

# 天安門事件後美國府會關係 演變：「一九八九年緊急中國 移民救濟法案」個案研究

袁兆琳\*

## (1)前言

美國國會在中國問題上所扮演的角色，自1949年以來多屬於輔助性質，主導權則操於行政部門手中。1970年以來美國因為越戰、水門事件等的影響，國會對行政部門擁有的外交權日益不安，乃立多項法律，限制總統及行政部門的權力。但是在中國政策上，主導權基本上仍握在行政當局的手中。「上海」、「建交」、「八一七」三公報的談判，國會在事先皆沒有參與，而是由少數的決策者，在秘密的情況下，和中共達成的協談。這三項公報是當今美國處理中國問題的基礎。

1979年，美國和中華民國斷交後，國會一改常態積極參與「台灣關係法」的立法，希望能彌補行政當局對台灣安全保障不足的缺失。在1980年代中，美國國會對海峽兩岸的民主走向、政治改革以及人權等問題十分關切。除召開聽證會了解實情外，美國國會並通過了一些決議案，要求中共在西藏、墮胎以及其他人權問題上尊重國際人權標準。在我國未解除戒嚴之前，國會亦會希望我方早日解嚴並走向更民主、開放之路。我方解嚴後美國國

\* 中央研究院美國文化研究所研究員

會亦曾在決議案中公開讚揚。此外，美國國會對於我國在「亞洲開發銀行」的完全會籍以及名稱問題十分關切，曾多次通過修正案，支持我國，也因此間接的施壓美國行政部門，影響其決策。但是，這些國會的舉止，則多屬於輔助性質，和行政當局的政策沒有重大的衝突。

1989年6月4日，中共在天安門的暴行，對許多美國人而言，像發生在他們客廳中，透過電視日復一日的報導，耳濡目染，激起美國民衆的憤怒。1989年3月蓋洛普的民意測驗顯示百分之七十二的美國人民對中共有好感。但是3個月後，美國洛杉磯時報的測驗却發現百分之七十八的美國人對中共表示厭惡。<sup>1</sup>美國民意在天安門事件發生後，對中共之好感已呈一百八十度的逆轉。

布希總統雖適時的採取了懲罰中共的措施，但是却有許多陽奉陰違之處，例如布希在七月上旬即秘密派使者赴中共訪問，違反了他自己停止高階層官員訪問的命令。這項消息在十二月傳出後，引起美國國會及一般百姓的不滿。

美國國會乃不顧布希政府的反對，自行立法，懲戒中共。其中最具爭議的是由波洛西（Nancy Pelosi，加州，民主黨）眾議員提出的「1989年緊急中國移民救濟法案」（Emergency Chinese Immigration Relief Act of 1989）。1989年11月參、眾二院在無人反對的情況下，通過了「波洛西法案」（H. R. 2712），豁免持J-1簽證的中共留學生，必須在學成後，回大陸服務二年的限制。但是布希總統却於11月30日否決了此項法案，另以行政措施（administrative action）的方式，給予在美國之中共留學生類似「波洛西法案」中的保障。但是行政措施究竟有異於國會之正式立法，且行政措施，總統隨時可改，所以國會大多數人仍堅持支持「波洛西法案」。

1990年1月24日，美國國會在復會之初即重新表決此項法案

---

<sup>1</sup> 中國時報，1989年6月20日，頁7。“Major Shifts in Americans' Perceptions of Foreign Lands,” *The Gallup Report*, No. 284, May 1989, p. 6.

，希望推翻布希的否決。但是在布希政府全力的遊說下，獲得超過三分之一參院共和黨籍議員的支持，而僥倖過關。雖然如此，國會在數天後通過了另一項修正案，附加於「國務院1990—1991年預算授權法案」中，給予中共七項經貿制裁。布希總統鑑於此項修正案中給予總統極大的裁量權，所以並沒有否決。

美國國會在六、四天安門事件後，在中國政策上採取了前所未有的強硬立場，積極的立法，希望影響中共的人權政策，也給布希政府帶來很大的衝擊。國會在「波洛西法案」上雖然失敗，但是並不因此罷休。1990年4月，波洛西眾議員有意另外立法，讓中共在美國的學生能夠「無限期」的居留，同時指控布希總統頒佈的行政措施不足以保護大陸的留學生。在民意的壓力下，1990年4月6日布希總統另以行政命令（executive order）的方式，頒佈對大陸留學生的保護。<sup>2</sup>

此外，美國國會部分議員亦醞釀提出多項限制中國大陸產品進口的法案，亦有議員希望中止或取消美國對中共的最惠國待遇。<sup>3</sup>如果最惠國待遇被取消，將使中共當今嚴峻的財政赤字問題更雪上加霜，亦將使美國與中共的關係更加不穩定。

總之，美國國會未來在有關中國問題上，所扮演的角色可能將不再侷限於「輔助性」的次角，而有可能造成更積極的影響。「波洛西法案」的失敗，亦可能帶來國會的反彈，在中國政策上，爭取更多的主導權。

本文的主旨在探討六、四天安門事件後，美國府、會在處理中國政策上之關係發展。再以「波洛西法案」之個案研究，推測未來府、會之爭的走向。主要內容包括：(1)簡略探討國會在1949—1989年間，在中國政策上所扮演的角色，以便了解歷史背景；(2)六、四天安門事件後，行政當局與國會所採取的懲罰中共的措施；(3)「波洛西法案」的立法過程與失敗因素；(4)府、會關係的演

---

<sup>2</sup> 聯合報，1990年4月8日，頁10。

<sup>3</sup> 經濟日報，1990年4月13日，頁8；聯合報，1990年4月11日，頁9。

變及其真正意義。主要的資料來源，除國會紀錄、聽證報告、報章、雜誌、書籍資料外，作者於1990年一、二月間訪問了布希政府國安會及國務院官員、國會議員、立法助理以及衆院亞太小組幕僚等三十餘人，綜合而成此文。

## (2)美國國會在中國政策上扮演的角色： 1949—1989

### (a)輔助性、制衡性角色：1949—1969

自1949年中華民國政府遷台以來，美國對台海兩岸的中國政策，基本上主導權在行政當局，而國會則扮演著輔助及制衡的角色。1950年6月韓戰爆發以前，杜魯門政府對台灣採取觀望的態度，亦曾一度考慮承認中共政權的可能性，但是因為中共親蘇的路線以及對美國在中國大陸的外交官任意拘禁、審問遣送出境等粗暴待遇，而暫擱置。韓戰發生後，台灣的戰略地位一夜之間改變，待中共加入韓戰後，美國與中共建交之可能性亦消失了。

1950年代雖然國會中有許多友我的議員，尤其在麥卡錫主義風行下，反共產之聲浪十分的高漲，但是不和中共建交之政策的主導權仍在行政當局，國會扮演著制衡性的角色。

美國與中共於1955年開始大使級的會談，首先提議者雖是中共，但是艾森豪的政府亦有意藉著談判達到釋俘的目的，國會並沒有阻撓。1954年美國與中華民國簽訂協防條約，參議院於次年批准了這項條約。此外美國國會亦於1955年通過了「福摩沙決議案」(Formosa Resolution)。此項決議案的提議人為艾森豪，主動權來自行政當局，而非國會。當時任參議院外交委員會主席之喬治(Walter F. George)認為國會在外交政策上的角色，應是給予行政當局支持與協助。<sup>4</sup>換言之，一切的主動權操在

<sup>4</sup> 美國衆議院以410-3，參議院以85-3通過了此項決議案，詳情見 James A. Robinson, *Congress and Foreign Policy-Making* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1962), pp. 54-55; John Rourke, *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policymaking* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983), pp. 206-207; DuPre Jones, ed., *China: U.S. Policy Since 1945* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980), p. 311.

行政當局，國會只扮輔助性的角色。

「福摩沙決議案」的通過始於行政當局，1974年1月，美國國會撤銷了此決議案，亦出自行政當局的要求。尼克森總統上任不久即想打開中共之門，行政當局於1971年開始推動撤銷「福摩沙決議案」的工作，以便示好中共，終於在三年後達成目的。<sup>5</sup>

**(b) 轉型期，1969—1979：中國政策全由總統主導，國會有無力感**

1970年代以來，越戰及水門事件的演變導致國會對行政部門深感不滿。在外交政策上，國會開始採取積極的態度，防止總統權力進一步的擴增。1970年美國國會撤銷了1964年通過的「東京灣決議案」(The Gulf of Tonkin Resolution)，美國總統在海外的用兵權因而遭到削減。1973年國會更通過了「戰爭權力法案」(The War Powers Resolution)，日後在海外用兵的問題上，國會有共同參與決策之權。1974年，國會為了報復土耳其入侵塞浦路斯，而對土耳其施行武器禁運。同年，國會又要求蘇聯開放猶太裔之移民，否則不給予最惠國待遇(Most-Favored-Nation, MFN)。1975年，美國國會更拒絕給予南越緊急軍事援助，而終於導致南越的潰敗。1976年及1980年國會對行政部門，尤其是中央情報局在海外從事顛覆活動，給予多項限制，並要求行政部門事先知會立法有關單位。<sup>6</sup>

1970年代，美國國會逐漸改變以往被動的角色，在外交政策上積極參與並要求和行政部門分享決策權。但是，在中國政策的制定上，行政部門仍為決策主導，國會的影響力有限。1971年季辛吉秘訪中共，1972年尼克森訪問中共，簽訂「上海公報」，1973年美國和中共建立聯絡辦事處，1978年美國和中共建交與我斷交並終止中美協防條約，這一連串的重要決策，多在少數人參與且

---

<sup>5</sup> Jones, *China: U.S. Policy Since 1945*. 同上註, p. 215.

<sup>6</sup> Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*, 2nd edition (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 394.

秘密的情況下做成決定，行政當局對國會的意見，根本不重視。<sup>7</sup>

最明顯的例子為，1978年7月，美國參議院以九十四對零票，通過了「杜爾——史東 修正案」(Dole-Stone Amendment)，參院之意旨為，任何因政策改變而影響中美防禦條約之持續時，行政部門應事先諮商國會的意見。此項修正案附加於「國際安全援助法」(International Security Assistance Act)，並由卡特總統在1978年9月26日簽署為法律。<sup>8</sup>

卡特總統以極秘密的方式和中共談判建交公報，直到1978年12月15日正式宣佈建交消息前一小時，才通知國會，在終止協防條約的問題上，事先也未與國會諮商，引起國會十分不悅。<sup>9</sup>

### (c)改被動為主動，但仍以行政當局為主導：1979—1989

為了彌補行政當局在建交談判上的缺失，1979年美國國會積極制定「台灣關係法」，使中、美在沒有正式外交關係下，能繼續維持政治、經濟、軍事、文化等關係。同時在中美防禦條約終止後，「台灣關係法」提供了法律上的基礎，以便美國能繼續提供台灣防禦性武器及安全保障。<sup>10</sup>

中、美斷交後，「台灣關係法」是美國國會所訂有關中國問題的最重要的法律，影響深遠。但是「台灣關係法」是否能忠實的被執行，仍有賴於行政當局。1982年8月17日，美國與中共發表「八一七公報」，美國對中華民國軍售在「質」與「量」上設限，同時意圖逐漸減少對台之武器銷售，經由一段時間而趨於一最終解決，嚴重違反了「台灣關係法」的精神。美國國會未參與

7 有關詳細建交過程的決策，參見 Jaw-ling Joanne Chang, *United States-China Normalization: An Evaluation of Foreign Policy Decision Making* (Denver, Colorado: University of Denver, 1986), 246 pp.

