

美國國會與中美關係的發展

劉志攻

中美之間自從一九七九年一月一日斷絕外交關係後，雙方實質關係如貿易、科技、文化交流等仍在平穩發展之中，但有些方面如軍售及其他政治關係則遭遇到困難。驚濤駭浪雖不多見，但雙方關係也非波平浪靜。民航協定問題、進口貨物國名標示問題、國際組織會籍問題、軍售、貿易逆差、仿冒問題，以及最近發生的劉宜良案等，均給中美關係帶來一些波折。中美關係的發展關鍵雖取決於美國行政部門的政策，但在三權分立的政治結構下，國會也扮演了相當的角色。本文的主旨，即對國會在中美關係上所扮演之角色，作一探討。

一、中美關係問題之所在

中美兩國自斷交後，整體來說，雙方關係乃在力爭上游積極開展之中。在經貿關係上，一九七九年中美雙邊貿易總額為九十億美元，到了一九八四年則增加至一九七億美元，今天美國已取代日本，成為中華民國進口的最大來源，而我國也成為美國的第五大貿易夥伴。在政治關係上，美國對於我國軍備供應，在一九七九年美國與中共建交而停售一年後，自一九八〇年起又開始恢復，而於一九八三年售與八億美元之軍備而達到了軍售的最高峯。北美事務協調委員會駐美辦事處的數目，也自一九七九年的九個，增加了波士頓（一九八二年十一月）及堪薩斯（一九八五年一月）而至十一個。不論是政府官員的談話，或是記者的報導，均認為今天的中美兩國「雙方工作關係融洽，接觸擴大，彼此猜忌減低，意見能溝通」^①。

但是雙方關係在發展過程之中也出現了許多問題。美國對外貿易持續性的逆差，在一九八四年高達一千二百三十億美元之鉅

註① 王景弘：「檢討中美關係應有的警惕」，〔聯合報〕，民國七十三年十二月二十五日。又據本年六月十三日〔中國時報〕報導，美國國務院一位高級官員稱，美國和中華民國的「工作關係」良好，運作情形甚佳。

，引起了國內保護主義勢力的高漲。美國對我國貿易的逆差，由一九七九年的近二十三億美元，擴增至一九八四年的九十七億美元，再加上商品仿冒侵犯智慧財產權之問題，也引起了美國極大的關切，造成了近年來對我若干銷美產品採取進口限制措施和進行傾銷、補貼、仿冒商標等控訴，更使我國一度成爲美國國會在修正優惠關稅制度時欲予排除受惠的對象。在本（一九八五）年三月召開的中美經濟關係研討會中，美方代表仍然強調如果逆差及仿冒問題不能有效解決，美國國會可能會採取報復的行動，其他來訪的國會議員也一再有類此的表示。由共和黨控制的參議院及民主黨控制的衆議院，在本年三月底也分別以壓倒性多數通過譴責日本未能開放市場的決議案，適足以顯示貿易逆差問題的嚴重性。但是美國對外貿易逆差是個全球性的問題^②，牽涉的國家衆多，保護主義的遂行更影響到國際間的自由貿易，本身就是一個重大的國際問題，非單僅影響中美關係而已。雖然經貿問題未予妥善解決，可能引發爲影響雙邊關係的政治問題，但究其實，畢竟經貿問題解決之難易及層次，均有別於其他政治性含意高的問題。是以在經貿關係上的糾紛雖然將繼續存在，但是並非沒有改善的可能。

在中美關係上最重要的政治問題，如果從中共努力以赴追求美國對我「廢法、停售、迫和」的目標來看，便是如何促使美國維持並履行在臺灣關係法上的承諾，維持並加強對我國的軍售，以及在所謂中國和平統一問題上保持不偏袒中共的立場。當前雷根政府對中華民國的政策，據報導乃根據以下幾項原則：

- (1) 美國不會同意訂定停止對我軍售的期限；
- (2) 美國不會同意就對我軍售問題，與北平進行事先磋商；
- (3) 美國不會扮演臺北與北平之間任何調人的角色；
- (4) 美國不會同意修改臺灣關係法；
- (5) 美國不會改變對臺灣主權問題的立場；
- (6) 美國不會向臺北施壓，迫臺北與北平談判^③。

由此可知，美國顯然不會同意中共「廢法」及「迫和」的要求；但在軍售問題上，由於一九八二年與中共簽訂了八一七聯合公報，美國對我國的軍售，在一九八三年達到八億美元的高峯後，從一九八四年起，則有以每年二千萬美元之幅度遞減的趨勢。再加上美國政府一再誓言遵守八一七聯合公報，及遲疑對我供應先進戰機，則顯示在軍售問題上美國雖未應允中共「停售」的要

