

# 布希總統「局部制裁」中共的決策分析

——府會共識的新考驗

彭慧鸞

(國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、前言

當一個民主國家尋求外交政策的一貫性時，最基本的要件之一便是廣泛而穩定的國內共識。①就美國外交政策而言，所謂國內共識主要是指府會共識，至於兩黨共識 (Bipartisanship) 的問題，通常只會凸顯在總統所屬政黨未能在國會兩院掌握多數時，成爲府會衝突的藉口。

「中國問題」成爲美國府會之爭的議題由來已久。二次世界大戰結束以來，更是歷任美國總統不可避免的敏感問題。直到一九八〇年代之後，美國的「中國政策」才逐漸在府會間獲得相當程度的共識。除了國會偶而會就中國大陸人權問題作成不具約束力的決議之外，基本上還是由行政部門主導「中國政策」。

然而，一九八九年六月四日中國大陸發生「天安門事件」之後，長久孕育而成的府會共識再度面臨考驗。以民主黨爲多數的第一〇一屆國會領袖紛紛發表言論，促請布希政府採取多項嚴厲的制裁措施，迫使布希宣佈以軍售及軍事官員互訪爲對象的制裁方案，(以下簡稱「局部制裁」方案)。同時，隨著中共鎮壓逮捕以及處死民運分子行動之展開，美國衆議院於六月廿九日無異議表決通過新的制裁方案——附加在援外法案的修正案之中。而參議院亦於七月十四日以八一比一〇票通過內容相近的制裁方案。再度對行政部門形成壓力。

面對國會一波又一波的攻勢，布希仍堅持「局部制裁」的基本原則不變，必然有其國內外環境因素，以及布希總統個人的心理環境因素使然，本文撰寫的目的，即試圖說明「局部制裁」決策的(一)國際環境；(二)國內環境；和(三)布希的心理環境。

註① Richard A. Melanson (ed.) *Neither Cold War Nor Detente? Soviet-American Relations in the 1980s* (Washington, D.C.: University Press of America, 1981) p. 186.

布希總統「局部制裁」中共的決策分析

借以說明戰後美國政府處理「中國問題」所面臨的基本問題——府會共識。

## 貳、二次大戰後「中國問題」的府會之爭

雖然行政部門在美國外交決策過程中經常扮演主導的角色，但是在客觀條件的配合之下，國會也能在監督制衡的過程中，發揮不容忽視的積極作用。回溯二次大戰結束以後美國的「中國政策」，國會曾扮演舉足輕重的角色。茲分別說明如後：

### 一、杜魯門政府時代（一九四五—一九五三）

基本上，戰後杜魯門政府的對華政策，曾受到國會相當程度的牽制。民主黨的杜魯門總統派遣馬歇爾將軍調停國共之爭未果，因而中止美援也加速了共產黨的坐大，備受國會多數黨——共和黨議員的抨擊，紛紛要求恢復援助國民政府，並以通過援歐「馬歇爾計畫」為交換條件。最後，行政部門終於讓步，並於一九四七年五月廿六日解除達十個月之久的對華武器禁運。同時原主張國共聯合政府的國務院遠東事務科長文森（John Carter Vincent）亦被調職。<sup>②</sup>

（一九四九年國共勢力消長的結果，國務卿艾奇遜（Dean Acheson）主張美國應「靜觀其變」（wait-and-see attitude），國家安全會議更建議中止援華計畫，立即引起國會領袖的一致反對。於是杜魯門採折衷之計暫緩援華計畫，而艾奇遜則在一九五〇年元月十二日，國民政府遷臺後不久發表演說公開主張中止援華，引發參議員諾蘭（William Knowland）要求艾奇遜辭職的風波。

此外，在處理日本對華政策問題上，由於日本原先無意追隨美國承認中華民國政府，而美國參議院反對讓日本承認中共，因此在對日和約談判代表，共和黨參議員史密斯（H. Alexander Smith）和民主黨參議員史派克曼（John Sparkman）的努力之下，日本終於屈服並於一九五一年十二月廿四日同意承認中華民國政府。<sup>③</sup>

