

美國國會的外交權

彭 慧 鸞

(國際關係研究中心助理研究員)

壹、前 言

任何政策的制定必然都涉及兩個基本問題：一是由誰來做決定？另一則是如何做決定？就美國而言，參與外交決策的部門遍及許多相關單位。但是實際掌握外交主導權的部門或個人，主要是國會和總統，因此所謂外交權之爭，主要還是發生在國會與總統之間。

外交政策不同於一般公共政策，後者是針對國內各不同勢力或利益團體的權威性價值或資源分配。因此多元化參與與公共政策制定是民主決策過程的要件。至於一國的外交政策則是以國際社會成員為對象，尋求本國的最大利益和國際間價值與資源的最有利分配。因此外交政策的制定強調總體性、專業性、及某種程度的隱密性，以爭取最大的國家利益。

所謂外交政策即是一國處理有關戰爭與和平的問題。一七八九年美國制憲人士一方面在憲法第一條第八款中賦予國會宣戰權；同時又在第二條第二款中賦予總統陸海軍統帥權。其設計初衷即不希望任何一方獨占外交權。也正因為如此所以導致美國憲政史上，總統與國會的外交權之爭始終沒有定論。

然而近一、二十年來，隨着國際關係本質的改變，許多國內因素經常直接介入外交事務，其中又以國際貿易及其他全球性問題為然，因而使得內政與外交的傳統分界逐漸模糊。就在此一發展趨勢下，國會獲得更多參與外交決策的空間。換言之，國際政經環境的變遷，使得國會的傳統角色功能必須做相對應的調整。因此吾人對於外交決策的分權也應有不同的詮釋。這也是撰寫本文的主要動機。基本上，本文將國會外交權界定為國會在外交決策中的影響力。而其影響力的消長有其內外環境因素。本文將一方面從整個憲政制度運作的角度分析國會外交權的內在因素，同時也從國際政經環境變遷方面分析國會角色功能的調適及其對國會外交權的影響。根據上述前提，本文將分別就以下各節作進一步分析：(一)國會外交權的基本範圍；(二)國會外交權消長的內外因素；(三)國會參與外交決策的途徑；(四)國會參與外交決策的障礙因素。

貳、國會外交權的基本範圍

依據美國憲法第一條第八款第十八項的規定，聯邦政府在行使憲法所賦給它的各項權力時，國會有權制定一切必需和適當的法律。^①該項規定即所謂的「必需和適當的條款」(necessary and proper clause)，或稱之為「隱含的權力」(implied power)。因此在探討國會有關外交事務的權限時，除了明文規定的條款部份之外；也應包括屬於「隱含的權力」條文擴大解釋部份，和行政運作的一般立法等三方面。^②

就條文明文規定而言，有關國會外交權部分皆規定在第一條第八款中，其分別為：

甲、管轄對外國、國內各州，以及印地安各部落間的貿易。(第一條第八款第三項)
乙、懲處公海上海盜和犯罪以及其他觸犯國際法的行為。(第一條第八款第十項)

丙、宣戰、頒發捕獲敵船許可證、制定關於陸、海捕獲之規則。(第一條第八款第十一項)

當然，以上條款是十九世紀末美國當時所處環境下的產物，未必符合現實環境需要。但是它所衍生的相關外交權則可分為(一)財經權；(二)戰爭權；(三)同意權。茲分別說明如下：

(一)財經權

早在制憲之初，對外貿易一直是美國外交政策的核心議題之一。因此，國會在憲法的授權之下透過掌握貿易管理之權影響美國的外交決策。由於國際貿易事務日趨複雜，同時許多用於管理州際貿易的規定也延用於國際貿易，因此一八二四年馬歇爾(John Marshall)大法官在吉朋斯控告奧戈登案(Gibbons vs. Ogden)中作成解釋判例，主張國會權限包含美國與外國商務往來的一切相關事項。^③由於以上的擴大解釋，美國國會獲得所有外貿相關立法權，如國際航運、通訊、關稅、貿易互惠、最惠國待遇，以及對不友好國家實施禁運等的規範。^④除此之外，憲法賦予國會以美國政府的名義貸款之權(第一條第八款第二項)；國會亦得印製鈔票、決定幣值和匯率(第一條第八款第五項)，因而間接影響美國全球貿易金融網的運

註① 荆知仁，*美國憲法與政府*，(台北：三民書局，民國七十三年)，頁一一二。

註② Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, (New York: W. W. Norton & Company, 1975), pp. 67-69.