註② 例如其中日本爲三七〇億美元、加拿大爲二〇〇億美元、西歐爲一七〇億美元、石油輸出國家組織國家爲一四〇億美元、墨西哥爲六〇億美元、南韓爲四〇億美元。

註③ 「聯合報」，民國七十三年四月二十七日。

求，但在事實上却對我軍售加上了質量的限制。因此如何促使美國政府履行臺灣關係法及加強對我之軍售，應是我國對美外交重心之所在。而在美國三權分立的政治結構裏，由於中美外交關係斷絕，我與美國行政部門的接觸有實質上的限制，因此加強爭取美國國會的支持，更是對美工作重要的一環。

二、斷交後國會在中美關係上的角色

要了解美國國會在中美關係上扮演的角色，不能不先了解國會在外交政策過程中的角色，而此則須了解美國制憲者所以設立國會的本意。美國制憲者認為，要想獲得一個大有為的政府，而人民的生命財產又不致受到侵害，就必須節制政府的力量。一方面在中央政府行三權分立，相互制衡；另一方面行聯邦主義，不但地方權利在均權主義下獲得憲法保障，而且地方利益可經由國會得到表達。行政與立法部門在這套複雜的制度下，是以各有不同的任期、選舉時間、及選舉區，雙方均可宣稱獲得人民之付託，為全國人民的代表。

由此可知，在制憲者的立意裏，在政策的制定上，國會乃扮演了其中一部分的角色。在外交政策上，美國憲法雖然規定總統為三軍統帥，有權締結條約，任命大使、公使及領事等，但是總統所訂之條約須徵詢參議院之意見並獲其同意；駐外使節人選亦須經過參議院之同意；政府外交政策的執行，更須得衆議院的授權和撥款；在對外戰爭上，國會並享有宣戰權。國會撥款順利與否，對政府外交政策之執行，影響至為重大。當然在外交政策上國會實際享有權力的大小及消長，乃視其與總統等之互動關係而定。

外交政策過程如果劃分為開創、審議、執行、及評估四個階段，一般來說，行政部門的職責在政策的開創及執行，而國會的職責即在政策的審議及評估。對於行政部門所擬定及執行的政策，國會有權力加以否定、修改、延宕、及制肘。行政部門必須竭力爭取國會支持，以免國會一旦反對，外交政策的推動就要受到阻礙，此在總統及國會分受不同政黨控制時尤然^④。

中美斷交後，國會在中美關係上最大的貢獻，首推臺灣關係法的制定。對於卡特總統提出的臺灣綜合法案（Taiwan Omnibus Bill），國會加以熱烈討論，並作了若干重大修正。

首先是美國與中華民國未來關係的性質。卡特提案所使用的字眼為「非官方的」，衆議院的重要議員及其外交委員會成員對

註④ William C. Olson, "President, Congress and American Foreign Policy: Confrontation or Collaboration?" *International Affairs*, Vol. 52, No. 4 (October 1976), p. 566.

此均極表反對，結果以在前言中支持卡特與中華民國斷交的行動為交換，取消附加任何此類的形容詞。

其次，國會議員對卡特終止中美共同防禦條約的處置雖多表接受，但是對其提案中對未來臺灣的安全乃美國利益所在一節却未曾有所表示，而感到不滿。國會議員的用意，不在重新和中華民國締建防衛協定，而是堅認美國對於臺灣未來的安全必須作若干臆測並表達若干期望。結果在臺灣關係法上，美國對臺灣的安全作了若干保證，不僅中共對臺灣的武裝攻擊為美國所關切，即連其他任何試圖以和平手段以外的方式而危及臺灣人民社會經濟制度者，亦均為美國所關切，這種保證的程度甚且超過了共同防禦條約的內容。

再者，在對中華民國軍售事宜上，卡特的提案僅粗略提及未來美國將繼續供應。參眾兩院的重要議員們對卡特處理此問題的態度強烈不滿，有些議員甚至希望列入一些條文，承諾美國不僅自動出售大量軍備，並使參謀首長聯席會議具有決定的權力。最後所通過的妥協文字，乃參議員賈維茲（Jacob K. Javits）的意見：美國將供應臺灣能維持足夠自衛能力之必要數量的防禦軍資與服務。

第四，卡特提案的條文不足以維持美國與中華民國間若干既存的條約與協定；或確保中華民國政府有權利在美國法院進行訴訟或被訴；或維持契約、資產、及投資等的法律現狀；或建立非官方的「美國在臺協會」。國會議員經過與專家及相關人士代表廣泛諮商後，認為不論從司法先例或法令規定來說，對於與不受美國外交承認的實體間，國會有能力對此非官方關係設立一個可行的機構^⑤。

