

雷根政府外交決策與國會制衡

——一九八五年案例研究

彭慧鸞

一九八四年十一月，美國總統大選的結果，雷根以壓倒性的多數，囊括了四十九州，當選連任，成為美國第五十任總統。然而，身為「跛鴨」(Jame duck)總統的雷根，却一則以喜，一則以憂。喜的是美國人民對他首任四年來政績的肯定；憂的是，歷史的經驗證明，連任總統在其第二任期內往往會因為國會不再支持，政策難以推行，而導致眾望 (popularity) 下跌。正如史蒂芬·赫斯 (Steven Hess) 所說的，為了避免重蹈覆轍，總統通常不輕易嘗試新的政策，否則會因為阻礙重重，反而落個前功盡棄^①。因此，為了在美國歷史上揚名立萬，雷根將如何去面對這個挑戰？是他在一九八五年所面臨的難題。

第九十九屆國會的誕生，多少也為雷根帶來些許的隱憂。雖然在八四年大選中，共和黨在眾議院方面扳回了十五席，但在參議院方面却喪失了兩席。結果，共和黨在參議院中只維持了些微的多數 (五三對四七)，而在眾議院中仍然屈居於少數地位。從國會兩院中，民主共和兩黨的席位分配來看，雷根在外交政策的推行上，較之在前一任期內，似乎將遭遇更多的阻難。

回顧一九八五年雷根政府的外交決策，不難發現九十九屆國會是扮演了相當積極而主動的制衡角色。從援助尼加拉瓜「反抗軍」計劃、經濟制裁南非白人政府、美中 (共) 核能合作協定之批准、到羅德 (Winston Lord) 出任美國駐北平「大使」同意案，以及已經引起亞洲國家軒然大波的紡織品及成衣之限制進口法案等，處處顯現出國會參與外交決策的強烈意願。然而，事實

顯示，國會的努力並未達到預期的效果。在外交決策方面，雷根終究是贏家，其原因何在？

本文擬從：(一)戰後美國國會外交權的消長；(二)九十九屆國會之特質；(三)一九八五年外交決策的幾個案例；(四)八六年期中選舉的壓力；(五)雷根總統個人的政治魅力等方向作進一步之分析。

壹、二次大戰以來美國國會外交權之消長

美國憲法分別賦予行政和立法部門不同的外交權，如總統有權與外國元首締約，及派駐使節，但都需獲得參議院三分之二多數同意方能生效。換言之，國會對總統負有外交監督權。此外，配合外交政策的各項授權和撥款法案，亦皆需參眾兩院分別表決通過後方能付諸實施。唯一不受國會約束的，該屬總統締結行政協定之權。此類協定可以不經參議院三分之二多數通過，而與條約具有同等效力，也等於是美國的最高法律。但行政協定之需要撥款以履行義務者，仍須兩院多數通過^②。因此，憲法條款所賦予國會之外交權，較之賦予總統者有過之而無不及。但是，單就美國二次大戰後的歷史之發展而言，外交大權掌握在國會手中的現象並不多見，倒是國會在外交決策中參與意見的情況有逐漸普遍之趨勢。

二次大戰以後，美國國會外交權的消長，通常是以越戰後期為分界點。在此之前，國會對總統的外交政策多半予以相當之支持。因此，兩黨一致 (bipartisanship) 與行政部門配合，是很普遍的現象。直到越戰末期，種種因素促使國會一反過去對行政部門的默從 (acquiescence) 態度，而開始有所主張 (assertiveness)^③。

戰後首開風氣之先，提昇美國總統外交權的應推杜魯門總統。從一九四七到一九四九年之間，他所提出的杜魯門主義、馬歇爾計劃、北大西洋公約組織以及圍堵蘇聯等的戰後美國基本外交政策，普遍獲得了國會的支持；此外，杜魯門也堅決主張總統享有最高用兵權^④。因此，從杜魯門政府時代開始，美國的海外防衛承諾與軍力的使用，與其外交政策有了更密切之關連性。而軍事與外交的結合，正是所謂的「國家安全」政策。當時一般的觀念中，國家安全是政策首要目標。因此，軍事與外交決策就顯得格外重要，而將之交付一個行政首長肩負專責，實有其必要。從此，國會對杜魯門總統外交政策之制定與執行，概不過問。此種

註② 鄭文海著，《各國政府及政治》，(臺北，國立編譯館，民國五十九年，五版)，頁三四二。

註③ Charles W. Kegley, Jr. & Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 2nd ed. (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 389.

註④ Dean Acheson, *President at the Creation: My Years at the State Department* (New York: Norton, 1969), p. 415.

情況，一直延續至後幾任總統，結果釀成總統權力的過度膨脹，而國會的外交權則相對地逐漸縮小。

當然，總統外交權的膨脹自有民意為其後盾。自東西方冷戰開始以來，美國人民深感安全受到了威脅，並認為國際間發生了任何緊急事件，都必須仰賴一個具有應變能力的堅強政府，作立即有效的反應，而不是靠國會內部的不同意見彼此辯論（partisan debate）所能應付得了的。基於現實的考慮，國會亦樂見由行政部門負此重責大任，而免為政策的成敗背負責任^⑥。

一九五一到五五年期間，美國朝野開始追究「失去中國」的責任；朝鮮半島上「有限戰爭」之可行性；麥克阿瑟將軍的解職，以及杜魯門在歐洲的援助與駐軍等問題，使得參議院一度試圖促使國會立法，約束總統的特權，但因未成氣候而作罷。大致從一九五五到一九六五年之間，國會在政府的外交決策過程中，皆秉持默從的態度。其間，美國總統在中東、柏林、古巴、臺灣海峽的軍事外交行動，都有國會所通過的「地區決議案」（area resolution）特別授權，為行動合法化之依據。換言之，從杜魯門、艾森豪到甘迺迪總統的絕大多數外交政策，都未遭遇到國會的阻難。

