

美國緊急放寬中國移民法案之爭議

郝念祖

(國際關係研究中心副研究員)

一 前言

一九八九年爲美國與中共建交以來關係最暗淡的一年，六月四日凌晨，中共解放軍以坦克車及機槍驅離在北平市天安門廣場上要求民主改革的學生與民衆，由於軍隊開槍射擊及坦克車的推進，致使數百學生死亡和受傷。事發後，全球譁然，美國朝野對中共的濫殺無辜，尤爲憤慨，美國除了經濟及外交上的制裁外，尤其關心中國大陸留學美國約四萬名學生及學者的命運，因這些留學生大部分均同情或參與中國大陸的學生民主運動，「六四」天安門事件前後，彼等先後在美國參加譴責中共之遊行示威或上書中共當局抗議等活動，民主運動既已失敗，彼等便面臨返回中國大陸後的可能逮捕與追訴，因彼等多持美國移民局簽發之「J」簽證，學業期滿後須返回中國大陸居住兩年，方可再申請赴美。「六四」屠殺後，使中國大陸留美學生及學人驚惶失措，布希(George Bush)總統見狀，乃於六月五日指示司法部延長所有在美之中國大陸人士簽證一年，以免彼等在中國大陸政情不穩定的情形下，返國後可能受到迫害。

美國國會鑒於延長一年簽證之行政措施，有隨時被撤銷之可能，爲確保中國大陸留學生之人身安全，實有必要制訂法律。國會乃於六月二十一日提出一保護中國大陸留美學生學人法案，使彼等不致被迫返回中國大陸，此法案全名幾經修正後爲：「爲在美之中國國民便於調整或改變身份、廢除持「J」簽證非移民者返回外國居住兩年規定之法案」(A bill to facilitate the adjustment or change of status of Chinese nationals in the United States by waiving the 2-year foreign residence requirement for "J" nonimmigrants)。簡稱「一九八九年緊急調整中國人身份利便法案J」(Emergency Chinese Adjustment of Status Facilitation Act of 1989)。或「一九八九年緊急放寬中國移民法案J」(Emergency Chinese Immigration Relief Act of 1989)。該法案由眾議員白露兮(Nancy Pelosi)提出，故一般習慣均稱之爲白露兮法案(Pelosi's Bill)，此法案在眾議院的編號爲H.R. 2712，所以又常以H.R. 2712代之。白露兮法案所保護者原爲中國大陸留美學生學人，但直接牽連到美國與中共的雙邊關係，故亦爲美國外交政策之一環，

其制訂之程序又為典型的美國府會政治。本文旨在藉研究白露兮法案以探討布希政府外交的理念、政治體制之運作、以及人道精神在政治上之地位。

二 法案的提出、內容與通過

白露兮女士隸屬民主黨，為加州舊金山包括華人社區在內所選出的聯邦眾議員，她熟習華人社區事務，結交很多華人朋友，對過去及現在華人移民之背景多有瞭解，「六四」天安門事件後，目睹中國大陸留美學生於「J」簽證期滿後，有被迫返回中國大陸的厄運，乃得一些中美人士之協助，^①於六月二十一日向眾院提出一編號為 H.R. 2752 的法案，該法案原先由五十七位眾議員連署，並得到兩黨議員的支持，隨後連署人數增至二百九十人，該法案經眾議院司法委員會小組會議審查，七月二十日又經國務院派員作證，七月二十六日司法委員會全體會議口頭表決通過，第二七一二號法案第二節內容謂，凡中國（共）國民持「J」非移民簽證，在此法案提出前來美者，美國不再要求他們必須返回原居住國兩年、方可再申請來美之規定。^②白露兮向眾議院演說稱：

「我提出此措施，旨在使四萬名在美之中國（共）學生獲得保護。經司法委員會及其所屬小組委員會通過的二七一二號法案，將免除持「J」簽證者返原住國兩年之要求。

如不免除此要求，中國學生除了到期返國，別無選擇，此措施最少提供給中國學生是否返回中國（大陸）的一個選擇。

國會在其權力範圍內盡責，向中國（大陸）人士保證他們不受其政府之迫害……。

吾人已見到中國（共）政府對其國民之殘暴……。吾人知道美國政府不能影響中國（共）內政，但卻有機會對在此地之中國人士提供保護的機會……。

議長先生，我呼籲全體同仁支持第二七一二號法案」。^③

註① 這些人士主要包括「影響中國國民移民政策之舊金山顧問委員會」（The San Francisco Advisory Committee on Immigration Policies Affecting Chinese Nations）中的劉艾得（Ed Lau 譯音）、辛威廉（Bill Hing 譯音）、王林杰（Ling Che Wang 譯音）等華人、美國人士包括 Hope Frey 以及屬於上述委員會的 Barbara Boxer 等。見 *Congressional Record*, Vol. 135, No. 108 (July 31, 1989), p. H4545.

註② 同註①，頁 H4544.

註③ 同註①。

除白露兮法案外，司法委員會小組委員會主席莫瑞生 (Bruce Morrison) 也提出編號為 H.R. 2929 的法案，給予中國大陸人士三年的保護，如果中國（共）內部情況仍不穩定，彼等返國仍不安全時，可給予延長時限的保護。

眾議員格林 (Bill Green，共和黨、紐約州) 也提出了編號為 H.R. 2966 的法案，建議如果總統不能澄清中國（共）政治氣氛能夠保障返國學生的安全時，美政府應給予中國大陸在美學生於一九九三年七月五日後、申請暫時居留的機會。