臺灣關係法制定後，中美關係出現了一些問題，國會在這些問題上所持的態度及採取的行動，值得我們探究。

首先是在臺灣關係法通過後不到數月，卡特政府即決定終止美國與我國在一九四六年簽訂的民航協定，並以一個非正式、非官方的協定取而代之。卡特政府的這項行動，國會議員認為顯然違背了行政部門原先維持中美間除共同防禦條約以外所有國際協定的允諾。在國會舉行的聽證會上，議員們對於行政部門未能與國會諮商及行政部門未採取修改的方式來解決民航協定中不合宜部分等節雖曾表示不滿，但無人對行政部門有廢止該協定的權力提出質疑。對於中美間其他的條約協定，議員們所關切的主要也只是行政部門與國會諮商的問題^⑥。

其次是一九八〇年五月發生美國國務院指示海關自同年十二月一日起禁止我國輸美貨品標示「中華民國」的問題。此項指令

註⑤ 以上論述引自Jacob K. Javits, "Congress and Foreign Relations: The Taiwan Relations Act," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 1 (Fall 1981), pp. 58-61.

註⑥ 參見 *Senate, 96th Congress, 1st Session, November 15, 1979*, pp. 1-31.

如果施行，將對中美貿易帶來極大的不便，美國商界及國會知名之士如參議員高華德（Barry Goldwater）及史東（Richard Stone）等均提出抗議，認係違反了臺灣關係法第四條甲項之規定（即：外交關係與承認之欠缺，不得影響到美國法律對臺灣之適用，美國法律並應以與一九七九年一月一日以前相同之方式，適用於臺灣）。最後美國政府在國會的壓力下，終於撤銷了這項指令。第三個事件是雖然臺灣關係法第四條丁項規定「本法之任何條款，概不得被解釋為支持排除或驅逐臺灣在任何國際金融機構或任何其他國際組織之會籍之依據」，但是國際貨幣基金會（International Monetary Fund）及世界銀行（World Bank）在一九八〇年表決排除中華民國時，美國代表對此投票棄權，而國會也未表示異議。

最重要的問題是美國對中華民國的軍售。爭議多時的F X戰機出售案，由於中共的強烈反對，及雷根政府因波蘭問題造成東西方高度緊張而欲加強與中共的關係，而在國會休會期間，宣布對我拒售。這項行動引起了若干國會議員如赫姆斯（Jesse Helms）、早川（S.I. Hayakawa）、和高華德的強烈批評。國會對於行政部門事前承諾與參院外交委員會充分諮商但却未遵守，而僅與少數議員諮商一節，亦表示了不滿^⑦。其後三十位參議員及五十四位眾議員先後聯名致函雷根總統，對其所作此項決定表示關切，並籲請美國繼續支持中華民國。可惜信函措辭不夠堅強及簽名參議員不夠衆多，重要的參議員如賴克紹特（Paul Laxalt）及葛倫（John Glenn）等且均未在內^⑧。白宮對此項籲請，僅表示雷根政府一貫以「尊敬和敬重」的態度對待中華民國，而未採取其他的行動^⑨。

雷根政府決定對我禁售F X戰機後，美國與中共間關於對我軍售問題的歧見並未消除。在一九八二年八一七聯合公報談判期間，國會內外保守派人士對雷根政府施加壓力，反對美國與中共進行任何足以損害中華民國地位的妥協^⑩，由高華德及早川等參議員發起，共有四十名參議員聯名的信函中，並要求雷根政府對中華民國繼續出售F 5 E戰機。八一七聯合公報發佈後，國會參眾兩院外交委員會迅速舉行了聽證會^⑪，議員們就八一七聯合公報的字句向國務院官員逐條提出質疑，以期獲得澄清。雖然咸認該公報如非違反了臺灣關係法的文字，也至少違背了臺灣關係法的精神，但其目的終究旨在探求真相，對行政部門的行動並未予

註⑦ 〔中央日報〕，民國七十一年一月十四日。

註⑧ 傅建中，「美國對華軍售的暗流」，〔中國時報〕，民國七十一年二月五日。

註⑨ 〔中央日報〕，民國七十一年二月十四日。

註⑩ Alexander M. Haig, Jr. *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy* (New York: MacMillan, 1984), p. 213.

註⑪ 此兩院聽證會分別為：*China-Taiwan: United States Policy*, Hearings, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 97th Congress, 2nd Session, August 18, 1982; *U.S. Policy toward China and Taiwan*, Hearings, Committee on Foreign Relations, Senate, 97th Congress, 2nd Session, August 17, 1982.