然而，隨著一九六五年美國大規模的介入越戰，國會的忍耐也已達到了極限。為此，當時參議院外交委員會主席傅爾布萊特（J. William Fulbright）特別召開了一次聽證會，討論當時的美國越南政策，以表示國會的關切態度，但仍未對行政部門採取約束行動。直到一九六〇年代末期、七〇年代之初，越戰為美國社會大眾所帶來的沉重負擔，促使美國人對於過度膨脹的總統外交權，重新予以評估；同時，過去國會在外交決策中所表現的一致性意見（policy consensus）正逐漸消逝；而總統在行政立法關係中的支配能力亦日趨減弱。

一九七〇年春天，美國派兵入侵高棉事件，是導致國會態度呈現一八〇度轉變的主要因素。三年之中，參議院陸續通過了各項議案，企圖削減總統在中南半島派駐軍隊的權力，惟因未獲眾議院的響應而作罷。其中唯一獲得兩院通過的是一九七一年的「特別對外援助法案」，其中對於美國提供派赴高棉戰場各部隊的經費，曾作一些限制性的規定。雖然法案的通過是在七〇年「春季攻勢」（spring offense）結束之後；但是，國會此舉，顯然有意促使美國早日脫離這場悲劇性的衝突。

然而，國會真正表現在外交決策參與的積極主動性，應始於一九七三年。當時，國會推翻了尼克森的否決，正式通過「戰爭法案」，其中規定總統必須在敵對行為開始後的四十八小時內，向國會提出報告，並在未經國會授權之前，總統得有六十日之寬限期，持續該敵對行為^⑦；有關部隊派遣國外之事，總統應與國會相互諮商。然而，最重要的一點，就是在法案規定事項內，國

註⑥ Frans R. Bax, "The Legislative-Executive Relationship in Foreign Policy: New Partnership or New Competition?" *Orbis* 20, Winter 1977, pp. 881-904.

註⑦ 若國會決定不對總統授權，則可將時限延長卅日，作為其撤軍之用。

會兩院可以二分之一以上多數推翻總統的否決，又稱立法否決 (Legislative veto) ②。

一九七四年七月，土耳其揮兵進入塞浦路斯，意圖保護當地少數土裔塞人免受多數希臘裔塞人之欺壓。國會在希臘遊說團體的壓力之下，成功地迫使福特政府對土耳其武器禁運。同年國會藉口蘇聯限制猶太人出境，而拒絕給予蘇聯貿易「最惠國」待遇。

一九七三至一九七九之間，美國越南政策的失敗和尼克森水門事件的發生，引起了國會對總統濫權的強烈指責。但是，由於美國所支持的龍諾政權，却遭赤柬（棉共）份子的騷擾，因此，尼克森派軍大舉轟炸柬埔寨，此舉立即在國會引起軒然大波，而從六〇年便開始醞釀起的反戰風潮，此時更達到了巔峯狀態。於是，國會便利用此一時機，正式開始向尼克森總統的政策與權力進行挑戰。首先，參眾兩院以修正案附加於國防部撥款法案中，限制所撥經費不得以間接或直接方式，作為支付美軍在柬埔寨或寮國境內及附近海域軍事活動之用途③。但遭尼克森之否決，而國會欲推翻否決之嚐試亦失敗。只好另外附加於對國務院的撥款及提高負債上限的法案中，由於該法案關係著政府的運作，尼克森無法予以否決，終於同意停止對柬埔寨之轟炸。國會除了刪減尼克森及福特政府時代對越南及高棉之軍經援助外又在西貢淪陷之後，拒絕提供難民緊急援助經費。

在卡特政府時代，國會亦曾對美國自南韓撤軍一案表示反對；並在卡特簽訂的巴拿馬運河條約中附加保留條款；此外，一九七九年美國與中共建交之後，卡特片面廢止中美共同防禦條約一事，亦曾引起參議院多數議員之不滿，紛紛指責行政部門未經國會同意便擅自毀約。

除此之外，由於美國對外軍售的快速增加，國會開始擔憂精密科技外流問題。因此，於一九七五年通過立法，規定任何價值超過二、五〇〇萬美元的軍售都必須通知國會，而國會在廿日之期限內有權否決該項軍售；隨後，在一九七六年又通過了主要國防設備出口的限制，內容大致如前案，唯總價改為七〇〇萬美元，期限則增加為卅日。重要的是，兩院得以共同決議案 (Concurrent resolution) 予以否決，此即所謂的立法否決，其所以能在此適用，與一向親以色列的國會擬藉此防範美國政府對阿拉伯國家軍售以及抑制全球武器交易之氾濫，具有密切之關係④。儘管如此，卡特在一九七八年一項對以色列、埃及和沙烏地阿拉伯的軍售提案，却在國會順利獲得通過。

註①

按立法否決源自一九三〇年的羅斯福總統時代。當時的立法否決權多半適用於國內政策。請參見 Congressional Research Service, (1980) *Studies on the Legislative veto*, Prepared for the subcommittee on Rules of the House Committee on Rules, U. S. House of Representatives, 96th Congress, 2nd session, Washington D. C.: Government Printing Office.

註②

U. S. Senate, Committee on Appropriations, *Report, Second Supplemental Appropriations Bill, 1973*, H. R. 7447, and Additional Views, No. 93-160, May 18, 1973.

註③

Kegley & Witkopf, p. 399.

一九七八年，美國國會爲了在全球各地加強對核子設施的監督，通過了「禁止核子擴散法案」，禁止對一些不願接受核子防護措施的國家出售核子物料，除非情況有所改進，總統不得對其解禁，但國會仍保有最後的立法否決權。然而在一九八〇年，該法案首次面臨考驗。卡特政府宣佈將出售濃縮鈾料（enriched uranium fuel）簽約國，又不願受制於美國的核子防護措施；同時其本身也有過利用加拿大所提供、作爲民用的核子材料自製核彈，而於一九七四年試爆的紀錄。鑒於這些事實，卡特政府只得以前進兩國關係，並影響印度的核子發展爲理由，而使國會勉爲其難地支持其決策。

至於卡特的人權外交，原本頗受國會人士的激賞，堆在執行上未能貫徹，甚至出現「雙重標準」，引起國會之不滿，因而對其外交政策有所干涉。但是，一般而言，卡特外交政策之推展尚稱順利，只不過在這場行政與立法部門外交權之爭中，卡特也只稱得上是小勝，而且贏得頗爲吃力。當然，雙方也有合作的時候，如對蘇聯的穀物禁運、杯葛蘇聯奧運，以及將波斯灣劃入美國重要利益地區。