另外，由參議員朱得（Walter Judd）所領導的「百萬人委員會」（Committee of One Million），在阻止中共進入聯合國的努力上更不容忽視。截至一九六六年為止，前後參與該會的國會議員有三三四位之多，直到尼克森總統上台之後，其影響力才日漸式微。除此之外，「麥卡錫主義」的反共潮流為共和黨贏得了第三十四任美國總統及參眾兩院的多數黨優

<sup>②</sup> Acheson, Dean, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, (New York: N. W. Norton & Company, Inc., 1969) pp. 304-306.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p. 698.

## 二、艾森豪政府時代（一九五三—一九六一）

就艾森豪本人而言，成功的外交政策必須以國內共識為基礎。④雖然一九五二年大選的結果共和黨是大贏家，但是在國會選舉方面只獲得了險勝，在眾議院多八席，參議院只多二席。兩年後期中選舉開始，亦即艾森豪任內的其他六年間，民主黨在國會中成為多數且席數日益擴大，一九五八年的選舉，民主黨在眾議院領先一三〇席，在參議院領先三〇席。⑤再加上共和黨內一些保守勢力的雙重壓力之下，艾森豪總統在任期間的一切對外行動，皆不得不事先徵求國會的支持。

以一九五四年發生的臺海危機為例，有關美國的政策立場問題，艾森豪堅持先徵詢國會意見取得共識後行動。⑥當時美國府會在防衛臺澎已有共識，但是否包括金馬則有正反意見。國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）、海軍上將雷德福（Admiral Arthur Radford）和參議院少數黨領袖諾蘭等人贊成，參議院多數黨領袖詹森（Lyndon Johnson）和軍事委員會主席羅素（Richard Russell）等人則反對。儘管「臺灣決議案」終究還是順利通過了，但是艾森豪仍設法說服了許多反對者，使得議案獲得壓倒性支持，以塑造府會共識的形象。

在聯合國有關中國席位問題上，國會仍保持其一貫的影響力。一九五三年五月，參議院撥款委員會宣稱，如果聯合國接納中共為會員國，將透過援外法案附加修正案方式進行報復。對此，艾森豪與杜勒斯本人雖不贊同，但仍不得不向聯合國其他會員國轉達美國國會的強烈意願。

即使是居國會多數的民主黨參議員，亦視「中國問題」為棘手問題，候選人為了爭取選票紛紛表明反共立場，一九六〇年民主黨總統候選人韓福瑞即為一例，在國會中亦只有少數幾位如佛爾布萊特（William Fulbright）曾以參議院外交委員會主席身分召開秘密聽證會，重估當時的遠東政策，只是未見具體成果。

## 三、甘迺迪到尼克森政府時代（一九六一—一九七四）

一九六一年開始，亞非集團紛紛加入聯合國，甘迺迪有意促使聯合國成立特別委員會，研究安理會接受「兩個中國」的

註④ Rourke, John, *Congress and the Presidency in U. S. Foreign Policymaking A Study of Interaction and Influence, 1945-1982* (Boulder, Colo., Westview Press, 1983) p. 88.

註⑤ Ornstein, Norman J. etc., *Vital Statistics on Congress, 1987-1988*, (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1987) pp. 37-39.

註⑥ Eisenhower, Dwight D., *Mandate for Change 1953-1956* (Garden City, New York: Doubleday, 1963) p. 463.