特殊的詰難。對於八一七聯合公報是否抵觸臺灣關係法，參議院司法委員會分權小組委員會於該年九月也舉行了一連串的聽證會，對維護國會所制定之臺灣關係法的完整性表示關切，也對國會在外交政策或三權分立下之角色表現了同樣的關切^②。但是對於八一七聯合公報對臺灣關係法中有關對我軍售所加上的限制及造成的損害，國會並未採取任何補救的行動。

總而言之，中美斷交後雙方關係的發展，國會在臺灣關係法的制定上貢獻卓著，此乃制定法律為國會權責所在，國會可以利用提出修正案的手段，來達到制定國會所希望的立法之目的。但是對於臺灣關係法實施過程中許多專屬於行政部門的行動，儘管國會表示不滿，或曾表示某種特別的願望，往往因與行政部門的政策不合而未能成功（如FX戰機案）；如果國會與行政部門對問題的看法接近，則更難期望國會能起什麼大的作用（如八一七聯合公報）了。

三、國會與未來的中美關係

理論上國會在臺灣關係法的實施上，具有相當的地位。按臺灣關係法規定，總統與國會應依照法定程序，並完全根據其對臺灣之需要所作之判斷，決定供應維持臺灣足夠自衛能力所需防禦軍資與服務之性質及數量（第三條乙項）。任何對臺灣人民安全或社會經濟制度之威脅，以及因而對美國利益而產生之任何危險，總統應立即通知國會，並與國會依憲法程序，決定美國應採取之適當行動（第三條丙項）。國會並且認可美國，在一九七九年一月一日以前與中華民國政府所簽訂，並迄至一九七八年十二月三十一日一直有效之各項條約及包括多邊協定在內之其他國際協定繼續有效，除非並直至依法終止為止（第四條丙項）。國會要求總統給予中華民國設立機構之辦公處所與人員，與一九七九年一月一日以前中華民國在美國作業之辦公處所與人員之數目相同（第十條乙項）。對於臺灣關係法各條款之執行、美國在臺協會之作業及程序、美國與中華民國的繼續關係之法理及技術面、及美國關於東亞安全與合作政策之執行等，參眾兩院外交委員會及其他適當委員會應負監督之責（第十四條）。

但是實質上國會在中美關係發展上所扮演角色之大小，乃決定於以下幾個因素：(1)國會在外交政策過程上相對於行政部門所扮演的實際角色；(2)國會權力結構的變遷對其在外交政策過程上所扮角色的影響；(3)國會議員對中美關係的認知和態度；(4)在爭取國會支持上我國所作的努力及中共的活動。簡言之，這些影響國會在中美關係上角色的因素，有結構性的，也有非結構性的。

(一)國會相對於行政部門在外交政策上的角色

論者認為到了一九七〇年代，國會在美國外交政策上的權力有逐漸伸張的現象，但若查考以下幾個事例，則此說又不盡然正

註② 參見 *Taiwan Communique and Separation of Powers, Hearings, Subcommittee on Separation of Powers, Committee on the Judiciary, Senate, 97th Congress, 2nd Session, September 17 & 27, 1982; 98th Congress, 1st Session, March 10, 1983.*

確。

1. 國會在一九七三年通過的戰爭權力法案 (War Powers Act)，規定總統在對外用兵時應與國會諮商。但在一九七五年馬雅古茲 (Mayaguez) 號商船被劫事件，總統僅在對柬埔寨用兵失敗後才通知國會，國會對此也未表異議。

2. 在對外軍售事宜上，國會在一九七八年與總統妥協，對沙烏地阿拉伯禁售可供F-15戰機使用的空對空飛彈、炸彈架、續航油箱等，但三年後却在雷達預警機 (AWACS) 出售案中一併售與，完全推翻了前議。

3. 國會在一九七八年禁止核子擴散法案 (Nuclear Non-Proliferation Act) 中規定，對於拒絕接受國際監督之國家，得禁止輸出核燃料，但在一九八〇年國會却屈服於總統，售與印度核燃料。

4. 對於企圖發展核子武器的國家，參議員賽明頓 (Stuart Symington) 於一九七九年對援外法案 (Foreign Assistance Act) 提修正案，規定禁止軍經援助。但是雷根總統於一九八一年却成功地促使參議院廢除此項規定，恢復對巴基斯坦提供援助。由此可見，今日美國外交政策的權力仍一貫操諸行政部門手中，在一般情形下，國會依舊是順從總統，對本身所享有的若干權力，也往往未加使用。根據羅克 (John Rourke) 的分析，主要有下列幾項原因：

1. 國會議員為爭取選舉獲勝，多注重與選區有關的問題。正因選舉多注意國內問題，議員們遂多將外交問題交付行政部門處理。近年來外交委員會資深議員在選舉中相繼落選，足見議員們在國會中專注於外交問題並不討好。