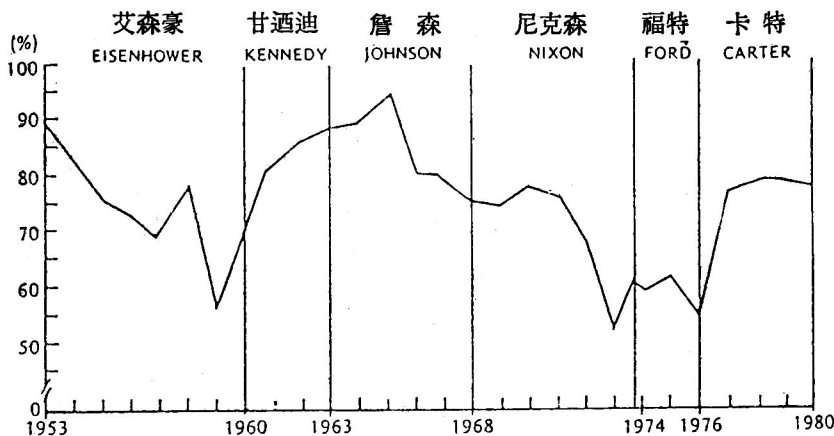
上迎有關二次大戰以來國會外交權消長之描述，亦即歷任總統得到國會的支持程度，倘以百分比將其繪成曲線表如下圖，或可呈現出更爲清楚之概念。

貳、九十九屆國會的特質

正如前言中所述，一九八四年底所選出的九十九屆國會，在民主與共和兩黨的席位分配上對共和黨較爲不利^①。此種現象固然是形成白宮與國會山莊對立的原因，然而，九十九屆國會本身所具有的許多特質，也是造成前述局面的重要因素。

(一) 議員的政治態度

首先，就政治態度而言，兩黨的保守派人士，紛紛在此次大選中落敗。例如共



資料來源：Congressional Quarterly Weekly Report, January 3, 1981, p. 38.

和黨兩名大將——伊利諾州參議員裴西 (Charles Percy) 和愛荷華州參議員傑普森 (Roger Jepsen)，分別被自由派民主黨參議員西蒙 (Paul Simon) 和哈金 (Tom Harkin) 所擊敗；在民主黨方面，前麻州副州長、自由派民主黨員凱利 (John Kerry) 取代了退休的參議員榮格士 (Paul Tsongas)；田納西州溫和派民主黨員高爾二世 (Albert Gorge, Jr.) 接替了退休參議員貝克二世 (Howard H. Baker, Jr.)。另外，在參議員當中還有十名屬於溫和派共和黨員，多少將影響到參議院內兩黨的權力平衡^⑩。換言之，參議院中的保守勢力，已經因為自由派與溫和派人士的崛起而有所動搖。

此外，參議院共和黨議員本身亦分為三派。以支持雷根政策聞名並以內華達州參議員賴索特 (Paul Laxalt)、印地安那州的魯嘉 (Richard Lugar)、及懷俄明州的辛普森 (Alan Simpson) 等為首的雷根派；以北卡羅萊納州的赫姆斯 (Jesse Helms)、科羅拉多州的阿姆斯壯 (William Armstrong) 以及猶他州的賈恩 (Jake Garn) 等為首的死硬保守派；還有，以馬里蘭州的馬西雅斯 (Charles Mathias)、奧瑞岡州的派克伍德 (Bob Packwood)、以及羅德島州的加菲 (John Chafee) 等為首的溫和派。因此在意見分歧時，溫和派往往居中扮演平衡者的角色^⑪。

在眾議院方面，民主黨以七十一席之明顯差距，遙遙領先共和黨，似乎註定了共和黨在九十九屆國會眾議院內「落水狗」(underdog) 的命運；但在事實上，亦未必盡然。在眾議院的民主黨議員之間也有分裂現象，而且情況較過去更為嚴重。以德州眾議員史丹荷姆 (Charles Stenholm) 為首的南方保守民主黨議員，約有卅名左右，基本上相當支持雷根總統的政策，而與民主黨領袖發生爭執^⑫。另外也有一批民主黨眾議員，目睹雷根在八四年大選中的壓倒性勝利，深知其在選民心目中之地位，而不願公然與雷根對抗。這些人無形中也在眾議院中扮演著平衡者的角色。因此，綜觀參眾兩院議員，其政治立場與態度的錯綜複雜，必然導致國會對政策問題的爭辯，而其辯論之取向似乎與黨派之關連較小，而受個別立場或政治態度之影響較大。

(二) 國會領袖之影響力

在美國國會中，國會領袖人物包括兩院多數及少數黨領袖、各委員會主席和資深議員，可說都是國會的意見領袖。任何法案若有國會領袖之大力支持，其通過之可能性較大，否則，必困難重重。

九十九屆國會當中，就有幾位比較突出的國會領袖，他們不論是在個人聲望，或是未來政壇發展潛力上，都是促使國會積極

註^⑩ *Ibid.*

註^⑪ *Ibid.*, Jan. 14, 1985, p. 38.

註^⑫ *Ibid.*

主動參與政府決策的潛在因素。他們分別是麻州資深民主黨參議員兼眾議院議長歐尼爾 (Tip O'Neil)、堪薩斯州共和黨議員兼參議院多數黨領袖杜爾 (Robert Dole)，以及印地安那州共和黨議員兼參議院外交委員會主席魯嘉。對歐尼爾而言，九十九屆國會是他議壇生涯的最後一任，一九八六年底，他將以七十四高齡退休。論資歷或年齡，他已經是元老級的議員，在議會中與雷根唱反調，是他一貫作風，如今即將功成身退，他甚至決定在每一項政策上，與雷根總統週旋到底。無疑地，這將對雷根形成相當大的壓力。

杜爾接掌參議院多數黨領袖之後，與前任的貝克二世 (Howard H. Baker, Jr.) 作風不同，後者與白宮幕僚之關係和協，充分發揮其府會溝通的橋樑功能。而杜爾所具備的特殊個人條件，使他無法像貝克一樣扮演協調府會關係的角色。因為，杜爾目前是公認在共和黨員中，角逐一九八八年總統候選人提名呼聲最高的一位，對於各項政策，自有一套主張和看法，有時不惜批評雷根的政策，以樹立本身的形象。因此在他領導之下的參議院，對雷根政策的支持，必然會受影響。