眾院所提各種保護中國大陸留學生的法案，內容大同小異，但仍以白露兮法案為骨幹，經磋商合併為 H.R. 2712，並咨詢參議院意見，參議院反覆辯論修正，最後參眾兩院於十一月十七日召開協調會議，全體一致通過，該通過後之 H.R. 2712 法案，除了免除中國大陸持「J」簽證之學生學人必須回國兩年、始能改換其他移民或非移民簽證的規定之外，同時授權彼等得在美國就業，政府發給他們就業許可或其他工作許可證明。且又規定詳細指導原則，指示移民局認真考慮因違反中共政府「一胎化」政策，而恐懼回國受懲罰之大陸人士的政治庇護申請；對積極參與政治活動、少數民族、宗教信仰、家庭背景、個人歷史等因素申請政治庇護時，亦須給予特別衡量。^④原先為保護中國留學生的法案，至此已擴大範圍、包括所有中國大陸人士，其內容亦由參與民運擴大到其他可能受到迫害的因素。

參眾兩院協調會議的決議，於送達眾議院後，眾議院十一月十九日以四〇三票對零票無異議通過，隨後參議院口頭表決，以九十七票對零票無異議通過。二十一日，該法案依法送達白宮，咨請布希總統裁決。

布希總統曾一再表示，保護中國大陸留美學生，白宮的行政命令已足，無須另制法律，並暗示不願簽署 H.R. 2712 法案。國會議員因鑒於布希政府對中共的制裁不夠嚴厲，感覺到布希會否決該法案，所以國會在該法案送達白宮後，四十七位民主黨及二十四位共和黨參議員聯名致函布希總統稱：「我們請求閣下不要否決該項法案，不要協助中共當局恫嚇、騷擾這些學生。」^⑤同時十餘位大學校長亦致函布希總統，促請勿否決白露兮法案，該函稱：「許多留美中國大陸學生積極參與民主運動，他們很有理由擔心在目前狀況下返回中國大陸會入獄或會受到其他處分，即使未積極參與政治活動的中國大陸學生，返回中國大陸後，前途亦非常堪虞。」^⑥

國會兩院以全票通過、加上議員及學界敦促使白露兮法案成為法律，布希總統在如此強大壓力下，欲否決該法案，其艱難之情，已見端倪。

註④ *Congressional Record*, Vol. 135, No. 159 (Nov. 14, 1989), p. H8621.

註⑤ 聯合報，民國七十八年十二月一日，頁十六。

註⑥ 同註⑤。

三 布希否決白露兮法案

美國憲法規定，國會通過之法案，應經總統簽署，始得成為合衆國法律。「如法案於送達總統後十日內（星期日除外）未經總統退還，即視為總統簽署，該項法案應成為法律；惟國會因休會致該項法案不獲交還時，該項法案不得成為法律。」（憲法第一條七項二款）

在第二次世界大戰前，總統常在國會會期最後一天親自蒞臨國會山莊，簽署一大堆法案，但並非簽署所有法案，根據統計，自一七八九年起至一九七六年六月三十日止，總統共否決了二千三百四十二件法案，其中一千三百五十五件係直接否決、或稱傳統式的否決，九百八十七件為「口袋否決」。^①

(1) 口袋否決的意義

所謂口袋否決係指法案於送達總統後，總統置之於口袋內、尚未抽出時間閱讀時，國會已休會，致總統無法將其不同意之法案退還國會復議，總統亦未簽字，因之該法案自動失去效力。

口袋否決一詞緣自一九二九年聯邦最高法院對 *Okanogan Indians et al. v. United States* (279 U.S. 655) 一案之判決而得名。原先國會於一九二六年通過一法案，授予印第安人某些權利，經國會通過，並於一九二六年六月二十四日將該法案咨請柯立芝（Alvin Coolidge）總統簽字公佈。因第六十九屆國會第一會期於七月三日休會，第二會期應於十二月召開，柯立芝總統既未將該法案直接否決、交還國會，亦未簽字，他認為根據憲法第一條第七項之規定，該法案已經「口袋否決」。

華盛頓州之印第安人根據該法案向法院申請其認為應有之權利，彼等訴稱，該法案雖未經總統簽字，但亦未經總統否決，按憲法第一條之規定，該法案自動成為法律。印第安人稱憲法規定之總統口袋否決權，應在兩屆國會之間執行；即無國會狀態之情形下，方可口袋否決，而不得在同一屆國會之兩個會期（Session）之間運用，因同一屆國會雖然休會，但仍有國會之存在。印第安人又稱，憲法所規定「十日內」係指十個「立法日」（國會開會的日子）而言，並非十個依日曆計算的日子，十個立法日應從六月二十五日起至七月三日休會日止的九天加上復會後的一天。

註① *Congressional Quarterly's Guide to the U. S. Supreme Court* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc., 1979), p. 222.

聯邦最高法院駁回印第安人的申訴稱，憲法立法的目的在給予總統十天充分的時間，對政策作仔細的思考，或同意或不同意，如總統同意儘可簽署，如不同意則可退還國會，因之這十天勿須特定，而是照日曆計算，大法官山福（Edward T. Sanford）稱：「字面上的『日』，如果未特別指明，乃一般習慣上的日曆日，憲法條文表示得很清楚，事實上憲法還特別強調『星期日』除外。」

至於休會（Adjournment），山福大法官判決稱：「吾人認為憲法條文關於『休會』的決定性問題，不是指它是否國會最後休會或是臨時休會（interim adjournment）……而是說它是否『阻止』了總統將該法案退還原來的眾議院，顯然：根據憲法規定「十天考慮」的時間，他不可能在休會前的最後一天將法案退還國會。」因之最高法院裁定，「休會」初不必為兩屆國會之間的休會，臨時休會也包括在內。^⑧

聯邦最高法院此後對口袋否決增加了一些限制，（一）口袋否決不得在休假期間運用。^⑨（二）短期（interim period）休假亦不得運用，^⑩（三）同一屆國會之兩個會期之間，亦不得使用。^⑪

因之總統唯一使用口袋否決的機會只有在不同的兩屆國會之間的休會了。這顯然與憲法上規定的十天時間相矛盾，因而引起爭議。

（2）布希口袋否決的爭議

白露兮法案經參眾兩院於十一月二十一日通過後，當天即送達白宮，咨請布希總統簽署公佈，因國會於次日（二十二）休會，直至次年（一九九〇）一月二十三日復會。

註⑧ Wright v. United States, 302 U.S. 594:1938.

