

# 美國國會對中共最惠國待遇案之立場

蔡 瑋

(國際關係研究中心副研究員)

## 壹、前言

自一九八九年「六四天安門事件」以來，美國和中共一直為著所謂的「最惠國待遇案」爭執不休。如果說最惠國待遇案成了「中」、美雙方近年來改善關係的一大障礙應該並不為過。中共方面認為美國無理取鬧，不當干預中國內政，但是美國則希望透過最惠國待遇一案來對北京施加壓力，迫使中共改善其不良的人權紀錄。簡單的說，雙方對於此一問題各有立場和堅持。

談到美國對中共最惠國待遇案的立場問題，其實這還可細分為國會及行政當局（白宮）兩個不同的角度。資料顯示，這些年來，雖然美國各界對於「六四天安門事件」及中共的不良人權紀錄確實相當的憤慨，也希望透過適當的方式對中共施壓，但是美國行政和立法當局對於最惠國待遇案的立場，顯然有很大的出入。白宮方面的表現一向相對地較為保守、節制，但是國會則非常的堅持，一再通過制裁中共的決議案。

本文希望單純的由國會的角度切入，透過美國國會歷年來在本案上的表現，對整個案子作一個全面的回顧和檢討。筆者在文章中將詳細說明美國國會、參議院及眾議院由一九八九年到一九九四年所採取的一連串措施，這其中自然包括了國會的立法過程、投票結果等等。筆者希望藉此檢討這些年來國會參、眾兩院在最惠國待遇案上的政策有無出入和變化等過程，以及其形成的原因等問題。正因為如此，美國行政當局對本案的立場和作法暫時不在本文的詳細討論範圍之內。

另外，由於美國國會的運作相當複雜，很多技術性的問題，如某些國會決議案（resolution）具有法律約束力（binding），有些則否（non-binding）；有些稱為決議案，有些稱為聯合決議案（joint resolution），有些又是共同決議案（

concurrent resolution)；不同的小組委員會(subcommittee)和委員會(committee)都有提案權，其中許多提案在進入全院討論(floor discussion)之前即告失敗，這些過程有些並沒有有一個明顯的規則可以依循，必須親自參與實際的日常政治活動才能得其精髓。①所以本文只把重點放在主要的決議案上，而不在次要的問題上著墨太多，希望能減少不必要的困擾。

## 貳、六四後國會制裁中共的立法經過

一九七九年，中共與美國建立正式外交關係。隔年一月二十四日，美國國會批准「中」、美貿易協定。卡特總統豁免中共不受一九七四年Jackson—Vanik法案的限制，同意授予中共最惠國待遇，並自一九八〇年二月一日開始生效。由一九八一年開始，「中」、美之間的貿易協定每三年自動重新生效。國會雖然有權加以否決，但是卻從未如此做過。雷根及布希總統每年循例重新授予中共最惠國待遇，國會對此也並無異意。若非一九八九年的「六四天安門事件」，中共的最惠國待遇案應該不至成爲北京和華府雙方多年來一直爭執的焦點。

### 一、一九八九年

經由媒體的報導，中共於一九八九年六月三日深夜，四日凌晨在天安門廣場的鎮壓行動立刻引起世人的普遍不滿和強烈抨擊，以美國爲首的西方國家更是先後採取了許多制裁措施。繼布希總統六月五日的行政制裁命令之後，美國國會參、眾兩院分別於六月六日通過決議案，支持大陸學生的民主運動，譴責中共暴行，呼籲北京儘早結束戒嚴，並且敦促布希總統與盟國磋商，協調對中共採取國際制裁行動(S. Res. 142及H. Con. Res. 136)。②

六月二十九日，眾議院以四百一十八票對零票通過一項修正案(HR 2655)，其中包括停止美國政府對大陸私人投資的保險，緊縮對中共的非軍事用途的核子科技的交易，以及停止對中共的軍事銷售等等。七月十四日，參議院以八十一對十票

註① 有關細節可參閱Congress A to Z, *Congressional Quarterly's Ready Reference Encyclopedia*, (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.), pp.