8 *Congressional Record*, July 25, 1978, p. 22571.

9 Jeffrey Gayner, "The Chinese Decision and the Future of Taiwan," in John Tierney, Jr. ed., *About Face* (New Rochelle, New York: Arlington, 1979), p. 334.

10 有關台灣關係法的制定過程，參見李大維，*台灣關係法立法過程*，(台北：洞察出版社，1988)。

「八一七公報」的談判。

「八一七公報」發表後，美國國會十分的關切，曾舉行多次聽證會，探討公報中曖昧不明之處，但是却無法改變公報的內容。<sup>11</sup>此後，美國對華軍售在「質」上無法提昇，在「量」上每年以二千萬美元遞減，國會雖然關切台灣的安全問題，「台灣關係法」中亦指明美國將供應台灣必要數量之防禦性武器，俾使台灣維持足夠之自衛能力，但是軍售問題的主導權在行政當局的手中，國會只能行使同意權。

1980年代中，美國國會在中國政策上的關切，主要表現在民主與人權問題上。國會曾舉行過多次聽證會探討台灣之戒嚴、民主問題、陳文成案、劉宜良案、李亞頻案以及「台灣關係法」之實施情況。此外，國會亦舉行多次聽證會探討中共之人權、政治、經濟、軍事改革、人口政策、西藏問題、軍售中共、科技轉移以及核能合作等多項問題。<sup>12</sup>國會對我國民主化的影響力，多於對中共的。國會主動通過的決議案多為不具拘束力（non-binding）的形式，具有拘束力的正式立法較少。

11 有關詳細聽證內容參見 U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *U.S. Policy Toward China and Taiwan*, Hearing, 97th Congress, 2d Session, August 17, 1982 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 簡稱 GPO, 1982), pp. 1-36; U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *China-Taiwan: United States Policy*, Hearing, 97th Congress, 2d Session, August 18, 1982 (Washington, D.C.: GPO, 1982), pp. 1-40; U.S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Separation of Powers, *Taiwan Communique and Separation of Powers*, Hearings, 97th Congress, 2d Session, September 17 and 27, 1982 (Washington, D.C.: GPO, 1983), pp. 1-314; U.S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Separation of Powers, *Taiwan Communique and Separation of Powers*, Hearing, 98th Congress, 1st Session, March 10, 1983, Part 2 (Washington, D.C.: GPO, 1983).

12 有關詳細聽證內容參考裘兆琳，「中美政治、軍事關係演變」，*中美關係報告，1981-1983*（南港：中央研究院美國文化研究所，1984）頁1-37；裘兆琳，「中美政治、軍事關係演變」，*中美關係報告，1983-1985*（南港：中央研究院美國文化研究所，1986），頁1-42；「中美及美國與中共政治、軍事關係演變」，*中美關係報告，1985-1987*（南港：中央研究院美國文化研究所，1989），頁1-37。

1980年代，美國國會有關對華政策的主動立法，較重要的大致有三項。第一，1981年12月，國會通過一項附加於援外法案的修正案，將中國大陸出生的中國人和台灣出生的中國人加以區分，准許每一類每年移民美國的人數配額為二萬人。此項法令得以通過，是眾院外委會亞太小組主席索拉茲（Stephen Solarz，民主黨，紐約州）力促的成果。

第二，1981年年底美國國會通過一項修正案，後來成為「武器出口管制法」之第六款，規定任何國家如果經總統決定在美國有進行恐嚇或騷擾個人之一貫行為，則美國政府將不予軍售。此項法案亦是由索拉茲眾議員，於陳文成案聽證會後提出。

第三，美國國會曾於1983、1985及1987年三度通過修正案，支持我國在「亞洲開發銀行」的完整會籍。1983年的修正案附加於「國際貨幣基金撥款案」中，支持我國為亞銀的正式會員國，並表明美國將不容忍把中華民國排除於亞銀外的企圖。1985年參議院再度通過一項修正案，附於1985年之「援外授權法案」中，表明美國將繼續支持我國在亞銀之名稱與地位。同時，在1986年「持續撥款決議案」中規定：「如果台灣在亞銀的完整會籍的權益遭到拒絕，美國將不對亞銀提供任何款項。」<sup>13</sup> 1987年參、眾二院通過了一項修正案，附加於1988年撥款法案中，要求亞銀重新考慮把中華民國的名稱改為「中國台北」的決定，同時國會進一步認為，亞銀應該以中華民國能夠接受的方式，解決此一爭議。<sup>14</sup>

在中共問題上，美國國會曾於1987年主動通過二項決議案。一項為譴責中共不尊重憲法所保障的言論、新聞與集會之自由。另一項為有關西藏的決議案，譴責中共警察對西藏示威者展開攻擊，其中包括婦女、兒童和喇嘛僧侶在內。參院的決議並指出，根據「武器出口管制法」的規定，對中共的武器出售，今後得有總統的證明，澄清中共「在解決西藏人權問題上，確已採取善意

<sup>13</sup> 詳情見裘兆琳，中美關係報告，1983-1985，同上註，頁6，7。

<sup>14</sup> 中央日報，民國76年12月20日，頁1。

的行動」。<sup>15</sup> 1989年5月，眾議院又通過一項決議案（H. Con. Res. 63），要求中共終止在西藏的戒嚴令。<sup>16</sup>

美國國會在1980年代中，對海峽兩岸的人權進展、民主與改革十分關注。我國於1987年7月15日宣佈解嚴後，美國參議院於10月8日一致通過編號906的修正案，附加於國務院授權法案，讚揚我國提升民主的進展，對「人權、民主、自由的原則有更高的重視與承諾」。<sup>17</sup> 相對的，中共在西藏問題、人口政策等人權問題上的表現却屢遭國會的責難。

雖然如此，美國國會對行政當局的對華及中共政策，基本上是採取合作的態度。1979年卡特政府給予中共最惠國待遇，美國國會並沒有反對。1980年，國會通過法律允許美國海外私人投資公司在中共發展業務。海外私人投資公司是美國政府的一個機構，主要的任務是為美國在海外的投資提供保險。<sup>18</sup>

1985年美國與中共簽訂「核子合作協定」，美國國會雖曾提出多項修正案，試圖附加更嚴格的規定，但最後都被打消，唯一獲得雷根總統簽署的，只是一項補充決議案，限制核能合作只限於和平用途。<sup>19</sup>

此外，雷根政府逐漸放寬對中共的科技轉移以及軍售項目，美國國會皆樂觀其成，並未阻撓。直至六、四天安門事件發生後，國會對中共血腥鎮壓的手法，在民意一致討伐的聲浪中，逐漸採取了較行政當局更積極的做法，希望藉此傳達美國百姓對中共政權的不滿，亦警告其他共產國家勿重蹈中共覆轍。

總之，在中國政策上，國會在1989年前，基本上遵循著行政

---

15 詳情見裘兆琳，*中美關係報告，1985-1987*，同註12，頁28。

16 此項決議案在眾院以408對1票通過，有關投票資料參見 *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 21 (May 20, 1989), p. 1214.

17 中央日報，民國76年10月10日，頁2。

18 張毅，「美國國會與中美建交十年」，*美國研究*（中共出版），1989年第2期，4月15日，頁42。

19 詳見 裘兆琳，*中美關係報告，1983-1985*，同註12，頁28-31。

當局的地步，扮演著輔助性、制衡性的角色，除了在「台灣關係法」之立法過程中以及「八一七公報」發表後，府、會關係二度緊張外，基本上府、會之間並沒有重大的衝突。國會在人權問題上的立場，行政當局多半採取支持的立場。偶爾，國會在西藏問題、人口政策上對中共多所指責，會令行政當局稍感中共的壓力，但是府、會間在中國政策上，沒有重大的立法歧見。也因此，1989年「波洛西法案」帶來之府、會關係的衝擊，格外令人注目。

「波洛西法案」的制定，主要是想彌補行政當局的不足，但是却帶來府、會關係的軒然大波。

波洛西法案是否是日後美國府、會關係演變的一個新的里程碑？其立法背景如何？未來的影響又是如何呢？這些將是以下論文探討的重點。

### (3) 布希政府對中共之制裁措施

六、四天安門事件發生後，布希總統於6月5日表示，美國必須明確表明對天安門事件之譴責，同時下令以下的制裁行動：

- (1) 停止所有政府與政府間以及民間對中共之武器出售；
- (2) 停止二國間軍事領袖訪問；
- (3) 優予考慮中國（共）留美學生申請延長居留；
- (4) 透過紅十字會，對那些在殘殺中受傷者，提供藥物和人道的協助；
- (5) 視未來情勢發展需要，檢討雙方其他層面的關係。<sup>20</sup>

布希總統同時呼籲中共領導人，對參與示威之學生以及民衆，應避免用暴力，而採取克制的政策。布希指出天安門示威民衆要求的是最基本的人權，包括新聞和結社的自由，這是美國在全球各地支持的目標，這也是中國（共）和美國憲法中保障的自由。<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> "The President's News Conference," June 5, 1989, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 25, No. 23, June 12, 1989, p. 839.

<sup>21</sup> 同上註。

布希總統發表禁令後，美國國務院立即宣佈撤銷邀請中共國防部長秦基偉訪美的計劃。<sup>22</sup> 1989年6月20日，布希總統鑑於中共當局以暴力報復民運份子的不當措施，進一步下令美國政府停止所有與中共的高階層交換訪問，同時促請國際金融機構延緩考慮對中共新的貸款。<sup>23</sup> 在此禁令下，美國商務部長莫斯巴克（Robert Mossbacher）取消了原訂7月10日訪問中共的計劃。<sup>24</sup>

儘管美國一再呼籲，中共却置之不理，6月21日起，開始處決被判死刑的大陸民運份子。美國國務卿貝克（James A. Baker III）除公開表示遺憾外，並沒有對中共作其他的制裁，

表一 美國對中共政府(FMS)間及商業性武器銷售

(百萬美元)							
會計年度	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
合約總額：							
政府(FMS)間	0.6	0.4	36.1	550.7	14.2	0.41 <sup>a</sup>	10.0 <sup>b</sup>
商業性	不詳	不詳	不詳	不詳	不詳	不詳	不詳
實際交付總額：							
政府(FMS)	c	0.4	0.5	3.9	39.3	35.4 <sup>d</sup>	不詳
商業性	22.7	46.3	55.2	24.4	43.0	81.2 <sup>b</sup>	48.7 <sup>b</sup>

a 1989年5月31日前之實際合約總額。估計1989年會計年度全額為一億美元。

b 只為估計。

c 少於五萬美元。

d 1989年5月31日前實際交付之總額。

資料來源：美國國防部，引自Glennon J. Harrison, Larry Nowels, et al., "China Sanctions: Some Possible Effects," Library of Congress, Congressional Research Service Report for Congress, July 24, 1989, 89-424E, p.20.