註⑨ 休假與休會不同，口袋否決不能於休假期間運用。一九七〇年尼克森（Richard Nixon）總統於耶誕節前八天收到國會送達之「家庭施行醫藥法案」（Family Practice of Medicine Act），因國會耶誕節放假，尼克森稱他已口袋否決了該法案，可是哥倫比亞地區法官判決謂，耶誕假期六天並不妨礙總統將該法案退還國會，因之「口袋否決」不成立。資料同註⑦，p. 223.

註⑩ 尼克森亦曾口袋否決「一九七三年聯邦高速公路法案」（Federal Highway Act of 1973）。一九七六年聯邦法院再度判決尼氏之口袋否決無效，因為兩院在短期（interim period）休假時已經指派職員收受公文。資料來源同註⑦，p. 223.

註⑪ 雷根（Ronald Reagan）總統於一九八三年，在第九十八屆國會第一與第二會期之間，口袋否決一項有關要求薩爾瓦多人權實施證書的法案。三十三位眾議員申訴，認為雷根總統無權在兩個會期之間使用口袋否決權，一聯邦上訴法院判決眾議院勝訴，謂國會已設書記官收受總統否決文件，所以總統不能辯稱沒有充分時間考慮。見 Robert Pear, "Pocket Veto" Dispute: President Calls a Truce," *The New York Times*, Dec. 7, 1989, p. 28.

其時布希政府軟弱的中共政策備受國會及輿論責難，布希不欲開罪國會、否決白露兮法案。但又不願簽署使之成為法律，同時布希總統也瞭解在同一屆國會之兩個會期間能否成功地運用口袋否決，毫無信心。一九八九年七月間助理司法部長負責法規諮詢處 (Office of Legal Counsel) 的[巴爾] (William P. Barr) 在國會聽證會上稱：「國會任何一院的休會在三天以上者，均提供口袋否決的機會。」^⑫但眾議院書記處的職員羅斯 (Steven R. Ross) 則稱巴爾的理論已被法院「一再拒絕」了。^⑬因之巴爾認知其「立場與哥倫比亞地區上訴法院兩個判決不符。」^⑭

因為這些理由，而布希又決心引用一九二九年的判例，「不願簽字使之成為法律。」^⑮惟不敢確定口袋否決的効力，因之於十一月三十日將該法案未經簽字原件退還眾議院書記官，並附一備忘錄說明其不簽字的理由，備忘錄最後一段說：「在憲法第一條七項二款的意義內，國會休會已阻止我退還H.R. 2712號法案，因之我拒絕批准使該法案成為法律，The Pocket Veto Case, 279 U. S. 655 (1929)，因為哥倫比亞地區聯邦巡迴上訴法院對此問題提出過意見，所以我將 H. R. 2712 號法案連同我的反對意見送達眾議院書記官。」^⑯

布希同時發佈聲明，願繼續盡力保護在美之中國大陸留學生，「如果關係到中國（大陸）學生的生命自由時，絕不採取任何行動，強制中國（大陸）學生返國。」^⑰

法界人士對布希的否決有不同的看法，有人認為總統並未否決該法案，因為國會設有收文書記，休會期間總統已將該法案退還國會，亦即總統有充分時間（即十天）考慮該法案，所以白露兮法案雖未經總統簽字，也應自十二月二日起自動成為聯邦法律。^⑱

國會的看法又有不同，國會認為如為口袋否決，十天一過，無須任何行動，該法案自動消失，今總統將該法案退還國會並附否決理由，這種程序顯現總統運用的是傳統否決權。如果原案因口袋否決而消失，國會如欲堅持己見，則須另提新案（re-introduce）。如係傳統否決，則國會只將原案復議，依憲法規定之票數，決定其是否成為法律。^⑲

註⑫ 同註⑪。

註⑬ 同註⑪。

註⑭ 同註⑪。

註⑮ 同註⑪。

註⑯ 同註⑪。

註⑰ 同註⑪。

註⑱ 同註⑪。

註⑲ *Congressional Record*, Vol. 136, No. 3 (Jan. 25, 1990), pp. S348-349.
註⑳ *The Pocket Veto Case*, 279 U. S. 679, 1929.

國會認為在同一屆國會的兩個會期之間不適用口袋否決。布希對國會復決白露兮法案，並未表示異議，白宮一資深官員稱：「總統接受建議謂本案最保險的方法是給國會一個行動的機會，在法理上而言，該建議要求總統否決該法案，並退還國會，而不要做口袋否決。」^②所以白宮對國會「從布希口袋裏抽出來」加以復議，並未表示反對，當記者問布希總統是否他也不認為那是口袋否決而是直接否決時，布希說：「關於這個問題，我需要問律師。」^②

如果布希總統對國會的處之以直接否決的態度不持異議時，或將影響今後總統口袋否決權的運用，尤其是在同一屆國會的兩個會期之間的口袋否決。但白宮對憲法上的權力如不運用便會失去之一說，認為沒有理論基礎。

四 各種角色參與較勁

第一〇一屆國會第一會期於一九八九年十一月二十二日休會，一九九〇年一月二十三日第二會期復會。「重議總統的否決將是元月復會後國會議程上第一件公事。」^②在未正式復會前，國會與輿論界的氣氛，均對布希不利，中共及中國大陸留美學生亦極力爭取美國朝野同情與支持，於是在國會山莊內外展開了一場劇烈的政治較勁 (Arm-twisting)。

(1) 布希的理由與策略

布希總統為爭取國會的同意，一方面極力解釋他反對白露兮法案的理由，說明沒有立法的必要，另一方面他把爭取議員們的支持以政黨相爭的形式處理。

布希告訴國會，立法保護中國大陸留美學生沒有必要，因為「六四」事件後，他已指令司法部對這些留學生加以保護，當時約有四萬名中國大陸留學生，其中約有三萬二千人的簽證如不改變，便應於簽證期滿後返回中國大陸，布希說：「我已推動保護中國大陸留學生，無一人將被要求返國，自那時起，他們一直安全，他們現在也安全，他們將來也會安全，如果我簽署此法案，這些學生仍是安全，但是中國（共）將會報復，將來會切斷學生的交換，我要與他們保持接觸，我不要他們孤立。」^②

註② *Washington Times*, Jan. 29, 1990, p. A4.

