

# 美國外貿決策中的府會關係

彭慧鸞

(國際關係研究中心助理研究員)

## 一、前言

美國憲法第一條第八節第三款，明文賦予國會「管轄對外、州與州、以及對印第安部落間」的權限。①同時該節第一款亦授權國會「得征收稅捐以支付國防民生之需」。除此之外，憲法其他條文中未見有關貿易權限的規定。②換言之，總統若要對貿易政策有所主張還得透過憲法擴大解釋、修憲案或國會立法。否則只有靠個人的政治魅力。因此美國國會依法享有外貿政策主導權，應是不爭的事實。

然而，隨著時代的變遷，國際互賴關係日深，各國經貿往來日益頻繁及有走向全球化之趨勢。代表國內多元利益的美國國會，面對來自各方特殊利益團體的壓力，將如何平衡或協調這些利益？是當前的一大難題。美國國會在一九三〇年代中期曾透過貿易立法，授權總統得對外簽訂貿易協定，讓行政部門分享部份貿易管轄權，同時也分擔部分國內利益團體的壓力。從此，行政部門遂得以逐漸擴大其外貿決策的影響力。事實上，此種安排一方面有利於國會，轉移部分國內特殊利益團體的壓力到實際執行政策的行政部門；另一方面也為行政部門對外進行貿易談判時，提供更多的籌碼。

由於美國外貿競爭能力正面臨越來越多的挑戰，國內保護主義的聲浪亦日益高漲，「自由貿易」的理想似乎愈來愈遙遠。就在今（一九八八）年八月三日，雷根總統簽署「綜合貿易法案」的同時，③「公平貿易」(Fair Trade)的時代亦正式來臨。

註① 刑知仁著，美國憲法與憲政，（三民書局，臺北，民國七十三年，初版），頁三一。

註② 請參閱美國憲法，有關總統與國會的明示權部分。

註③ Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR), August 6, 1988, p. 2216.

爲了達到「公平貿易」的目標，法案特別擴大了「美國貿易代表署」(United States Trade Representative)的權限，<sup>②</sup>更證明了行政部門將繼續扮演更重要的角色。

一般在觀察美國外貿政策時，由於過份強調國會保護主義聲浪、利益團體壓力或國際經濟因素，故易忽略府會關係對決策運作的影響。事實上，無論是國際或社會因素，皆無法直接和貿易政策發生關連，只有經由決策者和決策部門的詮釋，才能真正發生作用。<sup>③</sup>譬如，決策者若不認爲美國的國力或競爭能力已經衰退，則保護色彩太濃的貿易立法較不易獲得通過。再就社會中利益團體的影響力而言，任何有關保護產業的申訴案件，必須先通過有關機關的審查程序才能獲得補救或採取其他保護措施。基於上述考量，本文將選擇府會關係作爲分析美國外貿政策的途徑。

縱觀美國近年來的政治發展，國會對行政部門的獨斷獨行作風頗有微辭，唯獨在外貿政策方面反而願意作局部的授權，其中的原因值得進一步分析。以下將就1.第一次世界大戰結束以來的美國外貿政策；2.立法部門與外貿決策；3.行政部門與外貿決策；4.府會互動外貿決策的關係等方面，分別加以說明。

## 二、第一次世界大戰以來的美國外貿政策

美國的外貿政策大致可以分爲三個階段加以說明：

### (一)一九二〇年代保護政策階段

第一次世界大戰乃是美國對外經濟政策的重要轉捩點。戰前的美國貿易政策多爲國內經濟利益導向，對外經濟活動仍然有限。然而戰爭的爆發之後，紐約一些國際主義的銀行家紛紛貸款給交戰中的英、法等國；使得美國迅速成爲世界金融中心；戰爭結束之後，其貸款的對象更擴大到其他重建中的西歐國家。其中有些屬於原料和鐵路開發方面的貸款，更使得這些借款者日後成爲美國業者的主要競爭對手，<sup>④</sup>因而引起美國國內的不滿，抗議此種援助外國人打擊本國業者的行爲。

然而，國際主義傾向的銀行家及其他既得利益者，深恐保護主義將繼續擴張，紛紛透過許多頗具影響力的民間政策研究機構

註<sup>②</sup> *Ibid.*, pp. 217-2218.