問題。但來自「百萬委員會」及國會的反對聲浪依然強烈。同年，甘迺迪政府意圖承認外蒙古，以便在當地設置監聽站的構想，在國會中亦遭強烈反對，並以將刪除援外計畫為抵制手段。

甘迺迪政府的試探雖未成功，但是在共和黨居弱勢的這段時期中，國會的反中共情結已較一九五〇年代為緩和，而中蘇共關係亦出現不和跡象。一九六六年三月包括佛爾布萊特及賈維茲(Jacob Javits)在內的參議員，以公開聽證會的方式鼓吹美國調整「中國政策」。但詹森總統本人對於當時保守勢力仍居多數的國會，有所顧忌而未敢輕易嘗試改變。然趨勢已逐漸形成。

一九六九年共和黨人尼克森當選美國第三十七任總統時，美國全國正籠罩在反越戰的聲浪中，越戰越南化已成爲不可避免的趨勢，而共和黨的執政更產生助勢作用。正如季辛吉在回憶錄中所言，白宮易主改由共和黨執政，掃除了許多民主黨國會議員對轉變立場的禁忌，因爲他們無需爲政策可能導致錯誤承擔責任。在中國政策上的顧慮亦然。尼克森在季辛吉的協助安排下，利用中蘇共發生軍事衝突的國際政治環境，開始部署其中國大陸之行。由於尼本人早年追隨艾森豪，又是「百萬委員會」的支持者，由他代表美國向中共示好，其阻力自然要比一位民主黨總統爲小。至少對保守派議員而言，不易成爲政黨之爭的議題。

一九七二年尼克森終於在未與國會諮商的情況下，啓程前往中國大陸訪問，並與中共簽署了「上海公報」，在回程時，尼克森等人頗爲擔心國會方面的反應，未料仍有兩黨議員代表在機場迎接，事後季辛吉曾探詢高華德(Barry Goldwater)參議員和雷根(Ronald Reagan)州長的意見，發現他們也以繼續維持美國對臺灣的安全防衛責任的前提下，接受了尼克森的新政策。

#### 四、卡特和雷根政府時代(一九七七—一九八九)

自從尼克森打開通往中國大陸之門以來，與中共關係正常化便已排在歷任總統的議程上。同時，也在府會中逐漸形成某種共識。所不同者在於以何種方式「建交」？選擇那一個時機？以及如何處理日後華府——臺北關係？等問題。

一九七八年十二月十五日美國突然宣布與中共「建交」而引發的府會之爭，主要是由於卡特政府未信守一九七八年稍早所通過的「國際安全援助法案」，在改變中美共同防禦條約之前必須與國會諮商的諾言。尤其令國會不滿的是行政部門在作業上的隱密性和倉促性。甚至以脅迫性的態度要求國會限期審理完畢對臺法案，對國會所修改的內容更以將行使否決權相要挾。然而，當時國會正籠罩在一片不滿情緒中，卡特自知將否決無功才勉強簽署了「臺灣關係法」。

一九八〇年雷根一度以恢復與中華民國正式外交關係爲競選訴求，使得華府與北平關係陷入低潮，然而雷根當選總統之

後不但修正了競選諾言，同時於一九八二年與中共簽署了「八一七公報」，重申美國在「建交公報」中所持的立場及與臺灣維持非官方關係的不變原則。<sup>⑦</sup>自此，華府與北平關係漸趨平穩，也在府會中取得相當共識，惟有關軍售與核能技術轉移問題，以及對中國大陸人權問題的干涉方面，共識程度較低。比較積極反對的保守派參議員包括共和黨的赫姆斯(Jesse Helms)和高華德及民主黨的克蘭斯登(Alan Cranston)和葛倫(Richard Glenn)等人。<sup>⑧</sup>儘管如此，府會間倒也能相安無事。

### 叁、「天安門事件」後布希政府的制裁方案

一九八九年六月四日的「天安門大屠殺」，使得布希總統在面對各方輿論壓力之下，終於在次日宣布了美國政府對中共的制裁方案。內容除了一些對受害者及留美學生的人道援助之外，最主要的三項措施便是，(1)停止所有政府與政府間的軍售，以及對中共商業買賣性的武器輸出；(2)中止美國與中共間軍事領袖的互訪；(3)中共方面若再繼續此一行動，將重新考慮其他雙邊關係。<sup>⑨</sup>