2. 傳統上國會對外交政策向來順從行政部門之決定，所謂「政爭止於本土」(Politics should stop at the water's edge)，涉及對外，無不以兩黨一致為號召，此在國際情勢緊張時尤然，國會在愛國情緒籠罩下，更不致於表明自己的觀點。

3. 總統以國家元首、三軍統帥之尊，及為外交政策執行者的身分，享有法統上的優越地位，優寵議員，號召支持。除此並可以政黨領袖的身分，號召本黨議員支持，並以協助競選、照顧選區利益、優予分配聯邦基金及計畫等為交換。

但是當外交政策如援外及外貿等涉及國內經濟因素時；或涉及國內某些種族的特殊利益時（如猶太裔美人之於中東問題）；或議員選區利益受到直接影響時；或國會整體之地位及聲譽受到影響時；國會也會有表現積極的時候，利用一些如撥款、批准、任命等之正式手段，及調查、批評等非正式手段來加以干預^⑤。

(二) 國會的結構與其在外交政策上的角色

國會在外交政策過程上所以無法扮演重要角色，更有其制度上先天的缺陷。例如國會議員人數衆多，委員會及其下所轄小組

註⑤ John Rourke, *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policymaking: A Study of Interaction and Influence, 1945-1982* (Boulder, Colorado: Westview, 1983), pp. 306-310.

委員會數目龐雜，要想迅速獲得共同意見，以應付即刻待決之問題乃多不可能。何況議員本身既多缺乏處理外交事務所須之專才，又須處理其他立法案件，應付選區民衆的要求；人多口雜並易引起保密的問題。

據統計，國會兩院的委員會及其小組委員會組織，涉及外交政策問題者，總數即近一百左右^④。幾乎所有的參議員及半數以上的眾議員所參加的委員會及其小組委員會，均與外交政策有關。委員會中與外交政策最直接相關者，便是參眾兩院的外交委員會；兩院的軍事委員會及撥款委員會則更與軍事外交政策的執行有關。由於國會權力下放及小組委員會數目衆多，一般論者均認為國會已由過去的「委員會政府」，轉變為「小組委員會政府」(Subcommittee Government)，各種利益團體都可以在獨立的小組委員會中提出主張，也使得國會議員獲得更多立法及監督政策的機會。連帶的由於決策中心衆多，壁壘增加，造成政黨協調作業及形成一致意見的困難，故政策遂難得周全。議員們同時身兼數個委員會及小組委員會，工作負擔加重，不得不更加依賴國會助理的協助。

眾議院由於議員人數衆多，平均每位眾議員所參加委員會及其小組委員會的數目便較為有限，也因此比較容易成為政策上的專才，在立法過程中比較少依賴助理，但却較為注意議員同僚的意見。但是在參議院由於議員人數少，平均每位參議員所能參加的委員會及其小組委員會為數便較多，在政策上表現出為通才的特色，在決策上也因此必須多加依賴學有專長的助理，是以參議員的助理在法律及政策上便享有較大的影響力^⑤。「小組委員會政府」也影響到國會的運作過程，前眾議員惠能(Charles W. Whalen, Jr.)指出，當眾議院會討論某一法案或其修正案時，在場的議員人數經常不過是三、四十人而已，其他的四百人不是去參加委員會的聽證討論，就是與其助理討論其他議案，或接見選民等。一旦面臨投票抉擇，往往便在不知詳情下表示意見，

註④ 這些委員會及小組委員會，在參眾兩院分別為：(1)參議院：外交委員會(及其下的六個小組委員會)；軍事委員會(及其下的六個小組委員會)；情報委員會；撥款委員會(及其下的小組委員會)；國防；對外行動；軍事建設；商務、公正、國家、及司法；及其他)；預算委員會；財政委員會(及其下的國際貿易小組委員會)；商務、科學、及運輸委員會；銀行、住宅及都市事務委員會(及其下的國際財政及金融政策小組委員會)；農業、營養及林業委員會(及其下的外國農業政策小組委員會)；政府事務委員會(及其下的能源、核擴散及政府過程小組委員會)；司法委員會；能源及天然資源委員會；環境及公共工程委員會。(2)眾議員：外交委員會(及其下的八個小組委員會)；軍事委員會(及其下的七個小組委員會)；情報委員會；撥款委員會(及其下的小組委員會)；國防；對外行動；軍事建設；商務、公正、國家及司法；及其他)；預算委員會；歲入委員會(及其下貿易小組委員會)；能源及商務委員會；銀行、財政及都市事務委員會(及其下的小組委員會)；國際開發制度及財政；國際財政、貿易、及金融政策)；農業委員會；政府行動委員會(及其下的立法及國家安全小組委員會)；司法委員會(及其下的移民、難民及國際法小組委員會)；科技委員會；內政委員會；海洋貿易及漁業委員會。

註⑤ Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1978), pp. 24-27.

