

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 總統、國會與美國FTA政策：以NAFTA與CAFTA-DR為例

President, Congress and the American FTA Policy: Cases of NAFTA and CAFTA-DR

doi:10.30390/ISC.200912_48(4).0001

問題與研究, 48(4), 2009

Issues & Studies, 48(4), 2009

作者/Author：趙文衡(Wen-Heng Chao)

頁數/Page：1-33

出版日期/Publication Date：2009/12

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.200912_48\(4\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200912_48(4).0001)



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



總統、國會與美國 FTA 政策： 以 NAFTA 與 CAFTA-DR 為例

趙文衡

(台灣經濟研究院副研究員)

摘要

在美國歷史上所簽訂的 14 項 FTA 中，NAFTA 與 CAFTA-DR 最能展現總統與國會在 FTA 政策制訂上所扮演角色與影響決策的程度，故本文以此兩項 FTA 作為研究美國 FTA 決策主體的案例。研究發現，在對外政策的決策主體的三種不同的模式：總統主導模式、國會主導模式與互動模式中，總統模式最能解釋美國 FTA 政策。總統具有龐大的國內外行政資源與政黨力量，可以干預國會的決策並改變個別議員的投票傾向，在不影響 FTA 基本內涵與目的下促使國會通過 FTA。國會制訂的程序規範不足以限制行政部門的權力；除了最終的投票權，國會的影響力僅存在於洽簽時介入修改某些條款，而這些條款的改變仍需要行政部門的認可。這種由行政部門主導，國會僅能在不影響 FTA 根本的前提下修改部分的條款，明顯的符合總統主導模式。

關鍵詞：美國、總統、國會、FTA 政策

* * *

壹、前言

美國自 1987 年與以色列簽訂自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 起至小布希總統任期結束，共與以色列、加拿大、墨西哥、約旦、中美洲與加勒比海 6 國、智利、秘魯、哥倫比亞、摩洛哥、巴林、安曼、新加坡、韓國與澳洲等 19 個國家簽訂 14 項 FTA，其中 10 項是在 2001 年後完成。除了已簽訂的 FTA 外，美國正與約 20 個國家進行 FTA 談判。美國近來對 FTA 重視程度大幅提昇，FTA 對美國國際政經關係與整體國際體系的發展亦具深遠意義，探討美國 FTA 決策過程有助於對此一重要趨勢的理解。

在瞭解決策過程前，需先確認決策主體。決策主體不同，進入決策過程的因素也

將不同，因而也會產生不同的決策結果。一般在探討美國對外政策決策時，多皆假設總統（行政部門）是當然的決策主體，在分析決策時也以總統的立場去解釋，但由於 FTA 的簽訂不僅具備國際事務的特性，也具有相當的國內事務的色彩，故受國會介入的可能性也不小。國會與總統在政府中扮演不同的角色，雖皆由人民選出，但由於選區差異，所注重的事務與決策角度皆有所不同。這些不同將會使總統與國會產出不同的 FTA 政策。

若一項對外政策由總統主導，由於總統較重視對外事務，決策較會以美國整體利益作為考量，並兼顧該項政策的國際經濟、外交、安全與整體國內層面的意涵。國會因議員需對個別選區選民負責，故重視對外政策的國內經濟意涵，特別是對該選區的經濟發展影響。FTA 有助於貿易開放與增進國與國關係，總統偏好 FTA 的簽訂，國會議員則重視 FTA 對選區產業與就業的影響，對 FTA 的態度並不若總統積極。

目前在 FTA 政策的決策主體的討論較少，多數討論集中在其他對外政策（例如在政治或軍事領域）上，極少觸及 FTA 政策。在少數的對 FTA 政策的討論中則充滿了相當多的分歧，並未獲得一致的結論。由於 FTA 政策有別於一般對外政策，FTA 的簽訂對美國國內區域經濟具有相當程度的影響，是與國內政策連結程度很高的對外政策。因而一些研究 NAFTA 的決策過程的學者曾指出，FTA 政策是由國會所主導。^①然而，在 NAFTA 之前，美國簽訂 FTA 的案例並不多，所做的結論並不一定經得起檢驗。在現今 FTA 簽訂案例大量增加之際，似乎是重新檢視究竟美國總統或國會誰才是 FTA 真正主導者的時候。

貳、理論與文獻回顧

在美國對外政策決策權誰屬的主流論述中，主要的爭辯是總統與國會何者才是對外政策的決策主體。總統領導行政部門，行政部門有專門處理對外事務的國務院，諸多外交事務均由國務院處理。儘管如此，一些重大的對外決策例如締結條約及發動或參與戰爭等需送請國會同意，國會亦具有參與決策的權力。對於一般外交事務，國會也可以運用控制預算與制訂法規的方式限制行政部門。可見總統與國會在對外政策的制訂上各有制度上的權力。然而，僅視制度上的規範，並不能真正瞭解實際權力的運用，真實的決策權力尚須視總統與國會兩個機構的特質及實際運作狀況，其中對外政策與國內政治經濟與社會的連結程度也會改變國會與總統在對外決策上的相對重要性，例如 FTA 政策與國內產業發展息息相關，選區的壓力將使國會特別重視 FTA 的立法。

目前在對外政策的決策主體的辯論主要可以歸納出三種不同的模式：總統主導模

註① 請參看 Sharyn O'Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994).

式、國會主導模式與互動模式。以下即探討三種模式的主要論述。

一、總統主導模式

總統主導模式認為，對外政策的制定權主要由總統掌控。這是因為總統（行政部門）具有資訊優勢、專業分析能力、擁有較大的制度上權力以及個人投資等。^②在冷戰時期，國際環境充滿危機，為了能即時因應突發狀況，必須將制訂對外政策的權力交給一個能夠迅速反應的機構。總統當然比國會有能力迅速處理冷戰時的危機。^③國會若介入對外政策，將會降低美國對外政策的可靠度，使其他國家無法相信美國外交決策人員（包括總統）所做的決定是最後決定。^④因此，經過冷戰的實踐，總統在對外政策上具有無上的權力，甚至成為美國處理對外事務的唯一機構。^⑤

總統主導模式強調，總統在制訂對外政策的權力相當的程度是來自國會授權或默許。國會的授權與默許一部份是因為美國超強地位與冷戰因素需要一個強有力的總統領導，另一部份也是基於國會機構上的弱點。國會具有「特殊利益優先主義」（parochialism），為了滿足選區的需要，重視國內事務甚於對外事務。同時，國會權力與義務是分散而難以整合，不易在對外政策上獲得一致的立場與態度，因而國會介入對外事務通常是短暫而缺乏整體的策略。^⑥最後，國會缺乏具有分析外交事務，擬定外交策略的專家。^⑦即使國會擁有某些制度上的權力，但由於集體行動的問題常使這些權力變得無用。^⑧傳統上，國會只選擇性的介入重大的對外政策，這些時機經常是一些國外危機或者廣為人知的外交災難。然而，國會介入對外政策的方式有限，它不可能運用立法來解決一個暫時性的外交事件。^⑨所以，總統主導模式認為，在對外事務上，總統扮演發起者與政策制訂者的角色，總統具有充分的專業人員與能力，可以制訂一套

註② Brandon C. Prins and Bryan W. Marshall, "Congressional Support of the President: A Comparison of Foreign, Defense, and Domestic Policy Decision Making during and after the Cold War," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 4 (2001), p. 662.

註③ Kenneth N. Waltz, *Foreign Policy and Democratic Politics* (Boston: Little Brown, 1967).

註④ William C. Olson, "President, Congress and American Foreign Policy: Confrontation or Collaboration?" *International Affairs*, Vol. 52, No. 4 (1976), p. 565.

註⑤ 自 1800 年，John Marshall 在第 6 屆國會即曾做如此之表示。在而後許多法院的判例中皆有類似的意見。請參見，United States Vs. Curtiss-Wright, 299, U.S. 304 (1936), pp. 316~317.

註⑥ John F. Stack, Jr. and Colton C. Campbell, "Congress: How Silent a Partner?" in Colton C. Campbell, Nicol C. Rae, and John F. Stack, Jr. (eds.), *Congress and the Politics of Foreign Policy* (New Jersey: Prentice Hall Press, 2003), p. 23.

註⑦ Charles W. Kegley, Jr., and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 1991), pp. 420~428.

註⑧ David P. Auerswald, "Advice and Consent: the Forgotten Power," in Colton C. Campbell, Nicole C. Rae, and John F. Stack, Jr. (eds.), *Congress and the Politics of Foreign Policy* (New Jersey: Prentice Hall Press, 2003), p. 45.

註⑨ John G. Tower, "Congress versus the President: the Formulation and Implementation of American Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 2 (1981/82), pp. 232~233.

完整的對外策略，^⑩而國會只是消極的扮演回應、建議或反對的角色。^⑪由於這些因素，使得美國總統在對外事務上成爲「帝王的總統」(Imperial Presidency)。^⑫

如上所述，總統主導模式假設總統之所以能夠主導對外政策的一個主要原因是由於國際因素，例如冷戰、危機或美國的超強地位。如果這方面的因素不復存在，是否會動搖總統的主導地位？在美國近代歷史上，總統主導模式的正當性因一些重大的外交事件受到挑戰，例如 1970 年代的越戰失利、Ronald W. Reagan 時期的伊朗軍售案與中南美洲政策以及冷戰結束等。其中以越戰失利及冷戰結束影響總統或國會主導外交政策的辯論最大。^⑬越戰失利使國會開始質疑總統在處理對外關係的能力，不但對總統外交與國防政策的支持度大幅降低，同時也開始積極介入外交政策的制訂。冷戰結束後，美國外在威脅頓時減輕，以往爲了因應危機威脅而授予總統在對外政策的主導權，冷戰結束後必要性自然大幅降低。同時在後冷戰時期，對外經濟關係的重要性增加，這些政策牽涉到國內的各種不同利益，國會理應扮演更大的角色。

總統主導模式回應這些挑戰，認爲雖然國際因素轉變，總統在對外政策的主導性降低，但總統與國會在組織制度與能力上的差異仍然存在，因而雖然程度上降低，總統仍是對外政策的主導者。Kegley and Wittkopf 就認爲即使 1970 年代因越戰失利與水門案件國會制訂系列法案限制總統權力，仍然無法動搖總統在外交政策上的主控地位。^⑭LeLoup and Shull 的研究同樣指出，總統與國會在外交政策與國內政策的決策上仍存在一些基本且無法改變的差異。^⑮此外，Wittkopf and McCormick 的經驗研究同樣發現，總統在外交政策上的特權並沒有因爲冷戰結束而改變。^⑯

在貿易政策上，貿易政策不像一般外交政策，它與國內的選區利益有著密切的關係。總統模式認爲，即使像貿易這類的議題也是操控在總統的手中。這個權力的獲得與 1934 年所通過的「互惠貿易協定法案」(Reciprocal Trade Agreement Act, RTAA) 有密切的關係。在 RTAA 法案通過前，關稅水準通常由國會制訂，國會議員因各自選區的壓力，紛紛運用交互協助 (Logroll) 的方式讓彼此選區的產業都受到高關稅的保護，最後導致 1930 年 Smoot-Hawley 關稅法案的通過，法案中訂有 20 世紀最高的關稅

註⑩ *Ibid.*

註⑪ Kegley and Wittkopf, *op. cit.*, pp. 406-408.

註⑫ *Ibid.*, p. 329.

註⑬ 「國會再起模式」(Congress Resurgence) 的興起即是基於對越戰失利與冷戰結束提出的挑戰。請參看本文對國會主導模式的討論。

註⑭ Kegley and Wittkopf, *op. cit.*, p. 330.

註⑮ Lance T. LeLoup and Steven A. Shull, "Congress versus Executive: The 'Two Presidencies' Revisited," Paper Presented at Annual Meeting of the Southwestern Political Science Association, Houston, Texas, 1978.

註⑯ Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick, "Congress, the President, and the End of the Cold War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 4 (1998), pp. 440-466.