魯嘉自接任參議院外交委員會主席以來，就有志於重整該會，希望恢復到傅爾布萊特擔任主席時代的地位和影響力。當然此事除了魯嘉的主觀意願外，尚需客觀條件的配合。自從黎根 (Donald Regan) 接掌白宮幕僚長之後，他的企業管理方式在白宮早已引起衆怒，尤其是國家安全顧問麥法蘭 (Robert C. Macfarland) 對其「跋扈」作風甚為不滿。黎根本身欠缺外交事務的歷練，而又事必躬親，雙方經常發生爭執。因此，國會自然易於對行政部門外交決策幕僚的素質和政策品質產生懷疑。在這種情況之下，魯嘉所領導的參議院外交委員會對外交決策的積極參與，適可補行政部門之不足。

(三) 國會的年輕化與專業化

近年來，國會年輕化已經是一種趨勢，新人輩出的結果，也影響到國會對政策的立場。以一九八一年為例，有半數參議員是新人，而一九八四年的大選又為參議院增添了七張新面孔，初次當選的衆議員，亦有四十三名之多^④。雖然他們未必都很年輕^⑤，但是就資歷而言，他們都是新人。這些新進議員欠缺在五〇及六〇年代與行政部門合作的經驗，多數表現出不滿現狀的心態；通常黨性較弱，對總統或國會領袖的支持程度亦相當低，而且傾向於獨立自主的作風。他們對越戰期間國會過度縱容行政部門之作風，頗不以為然，因此希望能爭取更多參與外交決策的機會。由於國會議員資歷的變遷，更加重了行政部門在外交決策上所感

註④ *Ibid.*, Feb. 4, 1985, p. 24.

註⑤ 九十九屆國會參議院平均年齡為五四·二歲，衆議院為四九·四歲。平均都比上一屆年齡稍長。請參見 *U. S. News & World Report*, Jan. 14, 1985, p. 38.

受到的壓力。

隨著國際情勢的變遷，國際事務亦日趨複雜，爲了應付日益煩雜的業務，國會除了增設一些業務輔助機構，如國會研究處（Congressional Research Office）、總會計處（General Accounting Office）、國會預算處（Congressional Budget Office）及技術評估處（Office of Technology Assessment）外，並聘請專業人員負責收集資料，分析研究，撰寫報告，以供議員參考。此外，各委員會也有專屬職員，而議員本人則有立法助理，協助議員撰寫提案、講稿和修正案等。由於立法工作的日益繁重，議員對助理的倚賴亦日深，依此發展下去，美國民衆將發現，政府的決策實際操之在政府的第四部門（即除了行政、立法、司法三部門之外），一旦利益受損，連判衡之道皆無所循^⑩。由此可見立法助理之影響力亦不可忽視。

尤其是對於像援助尼加拉瓜「反抗軍」、經濟制裁南非、批准美國和中共之核能合作協定、紡織品成衣貿易設限法案等一連串外交問題，豈是地方利益取向（parochial）的議員們，單獨所能應付得了的，只有仰賴各領域內學有專精的立法助理，提供背景知識，甚至基本立場，使他們能在外交問題上參與意見，發揮影響力。

總而言之，九十九屆國會基本上具有相當的獨立自主能力。民主與共和兩黨在參衆兩院席位的比數，似乎並不直接影響到白宮與國會山莊之關係。倒是從議員的政治態度、國會領袖之影響力，以及國會年輕化與專業化等特質，來分析九十九屆國會，可以進一步了解國會在 一九八五年美國外交決策所扮演的角色。

叁、一九八五年雷根政府外交決策的幾個案例

一九八五年雷根的內政或外交問題，可以說是行政與立法部門的吵鬧聲中收場。在外交方面，從援助尼加拉瓜「反抗軍」、對南非經濟制裁、紡織品成衣限制進口、美國和中共「核能合作協定」附加限制條款，美國駐北平「大使」羅德之任命等問題，都涉及國會的授權、撥款、批准條約及使節任命等外交權，也都曾引起府會之爭，效擬逐一加以討論。

（一）援助尼加拉瓜「反抗軍」（Contra）

尼加拉瓜自桑定當政以來，儼然已經成爲「古巴第二」，它的存在對美國而言，有如芒刺在背，絕不容坐視其壯大。美國一貫的政策就是援助該國境內的「反抗軍」，藉以干擾桑定政權，消耗其實力，使其無法向鄰近國家擴張勢力。雷根自然亦不例外

^⑩ Gerald P. Ford, *A Time to Heal*, (New York: Harper & Row: 1979) p. 252.

，在他二度入主白宮之後，隨即表明將說服國會撥款一、四〇〇萬美元，加強對「反抗軍」的軍事援助。然而，國會參眾兩院却予強烈抨擊，其反對的理由，是美國行政當局在過去幾年來，所有對「反抗軍」的援助，幾乎都是透過中央情報局的秘密管道，而支援的項目還包括軍事武器。國會對此深不以為然，並主張應透過國際紅十字會，對「反抗軍」提供人道支援（即非武器之食品、醫藥類）。

爲此，白宮與國會山莊爭辯不休，直到一九八五年三月廿七日，參議院外交委員會通過了一項決議案，限制國務院利用援外授權法案，假借援助第三國之名，進行間接支援「反抗軍」之實^⑥。這項決議案的通過，說明了國會堅持不妥協之立場。隨後，雷根於四月四日提出「和平方案」，同意國會對援助的設限項目，但是以桑定政府必須在六十日內與「反抗軍」達成協議爲交換條件，否則前項設限將自行失效^⑦。由於歐尼爾及杜爾兩位國會領袖的同聲反對，最後，國會在七月卅一日通過了「一九八五—八六援外授權法案」，其中規定對尼國「反抗軍」提供二、七〇〇萬美元的非軍事性援助；同時該項援款不得由國防部或中央情報局經手，亦不得透過第三國的管道間接進行。雖然，這些規定與雷根最初之計劃不符，雷根還是勉強同意簽署，使得拖延了五年之久的援外授權法案，終於完成立法。