註<sup>③</sup> G. John Kenberry, "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *International Organization*, 42:1, Winter 1988, p. 222.

註<sup>④</sup> Jeff Frieden, "Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940," *International Organization*, 42:1, Winter 1988, p. 71.

，①展開各項遊說活動，試圖推動國際化的對外經濟政策。儘管如此，仍未能阻止美國國會分別在一九二一及一九二二年，通過限制性關稅法案，以保護產業界和農民的利益。

就在國際主義與保護主義兩相抗爭之下，一九二〇年代美國外貿政策呈現著自相矛盾的發展。一方面允許資金大量流向歐洲大陸；另一方面却嚴格限制進口。事實上，保護主義仍居二〇年代的主流，而一九三〇年通過的史慕特—赫利關稅法（*Smoot-Hawley Tariff Act*）正代表美國保護主義的顛峯階段。②也使得全球性的經濟大恐慌加速惡化。

### （一）一九三〇年代到第二次大戰期間

一九三〇年代初期的貿易保護政策所造成的震撼，正如同第一次世界大戰所帶給人們的衝擊一般，乃是美國外貿政策的另一個轉捩點。羅斯福繼任美國總統以後，經濟國際主義終於開始展現其影響力。

一九三四年六月美國國會通過了國務卿赫爾（*Cordell Hull*）提議的「互惠貿易協定法」（*Reciprocal Trade Agreement Act, RTAA*），首次授權美國總統得對外談判並簽訂互惠關稅減讓協定，③只要關稅減讓在百分之五十的上下限之內無須進一步送交國會審議。基於國會的授權，美國總統首次於一九三六年召集英、法等國致力於穩定各國匯率，並於九月廿五日達成「君子協定」，為日後全球性美金本位的匯率制度奠下根基。④也為美國領導國際經濟合作的時代揭開序幕。

顯然地，「互惠貿易協定法」對美國總統授權也正代表著美國外貿決策體系的一次變革。此一體制上的改變，擴大了行政部門在貿易決策領域的影響力。雖然該法案對總統的授權只有三年的效期，但是國會得三年予以延長一次，⑤依據統計資料，截至一九四五年為止，美國前後與廿七國簽訂了卅二項雙邊貿易協定，平均減讓關稅的幅度達百分之四十四之多，⑥足見成果相當良好。

註① 主要的機構包括 Council on Foreign Relations, Foreign Policy Association, Carnegie Endowment for International Peace等。

註② 該法案規定將對兩項原產品課徵進口關稅。

註③ *United States Code Annotated (USCA)*, Title 19§ 1351.

註④ Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929~1939*, (Berkeley University Press, 1973) pp. 257~261.

註⑤ *USCA*, 19§ 1353.

註⑥ John H. Jackson, et al., *Implementing The Tokyo Round: National Constitutions and International Economic Relations* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984), p. 141; and John W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy: The Twilight of the GATT?* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971), p. 7.

### ③第二次世界大戰迄今

二次大戰結束之後，在美國的領導之下，國際貿易談判走向多邊化，其中一九四七年簽訂的「關稅貿易總協定」(General Agreement of Tariffs and Trade, GATT)更成爲日後國際貿易行爲的重要規範。但對某些單項產品進行的貿易談判却日益頻繁，美國國內再度面臨保護主義的壓力。有鑑於此，一九六二年美國國會通過法案，授權行政部門得就全面關稅減讓進行談判。<sup>⑬</sup>根據此項授權，一九六三—一九六七年之間，美國在「甘迺迪回合」(Kennedy Round)多邊關貿談判中，降低了百分之卅五的保護性關稅。<sup>⑭</sup>