水準。^⑰此一法案無疑是造成 1930 年代經濟大蕭條的重要因素。經過經濟大蕭條的教訓，國會深知高關稅對國家整體經濟發展的傷害，但自知無法抵抗選區要求保護的壓力，遂制訂了 RTAA 法案，將訂立關稅水準或與他國簽訂關稅減讓協定等貿易政策的制訂權交給總統，以降低利益團體的影響。

此一法案的通過提供了總統主導模式一項有力的佐證。他們認為，總統以全國為選區，較能作全盤性的考量，且不受制於特殊利益優先主義的影響，因此可以制訂較少保護主義色彩的貿易政策。^⑱國會議員知道他們沒辦法抵抗保護主義的壓力，所以選擇自縛手腳，通過 RTAA 法案，不但自我放棄制訂貿易政策的權力，不再主導關稅訂立事宜，並將制訂貿易政策的權力交給總統。從此，總統便成為貿易政策的制訂者。^⑲由於 RTAA 法案的通過，美國在貿易政策的制訂上由國家政權強勢主導（Strong State）。^⑳另一些學者認為雖然國會議員尚保留限制總統的權力，但是他們不願意或者不能夠使用權力。國會多數議員仍是自由貿易的信奉者，對於選區要求提高保護多採自制的態度，他們對貿易政策的介入多已提出警訊，而不實際介入政策的制訂，對於總統的決定亦極少加以推翻。^㉑雖然國會也有提出一些保護國內產業的法案，例如例外條款與反傾銷等，但是否採用這些措施的最後決定權，國會仍然授予行政部門。當選區給國會更大的壓力時，國會反而授予總統更多的權力，藉以逃避此一壓力。^㉒總之，國會在制訂貿易政策的角色只是象徵性的，寧願扮演批評行政部門的角色，而不願實際擁有制訂政策的權力，以免又回到保護主義而受到大眾責難，基本上為國會的自我保護措施（Protection for Congress）。^㉓由於國會的刻意減少本身的權力以及對貿易政策的自制態度，使得制訂貿易政策的權力為行政部門所擁有。

註^⑰ Sharyn O'Halloran, "Congress and Foreign Trade Policy," in Randall B. Ripley and James M. Lindsay (eds.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993), p. 283; 何思因, 「美國國會與國際貿易政策之制訂」, 問題與研究, 第 30 卷第 8 期 (1991 年 8 月), 頁 62-71.

註^⑱ Robert E. Baldwin, "U.S. Trade Policies: The Role of the Executive Branch," in Alan L. Deardorff and Robert M. Stern (eds.), *Constituent Interests and US Trade Policies* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998), p. 69.

註^⑲ I. M. Destler, "Congress, Constituencies, and U.S. Trade Policy," in Alan L. Deardorff and Robert M. Stern (eds.), *Constituent Interests and US Trade Policies* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998), pp. 94-95.

註^⑳ Stephan Haggard, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," *International Organization*, Vol. 42, No. 1 (1988), pp. 121-150.

註^㉑ Stephen D. Cohen, *United States International Economic Policy* (Westport, CT: Praeger, 1994); Robert Pastor, "The Cry-and-Sigh Syndrome: Congress and Trade Policy," in Allen Schick ed., *Making Economic Policy in Congress* (Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983), p. 185; Judith Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), p. 191.

註^㉒ Goldstein, *ibid.*, p. 192.

註^㉓ Destler, *op. cit.*, p. 95.

在總統模式的看法中，國會與總統對貿易政策的關注與處理能力具有相當的不對稱性。Destler 的一份研究認為，貿易政策的成敗對總統的意義與重要性遠大於國會，以致於總統較國會重視控制貿易政策的結果。^⑭國會不像總統具有專業處理貿易政策的機構，國會議員所要處理的事務廣泛，貿易只是其中的一部分，貿易政策對國會議員的政治地位的影響也不大，在國會已將處理貿易政策交給總統的情況下，國會對貿易政策的成敗不需負責，因此國會議員寧願選擇作一個政府貿易政策的批評者，而不實際涉入制訂。^⑮

二、國會主導模式

國會主導模式強調國會的特質與制度上的權力將影響對外政策的制訂。此模式認為，國會雖然將很大一部分的對外政策制訂權授權給總統，但仍然隨時運用憲法授予的權力（例如參議院的建議權、條約與人事任命的同意權、調查權、監督權等）^⑯並透過實質立法將本身的政策偏好轉化成法律，在對外政策的決定上具有最後的關鍵力量，且重要性日益增加。^⑰除了實質的政策立法外，國會尚可透過程序立法影響行政部門的政策。程序立法並非規範政策的實質內容，而是規範參與決策的人員及決策過程，透過這些程序規範將可影響決策結果。事實上，制度論者因主張制度可以影響行政部門決策，扮演制度與程序制訂者的國會，對制度論者而言，具有相當的重要性。制度論者也強調國會設計的決策程序，例如一些改變行政部門的決策結構與程序的法案，對行政部門的影響。^⑱由於這些國會設計的制度與程序，行政部門被迫需要顧及國會的反應，並提出符合國會喜好的政策，否則將受到國會的否決或懲罰。^⑲因而「行政機關依賴國會的情形，就像廠商依賴消費者一樣。」^⑳由於此模式重視國會的角色，因此認為國會議員的意識形態、兩黨政治或國會改革才是影響對外政策制訂的重要因素。例如 Binder 就認為兩黨對某政策偏好相似程度將影響對外政策的最後結果。^㉑Marshall 的經驗研究則發現，國會內部的組織變革影響總統的外交提議是否能成功的

註⑭ *Ibid.*, p. 97.

註⑮ *Ibid.*, pp. 97-98.

註⑯ 關於國會的外交權，請參看，彭慧鸞，「美國國會的外交權」，*問題與研究*，第30卷第2期（1991年2月），頁55-65。

註⑰ 請參看 James M. Lindsay and Randall B. Ripley, "How Congress Influences Foreign and Defense Policy," *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 47, No. 6 (1994), pp. 14-18; Marie T. Henehan, *Foreign Policy and Congress: An International Perspective* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000), p. 16.

註⑱ James M. Lindsay, "Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism," *International Studies Quarterly*, No. 38 (1994), pp. 281-304.

註⑲ Lindsay and Ripley, "How Congress Influences Foreign and Defense Policy," pp. 18-27.

註⑳ Barry R. Weingast, "The Congressional-Bureaucratic System: a Principal Agent Perspective," *Public Choice*, Vol. 44, No. 1 (1984), p. 148, p. 182.

註㉑ Sarah A. Binder, "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96," *American Political Science Review*, No. 93 (1999), pp. 519-533.

轉換成爲政策。^⑳

另一個國會主導模式的次模式爲所謂「國會再起模式」(Congress Resurgent Model)。此模式是一般國會主導模式的修正。「國會再起模式」承認在越戰失利或冷戰結束以前，總統主導對外政策的制訂，但是在此之後，國會對總統在對外政策的支持度降低，國會的政黨立場與意識形態等特徵則對對外政策的影響越來越大，總統原本無爭議的權力此時處處受到國會的限制。^㉑另一方面，由於對外政策中的經貿議題重要性增加，也使得國會議員積極介入對外政策的制訂，並逐漸增加在對外政策上的活動。^㉒例如 Stack and Campbell 即認爲，自 1974 年以來，國會通過戰爭權力法 (War Power Act)，限制總統的宣戰權力，即是國會欲藉法律的制訂排除總統在對外政策制訂上的主控地位。另一方面，冷戰結束，美國在國際安全上的顧慮降低，一些經濟事務例如跨國經濟活動及互依程度的增加，提供國會參與對外政策制訂的動機。^㉓此外，Franck and Weisband 甚至還認爲，1970 年代的國會改革 (內容主要包括大量增加國會專業人員的編制與降低委員會主席的權力，國會權力分散在次級委員會主席與各議員手中) 已使得國會主導對外政策的趨勢很難逆轉，國會不但可以即時且正確的制訂對外政策，且國會民主化使得行政部門很難再控制國會。^㉔

在貿易政策上，國會主導模式認爲，雖然 RTAA 法案授予總統相當程度的制訂貿易政策的權力，但並不代表國會放棄權力，國會在授權的同時尚訂立了制訂貿易政策的程序上的規範，使國會在制訂政策時仍扮演重要角色。此處所謂程序上的規範主要是指快速 (Fast Track) 授權。快速授權雖然給予總統貿易談判的權力與快速立法的便利，但同時也包括監督及制裁的限制，例如拒絕授權、建立諮商制度、參與談判與否決立法等。這些措施可以有效限制總統的決策空間，並給予國會修正或否決行政部門政策的權力。在此限制之下，行政部門的決策還是會依照國會的態度去制訂，否則將很難正式成爲政策。^㉕更重要的是，國會的快速授權均有一定的年限，超過年限則需重新立法，國會可在每次立法時考慮是否繼續授權，保有隨時收回授權的權力。^㉖雖然國會賦予總統部分貿易政策制訂的權力，但卻以其他方式掌握主導權。根據 Carter 的經

註⑳ Bryan W. Marshall, "Presidential Success in the Realm of Foreign Affairs: Institutional Reform and the Role of House Committees," *Social Science Quarterly*, Vol. 84, No. 3 (2003), pp. 685-703.

註㉑ Prins and Marshall, *op. cit.*, pp. 660-661.

註㉒ Ralph G. Carter, "Congressional Trade Politics, 1985-1995," *Congress and the Presidency*, Vol. 26, No. 1 (2000), p. 71; James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994).

註㉓ Stack and Campbell, *op. cit.*, pp. 22-23; 有關國會幕僚角色的成長，請參看，彭錦鵬，「美國國會幕僚角色的成長」，*美國月刊*，第 6 卷第 3 期 (1991 年 3 月)，頁 57-67。

註㉔ Thomas M. Franck and Edward Weisband, *op. cit.*, pp. 6-7.

註㉕ Sharyn O'Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994); Sharyn O'Halloran, "Congress and Foreign Trade Policy," in Randall B. Ripley and James M. Lindsay (eds.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993), pp. 283-303; Carter, *op. cit.*, p. 62.

註㉖ O'Halloran, "Congress and Foreign Trade Policy," *op. cit.*, p. 19.

驗研究指出，在 1985-1995 年間，國會在 78% 的貿易案例中扮演積極角色，84% 的貿易政策產出全部或部分依照國會的意願。^⑳另一方面，雖然總統將貿易政策視為國際事務，但在國會看來，卻是標準的國內事務，^㉑因此貿易政策需像其他國內政策一樣受到國會政治的影響，一些總統在對外政策制訂尚可享有的優勢，在貿易政策上並不存在。

三、互動模式

不同於總統主導與國會主導模式，互動模式並未指明美國對外政策是由誰主導，而是給予總統與國會同等的分量，每項對外政策是經由兩者間的互動結果而決定的。當然在總統主導與國會主導模式中並未排除互動對政策產出的影響，但兩個模式都認為兩機構的互動並非決定政策的最主要因素。根據互動模式的假設，政策產出需要經過國會與總統交互作用後方可決定，也就是說究竟是總統主導或國會主導需視個案而定，使得此一模式缺乏一個理論所需具備的預測能力，故而互動模式只能稱為分析途徑，而未能形成理論。

在對外政策決策主體的爭辯中，主張互動模式的不多，在現有的文獻中，論述最完整的應屬 Robert A. Pastor 所著的 *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy* 一書。^㉒ Pastor 認為美國的對外經濟政策不是由某一個特定的權力核心所主導，總統主導與國會主導模式都無法解釋所有案例。同時，政策也不是由利益團體所控制，而是由總統與國會的互動產生。國會與總統在制訂對外經濟政策時彼此有分工關係，總統提出政策，國會負責立法、修正或否決行政部門的建議，因此政策是由行政部門與國會共同決定的。然而，兩部門的立場不同，雖然兩者皆強調維持開放的貿易體系與高度的國內就業，行政部門比較強調前者，國會則較重視後者。「是否兩單位可以修正彼此的差異而產生融合一致的政策，需視兩單位間的信任與是否能妥善的回應對方的需求 (trust and responsiveness)。」^㉓國會是否會充分授權總統，也要視在先前的互動中國會是否受到行政部門的尊重與回應，故而對互動模式而言，決定政策的主要關鍵是兩部門在決策中的互動過程。除了信任與回應的過程會影響政策結果外，另一個重要的因素是國會的凝聚力。一個凝聚力高的國會比較會支持總統的自由貿易政策，反之，凝聚力低的國會則易受到選區的影響而反對總統的政策。^㉔

註⑳ Carter, *op. cit.*, pp. 66~71.