甚至也許不知所將投票的問題為何、不知事實為何、不詳議案可能產生的後果為何，同時也無機會知道行政部門的看法^⑭。這種制度上的缺陷，使得國會在外交政策上所扮演的乃是從屬的角色，審議而非倡議外交政策，負責外交政策規劃藍圖者仍是行政部門。一九七九年衆院外交委員會所審議的重要法案，均爲行政部門所提，即可見一斑^⑮。國會在外交政策上的參與，主要仍是因應行政部門的提案，以提出修正案的方式來表達。

(三) 國會對中美關係的態度

美國國會是一個開放性的組織，經常暴露在外界團體的壓力及影響下，國會議員必須密切注意變動不居的選民利益及需要，也受到總統、壓力團體、政黨、及地方官員等的影響。國會在政策制定上，必須糾合羣力以形成意見的多數，在交換支持、談判妥協、及其他非立法性利益的誘引下，於各種問題上形成居於多數的投票聯盟。但是基本上，國會議員本身的意識形態及對問題的認知和了解，對其在投票及其他行爲上仍很重要。

一九七九年國會審議臺灣關係法時，曾經出現許多修正案，如衆議員克拉麥 (Ken Kramer) 建議保留一九五五年中美共同防禦條約中有關美國對臺灣遭受敵意行動時所作反應的條文；衆議員拉哥馬西諾 (Robert J. Lagomarsino) 聲明中共如攻擊臺灣，美將考慮撤銷對中共之承認；衆議員奎理 (Dan Quayle) 建議應透過官方的聯絡辦事處而非美政府所擬之非官方的美國在臺協會來維持與中華民國的關係；衆議員愛德華 (Mickey Edwards) 建議將金門馬祖列入臺灣的定義範圍；衆議員索洛門 (Gerald B. H. Solomon) 建議與中華民國維持領事關係；衆議員丹尼梅爾 (William E. Dannemeyer) 建議透過準政府性機構，與中華民國維持關係。這些共和黨議員的修正案，經過唱名投票表決後，均未能通過^⑯。其投票模式顯示共和黨議員與民主

註⑭ Charles W. Whalen, Jr., *The House and Foreign Policy: the Irony of Congressional Reform* (Chapel Hill: The University of North Carolina, 1982), p. 84.

註⑮ *Ibid.*, p. 81.

註⑯ 這些修正案的投票紀錄分別爲：

	共和黨議員	民主黨議員	全體
克拉麥	一〇七：二七	四二：一九四	一四九：二二一
拉哥馬西諾	一一〇：一四	四九：一八三	一六九：一九七
奎理	一一三：一三	五九：一六八	一七二：一八一
愛德華	一〇〇：四四	四六：二二二	一四六：二五六
索洛門	一二四：二一	五五：二〇四	一七九：二二五
丹尼梅爾	一三四：一六	四八：二〇五	一八二：二二一

黨議員壁壘分明，共和黨議員多支持有利我國的修正案，而民主黨議員則否，是所謂的「政黨團結一致投票」(party unity votes)。就此投票模式來看，並非即可認定共和黨議員較為友我。事實上，這只是顯示美國政治運作過程中政黨對立的情形，以及在國會議員投票中政黨因素之作用而已。

國會議員對中美關係的態度，一九八三年十二月來訪的眾議員克蘭(Philip M. Crane)表示，據其觀察與了解，在四三五位眾議員中，支持中華民國者達七〇%以上，而此一友好態度亦可適用於對臺灣關係法之立場^②。民主黨眾議院副領袖佛里(Thomas S. Foley)認為與中華民國維持友好實質關係，並非雷根總統及共和黨政府專有之立場，而是兩黨一致的政策^③。眾議員歐克斯雷(Michael G. Oxley)亦認為，美國承諾繼續支持中華民國，是行政立法、民主共和一致的既定政策^④。