(二) 對南非的經濟制裁

南非白人政府所實施的「種族隔離政策」(Apartheid)，向來爲國際輿論所詬病。一九八五年元月，麻州民主黨參議員甘迺迪，應一九八四年諾貝爾和平獎得主屠圖(Desmond Tutu)之邀，前往南非訪問一週，實地了解其「種族問題」。返國之後，他在國會報告中，強烈批評南非政府的該項措施，並呼籲雷根政府對其實施經濟制裁。從此展開了南非問題的辯論，國會曾經陸續提出制裁方案達廿種之多。而在白宮方面，雷根除了表示將否決國會所提之制裁法案外，也分別派出舒茲和國務院非洲事務助理國務卿，向美國新聞界與國會解釋疏通，但效果不彰。結果，衆議院以三八〇對四八票的壓倒性多數通過了一項相當嚴厲的經濟制裁案。雷根爲了防止該法案在參議院獲得通過，乃於九月九日緊急宣佈了有限度的貿易與金融制裁之行政命令，其內容與國會醞釀中的法案大致相同^⑧。只有國會所提南非政府若不能在一年內大幅改善現狀，則將責成總統對其加重制裁一項，未包

註⑥ *Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR)*, March 30, 1985, p. 572.

註⑦ *Facts on File*, April 12, 1985, p. 259.

註⑧ 其內容主要是：(1)限制轉移核子技術給南非；(2)不得以南非政府安全機構爲電腦銷售對象；(3)除非對所有種族有利，否則銀行貸款一律禁止；(4)在南非凡屬有廿五人以上之美國公司，皆須遵守「蘇利文原則」(公平勞動法)，否則將對其中止一切外銷援助；(5)禁止南非金幣進口。

含在該項行政命令之內^②。

該事件之發展，對雷根形成相當大之壓力，因為法案若在參院付諸表決必能通過。最後將逼使總統動用否決權；但是對於一個制裁種族歧視的法案，若由一位自由世界的領袖予以否決，豈非一大諷刺！因此，當時雖有參議院議員提議，將衆議院通過之制裁法案付諸表決，但由於外委會主席魯嘉和多數黨領袖的及時制止，才免於發生尷尬局面。事後，許多人認為雷根做了相當大的妥協，但是雷根却將之視為與南非政府的一項「建設性約定」(constructive engagement)^③。

(三) 美國與中共的「核能合作協定」

美國與中共的「核能合作協定」，從草簽到最後國會同意，前後耗費了將近廿個月的時間。其問題的癥結在於中共只在口頭上承諾遵守不擴散原則，始終拒絕將其保證見諸文字，而中共本身過去又有任意違約背信的不良紀錄，因而使得國會不願輕易批准該項協定。即使雷根本人，也因為獲悉中共提供巴基斯坦核子技術之事實，而未在一九八四年四月訪問大陸時，與中共正式簽署該約。直到一九八五年七月，確信中共已撤回對巴國的核子技術援助後，他才乘李先念訪美之便，雙方正式簽署，並提請國會批准。按規定，國會若在九十日之內，不能達成決議，提出反對意見，則協定將自動生效。

就此問題，猶他丹共和黨參議員賈恩及威斯康辛州共和黨參議員普羅克斯邁(William Proxmire)曾特別委託國會技術評估處，針對中共提供他國核子材料及科技人才，並協助其製造武器之潛力，作一評估報告。報告指出協定短期內對美國有其經濟效益，但就長期而言，兩國關係一旦惡化，中共也有可能利用所得技術，對付美國。可惜報告中規避了核子擴散問題^④。

除此之外，十月廿一日民主黨加州參議員克蘭斯登(Alan Cranston)引據國務院官員甘乃狄(Richard T. Kennedy)所透露的情報，指出中共暗中協助巴西、阿根廷、南非、伊朗及巴基斯坦進行核子計劃。對於該項引述，甘本人不予置評。而克氏對國務院隱瞞實情之作風也一併指責^⑤。最後，國會提出了許多修正案，試圖對協定附加更嚴格之條件，如緊縮協定中的規定，接受國際原子能機構的監督。此外，俄亥俄州民主黨參議員葛倫(Richard Glenn)曾提修正案，要求北平接受美方現場檢查，以確認美國所提核子技術的和平用途；甚至提議將該修正案附加於一項數十億美元的政府支出授權法案中。不過這些提議經參衆

註② *New York Times*, Sept. 12, 1985, pp. A1&A8&A35

註③ *Washington Post*, Sept. 11, 1985, p. A21

註④ *Japan Times*, Sept. 12, 1985, p. 6.

註⑤ *New York Times*, Oct. 22, 1985, p. A1.

兩院協調後均被打消，而唯一獲雷根簽署的，只是一項補充決議案，原則上限制核能合作限於和平用途。協定本身也於十二月十六日國會休會前正式生效。

（四）美國駐北平「大使」羅德之任命

依照美國憲法之規定，派駐國外大使的任命，必須獲得參議院三分之二多數同意才能生效。前美國外交關係協會（Council on Foreign Relations）主席羅德（Winston Lord），雖然是以八七對七票獲得參議院同意，出「使」北平，但是從提名到最後通過任命，其間亦遭遇到了幾番波折。其主要障礙來自參議院外交委員會亞太事務小組的共和黨籍議員赫姆斯。赫氏為參議院中有名的共和黨死硬保守派，強烈反對中共的「一胎化」人口政策，對於美國「駐中共大使提名人羅德，未能在聽證會中譴責中共的人口政策，表示不滿，因此投票反對該項提名，雖然赫姆斯是外委會中唯一的反對者，但是由於赫氏在外委會的影響力，參議院應其要求特別延後交付大會表決。為此，雷根亦曾親自出面，請求赫氏支持，經過雙方協調，赫氏才不再堅持拖延表決，而該項任命也於十一月六日正式獲得參議院三分之二以上的表決通過^②。