<sup>22</sup> 中國時報，1989年6月7日，頁10。

<sup>23</sup> Thomas L. Friedman, "U.S. Suspends High-Level Links to China as Crackdown Goes On," *New York Times*, June 21, 1989, p. A1.

<sup>24</sup> 中國時報，1989年6月22日，頁1。

國會却開始醞釀其他的制裁措施。6月26日，貝克公開反對美國國會對中共作進一步的經濟制裁，他認為此舉將無助於美國及中國人民的利益。<sup>25</sup>

自1981年以來，中共獲得八十五億美元世界銀行的貸款。1989年6月26日，世界銀行表示，將暫停對中共總計約七億八千萬美元的貸款。世銀雖然說明此項決定是基於經濟，而非政治因素的考慮，但是美國和歐洲體系國家的反對，實為不可輕忽的因素。此外，亞洲開發銀行也暫時凍結給中共總額三億三千六百四十萬美元的貸款考慮。<sup>26</sup>

表二 近年來美國對中共軍售主要項目

種 類	價 值 ( 百萬美元 )	交付狀況
改良殲八型攔劫機 之電子導航系統	\$ 502	尚未交付
4座搜索戰炮的雷 達裝置	\$ 62.5	2座已交付 2座尚未交付
大砲彈葯工廠	\$ 28.5	設備已交付
4枚Mark-46型 的反潛魚雷	\$ 8.5	尚未交付
商業武器銷售	\$ 85	部分已交付

資料來源：George J. Church, "Saving the Connection," *Time*, June 19, 1989, p.31.

<sup>25</sup> Don Oberdorfer, "Baker Issues Warning on Sanction," *Washington Post*, June 27, 1989, p. A18.

<sup>26</sup> 有關世銀及亞銀原本考慮給中共之貸款項目及細節，參見U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *Human Rights and Political Developments in China*, Hearings, 101st Congress, 1st Session, July 13 and 19, 1989 (Washington, D.C.: GPO, 1990), pp. 55-56; "World Bank Refuses to Approve More Loans to Chinese Government," *Washington Post*, June 27, 1989, p. A18.

表面上，布希政府採取了一連串的制裁措施，但是實際上却有許多陽奉陰違之處。以凍結武器銷售而言，布希總統的禁令可有以下數點影響：(1)美國凍結和中共簽訂之政府間對外軍事銷售（Foreign Military Sales, 簡稱FMS）之合約；(2)美國凍結核准商業出口執照；(3)凍結交付以前應允之政府及商業性武器銷售。

如果布希政府決定取消原訂交付之武器，根據估計，將影響到1989及1990年會計年度中，總值五億二千三百萬之政府與政府間的銷售；此外，商業管道的銷售，交付受影響的總額為美金一億三千萬美元。<sup>27</sup>（另參考表一）。根據國防部1989年1月的估計，在會計年度1989及1990年間，美國與中共預定將簽訂總值美金一億一千萬元的對外軍事銷售（FMS）合約，而這些合約亦可能受到武器禁令的影響，遭到凍結。<sup>28</sup>

近年來美國對中共軍售之主要項目為改良殲八型攔劫機之電子導航系統，搜索戰炮的雷達裝置、改良製造炮彈武器的裝備、反潛魚雷及六架波音直昇機，其交付狀況見表二。

布希總統6月5日發佈的武器禁令，影響最大宗的項目是改進中共殲八型戰鬥機性能的電子儀器交易。根據美國和中共在1988年達成的協議，美國格魯曼公司（Grumman Corporation）將提供中共軍方航空電子儀器，配備在殲八型的戰機上。這些電子儀器包括雷達、慣性導航設備、抬頭顯示幕、大氣資料電腦以及新式的匯流排。<sup>29</sup>

按照原訂計劃，首批五十五套儀器（包括五套後備零件）將

<sup>27</sup> Glennon J. Harrison, Larry Nowels, et al., "China Sanctions: Some Possible Effects," Library of Congress, Congressional Research Service Report for Congress, July 24, 1989, 89-424 E, p. 20.

<sup>28</sup> 同上註，pp. 20-21.

<sup>29</sup> 中共與美國協商此一計劃時，美國提出的交換條件是：(1)中共向美國空軍提供五十架未改良的殲八型戰機，充做針對米格戰機的模擬訓練之用；(2)不能將改良後的戰機部署沿海地區用以對付台灣。中共問題資料週刊，中華民國78年10月2日出版，第385期，頁49。

在1991年交付，五十架裝備完成的戰機，將部署在東北及華北空軍基地。<sup>30</sup>

布希下令凍結軍售後二天，被派赴美國從事改進中共殲八型戰機的中共軍方人員（約四十名），被通知停止工作。<sup>31</sup> 但是十月初，中共軍方人員卻又悄然回到格魯曼公司及美國基地，繼續為此軍售計劃工作。<sup>32</sup> 美國國防部發言人藍奎斯特（Edward Lundquist）少校表示，「中共軍事人員獲准返回，可以假定這是國防部、國務院、白宮及國家安全會議充分協調後的決定。」<sup>33</sup>

此外，美國應允出售四座搜索戰砲的雷達裝置，有二座已於1989年上半年運交中共。另外二座，據承包的休斯飛機公司（Hughes Aircraft）表示，正在製造中，大約在1990年可以交運。<sup>34</sup>

交運較受影響的軍售項目為馬克46型的反潛魚雷。1989年1月，潛艇魚雷已經製造完成，並交給海軍部。在布希下禁令時，正等候發射器的完成，準備一併交運給中共。此項交貨因限於禁令的影響，暫時終止。<sup>35</sup>

另外，1989年6月，波音航空公司（Boeing Commercial Airplanes）原本準備運交三架757-200型之噴射客機給中共，但受禁令的影響，而暫停頓。美國國務院於1989年7月解除了此三架飛機交貨的禁令，同時亦應允第四架飛機於七月下旬交貨。另外尚有七架客機的交貨日期亦將維持原議，不作更動。<sup>36</sup>

總之，布希總統暫停對中共的武器交運政策，迄今為止影響不大。美國軍事承包商仍繼續生產有關武器，中共也仍舊按期付

---

<sup>30</sup> 同上註。

<sup>31</sup> 聯合報，1989年8月29日，頁9；聯合報，1989年10月28日，頁10。

<sup>32</sup> 同上註。

<sup>33</sup> "U.S. lets Chinese military back in country for projects," *Sun*, October 27, 1989, p. 23A.

<sup>34</sup> 聯合報，1989年8月29日，頁9。

<sup>35</sup> 同上註。

<sup>36</sup> *China News*, July 7, 1989, p. 5.

清帳單，以便保持生產線繼續開放。改良殲八型之電子導航系統之交貨時期在1991年，屆時將視美國與中共關係發展情況，才能得知實際交運計劃是否受阻。<sup>37</sup>（1990年春中共因故取消和美國改良殲八型戰機之合約）

除武器禁令外，布希總統停止所有與中共的高階層交換訪問之命令，亦表裡不一致。1989年7月，在禁令下達不過二週，布希即派遣國家安全顧問史考克羅（Brent Scowcroft）及國務院副國務卿伊哥伯格（Lawrence Eagleburger）秘訪中共。1989年12月9日至10日，史、伊二人再訪中共，白宮在他們抵達北京以後，才宣佈此項訪問。美國國務卿貝克於12月10日指出，史、伊二位訪問大陸，是六、四天安門事件後的「第一次」。隨後美國有線新聞電視網（Cable News Network）揭露了七月的秘訪，白宮不得已，才於12月18日發表聲明，承認史、伊二人曾於七月間受布希總統之命前往中國，以申述美國對天安門廣場暴行之震驚和關切。<sup>38</sup> 國務卿貝克亦於12月24日公開道歉，坦承誤導民衆。<sup>39</sup>

史、伊二位官員的七月秘訪，除布希及貝克知道外，布希政府其他官員及國會人士都被蒙在鼓裡。<sup>40</sup> 消息傳出後，美國國會、輿論和學術界的一些中國事務專家們為之譁然。衆院亞太小組主席索拉茲指出布希的舉動是向北京「磕頭」。因為美蘇關係已大大緩和，中共的戰略價值今非昔比，所以索拉茲認為無論從道德或戰略觀點來說，史、伊二位的北京之行，都是不恰當的。<sup>41</sup>

雖然如此，布希政府仍自圓其說，不認為史、伊二人秘訪中共之事有違禁令。伊哥伯格表示，他和史考克羅的北京之行，目

37 同註34。

38 Andrew Rosenthal, "Baker Concedes He Did Not Disclose a Secret Mission to the Chinese in July," *New York Times*, December 20, 1989, p. A1.

39 中央日報，1989年12月26日，頁6。

40 同註38。

41 傅建中，「布希向北京孤注一擲」，中國時報，1989年12月12日，頁3。

的在接觸（contact）而非交換訪問（exchange），所以不違反布希總統6月20日的禁令。然事實上，這只是布希政府玩弄文字遊戲的詭辯而已。<sup>42</sup>

1989年12月19日，布希政府進一步取消二項對中共的制裁，批准了中共代射三枚衛星案。澳洲和一家由香港與英國合資的公司，曾和中共簽約，將分別於1990、1991、1992年由中共的「長征火箭」發射三枚由休斯飛機公司製造的人造衛星。六、四天安門事件後，布希政府禁止出售上述衛星。但是由於休斯公司與澳洲政府發動了強有力的遊說，同時布希本人亦有意緩和和中共的緊張關係，終於不顧國會的反對，批准了此項交易。<sup>43</sup>此外，布希也以符合美國「國家利益」的理由，取消了不准美國進出口銀行貸款給中共做生意的美國廠商的禁令。

這一連串的解禁，遭到國會強烈的譴責，索拉茲指出布希近來在中國政策上的表現，已使他在北京當權者的眼中成為「軟弱可欺」的對象，在華府政壇上成為一個十足的「偽君子」。<sup>44</sup>但是布希政府則辯稱，這些決定的目標是要避免各項制裁措施損及美國在中國大陸的商業利益，亦免得日本、西德、南韓及其他西歐國家漁翁得利。<sup>45</sup>

除了商業因素考慮外，美國政府不斷向中共示好，尚有以下考慮因素：(1)不願冒孤立中共的危險；(2)擔心中共進一步倒向蘇聯；(3)中共若進一步開改革、民主之倒車，將使美國過去多年之努力付諸東流；(4)美國認為分裂且軟弱的中國將無助於亞太的穩定與和平，同時中共亦無法在經濟與軍事上制衡日本。<sup>46</sup>此外，

---

42 傅建中，「美式文字遊戲」，*中國時報*，1990年2月10日，頁3；William Safire, "More Lying In State," *New York Times*, December 25, 1989, p. A31.

43 *中國時報*，1989年12月21日，頁7；"Two China Sanctions Lifted," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 52, December 30, 1989, p. 3558.