註③ Gibbons vs. Ogden, 9 Wheaton 1, 61, Ed. 23 (1824).

註④ Henkin, *Ibid.*, p. 70.

作。至於行政部門若需分享貿易權則必須透過國會立法授權，如一九三四年美國國會通過國務卿赫爾（Cordell Hull）提議的「互惠貿易協定」（Reciprocal Trade Agreement Act），首次授權美國總統得對外談判並簽訂互惠關稅減讓協定。^⑤但是該法案對總統的授權只有三年的時效，到期仍必須經由國會授權方得延長。^⑥此外，一九六二年授權行政部門在「關貿總協定」（General Agreement of Tariffs and Trade, GATT）「甘迺迪回合」（Kennedy Round）中，就全面關稅減讓進行談判；^⑦一九七九年通過的貿易法案，授權行政部門就非關稅壁壘進行談判；至於一九八六年九月展開的「烏拉圭回合」，有關開放農產品貿易及保護智慧財產權等的談判，也都獲得國會授權，並在一九八八年的「綜合貿易法案」中獲得延長其效期至一九九三年五月卅一日為止。^⑧總之，就憲法本身而言，國會透過授權方式掌握對外經貿的決策權。

除此之外，國會還有看管荷包的權力（Power of purse），尤其在外援政策方面，國會經常以授權撥款方式，牽制美國的外交政策，例如以附加條款方式予以限制，如國會在美國對南非的人權外交，以及對沙烏地阿拉伯的軍售政策等方面，皆曾發揮重大的影響力。

（二）戰爭權

雖然憲法規定總統享有統帥權，却未明示總統是否得在未獲國會授權情況下出兵海外作戰。若從美國制憲當時的時代背景分析，當時的主要考量不在於對外戰爭問題，制憲人士最關心的是如何防止總統同時掌握統兵權和發兵權以遂行軍事獨裁。同時，有鑑於英國議會專政，以及邦聯時期州權過度擴張各擁兵權的弊害，因此憲法規定由總統擔任統帥。因而學者稱美國憲法有關行政與立法部門分享外交權的設計是「邀約之爭」（Invitation to struggle）。而此「邀約之爭」一直在原有架構下持續不斷，直到越戰末期和「水門案」爆發之後，國會才警覺到過去任由總統出兵作戰，再迫使國會於事後授權的作法，可能導致的不良後果，因而提出「戰爭權力法案」（War Power Resolution），並且在一九七三年十一月七日推翻當時尼克森總統的否決而獲得通過。依據法案內容的規定，總統派兵到任何有戰爭危機的地方，都必須向國會報告。同時規定除非獲得國會授權否則總統必須在六十天內撤軍。不過總統得要求延長三十天。該法案的宗旨是一方面限制總統在未經

註⑤ United States Code Annotated (USCA) Title 19 § 1351.

註⑥ USCA, 19 1353.

註⑦ John W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy: The Twilight of the GATT?* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), p. 283.

註⑧ Department of State Bulletin, July 1988, p. 49.

國會宣戰或未獲國會授權的情況下，派遣部隊出國作戰，同時仍保留部份彈性以便總統對危機作有效的因應。不過該法案的適憲性一直受到爭議。

雖然憲法只明文賦予國會宣佈戰爭的權力，但是依據「必需和適當條款」，最高法院法官馬歇爾解釋，憲法中有關宣戰條款本身默認了國會發動戰爭及因應戰爭所必須享有的相關權限，⁹如戰爭的嚇阻、後勤，及善後等問題皆有賴國會的支援。依據此項解釋，國會在戰爭權方面的實質影響力獲得相當程度的擴張。就法律本身效力而論，「戰爭權力法案」並沒有附帶懲戒措施，因此某些議員建議修正該法案，增列條款規定一旦到達撤軍期限，所有財政支援一概停止。¹⁰換言之，是以控制荷包的方式間接發揮制衡影響力。儘管如此，美國總統未待國會宣戰即出兵，而國會必須作事後配合的例子却屢見不鮮。究其原因在於國會不願單獨背負戰爭失敗的責任。

