

## 美國續予中共最惠國待遇問題： 府會之爭個案研究，1990-1992

裘兆琳

### 壹、前言

一九九三年五月二十八日，美國總統柯林頓（William J. Clinton）以行政命令（Executive Order 12850，見附件一）的方式正式宣布續延中共最惠國待遇（Most-Favored-Nation Status，簡稱MFN）一年。但是一九九四年七月以後中共是否能夠繼續獲得最惠國待遇，則要看中共在改善人權與其他方面具體的表現而定。柯林頓指出，未來除非國務卿認定續延最惠國待遇將能實質地推展中共自由移民的政策，同時中共亦遵行雙方有關奴工產品之協定，否則不能向總統建議續延。至於柯林頓在其他人權問題上列出的條件則包括：遵行人權宣言、釋放因非暴力表達政治立場而被拘禁的人犯、對犯人之人道待遇、保障西藏特有之宗教與文化

---

中央研究院歐美研究所研究員。本論文初稿原宣讀於「美國國務院」學術研討會（台北：中央研究院歐美研究所，民國八十二年六月十一至十二日）。

## 2 美國續予中共最惠國待遇問題

傳統、容許國際對中國大陸的無線電與電視廣播等。柯林頓在人權問題上並沒有提出具體之改善標準，他只要求國務卿在一九九四年提出是否應該給予中共最惠國待遇之建議時，「也應考量」中共在以上所述之人權問題上是否有「全面且顯著的進展」。<sup>1</sup>

對貿易以及反核子擴散的問題，柯林頓訓令國務卿和其他政府官員嚴格執行現有的法令以及條約，務必使中共遵守公平、不歧視之貿易承諾其在反核子擴散條約、飛彈技術管制協定等的承諾。但是這些並未列入一九九四年續延時應考量的條件。<sup>2</sup>換言之，柯林頓所提的條件以自由移民、遵行奴工產品協議在人權問題上有全面的顯著進展為主，至於中共對外輸出武器與公平貿易等問題則未和最惠國待遇相連結。

柯林頓總統表示，此項決定是美國對中國政策的新頁，美國在中國政策上將有一致的聲音，「我們不再有行政部門的政策和國會的 policy，我們有一個美國的政策。」<sup>3</sup>美國國會對柯林頓的決定表示支持。參議院民主黨領袖米契爾（George Mitchell，民主黨，緬因州）以及波洛西眾議員（Nancy Pelosi，民主黨，加州）認為這是「歷史性的一天」，在國會與白宮多年分歧後，柯林頓採取了有擔當的措施，使國會與白宮立場一致，對中共有一個明確的政策。<sup>4</sup>自天安門事件以來，米契爾與波洛西二位議員曾多次在參、眾二院推動法案，在給予中共最惠國待遇的問題上附加條件，但是都遭到布希（George Bush）總統的否決，而未能立法成功。

本文的主旨在探討一九九〇至一九九二年間，美國府會對於續予中共最惠國待遇之爭的原因、經過以及其影響。主要內容

---

<sup>1</sup> "Executive Order 12850-Conditions for Renewal of Most-Favored-Nation Status for the PRC in 1994," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 29, No. 21 (May 31, 1993), p.983.

<sup>2</sup> 同上引。

<sup>3</sup> 《經濟日報》，民國八十二年五月二十九日，版二。

<sup>4</sup> 同上引。

包括：（1）探討美國國會為何在六四之後，主張在最惠國待遇的問題上附加條件，向中共施壓？（2）在最惠國待遇的問題上，布希總統曾二度否決國會通過附加條件的法案，白宮是以何種策略遊說國會議員，使其否決案不被推翻？（3）中共之因應策略探討；（4）府會之爭的意義與影響分析。

## 一、府會之爭之歷史背景

美國國會在外交政策上所扮演的角色，自二次世界大戰以來多屬於輔助的性質，主導權則操於行政部門。七〇年代以來，因為越戰以及水門事件等的影響，美國國會對行政部門獨導外交政策十分不滿，乃開始採取積極的作為，防止總統權力進一步地擴增。

一九七〇年，國會撤銷了一九六四年通過的「東京灣決議案」（The Gulf of Tonkin Resolution），削減了美國總統在海外的用兵權。一九七三年，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，使國會享有共同參與決策之權。此法案規定美國總統在海外用兵時，須在四十八小時內向國會提出報告，國會得以聯合決議案或法案促使總統終止未經國會宣戰或特別授權之戰爭。

一九七四年，國會通過賈克森—凡尼克修正案（Jackson-Vanik Amendment），主旨為要求蘇聯開放猶太裔之移民，否則不給予最惠國待遇。一九七五年，國會更拒絕給予越南緊急軍事援助，最後終於導致南越的潰敗。此外，國會自一九七四年以來開始積極立法，對中央情報局在海外從事秘密活動，加以多項限制。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 詳情見裘兆琳，〈美國國會監督中央情報局之成效評估，一九七四—一九九〇〉，鄭哲民主編，〈美國國會之制度與運作〉（南港：中央研究院歐美研究所，民國八十一年），頁二三一至二六七。

#### 4 美國續予中共最惠國待遇問題

七〇年代以來，美國國會雖然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，國會的影響力卻十分有限，多由行政部門一手主導。一九七二年的「上海公報」、一九七八年的「建交公報」與一九八二年的「八一七公報」，都是由少數的決策者在秘密的情況下和中共談判而達成的協議，美國國會事先皆沒有參與。

一九七九年美國國會爲了彌補卡特政府在建交談判的缺失，乃積極地制定「台灣關係法」，使中美之間在沒有正式的外交關係下，仍能繼續維持政治、經濟、軍事以及文化的關係。八〇年代以來，美國國會對中國政策上的關切，多半集中在中國大陸以及台灣之民主與人權問題上。美國國會對中共在西藏問題以及人口政策上雖然大加撻伐，但是其對行政當局的中國政策，多半仍採取合作的態度；自八〇年代中期以來，美國兩黨在中國政策上亦有著前所未有的共識；但一九八九年的天安門事件卻改變了府會之間在中國政策上的共識。

美國國會認爲布希總統對中共的制裁不力，一九八九年十一月國會通過了「一九八九年緊急中國移民救濟法案」(Emergency Chinese Immigration Relief Act of 1989)，但是卻遭到布希總統的否決，引起國會極度不滿；一九九〇年一月，在布希政府全力的遊說下，獲得超過三分之一以上參議員的支持，布希得以維持其否決案。<sup>6</sup> 但是府會在中國政策上的歧見並未因此終止，反而愈演愈烈。一九九〇年以來，美國國會逐漸將懲罰中共的重心轉移至取消中共最惠國待遇或附加條件上，以便施壓於中共在人權、經貿、售武等多項問題上做出具體的改善。

美國府會之間爲何會在給予中共最惠國待遇的問題上爭執不休？府會之爭是源於制度因素，或是有其它的政治因素？最惠

---

<sup>6</sup> 詳見裘兆琳，〈天安門事件後美國國會關係演變：「一九八九年緊急中國移民救濟法案」個案研究〉，《美國研究》，卷十九，期四（民國七十八年十二月），頁三十三至八十。

國待遇問題的特性為何？本文將逐一探討這些問題。

## 二、影響府會之爭之因素分析

吉布遜 (Martha L. Gibson) 認為影響府會衝突的主要因素有三：(1) 國會是否固執專斷；(2) 總統是否主張為其專屬權限；(3) 國會是否有意願反對總統。<sup>7</sup>

美國國會在某一外交事件上，是否會固執專斷而採取較為強硬的立場，大致受以下二項因素的影響：

**1. 制度競爭 (institutional rivalry) 之因素：**如前所述，美國國會自七〇年代以來，對行政當局之諸多外交措施十分不滿，不再願意於外交政策上任由行政當局主導，而自己只扮輔助性的角色。國會既想分享過去行政當局獨享的外交決策權，當然難免會產生府會間敵對與競爭之局面。

**2. 選舉因素：**大多數國會議員最關心的問題為是否能夠連選連任，也因此，議員們在做決策時難免會將選舉的因素考慮在內。國會議員在決定是否介入某一外交政策事件時，可能影響其決策的政治因素為：(a) 其選區內利益團體施壓的程度；(b) 該事件對大眾而言是否具有顯著性 (salience)；(c) 議員們對該事件是否了解、資訊是否充分。<sup>8</sup> 對於一項外交政策或事件，如果國會在制度層面與選舉因素層面都有極強烈的動機，那麼國會採取強硬專斷立場的可能性就相對地增加；如果國會對某一外交政策的定見很強，而總統亦視該政策之制定為其專屬之權限，國會不應插手，那麼府會衝突的可能性就愈強。

此外，影響國會反對總統的因素，大致有三：(1) **總統的聲望**：總統受歡迎的程度愈高，國會反對總統的意願就相對地減低；(2) **民意的壓力**：民意的壓力愈高，國會反對總統的意

<sup>7</sup> Martha L. Gibson, *Weapons of Influence* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1992), p.47.

<sup>8</sup> 同上引，pp.47-49.

願會愈強；（3）**國會負責任的意願**：國會往往希望參與制定外交政策，卻又不願意負失敗的責任。但是如果總統的聲望很低，民意的壓力又大，國會若認為其推行的政策較為可行，則國會負擔責任的意願將相對地提高。<sup>9</sup>

### 三、最惠國待遇問題之特性分析

#### 1. 具有制度競爭之性質

美國憲法第一條第八款賦予國會「管理和外國貿易」的權力，所以從制度層面而言，國會本應參與決定美國和外國之貿易協定。<sup>10</sup> 最惠國待遇問題是對外貿易關係的一環，當然是美國國會所應關心的問題；一九七四年，賈克森（Henry Jackson，民主黨，華盛頓州）以及凡尼克（Charles Vanik，民主黨，俄亥俄州）參議員提出修正案，在最惠國待遇問題上設限，即顯示出國會對此議題的關切。對最惠國待遇的問題，從制度方面而言，國會不但可以和行政當局分享決策；而且還可採取主動，通過聯合決議案，拒絕總統的決定。行政與立法當局既然都有權決定最惠國待遇的問題，府會之間的競爭與衝突乃勢所難免。

#### 2. 政治敏感性高

在六四天安門事件發生之前，美國續予中共最惠國待遇並不是一個府會間爭議的問題，但是六四之後，美國老百姓對中共政權的好感，一瞬間有了一百八十度的逆轉。一九八九年三月，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；但是六四之後，美國《洛杉磯時報》（*Los Angeles Times*）的調查，卻發現百分之七十八的美國人對中共表示厭惡。隨著東歐共黨國家紛紛放棄一黨專政的共產制度，美國選民對中共政權的厭惡，更是有增無減。

---

<sup>9</sup> 同上引，pp.52-53.

<sup>10</sup> 同上引，p.85.

