重大的事情，或者害怕造成惡劣的政治後果時，也會自動和參院或國會兩院磋商是否終止該條約。總而言之，政治問題的答案是千變萬化的。

一派意見說，美國總統如果能夠獨自行使廢約權，他就能夠任意廢止許多現行的防禦條約，進而侵犯國會的戰爭權，破壞憲法所定的制衡制度，形成他的絕對權力，那是很危險的。另一派則強調，憲法沒有規定廢約權怎樣行使，參院的締約同意權不應擴大適用，條約不是一般法律，總統是美國對外關係的唯一代表，為了便於推行外交政策，靈活維持或爭取美國在國際上的利益，須有獨自廢約的權力。這兩派都能自圓其說，都只因價值觀念不同，而作了不同的抉擇。前一派重視憲法的制度，要維持國會的制衡功能，防止危險的總統的絕對權力；後一派強調美國國際利益的維持和爭取，願見總統有彈性運用的因應方法，以對付外國。實則維持這兩種價值間的均衡，最好還是經由總統和國會間的正常政治途徑，不是由法院定下確定不移的鐵律，正如前國務卿魯斯克(Dean Rusk)所說的：「許多時候，總統和國會都要自問：在一切情況下，這件特別事情的明智行動途徑是什麼？我不曉得事前怎樣自動的答覆這問題。我不喜歡看見例如法院的(機關)，裁定總統能夠憑其權威以終止任何條

約或行政協定；我也不喜歡看見總統在任何情況下都不能這樣做的裁定(註二〇)。

本文的問題究竟是政治性的或是法律性的？這問題的答案必隨答覆者的價值觀念而定。他如果接受魯斯克的說法，又承認美國最高法院的裁定是恰當的，他就應該說問題是政治性的，才算符合邏輯。反過來，他如果既反對魯斯克的意見，又不同意美國最高法院的決定，他就應該堅持問題是法律性的，是憲法的，才能前後一致。筆者認為，締結條約的目的，主要是釐訂國家與國家間的權利義務關係、國家與國際組織間的權利義務關係、或國際組織相互間的權利義務關係，和美國國會制定的法律不同，和由習慣養成的法律更不相同；美國總統既是美國對外關係的唯一代表，便應該方便他考慮怎樣享受條約權利並且履行條約義務，盡量避免在憲法已定的限制外另加不必要的束縛，使他能夠靈活運用各種手段，在瞬息萬變的國際情勢中，維護或爭取美國的利益，因而廢約權問題，就其本質看是政治問題，按事實需要看也必須作為政治問題來處理。

註釋

一、本文所引專家學者的意見，錄自中華民國六十七年十二月三十日聯合報所載的，其中雖有應予斟酌的文字，仍照抄不變。

二、見高華德著「美國總統不能擅自廢除對外條約」，其中譯文字載中國時報(中華民國六十七年五月十九日)。本文所引文字是照錄該報的。又按高華德引述波特和李浩的話，

主要是表示美國總統的外交承認權並不當然包括廢約權。

三、見The Heritage Foundation's

Critical Issue。該文一部分由台北

英文中國日報（中華民國六十七年八月三十

日）轉載。

四、見中華民國六十八年一月十八日聯合報。

五、Kendrick A. Clements, "Abrogation of Treaties by the United States," 美國研究, 卷八, 期一, 頁五

三—四。

六、原載一九七九年一月八日「美國新聞與世界

報導」, 見中華民國六十八年一月四日聯合

報。

七、同前註四。

八、同前註四。

九、見中華民國六十八年一月十七日中國時報。

一〇、見中華民國六十八年二月七日聯合報。

一一、見前註五, K. A. Clements, 頁三—。

一二、同前註五, K. A. Clements, 頁五—。

一三、見中華民國六十七年十二月二十四日聯合

報, 按一九七九年六月六日下午一時, 蓋

許法官宣判, 裁決本案不應由法院處斷,

除非國會投票取銷卡特總統的止約行爲;

關於終止中美防約問題, 目前最少還有三

項議案在參院裡待決。他認爲「如果國會

贊成總統的行爲, 則在法院裡的問題是虛

擬的。」「本案的基本問題首先應該在立

法機關裡解決, 當國會採取行動, 其結果

是不贊成總統止約的行爲, 則關於總統片

面行動的權力的爭議將宜由司法宣告的途

徑解決。」「(見中華民國六十八年六月七

日台北英文中國日報和同月八日聯合報)

在法院作上述宣判後, 只隔一小時多, 參

院以五十九票對三十五票通過表示參院意

見的議案說: 「美國與他國間的任何共同

防禦條約的終止, 需要美國參議院的同意

。」「(見中華民國六十八年六月八日聯合

報)。同月十三日, 高華德參議員等二十

六位原告, 再具狀請求華盛頓特區聯邦地

方法院判決卡特違憲, 說明參院已正式主

張其參與廢約的權利, 駁斥了總統有權獨

自廢約的強辯。

一四、錄自中華民國六十八年十月十九日聯合報。

一五、法院判決書的中譯文, 載中華民國六十八

年十月十九日聯合報。按該判決書先就當

事人資格, 次就政治問題論等分別加以剖

析, 並且一一駁斥被告的辯護, 但因其和

本文問題的關係不大, 姑不摘述。

一六、巡迴上訴法院的判決主文和理由, 分別見

中華民國六十八年十二月一日紐約時報和

同月二日中國時報、中央日報、聯合報等。

一七、見中華民國六十八年十二月五日中央日報。

一八、見中華民國六十八年十二月十五日中國時

報和台北英文中國日報。

一九、見中華民國六十八年十二月二日中國時報。

二〇、John Walsh, "Treaty-Ending: Who Decides?" Perspectives,

Vol. 1, No. 2, Winter, 1979 / 80, p. 10.

司馬光文

黃公渚 選註

人人文庫三二五—一五二

定價二七元

光之文古雅深厚, 逼近西漢, 有傳家集八十卷, 本編選其表、書、序、記、傳、題跋、墓誌、哀辭, 凡二十篇, 皆屬粹精之作; 而其生平偉製, 尤推通鑑之史論, 故採取六篇, 冠之於首, 以見一斑。
喜讀文史書籍的朋友, 可將此冊納入囊篋。

臺灣商務印書館發行