(三)同意權

雖然美國憲法第二章第二條中有關總統權限範圍中，規定締約權屬於總統，但同時也規定必須取得參議院出席人數三分之二投票贊成才能影響條約的存廢或內涵。其中參議院外交委員會主要負責政策及人事任命有關的聽政會及調查，是外交政策影響力最大的一個委員會。因此，為了使條約能順利獲得參議院支持，總統經常邀請參議員參與談判，以緩和事後來自參議院的反彈力量。雖然參議員擔任談判代表是否抵觸憲法第一條第六款有關議員不得在任內擔任政府職位，仍有爭議，¹¹却阻止不了美國總統此一權宜之計。例如，卡特總統為了促使巴拿馬運河條約在參議院順利過關，便曾邀請當時的參議員貝克(Howard Baker)以談判代表的身分參與和巴拿馬政府的談判。總之，透過參議院行使同意權的憲政安排，往往使得總統在締約談判過程中必須謹慎行事。

就參議院參與締約過程而言，一般包括對條約的保留、詮釋以及修正，乃至於要求重新談判。無論是採用那一種方式，參議員都可以藉間接或直接方式提出意見，作為行政部門或總統未來締約談判的參考。然而綜觀以往案例，多數情況下，參議院多會支持總統所締條約，偶而也有些為反對而反對的案例，如參議院的反對未必全都是基於國家整體利益考量，有許多情況下是政黨因素使然，尤其是不同政黨分別掌握國會多數黨與總統職位時尤其明顯。

⁹ Henkin, *Ibid.*, pp. 71 & 320.

¹⁰ *New York Times*, October 5, 1987, p. A32.

¹¹ Henkin, *Ibid.*, p. 131.

參、國會外交權消長的內外因素

美國國會外交權限本身在二百多年的憲政史上，曾經歷過幾個階段的消長。根據法蘭克(Thomas M. Franck)及魏斯班(Edward Weisband)等學者研究的劃分，一八三七至一八六一年；一八六九到一八九七年；一九一八到一九三六年以及一九七三年越戰以後為國會主導時期。^⑫至於奇佛(Daniel S. Cheever)和哈維蘭(H. Field Haviland, Jr.)則認為一八二九到一八九八年為國會主導時期。^⑬換言之，其他時期多半由總統主導外交。除了前述憲法設計本身的「邀約之爭」是形成此種國會外交權消長的主要原因之外，國會組織結構，以及國際政經環境的變遷等，都是重要的內外因素。

一、國會結構本質的變遷

國會本身是個別議員的集合體，沒有一致的聲音，只有部份代表經由意見的表達獲得大多數支持的決議。通常這些代表包括兩院多數黨及少數黨領袖、各委員會主席和資深議員等國會領袖。這些人不但具備個人聲望，而且在政壇上深具發展潛力，因此傾向於主動參與政府決策。^⑭其中比較著名的包括一九六〇年代越戰期間極具影響力的參議院外交委員會主席佛爾布來特(J. William Fulbright)參議員，以及現任的甘迺迪(Edward Kennedy)參議員皆屬於此類國會領袖。在這些議員的影響之下，國會對外交決策發揮了一定的影響力。

然而，近來國會年輕化已經是一種趨勢。尤其是「水門事件」以後許多共和黨掌握席次的州被新當選的民主黨議員所取代，這些新人比較缺乏與行政部門合作的經驗，傾向於獨立自主的作風，他們黨性較弱，對總統或國會領袖的支持程度也較低。這類議員希望爭取更多主導外交決策的機會。為了滿足問政之需要，國會本身增設了許多行政支援機構，如國會研究處(Congressional Research Office)、國會預算處(Congressional Budget Office)以及技術評估處(Office of Tech-

註⑫ Thomas M. Franck and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress*, (New York: Oxford University Press, 1979), p. 357.

註⑬ Daniel S. Cheever and H. Field Haviland, *American Foreign Policy and the Separation of Powers*, (Cambridge: Harvard University Press, 1952), p. 244.

註⑭ 至一九八七年為止共有六位美國總統、九位副總統及十九位國務卿曾經是外交委員會的成員。Richard G. Lugar, *Letters to the Next President* (New York: Simon and Schuster, 1988), p. 51. 引自林正義，「一九八〇年代起參議院外交委員會之研究」發表於中央研究院美國文化研究所召開之「美國國會」研討會(民國八十年一月十一日至十二日)。

nology Assessment) 之外，各議題相關小組委員會也都有專屬職員。因此在近一、二十年來國會在專業知識與資訊的取得方面，遠超過以往任何時期。而小組委員會權力的擴張也影響到國會領袖的傳統影響力。同時，根據統計，院會提出修正案的比例逐年增加，又顯示個別議員的影響力也在增加之中。¹⁵