240~242, *Legislative Manual*, (5th edition), of the Committee on Science, Space, and Technology, U.S. House of Representatives, 102 Congress, (U.S. Government Printing Office, Washington: 1991), *How Congress Works*, 2nd edition, (Congressional Quarterly, 1991.)

註② 1989 *Congressional Quarterly Almanac*, pp.18 - SR28 - H.

的比數通過類似條款(S. 1160)，暫停美國政府對在中國大陸私人投資的擔保，停止拓展雙方貿易的聯繫，暫緩由中共火箭發射美製人造衛星的計畫，法案中並建議美國總統檢討是否應該繼續授予中共最惠國待遇。<sup>③</sup>兩案後來經過兩院協調、修正之後，納入一九九〇年的國務院授權法案(Fiscal 1990 State Department Authorization)之內，於十一月間經兩院分別通過，惟此一決議對行政當局並不具法律約束力。

一九八九年，美國國會對大陸民運的另一項具體支持行動，是透過立法的方式，協助在美國的大陸留學生、交換學者，使他們可以在完成學業後不受必須回國服務滿兩年才可再次返美改變簽證種類的限制，准許因為擔心回國遭到迫害的大陸留學生延長在美居留時間。儘管布希總統早就此事發佈行政命令，但是國會立法的目的希望更具體的保護大陸的留學生，以免他們在簽證到期被迫返回大陸之後，因曾支持海外民運而受到中共的迫害。<sup>④</sup>國會曾為本案和白宮發生嚴重爭執，最後得靠布希的大力遊說，及動用否決權才告解決。

本法案(HR 2712)儘管在美國總統的強烈反對之下，仍由美國眾議院於七月三十一日首先以口頭表決(voice vote)通過，參議院於八月四日通過一個類似版本，惟其中附加了對有關反對中共一胎化家庭計畫的保留條款。兩院曾因此而發生爭議，事經兩院協調達成協議(confidence report)之後，眾院於十一月十九日以403比0的比數通過，參院則隨後於十一月二十日以口頭表決通過。<sup>⑤</sup>此舉在相當程度上反應了美國國會對中共的不滿情緒，以及對布希總統有限制裁的不以為然，希望以更具體的行動對大陸留美學生提供實質的立法協助。

此一具有法律約束力的決議案後經布希總統於十一月三十日予以否決。當時國會已經休會，布希總統一方面認為其不加簽署的作法係口袋否決(pocket veto)，國會不能再加反否決(override)，<sup>⑥</sup>但是另一方面布希還是把本案送還國會。國會方面則不承認總統有權在同一國會的休會期間可以採行口袋否決的作法，所以國會仍視總統的作法為一般性質的否決，國會有權對其決定再進行挑戰，也就是進行反否決，以推翻總統的否決。

一九九〇年，一〇一屆國會復會後的首要大事就是對HR 2712案和布希總統進行對決。一月二十四日，眾議院以390對25票超過三分之二的比數推翻了布希總統的否決案。緊接著，一月二十五日，參議院以62對37票的比數推翻布希否決，但

註③ The Washington Post, June 7, 1989, p. 21及1989 Congressional Quarterly Almanac, p. 25—S.

註④ 1989 Congressional Quarterly Almanac, p. 279.

註⑤ Ibid., pp. 279—281.

註⑥ Ibid., p. 279, 有關口袋否決之詳細資料請參考Congressional Quarterly's Guide to the U.S. Supreme Court, (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc., 1979).