在時機上，布希選擇了國會正式提出更嚴厲的制裁方案之前發表其較溫和的「局部制裁」方案，一方面避免錯失由行政部門主導「中國問題」的先機，另一方面則希望暫時平息憤慨的輿情。但是中共並未因此而稍有收斂，顯示「局部制裁」的效果不彰，於是在國會中以民主黨參議員多數黨領袖米契爾(George J. Mitchell)及眾議院亞太事務小組主席索拉茲(Steven J. Solarz)為首的國會議員，一方面批評布希的軟弱，另一方面則開始醞釀下一波的制裁行動。

在國會的強大壓力之下，國務卿貝克(James A. Baker, III)，白宮發言人費子水(Marlin Fitzwater)分別為布希的政策作辯護，同時，副總統奎爾(Dan Quayle)也在六月廿二日的一項演講中公開表示，美國對中共當局的鎮壓行動表示震驚和憤怒。而在具體措施方面，六月廿日白宮宣布：(1)中止所有高層官員的互訪；(2)美國提議世界銀行及國際開發銀行中止對中共任何新的貸款，其中第一項措施將使七月間，美國財政部長的中國大陸行被迫取消；第二項措施將使中共準備向世銀及亞銀告貸的十四億美元的希望落空。<sup>⑩</sup>

隨著中國大陸情勢的未見改善，美國國會的制裁提案亦未曾中斷。由於適逢美國國會審查援外法案的作業正在國會山莊

註⑦ *Asian Wall Street Journal*, August 18, 1982.

註⑧ 彭耀耀，「雷根政府外交決策與國會制衡——一九八五年案例研究」，問題與研究，第廿五卷第六期，民國七十五年三月十日，頁三〇。

註⑨ *Congressional Quarterly Weekly Report*, June 10, 1989, p. 1414.

註⑩ *Ibid.*, June 24, 1989, p. 1564.

進行，以附加修正案對中共進行經濟制裁的構想，成爲國會的一項重要籌碼。就在此種內外因素的配合之下，衆議院在六月廿九日表決，以四一八比零票通過了附加修正案的援外授權法案，修正案的主要內容包括：(一)美國半官方機構的海外私人投資公司(ORIC)，停止發出美商在中國大陸投資的保險或給予融資。(二)美國貿易發展署不得資助與中共有關的活動。(三)停止發出軍火外銷許可證，包括直升機及零件在內；(四)停止出售警察使用和防止犯罪的設備及儀器。(五)停止出口由中共代爲發射的人造衛星。(六)停止與中共的核能合作關係，停售核能原料、設備與配件等予中共。(七)與北約組織(另加日本)下的共同管制委員會(COCOM)磋商，停止放寬對中共科技輸出的管制。<sup>①</sup>

衆議院的制裁新方案的影響層面遠較布希的「局部制裁」方案爲大。同時七月十四日在參議院所通過的制裁方案與前者大同小異，布希政府在面對國會的這項壓力時，其反應如何端視此一時期中共方面的表現而定。無論如何，暫時當不致運用否決權，但可能利用參議院內共和黨議員，與衆議院議員協商，爭取在參衆兩院共同提出一項較能接受，且殺傷力較小的新制裁措施，送請布希批准。

從美國的行政與立法部門對制裁方案的各持己見來看，美國自尼克森政府時期以來，就「中國問題」所孕育而成的府會默契，正逐漸流失，究其原因大致可以從國內環境、國際環境和決策者心理、環境等方面進一步分析。

#### 一、「局部制裁」的國內環境

布希宣布的「局部制裁」方案，除了一方面是對中共當局的一項警懲之外，有相當大成分是為了應付國內輿論，尤其是國會方面的壓力。而布希之所以必須向國會妥協，實有其主客觀因素，除了國會一向對人權問題特別敏感的傳統之外，第一屆國會的特質和作風，也是布希必須慎重考慮的因素。