就制度上而言，美國國會參眾兩院的一些特性上的差異，使得兩者在外交影響力方面也有程度上的不同。基本上，參議院代表各州利益，每六年須改選三分之一，不同於眾議院所代表的選區性利益且每二年全體改選一次。基於上述特性，參議員比較不會受到一時輿論所左右，因此觀念上比眾議院保守，也比較能冷靜處理涉及國家安全的外交政策問題。不過，眾議員出國訪問的日益頻繁，對外事務的關切與日俱增，使其扮演外交決策角色的能力也增加。

二、國際政經環境變遷

國際政經環境由一九五〇年代冷戰時代，發展到一九七〇年代的「和解時期」(detent)，而今則步入一九九〇年代的後冷戰時代。在此過程之中國際間主要議題也在轉變。在冷戰初期，美國位居超強優勢，對於威脅的界定和如何使用武力的問題有明確的準則，如「反共」意識形態正是當時自由世界普遍的共識。但是隨着共黨世界的瓦解，核子武力的擴散，許多國家的國防能力也快速成長，美國的超強地位面臨前所未有的挑戰。一向由美國主導的軍事安全議題不再成爲國際間唯一的重要議題。按美國國際政治經濟學者寇翰(Robert O. Keohane)及奈(Joseph S. Nye)的解釋，在國際互賴程度日深的情況下，議題的層級性(Hierarchy)不再顯著，¹⁶所謂冷戰時期以全球戰略軍事安全爲主要議題的時代，經過「和解時期」到後冷戰時期，已經逐漸被全球性經貿議題所取代。

從國際經濟層面來看。一九七〇年代所快速形成的國際互賴；新經濟超強如歐洲共同市場、日本及石油輸出國家等勢力的興起，皆對傳統國際權力平衡產生重大的影響。在此新的架構下，國家安全的定義不能僅侷限於軍事安全，其他如經貿、能源安全亦日趨重要。在此一前提下，國內因素成爲一國外交政策考量的必要條件。而美國國會角色的重要性在此一發展趨勢中更爲突顯。

就行政功能分化的趨勢而論，研究學者多半傾向於以越戰爲國會外交權消長的分界點，但是正如前所述，國會與總統外

註¹⁵ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence, World Politics in Transition*, (Boston: Little, Brown and Company, 1989), p. 26.

註¹⁶ Robert A. Dahl, *Congress and Foreign Policy*, (New York, W. W. Norton & Company Inc., 1950), p. 58.

交權限之爭早已存在，只是在過去的消長循環當中，國會領袖與總統個人作風扮演了主要的角色。^①但是第二次世界大戰後幾十年來，隨着國際事務的日趨複雜化，行政功能分化的需求亦更趨細緻，行政部門優先掌握了完備的資訊與專業人才和實際執行外交政策的駐外人員，進而有利於行政部門外交權的擴張，並在韓戰到越戰初期達到巔峰。但是隨着一九七〇年代國會的改革，國會本身爲了有效參與外交決策，也在組織上強化議事功能。

肆、國會參與外交決策的途徑

國會參與外交決策的途徑可以從委員會的種類和實際運作兩方面來說明：

一、相關委員會的種類

依據一九九〇年版美國國會季刊「華府資訊名錄」(Congressional Quarterly's Washington Directory)的分類，與美國對外關係有關的國會兩院委員會分別列述如下：^②

(一)衆議院

- 撥款委員會 (Appropriations Committee)
- 外交事務委員會 (Foreign Affairs Committee)
- 政府運作委員會 (Government Operations Committee)
- 法制委員會 (Judiciary Committee)
- 商事海洋漁業委員會 (Merchant Marine and Fisheries Committee)
- 濫用管制委員會 (Select Narcotics Abuse and Control Committee)
- 情報委員會 (Select Committee on Intelligence)

註① U.S. Congress. Senate. *Legislative Activities Report of the Committee on Foreign Relations*, 98th Congress. Washington, G.P.O., 1985; U.S. Congress. House Committee on Foreign Affairs. *Survey of Activities*, 98th Congress. Washington, G.P.O., 1985.

註② *Washington Information Directories*, (Washington, D.C., Congressional Quarterly Inc., 1990), pp. 415-458.