是比法定的三分之二缺少四票，因此布希總統的決定得以維持。<sup>⑦</sup>一九八九年，以加州共和黨籍眾議員裴路西（Nancy Pelosi）為首的國會議員所推動的前述一連串法案基本上到此告一結束，行政當局獲得勝利。

## 二、一九九〇年

六四事件周年前夕，美國總統布希於一九九〇年五月二十四日宣佈再度延長中共的最惠國待遇，引起許多國會議員的不滿。參院多數黨領袖，緬因州民主黨議員米契爾（George J. Mitchell）提案（S 2836）主張立刻撤銷中共的最惠國待遇，眾院方面也提出H J Res 647號法案，主張推翻布希延長中共最惠國待遇的有關決定。<sup>⑧</sup>

一九九〇年最主要的提案是由俄亥俄州民主黨籍眾議員皮斯（Don J. Pease）所提出，該編號為HR 4939的提案主張在中共的最惠國待遇案上附加人權條款，以便迫使中共改善其不良人權紀錄。其主要內容包括：取消大陸及西藏的戒嚴；透露並釋放因六四事件被捕的民運份子；減少對新聞自由的限制；終止對在美華人的騷擾等等。<sup>⑨</sup>

皮斯提案於十月十八日送抵眾院院會，素來主張對中共人權問題採取強硬態度的裴路西及索羅門（Gerald B. H. Solomon）眾議員再在該提案附加上更嚴苛的修正條款，要求取消中共的最惠國待遇。本案最後以三百八十四對三十票的比數獲得眾院院會表決通過。<sup>⑩</sup>但是，由於參院未對眾議院所通過的這項決議案採取任何行動，結果本案就此胎死腹中。以後的兩院協調、布希否決、國會反否決的活動也就無從發生了。

一九九〇年布希延長中共最惠國待遇的決定就此輕易過關。在距「六四事件」只有一年多時間，在大家記憶猶新，而美國民間、輿論及國會不滿聲浪仍高的情況下，本案會以如此輕鬆的方式過關，讓中共輕易的再度獲得美國的最惠國待遇確實有點令人覺得意外。其中部分原因可能是由於波斯灣戰雲密布，國會基於支持總統、展現團結的考慮，而未進一步對布希的決定加以挑戰所致。

## 三、一九九一年

註⑦ 有關全案發展過程可參考鄭念祖，「美國緊急放寬中國移民法案之爭議」，問題與研究，第二十九卷，第十五期，民國七十九年十二月，第十三～二十九頁。

註⑧ 1990 *Congressional Quarterly Almanac*, p.764.

註⑨ John R. Cranford, "Panels OKs China MFN Status, Seeks Future Rights Gain," *Congressional Quarterly*, July 21, 1990, p.2288.

註⑩ David S. Cloud, "Bush, Democrats Renew Battle Over MFN Status for China," *Congressional Quarterly*, June 6, 1992, p.1594.

一九九一年五月二十九日，布希總統循例正式通知國會，延長中共下一年度的最惠國待遇，不過這次布希的決定在國會遭到強烈的反對聲浪。美國行政、立法當局對本案的爭執經過了完整的行政、立法角力程序，是一個典型的例子，案子一直拖到隔年三月才告結束。

七月十日，眾議院以三百一十三比一一二的懸殊比數通過了旨在限制中共無條件取得美國最惠國待遇的決議案（HR 2212），案中要求中共必須在人權、強迫墮胎、結紮等問題上有所改善，並停止對外出售飛彈及轉移核子科技。緊接著，在七月二十三日，參議院也以五十五對四十四的比數通過了類似決議案（S 1367）。<sup>⑥</sup>參、眾兩院的決議案內容仍有出入，於是透過兩院代表開始協商，在達成協議之後，全案再分別送回兩院院會進行表決。

這個修正後的法案的用詞遣字已較兩院分別通過的決議案為柔和，其主要內容為：北京政府必須說明，並釋放其在六四事件期間及以後所逮捕的民運份子；中共必須中止對敘利亞及伊朗出售飛彈。另外，中共在人權、防止核子武器繁衍、以及貿易方面也都必須有顯著的進步。原有的諸如中共必須停止強迫墮胎、節育、奴工產品外銷、防止違反智慧財產權等條款均經刪除。<sup>⑦</sup>