註㉑ Ryan J. Barilleaux, "The President, 'Intermestic' Issues, and the Risks of Policy Leadership," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 15, No. 4 (1985), pp. 754~767.

註㉒ Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy* (Berkeley: University of California Press, 1980).

註㉓ *Ibid.*, pp. 53~54.

註㉔ *Ibid.*, pp. 346~347.

參、規範 FTA 談判與立法的制度與程序： 快速授權

快速授權是規範國際貿易協定制訂程序最重要的制度。在快速授權的法案中不但規定貿易協定的談判與立法程序，並且規範國會與總統的在簽訂貿易協定的職權，所以要瞭解總統與國會在自由貿易協定決策中的角色，需先瞭解相關的程序規範。快速授權的建立始於 1974 年的貿易改革法 (Trade Reform Act of 1974)，主要目的是要規範國會與總統在簽訂國際貿易協定上的衝突。^④

快速授權最重要的精神是：行政部門所簽訂的對外協定，國會沒有任意修正的權力，只能就接受或不接該項協定進行表決。總統代表國家與其他國家談判貿易協定，若經由總統談判完成的內容，國會還有任意修改的權力，其他國家則不願意與美國進入談判，美國總統在談判時的可信度也大為降低。美國前任貿易代表 Robert Zoellick 即曾明白表示，貿易伙伴無法忍受要與美國談判兩次（一次與行政部門、一次與國會）才能簽訂協定的情況，所以如果沒有快速授權，貿易協定實無法完成。^⑤快速授權的提出解決了總統希望國會不要修改協定內容，而國會希望參與制訂協定間的衝突。

快速授權機制強化總統與國會兩部門的協調。國會可以在談判期間表達其對協定的意見，但在談判完成後，即不能修正執行協定的法案，僅能就接受或不接受整個法案進行投票。此外，快速授權還限制國會審議執行法案的時間，阻止國會運用議事上的技巧拖延法案的通過，使法案可以在短時間內快速付諸實施。由於快速授權限制國會的審議時間與方式，反而可以減輕國會議員來自選區要求對特定貨品實行保護主義的壓力，這也是國會議員所樂見的現象。^⑥

自 1974 年以來，國會通過數個快速授權法，各個法案間雖有不同，但基本的程序與精神則一致。本文的討論以 2002 年通過的貿易促進授權法 (Trade Promotion Authority Act of 2002) 為主。以下即依照時間順序，說明快速授權的程序。

註④ Terese Carr, "The Executive Trade Promotion Authority and International Environment Review in the Twenty-First Century," *Houston Journal of International Law*, Vol. 25, No. 1 (2002), p. 145.

註⑤ Paola Amadei, "The EU and US Trade Authorities: A Comparison," *Master of Arts in Law and Diplomacy Thesis*, Tufts University, May 2004, p. 18.

註⑥ Craig VanGrasstek, "Is the Fast Track Really Necessary?" *Journal of World Trade*, Vol. 31, No. 2 (1997), p. 105; Sharyn O'Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy* (Ann Arbor: University of Michigan, 1994), p. 141.

一、協定簽訂前的通知與諮商

(一) 談判前的通知

根據 2002 年貿易促進授權法的規定，總統需在至少談判開始前 90 天以書面通知國會進入談判的意圖，並明定談判開始日期、美國在談判中所欲追求的目標與總統是否有簽訂協定或改變現有協定的意圖。在提出此一通知之前與之後，總統需就此一談判與國會相關委員會諮商。這些委員會包括參議院財政委員會、眾議院歲計委員會、其他相關委員會以及國會監督小組。此一設計主要的目的是要讓國會在談判開始前就能參與規劃。

(二) 諮商

總統在談判前與談判過程中需不斷的與國會各委員會、國會顧問與國會監督小組諮商，而國會顧問尚可實際的參與談判。諮商的時程與原則由國會監督小組制訂。諮商的內容包括協定的實質內容、協定是否符合國會所定之目標與如何制訂執行協定的法律等。除了與國會諮商外，總統尚須聽取由私部門組成的各種諮詢委員會的意見，這些諮詢委員會提供總統有關美國談判立場與談判目標的建議。諮詢委員會尚須提交有關此一協定的報告給總統、國會與貿易代表。除此之外，在簽訂協定前 90 天總統需提供國際貿易委員會 (United States International Trade Commission) 有關協定的詳細內容，國際貿易委員會則需提交一份評估報告，評估此協定對美國整體經濟與特定產業的影響。假如國會認為總統沒有適當的與國會諮商，眾議院歲計委員會 (或程序委員會) 與參議院財政委員會可以提出「不同意決議案」，經過兩院同意，則可撤銷快速程序在該協定的運用。

這些諮商過程主要有幾個目的：第一，對於那些受到協定影響的團體或產業，能夠藉由諮商過程表達關切。^④第二，行政部門可藉由諮商過程瞭解國會的立場，並可在早期化解來自國會的反對，第三，國會可藉由諮商過程表達意見，並實際參與協定的訂立。

(三) 通知並公布總統簽訂協定的意圖

總統在簽訂協定至少 90 天前需通知國會其簽訂協定的意圖，並公布在「Federal Register」上。基本上，國會在此 90 天的期限中，可以與總統諮商相關協定內容與後續立法問題。

註④ Randall B. Ripley and James M. Lindsay, "Congress and Foreign Trade Policy," in Randall B. Ripley and James M. Lindsay (eds.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capital Hill* (Ann Arbor: The University of Michigan, 1993), p. 291.

二、將 FTA 內容轉化成法案

FTA 要在國內執行，需要將協定轉化成國內法律，故而在簽訂完成後需依協定內容擬定執行法案。總統在簽訂協定後 60 天內需提交國會一份報告，說明此一協定對現行國內法律可能造成的改變，以便於擬定執行法案。基本上，此一執行法案是由行政部門提出，但參議院財政委員會、眾議院歲計委員會可以在總統提出法案前與行政部門進行非正式的諮商，此一諮商會議稱為「模擬審議會期」(mock markup sessions)。在這些非審議會期中，國會雖然不能修正協定內容或提出與協定內容相違的建議，但可以提出不違背協定內容的立法建議或附加條款。^{④⑧}執行法案草案由行政部門完成後，總統需將草案隨同正式協定送交國會，同時以書面解釋行政部門將如何執行此一協定以及現有法律因協定所需做的變更，並說明行政部門如何藉此協定達到國會所定的目標與增進美國國家利益等。^{④⑨}

三、執行法案之立法程序

國會在收到總統所提交的執行法草案後，即正式進入立法程序。快速授權立法程序有兩項特點與一般立法程序不同。一為限定每一個步驟的時間，目的是為了能夠快速審議立法。二為國會不能修正法案內容，僅能就整體法案做出接受或不接受的決定。以下即就提出法案後的每一個步驟做一介紹：^{⑤⑩}

(一) 提出草案之義務

參眾兩院的多數黨與少數黨領袖有義務在收到草案後立即在兩院提出，並進入立法程序。

(二) 交付委員會

草案提出後，兩院的議長需將之送交管轄此草案的委員會，主要是參議院財政委員會、眾議院歲計委員會與其他相關委員會。

(三) 限期提交院會

相關委員會對此一法案不能做任何修改，且必須在 45 個立法日內送交院會。如果相關委員會不能在限期內提送，委員會無權繼續審議，草案仍於期限日自動進入院會的審議議程。

註^{④⑧} Sharyn O'Halloran, *op. cit.*, p. 149.

註^{④⑨} Hal Shapiro and Lael Brainard, "Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track: Building Common Ground on Trade Demands More than a Name Change," *The George Washington International Law Review*, Vol. 35, No. 1 (2002), p. 13.

註^{⑤⑩} 以下程序請參考 Hal Shapiro and Lael Brainard, 2002, *ibid.*, pp. 15-16.

(四) 限制院會討論時間

參眾兩院院會討論此一草案的時間限制在 20 個小時之內。兩院議長需將討論時間平均分配於各相關立場的議員上。

(五) 限期投票

在草案提交院會 15 個立法日內需對草案進行投票。議員僅能就是否接受整體法案投票，不能做任何修正。

肆、美國 FTA 政策概觀

美國簽訂的 FTA 除了經濟考量外，尚具有相當多的國際外交因素。國際外交因素通常為行政部門所重視，國會多重視選區的經濟因素。因此如果美國簽訂的 FTA 具有外交考量，可推論行政部門主導的可能性較大。事實上，綜觀美國 FTA 的簽訂歷史，美國已將 FTA 運用在外交上。首先，美國曾與長期重要的盟邦簽訂 FTA，主要是為了鞏固邦誼。在這類 FTA 中以以色列及加拿大的 FTA 最為顯著。以色列與加拿大均為美國長期盟友，兩國於 1980 年代皆遇到美國市場的進入障礙，以色列因逐漸喪失開發中國家資格而將無法享有美國的一般優惠體系；加拿大則因美國新增的貿易保護措施將威脅其對美國的出口。在此情形下，兩國分別主動向美國提出簽訂 FTA 的要求，而美國在外交考量下也立即答應其要求。

其次，2001 年 911 事件發生後，意外的促使一波美國與其他國家簽訂 FTA 的風潮。由於 911 事件的發生，促使美國將反恐列為對外政策的首要目標。小布希政府將 FTA 與反恐結合，與友邦簽訂 FTA，藉此提供友邦經濟利益，以爭取或回饋友邦在反恐或伊拉克戰爭上的支持。在 2001 年後美國所簽訂的 FTA 中，除了與中南美洲的 FTA 外，幾乎都是藉由提供重要反恐國家經濟利益，以交換其支持或持續支持美國的反恐政策。^⑤典型的例子包括與約旦、摩洛哥、安曼等中東國家的 FTA，與澳洲及新加坡的 FTA 也是為了回饋兩國在反恐與伊拉克戰爭上對美國的支持。同時，美國也策略性的選擇與關鍵的反恐國家簽訂 FTA，以促使其他國家跟進，藉此建立完整的反恐防線。

第三，美國與墨西哥及其他中南美洲國家簽訂 FTA 部分也是為了邊界安全，安全的內容不止包括軍事政治安全，還包括環保、非法移民與走私等方面的安全保障。雖然多數中南美洲國家逐漸轉型為民主國家，但時間尚為短暫，民主政體多仍十分脆弱，回到威權體制的可能性仍然存在。此即意味著若民主政體無法穩定發展，這些國

註⑤ George W. Bush, "Statement on Congressional Action on the United States-Jordan Free Trade Agreement," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 37, No. 39 (2001), p. 1369; Walden Bolle, "Washington Pursues Post-Cancun Vendetta Against Group 21," *BusinessWorld*, Oct. 9, 2003, p. 1.