雖然如此，值得注意的是，自一九七九年四月臺灣關係法通過後迄今，美國國會已由第九十六屆進而為第九十九屆。在六年間經過多次國會議員改選的結果，當年參與臺灣關係法制定過程的國會議員中，參議員現存者有六八人，眾議員現存者則只有二四八人。新陳代謝的速度，不可謂不大。據統計，每一位參議員平均在位為八年半，而眾議員則不到十年；參眾兩院目前每次改選，約有十五%至二十%的新面孔進入^⑤。按此替換比例來推算，則再經過六年，參眾兩院的議員絕大多數將是未曾參與臺灣關係法制定過程的新面孔。一九七九年臺灣關係法的主要締造者，如參議員賈維茲、邱池(Frank Church)、史東，眾議員查布勞基(Clement J. Zablocki)、伍爾夫(Lester L. Wolff)、艾希布魯克(John M. Ashbrook)、德文斯基(Edward J. Derwinski)等相繼離開國會，這種情勢造成的問題，便是未來的新國會是否能夠仰體當年締造臺灣關係法之議員們所懷抱的心意和承諾，而繼續充分支持臺灣關係法並監督其實施？

未來國會的另一個特色就是年輕化。國會年輕化的原因有很多，諸如政黨力量的衰弱、退休規定寬鬆、及民間企業報酬優厚等都是。一九七九年國會議員的平均年齡為四九·五歲，一九八一年的國會則為四九·二歲，為三十多年來最年輕的一屆國會。本年的第九十九屆國會議員平均年齡為五十歲，較前雖略有增加，但國會可能年輕化的趨勢及其後果，值得我們注意。年輕化是否代表了國會多重視現實而少注意意識形態？是否代表了著重眼前而少緬懷過去？這些雖然有待繼續觀察，但可肯定的是，國會年輕化的結果，使得議員們所具「制度的記憶」(institutional memory)漸減，對貫徹臺灣關係法之精神和承諾，應有相當的影響。

註② [中央日報]，民國七十二年十二月九日。

註③ [中央日報]，民國七十三年十一月二十二日。

註④ [中國時報]，民國七十三年十一月十四日。

註⑤ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and its Members* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1981), p. 104.

（四）我國的努力與中共的活動

中美外交關係中斷後，我國能與美國維持相當的關係，完全靠美國國會的支持。對美外交在「行政與立法兼顧」的原則下^②，促進與美國國會的關係，邀請國會議員來訪，以增進對我國的了解，乃是對美外交工作重要的一面。

自一九七九年一月中美斷交後，來華訪問的美國參眾兩院議員人數，逐年統計如左表。

項目	參 議 員	衆 議 員
1979	2	33
1980	3	9
1981	4	9
1982	5	21
1983	2	6
1984	10	46
合計	26	144

資料來源：〔中華民國年鑑〕（民國六十八年至七十三年）

自民國七十年後，中華民國年鑑對於來訪議員的姓名均有完整的記載。

分析自該年以後來訪的國會議員，除重複來訪者及目前已離開國會者不計外，在參議員十七人中，共和黨籍者有十一人，民主黨六人；在眾議員六十五人中，共和黨三十九人，民主黨二十六人，顯見對美國國會工作正遵循著兩黨並重的正確路線。我國的努力可以北美事務協調委員會駐美代表錢復的談話一言以概之：「我國對美工作一直緊跟著美國政壇新陳代謝的步調，我們爭取自由派人士的友誼並不亞於對保守派人士的爭取工作。……邀請許多國會新當選的議員來華訪問……對於國會中替我發言人士的接替，亦有所構想和努力」^②。邀請國會議員助理訪華也是重要的工作，在一九八四年即有十批國會議員助理團來訪。

中共自與美國建交、經歷許多問題的爭執後，體認到爭取國會的支持，不唯有助與美國關係的促進，並可破壞美國與中華民國的關係。是以近年來中共對美國國會議員，尤其保守派議員的邀訪不遺餘力。據報導，自去年年底開始，中共邀訪的對象更擴及國會議員的助理^③。中共對美國國會的活動，顯然是中美關係的一項變數。

四、結 論

註②〔中央日報〕，民國七十二年十二月十六日。

註③〔中國時報〕，民國七十三年二月二十一日。

註④〔聯合報〕，民國七十四年四月十六日。

美國國會在中美關係上的表現，一般而言，並無異於國會在一般外交政策過程上的表現，其影響力多是間接的、非正式的、及邊際性的。

對當前中美關係，尤其是屬於政治性層面者，如軍售問題等，國會在雷根政府的第二任任期內，可能也無法表現積極的推動力量。來訪的國會議員多人即曾表示，現今美國對中華民國的政策，乃「行政立法、共和民主」一致的政策，他們對中美關係的現狀感到滿意。更值得注意的是當前若干國會領袖的意見。他們雖然主張美國應供給我國防禦性武器，但基本意見與行政部門相去並不遠。例如參議院外交委員會主席魯嘉(Richard G. Lugar)曾表示：「臺灣關係法包含條款規定至少軍事戰備堪與臺灣現有情況相比，現在則被明白解釋為，精密飛機——不同於維持當前情勢之飛機——不予准許，……此一政策不會改變」^②。而參議院外交委員會亞太事務小組委員會主席穆考斯基(Frank H. Murkowski)的看法則為，如果跡象顯示中共正作準備欲以武力犯臺，則美國政策將予因應調適，中共如在臺灣海峽附近部署新的殲八戰機，即屬對臺灣構成嚴重的威脅^③。這些談話中，強調的是「維持當前情勢」而非「確保邊際優勢」、強調「部署」而非「發展」，即顯見國會意見趨於保守，與行政部門合流。