十一月二十七日國會休會，就在休會前一天，眾院院會以四〇九比二二一的大幅差距通過了前述修正後的法案（HR 2212），充分表達了眾院對總統繼續無條件授予中共最惠國待遇的不滿情緒。參議院則於一九九二年初國會復會之後，在二月二十五日，以五十九對三十九的比數，在兩人缺席的情況下通過了同一決議案，完成國會方面的法定程序，送交總統處理。<sup>⑧</sup>正如布希所一再宣示的，他在三月二日動用否決權予以否決。

在國會方面，眾議院隨即在三月十一日進行反否決投票，希望推翻總統的否決決定，表決結果顯示有三百五十七票反對總統的決定，六十一票支持布希的否決。眾院以超過三分之二多數的表決結果輕易的推翻了布希總統的否決。緊接著，參議院也在三月十八日進行反否決投票，參院中反對和支持總統的票數分別是六十比三十八，由於較法定三分之二所需的票數尚差六票，故參院未能推翻總統的否決。<sup>⑨</sup>

一九九一年，美國有關中共最惠國待遇案的府、會之爭仍由行政當局獲勝，在HR 2212案上，國會未能成功推翻布希的決定。但是由前面的敘述我們已可看出，美國國會對中共施加壓力的範圍已經擴大，不再只侷限在人權方面，軍售、核武、

<sup>⑥</sup> Elizabeth A. Palmer, "House Approves Conditions on China MFN Status," *Congressional Quarterly*, November 30, 1991, p. 3517.

<sup>⑦</sup> *Ibid.*

<sup>⑧</sup> *Congressional Quarterly*, February 29, 1992, p. 460.

<sup>⑨</sup> *Congressional Quarterly*, March 14, 1992, p. 676-March 21, p. 716.

甚至不公平貿易都可能成爲議題。

#### 四、一九九二年

一九九二年是美國總統大選年。一般以爲，現任總統布希在競選連任的壓力之下，亟需廣結奧援，爭取國會及輿論的支持，應該不至於再輕易的對中共示好；換言之在中共人權狀況並無任何明顯改善的情況下，讓北京再度無條件的享有美國的最惠國待遇。但是，在六月二日，布希總統再度宣佈延長中共下一年度的最惠國待遇。

按照美國憲法規定，涉及關稅的議案首先必須由國會眾議院提出，和過去兩年一樣，國會眾院的歲入（The Ways and Means Committee）在眾議員皮斯及裴洛西的提案之下又先後通過了兩個提案。其中H J Res 502案主張立刻撤銷中共的最惠國待遇，而HR 5318則明確要求，除非美國總統通知國會，中共在人權、貿易、武器繁衍方面有顯著進步，否則中共的國營企業的輸美產品將面臨較高的關稅稅率。<sup>⑤</sup>

HR 5318經參、眾兩院協調之後，達成兩院共識，參院在九月十四日，眾院在同月二十二日先後以口頭表決的方式通過此一有條件授予中共最惠國待遇的決議案。但是，布希總統隨即在九月二十八日動用否決，推翻國會的決議。兩天之後，眾院以三四五比七四的比數推翻總統的否決，遠超過憲法所規定的三分之二多數票（二八〇票）。可是參院在十月一日的表決結果是五九比四十，較法定的三分之二多數票（六六票）爲少。布希繼續無條件延長中共最惠國待遇案乃告確定。<sup>⑥</sup>和已往不同的是，中共國營企業已成美國國會的施壓目標。

#### 五、一九九三年

一九九三年一月，柯林頓入主白宮，民主黨再度掌控行政（白宮）及立法（國會）機構。競選期間，柯林頓曾大力抨擊布希的中共政策，誓言絕不寬貸由巴格達到北京的暴君。<sup>⑦</sup>在一九九二年十月十一日的總統候選人辯論中，柯林頓表示，中共的最惠國待遇地位得看北京是否承認天安門民運份子的合法性而定。稍早，他甚至表示，除非中共在一九九二年底之前民主化有顯著進步，否則就該取消中共的貿易最惠國待遇。<sup>⑧</sup>換句話說，如果當選，柯林頓將在最惠國待遇案上對中共施加具

註⑤ David S. Cloud, "House Tries Again to Restrict MFN Status for China," *Congressional Quarterly*, July 25, 1992, p. 2160.