（五）紡織品及成衣進口設限

美國國會鑑於紡織品及成衣類的進口，已經造成對國內業者之嚴重打擊，以及工人失業問題。因此在一九八五年三月廿一日假國會山莊，召開兩院聯席記者會，宣讀了由一四〇位參眾議員簽署，針對亞洲出口地區和國家的「一九八五年紡織品成衣貿易執行法」草案，俗稱「任金斯法案」^③。從此，行政與立法部門展開了一連串有關貿易政策的論戰，到國會暑期休會之後，更進入白熱化階段。在復會之初，國會中支持該紡織品及成衣進口設限法案之人數比率直逼三分之二，顯然已經對雷根形成了相當大的壓力。雷根被迫親自走訪國會共和黨領袖，表明堅決反對貿易保護政策，但對非保護性政策將全力支持，希望彼此能達成折衷方案。

但是，八月廿六日雷根對製鞋業者救濟方案的否決^④，更助長了國會保護主義的情緒，眾議院中支持「任金斯法案」之人數已達二九二人之多，倒是參議院中的支持比例較低。因此，資深共和黨參議員塞蒙德（Storm Thurmond）提出修正案，將設

註② CQWR, Nov. 9, 1985, p. 2329.

註③ 《經濟日報》，民國七十四年三月廿一日，頁三。

註④ Hongkong Standard, Aug. 30, 1985, p. 4.

限對象分級，並增列非橡膠鞋類為設限項目。

爲了緩和國會的「保護主義」壓力，白宮方面也提出了一套新自由貿易政策，指派貿易代表負責處理不公平貿易問題；加強與仿冒國談判；保護美國智慧財產權；設立三億美元之不公平貿易基金；及授權財政部長和其他主要工業國財長，共同研商降低美元幣值的對策。行政部門的這翻努力似乎頗能奏效。當「任金斯法案」正式於十月十日提付衆議院表決時，雖曾以二六二對一五九票通過，但支持票數明顯銳減，因而喪失了三分之二多數的優勢。另外，參議院所提之塞蒙德修正案，在兩院分別表決之結果亦只以不及三分之二的多數通過。因此，對於國會兩院最後通過的「限制紡織品、鞋類及銅砂進口法案」，雷根毅然決定予以否決。由於第一會期閉會在即，國會的反擊工作只有等待來年；而一九八六年期中選舉即將來臨，屆時國會議員又將如何處理此事，自亦爲各方所關注。

肆、一九八六年國會期中選舉

依美國憲法規定，衆議員任期爲兩年，每逢雙年改選；參議員任期爲六年，每兩年改選三分之一。對九十九屆國會而言，一九八六年的期中選舉將改選衆議院的全部席位（四三五席），及參議院中的卅四席。依目前民主共和兩黨在國會的議席分配情況視之，參議院席位之角逐將是關鍵性之爭。因爲，如果共和黨無法保住參議院多數黨之地位，則一九八八年總統大選中獲勝的希望則更渺茫；反之，則共和黨控制的局面，將很可能持續到廿世紀結束^②。因此，不論是民主或共和黨面臨改選的議員，都非常重視這次期中選舉。而八六年期中選舉亦直接或間接地影響著國會、政黨與總統間的三角關係，尤以共和黨籍議員、共和黨本身與雷根間的關係爲然。

議員在考慮是否支持政府的某項政策時，除了必須斟酌該政策的可行性之外，更重要的還得兼顧其是否符合本身的政治利益或影響其政治前途等問題。一般而言，與國民生計息息相關的財經社會等問題，固然是議員們所必須慎重抉擇的問題；而八〇年代的外交與貿易問題，早已使得外交與內政之界線難以劃清，因此也逐漸成爲民衆所關心的課題。無形之中，國會議員參與外交決策的意願亦隨之升高。換言之，期中選舉對國會議員所造成的心理壓力，同樣適用於解釋國會對外交決策參與的情況。

不可諱言的，許多即將面臨八六年改選的共和黨議員，多少都擔心一般所謂選民的「六年之癢」(Six Year Itch)^③會不幸言中。根據統計，美國歷屆連任總統的政黨，在總統第二任中的期中選舉（即第六年）結果，往往是該黨落敗。而且紀錄顯示

註② U. S. News & World Report, Nov. 4, 1985, p. 65.

註③ 其意是指對某政黨連續當政六年而感厭煩。詳見 CQWR, July 29, 1985, p. 1284.

，平均將失去四個參議院席位^②，以及五十個衆議院席位^③。以目前共和黨在參議院所佔席數來看，再失四席就會成爲參議院中的少數黨。而根據美國政治分析家曼恩（Thomas E. Mann）之預估，共和黨可能再失去四至十二個參議院席位^④。果真如此，則雷根總統任期的最後兩年將出現行政與立法部門間兩黨對立的局面，嚴重妨礙雷根政府的施政，乃至於共和黨在一九八八年大選的勝算。因此，「六年之癢」是目前共和黨議員最大的隱憂。

若再進一步比較民主與共和兩黨面臨改選的參議員人數，前者爲十二席，後者爲廿二席。因此，共和黨的守成要比民主黨爭取席位困難得多。同時，共和黨廿二席當中，有十六席是一九八〇年託雷根之福，才以些微的多數當選^⑤。八六年的期中選舉，在選票上將沒有雷根爲他們助勢，是否仍能順利當選？就要各憑本事了。

因此，八六年期中選舉所帶來的心理壓力，往往促使共和黨議員，在緊要關頭，願意放棄原來立場，而儘量與雷根合作。尤其是其是在外交政策方面特別明顯。

在對南非的經濟制裁一案，經甘迺迪議員一手炒熱之後，一時之間在參衆兩院獲得相當熱烈的支持，就在衆議院以壓倒性多數通過，而參議院正醞釀付諸表決之際，參議院外委會主席魯加和多數黨領袖杜爾兩位共和黨員，即時出面制止，顯然是顧慮到雷根的形象問題，以及國內黑人及少數民族，必然會因爲雷根行否決權而對共和黨產生強烈反感，連帶會對參加一九八六年期中選舉之共和黨員不利。

同樣的，在「美國與中共核能合作協定」提請國會批准的過程當中，普羅克斯邁和賈恩兩位共和黨參議員曾極力反對，除非雷根能取得中共「核子不擴散」的具體承認。賈恩是共和黨中的死硬保守派，對雷根的各項政策，未盡贊同。他在此問題上與雷根唱反調也是預料之中的事。協定雖然幾經波折，還是獲准生效，可見平日唱反調者，未必一定投反對票，因此，口頭反對是一回事，付諸行動則是另一回事，這該是共和黨議員對雷根政府的基本態度。

至於美國駐「北平大使任命一案」之所以受挫，完全是赫姆斯個人的因素。以羅德個人的條件^⑥，本應順利獲得參議院之認可，其所以連同其他人事任命一併被赫氏延擱^⑦，乃是由於赫氏慣用的拖延戰術^⑧，他表面上以反中共的「人口政策」爲理由，

註② CQWR, July 20, 1985, p. 1427.