44 *中國時報*，1989年12月21日，頁7。

45 同上註。

46 Nicholas D. Kristof, "Secret Chinese Analysis Sees Strained Ties to U.S. but a Conciliatory Bush," *New York Times*, October 5, 1989, p. A4.

美國亦希望在方勵之問題，中共軍售中東國家、高棉問題及雙邊其他關係之發展上取得中共的合作。但是，國會卻堅持，在人權問題上，必須給中共嚴厲警告，不能姑息。

#### (4)「1989年緊急中國移民救濟法案」之立法過程

布希總統在天安門事件後，宣佈對大陸留美學生提供緊急避難，簽證已到期的留學生，可以延長到1990年的6月5日離境，但是，很少留學生正式提出申請，有些擔心身分被曝光，有些則擔心一旦申請延長居留一年，屆時一定得回大陸，而無法申請其他移民或居留的身分。<sup>47</sup>

六、四之後，中共駐美使領館官員對大陸留美學生進行多項恐嚇行動，包括電話威脅、校園調查、監視等騷擾行為，許多參、眾議員都接到中共留學生的抱怨申訴。加州民主黨眾議員藍托斯（Tom Lantos），並於1987年7月11日致信給國務卿貝克，要求他調查中共大使館及五個領事館，是否有繼續騷擾恐嚇的活動。<sup>48</sup> 為了顧慮大陸學生的安全，美國國會開始考慮其他的措施，免得中共留學生被遣返大陸，遭受迫害。

1989年6月21日，從華人集中之舊金山地區選出來的民主黨眾議員波洛西女士（Nancy Pelosi），提出「緊急中國移民救濟法案」（H.R. 2712），共同支持此法案的眾議員有二百五十九位。<sup>49</sup> 根據現行的移民法，凡是拿J-1簽證的中共留美學生（多為交換計劃的學者或研究員），期滿後，必須先回大陸服務二年，才能申請改變身分，在美國居留。根據估計，中共留美學生約有四萬名左右，其中拿J-1簽證的中共交換學者約有三萬二千名。波洛西眾議員提出的救濟法案，將豁免全部持J-1簽證的中共留

47 "Aid for Chinese Students," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 28 (July 15, 1989), p. 1787.

48 Constance L. Hays, "Chinese Students in U.S. Say Beijing Has Harassed Them," *New York Times*, July 22, 1989, p. 3.

49 *Congressional Record*, Vol. 135, No. 162, November 17, 1989, p. H8967.

學生，必須回大陸服務二年的限制，他們有四年的時間申請改變其他居留的身分，直到1993年6月5日。<sup>50</sup>此外，「波洛西法案」亦給留美之中共留學生工作許可。

美國眾議院於1989年7月31日，通過了這項法案。8月4日，參議院也通過了「緊急中國移民救濟法案」，同時，另外加了一項修正案，對因為拒絕墮胎或結紮，而面臨返回中共可能遭到破害之中共留美人員，當他們申請難民身分或尋求庇護時，應給予最完整可能的考慮。此項修正案是由科羅拉多州共和黨籍參議員阿姆斯壯（William L. Armstrong）提出。眾院同意了阿姆斯壯的修正案，<sup>51</sup>但是參、眾二院對於申請時限以及資格有不同的意見。1989年10月5日，二院舉行協調會議，對於申請時限及申請資格互有所讓。終於獲致協議。<sup>52</sup>（關於H.R. 2712 法案內容以及協議過程參見附錄一、二）

1989年11月19日，眾議院以四百零三票對零票通過「1989年緊急中國移民救濟法案」，參議院在11月20日，亦以口頭表決（voice vote）的方式通過此項法案。<sup>53</sup>

國會於1989年11月21日，將「波洛西法案」送交白宮，等候布希總統的簽署。但是，布希却於11月30日否決了此項立法，另外發佈行政措施（administrative action），對中共留學生提供以下保障：

(1)豁免返國服務二年的規定，此項豁免可以延用到1994年1月1日；

(2)對1989年6月5日合法在美國之個人，給予繼續合法移民身分的保證；

---

<sup>50</sup> 同上註。

<sup>51</sup> 眾議院在11月2日，以300對115票，通過了阿姆斯壯的修正案，有關投票紀錄參見 *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 44, November 4, 1989, pp. 2960, 3014-3015.

<sup>52</sup> 同註49。

<sup>53</sup> "Chinese Students Win Waiver," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 47, November 25, 1989, p. 3245.

(3)1989年6月5日前在美國的中國人予以工作許可；

(4)對合於延期強制離境之個人，當其非移民身分簽證到期時，將只發給到期通知，而不開始遣送之行動。

此外，對任何國家之人民，如果因為其國家之強制墮胎或結紮政策，而担心回國受迫害者，布希總統指令在移民法中提供寬容的考慮。<sup>54</sup>

布希總統認為，此項行政措施涵括了H.R.2712 法案中對中共留學生的保護，同時還有甚之，因此沒有必要簽署「1989年緊急中國移民救濟法案」。布希認為如此做，可以對他日後處理外交關係以及中（共）美的學術交流計劃保持彈性。

波洛西眾議員之所以提出此移民救濟法案，是她認為若要確保中共在美留美生，必須以正式立法的方式。波洛西指出布希總統的行政措施很可能因法理不足而在法庭上遭到挑戰，同時行政措施可以隨時修改，令人擔憂。<sup>55</sup>

布希總統則担心一旦正式立法，行政當局將失去主控權，屆時他對中共之外交談判亦將失去籌碼。中共駐美大使館發言人指出，中共對「波洛西法案」極為關切，並揚言此法案將對中（共）美在教育上之交換造成損害。<sup>56</sup>中共的警告、布希的執著以及國會堅持為人權問題力搏的決心，乃終於引起一場美國府、會間，在中國問題上，少見的大戰。

### (5)美國國會之其他制裁措施

除了「波洛西法案」，美國國會還通過了其他的制裁措施。

<sup>54</sup> George Bush, "Memorandum of Disapproval for the Emergency Chinese Immigration Relief Act of 1989," *Weekly Compilation of Presidential Document*, Vol. 25, No. 48, December 4, 1989, pp. 1853-1854.

<sup>55</sup> 1990年2月15日在華府訪問波洛西眾議員之中國問題立法助理奎恩(William Quinn)所得。

<sup>56</sup> Robert Pear, "Chinese Visa Bill May Face A Veto," *New York Times*, November 24, 1989, p. A9.

在中共6月4日暴力鎮壓民運之前，美國國會即已十分關心大陸的民運發展。1989年5月4日，衆院外交委員會的亞太小組，在索拉茲主席的主持下，舉行了一項聽證會，探討中國大陸示威運動可能的發展以及美國之因應之道。<sup>57</sup> 5月24日，在中共實施戒嚴令四天後，美國衆議院通過一共同決議案(House Concurrent Resolution 136)，支持中國大陸學生爭取民主的運動，同時要求中共取消戒嚴令，以真誠之對話方式，而非軍事力量，來解決當前的危機。<sup>58</sup> 五月底美國參議院亦以八十九票對零票，通過衆院第136號決議案，警告中共當局，如果對要求自由與民主的和平示威者使用暴力及進行鎮壓，「將嚴重損害其與美國的關係」。<sup>59</sup>

中共顯然並未理會美國國會的警告，天安門事件發生後，美國參、衆二院在6月6日，分別通過決議案，譴責中共政權以武力對付人民的酷行，並促請布希政府考慮對中共採取進一步的懲罰性措施。參院以一百票對零票，無異議通過此項決議案，讚揚布希決定中止對中共的武器出售，並建議布希應立即與美國主要盟國，就經濟商業與安全關係展開磋商，共同決定是否需要進一步制裁。衆院則以四百零六票對零票，通過措辭較含糊的決議案。衆院認為如果暴力持續下去，布希政府應立即與其他民主國家磋商，考慮進一步措施。此兩項決議案皆讚許中國大陸學生和其他民衆在爭民主、自由時展現的「無比勇氣」。<sup>60</sup> 雖然決議案本身

<sup>57</sup> 應邀作證者為國務院亞太代理副助卿威廉斯(Richard L. Williams)，中共在哈佛大學之留學生裴敏欣，以及布魯金斯資深研究員何漢理(Harry Harding)，有關詳細聽證內容見 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, *The Wave of Protest in the People's Republic of China*, Hearing, 101st Congress, 1st Session, May 4, 1989 (Washington, D.C.: GPO, 1990), p. 1-47.

<sup>58</sup> "House Votes to Praise Chinese Protesters," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 21, May 27, 1989, p. 1271.

<sup>59</sup> 中央日報，1989年6月3日，頁1。

<sup>60</sup> 中央日報，1989年6月8日，頁3；"Brutal Crackdown in Beijing Deals Blow to U.S. Ties," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 23, June 10, 1989, pp. 1411, 1432, 1436.

並沒有約束力，但是却代表著美國國會對中共政權的譴責。

對美國國會的譴責，中共十分反感。中共不但對天安門的屠殺毫無悔意，還捏造事實，否認學生被殺，並展開大規模逮捕和處決爭取民主運動的示威者。美國國會因之群情激憤，認為布希政府的制裁措施過分手軟，1989年6月29日，衆院不顧白宮反對，以四百一十八票對零票，通過一項附加於「援外授權法案」的修正案（H.R. 2655），建議以更強硬的措施，制裁中共。

此項修正案是衆院民主黨與共和黨事先協商後，由外交委員會主席法塞爾（Dante B. Fascell，民主黨，佛羅里達州）提出，其主要內容為：

- (1)將現行布希總統之制裁措施制定成法律；
- (2)禁止售予中共控制犯罪及偵測之儀器設備；
- (3)暫停由中共長征火箭代為發射美國人造衛星的協議；
- (4)暫停考慮海外私人投資公司（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）給予美國人在中共的投資保險；
- (5)美國貿易發展署（U. S. Trade and Development Program, TDP）的經費不得使用於中共；
- (6)暫停出售核子設備或燃料給中共；
- (7)反對「盟國對共黨地區輸出管制委員會」（COCOM）對中共進一步放寬科技轉移。<sup>61</sup>

此項修正案，要求把布希總統頒佈對中共的制裁措施制定成法律。如果布希要解除以上禁令，必須向國會提出報告，聲明是因為基於國家安全利益的需要，或是中共的政治改革已有進展才可（例如解除戒嚴令、停止對以非暴力方式表達其政治信仰者的報復與處死、釋放政治犯、對言論、新聞、集會、自由等基本人

---

<sup>61</sup> “House Stiffens Sanctions on China,” *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 26, July 1, 1989, p. 1642. 有關投票紀錄見 pp. 1664-1665; 聯合報，1989年7月1日，頁4。

權的尊重以及停止對美國之音的干擾等)。<sup>62</sup>

貝克國務卿及其他政府官員曾參與此項修正案之制定，但是，白宮認為沒有必要正式立法。雖然如此，基於國會對中共的反對浪潮的現實考慮，布希政府也沒阻止此項修正案的通過。貝克指出，白宮承認國會議員對此事件有發言及投票擺明態度的權力，不過白宮堅信外交事務，還是應由行政部門領導。<sup>63</sup>

1989年7月14日，美國參議院亦以八十一對十票的壓倒多數，通過7項制裁中共方案(S 1160)，附加於「1990及1991年國務院預算授權法案」中。這七項經貿制裁措施，與眾院通過的大同小異，只是在措詞上稍有差異。參院通過的修正案是由民主黨領袖米契爾(George J. Mitchell, 緬因州)及共和黨領袖杜爾(Robert J. Dole, 堪薩斯州)聯合提出的，具有二黨一致支持的後盾。<sup>64</sup>為了反應民意，杜爾參議員也顧不得白宮的立場，在立場上與布希總統相左。

參、眾二院分別通過的制裁中共修正案，經過數月之溝通，於1989年11月7日獲得參、眾二院協調會議之認可，交付二院表決。眾院於1989年11月21日通過了修正案(H. R. 3792)，<sup>65</sup>但是參院因為對其他附加的修正案有質疑而延後表決。

參院一直到1990年1月30日，才以九十八票對零票，通過「國務院1990—1991年預算授權法案」，此時，布希總統已贏得「1989年緊急放寬中國移民法案」的否決。<sup>66</sup>此項附加於國務院

---

<sup>62</sup> 聯合報，1989年7月1日，頁4。

<sup>63</sup> 經濟日報，1989年7月1日，頁8。

<sup>64</sup> "Senate Approves Sanctions Plan," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 28, July 15, 1989, p. 1800. 有關投票紀錄見 *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 29, July 22, 1989, p. 1906.