一九八九年十一月，柏林圍牆崩塌，接著是一連串風起雲湧的東歐國家之非共化運動。十二月，美蘇元首在馬爾他舉行高峰會議，正式宣告冷戰的終結。冷戰結束後，中共之抗蘇戰略價值大不如從前，美國國會對中共在人權問題的倒行逆施，在國內輿論的一片撻伐聲下，不能再採取容忍的態度；議員們乃紛紛採取主動，向中共施壓。

除了人權問題外，中共和美國的經貿衝突亦日益擴大，影響美國的利益至深；此外，美國國會亦十分憂慮中共秘密出售飛彈並轉移核子科技給第三世界敏感地區的國家。隨著媒體不斷地揭發中共在人權、貿易以及軍售等諸多的不當行為，美國是否應該繼續給予中共無條件的最惠國待遇，乃成爲一個具有高度政治性的議題，如此更增加了國會採取強硬專斷立場的決心。

### 3. 總統的獨斷性強

布希總統一向自認其在外交上的經驗十分豐富，對於中國問題，其更是以專家自居。自七〇年代以來，布希曾任美國駐聯合國大使，處理過聯合國排我納共之鬥爭；一九七四至七五年間，布希擔任美國駐中共之聯絡辦事處主任一年；之後，布希擔任中央情報局局長，又出任副總統八年。布希對中共的了解與歷練長達二十年之久，對於美國是否應該給予中共無條件的最惠國待遇，早有定見。曾於一九九一至九三年擔任國務院主管政事事務次卿坎特（Arnold Kanter）表示，布希總統主張給予中共無條件的最惠國待遇，布希的閣員對此立場都了然於心，沒有人表示異議。國務院的任務不在於考慮是否應該採取其他的選擇，而是該如何爭取到三分之一以上參議員的支持，使得布希的政策不被國會推翻。<sup>11</sup>

在行政部門中，除國務院外，其他尚有國安會、商務部、財政部以及美國之貿易總署參與最惠國待遇問題的決策。<sup>12</sup>但是

<sup>11</sup> 作者於一九九三年五月二十九日在台北訪問坎特先生。

<sup>12</sup> 此爲作者在一九九三年四月上旬訪問一位商務部官員以及一位前任國務院官

由於布希對續予中共最惠國待遇的問題早有定見，各單位也都支持布希的立場，所以布希總統在行政部門的決策中，扮演著獨斷的角色。

布希認為國會對中共之特性不了解，如果要中共在人權等問題上讓步，絕對不能以附加條件或取消最惠國待遇的方法向中共施壓，因為如此將會適得其反。此外，布希對國會以最惠國待遇的問題向他施壓之情形，深具戒心。他認為國會的所作所為充滿了政治動機，而民主黨只是想以中共之人權失當為由，進行政治鬥爭之實；真正目的則是向布希之外交權威挑戰，希望打擊布希總統的威信。<sup>13</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上的刁難，更使他臉上無光。

根據吉布遜的分析架構，可能導致府會衝突的因素都在續予中共最惠國待遇問題上出現了。國會和白宮在中國政策上的歧見，在一連串的衝突之後愈演愈烈，國會反對總統的聲浪亦水漲船高。茲將國會對中共及布希政府不滿的細節，白宮與中共之因應策略，以及府會之爭的影響與意義，詳述於後。

## 貳、府會在最惠國待遇問題爭論之因素分析

### 一、最惠國待遇之歷史背景

美國給予其貿易伙伴四種不同的關稅待遇，最有利的是透過自由貿易的安排，完全免除雙方的進口關稅，例如美國和以色列、加拿大之間即屬此種；其次為一般優惠關稅制度（Generalized System of Preferences，簡稱GSP），目前美國約給予一百二十五個以上開發中國家此種低關稅的待遇。第三種關稅待遇為最惠國待遇，為國與國之間最標準的關稅互惠安排；第四

---

員所得。此二位官員皆不願意作者公開表明其身分。

<sup>13</sup> 此為作者在一九九三年四月五日於華府訪問一位在布希政府擔任國務院及國防部要職的官員所得。



種待遇最為不利，進口國必須付全額的關稅，沒有任何優惠的待遇。<sup>14</sup> 在一九九一年六月時，美國拒絕給予最惠國待遇的國家只有十四個，分別為阿富汗、阿爾巴尼亞、保加利亞、古巴、愛沙尼亞、寮國、高棉、拉托維亞、立陶宛、蒙古、北韓、羅馬尼亞、蘇聯以及越南，<sup>15</sup> 這些國家若要向美輸出貨品，必須付最高額的關稅，大大降低了其貨品的競爭力。

美國禁止給予共黨國家最惠國待遇始於冷戰初期。美國國會於一九五一年通過一項法律（The Trade Agreements Suspension Act），禁止給予中、蘇共黨集團國家最惠國待遇。<sup>16</sup> 一九六二年的貿易擴張法案（The Trade Expansion Act of 1962）並進一步規定，若要恢復最惠國待遇，必須經過特別的立法程序。<sup>17</sup> 一九七四年，美國國會放鬆了對共產黨國家的限制，通過一項附加在貿易法案中的賈克森—凡尼克修正案（Jackson-Vanik Amendment）。規定美國可以恢復給予「非市場經濟」國家最惠國待遇，但是總統必須每年向國會提出二次（年中與年尾）報告，表明該國不違反自由移民的規定。美國總統有權豁免某國關於自由移民的規定，如果他認為如此做可以促進該國減少對移民的限制。此項豁免有效期為一年，假使總統擬續予該國最惠國待遇，可每年向國會提出。<sup>18</sup>

美國國會可以通過聯合決議案（Joint Resolution）拒絕總統

<sup>14</sup> John R. Cranford, "MFN: Not Just for Favorite Nations," *Congressional Quarterly*, Vol. 48, No. 23 (June 9, 1990), p.1774.

<sup>15</sup> "Most-Favored-Nation Trading Status," in "The United States-China Act of 1991," *The Congressional Digest*, Vol. 70, No. 10 (October 1991), p.227. 蘇聯至一九九一年十一月才獲得美國的最惠國待遇，見 David Cloud, "Trading with Moscow," *Congressional Quarterly*, Vol. 49, No. 48 (November 30, 1991), p.3517.

<sup>16</sup> "Forward," in "The United States-China Act of 1991," *ibid.*, p.225.

<sup>17</sup> Glennon Harrison and others, "China Sanctions: Some Possible Effects," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, July 24, 1989, updated March 26, 1990, 90-186E, p.11.

<sup>18</sup> 同上引。

的推薦，此時總統可使用否決權拒絕國會的決議；參、眾二院則可以超過三分之二的多數推翻總統的否決。如果參、眾二院未能推翻總統的決定，該國將繼續享有最惠國的待遇一年。

總統必須在每年六月三日以前——即現存協議終止前三十天——決定是否續予最惠國待遇。國會若要推翻總統的決定，則必須在六十天內（由七月三日起計算）通過聯合決議案。眾議院的財政委員會（Ways and Means Committee）必須在三十天內做出決定，然後交付眾院表決。眾議院必須在十五天內通過決議案。之後，參院有十五天做最後的決定。如果總統否決了國會的決議案，參、眾二院必須在十五個立法工作天內決定是否要推翻總統的否決。<sup>19</sup>

美國與中共在一九七九年七月九日草簽一項貿易協定，同年十月二十三日卡特總統將此貿易協定交付國會批准，同時以行政命令的方式豁免中共有關賈克森—凡尼克的規定（H. Doc. 96-209）。國會在一九八〇年一月二十四日批准了美國與中共的貿易協定（H. Con. Res. 204, 96th Congress）；同年二月一日，此項貿易協定正式生效，雙方也正式互予最惠國的待遇。<sup>20</sup>

此後，美國每年都續予中共最惠國的待遇。在一九八九年天安門事件發生之前，美國眾院曾二度企圖通過反對續予中共最惠國待遇的決議案，但是皆未成功；第一次為一九八二年的決議案（H. Res. 570），在委員會討論時即未過關；第二次為一九八三年的決議案（H. Res. 28），在眾院表決時未獲通過。<sup>21</sup> 總之，在六四天安門事件發生之前，府會之間在給予中共最惠國待

---

<sup>19</sup> "The Costs of Withdrawing Most Favored Nation Tariff Treatment for Imports from China," A Report Prepared by the U.S.-China Business Council (Washington, D.C., April 24), 1991, p.5.

<sup>20</sup> Vladimir N. Pregelj, "Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China," CRS Issue Brief, Congressional Research Service, The Library of Congress, August 6, 1990, IB89119, p.4.

<sup>21</sup> 同上引。

遇問題上並沒有太多的歧見。

六四之後，美國國會認為布希政府在處理中共之人權問題上過分軟弱；同時，中共與美國的雙邊貿易也衝突日增，而中共又出售飛彈以及核子科技給第三世界國家，引起國會強烈不滿，乃將制裁中共的重心轉移到最惠國待遇之問題上，茲分述如下。

## 二、國會認為布希政府處理中共人權問題不當

一九八九年六月四日，中共在天安門廣場的血腥暴行震驚了全世界，美國百姓對中共的觀感亦在一夕間逆轉。布希總統在六月五日決定對中共採取以下的制裁行動：

1. 停止所有政府與政府間以及民間對中共之武器銷售；
2. 停止二國間軍事領袖的訪問；
3. 優惠考慮中國（共）留美學生延長居留之申請；
4. 透過紅十字會，對那些於殘殺中受傷者，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>22</sup>

布希總統雖然及時地採取了懲罰中共的措施，但是卻有許多陽奉陰違之處。例如一九八九年六月二十日，布希總統鑑於中共進一步以暴力報復民運份子的不當措施，乃下令停止所有與中共的高階層訪問；但是在禁令下達不過二週，他即派遣國家安全顧問史考克羅（Brent Scowcroft）及國務院副國務卿伊戈柏格（Lawrence Eagleburger）於七月上旬秘密訪問中共。<sup>23</sup> 此項消息在一九八九年十二月由美國有線電視網（Cable News Network）揭露，引起美國國會以及百姓強烈不滿。<sup>24</sup> 國務卿貝克（James

<sup>22</sup> "The President's News Conference," June 5, 1989, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 25, No. 23 (June 12, 1989), p.839.

<sup>23</sup> 關於美國布希政府其他陽奉陰違之處，詳見裘兆琳，〈天安門事件後...〉，頁四十三至四十八。

<sup>24</sup> Andrew Rosenthal, "Baker Concedes He Did Not Disclose a Secret Mission to the Chinese in

Baker) 爲此曾於十二月二十四日公開道歉，坦承誤導民衆之失。<sup>25</sup>

美國國會在六四後，鑑於中共在人權問題上之血腥作法以及行政當局制裁措施之不足，故在中國政策上採取了前所未有的強硬作法，除通過多項決議案，譴責中共政權的暴行外；並積極立法，希望讓中共在美國的留學生能夠「無限期」地居留。一九八九年十一月，參、衆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；但是布希總統卻於十一月三十日否決了此項法案。一九九〇年一月二十四日，美國國會在復會之初，即重新表決此項法案，希望推翻布希的否決；但在白宮全力的遊說下，布希的立場獲得三十七位參議員的支持而僥倖過關。國會的努力雖然失敗，但是在五百三十五位參、衆議員中，支持布希立場的議員只有六十二位，只占國會議員總數的百分之十一點六。<sup>26</sup>

一九九〇年之後，美國白宮與國會之間在中國政策問題上之立場更見分歧。國會認爲中共在人權問題上之讓步十分有限，加上中共和美國在雙邊貿易上之糾紛日漸增多，又出售飛彈給敏感地區的國家，府會之間在最惠國待遇問題上之衝突乃日趨嚴重。

### 三、國會不滿中(共)美經貿衝突日益擴大

自八〇年代中期以來，美國與中共之間的貿易往來日趨密切，相對地，雙邊的經貿糾紛亦層出不窮。中共對美國享有鉅額的貿易順差，不但對美輸出奴工產品，而且違反美國智慧財產

---

July," *New York Times* (December 20, 1989), p.A1.