傳統上，新任總統與國會之間總有半年的蜜月期，在此階段，府會關係可以維持表象的和諧。但是對第四十一任總統的布希而言，蜜月期早因國防部長陶華(John Tower)任命案在國會遭強烈反對而提早結束。其他如美日合作生產F—X戰機計畫遭國會駁回。再加上年初布希訪問中國大陸時未能適時向中共提出對人權問題的關切，造成國會的極度不滿。<sup>②</sup>使得布希在一上任即深切感受到國會的高姿態。尤其認識到在個人聲望尚未建立之前，某種程度的妥協乃勢所難免。

在國會本身特質方面，一九八八年底大選的結果，共和黨在參衆兩院再度分別失去了二席和七席，讓民主黨蟬連國會兩

註① 中國時報，民國七十八年七月一日，頁一。

註② 中央日報，民國七十八年三月一日，頁三。

院的多數黨地位。令原本寄望於布希總統的當選，能為共和黨在國會或州長選舉中增加席位的議員或州長們大失所望。至於已當選的共和黨議員對布希政府亦有怨言，主要是因為布希為了爭取國會多數對其政策的支持，反而忽略了少數地位共和黨議員的利益，而與居多數的民主黨議員妥協。結果造成共和黨本身的失和。此種共和黨在國會由多數變少數的情況，與艾森豪總統任期的第三年開始頗有相似之處。以艾森豪本人當時的聲望，尚且要對國會禮讓三分，更何況是聲望尚屬平平的布希。

再就非體制化的國內環境因素而言，新聞媒體實扮演了關鍵性的角色。透過衛星畫面的立即傳送，使得美國觀眾彷彿身歷其境，而所產生的共鳴在美國國內形成一股氣勢磅礴的同聲譴責。這股輿論壓力對美國與中共關係而言誠可謂「建交」以來的空前紀錄。就以美國學術界而言，早在「天安門事件」發生之前，於一九八九年四月五日，即有十四所大學一一九位左、中、右等不同立場的中國問題專家聯名公開致函要求美政府注意中共迫害知識分子的事實。<sup>⑭</sup>足證這股輿論絕非只是一時的情緒反應。基於上述考慮，布希雖百般不願亦不得不在緊要關頭宣布對中共的「局部制裁」方案。由於制裁對象只限於軍售和軍事互訪事宜，顯示其決策動機為縮小打擊面，同時符合國會向來以人權標準考量行政部門軍售與軍事合作政策的一貫傳統。如此亦可減少中國大陸人民仇美的藉口。

「局部制裁」宣布之後，中共的鎮壓逮捕行動反而愈演愈烈，國會主張經濟制裁的聲浪四起，布希只得履行諾言採取新的制裁措施。<sup>⑮</sup>只是新措施中，中止高層官員互訪，在現階段已成爲不可避免的事實。而提議世界銀行及國際開發銀行中止對中共進行新的貸款，乃屬於間接措施，其實際效果還得視他國，包括日本的立場而定。如此一來，若能達成協議，其後果亦不必由美國單獨承擔。

## 二、「局部制裁」的國際環境

當決策者在考慮制裁措施時，有關國際環境的事實判斷乃至於後果判斷，實爲其決策思考的重要依據。因而探討「局部制裁」中共的國際環境因素，亦有助於解釋布希政府的決策背景。

從一九七〇年代到八〇年代初期的美蘇中共三角關係，一直是美國對中共開展關係的重要依據。然而，一九八〇年代後期蘇聯領袖戈巴契夫與美國和中共改善關係以來，三角互動關係便不再明顯存在。而「局部制裁」中共首要顧慮的中蘇共關係，已不如昔日般受重視。畢竟美蘇關係的和諧穩定才是美蘇外交政策的重點，對中共關係的調整絕不能以美蘇關係爲犧牲