註① 同註②。

註② *Washington Post*, Dec. 1, 1989, p. 46.

註③ *The New York Times*, Jan. 25, 1990, p. A6.

一九八九年十一月三十日布希否決白露兮法案後，他一再強調：「無人將被強迫返國面臨起訴，我將堅持此一原則。」^②他再度指令司法部對中國大陸留學生加以保護。司法部長瑟伯 (Dick Thornburgh) 在次年一月十六日給布希總統的呈文中，詳細報告了司法部的措施，這些措施包括：(1) 凡中國大陸人士在一九八九年十二月一日前抵美者，一律免除其須回國兩年然後才能再來美國改變身份的規定，此免除令一直有效到一九九四年一月一日為止；(2) 凡一九八九年六月五日以前入境美國之中國大陸人士，一律准予在美就業；(3) 凡中國大陸人士合於延期遣返者或逾期居留者，移民局僅通知其非移民身份簽證已到期，而不強制遣返；(4) 對申請政治庇護者，根據總統指示「仔細考慮」之原則，暫不遣返；對難民因強迫墮胎或節育表示懼怕會被起訴者，亦暫不遣返。^③

布希自信他是最瞭解中共事務的專家之一，一九七四至一九七五年，他曾任美國駐北平連絡處主任十四個月，對中共觀察透徹，也與中共高階層維持友誼，美國當初與中共建交目的之一，為利用中共之戰略地位牽制蘇聯擴張，在全球國際事務上，美國尤需中共合作，孤立中共這樣一個政治大國實不符美國利益。布希辯稱，白露兮法案一旦通過成為法律，必然引起中共強烈反彈，嚴重傷害美國與中共的關係，特別是正在進行之兩國學術交流計畫，會產生更多的摩擦。

白宮認為白露兮法案牽連的是美國的外交政策，固然外交政策之釐訂屬於國會抑或白宮，彼此均依據憲法，各說各是，而慣例上兩個部門均參與外交政策之制訂，布希並不否認國會的外交權，但他認為國會不應對事務性的措施攬權，他說：「我的政府反對國會過問外交細節 (Micromanagement)，這種細節上的立法拘束美國，使我們對變遷中的環境沒有能力回應。」^④同時布希也認為他擁有總統特權 (Presidential Privilege)，制訂外交政策，不受國會干預。^⑤

為了爭取國會對白宮政策的支持，布希令國務卿貝克 (James Baker)、副國務卿伊戈伯格 (Lawrence Eagleburger) 及國家安全顧問史考克羅 (Brent Scowcroft) 不斷奔走國會山莊，簡報白宮的中共政策，勸說國會議員支持，所有有關主管中共事務之高級官員皆謝絕外埠演講等活動，全力支持布希政策之遊說工作，而布希本人更是國會山莊的常客，眾議員蒙哥馬利 (G. V. Montgomery，民主黨，密西西比州) 說：「一九八九年他 (布希) 來國會山莊的次數比雷根八年或卡特四年任內的次數還要多——與議員們共進午餐，上健身房或出席酒會，這些議員、或被電話遊說的議員，會投票支持他。」

註② Ibid, Dec. 1, 1989, p. 24.

註③ Congressional Record, Vol. 136, No. 3 (Jan. 25, 1990), p. S351.

註④ The New York Times, Dec. 1, 1989, p. 24.

註⑤ Ibid, Jan. 26, 1990, p. 8.

同時布希政府更向亞裔解釋其中共政策，過去白宮幕僚長及國家安全顧問，幾乎不可能接見亞裔共和黨人士，亞裔共和黨人士只能見到主管亞太事務的官員及主管中國事務的官員，但布希政府為推銷其中共政策，白宮幕僚長蘇努努（John Sununu）及國家安全顧問史考克羅兩度親自為亞太裔共和黨領袖簡報，並囑他們返回選區向選區議員施壓以支持總統否決白露兮法案。

布希要求共和黨議員，支持黨的政策，反對民主黨的法案，參院共和黨領袖杜爾（Bob Dole，肯塔基州）說得很明白，他說：「這不是對中國的政策，這是美國政治。」^②

兩黨人士也深知這一點，應否推翻或支持布希的否決純粹是黨爭問題，而非法案內容問題。布希對共和黨員極力強調這一點，希望其本黨議員支持白宮政策，杜爾揚言復議白露兮法案「不是對布希中國政策的公開審判」，而是民主黨抓住了這個機會「打擊喬治布希，困擾喬治布希，使部分共和黨議員很難投票。」^③另一位參院領袖科啓倫（Thad Cochran，共和黨，密西西比州）說，推翻布希的否決便是「對我們總統統御的責難。」^④共和黨呼籲黨員合作，服從黨的領導，共和黨甚至令其本黨議員的助理不要接見遊說者，以免受他們的影響，動搖既定決策。這種策略確也收到了一些效果，因一些參議員並沒有競選的壓力，迫使其非作某種選擇的投票不可，因之他們服從黨的路線於其本身並無損失，相反地下次競選時，還可獲得黨的協助。而參議院投票結果，也大致顯示黨有相當大的影響力。^⑤

(2) 輿論

布希否決白露兮法案後，保守的華盛頓時報便批評布希「非常遲疑而笨拙地處理如何對待留美中國大陸學生的問題。」^⑥該報社論批評布希的否決是要安撫中共，而不是為了中國大陸留學生的問題。^⑦華爾街日報批評稱，值此北平鎮壓學運並

註② *Washington Post*, Jan. 26, 1990, p. A14.