<sup>65</sup> John Felton, "Authorization Bill Contains Sanctions Against China," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 45, November 11, 1989, p. 3083; "State Department Bill Fails," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 47, November 25, 1989, p. 3261.

<sup>66</sup> Steven A. Holms, "Senate Votes Economic Sanctions Against China," *New York Times*, January 31, 1990, p. A8.

預算授權法案中有關對中共的制裁，給予總統極大的彈性，在中共改善人權時，或是因美國國家利益的考量，可免於執行制裁。布希總統雖然不認可此項修正案，但是基於內容具有彈性所以並沒有加以否決。

### (6) 布希在「波洛西法案」致勝原因分析

布希總統就任以來，和國會的關係雖無重大衝突，但是，比起其他總統第一年和國會「蜜月期間」的表現仍然遜色很多。1989年間，布希總統在國會表決的議事上，凡是布希採取明顯立場的議案，成功率為百分之六十二點六。自艾森豪總統以來，總統第一年在國會成功的比率，只有福特總統少於百分之六十，（見表三）布希總統名列倒數第二。布希本人和國會淵源深厚，但是表現却不如理想，心中的矛盾可想而知。

表三 美國總統第一年在國會的成功率

總統	艾森豪	甘乃迪	詹森	尼克森	福特	卡特	雷根	布希
年代	1953	1961	1964	1969	1974	1977	1981	1989
成功率	89%	81%	88%	74%	58.2%	75.4%	82.4%	62.6%

資料來源：Congressional Record, Vol. 47, No. 52, December 30, 1989, p. 3543.

布希和國會的關係有先天的缺陷，1988年選舉的結果，參、眾二院皆由民主黨領先，在眾議院民主黨與共和黨議員的比例為二五八對一七六席，在參議院則為五十五對四十五席。共和黨在國會中所佔的席次是本世紀以來最低的一次。<sup>67</sup>

當布希總統無法依賴正規遊說管道，獲取多數國會議員支持

<sup>67</sup> Janet Hook, "Bush Inspired Frail Support For First-Year President," *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 52, December 30, 1989, p. 3540.

時，他只有靠總統的否決權獲取勝利。1989年間，布希就已經使用了十次的否決權，但是尚無一次被國會推翻。<sup>68</sup> 對布希而言，如果國會在中國問題上給他難堪，將會比在其他外交政策問題的刁難，更使布希覺得臉上無光。歷任美國駐聯合國大使、駐中共聯絡辦事處主任、中央情報局局長及副總統等職，布希對中國的了解與歷練長達二十年之久。<sup>69</sup> 自認為是中國通的布希，當然不能忍受國會推翻他在中國問題上的否決。

1989年11月下旬，參、眾二院以無異議的表決結果，通過了「波洛西法案」。布希總統要想贏得勝利，必需獲得參院或眾院三分之一以上的支持。因為眾院人數較多，不易控制，所以布希將所有的遊說工作，集中在參議院的共和黨籍議員的身上。

1990年1月23日，國會復會，第一件的重頭戲便是討論布希總統否決的「波洛西法案」。1月24日眾議院以三百九十對二十五票擊敗了布希的否決案。<sup>70</sup> 次日，參院在布希全力奔走遊說下，以四票之差險勝，投票結果為六十二對三十七票。國會要推翻總統否決的法案，必須同時獲得參、眾二院三分之二以上的支持，「波洛西法案」雖在眾院獲得三分之二的多數支持，但參院却不足法定人數，而終告失敗。

綜觀布希總統獲勝之因，可歸諸為成功的運用了以下的戰術及遊說方式：

### ①將辯論之重心移轉為共和黨對決民主黨之戰

六、四天安門事件發生後，美國國會在中共政策上之所作所為，都獲得民主黨及共和黨諸議員極大多數的支持。「波洛西法

---

<sup>68</sup> Helen Dewar, "Senate Narrowly Votes to Sustain Veto of Chinese Students Bill," *Washington Post*, January 26, 1990, p. A14.

<sup>69</sup> 有關布希的中國經驗，參見 George Bush, *Looking Forward* (New York: Doubleday, 1989), pp. 129, 153-156.

<sup>70</sup> 未投票者為十六位，有關投票紀錄見 *Congressional Record*, Vol. 136, No. 2, (January 24, 1990), pp. 129, 153-156.

案」可以說是二黨（bipartisan）一致支持下的產物。

但是在參議院表決「波洛西法案」的前夕，布希總統及其謀士，却把此項法案做為政黨忠貞的考驗點。布希深知，如果他能夠獲得參院四十五位共和黨議員中三十四位的支持，即可獲勝。如何使共和黨籍參議員，改變原先支持「波洛西法案」的立場，轉而支持布希，是一項很大的考驗。

1989年11月，曾有七十四位參議員聯合寫信給布希總統，希望布希不要否決「緊急中國移民救濟法案」，這七十四位參議員中有二十六位是共和黨籍。<sup>71</sup> 根據白宮在1990年1月17日，投票前一個星期的估計，只有十一位共和黨參議員支持布希總統的立場，所以當時情況相當的危急。<sup>72</sup>

白宮在參院投票前動用了所有的力量遊說，包括白宮幕僚長蘇努努（John H. Sununu）、副總統奎爾（Dan Quayle）、國務卿貝克、前總統尼克森以及布希總統本人。此外，共和黨全國委員會主席艾瓦特（Lee Atwater）、布希以前的幕僚傅樂（Craig Fuller）、布來克（Charles Black）以及威瑞曲（Paul Weyrich）亦全力替布希遊說。<sup>73</sup>

除發動全面遊說外，另一戰略則是將「波洛西法案」影射為民主黨在國會復會之初，用來攻詰布希的利器。支持布希最力的參議員辛普森（Alan K. Simpson，懷俄明州，共和黨）指出，為什麼民主黨要在國會復會之頭幾天就表決「波洛西法案」，當然，目的之一就是要給布希難堪。<sup>74</sup> 共和黨在參院的領袖杜爾（Robert J. Dole，堪薩斯州）說，「這不是對布希總統中國

---

<sup>71</sup> Helen Dewar, "Senate Narrowly Votes to Sustain Veto of Chinese Students Bill," 同註68。

<sup>72</sup> David S. Broder and Ann Devroy, "Bush Takes Major Stride Toward Solid Hill Position," *Washington Post*, January 26, 1990, p. A14.

<sup>73</sup> 同上註。有關尼克森遊說參議員支持布希總統之情形，參見 Donnie Radcliffe, "Nixon's Clear Call on th China Veto," *Washington Post*, January 30, 1990, p. B2.

<sup>74</sup> Major Garrett and Frank J. Murray, "Bush Scores Triumph on China Veto," *Washington Times*, January 26, 1990, p. A9.

政策的一次公共審判，而是民主黨用來攻擊布希的機會，使得共和黨議員在投票時面臨難題」。<sup>75</sup>

白宮希望藉著政黨之爭的因素，喚起更多共和黨議員的效忠。投票結果顯示，十位反對布希總統的參議員，除了八位是共和黨員外（見表四），其餘皆為民主黨。同時，所有支持布希總統的參議員皆為共和黨（見表五）。此外，眾議院中有二十五位投票支持布希，除一位是民主黨外，其餘亦皆為共和黨籍眾議員（見表六）。這位唯一的民主黨籍之眾議員羅賓遜（Tommy F. Robinson），在筆者訪問時却表示，已在1989年6月改入共和黨，所以在眾院支持布希的議員，亦清一色的為共和黨籍。<sup>76</sup>顯然，政黨因素濃厚的介入此次的表決，白宮的戰略亦發揮了很大的效果。

表四 參議院反對布希總統否決「1989年緊急中國移民救濟法案」的共和黨議員名單

參議員姓名	州名	黨籍
阿姆斯壯 (Armstrong, William L.)	科羅拉多	共和黨
布希維茲 (Boschwitz, Rudolph)	明尼蘇達	共和黨
柯漢 (Cohen, William S.)	緬因	共和黨
葛登 (Gorton, Slade)	華盛頓	共和黨
赫姆斯 (Helms, Jesse)	北卡羅萊納	共和黨
卡斯登 (Kasten, Robert W. Jr.)	威斯康辛	共和黨
貝瑞席勒 (Pressler, Larry)	南達科他	共和黨
威爾森 (Wilson, Pete)	加州	共和黨

資料來源：Congressional Record, Vol. 136, No. 3, January 25, 1990, p. S382；Washington Times, January 26, 1990, p. A9.