註⑭ 中國時報，民國七十八年四月六日，頁三。

註⑮ 在布希的第一次制裁方案中曾提及，一旦中共繼續鎮壓將會有另一波的制裁行動。

，此乃當前美蘇領導人的基本共識。

一九八九年五月間戈巴契夫訪問中國大陸改變了雙邊多年對峙的關係。儘管如此，中蘇共之間軍事力量的不平衡仍是不變的事實。尤其在海空方面前者遠不及後者。對中共而言，表面上莫斯科已經在柬埔寨問題作了某些讓步，但是，從長遠角度看，真正危及中共安全與戰略利益的恐怕還是蘇聯在南中國海的軍力。如果幾年後，美國被迫放棄它在菲律賓的軍事基地的話，蘇聯在東南亞的軍事存在，將對此一地區國家構成更大的威脅。<sup>⑤</sup>中共需要美國牽制蘇聯的潛在事實自然會令中共當局三思。而布希的制裁行動將會對中共軍事現代化造成重大打擊，這也是為何布希堅持其「局部制裁」方案的主要原因之一。

一般學者認為制裁行動往往是象徵意義大於實質意義。而象徵意義則包含(1)國際象徵意義 (international symbolism)。(2)國內象徵意義 (domestic symbolism)。<sup>⑥</sup>有關國內象徵意義已在上一節討論國內環境時做過分析之外，以下擬就國際象徵意義說明布希的「局部制裁」決策。

首先，就美國自卡特政府以來所標榜的「人權外交」而言，「制裁」方案具有重要的國際象徵意義。長久以來美國政府在因應各國人權事件的態度上，常有雙重標準之嫌，造成國際形象的損害不小。布希宣布「局部制裁」的實質效果雖然有限，但其改變形象的象徵意義却足以構成布希作這項宣布的理由。

其次，布希對中共的制裁方案一旦實施，則有利於今後在其他地區推展其「人權外交」，尤其是對東歐共黨國家的民主化運動會產生一定的鼓舞作用。就以一九八九年七月間布希的東歐之行為例，如果美國稍早在處理對中共關係時有所軟化，則布希在波蘭和匈牙利所受的歡迎程度可能略為遜色。

至於布希政府始終不願意將制裁範圍擴大到更嚴厲的經濟層面的原因，一方面當然是民間商業利益的考量，但更重要的還是對實質效果的懷疑。既然沒有實質效果，若執意進行經濟制裁，它所造成的反美情緒，將有損於最初「局部制裁」所要達成的象徵性效果。當然，國會方面認為，國際象徵意義對中共收斂其鎮壓行動無濟於事。府會共識面臨考驗的原因亦在此顯露無遺。

註⑤ 官圖著，「中蘇改善關係的動力和限制」，九十年代月刊，一九八九年六月，頁五〇—五一。

註⑥ James M. Lindsay, "Trade Sanction as Policy Instruments: A Re-examination," *International Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 2, June 1986, p. 153. 引自彭慈慧，「美國國會通過經濟制裁南非案經緯」，問題與研究，第廿六卷第三期，民國七十五年十二月十日，頁六一。經濟制裁一般包含五個重要目的，(1)使受制裁國政府屈從 (compliance)；(2)顛覆 (推翻) 受制裁國 (subversion)；(3)嚇阻 (deterrence)；(4)國際象徵主義 (international symbolism)；和(5)國內象徵主義 (domestic symbolism)。無論是布希的「局部制裁」，或是國會的經濟制裁皆可從這些角度予以評估。



### 三、布希總統的心理環境

「局部制裁」中共對布希而言無疑是痛苦的決定。其決策的思慮過程除了其本人之外，不是外人所能完全了解的，研究者只能就布希個人的心理環境從旁探究。

就布希個人與中共關係的淵源來看，自一九七四年以來，布希曾以(1)駐北平聯絡辦事處主任；(2)中央情報局局長；(3)副總統；和(4)總統等四種身分任職於或訪問過中國大陸，期間與中共領袖所建立的個人關係與默契；以及鄧小平在美國大選期間公開表示希望布希當選美國第四十一任總統的種種跡象顯示，布希總統對處理中國問題一直胸有成竹。