註⑥ *Congressional Quarterly*, October 3, 1992, p. 3104 & 1992 *Congressional Quarterly Almanac*, p. 33-S.

註⑦ *Los Angeles Times*, October 6, 1992, p. C3.

註⑧ Keith Bradsher, "China Trade: Cash or Care?", *The New York Times*, May 14, 1993, p. A6.

體壓力，迫使中共改善其不良人權紀錄。

同年四月二十二日，參議院多數黨領袖緬因州民主黨籍議員米契爾（George J. Mitchell）及加州民主黨籍眾議員裴路西再度提出和去年類似的法案，目標仍是把中共的最惠國待遇案和人權、貿易政策及武器繁衍等事項結合起來，設限對象仍然局限在中共的國營企業。但是，國會的語氣已明顯轉弱，米契爾表示，他希望這個法案備而不用，因為立法威脅的本身就已足夠讓行政當局對中共施壓，並可藉此迫使中共改變作風。<sup>⑭</sup>

在媒體及相關各方的密切注意之下，柯林頓在一九九三年五月二十八日宣佈，美國再度無條件的延長中共的最惠國待遇。不過柯林頓在宣佈此一決定時，也明白表示，北京必須在七項具體人權事務上有所改善，否則明年絕難再獲優惠。<sup>⑮</sup>柯林頓此舉或許可以說是基於美國整體國家利益的考慮，有其現實上不得不然的考量，但是相較於其競選期間的激烈言論，也多少給人食言自肥的印象。此一事實也再次說明了競選期間不負責任的批評容易，執政後的現實考慮又是另一回事了。

眾院歲入歲出委員會循例於六月三十日以三五比二的比數初步通過一項議案（H J Res 208），此一議案內容係推翻總統無條件延長中共最惠國待遇的決定，但是法案中卻依然建議在眾院全院表決時推翻本決議案。該委員會主席羅坦考斯基（Dan Rostenkowski，伊利諾州民主黨籍）表示，國會應該給總統的政策一個機會，並讓中共能夠對此有具體的回應，證明北京願意接受文明世界公平、自由市場的規則。<sup>⑯</sup>跡象顯示，情勢將朝有利於柯林頓總統的政策方向發展。

果不其然，七月二十日，眾院大會以懸殊比數（105比318）推翻眾院H J Res 208案，支持總統繼續延長中共的最惠國待遇。表決結果明顯指出多數國會議員立場已有轉變，連一向主張立即制裁中共最力的裴路西都投票支持柯林頓的決定。她說，總統獲得國會大力支持可以給中共一個明確的訊息，除非北京滿足美國的要求，否則明年（一九九四年）中共的最惠國待遇將遭取消。<sup>⑰</sup>

眾議院已改變立場，議員紛紛倒戈，參議院方面也有相同情形，連歷來一向主張強烈制裁中共的米契爾參議員也支持柯林頓的有關決定即是最好的例子。由於參院方面並無議員提案要求對柯林頓的決定進行挑戰，一九九三年柯林頓延長中共最惠國待遇的決定就此確定。歷年來有關中共最惠國待遇案的國會表決、辯論及兩院協調、總統否決及國會再進行反否決的程

⑭ *Congressional Quarterly*, April 24, 1993, p. 1011.

⑮ 有關七項人權具體內容請參見 Winston Lord, "U.S. Policy Toward Asia," Hearing of the East Asian and Pacific Affairs Committee of the Senate Foreign Relations Committee, March 24, 1994.