家將會產生內部動亂。鄰近國家動亂，尤其是墨西哥及中美洲國家，當然會影響到美國的政治或社會安全，例如美國邊境將不安寧，非法移民及難民將增多，毒品走私將更爲猖獗等等。^⑤

最後，有些美國簽訂的 FTA 與 GATT 或 WTO 談判的進展有關。依照 GATT 或 WTO 規範，會員國在一定的條件限定下，可以進行 FTA 的簽訂。雖然 FTA 是在 WTO 正規體系之外的自由化行爲，但結果卻會影響多邊貿易體系的進展。例如具有相同立場的會員國可先經由 FTA 進行自由化，並以此影響其他 WTO 會員國之立場。當美國無法完全藉由多邊貿易體系遂行本身意志時，便開始轉向藉由 FTA 的運用促使多邊貿易談判的達成。

小布希政府爲了達到上述簽訂 FTA 的目的，採用競爭性自由化（competitive liberalism）的策略。所謂「競爭性自由化」，意指美國將同時尋求全球層次、區域層次與雙邊層次的貿易自由化，企圖藉此激起各國競相尋求貿易自由化或與美國簽訂 FTA。^⑥競爭性自由化策略成功的爲美國爭取到 FTA 伙伴，例如在中南美、中東與東亞等區域，許多國家皆因爲擔心落後與美國簽訂 FTA 將影響其貿易發展，而爭相與美簽訂 FTA。這些由行政部門擬定的策略成功的實施，顯示行政部門才是 FTA 政策的主導者。

伍、案例研究

除了上面就美國整體 FTA 政策傾向來推斷總統應爲 FTA 政策的決策者外，本部分將深入探討個案，以國會與總統在簽訂 FTA 的程序上的互動來看兩者實際對 FTA 政策的影響。在美國歷史上所簽訂的 14 項 FTA 中，多數皆在國會沒有太大的反對與介入下通過，國會幾乎成爲總統的橡皮圖章。然而，除去審議當中的美韓 FTA 不談，^⑦在已獲立法通過的協定中，仍有兩項相當重要的 FTA—北美自由貿易協定與中美洲貿易協定—國會與行政部門不但存在相當大的分歧，國會尚且積極介入決策，企圖改變或推翻行政部門所簽訂的 FTA。由於此兩項協定最能展現總統與國會在美國 FTA 政策制訂上所扮演的角色與兩者互動，因而最能說明國會與總統在 FTA 決策影響的程度，故本文選擇此兩項 FTA 作爲研究的案例。

註^⑤ George W. Bush, "Remarks on Signing the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement Implementation Act," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 41, No. 31 (2005), pp. 1241~1242; Daniel P. Erikson, "Central America's Free Trade Gamble," *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 4 (2005), p. 22.

註^⑥ Robert B. Zoellick, "Free Trade and Hemispheric Hope," *Remark before the Council of the Americas* (Washington DC, May 15, 2001).

註^⑦ 美韓 FTA 亦引起國會的反對，但該 FTA 的立法過程仍在進行中，總統與國會的角力尚未結束，故未成爲本研究的研究標的。

一、北美自由貿易協定

北美自由貿易協定 (North America Free Trade Agreement, NAFTA) 為美國、加拿大與墨西哥在 1992 年簽訂，於 1994 年正式生效實施。由於美國與加拿大之間已存在 FTA，NAFTA 主要是美國與墨西哥的談判。NAFTA 簽訂的背景，在總體的國際體系上，美國當時面對的是「歐洲 1992」區域整合的加速與東亞區域主義的興起。歐洲區域整合對美國的威脅不只是馬斯垂克條約的簽訂與歐盟的成立，尚且是此一區域主義尋求東擴的潛力。在東亞，以日本為中心的區域主義亦逐漸萌芽，馬來西亞尚公開支持一個以日本為核心的亞洲集團。^⑤這些區域主義傾向使得美國必須考慮加速北美區域的整合，尋求在此區域成立一個對應的經濟區塊。此時墨西哥國內的發展強化了簽訂 NAFTA 的必要性。墨西哥總統 Carlos Salinas de Gortari 上台後即捨棄以往的保護主義，主張墨西哥必須對外開放，遵從市場經濟體制，經濟才有發展可能，因此自 1989 年就任總統以來即推行積極自由經濟政策，政治上也採行民主化措施。布希政府認為與墨西哥簽訂 FTA，可以穩定墨西哥的市場經濟與民主發展，並有益促進美國出口，^⑥而與墨西哥簽訂 FTA 亦有助於美國在中南美洲區域霸權的維護與邊境安全的保障。Salinas 總統為了讓國內的改革可以持續，於 1990 年向當時的美國總統布希提出建立美墨 FTA 的建議。布希政府為支持墨西哥的改革，以確保美國經濟與安全利益，遂同意進行洽簽。

NAFTA 甫一提出即遭遇美國利益團體的強大反對。環保團體擔心與墨西哥簽訂 FTA 會破壞環境生態、降低環境品質；勞工團體擔心墨西哥的低工資將使他們喪失更多的工作機會；人權團體則擔心 NAFTA 會使墨西哥虐待勞工的情形更為嚴重；成衣與園藝等受保護的產業則憂慮墨西哥的低價進口產品將使他們無法在市場生存。由於這些團體的反對，布希總統在尋求國會快速授權時遭到重大的阻礙。環保、勞工與人權團體組成聯盟，遊說國會反對延展快速授權期限。為化解各方的反對，布希政府遂提出一行動計畫，包括救濟受此一 FTA 影響的勞工，與墨簽定環保協定及在 FTA 中訂立高環保標準等，這些補救措施終於使布希政府於 1991 年 5 月贏得了授權，^⑦惟國會在授權中加入有關勞工、環保與人權的規範。雖然得到國會授權，但之後的談判過程仍然充滿來自國會與利益團體的挑戰，在國會中反對最力的是眾議院民主黨領袖 Richard Gephardt。在他的推動下，眾議院於 1992 年 8 月無異議通過警告布希總統，眾議院不會忍受任何弱化美國健康、安全、勞工與環保法律的 FTA。^⑧

1992 年 12 月 17 日，美加墨三國領袖正式簽訂 NAFTA。此時，布希在總統大選中

註^⑤ Jagdish Bhagwati, "Regionalism and Multilateralism: An Overview," in Jagdish Bhagwati, Pravin Krishna, and Arvind Panagariya (eds.), *Trading Blocs* (Cambridge MA: The MIT Press, 2000), p. 12.

註^⑥ Steve Dryden, *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 369~370.

註^⑦ M. Delal Baer, "North American Free Trade," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 4 (1991), pp. 132~149.

註^⑧ O'Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy*, op. cit., pp. 164~165.

敗給柯林頓，因而將協定送交國會立法的工作就必須由柯林頓完成。柯林頓在大選期間雖同意為 NAFTA 背書，但堅持美國必須先與其他兩國簽訂環保與勞工附加協定（side agreements），及成立勞工標準與安全聯合委員會，以確保墨西哥可以遵守協定。柯林頓在就任總統後，面對黨內強大的反 NAFTA 聲浪（國會中反對 NAFTA 的主要為民主黨議員，特別是眾議院民主黨黨鞭 David Bonior），即使如此，從事洽簽勞工與環保附加協定的工作於柯林頓上任不久即開始進行。附加協定在 1993 年 8 月簽訂完成，三國同意成立委員會以確保環保與勞工法規的執行。

柯林頓堅信自由貿易的理念，認為自由貿易有助於經濟發展、勞工就業與促進投資，並認為保護主義將造成經濟重大傷害，對美國長期發展尤為不利。⁵⁹除了基本信念外，堅定柯林頓推動 NAFTA 的決心為 Salinas 的警告。Salinas 提醒柯林頓，如果延遲 NAFTA 的批准將會弱化墨西哥的經濟並使墨國政局陷入混亂，相信每一位美國總統都不願負擔造成此一結果的責任。⁶⁰在 1993 年 11 月對國會的一場演說中，柯林頓指出，「如果國會不通過 NAFTA，如果墨西哥與歐洲或日本簽訂協定，那豐厚的經濟果實將由日本或歐洲收取。」⁶¹由此看來，柯林頓支持簽訂 NAFTA 的另一理由是回應歐洲與亞洲整合的防衛動機。自 1980 年代後期歐洲共同體的整合速度加快，「歐洲 1992」與歐洲共同體東擴使美國感受壓力，尋求北美區域整合以減少歐洲整合所帶來的損失似乎成爲必要的選擇。⁶²

NAFTA 由簽訂到送交國會立法的過程，正是總統與國會在 NAFTA 政策上角力的過程。在柯林頓的推動下，附加協定完成，環保團體滿意附加協定的內容，對 NAFTA 的反對態度趨於緩和，然而勞工團體仍然堅守反對的立場。國會中的民主黨議員因擔心 NAFTA 會使勞工工作不保，反對立場並未動搖。此時，柯林頓總統開始採取一連串的主動措施，積極推動 NAFTA 立法在國會通過。柯林頓運用美國行政部門對內與對外的權力，動員所有資源來促進 NAFTA 在國會通過。在國內方面，柯林頓政府採用了以下措施：

（一）提出補償計畫與法案

柯林頓政府提出 50 億美元的勞工訓練計畫與 80 億美元清理邊界環境計畫，並配合提出健康法案，緩和勞工在 NAFTA 上的反對與分散勞工陣營的資源。

註⁵⁹ John Harwood, "In a Battle over the Trade Accord with Mexico, Clinton's Friends and Foes May Exchange Roles," *Wall Street Journal* (New York), August 17, 1993, p. A16.

註⁶⁰ Maxwell A. Cameron and Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done* (Ithaca: Cornell University Press, 2000), p. 182.

註⁶¹ Dick K. Nanto, "Japan and NAFTA," *CRS Report*, No: 93-982 E, 1993.

註⁶² Bhagwati, *op. cit.*, p. 11.

（二）遊說與演講

柯林頓政府動員政府資源，發動大規模的遊說與演講，企圖獲得反對人士與一般民眾的支持。政府各階層皆負起遊說的工作，包括遊說工會領袖與地方選民等。柯林頓則親自遊說國會議員，並進行巡迴演說，特別是針對勞工進行演講。柯林頓尚在媒體上宣揚 NAFTA 理念，公開批評民主黨主要支持者－工會－立場，並親自要求勞工領袖不要對支持 NAFTA 的民主黨國會議員施以報復，明確展示支持 NAFTA 到底的決心。同時，柯林頓尚派遣副總統高爾與反對 NAFTA 最力的 Ross Perot 進行電視辯論。

（三）延攬反對份子加入政府

為了瓦解敵對陣營，並展現 NAFTA 受支持程度，柯林頓政府大力邀請反對 NAFTA 人士進入政府服務，並委以重任。例如，延攬反對 NAFTA 最力的民主黨主席 Ronald Brown 為商業部部長，環保團體“Friends of Earth”核心人物 Chuck Fox 為環境保護局特別助理，支持工會立場的前芝加哥市長 William Daley 負責 NAFTA 總協調工作，及對自由貿易採懷疑態度的公民團體“Citizen’s Congress Watch”核心人物 Michael Waldman 負責 NAFTA 的宣傳策略等。

（四）邀請重要人士聲援

柯林頓邀請歷屆諾貝爾經濟學獎得主出面支持 NAFTA，並邀請仍在世的五位前美國總統出面為 NAFTA 背書。

（五）黨派合作

由於柯林頓所持的自由貿易立場與共和黨較接近，反而與所屬的民主黨距離較遠，柯林頓把握此一情勢，積極與共和黨國會領袖 Newt Gingrich 及其他共和黨員合作，彼此分配雙方所應掌握的責任票數，力圖讓法案通過。

（六）利益交換

柯林頓以利益交換促使反對 NAFTA 的國會議員轉變立場，所交換的利益多與 NAFTA 無直接相關，而是促進該議員的選區利益。例如降低菸稅增加的幅度，以換取北卡民主黨議員的支持；將兩個飛行倫敦的航線授予美國航空（American Airline），換取北卡與田納西州的議員支持；成立北美發展銀行，換取眾議員 Esteban Torres 的支持；在德州大學成立貿易研究中心，換取眾議員 Jake Pickle 的支持。

（七）媒體廣宣

柯林頓政府結合民間支持 NAFTA 的力量，投入大筆資金（多數為支持者的贊助）於廣告宣傳。根據估計，柯林頓陣營花費在廣告上的經費遠大於反對的工會陣營，前

者為 1 千 7 百萬美元，後者為 6 百萬美元。^③除了在媒體刊登廣告外，柯林頓政府尚大量印製宣傳小冊，並運用這些宣傳小冊反駁 Perot 論點。此外，美國農業部大量印製「為什麼 NAFTA 將會提升農業發展」的宣傳小冊。