中美關係仍有許多未盡如人意之處。賴塞特(Martin L. Lasater)建議雷根政府採取下列措施，以真正尊重臺灣關係法的精神及條文：(1)增加美國官員與北美事務協調委員會代表及中華民國訪美官員晤談的機會；(2)放寬旅行限制，使美國官員執行公務可前往臺灣；(3)允許北美事務協調委員會的代表訪問國務院；(4)加強支持中華民國參與國際組織；(5)將在臺協會遷至臺北市較新、更引人注目且交通方便的地區，並升起美國國旗；(6)允許北美事務協調委員會將其辦事處增至臺灣關係法所要求的數目^④。國會在這些關係上，應可扮演一個積極促進及意見表達的角色，尤其參眾兩院外交委員負監督臺灣關係法實施之責，更可扮演積極的角色。然而目前在共和黨執政並控制參議院下，再加上參院外交委員會主席魯嘉向以保守著稱，其領導特色著重與白宮密切合作，使外交委員會成為執行政府外交政策的有效工具^⑤，在這種背景下，要想國會扮演一個挑戰者的角色，可能不很容易。

在美國三權分立的政治結構下，國會在外交政策上雖只有邊際性的影響力，但國會議員如果表現出一致的要求，則其影響力也不容忽視。國會在當前的中美關係上的表現，雖然無法滿足我們的要求，但是設若中共犯臺、臺海危機再現，而美國行政部門

註② 「中國時報」，民國七十四年二月七日。

註③ 「聯合報」，民國七十四年四月二十四日。

註④ Martin L. Lasater, "Assessing the Taiwan Relations Act," The Heritage Foundation Asian Studies Center, *Background*, No. 20 (December 14, 1984), p. 14.

註⑤ "Lugar's Prime Task on Foreign Relations is to Try to Restore the Panel's Luster," *National Journal*, Vol. 16, No. 49 (December 8, 1984), pp. 2342-43.

的反應遲緩時，國會態度的積極與否，將具有舉足輕重的地位。是以加強對美國國會的工作，正如中美關係的開展，不是一個立竿見影，而是著眼於未來，長期努力以赴的工作。

由於國會議員重視選區民衆的反應，有時往往甚於其他地區民衆或國際輿論的反應，是以今日談對美國國會工作，其實就是總體外交的推行。爭取國會議員的支持，若僅靠雇用遊說專家或駐外人員在國會山莊從事直接遊說，顯然力有所未逮。透過貿易、採購、締結姐妹省（市）等經濟性、非經濟性活動，來與議員選區發展密切的關係，則更能鞏固及長久確保國會的支持。如果能有效組織動員遍及全美各地的華僑留學生，持續長久並有目的地利用書信電話等，向各選區議員表達符合我國利益的願望，則當更能直接產生影響作用。所幸此種「點與面活動共進」、「政治與經濟密切配合」的原則，政府當局已有認識^③，其成效端視全民之努力了。當前發生的貿易逆差、仿冒等非政治性問題，直接涉及議員的選區利益，自爲國會所急迫關注，必須妥予解決，以維護我國對美貿易的經濟利益，減少國會立法干預，並預防演化爲政治問題，降低國會對我的政治支持。

臺灣關係法制定迄今已滿六年，但自一九八〇年迄今，國會從未就臺灣關係法的監督舉行廣泛的聽證會。鑒於中共殲八、殲九、及殲十二型戰機的發展，使得我國現行服役的F5E主力戰機的邊際優勢逐漸喪失，加上美國對我供應先進戰機的遲疑，這些情勢顯然不利於我國的安全。近年來，從鄧小平在去年十月恫嚇將以海軍封鎖臺灣，以至最近胡耀邦聲稱中共準備在未來十年對臺用武，更使得有效確保臺灣安全的需要益顯迫切。美國國會應就中共對臺灣的威脅及在今後數年內中華民國爲對付中共威脅所需軍備的適宜性等問題，舉行廣泛的聽證會，最好能通過一個表達兩院一致意願的決議案（concurrent resolution），以促請美國行政當局注意。這應是我國朝野對國會工作的一個短程目標。

註③【星島日報】，一九八二年五月九日。

*

*

*