⑯ *Congressional Quarterly*, July 3, 1993, p. 1722.

⑰ John R. Cranford, "Clinton Ties MFN for China to Human Rights Gains," *Congressional Quarterly*, May 29, 1993, p. 1349.

序從此未再出現。

至於情況為何會演變到此地步，其中有幾個主要的原因。首先，政黨屬性應該是一個重要因素，民主黨的總統執政，民主黨議員控制的國會自然較支持總統的決定。其次，柯林頓列下了一些要求中共配合的具體條件，換句話說，中共明年是否能繼續獲得最惠國待遇並非毫無條件，這在相當程度上給國會議員一個可以自圓其說的下台階。另外，決戰點既已延緩到明年，國會也就不急於在當年進行府會對決。正如裴路西所言，如果中共不能配合柯林頓的行政命令（executive order）而有所改善的話，國會明年將會有野火（wildfire）般的強烈反應，否決中共的最惠國待遇。<sup>②</sup>

## 六、一九九四年

一九九四年在中共人權仍無具體改善的情況下，柯林頓總統於五月二十六日再度宣佈延長中共的最惠國待遇，其有關決定雖然並非毫無條件，但是其所施加的一些限制基本上只是象徵性質大於實質意義。<sup>③</sup>最重要的是，他把最惠國待遇案和中共的人權表現予以分開處理（delink），這也就是說，美國以後雖將繼續關切中國大陸的人權表現，也會就此對北京施加壓力，但是中共今後是否能夠繼續獲得美國的最惠國待遇將和其人權紀錄的好壞不發生直接關係。

柯林頓的決定意謂著人權和最惠國待遇案的解套，今後並且不再每年重審中共是否繼續享有美國的最惠國待遇，柯林頓的這個決定並未為其帶來太多的困擾和責難。國會中雖然仍有少數不同意見，但是事實上，就如紐約時報所報導的，美國國會的氣氛早已大幅變化，多半傾向於解套及低關稅。<sup>④</sup>簡單的說，柯林頓的決定既為中共與美國之間多年來所爭議的問題畫下了一個句點，也為雙方未來進一步改善政治、經濟關係打開了一扇大門。

國會方面的負面反應主要仍是來自裴路西及米契爾等人，另外還可加上眾院多數黨領袖蓋普哈特（Richard Gephardt），他們在柯林頓正式宣佈其決定之前還曾經趕往白宮遊說，希望柯林頓能夠同意對中共軍方及國營企業輸美產品加以制裁，<sup>⑤</sup>他們的主要目的是仍要懲罰中共解放軍在一九八九年天安門事件中的血腥屠殺行動。但是柯林頓的行動並未滿足彼等要求，白宮只採取了限制中共製造彈藥輸入美國及另外一些支持大陸民主活動等極其有限的措施。

註<sup>②</sup> *Ibid.*

註<sup>③</sup> 柯林頓所採禁止中共小型軍火、彈藥輸入美國的措施充其量也只能說是象徵性制裁，根本不具實質意義，為了自圓其說，他只好辯稱，以往把人權和貿易掛鉤的政策已完成階段性的任務。Ann Devroy, "Clinton Reverses Course on China," *Washington Post*, May 27, 1994, p.1.

註<sup>④</sup> Elaine Sciolino, "Clinton Opposes China Trade Bar," *The New York Times*, May 26, 1994, p.1.

註<sup>⑤</sup> *South China Morning Post*, May 31, 1994, p.8.