在對外方面，美國運用其權力優勢，要求墨西哥在敏感議題上讓步，以平息國內反對。首先柯林頓要求墨西哥需訂立 NAFTA 附加協定，設立環境與勞工標準與建立爭端解決與制裁機制。美墨兩國已在 NAFTA 上簽字，柯林頓欲在 NAFTA 之外增定環保與勞工規範，無異重啟談判，但墨西哥仍然讓步並根據美國條件簽訂附加協定。為了緩和勞工對墨西哥低工資的憂心，柯林頓政府要求墨西哥需適時提高最低工資。美國還要求墨西哥不要自願性降低與其他國家的平均關稅，以增加美國貨品的價格競爭力。為了獲取佛羅里達州及其他農業州議員的支持，柯林頓政府強迫墨西哥限制柑橘與蔗糖等六項產品出口至美國。美國尚要求加拿大減少對麥農的運輸補貼，並威脅將限制加國小麥進口。在紡織工業方面，柯林頓政府承諾紡織工業州議員，美國將尋求延長紡織品配額的期間。

由上面的敘述可知，在促使國會通過 NAFTA 立法上，柯林頓政府動員所有國內外可能的資源，運用所有可以運用的權力，內閣的所有部會幾乎都被動員加入促成 NAFTA 立法的行列。反觀反對陣營，主要由工會所構成，可動用的資源極少，方式限於遊說國會議員、威脅停止資助選舉經費，以及揚言將對支持 NAFTA 國會議員展開報復，或組織反 NAFTA 聯盟與在媒體刊登廣告等。這些策略與資源投入雖然有用，但在規模與可用工具上仍無法與柯林頓政府的全面動員相比。在這些懸殊的差距下，終於在 1993 年 11 月最後期限內，眾議院以 234 對 200 票，參議院以 91 對 38 票通過這項原本極不被看好的協定。

當然國會在整個立法過程中並不是毫無影響，在「模擬審議會期」，國會提出許多修正案，包括保護商標權；承諾在未與相關生產者諮商前，不加速關稅裁減；監視蕃茄、生鮮蔬菜水果、鮮花與胡椒的進口等。多數議員提出的修正案均被行政部門接受，僅有兩項修正案遭否決。^④

表 1 NAFTA 立法過程中總統與反對勢力運用的策略

陣營	對內或對外措施	措施內容
柯林頓政府	對內	撥款50億美元設立勞工訓練計畫。
		提出80億美元清理邊界環境計畫。
		運用健康法案的提出，緩和勞工在NAFTA上的反對與分散勞工陣營的資源。
		遊說工會領袖支持NAFTA。
		柯林頓親自遊說國會議員。
		柯林頓不斷進行巡迴演說，對勞工演講，在媒體上宣揚NAFTA理念，明確宣示支持

註③ Jill Abramson and Bob Davis, "Expensive Battle over NAFTA Has Each Side Claiming Its Being Outgunned and Outspent," *Wall Street Journal* (New York), November 15, 1993, p. A14.

註④ O'Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy*, op. cit., pp. 170~171.

	NAFTA到底的決心，並公開批評勞工立場。
	派遣副總統高爾與反對NAFTA最力的Perot進行電視辯論。
	柯林頓呼籲勞工領袖不要對支持NAFTA的議員施以報復。
	延攬NAFTA重要反對份子加入政府
	<ul style="list-style-type: none"> • Chuck Fox (環保團體「Friends of Earth」核心人物) 成為環境保護局特別助理 • Ronald Brown (前民主黨主席，反對NAFTA) 成為商業部部長 • William Daley (前芝加哥市市長，工會為其當選市長的主要支持力量) 負責NAFTA總協調工作 • Michael Waldman (前公民團體“Public Citizen’s Congress Watch”主任，對自由貿易採質疑態度) 負責NAFTA的宣傳策略
	邀請歷屆諾貝爾經濟學獎得主出面支持。
	邀請仍在世的五位前美國總統出面支持。
	與共和黨國會領袖Newt Gingrich及其他共和黨議員合作。
	與國會議員進行利益交換
	<ul style="list-style-type: none"> • 將兩個飛行倫敦的航線授予American Airline，換取北卡與田納西州的議員支持。 • 以一項中小企業計畫換取紐約州眾議員Floyd Flake的支持。 • 降低菸稅增加的幅度，換取北卡民主黨議員的支持。 • 成立北美發展銀行，換取眾議員Esteban Torres的支持。 • 以1千萬美金在德州大學成立貿易研究中心，換取眾議員Jake Pickle的支持。 • 要求墨西哥總統引渡一墨西哥嫌犯，換取眾議員Clay Shaw的支持。 • 承諾對蕃茄與蔬菜農予以產業上支援，以換取佛州議員Jim Bacchus的支持。
	於媒體刊登廣告。
	出版宣傳手冊。
	對外
	<ul style="list-style-type: none"> 訂立附加協定 • 設立環境與勞工標準 • 設立爭端解決與制裁機制
	要求墨西哥適時提高最低工資。
要求墨西哥不要自願性降低與其他國家的平均關稅，以增加美國貨品的價格競爭力。	
要求墨西哥限制柑橘與蔗糖等六項產品出口至美國，以獲取佛羅里達州及其他農業州議員的支持。	
要求加國減少對麥農的運輸補貼，威脅將限制加國小麥進口。	
承諾紡織工業發達的州議員，美國將尋求延長紡織品配額的期間。	
反對陣營	
組織反NAFTA聯盟。	
工會遊說國會議員並以停止資助選舉經費威脅議員，並揚言將對支持NAFTA國會議員展開報復，迫使議員反對NAFTA。	
於媒體刊登廣告。	

資料來源：作者整理。

二、中美洲自由貿易協定

美國與中美洲國家簽訂 FTA 與美洲自由貿易協定 (Free Trade Agreement of Americas, FTAA) 有關，要討論美國簽訂中美洲自由貿易協定 (Central America – Dominican Republic – United States FTA, CAFTA-DR) 需先由 FTAA 談起。美國自 1990 年布希總統提出「美洲事業倡議」(Enterprise for Americas Initiative) 以來，繼任的柯林頓總統與小布希總統皆有類似整合美洲貿易的意圖與行動。1994 年，在邁阿密高峰

會上，美國總統柯林頓與其他美洲國家元首正式提出在 2005 年前成立 FTAA 的願景。1998 年，第二次美洲國家高峰會在智利聖地牙哥召開時，美洲國家正式啓動 FTAA 談判。然而，由於美洲國家間經濟發展程度差異過大，加上各國經濟社會條件的需求不同，因此洽簽進度十分緩慢。主要的爭執點出現在美國與巴西爲首的南錐共同體國家（包括巴西、阿根廷、烏拉圭與巴拉圭）之間。在 FTAA 的進展停滯不前時，美國轉向與區域內的國家或集團國家簽訂雙邊或多邊的 FTA，以此來達成 FTAA 的目的，而 CAFTA-DR 即是其中最重要的協定之一。

另一方面，自從美國與墨西哥簽訂 NAFTA 之後，中美洲國家就積極尋求與美國簽訂 FTA。1997 年 5 月，在美國—中美洲國家—多明尼加高峰會舉行前，中美洲國家即提議簽訂 FTA，但遭柯林頓總統拒絕。此後，中美洲國家曾一再提出簽訂 FTA 的要求，然而皆遭美國否決。直到 2001 年 9 月 24 日，911 事件後，美國同意對中美洲 FTA 進行聯合研究。2002 年 1 月，小布希總統在一場演說中指出，美國政府視簽訂中美洲 FTA 爲其貿易政策的優先選項之一。小布希政府同意洽簽 CAFTA-DR 主要目的是要藉此完成 FTAA。小布希政府曾重複聲明，建構 FTAA 爲其最優先選項之一，而 CAFTA-DR 爲達到此一最終目標的踏腳石。2003 年 1 月 16 日白宮在正式啓動 CAFTA-DR 洽簽的聲明中即表示：「此一談判將有助於美國在 2005 年完成建立 FTAA 的目標。」^⑤

CAFTA-DR 在美國國內遭到強大的政治阻礙。雖然此一協定對美國整體產業影響不大，但卻對幾個特定產業—糖業與紡織業—產生重大的影響。自 1930 年代起，美國糖業即受政府的政策保護，每年僅開放極少數的配額給國外進口（進口數量約佔總消費量的 15%）。爲了保障美國糖業不受外來競爭，糖業團體每年均投入大筆的政治遊說經費，成爲政治捐獻最多的農業團體。例如自 1990 至 2004 年，糖業團體一共捐出 2 千萬美元的政治獻金，再加上糖業團體專注於密集的政治遊說，故具有左右政策議題的實力，經常運用政治力量限制國外糖產品進口。若 CAFTA-DR 開放糖的進口，以 5 個中美洲國家每年可製造出 2 百萬噸的糖來看（美國每年產糖約 8 百萬噸），美國糖業的生存勢將遭受嚴重威脅。

紡織業者的立場則較爲分歧。反對 CAFTA-DR 的紡織業擔心美國若開放中美洲紡織品進口將導致工廠外移，中國紡織業將會利用在中美洲設廠的方式間接進入美國。贊成 CAFTA-DR 的聲音則多是來自一些已將大部分生產移至中美洲的紡織業者。他們認爲，如果不與中南美洲國家建立自由貿易關係，生產將會外移至低成本的亞洲，同時也會造成數千工作機會的流失，CAFTA-DR 的簽訂有助於美國紡織品與中國的競爭。況且 CAFTA 區域爲美國紡織品第二大海外市場，去除關稅障礙將有利於美國紡織品出口。^⑥紡織業者在國會的影響力並不下於糖業。眾議院內的非正式組織「眾議院紡

註^⑤ William F. Jasper, "CAFTA: Stepping Stone to the FTAA," *The New American* Appleton, Vol. 20, No. 10 (2004), p. 32.

註^⑥ Kristi Ellis, "Textile Industry Divided as Congress Nears Vote in Showdown over CAFTA," *WWD*, Vol. 189, No. 135 (June 28, 2005), p. 1.

織幹部會議」(House Textile Caucus) 成員約有 80 位。這些「紡織票」議員包含相當多的共和黨員，由於紡織業反對立場不若糖業堅決，爭取共和黨紡織票的支持，遂成爲小布希政府的最重要策略。

除了兩項產業之外，勞工團體亦擔心 CAFTA-DR 的簽訂會使美國國內的工作機會流失。他們認爲 CAFTA-DR 並未嚴格規定勞工標準，將會給予中美洲國家勞工不公平的競爭優勢。^⑦簽訂 CAFTA-DR 將使這些因苛待勞工而獲得價格競爭力的產品得以無礙的進入美國，導致美國勞工失業。由於許多與開發中國家簽訂的 FTA 皆會出現此一情形，勞工團體甚至主張美國應停止所有 FTA 的簽訂。勞工團體爲民主黨最主要的支持者，民主黨一向對 FTA 持消極反對態度。在 CAFTA-DR 中，多數民主黨議員仍維持一貫的反對立場，使民主黨成爲反對此一協定的最大政治力量。在 NAFTA 的例子中，由於民主黨總統柯林頓的極力推動，促使一些民主黨議員轉而支持 NAFTA，加上共和黨本身即擁護自由貿易，故在 NAFTA 的例子中出現了跨黨派支持 (bipartisan) 的情形。但 CAFTA-DR 則是由共和黨政府提出，立場相左的民主黨議員自無理由支持，故出現涇渭分明的兩黨對立。

基本上，CAFTA-DR 亦不受一般美國民眾歡迎。在 2005 年 3 月公布的一項問卷調查中，有 51% 的民眾反對 CAFTA-DR，贊成的只有 32%。在國會中，民主黨議員一面倒持反對態度，共和黨部分來自糖業或紡織業選區的議員也不支持 CAFTA-DR，使得此協定要獲國會通過充滿困難。CAFTA-DR 於 2004 年 5 月正式簽訂，小布希政府卻延遲一年才向國會提出，主要即是因爲若立即提出將無法獲得通過。另一個原因是爲了避免 CAFTA-DR 在 2004 大選年成爲對手攻擊的焦點，可見 CAFTA-DR 通過的困難。根據估計，在投票前 2 個月，小布希政府只有 180 票，離通過票數 215 票還有相當的距離。^⑧

由於協定簽約國爲中美洲的小國，CAFTA-DR 不如 NAFTA 般吸引全國的注意，除了特定產業外，亦未引起產業界的普遍關注。^⑨在此情形下，CAFTA-DR 在國會的審議僅爲少數利益團體、行政部門與國會議員間的角力。小布希在推動策略上不需像柯林頓一樣進行全國性的遊說，也不需藉由訴諸全民的廣宣活動來達到目的，它僅需採取說服國會議員及運用各種手段促使利益團體改變態度等小規模且針對性很強的策略。由於民主黨一致的強烈反對，小布希政府無法由民主黨議員中獲得票數，這又迫使它必須朝向遊說共和黨反對 CAFTA-DR 的議員著手 (特別是來自紡織選區的議員)。

在國內方面，小布希政府採用了以下措施：

註⑦ Daniel P. Erikson, "Central America's Free Trade Gamble," *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 4 (2005), p. 21.