註③ *Ibid.*, Oct. 12, 1985, p. 2049.

註④ *Christian Science Monitor*, Dec. 6, 1985, pp. 1&65.

註⑤ 同註④。

註⑥ 他過去曾追隨李辛吉，參與美國與中共建交之幕後工作。

註⑦ CQWR, July 13, 1985, p. 1365.

註⑧ *Ibid.*

實際上，是希望以此作為要求雷根為其好友安排職位的交換籌碼^②。因此，赫氏最後的妥協，必然得到了相當的政治報酬。

與期中選舉最具有直接關係的，應該是紡織品及成衣等設限法案了。尤其是對以紡織品成衣外銷為主的各州議員而言，法案關係著選民的支持意願。但對共和黨而言，到序是應該照顧利益團體？還是應該支持雷根的自由貿易政策？因而面臨了兩難的困境。

不少共和黨議員會責怪雷根制定的政策，有迎合部分民主黨議員利益之傾向。難怪在法案醞釀之初，有不少共和黨籍議員支持貿易保護政策，其中包括共和黨資深參議員塞蒙德等人。但是亦有部份共和黨議員反對雷根政策的立場，並未堅持到最後一刻，其原因有四：(一)雷根否決法案的心意已定；(二)行政部門已著手改進措施；(三)美元幣值已經開始下跌；(四)雷根受美國人民之愛戴乃不爭之事實，如果一再與一位頗孚衆望的總統唱反調，顯然不利於個人政治前途之發展。因此，儘管利益團體之壓力依舊不斷，許多共和黨議員支持法案的意願却開始動搖。因為，對部份共和黨議員而言，只要把問題炒熱，提高行政部門的警覺，使其早做改善，其目的便可達成。因此，在最後法案付諸表決時，會出現預期與實際票數之間的顯著差距。共和黨議員在最後關頭的妥協，是使得國會無法以三分之二多數通過法案的重要因素。所以雷根應該算是贏家。

至於，援助尼國「反抗軍」一案，它是附屬於一九八五、八六年援外法案中通過的。該法案對援助「反抗軍」的管道與援助的項目甚至經管單位，都有嚴格的規定，與雷根最初的計劃幾乎完全相違背。因此，國會在這一回合似乎稍有斬獲，但是對雷根而言，也未必沒有收穫。至少，行政部門長期以來努力試圖解除對安哥拉支援的禁令，在前項援外法案中獲得了紓解^③。因此，這是雷根失之東隅，收之桑榆的一種政策交易。雖然兩者對當前美國國家利益之重要程度有所不同，但是雷根也未必就是輸家。從上述分析，可以得到如下的結論。一九八六年國會期中選舉的逼近，已經逐漸在國會議員的心中形成壓力，尤其是對共和黨議員而言，「六年之癢」是最大的政治包袱，因此，如何協助雷根共同維護共和黨形象？是共和黨在一九八五年中的重要任務之一，而他（她）在參與外交決策過程中的這項努力便是最好的證明。

伍、雷根個人的政治魅力

雷根於一九八〇年出任總統以來，曾經設定了兩大重要施政目標，一為改善經濟，二為加強軍備。為了改善經濟，雷根推行

註② Ibid., July 20, 1985, p. 1425

註③ U.S. News & World Report, Dec. 23, 1985, p. 21

了「經濟革命」，一反過去卡特時代的凱恩斯「大政府經濟政策」，而以「供給面經濟學派」(Supply-side economics)為理論基礎，強調政府應盡量減少干預；讓市場機能盡量發揮；鼓勵民間企業活動，提高人民的儲蓄與工作意願，使經濟繁榮起來。而事實也證明了，雷根就任兩年之後，美國的經濟開始出現成長趨勢，消費者物價上升率減緩，失業率亦大幅下降。因此，雷根的衆望自然也就節節上升。在一九八四年大選期間，選民多數認為自己「比四年前過得更好」。

再依據一九八五年九月五日所發表之蓋洛普民意測驗調查的結果，雷根的衆望已由元月份(即第二任就職後不久)的百分之六十二，上升至百分之六十五^{註②}。和戰後的杜魯門、艾森豪、詹森以及尼克森等四位曾當選連任的美國總統，作同期之比較，則後四者的衆望，平均下跌了百分之十三^{註③}。從以上資料可以明顯地看出，雷根具有超人的魅力，也是美國戰後最孚衆望的總統。美國人民對他的愛戴，並未如一般所預料，會在其第二任期中逐漸走下坡。雷根的這項表現，無疑是共和黨最重要的政治資產。

雷根政治魅力的養成，自有他獨到之處。在雷根就任總統之前，許多人以為他會是「一以貫之」的保守派。但是瞭解雷根在加州州長任內施政作風的人士，則認為他是非常務實的現實主義派，根本稱不上是保守派或意識形態取向。而事實也顯示，雷根總統在執政期間不斷在主觀或客觀上自我調適，儘量迎合美國人民的期望和利益。這種自我調適的過程正是彈性的表現。雷根在外交上所表現的彈性，甚至激怒了共和黨的保守派人士，他們曾經一度指桑罵槐，抨擊舒茲輔佐不利^{註④}，實乃暗示對雷根政策之不滿。不過，雷根富於彈性的外交，雖使他失去了一些死硬保守派議員的支持，却換得了部份溫和派民主黨議員的認同。因此在其第一任四年中的外交政策得以順利推展，亦應部份歸功於他特有的政治魅力。