(二)參議院

撥款委員會 (Appropriations Committee)

外交關係委員會 (Foreign Relations Committee)¹⁹

政府事務委員會 (Government Affairs Committee)

法制委員會 (Judiciary Committee)

商務科學交通委員會 (Commerce, Science and Transportation Committee)

軍事委員會 (Armed Services Committee)

其中參議院的外交關係委員會是以外援、條約、諮詢，以及行使同意任命權為主；兩院的軍事委員會負責審查國防部所提之軍事預算、軍事配備、國防戰略、以及軍事外交政策的協調；參眾兩院的撥款委員會負責分配政府施政預算，自然也包括軍事外交預算在內；政府運作委員會則負責處理與外交事務相關的主要政府部會的議案；其他則是依議題性質不同而設的委員會。

二、國會參與外交的實際運作形式

(一)決議案與政策聲明 (Resolutions and Policy Statements)

國會參與外交決策最具體的方式之一，就是經由一般或共同決議案的方式表達對外交政策的意見。就以第九十八屆國會為例，共有二十四項參議院決議案，以及三十五項共同決議案與外交政策相關，且獲得行政部門的採納。²⁰雖然決議案本身沒有約束力，但是具有建議性質。即便是決議案未獲通過，聽政會本身也會對政策制定產生一定的影響力。除此之外，共同

~~~~~

註<sup>19</sup> 參議院外交關係委員會設有七個小組委員會，分別為國際經濟、貿易、海洋暨環境小組 ( Subcommittee on International Economic Policy, Trade, Oceans and Environment )、恐怖主義、毒品暨國際工作小組 ( Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations )、西半球暨和平工作團事務小組 ( Subcommittee on Western Hemisphere and Peace Corps Affairs )、非洲事務小組 ( Subcommittee on African Affairs )、東亞暨太平洋事務小組 ( Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs )、歐洲事務小組 ( Subcommittee on European Affairs )、中東暨南亞事務小組 ( Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs )。Congressional Yellow Book, Vol. 15, No. 2 ( Summer 1990 ), pp. III-34, III-35.

註<sup>20</sup> William Gibbons, *The U.S. Government and Vietnam War, Executive and Legislative Roles and Relationships, Part I, 1945-1961*, Senate Print 98-185, pt. 1, Washington, G.P.O., 1984, pp. 175-227.



決議案也扮演國會與外國間溝通的管道。如第九十八屆國會曾呼籲雷根政府關切菲律賓選舉舞弊情況。一九六五年當美國政府軍事介入多明尼加共和國時，眾議院通過五六〇號決議案支持總統在中美洲的政策。一九八四年第七十四號共同決議案，鼓勵阿富汗人民繼續反抗蘇聯對喀布爾的控制。

#### (I)立法指導 (Legislative Directives)

國會有時候會以立法方式為外交政策設定目標、指示原則或進行授權。在立法的過程之中，國會議員會盡量徵求行政部門的意見。因此總統除了行使否決權之外，很難對該項立法表示不同意見。比較常見的立法指導案例是對外援助的立法案件。如一九七五年福特總統曾在國會的壓力之下中止對土耳其的軍事援助。此外，一九七八年核子擴散法案則是由眾議院外交事務委員會及參議院外交關係委員會與總統個別提案彼此折衷的結果。

#### (II)立法約束 (Legislative Restrictions)

通常國會對抗總統最有效的方法之一是在授權或撥款立法時附加修正案，使得總統無法行使否決權。著名的案例之一，就是一九七三年一月二十三日尼克森在巴黎簽訂和平協議，結束美國在越南戰場的軍事介入。儘管如此，美軍却在柬埔寨繼續轟炸。國會對於行政部門的此一舉措頗有意見，於是以修正案方式通過一九七三年八月十五日以後不再支援美軍在南北越、寮國或柬埔寨的一切軍事行動。

#### (四)非正式建議 (Informal Advice)

外交決策在面臨重大危機時，總統經常會邀集國會領袖們共商因應之策。後者則利用此一機會陳述意見，提供非正式的建議。一九五四年杜勒斯總統曾為是否介入中南半島戰爭與國會議員共商對策。最後尊重國會議員在獲得國際支持以前不輕言出兵。