註⑧ Greg Hitt, "Congress Set to Debate Free Trade," *Wall Street Journal*, April 13, 2005, p. A17.

註⑨ Neil King, Jr., Scott Miller, and John Lyons, "CAFTA Vote Clouds Prospects for Other Trade Deals; Bitter Fight Reveals Fears of Globalization, as Talks in Doha Round Languish," *Wall Street Journal*, July 29, 2005, p. A1.

（一）黨的動員

由於此次投票民主黨團結一致的反對，投票結果又攸關共和黨政府的中南美洲政策的成敗，整個投票過程逐漸演變成兩黨的對壘。在共和黨方面，共和黨國會領袖扮演動員黨內議員最重要的角色，他們負責強化黨的意識，並運用各種工具要求黨內持反對或猶疑立場的議員轉向支持 CAFTA-DR。在眾議院投票當日，共和黨國會領袖更配合行政部門，在國會山莊的大廳上對議員展開威脅利誘，包括針對個別議員承諾給予選區公共建設上的補助，或運用國會領袖的地位要求新進議員配合等。

（二）邀請重要人士聲援

小布希總統效法柯林頓，邀集重要人士聲援 CAFTA-DR。小布希邀請 6 個締約國總統至白宮，除了發表演說之外，6 位總統並在美國 10 個城市展開遊說。此外，小布希政府尚邀集前幾任政府閣員背書支持。

（三）遊說議員

除了小布希本人外，貿易代表 Robert Portman、商業部長 Carlos Gutierrez、農業部長 Mike Johanns 等小布希政府重要閣員均扮演遊說議員的要角。其中最重要的是小布希於眾議院投票當日至國會山莊召集所有共和黨議員舉行閉門會議，進行強力遊說。副總統 Dick Cheney、商業部長、美國貿易談判代表亦陪同至國會展開遊說，副總統尚全天坐鎮國會。小布希政府遊說的理由包羅萬象，在後期則多注重在外交或安全因素，例如若 CAFTA-DR 不通過，委內瑞拉的反美共產勢力將坐大，中美洲國家新生的民主與經濟改革將無法延續，美國國家安全將受到嚴重的威脅等。

（四）利益交換

行政部門在投票日國會大廳上進行利益交換，提供交換利益金額高達 500 億美元，多數關於政府能源與交通計畫的利益。例如同意阿拉斯加眾議員 Don Young 要求，提供 2 億美元造橋，並以其名命名。其他交換利益有要求副總統 Cheney 出現在議員募款餐會上與不縮減對農業的補助等。

（五）結合民間團體支持

在整個尋求國會通過的過程中，反對力量主要運用民間團體進行動員，例如糖業與紡織業協會為聚集反對勢力的主要機構。這促使小布希政府同樣必須尋求民間團體支持。由於紡織業本身立場不一致，小布希政府鼓勵紡織團體（主要是國家紡織組織委員會）出面組織聯盟，表達對 CAFTA-DR 的支持。同時，它也促成農業團體組成支持 CAFTA-DR 的聯盟。

在對外方面，小布希政府以限制其他國家進口的政策，來補償國內選區與利益團

體由 CAFTA-DR 所遭受的損害。這些政策對 CAFTA-DR 的通過扮演關鍵角色。在糖產品方面，美國在協定中僅極小幅度的增加中美洲國家的配額，在 15 年後，中美洲國家所獲得的配額僅為美國總產量的 1.7%。小布希政府尚承諾補貼中美洲糖產品業者，以換取不出口糖至美國的保證。但這些措施並不為糖業所接受，他們認為這些措施都只是暫時的，並擔心 CAFTA-DR 一旦通過將會開啓先例，引發更多的 FTA 的效尤。他們要求政府給予長期保證，除了保護糖業免受 CAFTA-DR 損害外，尚需保證糖業可免於將來所有 FTA 的威脅。小布希政府無法接受此一要求，遂將遊說重點轉向紡織選區的議員。它提供對紡織業補償，包括對中國紡織品出口課反傾銷稅，及對中國的紡織品給予新的配額限制，並同意提出一份多年期對中國紡織品的進口限制。^⑩許多對紡織業的承諾都是最後一刻在國會大廳完成的，產生相當關鍵的作用。

此外，小布希尚要求締約國在紡織產品上讓步，以換取紡織票議員的支持。這些讓步包括要求尼加拉瓜在從美國（或中美洲區域）以外的地區每進口一單位紡織品用於製作手工纖維褲，則需自美國購入一單位的紡織品；要求各國在紡織品的進口上重啓談判；要求口袋布（pocketing fabric）必須由締約國生產，而不是由區域外進口；改變條約關於紡織品原產地規定；要求尼加拉瓜保留現今 9 千 5 百萬美元紡織品由美國進口等。這些承諾都必須要相關國家的同意，然而小布希政府確信，以美國的優勢地位，將可順利的讓相關國家屈服。

相較於小布希政府擁有龐大的行政資源，反對勢力的籌碼則相對稀少。反對勢力之所以強大，主要是由於來自民主黨結合工會所形成的不可動搖的力量。民主黨反對 CAFTA-DR 態度十分堅決，甚至以剝奪委員會職務的威脅來確保議員全數反對 CAFTA-DR。除了民主黨之外，糖業團體與紡織團體所能運用的籌碼就相對有限。糖業團體雇用專人在華盛頓進行遊說，並以威脅議員停止資助選舉經費尋求支持。除此之外，他們在各地發起連署或請願活動，鼓勵支持者向白宮或國會寄送陳情書。同時，糖業團體積極尋求其他農業團體的支持，並進一步結成聯盟，以遊說其他農業州的議員。

CAFTA-DR 法案於 2005 年 6 月送參議院財政委員會。在模擬審議會期，白宮同意委員會提出的一項修正案，對那些受 CAFTA-DR 之害的勞工補助擴及服務業，最後委員會以 11-8 通過將此立法送全體會議。在眾議院歲計委員會的模擬審議階段，議員提出成立一監督勞工議題機制的修正案，每半年檢視一次締約國是否依照協定內容保障勞工權益，亦獲行政部門同意。委員會最後也通過此一協定。委員會通過後，法案必須送全體會議以取得國會正式同意。在 2005 年 6 月底參議院以 54-45 通過，7 月底眾議院以 217-215 兩票之差通過本協定。

此次投票結果顯示，由於兩黨強力介入，議員的投票是以黨為界線（尤其在眾議

註^⑩ 爲了安撫國內紡織業者與彌補紡織業者在簽訂 CAFTA-DR 上的損失，小布希政府以限制中國紡織品進口來補償紡織業者，使紡織業者轉而支持 CAFTA-DR。此一限制事實上與 CAFTA-DR 並無直接關係，只是小布希政府以當時紡織業最關心的中國紡織品進口問題，來交換紡織業者對 CAFTA-DR 的支持。

院)。在此項投票中，投贊成票的 217 票中有 205 票來自共和黨議員，在反對的 215 票中，有 197 票為民主黨議員。小布希政府成功的運用黨的力量與利益交換達到立法通過的結果，其中關鍵的因素是，它成功的說服紡織選區共和黨議員，使得這些原本聲稱要投反對票的議員，紛紛在最後一刻棄權或改投贊成票。

表 2 CAFTA-DR 立法過程中總統與反對勢力運用的策略

陣營	對內或對外措施	措施內容
	對內	行政部門於投票日在國會大廳與議員進行利益交換，交換金額高達500億美元。交換利益多數關於政府能源與交通計畫的利益。例如提供2億美元的阿拉斯加造橋案。其他交換利益有要求錢尼出席議員募款餐會上與不縮減對農業的補助等。
		共和黨國會領袖於投票日當天，在國會山莊進行密集遊說，以提供利益與威脅雙管齊下的方式要求共和黨議員支持CAFTA-DR。
		透過黨的運作，促使共和黨持反對態度的議員改變立場。
		小布希於投票日當日召集所有共和黨議員，舉行閉門會議，進行強力遊說。
		投票當天，副總統Dick Cheney、商業部長Carlos Gutierrez、貿易談判代表Robert Putman至國會展開強力說服。副總統尚全天坐鎮國會。
		貿易談判代表Robert Putman遊說眾議院民主黨重要人士Adam Smith。
		農業部長Mike Johanns遊說共和黨參議員Craig Thomas有關糖業問題，以尋求在委員會過關。Mike Johanns並曾多次與糖業相關議員溝通。
		商業部長Carlos Gutierrez遊說紡織業團體支持CAFTA-DR。
		小布希針對CAFTA-DR中的勞工標準問題遊說民主黨議員。
		行政部門尋求紡織業團體的支持。
		布希在廣播中發表演講。
		布希召開記者會請求國會通過。
		布希函請國會要求支持CAFTA-DR。
		促成農業組成支持聯盟，尋求紡織業民間團體的支持。
		邀請中美洲各國貿易部長及官員至美國各地遊說。
		邀請6個締約國總統至白宮，6位總統並在美國10個城市展開遊說。
		邀集前幾任政府閣員支持CAFTA-DR。
	對外	對紡織業補償，對中國紡織品出口課反傾銷稅，並對中國的紡織品給予新的配額限制。
		白宮同意提出一份多年期對中國紡織品的進口限制。
		美國給予中美洲糖業者補貼，以換取糖不要進口美國。
表明在紡織品的進口上要與各國重啟談判。		
在未來15年內僅增加締約國進口至美國糖配額1.7%。		
要求口袋布 (pocketing fabric) 必須由締約國生產，而不是由區域外進口。		
要求尼加拉瓜在從美國 (或中美洲區域) 以外的地區每進口一單位紡織品用於製作手工纖維褲，則需自美國購入一單位的紡織品。		
要求尼加拉瓜保留現今9千5百萬美元紡織品由美國進口。		
白宮同意支付中美洲國家金額，以換取不出口糖至美國。		
改變條約關於紡織品原產地規定。		
反對陣營	糖業團體串連其他農民組成聯盟反對CAFTA-DR。	
	糖業團體遊說國會議員並以停止資助選舉經費威脅。	
	糖業團體發動連署活動，向國會與白宮陳情。	
	民主黨對議員的限制：若不反對CAFTA-DR則將喪失委員會的職務。	

資料來源：作者整理。

陸、美國 FTA 政策的決策主體

美國 FTA 政策的決策者是總統、國會或是兩者互動的結果？一般認為，國會在 FTA 的政策上，多會反映其選區的經濟或社會需求，如果 FTA 決策由國會主導，勢必會選擇對促進選區經濟最有幫助的國家簽訂，甚至爲了保護選區的產業，傾向於不簽訂 FTA。但事實上，美國近來大量簽訂 FTA，簽訂對象多爲開發中的小國，選擇標準亦多爲外交策略與國際政治這種國會少有動機介入，而傳統上多由總統主導的領域。例如，美國簽訂 NAFTA 的一個重要因素是爲了對抗歐洲的整合與確保墨西哥的民主與經濟改革，而簽訂 CAFTA-DR 的主要因素是爲了達成一個更大的美洲自由貿易區。國會不會爲這些外交上的策略目標而尋求 FTA，會運用這種策略只有行政部門。在現有的結構下，美國國會不易出現一致且長期性的外交策略。