一九七〇年代以後，關稅壁壘已非國際貿易唯一的主要障礙。其他如產品標準、政府採購及補貼等非關稅限制，已逐漸成爲各國貿易的重要困擾。爲因應此一新的發展，國會在一九七九年通過新的貿易協定法，授權行政部門就非關稅壁壘進行多邊貿易談判。在此同時，戰後以來長期所標榜的「自由貿易」亦逐漸喪失魅力。

一九八〇年代開始，雷根政府的「自由貿易」主張，並未能壓抑貿易保護主義的繼續擴張。爲了解決日益膨脹的外貿赤字，美國於一九八五年九月廿二日與德法英日等國財政部長達成協議，由各國提高對美元之滙率；<sup>⑮</sup>同年九月廿三日雷根宣佈了因應外國不公平貿易的新措施；<sup>⑯</sup>該年十二月廿三日雷根簽署了一九八五年食品安全法，選擇性地針對某些市場，實施美國糧食出口補貼，提昇其市場競爭力。<sup>⑰</sup>

就在市場競爭日益激烈的一九八〇年代中期，「關貿總協定」的第八回合(烏拉圭)多邊談判也在一九八六年九月廿日正式展開。在該回合的談判中，美國主張開放農產品貿易、減少非關稅壁壘、保護智慧財產權，以及消除扭曲性(*distorted*)的貿易投資政策。<sup>⑱</sup>至於國會授權行政部門參與該談判的權力，已在一九八八年的「綜合貿易法」中，獲得延長其效期至一九九三年五月卅一日爲止。<sup>⑲</sup>

註⑬ USCA, Title 19§ 1821.

註⑭ Byans, p. 283.

註⑮ 經濟日報，民國七十四年三月廿一日，頁三。

註⑯ 由進出口銀行設三億基金，作爲調查不公平貿易事項的經費，必要時可採因應措施。Department of State Bulletin, July, 1988 p. 49.

註⑰ Ibid.

註⑱ Ibid.

註⑲ CQWR Aug. 6, 1988, p. 2217.

除了授權行政部門進行多邊談判之外，一九八八年通過的「綜合貿易法案」強調了今後將走向「公平貿易」的政策目標。因此，有關「不公平貿易」事實的認定，以及處理的方式，如「超級三〇一條款」(Super 301)等，<sup>②</sup>乃是法案的另一個重點。為了貫徹此一目標，國會特別將不公平貿易的事實認定，以及對策的決定權，由總統轉移到「貿易代表署」，以強化後者處理外貿事務的能力。<sup>③</sup>此項安排能否改善美國的外貿問題，端視行政和立法部門如何相互配合而定。

### 三、立法部門與外貿決策

正如前言所述國會依據憲法享有外貿管轄權，但是國會內部分工細膩，實際負責有關外貿的單位只有眾議院的籌款委員會(Ways and Means Committee)，以及參議院的財政委員會(Financial Committee)。雖然這些委員會並非與外貿事務直接相關，但是它們的該項權限乃引伸自既有的征稅權，而成爲主導外貿政策最具影響力的兩個委員會。

在一九三四年之前，幾乎所有美國的貿易關稅立法，都是在國會主持下完成。以一九三〇年的史慕特—赫利法案爲例，聽證會的一一、〇〇〇頁報告，都是由眾議院籌款委員會花費四十天所提出，其中未見隻字片紙是代表行政部門的立場。<sup>④</sup>此種現象持續到一九三四年討論「互惠貿易協定法案時才有改變。從此，國會陸續透過立法授權行政部門，共同分擔外貿管轄的責任。必要時也會否決行政部門所簽訂的條約，如一九四八年的「國際貿易組織憲章」(International Trade Organization)及一九六〇年代「甘迺迪回合」中簽訂的反傾銷條約即然。在此一期間，委員會曾扮演重要的角色。