註③ *Washington Times*, Jan. 26, 1990, p. A8.

註④ *Washington Post*, Jan. 26, 1990, p. 1.

註⑤ 同註④。

註⑥ 參議院復議投票結果，所有民主黨議員投票反對布希否決，四十五位共和黨議員中，卅七位支持否決，只有八位反對布希否決。

註⑦ Stephen Green, "Delicate China balancing act," *Washington Times*, December 12, 1989.

註⑧ *Washington Times*, Dec. 13, 1989.

未放鬆，而方勵之仍避難美大使館之際，布希密派伊戈伯格等訪問北平，實在不是時候，而是美國外交脫出了軌道，布希的否決並非鑑於中共之善意表示，亦不可能對中國人民有何好處。^⑤

華盛頓郵報認為布希極力辯護要維持與中共的接觸，不要孤立中共，其目的仍是季辛吉（Henry Kissinger）的觀念——聯合中共以制蘇聯，但是今日「以中國牌而言……那並非不重要，但並不重要到我們需要羞辱自己去取悅中共領導階層。」^⑥該報認為布希的否決白露今法案，無疑地將會被國會全體一致或近乎全體一致推翻。^⑦

紐約時報稱：「中國大陸留學生害怕返回被天安門廣場謀殺者統治下的國家，而布希卻否決一個讓這些學生留下來的法案，他所做的就是選擇放棄我們的價值，向世界另一部分的暴君屈膝，他為什麼這麼做呢？否決的本身確實不能以布希拒絕立法的聲明來解釋……有效的人權政策必須是全球性的，告知世界我們對所有政府堅守正當的標準。」^⑧

輿論亦有直接呼籲國會推翻布希總統的否決，中部一報紙社論說：布希的否決是「傷害在美的中國大陸留學生以及在中國大陸的自由力量。國會應將他們自己的觀點不僅告知北平，而且告知白宮，他們能夠推翻總統於十一月因判斷錯誤所做的否決。」^⑨

就連一向袒護中共的中國通大師費正清（John Fairbank），也不敢直接支持布希的否決，他只轉彎抹角地說，中國人最愛面子，「如果國會投票反對否決，那就成為法律了，有點正式、官方、永久的性質，但如布希以行政命令達到同樣的目的，那麼他正做他應做的事，即玩美國政治遊戲，他們（中共）也知道他是他們的朋友，因為當全世界都不跟他們交談時，他卻派人去看他們。」^⑩

民主國家政策的制訂是不違背民意的，政治文化充份顯示這一特點，各政界人士的助理羣職務之一便是搜集民意，報章雜誌言論且常列入國會紀錄，作為參考。輿論一面倒地批評布希政府的中共政策，在國會投票表決的前三天，觀察家均認為布希無法贏得國會的支持。^⑪

註⑤ "Review and Outlook," *The Wall Street Journal*, Dec. 12, 1989.

註⑥ Richard Cohen, "It Was Burlesque," *Washington Post*, Dec. 13, 1989, p. A25.

註⑦ Rowland Evans and Robert Novak, "Bush's Bow to Beijing..." *Washington Post*, Dec. 13, 1989, p. A25.

註⑧ Anthony Lewis, "St. George and the Dragon," *The New York Times*, Dec. 7, 1989, p. 35.

註⑨ *Des Moines Register*, Jan. 24, 1990.

註⑩ *The New York Times*, Jan. 26, 1990, p. A9.

註⑪ *Ibid.*, p. 1.

(3) 中國大陸留學生的遊說

白露兮法案關係中國大陸留美學生未來命運至大，留學生及學人對此法案莫不全力關注，代表中國大陸二百所以上大專院校的學生們組織「全美中國學生學者自治聯合會」（下稱學自聯），展開了兩次密集的遊說工作，運用所有可能運用的方法，遊說國會支持白露兮法案。

最公開而能藉助新聞傳遞的遊說方式是參加國會聽證，本年（一九九〇）一月二十三日，學自聯全國學生事務委員會主席趙海青，在參議院司法委員會移民及難民小組委員會上作證稱，布希總統的行政命令不足以保護中國大陸留學生，亦不能支持學生之民主改革運動，自「六四」以後，中國大陸人權毫無改善，參加學運的學生均生活在恐懼中，同一聽證會尚有二位不願透露姓名的學生，指出中共如何不讓他與生母通信以及中共如何威脅他們。^④

與議員助理舉行中型會議亦為有效遊說方式之一，紐約州羅徹斯特（Rochester）市的中國大陸同學會開會，共和黨參議員戴瑪托（Alfonse D'Amato）被邀請親自參加，討論中國大陸留學生有關事項。本年一月五日二百餘來自全美各地的大陸留學生與甘迺迪參議員（Edward Kennedy，民主黨、麻州）、白露兮及蓋普哈特（Richard A. Gephardt，民主黨、密蘇里州）兩眾議員的助理們在哈佛大學舉行會議，討論中國大陸人權問題及白露兮法案，議員助理莫不同情學生，參議員阿姆斯壯（William Armstrong，共和黨，科羅拉多州）說：「如果我們在參院共和黨議員助理間投票，我們〔贊成白露兮法案的人〕早就贏了。」^⑤

個別拜訪議員及其助理，亦為學生們有計畫遊說方式，據參議員艾克森（James J. Exon，民主黨，內布拉斯加州）向參議院稱：「主席，昨天有一年輕中國大陸學生到我辦公室說他的兄弟被中共監禁，他的兄弟支持國會給予中國大陸學生合法留在美國。」^⑥這只是例證之一，戴瑪托及甘迺迪等參議員的辦公室均有學生前往拜訪。