由決策程序來看，所有簽訂 FTA 的提議都是由行政部門提出，原始發動者也是行政部門。例如，NAFTA 是在墨西哥總統 Salinas 主動要求下，由布希行政團隊決定簽訂；美國與中美洲國家的 FTA，也是小布希政府衡量整體對外策略後決定簽訂。在所有已簽訂的 FTA 中，並未出現由國會提議的 FTA。國會未提出 FTA 簽訂的建議，除了顧慮選區的利益外，主要也是制度上的規定。在快速授權法案中，僅規定總統提出與簽訂 FTA 的程序，並未有任何國會可以主動提出簽訂 FTA 的條文。儘管依照制度的運作，決定與哪個國家簽訂 FTA 是行政部門的權力，但擁有提出權不一定表示行政部門掌握 FTA 的最終決策權力。依照制度，一項已簽訂 FTA 需送國會同意，此一同意過程才是最後政策產出的關鍵。

一、總統擁有豐厚的行政資源

在一個爭議很大的 FTA 中，行政部門必須與國會進行意見溝通，以確保協定會在國會通過。通常具有爭議的協定多涉及特殊利益團體的杯葛，但這些特殊利益牽涉範圍不廣，行政部門很容易即可運用資源，降低或消除協定對這些利益團體的損失。一般而言，行政部門只需針對重要且足以否決 FTA 的特殊利益作處理，即可掌握足夠票數。以 CAFTA-DR 中的紡織業爲例，紡織業者雖擁有足以影響國會態度的政治權力，然而他們對 FTA 的不滿也僅止於紡織業的部分，只要行政部門就紡織部分提出修正，就可平息與紡織業相關議員的反對。最後紡織業即是在行政部門提出各項補償措施後，減緩對 CAFTA-DR 的反對立場。在 NAFTA 中，柯林頓政府提出包括撥款 50 億美元設立勞工訓練計畫與 80 億美元清理邊界環境計畫，終於使柯林頓政府贏得足夠民主黨議員的支持。由此可見，行政部門掌握豐富的國內資源，可輕易的找出補償方案，讓特殊的利益團體不會因 FTA 而遭到損失。

此外，行政部門尚可直接針對個別議員，進行利益交換，以獲得他們的選票。這種「肉桶政治」在 NAFTA 與 CAFTA-DR 的國會審議過程中都曾出現，而在 CAFTA-DR 中尤爲顯著。小布希政府以總價值 300 億美元的能源與交通建設換取議員對

CAFTA-DR 的支持。議員獲得這些地方的建設經費後不但可以降低選區的反對聲音，也可凸顯他們對選區的貢獻。

行政部門在國內擁有豐厚的資源與支配資源的權力，同時它也具備足夠的對外能力促使 FTA 締約國在國會重視的項目上讓步。最明顯的例子是在 NAFTA 上。柯林頓總統為平息國會議員的反對，承諾要在 NAFTA 外簽訂環保與勞工兩項附加協定。此兩項協定對墨西哥與加拿大而言是額外的限制，勢必對兩國的政策造成干擾，但是由於美國的外交力量及 FTA 的巨大經濟利益，迫使兩國最後不得不同意美國的要求。在 CAFTA-DR 案例中，美國要求中美洲締約國同意美國仍可維持糖品配額制度，繼續限制締約國進口糖品，尚要求中美洲締約國在特定條件下需自美國進口紡織品等，這些皆是行政部門為了獲得利益團體支持而要求 FTA 締約國所做的讓步。

行政部門運用國內外資源滿足國會，藉此保衛本身 FTA 決策不受國會影響。國會滿足於行政部門提供的補償後，即不會在最後認可程序中否決行政部門簽訂的 FTA。由本文的兩個案例顯示，正如總統主導模式所言，國會是分散而難以整合的，不容易在外交政策上達成一致的立場。柯林頓與小布希政府掌握住此一特性，僅需就國會中少數立場不堅定的議員進行各種形式的遊說、補償與利益交換即可達到目標。多數行政部門所提出的交換利益與補償措施皆在 FTA 範疇之外，不會減損 FTA 的內容與行政部門的決策目的。例如在 NAFTA 中的勞工與環境的附加協定，以及在 CAFTA-DR 中，美國要求尼加拉瓜保留現今 9 千 5 百萬美元紡織品由美國進口等，這些附加協定皆在 FTA 之外額外訂立。這些都說明了國會的需要可經由修改 FTA 內容以外的途徑獲得滿足，並不必改變或推翻行政部門所簽訂的 FTA。即使在少數案例中，行政部門被迫需修正自己的立場，將國會意見納入協定內容，但仍不致減損行政部門的原始目的。例如，不論行政部門簽訂 NAFTA 的主要目的是維持區域霸權、確保邊界安全或對抗歐洲的整合，為了平息反對而增訂的嚴格環保與勞工標準並不會影響此一目標的達成。同樣的，在 CAFTA-DR 要求各國在糖業上的讓步也不會影響美國藉由此一 FTA 達成穩定區域的決策目的。以此看來，國會對行政部門的 FTA 決策的影響力是十分有限的。

雖然 FTA 具有國內議題的色彩，但基本上它屬於對外關係的一環。此一領域通常涉及國家安全、國與國關係、甚至美國整個霸權策略的運用，除了國內意義外，更具有高度的外交意涵。尤其在後冷戰時期，FTA 已成為各國關心的國際議題，其成敗與否將嚴重影響區域與國家間的關係。柯林頓與小布希政府皆深知 FTA 對美國外交政策的影響深遠，因而高度重視送交國會的立法過程，並全力動員促使協定通過。在柯林頓與小布希遊說的過程中即一再以國家安全利益為理由爭取議員的支持。由於 FTA 超越了選區利益而涉及整體國家利益，總統往往會運用政黨的力量，希望黨籍議員能拋棄地方利益考慮進而一致支持更高層次的所謂國家利益。在 NAFTA 中，柯林頓即以國家利益的理由說服部分一向堅決反對 FTA 的民主黨議員，民主黨議員雖然無法接受 NAFTA 中的勞工條件，但在黨的壓力下，一些立場較溫和的議員遂改變初衷，轉而支持柯林頓的 FTA 政策。同樣的，在 CAFTA-DR 中，小布希也是運用黨的力量，爭取同

黨議員支持。同黨議員往往可以體認，若 FTA 遭到國會否決，對該黨政府執政及國家與總統形象都是一大打擊，故多會接受行政部門提出補償方案，轉而支持同黨政府。

二、快速授權與國會權力

儘管如此，總統是否就可以完全不考慮國會的意見而逕行選擇 FTA 伙伴？國會主導模式認為，國會制訂快速授權機制，使得國會仍可介入 FTA 決策。然而，經由上述的例子我們可以看出，這些決策規範對行政部門的影響有限。理論上，快速授權主要立意是要限制國會任意修改行政部門所簽訂的對外協定的權力，國會只能就接受或不接受該項協定進行表決，總統因而保有貿易談判的權力與快速立法的便利。然而，依據快速授權，國會仍可在以下方面影響 FTA 的決策。第一，雖然國會無法直接擁有選擇 FTA 夥伴的權力，但在法律上它仍擁有否決權，可以讓行政部門的選擇無法實現。以此看來，雖然國會只能被動的就行政部門的選擇做出同意與否的決定，但此一權力已使國會在制度上擁有 FTA 政策的重要決策權，因而行政部門在簽訂 FTA 時需要考慮國會對此一 FTA 的可能態度。第二，國會可以設下簽訂 FTA 原則。在制訂快速授權法案時，國會多會在法案中設下簽訂 FTA 或其他貿易協定的一般性原則，例如，協定需重視勞工權益、尊重人權與強調環境保護等。行政部門需依照這些原則進行 FTA 的簽訂。第三，在整個談判過程中，行政部門需在不同的時點與國會諮商，如果國會認為行政部門未依規定適當的諮詢國會，國會有權收回快速授權。

以上僅是理論或制度上的安排，真正的實踐與此相差甚遠。理論上，國會對 FTA 擁有最後否決權是國會對 FTA 決策最有影響力的工具。我們由實踐的結果來看，以往國會從未成功的否決過任何行政部門提出的 FTA。這僅為巧合？還是有其他結構性的因素限制國會成功的行使否決權？本文在第一部分討論過，國會比較傾向維護選區的利益，而不是全國的利益。國會議員對 FTA 的意見，最多只是針對其選區利害相關的部分內容表示意見，因此，除了涉及勞工立場外，國會只會對 FTA 的某一部份提出修正意見，而不會全盤否定。

關於第二點，國會可以設下簽訂 FTA 的原則，行政部門洽簽 FTA 時需遵守這些原則。首先，在快速授權法案中所訂立的談判目標大多是十分籠統的一般性原則，例如促進經濟發展、提升生活品質、增加就業及提升全球經濟等，這類原則太過抽象又難評估，國會無法具體審視行政部門簽訂的條約是否符合這些目標，因而就無法約束行政部門。況且許多談判目標只是在覆述一些廣為人知的原則，對於指導談判沒有任何意義。^①此外，國會在法案中設立優先目標的數目眾多，所謂太多優先即代表沒有優先，這給行政部門很大的彈性可任意選擇其所認為的優先目標來執行。^②這些籠統而不具體的原則，很難斷定行政部門是否切實遵守，即使行政部門不遵守，亦未有相關罰則終止協定簽訂或宣告協定無效，最終還是要訴諸國會的表決。例如對 CAFTA-DR 的

註① Greg Mastel, "The Rise of the Free Trade Agreement," *Challenge*, Vol. 47, No. 3 (2004), p. 57.

註② *Ibid.*

快速授權中規定協定需重視勞工權益，而民主黨議員普遍認為 CAFTA-DR 違反此一原則，但民主黨議員除了在投票中表達反對外，並無其他方法可以推翻此一協定。

至於第三點需與國會諮商，在快速授權法案中規定總統在談判過程中需充分與國會諮商，並明確規定諮商的時點與形態。在 2002 年快速談判授權法案中，國會甚至成立談判監察小組來監督行政部門的談判。事實上，不論諮商或監察都是國會欲確保其意見納入協定中的方法，同時也是國會議員對 FTA 草案提出修正意見的最佳時點。行政部門亦可藉此瞭解國會對 FTA 的看法，並對每項修正意見是否足以造成將來國會對整個協定否決進行評估。如果某些意見在國會深具影響力，行政部門可以提出因應方案，修正條約內容或提出補償措施。相反的，如果行政部門認為某些意見在國會無足輕重，則可忽略之。因此所謂與國會諮商，與其說是國會趁此機會影響行政部門，不如說是行政部門運用此一機會先期瞭解國會需求並早為因應，以確保協定通過。況且在快速授權法案中，對行政部門諮商的義務規範太過籠統，只規定需與國會諮商及諮商的時點，並未規定諮商的程度以及諮商頻率，因此總統可以與國會僅進行一次形式上的諮商即可符合規定。^⑦至於國會監察，一般而言，美國國會議員傳統上即不願意有系統的投入人力物力來監察貿易談判，再加上沒有一套具體的監察標準，使得執行監察工作有實際上的困難。^⑧

由上面的分析可知，國會限制總統制訂 FTA 政策的最重要的程序手段—快速授權—對總統的 FTA 決策權限制不大。國會在 FTA 訂立的過程中通常只扮演消極防衛的角色，僅對 FTA 中傷害選區利益的部分提出異議，總統有許多國內外資源可資運用以滿足議員的需求，並以此確保總統的決策不被國會否決。

柒、結 語

本文選擇兩個國會介入最深的 FTA 決策作為研究對象，企圖藉由這兩個受國會影響最大的案例來探討國會是否對 FTA 具有主導地位，據此探討美國 FTA 的決策主體。由本文的研究發現，即使在 NAFTA 與 CAFTA-DR 這兩個最為國會所重視且國會最具潛在優勢可以否定行政部門決策的案例中，最後結果還是依照行政部門的期望通過 FTA，顯示總統才是真正掌控決策權的機構。兩個案例均顯示，行政部門具有足夠的權力可以干預國會的決策，改變國會原先的決策傾向。如果沒有行政部門介入國會決策過程、強力改變持反對態度的國會議員的投票，預料兩個 FTA 都會被國會否決。

總統干預國會決策的方式很多，可歸納為運用本身所掌握的龐大的國內外行政資源與政黨力量，改變個別議員的投票傾向。在國內資源方面，行政部門可以提供受

註^⑦ Hal Shapiro and Lael Brainard, "Trade Promotion Authority Formerly Know as Fast Track: Building Common Ground on Trade Demands More than a Name Change," *The George Washington International Law Review*, Vol. 35, No. 1 (2003), p. 11.