<sup>25</sup> 《中央日報》，民國七十八年十二月二十六日，版六。

<sup>26</sup> 有關波洛西法案之詳細立法過程以及府會之爭的細節見裘兆琳，〈天安門事件後...〉，頁三十三至八十。

權，又對美國產品有不公平之貿易壁壘，這些問題引起了美國國會嚴重的關切與不滿，茲分述如下。

### 1. 貿易逆差問題

中共自一九八〇年取得美國之最惠國待遇以來，雙邊的貿易快速地增長。一九八〇年雙邊貿易總額為四十八億美元，但至一九九一年則增為二百五十三億美元，中共成為美國的第九大貿易伙伴。一九八三年美國首次出現與中共的貿易逆差，短短數年間，美國與中共的貿易逆差由一九八五年的一千萬美元遽增為一九九二年的一百八十二億美元，中共成為僅次於日本和美國貿易逆差第二大的國家；而一九九三年的逆差預計將繼續增長（見表一）。

然而，根據中共官方的統計，美國在一九九一年和中共的貿易逆差只有十七億美元。美國與中共之間之所以有如此明顯的不同統計數字，其主要的原由是美國商務部將大陸透過香港轉運到美國的產品視為中共輸美的產品，而中共卻認為這些是輸出到香港的產品，不應列為中共輸美產品之一，雙方的爭議乃不斷。<sup>27</sup> 此外，美國國會及行政部門皆認為中共應該採取具體措施，以減少雙方的貿易逆差。

### 2. 奴工產品問題

美國的法律禁止任何國家對美輸出奴工產品。一九九一年四月，「亞洲觀察」（Asia Watch）人權組織引用大陸內部的官方文件，證實中共確有利用奴工（包括天安門事件發生後被捕的民運人士）賺取外匯之事。<sup>28</sup> 中共利用勞改營的犯人無酬生產由來已久，但是美國一直苦無證據，中共則極力否認；一九九一年五月下旬，在各方指證下，中共終於承認中國大陸勞改營囚犯所

---

<sup>27</sup> Wayne M. Morrison, "China-U.S. Trade Issues," Economics Division, Congressional Research Service, The Library of Congress, June 8, 1992, p.4.

<sup>28</sup> 同上引，p.14.

表一 美國與中共之貿易總額，1978-1993年6月（百萬美元）

年	美國出口總額	美國進口總額	貿易逆差
1978	821	324	497
1979	1,724	592	1,132
1980	3,745	1,058	2,696
1981	3,603	1,895	1,707
1982	2,912	2,284	628
1983	2,173	2,244	-71
1984	3,004	3,065	-61
1985	3,852	3,862	-10
1986	3,105	4,771	-1,666
1987	3,488	6,293	-2,805
1988	5,033	8,512	-3,479
1989	5,807	11,989	-6,181
1990	4,807	15,224	-10,417
1991	6,287	18,976	-12,689
1992	7,470	25,676	-18,206
1-6月1992	3,508	10,725	-7,217
1-6月1993	4,003	13,493	-9,490

資料來源：U.S. Department of Commerce, from Wayne Morrison, *China-U.S. Trade Issue*, Economics Division, Congressional Research Service, The Library of Congress, June 8, 1992, p.4; and September 1, 1993, p.2.

生產的產品可能已經輸往美國。<sup>29</sup> 事實上，根據中共的教條規定，在勞改營從事生產，有助於人犯身心的「改革」。<sup>30</sup> 但是美國卻嚴禁他國對美輸出奴工產品。美國國會對中共一再狡辯、否認對美輸出奴工產品之事十分不滿，認為應在最惠國待遇問題上附加條件，禁止中共對美輸出奴工產品。

### 3. 違反智慧財產權問題

<sup>29</sup> 《中國時報》，民國八十年五月二十四日，版九。

<sup>30</sup> John Burgess, "U.S. Blocks Exports by 4 Chinese Firms" *Washington Post* (October 5, 1991), p.B1.

一九九一年四月，中共（另有印度與泰國）被美國列為特別三〇一條款的「優先」國家，因為中共違反美國的智慧財產權與專利權，大量翻印美國電腦的軟體文件，仿製美國製藥和農業所使用的化學藥品，使美國廠商蒙受鉅額的損失。同年五月二十六日，美國貿易代表署（U.S. Trade Representative）正式展開調查，經過半年的查證，認為中共在違反智慧財產權問題上的改善不夠，美國應該繼續調查。此外，貿易代表署並開列了一份美國報復的清單警告中共，如果雙方未在一九九二年一月十六日以前就智慧財產權問題達成協議，美國將對若干中共國營出口貨品（如啤酒、紡織品、藥品、鞋類、電器用品及手錶等），強制實施關稅報復。在美國強硬的威脅下，中共終於和美國在一九九二年一月十六日達成協議，中共允諾將採取積極的步驟加強其專利權法、著作權法以及貿易秘密法的內容，以便保護美國的智慧財產權。<sup>31</sup>

#### 4. 中共之貿易壁壘問題

中共為了平衡對外貿易失衡並獲取更多的外匯，一向對國外進口有諸多限制。一九八八年九月，中共為了減少貿易失衡，增加更多的貿易壁壘，包括提高關稅、擴大進口限制的項目、增多進口限制的規定與執照的限制、加強外匯管制並大幅度貶值人民幣；這一連串的措施，再加上中共大量的出口，使得中共在短短的三年間，由一九八八年對外貿易逆差高達七十七億美元的赤字轉為一九九〇年順差竟有一百一十一億美元之多。根據美國的估計，因為中共的諸多限制，一九九〇年美國對中共的出口減少了十億美元，跌幅為百分之十七點二。<sup>32</sup>

對此，美國深感不滿，一九九一年四月，美國遂積極地要求中共開放市場；同年八月二十至二十三日，雙方展開廣泛的貿易諮商，但是進展卻有限；同年十月，美國與中共再度為貿易壁

---

<sup>31</sup> Morrison, 同上引, p.13.

<sup>32</sup> 同上引, p.10.

壘的問題舉行六個回合的談判。一九九二年一月一日，中共降低了二百二十五項進口產品的關稅，同時答應在同年四月取消進口稅的規定。此外，美國要求中共必須在一九九二年十月十日前和美國達成四項減少貿易壁壘的協議，否則美國將對中共實施貿易報復。<sup>33</sup>

此外，美國海關發現中共爲了逃避美國紡織品限額的規定，將中國大陸製作的衣服轉運到澳門、香港、黎巴嫩、宏都拉斯、巴拿馬以及不同的非洲國家，再以該國的名義非法轉運到美國出售。一九九〇年八月，布希政府和中共曾就此問題舉行了一連串的談判，中共亦表示將禁止此種不法行爲，但是美國官員認爲中共透過他國轉運紡織品的行爲並未中斷。<sup>34</sup>

#### 四、國會不滿中共對外出售飛機彈並轉移核子科技

八〇年代以來，中共大量對外出售武器，以便賺取外匯並增加其政治、軍事、外交層面的影響力。一九八三至一九九〇年間，中共對外輸出武器的總金額高達一百三十一億九千萬美元，（見圖一）中共成爲第三世界國家的第五大武器供應國，同時成爲伊朗最主要的武器來源國家。中共對外銷售武器最大宗的交易要屬一九八七年出售三十六枚CCS-2（東風）中程飛彈給沙烏地阿拉伯，總價值高達三十至三十五億美元之鉅。<sup>35</sup> 一九八七年中共和第三世界國家達成的武器買賣協議亦創下四十六億六千萬美元的高峰（見圖二）。中共向中東地區敏感國家出售飛彈的行動，美國十分地不滿，並引起國內極大的爭議。一九八七年四月，以美國爲首的七個國家（另有加拿大、法國、西德、

---

<sup>33</sup> 同上引，p.12.

<sup>34</sup> 同上引，p.13.

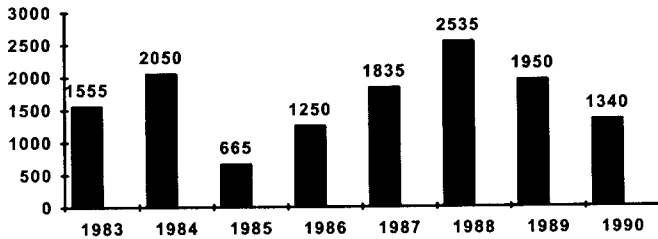
<sup>35</sup> Shirley A. Kan, "Chinese Missile and Nuclear Proliferation: Issues for Congress," CRS Issue Brief, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, The Library of Congress, June 12, 1992, IB92056, p.2.



義大利、日本以及英國)建立了飛彈技術管制協定(Missile Technology Control Regime, 簡稱MTCR), 限制對外出售飛彈的射程不應超過三百公里(一百八十六英哩), 重量則不應超過五百公斤(一千一百磅)。<sup>36</sup> 中共在一九八七年出售給沙國的東風中程飛彈射程為二千八百公里(一千七百四十英哩), 可到達伊朗、伊拉克以及以色列境內。<sup>37</sup> 八〇年代中共尚具抗蘇的戰略價值, 美國雖然不滿其對外銷售飛彈, 但是基於戰略因素的考量, 美國對中共的批評並不強烈; 但在六四天安門事件後, 加上蘇聯瓦解, 中共的抗蘇價值不再, 其繼續秘密出售飛彈以及轉移核武科技給敏感地區國家一事, 乃成為美國行政以及國會一致討伐的焦點。美國對中共的不滿大致分為以下二項:

圖一

中共向第三世界國家出售武器之總額，  
1983-1990 (單位：百萬美元)



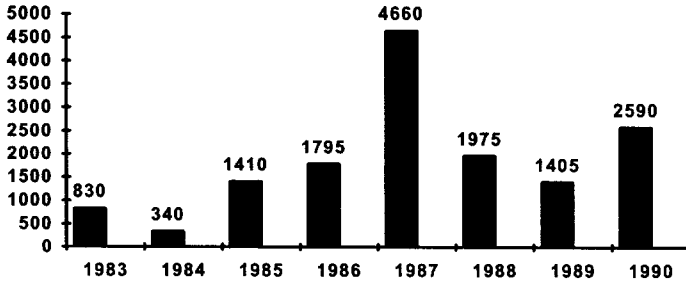
資料來源："Conventional Arms Transfers to the Third World, 1983-1990," CRS Report (91-578F), August 2, 1991, from Shirley Kan, "China's Military: Roles and Implications for U.S. Policy Toward China," CRS Report (91-731F), October 3, 1991, p.19.