從一九八九年二月底大陸行所引發的方勵之赴宴風波，可以明顯看出布希總統的充分自信。對一個新任總統而言，個人聲望遠不如雷根總統的布希，而能毅然決然率先走訪中共，同時又不忘諱地觸及雙邊關係最敏感的人權問題，絕不是任何一位總統，沒有十全把握而能做到的嘗試。

就布希個人而言，身為雷根陰影下的總統要想有突破性的作為談何容易，環顧當前美國所面臨的種種問題乃以內政為優先，其中最嚴重的財政和外貿赤字問題既非專長領域，亦非三兩日可以解決。至於外交方面，在蘇聯領袖戈巴契夫處處搶盡風頭的情勢之下，要想扳回一成亦非易事，不如擇其所長而出擊。中國大陸之行可以說是布希有意在加速中國大陸民主化求得表現的一次嘗試。然而，也許就是這次嘗試加速了整個中國大陸的民主化運動，同時也使布希陷入了進退維谷的局面。他必須在理想與現實之間作一權衡安排。

面對「六四天安門事件」的重大變局，所有關心中國問題的人都為之震驚，也都在認知上作了不同程度的調整。布希總統亦不例外。而「局部制裁」方案本身正是他認知調適上的具體表現。

「局部制裁」對布希而言，所應強調的重點是它的「局部性」。唯有界定在「局部性」之上的制裁方案，才能在心理上滿足布希兼顧理想與現實的本意。具體而言，「局部性」有其正反兩面的意義。對布希而言，「局部性」的正面意義在於它對全面制裁持有保留態度，也是對中共當局網開一面的現實考量。再從局部性的反面意義而論，「局部制裁」也是制裁，希望借此能有助於促成中共停止一切鎮壓行動，這也是「局部制裁」的理想層面。

除此之外，對布希而言，「局部制裁」有較大的談判空間，即使國會未必滿意，但是在立法部門醞釀下一波嚴厲制裁的過程中，將對中共當局形成相對性的壓力。換言之，國會有關制裁的立法，將視中共當局的表現而定。如果大陸情勢稍有改善，國會或許會採取較溫和的途徑。這種府會關係有時也會成爲外交談判的有利工具。職是之故，布希總統暫時沒有再向國會妥協的必要，一切要看中國大陸情勢的發展而定。

## 肆、結 語

戰後以來美國政府在處理「中國問題」時，總不免會在府會間造成爭議。在一九六〇年代以前，幾乎是國會主導的局面，及至一九六〇年代總統才逐漸取得局部主導空間。而一九七〇年代開始，在尼克森的推動之下，情勢完全改觀，行政部門掌握了美國對中國政策的主導權。在一九六〇年代以前和一九七〇年代所形成的府會共識是強弱對比下的產物，可以說是表象的共識。但是一九八〇年代以來所形成的共識是屬於府會對等的默契，也因此不再成爲總統大選的議題。

然而，府會默契仍須視對中共當局行爲表現的看法而定。而「六四天安門大屠殺」所呈現的非理性行爲，正是府會默契的最佳考驗。站在布希總統的立場，「局部制裁」是妥協的極限，所持理由是希望保留對話管道；就國會而言，「經濟制裁」是美國作爲自由世界大家長應有的起碼作爲。兩者的距離大小則將視中國大陸的發展情況而定。如果中國大陸鎮壓仇外行爲仍持續不斷，則美國府會之間的默契差距將持續擴大。不過，若從外交談判的策略上來看，只要分歧不會造成整體力量的流失，府會立場出現某些分歧，有時可以作爲談判時討價的籌碼。這一點亦值得吾人深思。

（民國七十八年七月十四日完稿）

\*

\*

\*