註^⑧ Greg Mastel, *op. cit.*, p. 57.

FTA 損害的族群各種形式的補償，與個別議員利益交換，包括以政府職位換取支持及補助地方建設經費等，總統還可以動員一些極具聲望的人士出面聲援。在國外資源方面，總統可以迫使其他締約國接受美國在 FTA 中的條件，以平息國內的反對，也可以促使締約國提供 FTA 以外的利益給予國內受害團體。

另外一個促使總統可以介入改變國會決策的因素是 FTA 的本質。FTA 具有兩個重要的特質。第一，一項 FTA 涵蓋的範圍幾乎包含國內所有產業，然而受害產業多限於某些特定產業，行政部門較易提出補償措施。事實上，行政部門除了需對少數對國會具有影響力的產業加以補償外，對於其他產業的損害即使無法補償對 FTA 立法通過的影響也不大。第二，FTA 屬於對外政策的範圍，對外政策傳統上屬於總統的領域，具有較選區利益更高層次的目的，並與國家利益、尊嚴、安全息息相關。此一整體利益的考量，使總統具有道德上的高度，給予僅追求狹隘選區利益的國會議員相當壓力。由於以上種種原因，美國 FTA 決策的係由總統主導，符合總統主導模式的論述。

依照國會主導模式的論點，國會最重要的權力來源為藉由制定程序規範控制行政部門。但在 FTA 例子中，我們發現雖然國會在快速授權程序中設計了一套監控機制，但並無法發揮控制行政部門的功能。雖然國會可以派代表參與談判，但所提出的多為選區利益上的考慮，行政部門多能運用各種方式達到議員的需求而不損及協定的根本。國會分裂的特質使得行政部門可以透過黨派或直接運作個別議員，進而影響議員的投票、介入國會的決策。這些都顯示，在 FTA 的案例中，除了最終的投票，國會的影響力僅存在於協定洽簽時改變某些條款，而這些條款的改變仍需行政部門的認可，且不會影響 FTA 的根本。由過去的案例可知，國會並無能力推翻行政部門的 FTA 決策。這種由行政部門主導，國會僅能在不會影響 FTA 根本的前提下，修改部分的條款，明顯的符合總統主導模式。

互動模式認為美國 FTA 決策是由國會與總統間的互動而共同完成，是否也可以解釋本文的兩個案例？正如上面所說，國會對 FTA 決策雖影響不大，但仍具一些影響力。然而這並不表示 FTA 決策是由國會與總統共同完成的，因為兩者在決策過程的影響力差距甚大，由國會與總統共同完成的說法顯然對佔有明顯主導地位的總統不公平。何況互動模式認為，每一個決策個案皆需視兩者的互動結果才能決定，但在 FTA 的例子中卻出現系統性的由總統主導的結果，總統與國會的互動並不能改變總統主導的事實。

* * *

President, Congress and the American FTA Policy: Cases of NAFTA and CAFTA-DR

Wen-heng Chao

Associate Research Fellow
Taiwan Institute of Economic Research

Abstract

Among all 14 FTA's signed by the U.S. in history, NAFTA and CAFTA-DR - selected by this paper as cases to identify the entity that owns the power of dominating the U.S. FTA policy - most represent the dynamics and impacts of President and Congress on the FTA policy formation. The research shows that among the three models of decision-making entities of foreign policy - President, Congress, and Interaction, the President model best explains the decision-making of FTA policies. President controls enormous external and internal administrative resources and party leverage to interfere with the Congress decision-making and change the voting behavior of individual congressman, resulting in the passage of FTA's in Congress without undermining its foundation. Regulations created by Congress do not generate meaningful effects on constraining President's power. In addition to the showdown on final voting, Congress' influence is only limited to slightly modifying contents of agreements mostly in the stage of negotiation, which also requires approval from the Administration. This is apparently consistent with the arguments of the President model.

Keywords: the United States; Congress; President; FTA policy

參考文獻

- 何思因，「美國國會與國際貿易政策之制訂」，*問題與研究*，第30卷第8期（1991年8月），頁62~71。
- 彭慧鸞，「美國國會的外交權」，*問題與研究*，第30卷第2期（1991年2月），頁55~65。
- 彭錦鵬，「美國國會幕僚角色的成長」，*美國月刊*，第6卷第3期（1991年3月），頁57~67。
- Abramson, Jill and Bob Davis, "Expensive Battle over NAFTA Has Each Side Claiming Its Being Outgunned and Outspent," *Wall Street Journal* (New York), November 15, 1993, p. A14.
- Amadei, Paola, "The EU and US Trade Authorities: A Comparison," *Master of Arts in Law and Diplomacy Thesis*, Tufts University, May 2004, p. 18.
- Auerswald, David P., "Advice and Consent: the Forgotten Power," in Colton C. Campbell, Nicole C. Rae, and John F. Stack, Jr. (eds.), *Congress and the Politics of Foreign Policy* (New Jersey: Prentice Hall Press, 2003), pp. 44~69.
- Baer, M. Delal, "North American Free Trade," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 4 (1991), pp. 132~149.
- Baldwin, Robert E., "U.S. Trade Policies: The Role of the Executive Branch," in Alan L. Deardorff and Robert M. Stern (eds.), *Constituent Interests and US Trade Policies* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998), pp. 68~87.
- Barilleaux, Ryan J., "The President, 'Intermestic' Issues, and the Risks of Policy Leadership," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 15, No. 4 (1988), pp. 754~767.
- Bhagwati, Jagdish, "Regionalism and Multilateralism: An Overview," in Jagdish Bhagwati, Pravin Krishna, and Arvind Panagariya (eds.), *Trading Blocs* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2000), pp. 3~32.
- Binder, Sarah A., "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96," *American Political Science Review*, No. 93 (1999), pp. 519~533.
- Bush, George W., "Remarks on Signing the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement Implementation Act," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 41, No. 31 (2005), pp. 1241~1242.
- Cameron, Maxwell A. and Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done* (Ithaca: Cornell University Press, 2000), p. 182.
- Carr, Terese, "The Executive Trade Promotion Authority and International Environment Review in the Twenty-First Century," *Houston Journal of International Law*, Vol. 25, No. 1 (2002), pp. 142~163.
- Carter, Ralph G., "Congressional Trade Politics, 1985-1995," *Congress and the Presidency*,

- Vol. 26, No. 1 (2000), pp. 61~76.
- Cohen, Stephen D., *United States International Economic Policy* (Westport, CT: Praeger, 1994).
- Destler, I. M., "Congress, Constituencies, and U.S. Trade Policy," in Alan L. Deardorff and Robert M. Stern (eds.), *Constituent Interests and US Trade Policies* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998), pp. 94~95.
- Dryden, Steve, *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 369~370.
- Ellis, Kristi, "Textile Industry Divided as Congress Nears Vote in Showdown over CAFTA," *WWD*, Vol. 189, No. 135 (2005).
- Erikson, Daniel P., "Central America's Free Trade Gamble," *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 4 (2005), pp. 19~26.
- Franck, Thomas M. and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress* (Oxford: Oxford University Press, 1979), pp. 6~7.
- Goldstein, Judith, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp. 179~218.
- Haggard, Stephan, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," *International Organization*, Vol. 42, No. 1 (1988), pp. 121~150.
- Harwood, John, "In a Battle over the Trade Accord with Mexico, Clinton's Friends and Foes May Exchange Roles," *Wall Street Journal* (New York), August 17, 1993, p. A16.
- Henehan, Marie T., *Foreign Policy and Congress: An International Perspective* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000), p. 16.
- Hitt, Greg, "Congress Set to Debate Free Trade," *Wall Street Journal*, April 13, 2005, p. A17.
- Jasper, William F., "CAFTA: Stepping Stone to the FTAA," *The New American Appleton*, Vol. 20, No. 10 (2004), pp. 32~35.
- Kegley, Charles W, Jr., and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 1991), pp. 420~428.
- King, Neil, Jr., Scott Miller, and John Lyons, "CAFTA Vote Clouds Prospects for Other Trade Deals; Bitter Fight Reveals Fears of Globalization, as Talks in Doha Round Languish," *Wall Street Journal*, July 29, 2005, p. A1.
- LeLoup, Lance T. and Steven A. Shull, "Congress versus Executive: The 'Two Presidencies' Revisited," Paper Presented at Annual Meeting of the Southwestern Political Science Association, Houston, Texas, 1978.
- Lindsay, James M., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994).

- Lindsay, James M., "Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism," *International Studies Quarterly*, No. 38 (1994), pp. 281~304.
- Lindsay, James M. and Randall B. Ripley, "How Congress Influences Foreign and Defense Policy," *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 47, No. 6 (1994), pp. 7~32.
- Marshall, Bryan W., "Presidential Success in the Realm of Foreign Affairs: Institutional Reform and the Role of House Committees," *Social Science Quarterly*, Vol. 84, No. 3 (2003), pp. 685~703.
- Mastel, Greg, "The Rise of the Free Trade Agreement," *Challenge*, Vol. 47, No. 3 (2004), pp. 41~61.
- Nanto, Dick K., "Japan and NAFTA," *CRS Report*, No: 93-982 E (1993).
- O'Halloran, Sharyn, *Politics, Process, and American Trade Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994).
- O'Halloran, Sharyn, "Congress and Foreign Trade Policy," in Randall B. Ripley and James M. Lindsay (eds.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993), pp. 283~303.
- Olson, William C., "President, Congress and American Foreign Policy: Confrontation or Collaboration?" *International Affairs*, Vol. 52, No. 4 (1976), pp. 565~581.
- Pastor, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy* (Berkeley: University of California Press, 1980).
- Pastor, Robert, "The Cry-and-Sigh Syndrome: Congress and Trade Policy," in Allen Schick ed., *Making Economic Policy in Congress* (Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983), p. 185.
- Prins, Brandon C. and Bryan W. Marshall, "Congressional Support of the President: A Comparison of Foreign, Defense, and Domestic Policy Decision Making during and after the Cold War," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 4 (2001), pp. 660~678.
- Ripley, Randall B. and James M. Lindsay, "Congress and Foreign Trade Policy," in Randall B. Ripley and James M. Lindsay (eds.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (Ann Arbor: The University of Michigan, 1993), p. 291.
- Shapiro, Hal and Lael Brainard, "Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track: Building Common Ground on Trade Demands More than a Name Change," *The George Washington International Law Review*, Vol. 35, No. 1 (2002), pp. 1~53.
- Stack, John F., Jr. and Colton C. Campbell, "Congress: How Silent a Partner?" in Colton C. Campbell, Nicol C. Rae, and John F. Stack, Jr. (eds.), *Congress and the Politics of Foreign Policy* (New Jersey: Prentice Hall Press, 2003), pp. 22~43.
- Tower, John G., "Congress versus the President: the Formulation and Implementation of

- American Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 2 (1981), pp. 229~246.
- United States Vs. Curtiss-Wright, 299, U.S. 304 (1936), pp. 316~317.
- VanGrasstek, Craig, “Is the Fast Track Really Necessary?” *Journal of World Trade*, Vol. 31, No. 2 (1997), pp. 97~123.
- Waltz, Kenneth N., *Foreign Policy and Democratic Politics* (Boston: Little Brown, 1967).
- Weingast, Barry R., “The Congressional-Bureaucratic System: a Principal Agent Perspective,” *Public Choice*, Vol. 44, No. 1 (1984), pp. 147~191.
- Wittkopf, Eugene R. and James M. McCormick, “Congress, the President, and the End of the Cold War,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 4 (1998), pp. 440~466.
- Zoellick, Robert B., “Free Trade and Hemispheric Hope,” *Remark before the Council of the Americas* (Washington DC), May 15, 2001.