<sup>36</sup> 同上引。

<sup>37</sup> Kan, 同上引, p.3.

圖二

中共和第三世界國家達成出售武器協議之總額，  
1983-1990(單位：百萬美元)



資料來源："Conventional Arms Transfers to the Third World, 1983-1990," CRS Report (91-578F), August 2, 1991, from Shirley Kan, "China's Military: Roles and Implications for U.S. Policy Toward China," CRS Report (91-731F), October 3, 1991, p.18.

### 1. 出售彈道飛彈給敏感地區國家

中共除了在一九八七年出售三十六枚東風飛彈給沙烏地阿拉伯外，並在兩伊戰爭期間秘密出售蠶式飛彈（silkworm anti-ship missiles）給伊朗及伊拉克。<sup>38</sup> 過去數年間，美國及以色列一直十分關切中共企圖出售M-9短程彈道飛彈（SRBM）給敘利亞或伊朗；<sup>39</sup> 根據報導，M-9飛彈的射程為六百公里（三百七十五英里），超過飛彈技術管制協定的限制。此外美國與印度亦十分擔心中共出售M-11飛彈給巴基斯坦，M-11的飛彈可以射出重達八百公斤的彈頭，超過飛彈技術管制限於五百公斤以下的規定。自一九九一年三、四月以來，美國媒體引述情報單位的資料，不斷報導中共企圖出售可以攜帶核子彈頭的M-9及M-11飛彈給敘利

<sup>38</sup> Kan, 同上引，p.2.

<sup>39</sup> 有關中共企圖出售M-9飛彈給敘利亞的報導，見*Washington Post*, June 23, 1988; June 11, 1991; November 20, 1991; *New York Times*, January 31, 1992.

亞及巴基斯坦，引起美國國會十分不悅。<sup>40</sup>

一九九〇年十月，布希總統停止給予巴基斯坦軍事以及經濟的援助，因為他已經無法向國會提出巴國並未擁有核子爆炸裝置的保證。一九九一年六月二十五日，美國行政當局表示中共二家軍售公司違反了飛彈技術管制協定的規定，轉售飛彈科技給巴基斯坦；美國遂根據武器出口管制法（Arms Export Control Act）的規定，對中共採取制裁措施，禁止賣給中共高速電腦及人造衛星。<sup>41</sup>

令美國政府以及國會最不滿的是中共雖然表示願意遵守飛彈技術管制協定的規定，但卻口是心非、言行不一致。一九八九年十二月十一日，中共外交部指出有關其出售M-9飛彈給敘利亞的報導「完全沒有根據」，同時否認有出售「中程」飛彈給其他中東國家的計畫。一九九一年四月二十五日，中共外交部再度表示中共沒有出售「中程」飛彈給巴基斯坦；同年六月二十日，在各方證據確認下，中共外交部不得不承認「中共確實提供一些傳統的武器給巴基斯坦，包括為數甚少的短程戰術性飛彈。」然而並未指明這些飛彈是否就是M-11飛彈。<sup>42</sup>

一九九一年十一月，美國國務卿貝克（James Baker）訪問中共，中共表示願意在一九九二年四月前簽署反核子擴散條約，並且遵守飛彈技術管制協定的規定；相對地，中共要求美國取消出售高速電腦以及人造衛星給中共的禁令。中共在一九九二年三月九日，正式加入反核子擴散條約，布希政府則於同年三月二十三日取消了一九九一年六月不准出售高速電腦以及人造衛星給

---

<sup>40</sup> 例如 *Wall Street Journal*, April 5, 1991; *Washington Post*, April 6, 1991, April 11, 1991, June 13, 1991; *Time*, April 22, 1991; *The Christian Science Monitor*, March 29, 1991; *New York Times*, January 31, 1992.

<sup>41</sup> Kan, 同上引, pp.4-5.

<sup>42</sup> 同上引, p.5.

中共的禁令。<sup>43</sup>

可惜好景不常，一九九二年年底中共再度背棄諾言，出售M-11飛彈給巴基斯坦。美國《洛杉磯時報》在一九九二年十二月四日引述美國情報人士的話：「中共已在過去二週內，運交二十多枚能夠攜帶核子彈頭的M-11型飛彈給巴基斯坦；同時有人在巴國南部的喀拉蚩港拍到這批飛彈的照片。」巴國前參謀長貝格承認，中共已經出售M-11型飛彈給巴基斯坦，但他表示這型飛彈不能攜帶核子彈頭。M-11型地對地飛彈比伊拉克在波斯灣戰爭期間所使用的飛毛腿飛彈更準確、更機動，同時發射速度也更快。<sup>44</sup>

在傳出中共違反禁運規定、售予巴國M-11型飛彈之前，美國國務院和商務部曾表示贊同出售給中共供氣象預測的超級電腦，並擬於美國商務部長福蘭克林（Barbara Franklin）在一九九二年十二月中旬訪問中共時正式宣布。但是在中共出售飛彈的消息傳出後，美國政府已延遲批准對中共出售先進的超級電腦；美國國防部擔心，一旦中共獲得美國的超級電腦，該種先進電腦將被中共用來協助發展製造武器，包括飛彈、潛艇偵察和核子設計程式。<sup>45</sup>

## 2. 轉移核子科技問題

中共在一九八四年間加入國際原子能總署（International Atomic Energy Agency），並公開表示不會從事或鼓勵核子武器擴散，但卻言行不一，秘密轉移核子科技給以下諸國：

1. **巴基斯坦**：一九九二年二月六日，巴基斯坦外交部長指出，巴國已具有製造至少一個核子武器的能力。早在一九八四年雷根政府時期，美國即認為中共在協助巴國發展核子武器。一九九

---

<sup>43</sup> 同上引，p.1.

<sup>44</sup> 《聯合報》，民國八十一年十二月七日，版十。

<sup>45</sup> 《中國時報》，民國八十一年十二月七日，版十一。

一年十二月三十一日，中共和巴國簽訂一項合約，協助巴國建造一個電量達三千萬瓦特的核子反應爐，並將轉移核子科技給巴國；<sup>46</sup> 令美國非常擔心的是巴國一直拒絕國際原子能總署對其核子計畫的保護。

2. **阿爾及利亞**：中共協助阿爾及利亞建造核子反應爐之事，一直到一九九一年四月才被公開。《華盛頓時報》（*Washington Times*）以及《華盛頓郵報》（*Washington Post*）在四月十一日及二十日先後報導中共協助阿國建造核子反應爐，並有可能用以發展核子武器；四月十四日，中共外交部否認《華盛頓時報》的報導，但是到了四月三十日，中共卻改變說法，表示其與阿國在一九八三年即已簽訂合約，中共協助阿國建造的核子反應爐只是做為和平之用，因為其能量只有一千至一千五百萬瓦特而已。中共同時表示因其在一九八四年才加入國際原子能總署，所以和阿國在一九八三年簽訂的合約並未要求國際原子能總署的保護，中共並指出阿爾及利亞願意接受原子能總署的保護。雖然如此，一般觀察家仍然十分關切中（共）阿之間的核子科技合作。<sup>47</sup>

3. **伊朗**：在兩伊戰爭期間，中共是伊朗最大的武器供應國；其在一九八九及一九九一年和伊朗達成秘密協定，供應核子科技給伊朗。一直到一九九一年十一月四日經美國媒體揭發之後，中共才公開承認中（共）伊之間簽訂的是「商業性」合約，中共協助伊朗建造一小型的核子反應爐，只做為和平之用。<sup>48</sup>

4. **伊拉克**：中共早已是伊拉克的主要武器供應者，並且根據報導，曾經轉移具有雙重用途的核子科技給伊拉克。根據一份一九九一年七月一日解禁的美國情報文件顯示，中共曾在一九八四至一九八六年間，為伊拉克從事一項建立一個秘密核子反應

---

<sup>46</sup> Kan, 同上引, p.6.

<sup>47</sup> 同上引, p.7.

<sup>48</sup> 同上引, p.8.

爐的可能性研究。在一九九〇年八月伊拉克發動攻擊科威特之前，伊國因為和西方國家關係密切，所以借重中共在核子科技上協助的範圍較為有限；但在國際間決定制裁伊拉克之後，其要借重中共科技轉移之處可能會給予較多的考慮。<sup>49</sup>

總之，美國國會對中共在人權問題、雙邊經貿問題及出售飛彈和核子科技給第三世界敏感地區國家的表現十分不滿；中共雖然口口聲聲表示將會改進，但是往往言行不一、陽奉陰違。國會的諸多不滿，最後都集中在最惠國待遇的問題上，大多數的議員深知中共在對外出口上依賴美國市場甚深，若能在最惠國待遇問題上附加條件，或者乾脆取消，必會使中共緊張而不得不做具體的改善。此外，國會亦認為行政當局之所作所為並沒有具體的成果，若國會直接向中共施壓，亦表示國會對布希之中國政策十分不滿。基於制度因素的考量、民間輿論的壓力以及媒體不斷報導中共的諸多不當行為；如何進一步制裁中共，已成了十分顯著的政治議題。國會深感必須向中共施加更多的壓力，但是布希總統卻不以為然，認為國會不必插手；雙方既然都成見十足，府會之間的爭執乃愈陷愈深。

### 叁、美國國會之立法措施，1989-1992

#### 一、美國國會的三項選擇

美國國會在最惠國待遇問題上，大致有以下三種選擇，茲分述於下：

##### 1. 取消中共的最惠國待遇

支持此項選擇的議員們認為，最惠國待遇是一種特權，並不是一項權利。中共侵犯人權，並且對出國留學生加上新的限制，違反了賈克遜—凡尼克修正案的規定，所以不應該再享有此

---

<sup>49</sup> 同上引，p.9.

項特殊權益。<sup>50</sup> 中共政權在民主開放的問題上不進步反而倒退，如果取消給中共最惠國待遇，將會讓中共政權強烈地警覺到美國不同意其所作所為。因中共亟需由美國賺取的鉅額外匯，取消中共的最惠國待遇是國會向北京施壓最有效的方式。

反對者則認為若美國取消最惠國待遇，將會使中共內部的強硬份子得以怪罪美國造成其經濟的困境，而非源自中共自己政策的不當。此外，中共勢必對美國輸出貨品加以報復，屆時將會使五十億的美國出口產品受到威脅，並影響到十萬個工作機會，美國亦將損失不小。<sup>51</sup>

根據一九八九年貿易以及關稅的資料，如果取消中共的最惠國待遇，將會使百分之九一點五的中共輸美產品受到影響而必須付較高的關稅；剩下來百分之八點五的產品因為是免稅的，所以不受是否有最惠國待遇的影響。表二列舉若干美國對中共輸入產品所課之完全稅率與最惠國待遇稅率之比較。

美國若取消中共的最惠國待遇，中共輸美的產品關稅將大增。例如塑膠玩具，有最惠國待遇的關稅為百分之七，但如果没有最惠國待遇，則必須付百分之七十的完全稅率，增加了十倍之多。又如中共輸美的紡織纖維產品，其關稅亦將由百分之二十增加為百分之六十五（見表二）。

根據白宮的一項估計，美國若取消中共的最惠國待遇，中共每年將損失三十億至六十億之鉅的外匯。美國輸出至中共最大宗的穀物、機器工業設備、飛機以及肥料等產品，亦可能受到影響，預估美國每年的損失約為二十至三十億美元。<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Kerry Dumbaugh, "China-U.S. Relations and Most-Favored-Nation Status: Issues and Options for Congress," CRS Report for Congress, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, The Library of Congress, July 5, 1991, 91-524F, p.14.