正式信件在美國為公文之一種，利用信件、電報遊說，對英語不太流利的學生可能較為方便，以賽蒙參議員（Paul Simon，民主黨，伊利諾州）為例，他先後收到四十四個中國大陸學生會組織發給他的電報，請他支持白露兮法案。^⑦懷俄明州參議員辛浦森（Alan K. Simpson，共和黨）描述中國大陸學生說：「他們不是睜大眼睛對民主感到新奇，他們是

註② 三份證詞係作者在美國國會聽證會上當時所取得之 Publication，這些證詞可能在 *Congressional Record* 裏查得到。

註③ 世界周刊（紐約），Feb. 4, 1990。

註④ *Congressional Record*, Vol. 136, No. 3 (Jan. 25, 1990), p. S374.

註⑤ 這四十四個中國學生會是以美國各大學及學院為單位組織的，詳細名單可見 *Ibid.*, p. S353.

真正行動的人，他們有傳真機，他們利用各主要大學的電腦系統，我收到一千張〔中國學生寄來的〕聖誕卡，那比我在懷俄明收到的還多，他們做得很好，而且他們知道他們在做什麼。」^{④⑤}

英語能力好的學生便可利用電話直接撥到議員辦公室，例如奧勒崗州的兩位參議員便收到了不少電話，請求支持白露兮法案。^{④⑥}

在國會開會討論白露兮法案及投票時，留美中國大陸學生在各大城市遊行，在國會山莊掛起大幅布條、靜坐、散發傳單，希望能影響國會議員使白露兮法案成為法律。

(4) 中共參加遊戲

中共自始即極力反對白露兮法案，且將反對此案作為對美交涉的重點工作，所以在去年（一九八九）底，中共逐漸表示北平的秩序已恢復正常，天安門事件中受害者並非學生而係維持秩序的軍人，其後並允許「美國之音」派遣新的記者長駐北平，以取代原先被驅逐的記者，同時也讓和平工作團（Peace Corps）恢復前往大陸工作，其目的均在爭取世界、尤其是美國輿論的好感。

自美國朝野不滿布希總統否決白露兮法案後，中共見該案很可能被國會再度通過成為法律，乃製造假象，今年一月十日中共宣佈北平解嚴，但西方國家均指出實際戒嚴的情形依然存在，只不過是軍隊撤離而已。一月十八日中共又宣佈釋放五百七十三位被捕之民運人士，而真正有多少民運人士被捕或有多少仍在獄中，中共從未公佈，中共選擇在國會復會前幾天作此宣佈，其欲緩和國會的情緒，至為顯然。

另一方面，中共駐美大使館及各領事館一再騷擾恐嚇中國大陸學生不得示威遊行，不得從事對中共不利之言行，甘迺迪參議員說：「在本國的中國〔大陸〕學生繼續為自由而發表言論者，均受到中共大使館職員的恐嚇，他們在中國大陸的家屬也遭到騷擾及審問。自從總統否決〔白露兮法案〕後，此種騷擾已經昇高，中國（共）政府顯然因此項否決而更大膽地進行迫害，對國際之呼籲很少關心。」^{④⑦}

美國社會對政府干涉個人自由，極為痛恨，尤其中共使領館職員在美國國土內違反美國法律，更不容許，司法部曾照會

註④ Ibid., p. S337.

註⑤ 同註④。

註⑥ Congressional Record, Vol. 136, No. 3 (Jan. 25, 1990), p. S338.

中共駐美大使館抗議，無可否認中共的騷擾非但未能阻止學生的活動，反使美國社會各階層人士產生極大反感。

(5) 國會的情緒與眾議院的復決

「六四」事件後，布希政府對中共的政策處處顯示軟弱妥協，例如協助中共改善戰鬪機上的電子儀器從未中斷，世界銀行對中共的貸款因美國的暗示同意而漸放鬆，協助中共發射人造衛星等等，十二月間又密派副國務卿伊戈伯格及國家安全顧問史考克羅訪問北平，尤其是伊氏一行與中共高階層領導人碰杯的祝詞激起國會的憤怒，史氏稱：「在我們雙方的社會裏，有一種要改變或挫折我們合作的聲音，我們必須採取措施以克服這種反對的力量。」^④參議院多數黨領袖米契爾（George Mitchell，緬因州，民主黨）譴責布希政府的舉動是「難為情地向年邁的中國共產黨頭子磕頭。」^⑤甘迺迪參議員則說：「白宮秘密遣使中國（共），是國會對政府的中國（共）政策信心的一大打擊，也是對中國大陸學生信心的一大打擊。」^⑥眾議員索拉茲（Stephen J. Solarz，紐約州，民主黨）說：「如果總統派遣高級外交官員赴北平，而同時又告訴美國人說他已經停止高階層接觸，那麼對未來執行其行政命令、保護留學生，他已簡直不可信賴。」^⑦

國會對白宮保護中國大陸學生的行政命令失去信心，行政命令可以隨時撤銷，因之決意立法，確保學生們人身安全，雖然布希親自遊說國會議員支持他的政策，即使在眾議院投票復決的當天早晨，布希仍與一些共和黨議員共進早餐，企圖挽回瀕於既倒，但為時已晚，二十四日眾議院以三九〇票對二十五票推翻布希的否決，這三九〇票中共和黨員佔一百四十五票；民主黨二百四十五票。

眾院以壓倒性多數推翻布希的否決，對布希是一大打擊，如果布希不能在參院獲勝，則國會在這會會議期間，布希與國會的相處，將很艱苦，而白宮的中共政策今後將會遭遇到更多的阻碍，因之布希不得不盡全力以爭取參議院的支持。

五 白宮的鏖戰

眾議院以壓倒性多數推翻布希總統的否決，立即引起中共嚴重的關切，態度強硬，中共外交部發言人說：「我們表示極

註④ 這段文字很多傳播媒體引用，本文引自 Elaine Sciolino, "Bush's Close Call On China, Congress Is Almost Assertive," *The New York Times*, Jan. 1, 1990, p. E3.