<sup>75</sup> Dewar, "Senate Narrowly Votes to Sustain Veto of Chinese Students Bill," 同註68。

<sup>76</sup> 1990年2月17日在華府訪問所得。

表五 參議院支持布希否決「1989年緊急中國移民救濟法案」之議員名單

參議員姓名	州名	黨籍
龐德 (Bond, Christopher S.)	密蘇里	共和黨
伯恩斯 (Burns, Conrad)	蒙他那	共和黨
查菲 (Chafee, John H.)	羅德島	共和黨
寇茲 (Coats, Daniel R.)	印地安那	共和黨
寇克蘭 (Cochran, Thad)	密西西比	共和黨
狄阿瑪托 (D'Amato, Alfonse M.)	紐約	共和黨
丹福斯 (Danforth, John C.)	密蘇里	共和黨
杜爾 (Dole, Robert)	堪薩斯	共和黨
多明尼西 (Domenici, Peter V.)	新墨西哥	共和黨
杜蘭柏格 (Durenberger, David)	明尼蘇達	共和黨
加恩 (Garn, Edwin Jacob)	猶他	共和黨
葛蘭姆 (Gramm, Phil)	德州	共和黨
葛瑞斯里 (Grassley, Charles E.)	愛荷華	共和黨
荷區 (Hatch, Orrin G.)	猶他	共和黨
海特菲爾德 (Hatfield, Mark O.)	奧立岡	共和黨
海恩斯三世 (Heinz III, H. John)	賓夕法尼亞	共和黨
漢福瑞 (Humphrey, Gordon J.)	新罕布夏	共和黨
傑佛茲 (Jeffords, James M.)	佛蒙特	共和黨
卡斯鮑 (Kassebaum, Nancy Landon)	堪薩斯	共和黨
樂特 (Lott, Trent)	密西西比	共和黨
魯加 (Lugar, Richard G.)	印地安那	共和黨
麥克 (Mack, Connie)	佛羅里達	共和黨
麥肯恩 (McCain, John)	亞利桑那	共和黨
麥克魯爾 (McClure, James A.)	愛達荷	共和黨
麥克康耐爾 (McConnell, Mitch)	肯塔基	共和黨
穆考斯基 (Murkowski, Frank H.)	阿拉斯加	共和黨

尼克斯 (Nickles, Don)	奧克拉荷馬	共和黨
派克伍德 (Packwood, Robert W.)	奧立岡	共和黨
羅斯 (Roth, William V. Jr.)	德拉瓦	共和黨
魯得曼 (Rudman, Warren)	新罕布夏	共和黨
辛普森 (Simpson, Alan K.)	懷俄明	共和黨
史貝特 (Specter, Arlen)	賓夕法尼亞	共和黨
史蒂文斯 (Stevens, Ted)	阿拉斯加	共和黨
席姆斯 (Symms, Steven D.)	愛達荷	共和黨
杜爾蒙德 (Thurmond, Strom)	南卡羅萊納	共和黨
瓦洛普 (Wallop, Malcolm)	懷俄明	共和黨
華納 (Warner, John W.)	維吉尼亞	共和黨

資料來源：Congressional Record. Vol. 136, No. 3, January 25, 1990, p. S382.

表六 眾議院支持布希總統否決「1989年緊急中國移民救濟法案」的名單

眾議員姓名	州名	黨籍
貝克 (Baker, Richard H.)	路易西安那	共和黨
貝特曼 (Bateman, Herbert H.)	維吉尼亞	共和黨
康貝斯特 (Combet, Larry)	德州	共和黨
克夫林 (Coughlin, Lawrence)	賓夕法尼亞	共和黨
狄萊 (DeLay, Thomas D.)	德州	共和黨
蓋克斯 (Gekas, George W.)	賓夕法尼亞	共和黨
吉爾摩 (Gillmor, Paul E.)	俄亥俄	共和黨
哥斯 (Goss, Porter)	佛羅里達	共和黨
漢姆爾區密茲 (Hammerschmidt, John Paul)	阿肯色	共和黨
漢森 (Hansen, James V.)	猶他	共和黨
哈斯德特 (Hastert, Dennis)	伊利諾	共和黨
哈洛威 (Holloway, Clyde)	路易西安那	共和黨

艾爾蘭 (Ireland, Andy)	佛羅里達	共和黨
藍特 (Lent, Norman F.)	紐約	共和黨
麥狄更 (Madigan, Edward R.)	伊利諾	共和黨
麥克瑞里 (McCrery, Jim)	路易西安那	共和黨
邁可 (Michel, Robert H.)	伊利諾	共和黨
派崔 (Petri, Thomas E.)	威斯康辛	共和黨
奎倫 (Quillen, James H.)	田納西	共和黨
羅賓遜 (Robinson, Tommy F.)	阿肯色	共和黨
山森布瑞納 (Sensenbrenner, F. James Jr.)	威斯康辛	共和黨
史密斯 (Smith, Lamar S.)	德州	共和黨
史塔普 (Stump, Bob)	亞利桑那	共和黨
桑奎斯特 (Sundquist, Don)	田納西	共和黨
楊格 (Young, C. W.)	佛羅里達	共和黨

資料來源：Congressional Record, Vol. 136, No. 2, January 24, 1990, p. H67.

## ②布希總統本人全力遊說

研究總統與國會關係的學者多認為，總統個人是否參與遊說立法部門之工作，往往會造成很大的區別。<sup>77</sup> 總統本人的電話、親筆信件、或親自拜訪，都可使議員深獲尊重的感覺，而導致不同的投票結果。當然這些不能被濫用，否則效果就會遞減。

布希總統深諳此理，他和雷根總統不同，經常會親自回電或親筆回函給議員。此外，布希最受歡迎的邀約，是請議員及他們的配偶，到白宮的家庭起居室參觀。許多在國會工作二十年的參議員從來沒有機會到白宮的二樓參觀，這些事點點滴滴的累積，在重要關鍵問題上的投票，有時就會造成不同的結果。<sup>78</sup> 此外，

<sup>77</sup> George C. Edwards III, *Presidential Influence in Congress* (San Francisco: W.H. Freeman, 1980), p. 124.

<sup>78</sup> John Felton, "Will Bush-Hill Honeymoon Bring Bipartisanship?" *Congressional Quarterly*, Vol. 47, No. 7, February 18, 1989, p. 334.

布希有相當驚人的記憶力，他可以叫出將近三百九十位議員的名字。布希每週都利用眾院的體育館做運動，有時亦參加議員們的酒會，和許多議員混得相當熟。<sup>79</sup>一位議員指出布希在1989年中，出現在國會山莊的次數，比雷根總統八年任內加起來的還多。<sup>80</sup>

在遊說參議員支持他在「波洛西法案」的立場時，布希曾親自打電話、接見議員或邀約餐會，細細說起他個人的中國經驗、對中共政權的了解，同時提出個人保證絕對不會違反中共留學生的意願，強迫他們回大陸。

1990年1月24日，布希總統在白宮邀請了多位共和黨參議員早餐。席間布希指責民主黨參院領袖密契爾（George J. Mitchell，緬因州）將此法案政治化。布希痛陳民主黨指控他向中共「磕頭」是不正確的。布希並以非常感性的語氣，仔細分析如果國會推翻他的否決案，可能造成的後果。許多參議員在餐會後改為支持布希的立場。24日晚間，支持布希的人數已超過法定要求的34人。<sup>81</sup>

葛瑞斯里參議員（Charles E. Grassley，愛俄華州，共和黨）指出，如果民主黨不把「波洛西法案」如此政治化、政黨化，可能會有更多的共和黨支持此法案，麥肯恩參議員（John McCain，亞利桑那州，共和黨）則指出，他從來沒見到布希如此全力的參與遊說過，事情演變成你究竟信不信任布希？這二位參議員原先都被民主黨看好，會支持「波洛西法案」，但最後都在布希的懇求下，顧及政黨忠貞的因素，改而支持布希。<sup>82</sup>

---

79 Janet Hook and Chuck Alston, "Mixed Signals, 'Agenda Gap' Plague Bush's First Year," *Congressional Quarterly*. Vol. 47, No. 44, November 4, 1989, p. 2922.

80 Broder and Devroy, "Bush Takes Major Stride Toward Solid Hill Position," 同註72。

81 在早餐會前支持布希立場的人數不到二十人，同上註。

82 Dewar, "Senate Narrowly Votes to Sustain Veto of Chinese Students Bill," 同註68。

狄阿瑪托參議員（Alfonse M. D'Amato，紐約州，共和黨）原本亦全力支持「波洛西法案」，但是却因為布希本人及蘇努努幕僚長的電話遊說，而改變心意。布希在電話中曾向狄氏保證，中共留學生不被強制送返大陸，親耳聽到總統本人的保證，加上布希的懇求，狄氏亦終於向布希點頭了。<sup>83</sup>

### ③胡蘿蔔與木棍併用

總統對同黨議員進行遊說時之另一項可以運用的資產是胡蘿蔔與木棍（carrot and stick）。對於支持他的議員可以施以好處回報，例如競選時出席其募款餐會，或優惠考慮所提的要求。相反的，不合作的議員，就可相對的受到不公平的待遇。

根據美國著名專欄作家艾文思及諾瓦克（Rowland Evans and Robert Novak）的報導，共和黨全國委員會主席艾瓦特，曾親自遊說十三位立場強硬的共和黨參議員，而導致立場十分保守的馬肯恩及佛羅里達州麥克議員（Connie Mack）改變立場。他們私下的交易當然別人無從得知，但是也有較為明顯的枱面上談判，例如賓夕法尼亞州海恩斯（John Heinz III,）參議員的例子。<sup>84</sup>

1989年11月13日，在海恩斯參議員的反對下，住宅及市區發展部部長堪普（Jack Kemp）任命了馬思頓（Linda Marston）女士為該部在費城地區的主管，海恩斯十分不悅。

但是此項任命案却在1990年1月下旬起了變化。為了爭取海氏的支持，白宮答應更換另一位他認為合適的人選，海氏則應允在中國留學生移民法案投票時支持布希。艾文思及諾瓦克指出他們二人都實現了諾言。<sup>85</sup>

<sup>83</sup> *New York Times*, January 26, 1990, p. A8.

<sup>84</sup> Rowland Evans and Robert Novak, "China Vote: Politics Over Principle," *Washington Post*, January 29, 1990, p. A13.

<sup>85</sup> 同上註。

共和黨在參院的領袖杜爾，對這次中國留美學生引起的國內爭執，有獨到的見解，他認為重要的並不是中國政策，而是美國的政治問題。<sup>86</sup> 原本相當單純的移民法案，到最後却成為十分複雜的內部政治問題。政客們利用布希每票必爭的情況，藉機為自己求取好處。

此外，亦傳出布希及其助理，曾以拒絕在1990年期中選舉期間給予協助，來要脅一些強硬的共和黨參議員。<sup>87</sup> 當然並不是每一位議員都會被胡蘿蔔或木棍所惑，共和黨仍有八位參議員不被布希的遊說所動，投票時堅絕反對布希的立場。（見表四）

阿姆斯壯參議員即為一例，他將由參院退休，對於此法案，他堅信是一項原則性的問題。阿氏認為布希的行政措施（administration action），在法律上不足夠保護中共在美國的留學生。布希總統打電話說服他時，他曾當面告訴布希不支持他的理由。<sup>88</sup>

加州參議員威爾森（Pete Wilson），將準備1990年加州州長的競選，在華人眾多的加州，「波洛西法案」十分被重視，在立法過程中，他接到數以千計的信件、電報、支持此法案，為了人權的原則，也為了反映選民的因素，威爾森無法同意布希的立場。<sup>89</sup> 威爾森指出，中共急需在美國接受訓練的科學家，所以他不認為中共會中止和美國的學生交流計劃。此外，他表示對中共姑息，並不能換取中共的自由與民主。<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> 同註84。

<sup>87</sup> Garrett and Murray, "Bush Scores Triumph on China Veto," 同註74。

<sup>88</sup> 同註84；另外參見阿氏在參院的說明，*Congressional Record*, Vol. 136, No. 3, January 25, 1990, pp. S349-350.