七月二十八日，眾院開始審理由裴路西等人所提出的法案（HR 4590），對中共國營和軍方輸美產品課以高關稅。八月九日，眾院大會以二百七十對一百五十八票的比數，否決了裴路西等人所提出的法案。同時，在另一項投票中，眾院以二百八十對一五二的比數，認可柯林頓的政策，封殺了一項旨在取消中共享有全面最惠國待遇的議案。<sup>26</sup>跡象顯示，美國國會對中共最惠國待遇案的堅持很可能到今年就會告一結束。

### 叁、國會制裁所反映的問題

由歷年來美國國會對中共的最惠國待遇案所持的立場及案子的發展過程來看，其中至少應該反映了下面的一些問題：

第一：關於國會主張制裁中共的理由和方式的問題，中共冥頑不靈的態度當然是主要原因，但是國會也認為美國總統的態度過份軟弱，不無對中共磕頭之嫌，有限制裁的行政命令不夠強硬，既不足以迫使中共改善其不良人權紀錄，也無法反映國會以及民意的不滿情緒。國會相信立法制裁的方式將較總統的行政命令更為有效，國會既可有效發揮監督的功能，也可迫使中共面對問題，確實改善人權。<sup>27</sup>

第二：由國會歷年來立法制裁的內容來看，大陸的人權雖是美國國會關切的重要問題，但立法制裁的訴求範圍也曾觸及中共不負責任的對外軍售、對美國的不公平貿易措施，<sup>28</sup>奴工產品外銷美國、甚至連墮胎、智慧財產權的保護都包括在內。美國國會的這種作法不無給人一種藉機擴大議題的感覺，甚或讓人誤以為美國國會只是打著人權的招牌，藉此來追求最大的美國國家利益罷了。

第三：美國國會立法制裁的相關決議有由強轉弱的趨勢，全面制裁之議從未成為主流思想。國會的決議由最早的全面、立即制裁，完全取消中共的最惠國待遇，到後來的階段性、選擇性的制裁，目前國會只主張附加條件，其對象也只侷限在國營企業及中共軍方企業，範圍遠較以往為小。若由國會歷年來表決的票數來看也有類似的情形，國會議員對附加條件，反對無條件繼續授予中共最惠國待遇案的支持程度確實呈現逐年遞減的情況，這種情形在一九九一年以後尤其明顯。

第四：在這一場有關延長中共最惠國待遇案的府、會攻防戰中，我們可以看出，總統的遊說、領導能力扮演相當重要的

註<sup>27</sup> 中國時報，民國八十三年七月三十日，第九頁；及八月十一日，第九頁。

註<sup>28</sup> *Congressional Quarterly*, May 26, 1990, p.1686及1990 *Congressional Quarterly Almanac*, p.764.

註<sup>29</sup> 其中軍售主要是指中共對伊朗、巴基斯坦及其他中東國家出售飛彈及核子科技，而不公平貿易則包括大陸的市場不夠開放、傾銷、政府操縱、不遵守國際貿易通則等等。

角色，政黨屬性雖非決定國會議員投票的唯一指標，但是確實是項重要依據。<sup>⑧</sup>多數的國會議員即使個人對本案有不同看法，或對總統的決定持保留態度，但是他們多半在緊要關頭仍會投票支持本黨總統的決定。在美國的兩黨政治制度之下，這種情形並不令人太覺意外。

第五：嚴格的來看，本案只有在一九九一年及一九九二年，經過完整的府、會互動程序。整體而言，白宮雖受到國會反對的壓力，但是這種壓力並未超過總統能夠控制的範圍。行政當局自始至終仍能掌握全局，知道國會立法制裁的決議絕對逃不過總統的否決，國會的反否決行動也無法推翻總統的決定。換句話說，大局仍是掌握在總統手中，充其量而言，國會的行動不過是給中共及美國行政當局增加了一些困擾罷了。

第六：國會之所以堅持以立法方式制裁中共，其中不無府、會較勁的成份在內。其中或許也有部份國會議員因為明知本案無法成立（因為無法推翻總統的反否決），而且事實上也不希望其成立（因為會給美國帶來政治和商業利益的損害），但是為了表達其個人對人權、民主的支持，所以仍然主張立法制裁，故意讓白宮扮黑臉（讓中共無條件繼續享有最惠國待遇），至於實情是否如此這就有待進一步的查證和研究了。