兩委員會雖然功能相近但實質影響力却迥然有別，此乃與參衆兩院本質上的不同有關。參議院的人數規模較小，在立法運作過程中，允許個別議員無限制地就法案進行辯論，或在不相干的法案中附加修正條款，參議院領袖無權多作干涉。如果參議員堅持將有關限制性貿易條款，附加在不相關的法案之中，財政委員會主席不得阻止。也正因爲如此，故不易達成共識，影響力自然較弱。

在衆議院則不然，由於議員人數規模較大，需要有制度、紀律和程序上的規範，對於各委員會的主席也有較多的授權。因此

註② 所謂「超級三〇一條款」，事實上是一九七四年貿易法案第三〇一條的修正。除了原規定之外，「綜實法」實成「貿易代表署」針對特定貿易夥伴進行追蹤調查，隨時就有關不公平貿易事項向國會報告，並得就一切未盡改善的事實呈總統裁決後逕行報復。

註③ CQWR, Aug. 6, 1988, p. 2218.

註④ E. E. Schattschneider, Politics, Pressures and Tariff (New York, N. Y.: Prentice-Hall, 1935), p. 36.

，個人能力強的籌款委員會主席，往往容易發揮相當大的影響力。所有提交全院表決的議案都必須經由委員會主席決定，因此，議案本身有時能反映委員會主席個人的色彩。阿肯色州前民主黨議員米爾（Wilber D. Mill）在一九五六一到一九七四年間，擔任籌款委員會主席期間的積極表現便是最佳寫照。

米爾在委員會主席任內，充分掌握立法的技巧和政治運作的藝術。在貿易政策方面，他爲了保護同僚，主張應擴大對行政部門授權，以轉移部分保護主義的壓力，對外則應利用保護主義的壓力促使貿易談判對手國讓步，避免貿易保護政策進入立法程序。

然而，籌款委員會的輝煌時期並未持久。米爾的去職是原因之一。除此之外，國會議員開始注重個人形象的塑造，多希望在立法過程中有突出表現，爲將來競選鋪路。對於傳統約束或政黨紀律更盼有所突破。適逢一九七四年的期中選舉，因爲受尼克森水門事件之影響，民主黨在衆議院增添了五十二個席位。<sup>②</sup>這些新進議員與國會中的改革派合作，削減籌款委員會的特權，擴大其成員人數，由原有的廿五增加到卅七人，並增設貿易小組委員會（Trade Subcommittee），以分散原委員會對貿易政策的獨占權與隱密性。<sup>③</sup>其目的不外乎促使國會立法運作更爲公開化和民主化，以避免多數利益因少數特殊利益團體的把持而被迫犧牲。經過國會內部的改革之後，籌款委員會的影響力就更加有限了。再者，隨著國際貿易競爭的日益激烈，關稅不再獨占國際貿易談判的核心議題，非關稅壁壘已經成爲重要的新議題。最近展開的「烏拉圭回合」多邊談判中，美國亦將其列爲重要子題。換言之，不同的議題勢必會帶動其他委員會的介入，而前述兩大委員會的實際影響力也就可想而知了。相形之下，行政部門反而必須擔負更多的權責。

#### 四、行政部門與外貿決策

就美國的憲政體制而言，行政權屬於總統，且總統對國會通過的法案得行使否決權。依此推論，似乎總統對外貿政策掌握生殺大權。但事實未必如此。除了憲法規定國會兩院得以三分之二以上多數推翻總統的否決案或稱立法否決之外，總統行使否決權亦有所顧慮，一方面擔心國會的立法否決，有損其領袖形象；同時否決就算未被推翻，也將獨自擔負否決的一切後果。因此，行

<sup>②</sup> *Members of Congress Since 1789*, 3rd ed., (Wash. D. C., Congressional Quarterly Inc. 1985), p. 182.

<sup>③</sup> 有關委員會成員名單與其權力的關連，請參閱 Michael C. Munger, "Allocation of Desirable Committee Assignment: Extended Queues Versus Committee Expansion," *American Journal of Political Science*, 32:2, May 1988, pp. 317-344.