<sup>51</sup> 此為葛萊斯里參議員（Charles E. Grassley, 共和黨，愛阿華州）的看法，引自 "Should the Senate Approve S. 1367, the United States-China Act of 1991?" *The Congressional Digest*, Vol. 70, No. 10 (October 1991), p.253.

<sup>52</sup> Vladimir N. Pregelj, "Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China," CRS Issue Brief, Congressional Research Service, The Library of Congress, August 6, 1990, p.7.

表二

美國對於中共輸入品所課之完全稅率與  
最惠國待遇稅率二者之比較

(Illustrative MFN and Full Duty Rates Applicable to Imports from the PRC)

	最惠國待遇稅率 MFN Rate	完全稅率 Full Rate
貝類(Shellfish)	免稅	免稅
人造纖維製男用長褲 (Men's trousers, man-made fiber)	14分(美金)/1磅+27.5% (=30.6%)	76%
植物纖維製女用針織衫， 棉花除外 (Knit women's sweaters, vegetable fiber, exc. cotton)	5%	45%
非針織品製女用絲質套裝 (Women's silk apparel, not knit)	7.5%	65%
人造纖維製人造花 (Artificial flowers, man-made fiber)	9%	71.5%
原油 (Crude petroleum)	0.25分(美金)/加侖 (=0.76%)	0.5分(美金)/加侖 (=1.52%)
卡式唱機(Audio tape players)	3.7%	35%
整髮器(Hair dressing appliances)	3.9%	35%
紡織纖維製旅行箱及手提袋 (Luggage and Handbags, textile fiber)	20%	65%
塑膠製手提袋(Plastic handbags)	20%	45%
填充玩具(Stuffed toys)	5.5%	70%
橡膠或塑膠製玩具 (Rubber or plastic toys)	7%	70%
其他各式玩具 (Various other toys)	7%	70%

資料來源：Vladimir N. Pregelj, "Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China," CRS Issue Brief, Congressional Research Service, The Library of Congress, August 6, 1990, p.6.

包可士參議員 (Max Baucus, 民主黨, 蒙大拿州) 認為美國如果取消中共的最惠國待遇, 屆時受懲罰者不只是中共, 美國本



身亦將受害；因最惠國待遇並不是一項特權（privilege），只是對待貿易伙伴最起碼的待遇。美國目前給予一百六十多個國家最惠國待遇，包括伊朗、利比亞、南非、敘利亞、甚至於伊拉克。美國應該用其他的方式處理中共在人權、經貿以及出售飛彈的不當行爲，僅以取消中共的最惠國待遇，並不會因此改變其行爲。<sup>53</sup>

此外，包可士認爲如果美國取消中共的最惠國待遇，將使改革派大受打擊，而使保守派重新抬頭。中共若無美國的最惠國待遇，受影響最深的將是中共的東南沿海省份，如福建、廣東以及香港。如果中共的保守勢力回升的話，將使其走回頭路，孤立於國際社會之外，也會使大陸的老百姓更加受害，此種情形將不是美國所樂見的。<sup>54</sup>

多明尼西參議員（Peter V. Dominici，共和黨，新墨西哥州）認爲美國若取消中共的最惠國待遇，中共一定會對美國產品施加報復，屆時日本、西德及其他西方國家必會漁翁得利，成爲美國產品的取代者。此外，如澳洲、加拿大與西歐等國一直都很想取代美國，成爲中共之穀物供給者。所以美國不應該取消中共的最惠國待遇。<sup>55</sup>

## 2. 附加條件

在一九八九至一九九〇年間，美國國會有一些議員傾向直接取消中共的最惠國待遇，以示美國對中共的不滿（見表三）；但是美國若直接取消中共的最惠國待遇，可能自己得付出相當大的代價。經過一番考慮後，國會在一九九一年時，已傾向採用在最惠國待遇問題上附加條件的方式向中共施壓。

克蘭斯頓參議員（Alan Cranston，民主黨，加州）認爲如果給予中共無條件的最惠國待遇，就無法刺激中共在人權、經貿以

---

<sup>53</sup> 有關包可士之意見，詳見 "Should the Senate Approve ..." 同上引，pp.233,237, 238.

<sup>54</sup> 同上引，p.235.

<sup>55</sup> 有關多明尼西參議員的立場見上引，pp.241-243, 245.

及售武等諸多問題上加以改進；如果在最惠國問題上附加條件，可以增加美國對中共的談判籌碼。美國不想孤立中共，但是中共身為國際的一份子，必須遵守國際的行為準則。<sup>56</sup> 中共一再地出爾反爾、言行不一，爲了世界的和平安全著想，美國必須使出王牌，在最惠國待遇的問題上附加條件，逼使中共改善其行爲。美國主要的目的是希望中共在人權、安全以及貿易問題上成爲一個負責任的國家。<sup>57</sup>

表三

決議案名稱	提出議案之議員	時間	主要內容
H.R. 2611	吉爾曼(衆議員) Benjamin A. Gilman (R-N.Y.)	6/13/1989	取消中共之最惠國待遇
H.R. 2613	蘭托斯(衆議員) Tom Lantos (D-Calif.)	6/13/1989	取消中共之最惠國待遇
H.R. 4866	索羅門(衆議員) Gerald B.H. Solomon(R-N.Y.)	5/17/1990	取消中共之最惠國待遇
H.R. 4931	柯斯特梅爾(衆議員) Peter H. Costmayer (D-Pa.)	5/24/1990	給予中共有條件的最惠國待遇
H.R. 4939	皮斯(衆議員) Don J. Pease (D-Ohio)	5/24/1990	給予中共有條件的最惠國待遇

<sup>56</sup> 同上引，p.244.

<sup>57</sup> 同上引。

H.R. 5252	索拉茲(眾議員) Stephen J. Solarz (D-N.Y.)	7/11/1990	給予中共有條件的最惠國待遇
H.R. 5260	蘭托斯(眾議員) Tom Lantos (D-Calif.)	7/12/1990	此法案通過九〇天之後終止中共之最惠國待遇，直到總統保證中共在人權問題上符合國際標準，才可恢復
H.R. 5285	富蘭克(眾議員) Barney Frank (D-Mass.)	7/17/1990	取消中共之最惠國待遇
H.J.Res. 576	雅莊(眾議員) Gus Yatron (D-Pa.)	5/23/1990	總統在一八〇天內向國會提交中共在人權問題進展之報告，若無重大改進則取消中共之最惠國待遇
H.J.Res. 578	富蘭克(眾議員) Barney Frank (D-Mass.)	5/24/1990	取消中共之最惠國待遇
H.J.Res. 581	蘭托斯(眾議員) Tom Lantos (D-Calif.)	5/24/1990	取消中共之最惠國待遇
H.J.Res. 586	索羅門(眾議員) Gerald B.H. Solomon (R-N.Y.)	6/20/1990	取消中共之最惠國待遇
H.J.Res. 607	吉爾曼(眾議員) Benjamin A. Gilman (R-N.Y.)	6/20/1990	除非總統在一九九一年一月三日前向國會保證中共已停止侵犯人權，否則屆時即終止中共之最惠國待遇
H.J.Res. 647	索羅門(眾議員) Gerald B.H. Solomon (R-N.Y.)	10/18/1990	取消中共之最惠國待遇
S.1151	赫姆斯(參議員) Jesse Helms (R-N.C.)	6/8/1989	取消中共之最惠國待遇

S.1241	莫以尼漢(參議員) Daniel Patrick Moynihan (D-N.Y.)	6/22/1989	取消中共之最惠國待遇
S.1242	克蘭斯頓(參議員) Alan Cranston (D-Calif.)	6/22/1989	取消中共之最惠國待遇
S.1278	迪康西尼(參議員) Dennis De Concini (D-Ariz.)	6/23/1989	取消中共之最惠國待遇
S.2836	米契爾(參議員) George J. Mitchell (D-Maine)	7/11/1990	此法案通過九〇天之後終止中共之最惠國待遇，直到總統保證中共在人權問題上符合國際標準，才可恢復
S.J.Res. 325	迪克森(參議員) Alan J. Dixon (D-Ill.)	5/23/1990	取消中共之最惠國待遇一年

主要資料來源：Vladimir N. Pregeli, "Most-Favored-Nation Status of the PRC," CRS Issue Brief, Congressional Research Service, The Library of Congress, August 6, 1990, pp.7-10.

### 3. 無條件的最惠國待遇

布希政府認為最惠國待遇只是一項貿易的工具，不應該被用為政治的籌碼。一九九一年六月國務院副國務卿伊戈柏格（Lawrence Eagleburger）在衆院做證時指出，最惠國待遇並不是一項特權，只給美國最好的國家，事實上目前全世界只有不到一打的國家未享有美國的最惠國待遇。<sup>58</sup> 美國應該將人權、核武擴散、軍售以及經貿問題分開來處理；<sup>59</sup> 如繼續給予中共最惠國

<sup>58</sup> 實際上當時美國拒絕給予最惠國待遇的國家為十四個，詳見本文第六頁。Testimony of Lawrence S. Eagleburger, *Renewal of MFN, Trading Status for the People's Republic of China*, Hearing and Markup, 102nd Congress, 1st Session, June 26, 1991 (Washington, D.C.: GPO, 1991), pp.10-11.

<sup>59</sup> Dumbaugh, 同上引，p.11.

待遇，將使美國維持其對中共的外交籌碼。中共自六四之後，已釋放了將近一千位政治犯，其留學生亦可自由地到美國留學；中共在人權問題上的改進，雖然並不如美國要求得如此快速，但是也一直都有進展。假如美國取消中共的最惠國待遇，則中共將失去和美國繼續對話的動機。<sup>60</sup>

此外，支持給予中共無條件最惠國待遇的人士認為，國會附加在中共最惠國待遇上的條件既多且苛刻，中共不可能照單全做到；所以若採用附加條件的方式，也就等同取消中共的最惠國待遇，結果是一樣的。<sup>61</sup> 許多美國的盟邦，包括日本、英國、德國、比利時、義大利、丹麥以及加拿大等國都視中共為開發中國家，而給予其比最惠國待遇更低的關稅待遇。<sup>62</sup> 美國必須謹慎考慮，將最惠國待遇與其他問題分開來處理。

布希政府雖然力爭應該給予中共無條件的最惠國待遇，但是府會之間的歧見相當地深。以下是美國在一九八九至一九九二年間於最惠國待遇問題上之立法措施。

## 二、國會之立法措施，1989-1990

六四天安門事件發生後，美國參、眾二院曾先後提出各種不同之決議案，要求布希總統終止給予中共最惠國待遇或者附加條件（詳見表三）。一九九〇年五月二十四日，布希總統通知國會他將續予中共一年無條件的最惠國待遇，引起國會不滿；美國眾院財政委員會貿易小組於同年六月十九及二十一日召開聽證會，參院財政委員會亦於六月二十日召開聽證會，討論最惠國待遇問題。<sup>63</sup>

<sup>60</sup> 同註五十八，p.21.