<sup>89</sup> 信件的來源除來自中共留美學生、學術界、美國一般百姓外，主要的來源是他在加州的選民，1990年2月16日訪問所得；Broder and Devroy, "Bush Takes Major Stride Toward Solid Hill Position," 同註72。有關威爾森的立場，另見 *Congressional Record*, Vol. 136, No. 3, January 25, 1990, p. S378-379.

<sup>90</sup> *Congressional Record*, Vol. 136, No. 3, January 25, 1990, pp. S378-379.

緬因州參議員柯漢（William Cohen）認為，美國在全世界的象徵，是繼續奮鬥，除去一連串的獨裁者，美國不能在東歐與中國實行雙重的人權標準。柯漢在參議院任職已十六年，從未因白宮遊說而改變他堅定的立場。此次，白宮並沒有嚐試說服他支持布希。<sup>91</sup>

另二位反對布希的共和黨籍參議員葛登（Slade Gorton，華盛頓州）及貝瑞斯勒（Larry Pressler，南達科他州），則指出「波洛西法案」開始時並不是個政黨問題，直到布希總統否決此法案，又擔心國會推翻他的否決時，才成了政黨政治的問題。他們二位一致認為美國應該站在民主與自由的立場，給中共政權明顯的訊息，那就是美國絕不會姑息中共所作所為，美國國會應該負起這項責任。<sup>92</sup> 1989年間，貝瑞斯勒是參議院中，反對布希頻率最高的共和黨籍議員。<sup>93</sup> 胡蘿蔔與木棍的策略，雖能改變一些原本支持「緊急中國移民救濟法案」的共和黨籍參議員，但是仍有八位參議員，堅持不變的原則。

總之，布希總統動員了所有的力量，終於獲得三十七票的支持，而維持了他的否決案。但是在五百三十五位參、眾議員中，支持布希立場的只有六十二位，總數只佔國會議員之百分之十一點六，支持「波洛西法案」的人數仍佔絕大部分，對國會而言，雖敗猶榮。

## (6) 結論：府會之爭的意義及未來走向

六、四天安門事件後，美國國會的所作所為，已為美國之中

<sup>91</sup> Evans and Novak, "China Vote," 同註84。

<sup>92</sup> 2月16日訪貝瑞斯勒參議員立法助理密勒（Doug Miller）所得。有關葛登的立場，參見註 90, pp. S339-340。

<sup>93</sup> 赫姆斯（Jesse Helms，北卡羅萊納州）參議員亦經常反對布希的立場，Hook, "Bush Inspired Frail Support For First-Year President," 同註 67, pp. 3544。

國政策增加了新的變數。以往單純以美、蘇、中共三角戰略關係的分析著眼點，已不足解釋或預測美國的中國政策走向。美國的國會及民意，強烈的關心中共的人權問題。在中共具體改善人權問題之前，國會將繼續扮演著監督的角色。

「波洛西法案」雖未正式成為美國的法律，但是布希政府却在國會的壓力下，以行政命令的方式，提供在美國的中共留學生，類似「波洛西法案」中的保護。如果國會不採取主動，並以無異議的方式通過波案，行政當局似不可能採取主動，豁免持J-1簽證的中共留學生返國服務二年的規定，以免進一步遷怒中共。

美國國會通過的決議案、修正案以及功虧一簣的「波洛西法案」，究竟對美國的中共政策，造成什麼樣的影響呢？

布希政府認為徒然增加行政當局的困擾，使得原本惡化的中（共）美關係，蒙上新的陰影。在波案正式表決前，支持布希最大的議員們曾以以下理由，爭取選票，這些論點基本上反映了布希本人的立場：

①總統應有外交裁量權及主導權，加上布希本人豐富的中國經驗，國會應信任布希總統會做出最有利於美國國家利益的決定。

②國會若想給中共教訓，一連串決議案、修正案的通過，早已給中共明顯的訊息。

③行政當局已給中共留學生同樣於波案中的保護，布希總統又親口保證，不會違背學生的意思，強行遣送他們返中共，所以沒有必要再行立法。

④美國與中共係若因「波洛西法案」的正式立法而倒退，國會得負起責任。交換計劃若被中共取消，日後接受美國民主洗禮的中共學生將減少，而間接減緩中共民主、改革的脚步。<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Alan K. Simpson, "The China Bill: Uphold the President," *Washington Post*, January 25, 1990, p. A27; *Congressional Record*, Vol. 136, No. 3, January 25, 1990, pp. S335-382; *Congressional Record*, Vol. 136, No. 2, January 24, 1990, pp. H45-69.

相反的，贊成「波洛西法案」的參眾議員却持不同的看法，認為此舉將有助於美國在國際上的聲望，並使中共加速改善人權：

①六、四之後，中共繼續迫害民運大士，不見悔改，行政當局的制裁措施，陽奉陰違，國會必須負起責任，促使中共改革，「波洛西法案」的通過，將具有十分顯著的象徵意義，那就是美國絕不向暴力低頭。

②在東歐多國相繼揚棄共黨一黨專政，國際局勢千變萬化之際，美國通過波案，可向其他共黨國家及全世界之民主國家傳達一項訊息：任何暴政都必須付出代價。否則，美國對中共的軟弱，將使蘇聯或其他國家以為，可以效法中共，為其政權的穩固，犧牲百姓的人權，而不必受到國際的制裁。

③布希在1989年11月底頒佈的行政措施，在法律上有許多缺失，可能遭到挑戰，只有正式立法，才能確保大陸留美學生。

④如果中共不悅波案，布希的行政措施給予中共留學生類似波案中的保護，中共會照樣不高興而施以報復。所以，波案的正式立法對中（共）美關係影響不大。<sup>95</sup>

由以上正、反雙方的爭論，可以看出府、會間各執一詞，為自己的立場辯護。研究府、會之爭的分析家，往往只將重心放在爭權的過程，而忽略了府、會之爭，如果適當的運用，可以增加美國對外談判的籌碼，「波洛西法案」即為一例。天安門事件以來，美國府、會在中共政策上之爭論，其真正的意義可以歸納為以下三點：

第一，府、會之爭成功地被運用為美國的談判籌碼。六、四以來，美國希望中共(1)解除在北京及西藏的戒嚴令，(2)釋放並停止迫害民運人士，(3)停止對美國之音的干擾並允許被遣人員重返大陸，(4)允許方勵之夫婦外放到第三國，(5)恢復政治、經濟的改革，(6)依前保證，不再賣飛彈給中東國家，(7)協助穩定高棉情勢，促進和平談判，解決高棉問題。

---

<sup>95</sup> 同上註。

目前，中共在前三項已有具體回應。值得一提的是，中共的讓步時間，「恰巧」在美國國會表決「波洛西法案」之前夕。1990年1月11日，中共解除在北京市部分地區的戒嚴。此戒嚴令是在1989年5月20日，學生運動最高潮期間宣佈實施的。一個星期後，中共公安部，在1月18日宣佈，五百七十三名在天安門事件後被捕的人士，因「認罪態度較好」，已獲釋放。<sup>96</sup> 中共的解嚴以及釋囚舉動，主要是為改善與外國關係，以及爭取各國恢復貸款與投資而擺出的姿態。但是，美國國會躍躍欲試，想要推翻布希在波案的否決，實為促成中共決策的近因。

1990年6月，美國府、會又將考慮是否繼續給予中共最惠國待遇。由各種因素分析，布希雖想幫助中共，但是國會却充滿異議，在此敏感時刻，5月1日，中共解除了西藏首府拉薩近十四個月的戒嚴；5月10日，中共釋放二百一十一名被捕的民運人士，包括中共「光明日報」記者戴晴、曹思源及李洪林等知識份子。<sup>97</sup> 在美國決定是否續予貿易最惠國待遇前夕，中共釋放第二批民運人士，又解除了西藏首府的戒嚴令，其動機十分的明顯。但是，美國尚希望在方勵之和和其他問題上，達成協議。反之，中共亦希望美國解除武器、貸款以及科技轉移等多項禁令。

總之，府、會之爭使得美國的中共政策多了一層保護膜。行政當局不足的政策，國會可主動立法補其不足。行政當局不便直接向中共施壓時，國會可以以民意為由，向中共討回公道。表面上，布希政府對國會的所作所為十分頭痛，實際上，國會却是布希最好的擋箭牌。府、會之爭，如果運用得當的話，可以增加美國對中共談判的彈性及籌碼。

第二，美國未來的中國政策，將仍以行政當局為主導。由

---

<sup>96</sup> 中共問題資料週刊，第401期，1990年1月22日，頁25；第402期，1990年2月5日，頁17。

<sup>97</sup> 中國時報，1990年5月2日，頁7；聯合報，1990年5月11日，頁5。根據中共的報導，尚有四百三十一人仍被監禁和審查。

「波洛西法案」的判定過程中可窺知，府、會之間有重大衝突時，行政當局若十分堅持其立場，則可運用多方資源，貫徹其政策。總統握有否決權，可以隨時運用。國會要推翻總統的否決，必須擁有三分之二以上參、眾議員的支持，十分困難。

此外，總統可以政黨忠貞、個人魅力以及其他政治、經濟資源，遊說議員，達成其目的。

美國國會在「1989年緊急中國移民救濟法案」的立法過程中，表現出前所未有的團結，以無異議的方式，全數支持。但是，即使如此，當布希否決此法案，並且動用各項管道遊說議員時，仍有六十二位參、眾議員改變其立場，轉而支持布希，總統只需要參院或眾院三分之一以上的支持，即可維持其否決，所以，比較起來容易得多。

第三，國會未來在中共政策上所扮演的角色，將視中共反應而定。如果中共在人權、民主及自由有關的問題上大幅度地改善，國會就沒有必要懲治中共。相反的，中共若依然我行我素，不顧一般百姓的人權，而布希總統又採取姑息的政策時，國會仍將繼續與行政當局抗衡，採取主動監督的角色。美國府、會未來在中共政策上的關係發展，將視中共的人權成績以及其他國際問題上的表現而定。

## 附錄一

### CONFERENCE REPORT ON H.R. 2712, EMERGENCY CHINESE IMMIGRATION RELIEF ACT OF 1989

#### CONFERENCE REPORT (H. REPT. 101-370)

The committee of conference on the disagreeing votes of the two Houses on the amendment of the House to the amendment of the Senate to the bill (H.R. 2712) to facilitate the adjustment or change of status of Chinese nationals in the United States by waiving the 2-year foreign residence requirements for "J" nonimmigrants, having met, after full and free conference, have agreed to recommend and do recommend to their respective Houses as follows:

That the Senate recede from its disagreement to the amendment of the House to the amendment of the Senate and agree to the same with an amendment as follows:

In lieu of the matter proposed to be inserted by the House amendment to the Senate amendment, insert the following:

#### **SECTION 1. SHORT TITLE.**

*This Act may be cited as the "Emergency Chinese Immigration Relief Act of 1989".*

#### **SEC. 2. STATUS OF CERTAIN NATIONALS OF THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA.**

*(a) WAIVER OF FOREIGN RESIDENCE REQUIREMENT FOR "J" NONIMMIGRANTS. — The 2-year home country residence and physical presence period requirement under section 212(e) of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1182(e)) is hereby waived in the case of any national of the People's Republic of China (in this Act referred to as "China") if—*

(1) the alien is present in the United States on the date of the enactment of this Act (or who would have been present in the United States but for a brief, casual, and innocent departure from the United States),

(2) the alien would otherwise be subject to that 2-year home residence requirement because of having had the status of a nonimmigrant described in section 101(a)(15)(J) of such Act (8 U.S.C. 1101(a)(15)(J)), and

(3) not later than 4 years after the date of the enactment of this Act, the alien files a nonfrivolous application for adjustment or any change of status under section 245 or 248 of such Act (8 U.S.C. 1255, 1258).