政機關的其他部門與外貿決策的關係亦不容忽視。這些部門與總統個人，以及國會之間的關係是本節所要探討的重點。

### (一) 特別貿易代表時期（一九六二—一九七九年）

一九五〇年代以前，行政部門處理經貿相關事務的部會包括國務院、商務部、財政部、國防部、農業部，或一些跨部會的委員會如「國際貿易委員會」（International Trade Commission）等，缺乏集中負責的機構。直到一九六二年國會通過擴大貿易法案，才依第二四一條之規定首次授權設置了「特別貿易代表」，其主要任務是：(1)代表美國政府對外進行貿易談判；(2)協助總統處理並協調各部會間有關貿易事項。然而，甘迺迪總統却在次年元月才以一一〇七五號行政命令，正式宣布將該「特別代表」劃歸總統行政辦公室管轄。<sup>④</sup>從此，「特別代表」兼具「行政仲介」（Executive Broker）的角色功能，協調：(1)本國與外國政府間的利益；(2)行政與立法部門間的利益；以及(3)行政各部會間的利益。

「特別貿易代表」設置初期，人員編制僅有廿五名，在業務上多和國務院重疊並共同負責，其次才是商務部和農業部。是以自甘迺迪到詹森總統時代，「特別貿易代表」的重要性並不突顯。至於尼克森總統時代，商務部長史坦士（Maurice H. Stans）更極力爭取「特別代表」的貿易協調權。使得後者的地位受到嚴重的考驗。而就在同一時期更有人醞釀將「特別代表」併入「國際經濟政策委員會」（Council for International Economic Policy）。爲了挽救「貿易代表」的命運，衆議院籌款委員會決定以立法強化「代表」的法定地位，參議院則以附加條款賦予首席代表部長級職階和待遇。<sup>⑤</sup>法案在一九七四年由福特總統簽署生效。就在此基礎之上，「貿易代表」在一九七九年的「多邊貿易談判」中順利完成降低關稅的談判。

除了國會的立法支持之外，首席貿易代表史特勞斯（Robert S. Strauss）是談判成功的關鍵因素。史氏與財政委員會主席朗恩（Russell B. Long），及其他幾位參議員私交甚篤。憑著個人聲望和政治手腕，使他能重振國際「多邊貿易談判」，同時又能博得國內的支持。

就「特別貿易代表」而言，基於功能上幾乎是配合貿易談判需要而設置，因此在組織上是屬於非常態性的安排，在性質上有別於總統行政辦公室的其他單位。首先，它的人事任用講求專業性，不注重黨派色彩。同時，由於人事調動頻繁，不易形成一般職業行政官僚的本位主義。也正由於上述因素，使得「貿易代表」易遭致改組的命運。

### (二) 貿易代表署時期（一九七九年以後）

註④ USCA, Title 19 §1801.

註⑤ Ibid., §2171.

有鑑於「特別貿易代表」並未能充分發揮作用，且美國對外貿易競爭能力正面臨嚴重考驗，因此，卡特政府於一九七九年七月提議改組，在「特別貿易代表」既有的基礎之上，擴大成爲常設性「貿易代表署」(U.S. Trade Representative)，負責國際貿易政策的發展、協調和談判功能。<sup>②</sup>至於貿易行政方面，則由商務部負責；農產品貿易則歸農業部管轄；財政部負責反傾銷事件的處理；另設商務代表歸國務院管轄。爲了促使「貿易代表署」充分運用其他相關部會的既有資源；並避免受日常行政瑣事羈絆，人員編制仍以小規模爲原則。

在改組「貿易代表」的同時，也特別強化商務部的功能。其主要考量乃是在於商務部的基礎較健全，如工業資訊的提供，及拓展外銷的經驗，皆能提供行政上的便利。但也正因爲如此，商務部長與首席貿易代表之間權責之爭就難以避免。