<sup>61</sup> Dumbaugh, 同上引，p.14.

<sup>62</sup> These rates are comparable to the U.S. generalized system of preference (GSP) rates. Under GSP rates, a country's exports are subject to negligible tariffs, or in many cases, to no tariffs at all. 同上引，p.13.

<sup>63</sup> Pregelj, "Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China," 同上引，p.5, For

一九九〇年七月十八日，衆院財政委員會以口頭表決之方式通過了皮斯衆議員（Don J. Pease，民主黨，俄亥俄州）提出之法案（H. R. 4939）。此項法案要求布希總統在一九九一年六月四日以前，向國會提出報告，證明中共在以下諸多的人權問題上有「重大的進展」，才可續予中共最惠國待遇：停止在中國大陸及西藏之戒嚴法、清點六四天安門事件被拘禁的百姓並釋放被囚禁的民運人士、減少新聞自由的限制以及對「美國之音」的干擾、停止騷擾在美之中共留學生、同時亦停止取消六四之後加諸中共出國留學生之鉅額費用。<sup>64</sup>

一九九〇年七月十一日，參議員米契爾（George J. Mitchell，民主黨，緬因州）及其他十六位包括民主黨與共和黨之參議員聯合提出一項法案（S. 2836），要求布希總統在此法案正式生效九十天後，終止中共的最惠國待遇；直到他能證明中共已釋放政治犯、給予中國大陸百姓移民之自由、停止對海外大陸留學生的騷擾、並且終止宗教迫害後，才可以恢復。<sup>65</sup>

此外，索羅門衆議員（Gerald B. H. Solomon，共和黨，紐約州）亦提出一項聯合決議案（H. J. Res. 647），要求取消給中共最惠國待遇。一九九〇年十月十八日，衆議院以三百八十四票對三十票通過了皮斯所提的法案（H. R. 4939）；索羅門提出的聯合決議案（H. J. Res. 647）則以二百四十七票對一百七十四票而被批准。<sup>66</sup>

---

details, see also U.S. House, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, *United States-People's Republic of China(PRC) Trade Relations, Including Most-Favored-Nation Trade Status for the PRC*, Hearings, 101st Congress, Second Session, June 19, 21, 1990 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990), 411p.

<sup>64</sup> John Cranford, "Panel OKs China MFN Status, Seeks Future Rights Gains," *Congressional Quarterly*, Vol. 48, No. 29 (July 21, 1990), p.2288.

<sup>65</sup> "Bill Links China's MFN Status to Human Rights Progress," *Congressional Quarterly*, Vol. 48, No. 27 (July 14, 1990), p.2200.

<sup>66</sup> John R. Cranford, "House Passes Bills to Punish China for Tiananmen Action," *Congressional*

但是，國會在一九九〇年並未成功地通過決議案而在最惠國待遇問題上附加條件，因為參議院對眾院通過的二項法案（H. R. 4939 以及 H. J. Res. 647）並未採取行動；此外，參院對米契爾等參議員提出的（S. 2836）也沒有採取進一步的立法措施。可能的原因是一九九〇年八月二日，伊拉克揮軍入侵科威特，布希政府全力以赴，希望早日解決波灣危機。美國國會亦憂心忡忡，希望助布希一臂之力，在此情況下，中共的人權問題，就只有暫置一旁了。

### 三、國會之立法措施，1991-1992

一九九一年二月底，美國結束了波灣戰爭，布希總統因贏得了此役，聲望一度如日中天，民意支持的程度高達百分之八十九。可惜好景不常，美國的經濟問題不久後即浮出檯面，成為選民關注的焦點，中共在經貿、人權以及售武等諸多不當行為，再度成為國會關心的議題。

一九九一年五月二十九日，布希總統再度決定給予中共一年無條件的最惠國待遇，他表示繼續給予最惠國待遇以及保持和中共來往的最有力理由，不是經濟或戰略方面，而是出於道德考量；布希指出：如果我們希望能影響中國，那麼孤立他是不對的。<sup>67</sup> 布希認為中國將改變，「如果我們抽腿，並且宣布中共不道德，不合美國的胃口，我們將失去著力點，我們會無法推動我們的目標。」<sup>68</sup>

布希此舉立刻遭到國會強力的抨擊，米契爾參議員向新聞界表示布希的決定乃為「披著道德外衣的不道德政策，我確信中共領導階層現在一定正在大肆慶祝。」眾院亞太小組委員會主

---

*Quarterly*, Vol. 48, No. 42 (October 22, 1990), pp.3490, 3550. 有關 H. J. Res. 647 之詳細投票結果，見 *Congressional Record*, Vol. 136, No. 141 (October 18, 1990), p. H10517.

<sup>67</sup> 《聯合報》，民國八十年五月二十八日，版九。

<sup>68</sup> 《中國時報》，民國八十年五月二十八日，版一。

席索拉茲（Steven Solarz，民主黨，紐約州）亦指出「此事無異昭告世人，美國在人權問題方面有著雙重標準：對蘇聯、古巴、越南等國是一套標準，對中共則是另一套。」<sup>69</sup> 參、衆二院乃紛紛立法，希望在最惠國待遇的問題上附加條件，要求中共在人權、貿易、軍售等問題上做具體改善。

衆議員波洛西女士（Nancy Pelosi，民主黨，加州）早於一九九一年五月二日即提出一項決議案（H. R. 2212），要求給予中共有條件的最惠國待遇一年；其若想在一九九二年繼續獲得最惠國待遇，則必須在人權、強迫墮胎、結紮等問題上有具體的改善；此外，中共亦必須停止對外出售飛彈、轉移核子科技以及對美輸出奴工產品。同年七月十日，波洛西的決議案獲得衆院三分之二以上的支持，投票結果爲三一三票支持，一一二票反對。<sup>70</sup>

參議院在民主黨領袖米契爾的領導下，於一九九一年六月二十五日提出一項決議案（S. 1367），給予中共一年有條件的最惠國待遇。同年七月二十三日決議案，參議院以五十五對四十四票，通過了衆院提出的 H. R. 2212 決議案，並將一些 S. 1367 決議案的文字加諸於 H. R. 2212 決議案之上；如此，參議院通過的決議案內容較衆議院要求的更多一些。例如葛來漢參議員（Bob Graham，民主黨，佛州）提出一附加修正案，要求中共減少對古巴的援助；凱利（Bob Kerry，民主黨，尼布拉斯加州）參議員則要求：如果美國在一九九二年停止給予中共最惠國待遇，布希總統必須努力地確使其他關貿總協的會員國也採取同樣的行動。<sup>71</sup>

一九九一年秋天，參、衆二院經過協調後，解決了雙方對

---

<sup>69</sup> 《聯合報》，民國八十年五月二十九日，版九。

<sup>70</sup> "Recent Action in the Congress," in "The United States- China Act of 1991," 同註十五，p.231.

<sup>71</sup> 同上引。



於 H. R. 2212 決議案的分歧。衆院於同年十一月二十六日，以四〇九票對二十一票批准了決議案（H. R. 2212 — H. Rept. 102-329）；參院則在一九九二年二月二十六日以五十九票對三十九票，也批准同一決議案，並將此案送交白宮。<sup>72</sup> 此爲六四天安門事件發生之後，美國參、衆二院第一次正式通過法案，給予中共有條件的最惠國待遇。國會要求布希總統在一九九二年六月，如果決定繼續給予中共最惠國待遇，則布希必須向國會保證中共已釋放六四之後被關的民主示威者、未出售飛彈給伊朗、利比亞、巴基斯坦以及敘利亞等國、在其他人權以及不公平的貿易行爲上中共亦有重大的改進，否則不能續予中共最惠國待遇。

一九九二年三月二日，布希總統否決了國會送交的 H. R. 2212 法案，這是他否決的第二十六項法案（詳見附件一）；<sup>73</sup> 三月十一日，衆院以三五七票對六十一票，超過三分之二的多數，推翻了布希的否決；<sup>74</sup> 可惜，參院在三月十八日的投票結果爲六〇票對三十八票，沒有超過法定的三分之二，所以未能推翻該否決案。<sup>75</sup> 參議院雖然未能推翻布希的否決，但是反對布希立場的議員卻日漸增加，由一九九一年的五十五位增加爲六十位；相對地，支持布希立場的卻由一年前的四十四位減少爲三十八位議員。

府會之間對最惠國待遇問題的爭辯並沒有因此而終止，一九九二年六月二日，布希總統再度宣布給予中共無條件的最惠國待遇一年。當時美國總統競選已進入白熱化階段，一九九二年七月，民主黨總統候選人柯林頓在紐約市舉行的民主黨全國代表大會中公開聲明，如果他當選總統，他將不會容忍從巴格達到

<sup>72</sup> 《中國時報》，民國八十年二月二十七日，版十。

<sup>73</sup> "Veto of China MFN Upheld by Senate," *Congressional Quarterly*, Vol. 50, No. 12 (March 21, 1992), p.716.

<sup>74</sup> "House OKs Override of China MFN," *Congressional Quarterly*, Vol. 50, No. 11 (March 14, 1992), p.608.

<sup>75</sup> "Veto of China MFN Upheld by Senate," 同上引。

北京的暴君。<sup>76</sup> 同年八月十三日，柯林頓亦在洛杉磯發表了一篇極為重要的外交政策演說，其中表示如果當選的話，他將會把中共的貿易特權（指最惠國待遇）和其在人權、貿易以及軍售等方面的表現相連結。<sup>77</sup>

美國眾議院在一九九二年七月二十一日，以三三九票對六十二票通過波洛西以及皮斯眾議員提出的決議案（H. R. 5318），內容規定中共必須在人權、禁止武器擴散、禁止奴工產品輸美、停止宗教迫害、給予中國以及西藏新聞自由等多方面有具體的改善後，才能在一九九三年享有最惠國待遇。<sup>78</sup>

一九九二年八月四日，參院財政委員會以十一票對九票通過了此項決議案（H. R. 5318），通過的法案內容和眾院的幾乎完全一樣。同年九月十四日，參院並以口頭表決（voice vote）的方式，正式通過H. R. 5318決議案。凱利（John Kerry，民主黨，麻州）及史密斯（Robert C. Smith，共和黨，新罕布夏州）參議員另外提出了一項修正案，要求中共和美國合作，尋找在越戰、韓戰中失蹤的美軍下落，此項修正案亦以口頭表決的方式通過。<sup>79</sup>

同年的九月二十二日，眾院接受參院通過的內容，並將此法案再度送交白宮。九月二十八日，布希總統再度使用否決權，反對此項附加條件的決議案，此為布希否決的第三十四項法案（見附件二）。<sup>80</sup> 九月三十日，眾院再度以超過三分之二的多數（三四五票對七十四票）推翻布希的否決；可惜，參院在十月一

---

<sup>76</sup> Jim Mann, "Clinton's Tough China Talk Keeps Diplomats Guessing," *Los Angeles Times*, October 6, 1992, p.C3.