(b) *PRESUMPTION OF CONTINUOUS RESIDENCE FOR CERTAIN PRC NATIONALS.* — For purposes of any adjustment of status under section 245 of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1225) or any change of status under section 248 of such Act (8 U.S.C. 1258) in the case of an alien who is a national of China and who, as of June 5, 1989, was present in the United States in the lawful status of a nonimmigrant (or who would have been present in the United States in that status but for a brief, casual, and innocent departure from the United States), such an alien shall be considered as having continued to maintain lawful status as such a nonimmigrant (and to have maintained continuously a lawful status) for the period described in subsection (d).

(c) *EMPLOYMENT AUTHORIZATION.* — Any national of China described in subsection (b) who, as of June 5, 1989, was present in the United States in the lawful status of a nonimmigrant described in subparagraph (F), (J), or (M) of section 101(a)(15) of the Immigration and Nationality Act for who would have been present in the United States in that status but for a brief, casual, and innocent departure from the United States) shall be granted authorization to engage in employment in the United States and shall be provided with an “employment authorized” endorsement or other appropriate work permit during the period described in subsection (d).

(d) *DURATION OF STATUS.* — The period referred to in

subsections (b), (c), and (e) is the period during which the Attorney General has in effect a deferral of enforced departure for nationals of China.

(e) NOTIFICATION. — In the case of any alien who is a national of China and who is eligible for deferral of enforced departure pursuant to a directive of the Attorney General during the period described in subsection (d) and whose authorized period of stay as a nonimmigrant has expired, the Attorney General shall, instead of initiating deportation proceedings, against the alien (including the service of an order to show cause) during the period described in subsection (d), issue to the alien a notice of expiration of nonimmigrant status. Such notice shall be nonadversarial in nature and shall contain an explanation of the options available to such aliens under the directive of the Attorney General and under the Immigration and Nationality Act.

### **SEC. 3. STANDARDS TO BE APPLIED IN ADJUDICATING APPLICATIONS FOR ASYLUM, WITH HOLDING OF DEPORTATION, AND REFUGEE STATUS FROM CHINESE FLEEING COERCIVE POPULATION CONTROL POLICIES.**

(a) IN GENERAL. — With respect to the adjudication of all applications for asylum, withholding of deportation, or refugee status from nationals of China filed before, on, or after the date of the enactment of this Act, careful consideration shall be given to such an applicant who expresses a fear of persecution upon return to China related to China's "one couple, one child" family planning policy. If the applicant establishes that such applicant has refused to abort or be sterilized, such applicant shall be considered to have established a well-founded fear of persecution, if returned to China, on the basis of political opinion consistent with paragraph (42) (A) of section 101(a) of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1101(a)).

(b) REGULATIONS. — Not later than 60 days after the date of the enactment of this Act, the Attorney General shall

*promulgate regulations to implement subsection (a). Such regulations shall provide that an applicant described in subsection (a) shall be considered to have established a well-founded fear of persecution based on political opinion if returned to China if the applicant establishes that—*

*(1) the applicant (or applicant's spouse) has refused to abort a pregnancy or resisted sterilization in violation of China's family planning policy directives, and*

*(2) (A) in the case of an applicant for asylum or refugee status, there is good reason to believe that the applicant will be required to abort the pregnancy or to be sterilized or will otherwise be persecuted if the applicant were returned to China, or (B) in the case of an applicant for withholding of deportation, there is a likelihood that the applicant will be required to abort the pregnancy or to be sterilized or will otherwise be persecuted if the applicant were returned to China.*

*Such regulations shall be effective immediately on an interim basis pending the promulgation of final regulations and shall be applied throughout the Department of Justice.*

*(c) CONSIDERATION OF OTHER FACTORS. — All other factors (such as overt political activities, membership in an ethnic or religious minority, and family background and history) which may contribute to a determination that an applicant described in subsection (a) is eligible for asylum, withholding of deportation, or refugee status are to be given additional weight.*

*(d) EFFECTIVE DATE. — Subject to subsection (b), the provisions of this section shall take effect on the date of the enactment of this Act.*

And the House agree to the same.

BOB KASTENMEIER,  
BRUCE A. MORRISON,  
HOWARD L. BERMAN,  
LAMAR SMITH,  
BILL McCOLLUM,

*Managers on the Part of the House.*

EDWARD KENNEDY,

PAUL SIMON,

AL SIMPSON,

*Managers on the Part of the Senate.*

## 附錄二

### JOINT EXPLANATORY STATEMENT OF THE COMMITTEE OF CONFERENCE

The managers on the part of the House and the Senate at the conference on the disagreeing votes of the two Houses on the amendment of the House to the Senate amendment to the bill (H.R. 2712) 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 submit the following joint statement to the House and the Senate in explanation of the effect of the action agreed upon by the managers and recommended in the accompanying conference report.

The House amended to the Senate amendment to the text of the bill struck out all after the enacting clause and inserted a substitute text.

The Senate recedes from its disagreement to the House amendment of the Senate amendment to the text of the House bill with an amendment which is a substitute for the Senate amendment to the text and the House amendment to the Senate amendment to the text. The differences among the Senate amendment to the text, the House amendment to the Senate amendment to the text, and the substitute agreed to in conference are noted below, except for conforming changes made necessary by agreements reached by the conferees, and minor drafting and clarifying changes.

#### SCOPE OF WAIVER OF 2-YEAR FOREIGN RESIDENCE REQUIREMENT

The Senate amendment limited the availability of the waiver of the 2-year foreign residence requirement to Chinese

---

資料來源：*Congressional Record*, Vol. 135, No. 162, November 17, 1989, pp. H8918-8919.

nationals who are “otherwise eligible for adjustment of status under the Immigration and Nationality Act” during the period of time during which the Attorney General has in effect a deferral of enforced departure for nationals of the People’s Republic of China.

The House amendment to the Senate amendment made the waiver available without regard to the alien’s eligibility for adjustment of status and imposed no limitation on the period of time during which aliens would have had to apply for the waiver.

The Conference substitute adopts the Senate provision with two modifications. First, the waiver would be available during a 4-year period (beginning on the date of enactment). Second, in order to qualify for the waiver an alien would have to file, during the four-year period, a nonfrivolous application for adjustment of status under section 245 (immigrants) or change of status under 248 (nonimmigrants) of the Immigration and Nationality Act.

The Conferees note that the substitute language does not make the availability of the waiver contingent upon the alien’s ultimate success in obtaining adjustment of status. Instead, any timely application for adjustment of status that on its face presents an honest and plausible case for adjustment shall have the effect of permanently waiving the foreign residence requirement that otherwise would have applied to that individual.

The Conference substitute, by waiving the foreign residence requirement for individuals who file nonfrivolous applications for adjustment, effectively lifts the limitations on adjustment of status of “J” nonimmigrants contained in section 248(3) of the Immigration and Nationality Act.

#### CHINESE FLEEING COERCIVE POPULATION CONTROL POLICIES

The Senate amendment required all adjudicators of asylum or refugee status to give the fullest possible consideration to applications from nationals of the People’s Republic of China

who express a fear of persecution upon return to that country because they refuse to abort a pregnancy or resist surgical sterilization in violation of Chinese Communist Party directives on population.

The House amendment to the Senate amendment included no similar provision.

The conference substitute requires all officers and employees of the Department of Justice to give careful consideration to all applications for asylum, withholding of deportation, and refugee status filed by Chinese nationals who express a fear of persecution upon return to China because of China's "one couple, one child family planning policy". The substitute also requires the Attorney General to promulgate regulations that specify that an applicant who has violated that policy by becoming pregnant or by refusing to abort a pregnancy or resisting sterilization shall be considered to have established a well founded fear of political persecution if evidence exists that the individual will be persecuted if returned to China.

The Conference substitute contains guidelines to be applied in adjudicating applications for asylum, withholding of deportation, and refugee status from Chinese nationals fleeing coercive population control policies.

Language from the Senate amendment — which allowed the Attorney General to deny asylum to any person who otherwise qualified for the benefits of this section, if that person was merely attempting to evade U.S. immigration laws—was deleted in the conference substitute.

In so doing, it is not the intent of the conferees to overturn any administrative or judicial precedents already established concerning persons who commit acts for the sole purpose of creating a pretext for invoking a fear of persecution.

BOB KASTENMEIER,  
BRUCE A. MORRISON,  
HOWARD L. BERMAN,  
LAMAR SMITH,  
BILL McCOLLUM,

*Managers on the Part of the House.*

EDWARD KENNEDY,

PAUL SIMON,

AL SIMPSON,

*Managers on the Part of the Senate.*

## RETENTION OF PRC STUDENTS IN THE U.S.: AN EXECUTIVE-CONGRESSIONAL CONFLICT

*Jaw-Ling Joanne Chang*

### ABSTRACT

This paper examines executive-congressional conflicts in U.S. policy toward the PRC after the June 4, 1989 Tiananmen Incident. The executive branch was the main initiator of U.S. policy toward the PRC since 1949. The role of Congress in the making of foreign policy underwent some significant changes in the 1970s. In the wake of the Vietnam war and Watergate, Congress no longer felt content to continue the passive role it had played in foreign affairs since World War II. Congress, however, did not have direct role in influencing the new China policy in the 1970s.

In the 1980s, Congress has been more active in influencing Taipei and Beijing's human rights policies. Right after the Tiananmen Incident, U.S. Congress was supportive of President Bush's sanctions against Beijing. U.S. Congress became impatient and disappointed with Bush when he failed to take more assertive actions to punish Beijing's executions of demonstrators and to protect PRC students in the United States.

The Emergency Chinese Immigration Relief Act of 1989 (H.R. 2712), sponsored by Nancy Pelosi (D-California), was adopted by Congress with unanimous vote in November 1989. The Act offers waiver of the 2-year home country residence requirement to the PRC students in the U.S. with J-1 visa. Bush vetoed this Act on the ground that it was "wholly unnecessary." In January 1990, President Bush sustained his veto after a tough fight with the Congress. Instead, Bush used executive order to provide the same protections as H.R. 2717. Although Congress failed to pass the Act, it has demonstrated its ability to actually initiate and influence the setting of U.S.

policy toward China. If properly used, Congressional opposition can be used by the Administration as bargaining chips in negotiating with the PRC. Beijing made many significant concessions on the eve of Congressional decision on the Pelosi Bill. The U.S. Congress will continue to be assertive if the PRC fails to improve its human rights records.