在雷根政府時代，米斯 (Edwin Meese) 擔任雷根顧問時期，一度囑意商務部長取代「貿易代表」，負責對外貿易事務。當時的「貿易代表」布洛克 (William Brock)，曾在國會聽政會上針對此一情勢據理力爭，強調美國需要保留「貿易代表署」的必要性，該署除了擬定貿易政策之外，可顯示美國對外貿易立場的一致性。儘管如此，雷根依舊倚重由米斯所領導，並由商務部長柏瑞奇 (Malcolm Baldrige) 主持的商務及貿易內閣會議 (Cabinet Council on Commerce and Trade)。

事實上，在雷根總統前四年任期中，兩個部門陷於長期的權責之爭。商務部有雷根和米斯撐腰，而「代表署」則受到參議院財政委員會和衆議院籌款委員會的支持。權責不清的結果必然影響行政效率，加上外貿競爭的壓力，順勢助長了保護主義的聲浪。而同一時期，雷根仍處於「自由貿易」的浪漫期，對於快速竄升的貿易赤字，和居高不下的美金價位，又不見有效對策。以上種種因素皆令國會深表不滿，並自一九八五年四月起由財委會主席民主黨參議員班森 (Lloyd Bentsen) 和民主黨衆議員丹佛斯 (John C. Danforth) 共同起草「綜合貿易法案」，並在國會中引起熱烈的討論，終於在一九八八年八月完成立法，其中特別對「貿易代表署」的權責作大幅度的提升，無疑是寄望該署今後能發揮更大的功能。

## 五、府會關係是外貿決策的緩衝掣

在十八世紀美國憲法制定之初，國際貿易尚未頻繁，憲法中有關貿易管理權的規定和擴大解釋的對象，多以州際 (inter-state) 貿易爲主。但隨著國家發展的需要，外貿已經成爲全球的趨勢。貿易無形中成爲各國對外關係重要的一環。昔日由國會獨當一面的貿易管轄責任，早已不敷時代與現實的需要。

<sup>②</sup> Facts on File, August 31, 1979, p. 817.



由於涉外程度擴增，貿易問題不再是國會單憑立法監督所能應付。外貿交涉與政策執行都需要專責機構配合，故行政部門的角色獲得提升乃是必然的趨勢。然而正如前言所述，美國憲法並未將貿易管理有關事項劃歸行政部門管轄，因此，國會透過立法程序對行政部門授權，不失為滿足現實需要的權宜之策。而一九三〇年代國際經濟大恐慌之際，國會適時通過「互惠貿易協定法案」正式授權行政部門對外進行貿易談判，即為外貿管轄權透過立法局讓渡的開始。此後如一九五一年「救濟條款」(escape clause)的立法，曾授權「國際貿易委員會」、「財政部」和總統裁決申訴案件是否符合救濟條件。<sup>②</sup>更重要的是在一九六二年設置了「特別貿易代表」，並在一九七九年改組為「貿易代表署」等，皆為立法部門局讓渡其貿易管轄權下的產物。

除了因涉外程度擴大，造成國會管轄上的困難之外，貿易保護主義的壓力造成國會議員沉重負擔，也是局部授權的重要考量因素。雖然國會議員都希望保護選民的利益，但更希望能保障個人的政治前途。貿易保護政策或措施雖然照顧了部分選民的利益，却也犧牲了其他大多數選民的福祉，反而得不償失，因而貿易管轄權的局部讓渡成為立法部門解脫保護主義壓力的變通之計。事實上，保護主義壓力愈大，國會讓渡的權限愈多。最顯而易見的例子是授權行政部門對外進行降低關稅的談判，借著與貿易夥伴討價還價的結果設定關稅標準。此種「討價關稅」(Bargaining Tariff)模式，以換取其他產業出口利益為由，不得不在進口關稅上妥協的說詞，多少有助於暫時緩和保護主義壓力。而國會本身只對升降關稅的上下限作原則上的規範。至於行政部門也因為國會的授權而增加本身在談判時的籌碼。