#### (五)政策監督 (Oversight of Policy)

國會議員也可以利用委員會聽政會的機會，質詢行政官員，並參與意見，尤其是參議院外交關係委員會，和眾議院外交事務委員會，對國務院及其他外事單位有監督功能；軍事委員會則負責對國防部的監督；情報委員會則負責中央情報局的監督工作。以美國退出越戰的決定而論，一九六〇到七〇年代越戰期間，參議院外交委員會就扮演了關鍵性的角色。

此外，另一種監督形式是要求行政部門就有關議題做定期報告，如人權報告、各國貿易保護調查報告、核子擴散防制調

查報告等。國會甚至在一九七五年為國務院人權政策設定標準，作為提供外援的依據。

### (六) 恫嚇 (Legislative Prodding)

通常依規定國會可以說服總統修改、調整或取銷協定，或以拖延、不予考慮、附加保留條款等方式處理。換言之，有時國會可以利用立法權，對行政部門施加壓力影響其政策方向。最明顯的案例就是一九八〇年代國會不滿意行政部門對南非「種族政策」採「建設性介入」(Constructive engagement)及秘密外交的作法，因而宣稱將通過對南非實施嚴厲經濟制裁的立法，結果迫使雷根採行有限度的制裁，才使國會所提制裁法案在參議院的表決中未能順利通過。<sup>②1</sup>

## 伍、國會參與外交決策的障礙

通常國會可以用表決方式推翻行政部門有關外交的施政方案，却無法有效提出替代方案。因為事實上五百三十五位國會兩院議員參與外交決策最大的障礙，是所有的議案都必須經過冗長的辯論才能作成決議。然而，美國政治文化本身是包含許多特殊利益團體、單一議題遊說團體 (single-issue lobbies)、獨立自主的選民，以及第四勢力的大眾媒體共同形成的多元社會。尤其是面對定期改選的壓力，國會參議員對一般輿論比較敏感。<sup>②2</sup>此外，美國幅員廣大，種族、宗教，和不同階層之間的差異，也使得共識不易達成。

正如前所述，國會的權力近來多分佈於各委員會或小組委員會，尤其是國會領袖手中。外交事務相關議題多依其性質分別由不同委員會負責，使得事權過於分散，且欠缺整體性。再者，除非是嚴重影響國民生計的重大危機事件，否則一般人民並不關心外交政策。國會議員本身基於個人政治前途亦多傾向於關心國內政策。眾議院每兩年改選一次，普遍具有較明顯的地域偏狹主義 (parochialism)。他們只有在外交事務本身影響到聯邦預算分配或所屬地區或州內軍事或其他相關利益時，才會對外交政策發生興趣。<sup>②3</sup>

從行政效能的觀點來看，國會議員必須同時兼顧內政與外交問題，無法像行政相關部門一樣專注於外交事務。又多數議

註②1 彭慧鸞，「美國國會經濟制裁南非案之經緯」，問題與研究，（台北：國際關係研究中心，民國七十五年十二月），頁五九～六八。

註②2 Charles W. Kegley & Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy, Pattern and Process*, (Basingstoke, Hampshire: Macmillan Education, 1982), p. 273.

註②3 David J. Voger, *Politics of Congress*, (Boston: Allyn and Bacon, c1988), pp. 299-300.

員並不具備外交方面的專業素養，往往必須仰賴立法助理，因此本人在參與意見時欠缺專業性權威。

雖然國會內部組織結構分化可以提升參與外交決策的能力，但是却因為國會中不斷增設的各種委員會，疊床架屋分散了國會的凝聚力量。各委員會和小組委員會多半由主席主導，形成國會內部決策過程各自為政，反而欠缺整體的方向感與一致性，不利於外交決策上影響力的發揮。

## 陸、結語

依據客爾文(Edward S. Corwin)的分析，憲法將外交權賦予總統和國會，並未明確劃分其權限，其作用一方面發揮制衡效果，另一方面則表現其彈性，隨事件性質的不同而彼此調適。<sup>④</sup>外交決策是一個持續性的過程，在這個過程當中有許多行為者參與其事，無論是行政或立法部門都隨時交互發揮影響力，因此很難嚴格證明一項政策的形成，實際由那一方掌握唯一主導權。經驗顯示，美國過去之外交主導權和決策者——總統或國會領袖——的領導風格有關。除此之外，國會不具備執行外交政策的基本條件；不負責實際行政責任；其付諸表決式的決策模式，無法應付緊急狀況等因素皆限制了國會在外交決策中的表現。不過，隨着國際環境的變遷，近來外交決策所涵蓋的範疇已經擴大，其議題未必全都直接涉及軍事安全。在憲法明文規定的條款之外，透過「必需與適當」條款的擴大解釋，則國會在新的議題上將獲得更多發揮其外交影響力的空間。

\*

\*

\*

註④ Edward S. Corwin, *The President, Office and Powers, 1787-1957*, (New York: New York University Press, 1957), p. 171.