<sup>77</sup> "Prepared Remarks by Governor Bill Clinton," World Affairs Council, Los Angeles, CA, August 13, 1992, p.5.

<sup>78</sup> David S. Cloud, "House Tries Again to Restrict MFN Status for China," *Congressional Quarterly*, Vol. 50, No. 30 (July 25, 1992), p.2160.

<sup>79</sup> David S. Cloud, "Dole May Oppose, China MFN If Wheat Sales Suffer," *Congressional Quarterly*, Vol. 50, No. 37 (September 19, 1992), p.2795.

<sup>80</sup> "President Bush's Vetoes," *Congressional Quarterly*, Vol. 50, No. 39 (October 3, 1992), p.3095.

日的投票仍未超過三分之二（五十九票對四十票），布希總統再度成功地否決了國會附加條件的努力。<sup>81</sup>

一九九二年國會通過的法案（H. R. 5318）和以往相比，有一項重大的改變：如果中共在一九九三年未能符合法案規定的條件，而被取消最惠國待遇時，被懲罰的中共輸美產品只限於「國營」企業製造的商品，而非中共所有輸美產品。如此，由外資合營的輸美產品，將可繼續享有最惠國待遇，不必付較高的關稅。國會此舉主要是希望獲得更多參、眾議員對此法案的認同，可惜在參院仍未能獲得三分之二以上議員的支持。<sup>82</sup>

布希總統為何能二度成功地否決國會提出的決議案？白宮有何特殊的策略？中共有何因應之道呢？茲以一九九一年夏國會投票表決 H. R. 2212 決議案為例，說明白宮的致勝之道。

## 肆、白宮之策略分析

### 一、威脅使用否決權

美國總統和國會抗衡時，在制度上擁有一些優勢，其中之一即為總統擁有否決權。國會要推翻總統否決的法案，必須獲得參、眾二院三分之二以上議員的支持，才能成功。從華盛頓總統至雷根總統期間，美國歷任總統共使用了一四一九次普通的否決權（veto），另外有一〇五〇次使用袋中否決（pocket veto），而國會只推翻了一〇三項總統的否決。<sup>83</sup> 國會要推翻總統的否決

<sup>81</sup> "Senate Rejects MFN Override," *Congressional Quarterly*, Vol.50, No.39 (October 3, 1992), p.3027.

<sup>82</sup> David S. Cloud, "Bush, Democrats Renew Battle Over MFN Status for China," *Congressional Quarterly*, Vol. 50, No. 23 (June 6, 1992), p.1594.

<sup>83</sup> Louis Fisher, *The Politics of Shared Power*, 3rd edition (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1993), p.22. 關於袋中否決 (pocket veto) 的定義，根據美國憲法 (article I, section 7) 的規定為："If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a Law, in like

並不容易，所以總統是否動用否決權，具有決定性的影響力。

布希總統上任以來動用否決權的次數相當地多，從一九八九年至一九九二年間，他簽署一二四〇項法案，同時亦否決了四十六項法案，而其中只有一項關於有線電視重新管理（S.12）的否決案成功地被國會推翻（詳見附件二）。<sup>84</sup>

一九九一年五月二十九日，布希總統正式向國會提出續予中共一年無條件的最惠國待遇；此外，布希並公開表示國會如果附加任何條件，他將動用否決權。該年六月下旬，一位布希政府的資深官員表示：「我們仍將用否決的戰略。」「我不認為我們想贏得百分之五十，我們只想在參議院贏得百分之三十三。」<sup>85</sup>事實上，布希當時最有效的武器即為威脅國會他將動用否決權。

## 二、採取主動，分別處理引起爭議的問題

布希總統深切了解若要獲得參議院三分之一以上議員支持他的立場，他必須在中共之人權、出售飛彈、核武科技以及雙邊經貿衝突等問題上有具體的成果，才有可能成功。一九九一年六月二十六日，布希總統和一群參議員會晤時表示，他認為應將美、中（共）之間的問題個別處理，而不應該把所有的問題歸結在最惠國待遇問題上。<sup>86</sup> 同年七月十九日，布希總統在一封回給包可士等十五位參議員的信中，表明他在處理有關美、中（共）雙邊問題上的具體行動與成果：

1. **人權問題**：天安門事件後，美國是世界上唯一繼續維持對

---

manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall note be a Law." 詳見 Robert Spitzer, *The Presidential Veto* (Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1988), pp.105-119.

<sup>84</sup> "President Bush's Vetoes," *Congressional Quarterly*, Vol. 50, No. 50 (December 19, 1992), p.3925.

<sup>85</sup> Keith Bradsher, "Renewed Trade Benefits for China Runs Into Roadblock in Congress," *New York Times* (June 27, 1991), p.A8.

<sup>86</sup> 同上引。

中共制裁的國家，主要目的即是希望中共在改善人權問題上有實質的進展。過去數年來，美國的友邦以及其他世界銀行的會員國支持十六項給予中共的貸款，但是美國拒絕了其中七項的貸款，因為那些貸款對人道的最基本需求並沒有助益。此外在倫敦高峰會議時，美國鼓勵其他參與的七大國（Group of Seven）領袖應該讓中共了解民主政府極為重視人權。美國並表示其將只繼續支持有助於中共基本人道需要的貸款。

**2. 核武擴散問題：**布希總統派遣國務院主管國際安全事務的次卿巴索若謬（Reginald Bartholomew）到中共，討論美國關切的核武擴散以及軍售等問題，並要求中共遵守反核武擴散條約及飛彈技術管制協議的規定。布希認為中共在一九九一年七月八日至九日在巴黎舉行的中東限武會議中表現優異，中共接受在巴黎獲取的協議，並表示將繼續參與後續的會議。

**3. 技術轉移問題：**一九九一年四月，因為中共出售飛彈裝備給巴基斯坦，不符合美國的要求，故布希總統駁回一項衛星組件出口給中共的申請案件。同年六月，布希又因為同樣的原因，批准了二項對中共的經濟制裁。布希政府表示除非中共接受並符合國際反核子擴散的標準，否則美國將拒絕出售高速電腦以及衛星組件給中共。

**4. 智慧財產權保護問題：**一九九一年四月，布希將中共列為特別三〇一條款之優先（priority）名單中，因其未能保護美國的智慧財產權；且如果中共不能及時有具體的改善，將會遭到美國的貿易報復。此外，美國亦從六月份開始和中共諮商開放中國大陸市場的問題，如果這些會談未能導致中共具體的讓步，根據三〇一條款，美國將自動採取進一步的行動，向中共施壓。

**5. 紡織品協議：**中共經由第三國非法轉運紡織品到美國，其金額高達八千五百萬美元。美國要求中共嚴格遵守雙方曾達成之有關紡織品協議的規定，如果中共不遵守規定，美國將採取更多具體的行動向中共報復。

**6. 奴工產品問題：**美國的海關人員一直積極地調查中共將奴工產品輸送到美國的情況，此外美國也已得到中共高層官員的承諾，不會再有類似的情況發生，國務院亦和中共就奴工產品問題展開談判，希望和中共取得協議，能夠迅速地查證被指控的產品是否為奴工製造。布希總統相信，在奴工產品的問題上，短期內會有具體的成效。

**7. 參與關貿總協：**美國支持台灣申請參與關貿總協。此外，美國也希望中共採取行動，在貿易上改革，以符合關貿總協的規定，成為成員。美國支持台灣申請加入關貿總協，但是此舉不應被解釋為美國背離五任政府的長期政策，也就是美國認知中國的立場——中國只有一個，台灣是中國的一部分。<sup>87</sup>

布希總統希望藉著分別處理引起爭議的問題之方式，緩和美國國會對中共強烈不滿的情緒。對包可士等十五位參議員而言，布希總統的努力，顯然滿足了他們的要求。一九九一年七月二十三日，參議院投票表決H. R. 2212 決議案，結果五十五票贊成，四十四票反對。布希獲得四十四位參議員的支持，比他所預期三分之一的票數還超過十票之多。

### 三、爭取共和黨，分化民主黨

在一九九一年一月第一百零二屆的美國國會中，參議院有五十六位民主黨以及四十四位共和黨籍的參議員；眾議院則有二百六十七位民主黨、一百六十七位共和黨、一位無黨籍之眾議員。美國眾議院人數較多，支持在給中共最惠國待遇問題上附加條件的議員又超過三分之二，既然爭取眾院支持無望，所以布希政府將遊說的重心放在參院，全力爭取三分之一以上參議員的支持，以便他否決的法案不被推翻。

---

<sup>87</sup> "The President's Letter," in "The United States-China Act of 1991," *The Congressional Digest*, Vol. 70, No. 10 (October 1991), pp.228-229.

布希總統深知，如果他能獲得參議院四十四位共和黨議員中三十四位的支持，即可獲勝。在參、眾二院中力主在最惠國待遇問題上附加條件的米契爾參議員以及波洛西眾議員皆屬民主黨，布希總統深感國會此舉充滿了政黨色彩，民主黨議員只是以其中國政策失當為藉口，遂行攻擊布希之政治目的。<sup>88</sup> 因應之道之一乃在提醒共和黨籍參議員有關政黨忠貞的重要性，希望他們了解支持總統遠比懲罰中共來得重要。<sup>89</sup>

在一九九一年七月中旬時，根據一項估計，約有五位共和黨籍參議員尚未決定是否支持布希的立場，包括傑佛茲（James M. Jeffords，共和黨，佛蒙特州）、葛登（Slade Gorden，共和黨，華盛頓州）、布朗（Hank Brown，共和黨，科羅來納州）、凱斯頓（Bob Kasten，共和黨，威斯康辛州）、史派特（Arlen Specter，共和黨，賓州）等人。<sup>90</sup> 在布希總統全力的遊說下，這五位共和黨籍的參議員，最後都決定支持布希總統。

除了爭取共和黨籍參議員的支持外，布希亦希望有民主黨籍議員的支持，使他的中國政策在表面上看起來有兩黨的支持。對於民主黨籍參議員而言，布希總統最有力的法寶是動之以利。中共曾口口聲聲地警告，如果美國取消最惠國待遇或附加條件，中共將相對地對美國產品施加報復；而在諸多美國出口給中共的產品中，可能受影響最大的為：

穀類產品（一九九〇年美國出口量為五億一千二百萬美元）

飛機以及太空裝備（一九九〇年中共購買總額為七億四千九百萬美元）

---

<sup>88</sup> 訪問前美國駐中共大使李潔明（James Lilley），一九九三年四月五日（華府）以及五月十八日（台北）。

<sup>89</sup> David S. Cloud, "GOP Loyalty to Bush May Be Key in Fight Over China Status," *Congressional Quarterly*, Vol. 49, No. 26 (June 26, 1991), p.1737.

<sup>90</sup> David S. Cloud, "Mitchell Struggling for Votes to Restrict MFN for China," *Congressional Quarterly*, Vol. 49, No. 29 (July 20, 1991), p. 1972.