因此，蓋洛普民意測驗所顯示的總統衆望及其政策在國會中是否贏得支持有無關連性？其相關程度有多少？兩者是否有相輔相成的效果？都值得探討，以便進一步解釋雷根政治魅力與國會參與外交決策之關係的重要問題。伊利諾大學政治系教授季登斯坦(Harvey G. Zeidenstein)曾作過相關之研究，並將戰後歷任美國總統與國會關係，做成統計和比較。他所獲得的結論是，原則上，總統的衆望與其政策在國會中是否贏得支持，並無直接的關係^{註⑤}。但是如果將政策性質加以分類比較，則發現在外交軍事政策方面比在國內政策方面，更能顯現出總統衆望與國會支持的關連性^{註⑥}。因為美國憲法賦予總統最高軍事指揮官和首席外交

註② 一九八一年五月雷根遇刺受傷時，爲其衆望之巔峯時期亦只不過是百分之六十八。

註③ *International Herald Tribune*, Sept. 6, 1985, p. 1

註④ *Washington Times*, July 30, 1985, p. 2A

註⑤ Harvey G. Zeidenstein, "President's Popularity and Their Wins and Losses on Major Issues in Congress: Does One Have Greater Influence Over the Other?" *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 15, No. 2, Spring 1985, pp. 287-300

註⑥ *Ibid.*, p. 295

代表的職權，並非一般人民或國會所能替代。因此，國會在沒有選民和利益團體的壓力之下，對總統的外交或軍事決策之支持程度，往往為總統的衆望所影響^④。反之，總統在國會受到支持的程度，也能反映出總統的領導能力，進而影響其衆望^⑤。

因此，就雷根本人而言，能有今日的衆望固然可喜，然而如何使政策順利獲得國會支持，使其領導能力不容置疑，仍應是他努力的目標。站在今日共和黨議員的立場，擁護一個強有力的共和黨領導，一方面是順應民意，另一方面也是為了共和黨的前途，以及議員們未來的政途發展。

在季氏的研究報告中，忽略了當前外交問題與國內經濟之間的密切關係。外貿政策早已成為外交政策的一部份。因此，總統衆望與國會支持的關連性，未必適用於外貿政策之上。雷根了解共和黨議員在貿易政策問題上所面臨兩難的苦衷，因此，特別努力參與加強共和黨形象之工作。

其實，雷根對共和黨議員之照顧始終不遺餘力。譬如雷根七月住院進行大腸手術前，所做的最後一件事，就是為德州共和黨員哈吉 (Edd Hargett) 作電視宣傳錄影，協助他爭取民主黨在當地所留下的衆議員遺缺。而手術復原後的第一件事，也是在為加州共和黨議員籌募競選基金而奔波^⑥。總計，雷根就任以來，為共和黨候選人助選而出席過的類似場合達九十次之多^⑦。

除此之外，雷根號召民主黨員投效共和黨之熱誠也是有目共睹的，而他本人就是最佳的典範。在他的號召之下，陸續有前美國駐聯合國大使寇克派翠克女士 (J. Kirkpatrick)、密西根州韋恩郡首長路卡斯 (William Lucas)、前德州衆議員漢斯 (Kent Hance)、前內華達州衆議員桑迪尼 (Jim Santini)、前麻州州長金恩 (Edward J. King)、前北卡羅萊納州查洛德市市長諾克斯 (H. Edward Knox)，分別加入共和黨，其中且有部分人士有意參加一九八六年國會中期選舉^⑧。

總而言之，雷根的政治魅力是由多項因素所構成的。除了個人的談吐、外表等主觀因素之外，還有經濟改革的成功、雷根式的現實主義（或稱之為現實保守主義）與彈性政策的運用、對共和黨參選議員的照顧、號召民主黨員投奔共和黨，以及現任共和黨籍議員對維護雷根總統形象之不遺餘力，都是不可或缺的要素。結果，總統的政治魅力助長了總統對國會的影響力，尤其是在外交決策方面。雖然也有種種客觀因素，提升了國會積極參與外交決策的意願，但是在雷根特有的政治魅力之下，仍然難以發揮

註④ *Ibid.*, p. 296

註⑤ *Ibid.*, p. 288

註⑥ *CQWR*, Sept. 28, 1985, p. 1927

註⑦ *Ibid.*

註⑧ *Ibid.*

預期的作用。

陸、結 論

美國政治學者寇文 (Edwin S. Corwin) 曾經將總統與國會分享外交權的情況加以說明，並特別將其解釋成憲法的有意安排，其目的是「邀請 (兩者) 爭取美國外交政策之主導權。」 (an invitation to struggle for the privilege of directing American foreign policy) 因此，總統與國會的外交主導權之爭，應該歸因於美國的憲法設計。然而，自第二次世界大戰結束以來，隨著國際情勢的變遷、國會內部結構與運作方式的改變、輿論對國會壓力的日增以及總統權力大小等因素的介入，使得總統與國會所享有的外交權互有消長。

就以九十九屆美國國會而言，由於本身具有年輕化與專業化的條件，再輔之以數位國會領袖人物的突出表現和政治態度的多元化傾向，似乎已經具備了主導外交權的潛力。然而，評估國會在一九八五年對外交決策之參與情況，却發現其徒具聲勢，頗有雷聲大而雨點小之態勢。究其原因，主要還是雷根在選民心目中地位之不容挑戰。國會議員終究是以民意為依歸，對國內政策尚且如此，更何況是與選民切身利益關係較為淡薄的外交政策？

一九八六年的期中選舉，正是所謂「六年之癢」即將到來的時刻。以雷根的特殊魅力，是否可以破除此種傳統？除了要靠雷根本人的努力之外，國會將如何與總統配合也是關鍵性因素。在未來一年中，國會對外交決策之參與程度，或許也會因期中選舉的逼近而降低。但是，國際局勢瞬息萬變，不可掌握之因素太多，未來的發展究將如何，且讓我們拭目以待。

(一九八六年一月廿三日脫稿)
(本文作者係本中心助理研究員)

註⑨ H. Chase and C. Durant, *Edwin S. Corwin's The Constitution and What It Means Today* 14th (revised) ed., by H. Chase and C. Durant (Princeton: Princeton University Press, 1978), p. 673