註⑤ *The New York Times*, Jan. 24, 1990, p. 8.

註⑥ *Ibid.*

註⑦ *Ibid.*, Jan. 25, 1990, p. A6.

度憤慨與強力譴責美國眾議員們的霸道行為，如果參議院也採納此法案，那將嚴重損害中（共）美關係、進一步破壞兩國間文化與教育交流。」^{⑤③}中共敦促美政府採取「立即而有效的措施以阻止情況的惡化。」否則美國將要負最嚴重的後果。^{⑤④}

中共駐美大使館知道事態嚴重，發動親中共的前總統尼克森及前國務卿季辛吉等人遊說參議院議員，為維持布希的否決，作最後的努力。^{⑤⑤}

布希認為眾院推翻他的否決，對他的聲望是一大打擊，為了做為一個強勢總統，布希必須阻止參院推翻他的否決。布希欲在參議院取得勝利，他必須獲得參院最少三分之一（即三十四票）票數的支持。

一月十七日參議院共和黨一領袖估計，只有十一張可靠票支持布希。^{⑤⑥}經過幾天的爭取，十八日白宮計算有十九張支持票。^{⑤⑦}到了一月二十三日，白宮發覺無法獲得三十四票時，遊說活動突趨緊張。就在二十三及二十四這兩天，布希幾乎會見了所有應該再度請求支持的參議員，親自爭取支持，不僅政府高級官員，甚至遊說團體亦均被動員，參與遊說工作。

佛州新進共和黨參議員麥克（Connie Mack）兩年前競選時的政見是「更多的自由」，布希親自打電話給他，請他支持，並親筆寫信給他，把「更多的自由」小心翼翼地在信上提了五次，同時又請共和黨競選籌款員、密西西比州財閥柯特吏斯（Alec Courtelis）幫助遊說麥克參議員，暗示麥克如欲競選連任，黨可給予金錢支持。^{⑤⑧}

肯塔基州參議員麥克康尼爾（Mitch McConnell）和亞利桑那州參議員麥克肯因（John McCain）因任期已到，今年面臨競選連任，需要黨的支持，布希令共和黨全國委員會主席（GOP National Chairman）艾華特（Lee Atwater）向他們施加「忠黨」的壓力。^{⑤⑨}同時尼克森也遊說麥克肯因，因之麥克肯因說他從未見過如此密集的遊說，他說：「這變成的是否信任布希的問題了。」所以他願支持布希，他表示：「坦白地說，我認為一個非常強勢的總統，當他全力以赴時，不管是在中國或阿富汗或柬埔寨的問題上，應可贏得支持他的否決。」^{⑥①}

註⑤③ *Washington Post*, Jan. 26, 1990, p. A14.

註⑤④ *Ibid.*

註⑤⑤ 同註⑤③。

註⑤⑥ 同註⑤③。

註⑤⑦ 同註⑤③。

註⑤⑧ *The Wall Street Journal*, Jan. 26, 1990, p. A5.

註⑤⑨ *Ibid.*

註⑥① *The New York Times*, Jan. 26, 1990, p. A14.

交通部長史金勒 (Samuel K. Skinner) 也打電話給西部兩位參議員，勸他們支持總統，史金勒的發言人普羅斯白瑞 (David Proseri) 說：「我向你們保證，他們沒有討論〔建築〕新的橋樑和道路。」^⑥參議院投票後，布希在記者會上被問及交通部與西部兩議員的接觸，有沒有肉桶分肥 (Pork Barrel) 的暗盤交易，布希裝做不知情地說：「在中國〔大陸〕建築高速公路？我不知你在說什麼？」^⑦語氣中充分流露出此地無銀三百兩的意味。

一些原先支持白露兮法案的議員，因布希的遊說，投票前夕突然改變立場，戴瑪托參議員便是其中之一，他說：「幾天前，我在羅徹斯特市告訴中國大陸學生我的意向是推翻否決，但是總統打電話來說：『阿方仔 (Alfonse)，我向你保證中國大陸學生不會違反他（她）們的意願被迫返國的，我需要你的支持，這是私人交情，人們在說我不注意人權，那簡直是不確切的。』」^⑧戴瑪托今年也要競選連任，又因涉嫌捲入醜聞，他需要總統支持及共和黨全國委員會籌款協助，因之他改變立場，在投票前一小時，中國大陸學生再度造訪，希望能獲得支持，但他們一行跨進戴氏辦公室時，共和黨全國委員會主席艾華特正要離去，他們聽到艾華特的一位助理說：「對，我們得到了〔他的一票〕。」^⑨

爲了爭取票源，布希政府不得不向議員們的要挾屈服，最使人詬病的是賓州共和黨參議員漢斯 (John Heinz) 的一票。原來在一九八一年時，衛生人力服務部長薛威科 (Richard Schweiker) 任命前聯邦檢察官及費城市長候選人馬爾斯頓 (David Marston) 的妻子琳達 (Linda Marston) 爲費城區主管時，即觸怒了漢斯，因爲漢斯當時推薦他結婚時的伴郎拜爾斯 (Russell Byers) 爲主管未被採納。事有湊巧，去年十一月十三日樓宇城市發展部長康普 (Jack Kemp) 在漢斯反對之下，又任命琳達爲賓州地區主管，漢斯極爲不悅，他抓住此一機會與白宮交換條件，只要琳達的職務被免除，他便投票支持布希。參院投票前四十八小時，布希仍無足夠票源，白宮於是利用管道使樓宇城市發展部免除到職不滿三個月琳達的職務，而漢斯也兌現了他的諾言。^⑩

總之，布希對參院的戰略是訴諸個人關係及「忠黨」的壓力爲綱，以共和黨捐款者及競選基金籌募者之遊說爲領，加以肉桶分肥的誘惑，以爭取票源，即以共和黨全國委員會主席艾華特而言，他至少曾與十三位共和黨議員接觸，爭取支持。但有些票源無法動用時，白宮爲保持其他政治地盤，只好犧牲這一票。例如白宮從未要求加州參議員威爾森 (Pete

註⑥ *Washington Post*, Jan. 26, 1990, p. A14.