第七：前面所提國會立場是以整體表現而言，並不代表國會本身並無歧見。事實上，研究結果發現，眾議院在制裁中共這件事上所表現的似乎一向較參議院更為積極，而參、眾兩院本身對於本案究竟應該如何處理也有不同意見，國會議員彼此之間對於是否應把最惠國待遇案和中共的不良人權紀錄混為一談、制裁是否有效也有不同看法。<sup>⑨</sup>這其中或許就牽涉到個人的政黨屬性、意識形態、宗教信仰、選區選民結構、選區對中共市場依賴程度輕重等不同的因素，至於究竟那些因素的影響力較大，這就有待另文加以分析了。

第八：國會對於最惠國待遇案有管轄權（jurisdiction）的委員會或小組委員會實在多得不勝枚舉，除了眾院的歲入委員會扮演重頭戲之外，我們還發現財政委員會、外交委員會、司法委員會、貿易委員會、歲出委員會都曾先後在不同的階段、不同的情況之下介入本案。換句話說，只要有管轄權的任何一個委員會或小組委員會有意對本案表示意見、或提出議案都有可能。中共或美國行政當局即使有意加以預防，恐怕也是防不勝防。

第九：透過本文的敘述，吾人可以發現，國會對本案所持立場上一向較行政當局更為強硬，其中一部份的原因可能是國

註⑧ 以共和黨總統布希主政的時期來看，一九九一年的H. R. 2212案，共和黨眾議員贊成推翻布希否決的有一百一十人（110/51），民主黨籍的則有二四六人（246/10），參院方面主張支持總統否決的共和黨議員有三十四人（34/9），而民主黨籍的只有四人（4/51）。明顯可以看出其中有政黨因素存在。一九九

二年HR 5318也有同樣情形。參見1992 *Congressional Quarterly Almanac*, pp. 10-11 H. 88-S.

註⑨ Ronald D. Elving, "Bill Links China's MFN Status to Human Rights Progress," *Congressional Quarterly*, July 14, 1990, p. 2201.

會可以放言高論，不必為政策的成敗負責，但是行政當局則除了個人的好惡、抽象的道德原則之外，還有更現實的國家整體利益的考慮，不敢、或是不能不顧後果的一意孤行。雷根和柯林頓在競選期間痛責中共的高姿態，以及強烈支持中華民國的言論，和其當選後的低調作風就是個典型的例子。

## 肆、結 論

坦白的說，除非將來事情有重大轉折，或是中共又發生大動亂，北京再度採取血腥鎮壓的手段，若要期望美國行政當局能夠基於道德的考慮，一改以往對中共曲予包容的態度，支持國會立場，在最惠國待遇案上和中共採取針鋒相對的立場，這就有點太不實際了。

同樣的，隨著時間的逝去、記憶的沖淡，美國國會的義憤之情或許也終將不如過去的強烈，若再加上中共政、經實力的成長，更使美國投鼠忌器，美國與中共的最惠國待遇之爭恐怕到此就暫時告一段落。如果今後還有變化，或許多半也只是枝節上的問題罷了。

筆者以為，若就整體而言，美國府、會在中共最惠國待遇案上的爭執主要還是操之於行政當局，國會可以扮演助力或阻力的角色，但是國務院和白宮多半還是能夠掌握大局。美國過去既然不曾、不能、或是不敢利用最惠國待遇案逕行對中共制裁，今後多半更是不會如此了。

如果前述觀點成立的話，這就又凸顯了一個問題，若以中共的最惠國待遇案來看，北京究竟是應該把施力、或施壓的重點放在行政或立法當局應該已經不言自明。對國會的遊說當然有其價值，可以減少不必要的困擾和制肘，但是在實際的涉外事務上，決定權仍然操之於白宮。

台北或許也應該由此得到一些概念，利用行政和立法當局的歧見，對國會痛下功夫或許有助於台灣早日重返國際社會，但是關鍵問題恐怕仍在白宮及國務院方面。