在貿易管轄權局部讓渡的過程當中，「特別貿易代表」或「美國貿易代表署」的依法設置，是行政部門參與外貿決策的一項制度化過程。但是自一九六二年首先設置以來，前述兩個機構是否發揮其應有的功能？却因人而異，且限制頗多。其中又以不受白宮主人歡迎的問題最為嚴重。其原因不外以下各點：(1)「貿易代表」雖隸屬於總統行政辦公室，却不是為服務總統而設置。若非國會的鼎力支持，「貿易代表」恐怕早已不復存在；(2)貿易政策對於總統而言乃屬於次要問題，往往只有在涉及國防安全和外交利益時才獲重視；(3)前兩項因素本身又限制了「貿易代表」與總統接觸的機會，因而易受其他單位的排擠，而減低其影響力；(4)由於「貿易代表」扮演府會間的仲介角色，立場較超然，非白宮幕僚長所能駕馭。

既然「貿易代表」是國會轉移保護主義壓力的重要管道，一旦該「代表」無法在行政部門發揮其調節功能時，保護主義的壓力自然會上升。而一九八〇年代雷根政府不重視「貿易代表」的功能，甚至有意架空其權責，造成貿易決策運作失衡，遂提供了貿易保護主義者爭取更多同情者的機會。近年來各種貿易保護法案企圖闖關的原因亦即在此。基於以上因素，一九八八年通過的「綜合貿易法案」特別賦予「貿易代表署」更多的權責，其中包括對不公平貿易事件的主動調查，必要時得經由總統裁決並採取

② Judith Goldstein, "Ideas, Institutions and American Trade Policy," *International Organization*, 42:1, Winter 1988, p. 188.

報復措施。

再就總統聲望與貿易政策立法的關係而論。一九六二年自由化貿易立法是甘迺迪總統聲望上揚之際，<sup>②</sup>至於一九七四及一九八八年保護色彩較濃的貿易立法，則是在福特和雷根總統聲望平平或走下坡的時期。<sup>③</sup>換言之，似乎在強勢總統領導之下，保護色彩太濃的貿易立法較不易推動。同時，扮演府會仲介角色的「貿易代表」亦難有所表現。

## 六、結語

美國政府採行總統制，行政權容易擴張，因此，在決策過程當中，立法部門的影響力往往受到限制。尤其是在對外關係方面尤然。外貿政策原本為國內利益取向，而今在國際關係互賴日深的情況下，其涉外程度不下於一般外交政策，而每年七國經濟高峯會議的召開更證明，外貿政策與國家整體利益的關連性。

由於外貿事務涉及國家整體利益，故擴大行政部門參與外貿決策的權力似乎是必然的趨勢。然而，行政部門本身，尤其是總統在考量全盤政策時，未必顧全某些局部經濟利益，導致某些特殊利益團體向國會施加壓力，因而造成國會本身沉重的負擔。

一九二〇年代保護主義盛行一時，終於演變成全球性的經濟大恐慌。此後，保護主義被視為一種禁忌，尤其以居世界經濟領導地位的美國為然。從一九三〇年代中期的貿易自由化開始，為了抑止保護主義的捲土重來，美國國會選擇以局部掌權行政部門的方式疏導保護主義的壓力，也因此形成日後府會互動與美國外貿政策的相關性。

研究發現，國會雖然一方面以授權行政部門方式紓解本身所面臨的保護主義壓力，同時透過立法程序設置了「貿易代表署」以調節總統的外貿權的大小幅度，但在總統強勢領導之下，「貿易代表署」很難發揮其仲介和牽制的角色，唯有在總統聲望下降或本身成為跛鴨總統時才能稍稍恢復其角色功能。

(民國七十七年十月一日脫稿)

註② 請參閱彭慧賢著，「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，頁廿五。

註③ 雷根的聲望在一九八八年下旬走下坡的原因，主要在於其本身即將卸任為期八年的總統職位。