註⑦ *The New York Times*, Jan. 26, 1990, p. 8.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ 同註⑧。

註⑩ Rowland Evans and Robert Novak, "China Vote: Politics Over Principle," *Washington Post*, Jan. 29, 1990, p. A13.

Wilson)的支持，因為「他在競選加州州長，此事極關緊要，我們〔白宮〕要他的一票，但更要加州州長的席位。」^⑤因加州亞太裔選民很多，共和黨不得不討好他們，白宮示意威爾遜可從聖地亞哥來華府投推翻布希否決的票。

六 參議院的復決及其影響

經過幾天的激烈較勁，參院於一月廿五日點名表決，布希獲得三十七票支持，比法定應得票數只多三票而已，六十二票贊成推翻布希總統的否決，因為贊成推翻否決的票數未超過參院人數的三分之二，故依憲法規定白露兮法案不能成為聯邦法律。一票棄權，因路易士安那州民主黨參議員布羅克斯(John Breaux)家有喪事，未出席投票。全部民主黨五十四位參議員加上八位共和黨議員贊成推翻布希總統的否決，支持布希否決的卅七人全為共和黨黨員。

從整體票數來分析，布希並未贏得國會支持，他只不過是逃避了一次失敗而已，國會參眾兩院共五百三十五票，只有六十二票——不到百分之十二——支持布希總統，華盛頓州反對布希否決的共和黨參議員果頓(Gade Gorton)說：「毫無疑問，很少人熱心支持總統的政策，我知道沒有人對布希的否決白露兮法案感到愉快，沒有任何一個人這麼說，無論是在公開或私人場合。」^⑥但是布希本人卻如釋重負，開票當天晚上邀宴支持他的卅七位參議員，以香檳致謝。

對中共而言，他們不必因參院通過白露兮法案而帶來外交摩擦，使已陷於低潮的雙方關係更形惡化，中共固然因白露兮法案被否決而保留了面子，但並不因此便可控制留美的四萬名學生及學人，因之中共只好改變留學政策，控制他們出國。在參院投票前，一月二十日中共宣稱他們的留學政策不變，且改進其公費留學政策以及繼續支持自費留學，^⑦但二月六日政策便改變了，規定凡大學畢業生須先工作五年方可出國，且必須由工作單位證明其政治可靠性；凡參加托福考試者，亦須經工作單位批准。^⑧

就中國大陸留美學生而言，他們已盡最大的努力，然而一個關係人權的法案卻犧牲在政治因素裏。學生們只憑藉一股衝勁及對民主自由的信念，但卻缺乏對民主政治實際運作的經驗，缺乏選票及捐款作後盾，更沒有主流團體、有影響力的遊說機構協助，因之他們的影響力不能發揮。

註⑤ *Washington Post*, Jan. 26, 1990, p. A14.

註⑥ *The New York Times*, Jan. 28, 1990, p. E3.

註⑦ *China Daily* (北京中國日報北美版), Jan. 22, 1990, p. 1.

註⑧ *Washington Post*, Feb. 7, 1990, p. A1.

但學生也得到了布希總統的承諾，白露兮議員告訴中國大陸學生代表說，如果沒有第一次的遊說，他們不會得到總統的特別行政命令，沒有第二次的遊說，他們不會得到總統承諾作更進一步的保護。^①原先布希總統保證中國大陸學生不會被迫遣返，但在參院表決後的一項記者會上，布希強調美國不會違背學生們的意願 (against his or her will) 而遣送他們返國，他說「不違背他(她)們的意願」一詞是一個關鍵性的說明 (a control statement)，意義非常重要。^②

七 結 論

本文提供下列數點觀察：

(一) 白露兮法案之提出，最主要之目的是保護中國大陸留美學生，以免他們在簽證到期後返回大陸受到迫害，但自布希總統否決並退還國會復議後，卻演變成了兩黨政治爭奪的目標，人道主義的精神完全消失。

(二) 白露兮法案牽連美國對外關係，其釐訂與否決是總統的意志、國會的情緒與議員自身的利益、中國大陸留美學生的遊說、輿論的呼籲、中共參與遊戲、以及肉桶分肥等因素，交互作用的過程。

(三) 相對而言，一個強勢總統常不被輿論領導，他常能在劣勢的環境中轉敗為勝。這也可顯現總統本身的一分耕耘、一分收穫。

(四) 因之，一個法案之是否能通過，不應由最初的表面大環境與氣氛來評估，有時必須等到最後的票決，才能得到結論。

(五) 民主政治的票源與競選捐款常凌駕人權等崇高的情懷與抽象理論之上。

(六) 政策釐訂作業程序透明化本身即是一種政策。雖然白露兮法案未能成為法律，但輿論與國會及中國大陸留美學生的情緒與憤怒、都給了「北平那些屠夫一個信息」。^③告訴他們，愛好自由、民主與尊重人權的人們是如何憎恨他們在天安門廣場的屠殺行為，這種聲音由國會的聽證、票決、總統行政命令的保護以及學生的遊行等方式傳遞，中共不能說沒有聽到。

註① 同註③。

註② The New York Times, Jan. 26, 1990, p. 8.

註③ 許多議員都用「屠夫」一詞形容中共領導階層，白露兮即為其中之一，例見 Washington Post, Jan. 25, 1990, p. A19.