肥料（五億四千四百萬美元）  
棉紗以及布料（二億八千一百萬美元）  
木材以及木漿（二億三千八百萬美元）  
電子機械（二億六千四百萬美元）  
科學裝備（二億二千七百萬美元）  
化學藥品（二億三千八百萬美元）<sup>91</sup>

中共是美國農產品的主要購買國家之一，尤其重要的是中共購買的美國小麥占其出口總額將近五分之一。<sup>92</sup> 中共通常購買的美國小麥分為三種：（1）軟的紅色冬麥（來自俄亥俄州、伊利諾州、印第安那州、密蘇里州以及密西根州）；（2）硬的紅色冬麥（來自堪薩斯州、奧克拉荷馬州、德州、科羅拉多州、尼布拉斯加州、蒙大拿州、南達科他州以及加州）；（3）春麥（來自南、北達科他州）。<sup>93</sup> 同美國競爭中共小麥市場的主要國家為加拿大、澳洲以及歐體，美國擔心如果中共要對其產品報復的話，農產品將首當其衝。也因此，來自美國主要農業州的業者皆憂心忡忡，全力遊說國會，不要在最惠國待遇問題上，對中共附加條件。<sup>94</sup>

來自美國主要農業州的參議員，在現實利益的考量下，對

---

<sup>91</sup> 威廉大使（Ambassador S. Linn Williams）在衆院聽證會之證詞，見U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *Renewal of MFN Trading Status for the People's Republic of China*, 102nd Congress, 1st Session, Hearing and Markup, June 26, 1991 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991), p.41.

<sup>92</sup> 有關中共購買美國小麥的詳情見Susan Epstein, "China's Most-Favored-Nation Status: U.S. Wheat Exports," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, July 17, 1992, pp.1-5.

<sup>93</sup> "Statement by the National Association of Wheat Growers," in U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *Most-Favored-Nation Status for the People's Republic of China*, 101st Congress, 2nd Session, Hearings, May 16 and May 24, 1990 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990), p.293.

<sup>94</sup> 有關美國農產品以及其他產品廠商在最惠國待遇問題上之立場，同上引，pp.279-315.



最惠國待遇問題不得不採取較為謹慎的立場，包可士參議員便是其中之一。包可士是參院財政委員會下貿易小組委員會的主席，因身居要職，為布希政府爭取支持的對象中，最具影響力的民主黨籍參議員之一。包可士來自蒙大拿農業州，此州輸出百分之七十的小麥到太平洋邊緣地區的國家，許多農民擔心如果遭到中共報復的話，將使小麥的價格嚴重受損。<sup>95</sup> 包可士毫不諱言地表示，在最惠國待遇問題上向中共施壓極為不當，美國應該以其他方式來處理中共之人權、奴工產品等問題。

一九九一年六月十九日，在共和黨參議院領袖杜爾（Bob Dole，共和黨，堪薩斯州）居間的撮合下，包可士等十五位參議員聯名向布希總統寫信，建議其對中共採取行動，並向國會說明具體成果，否則在最惠國待遇問題上將有危險。包可士等表示布希政府應確實執行現有的法律，禁止中共將奴工產品輸入到美國。此外，布希應該反對給予中共國際貸款，直到中共在改善人權的問題上有具體進展。美國也應該成立「自由中國電台」（Radio Free China），加強對中共的廣播，促進思想的傳播。<sup>96</sup> 此外包可士並建議布希政府支持台灣參加關貿總協，並且立即與中共談判，要求其遵守國際標準，不得任意出售飛彈給第三世界敏感地區的國家。<sup>97</sup>

與包可士聯名寫信給布希總統的參議員，有九位是共和黨、六位是民主黨籍人士。另外五位民主黨籍參議員為康瑞（Kent Conrad，民主黨，北達科他州）、謝爾比（Richard C. Shelby，民主黨，阿拉巴馬州）、柏弟克（Quentin N. Burdick，民主

---

<sup>95</sup> Guy Gugliotta, "Baucus Pitted in Fight Over China's MFN Status," *Washington Post*, July 14, 1991, p.A6.

<sup>96</sup> 同上引；另見包可士在參院的發言，*Congressional Record*, Vol. 137, No. 94 (June 18, 1991), p. S7962.

<sup>97</sup> Keith Bradsher, "U.S. Weighs Moves on Chinese Trade," *New York Times* (July 10, 1991), p. A5; Ann Devroy and Guy Gugliotta, "White House Targets Senate on China Bill," *Washington Post* (June 23, 1991), p.A5.

黨，北達科他州）、賓格曼（Jeff Bingaman，民主黨，新墨西哥州）與強森（J. Bennett Johnson，民主黨，路易斯安那州），<sup>98</sup> 這些參議員亦多半來自農業州。值得一提的是路易斯安那州是美國國內出口肥料給中共最多的一州。<sup>99</sup>

布希總統在七月十九日寫給包可士等參議員的信中，明白地指出他已分別處理中共在人權、經貿以及售武等不當作爲，此舉顯然滿足了這些民主黨籍議員們的要求。除了新墨西哥州的賓格曼議員認爲布希的所作所爲太慢又不見實效，<sup>100</sup> 最後沒有支持布希總統外，其他五位都贊成布希，反對其同黨領袖米契爾參議員所提附加給中共有條件的最惠國待遇之決議案。除此五位民主黨籍參議員外，另外尚有兩位民主黨籍參議員，在投票表決H. R. 2212 決議案時支持布希，這兩位分別爲布雷奧斯（John B. Breaux，民主黨，路易斯安那州）以及艾克森（Jim Exon，民主黨，尼布拉斯加州），前者來自出口肥料給中共最多的路州，後者則是另一位來自農業州的參議員。<sup>101</sup>

在一九九一年七月二十三日參議院的投票中，布希總統獲得七位民主黨、三十七位共和黨議員的支持。同屬共和黨但反對布希總統立場的議員則有六位，分別爲赫姆斯（Jesse Helms，共和黨，北卡羅來納州）、馬克（Connie Mack，共和黨，佛羅里達州）、狄阿馬托（Alfonse M. D'Amato，共和黨，紐約州）、葛恩（Jake Garn，共和黨，猶他州）、瓦洛普（Malcom Wallop，共和

---

<sup>98</sup> 另外九位共和黨籍參議員的名單爲：Nancy L. Kassenbaum (R-Kan.), John McCain (R-Ariz.), Frank Murkowski (R-Alaska), William Roth Jr. (R-Del.), Orrin G. Hatch (R-Utah), Alan K. Simpson (R-Wyo.), Richard Lugar (R-Ind.), Larry Craig (R-Idaho) and Bob Dole (R-Kan.). 同註九十，p.1972.

<sup>99</sup> David S. Cloud, "China MFN Vote Falls Short of Veto-Proof Margin," *Congressional Quarterly*, Vol. 49, No. 30 (July 27, 1991), p. 2054.

<sup>100</sup> Guy Gugliotta, "Senate Ties Condition's to MFN," *Washington Post* (July 24, 1991), p. A9.

<sup>101</sup> 同註九十九。

黨，懷俄明州）以及史密斯（Robert C. Smith，共和黨，新罕布夏州）。<sup>102</sup> 赫姆斯參議員除了反對中共在人權上的惡劣表現，且該州亦因中共紡織品大量流入而受害頗深，所以赫氏也顧不得其為共和黨員的身分，公開反對布希總統。<sup>103</sup>

對布希而言，能獲得四十四票的支持，已屬差強人意，其爭取共和黨、分化民主黨的努力顯然相當成功。

## 伍、中共之因應策略分析

在美國國會積極立法希望給予中共有條件的最惠國待遇之際，中共並未袖手旁觀地靜待結果。相反地，中共採取了以下列諸多軟硬兼施的策略，積極拉攏利益團體並遊說國會議員，希望影響國會的投票結果。茲以一九九一年夏，國會投票表決H. R. 2212決議案為例，說明中共之因應策略。

### 一、威逼利誘

中共副外長劉華清在一九九一年六月中旬接受記者訪問時指出，中共希望獲得無條件的最惠國待遇，如果美國附加任何條件，中共將無法接受。劉華清並進一步指出：「如果美國取消給中共最惠國待遇，或者附加任何條件，將會嚴重地影響中（共）美關係。」「中（共）美之間的貿易將會史無前例地減少，對現在在大陸的一千三百家美國公司以及中（共）美合資公司，亦將造成重擊；此外兩國的政治以及交流將會嚴重地倒退。」<sup>104</sup> 劉華清認為如果中共失去最惠國待遇，將會影響到中共輸美四分之三的產品，影響二百至三百萬的工作機會。雖然如此，國務院

---

<sup>102</sup> 同上引。

<sup>103</sup> Keith Bradsher, "Senate Restricts Trade with China, Bush Veto Likely," *New York Times* (July 24, 1991), p.A1.

<sup>104</sup> Don Oberdorfer, "Chinese Warn U.S. About Trade Status," *Washington Post* (June 16, 1991), p.A18.

發言人袁木表示中共將做最壞的打算，中共已逐漸和日本及美國國家改善政治與經貿關係。劉華清亦指出中國有句俗話：「如果東方不亮，西方會有亮光；如果北方是黑暗的，南方將十分光明。」<sup>105</sup> 言下之意即是如果美國與中共的關係全面倒退，中共亦自有其他選擇。

中共的《人民日報》也在一篇文章中指出，中國有五千年的歷史及十一億的人口，任何改變都將是中國人的歷史性選擇，不可能因任何外在壓力或和平演變而有所改變。<sup>106</sup> 中共外交部發言人吳建民亦於五月下旬表示中共已有準備，情願和美國的關係惡化，包括失去最惠國待遇，也不願意屈服於華盛頓的壓力——想以外力逼迫中國政府改變政策的企圖是不會成功的。<sup>107</sup>

中共除了口頭抗議美國干涉中國內政的不當外，也採取實際行動警告和中共有密切生意往來的美國廠商，如果中共失去最惠國待遇，這些美國廠商亦將受害。一九九一年六月二十五日，中共總理李鵬在一項晚宴中表示，如果美國不給予中共最惠國待遇，中共將停止訂購波音（Boeing）公司的飛機；當時波音公司駐北京的代表蘭恩（Thomas E. Lane）坐在李鵬的旁邊，李鵬指出中共今年訂購了十五架波音七三七以及七五七型的客機，如果最惠國待遇被取消，今後就沒有訂單了。<sup>108</sup>

蘭恩表示李鵬只是以波音公司為例，警告美國廠商如果没有最惠國待遇的可能後果。來自西雅圖的波音公司在一九九〇年和中共做了四十億美元的生意，而來自洛杉磯的道格拉斯（McDonnell Douglas）飛機公司亦和中共有密切的生意往來。一

---

<sup>105</sup> 同上引，p.A22.

<sup>106</sup> Lena Sun, "On MFN, Chinese Send Mixed Signal," *Washington Post* (July 7, 1991), p.A22.

<sup>107</sup> Lena Sun, "U.S.-Chinese Ties Still Tense as Key Issues Block Rapprochement," *Washington Post* (May 25, 1991), p.A26.

<sup>108</sup> Lena Sun, "China Warns U.S. Against Ending MFN," *Washington Post* (June 26, 1991), p.A9. 蘭恩表示李鵬所說中共購買的飛機架數並不正確，不過他也沒有提供正確的數目。

九九一年道格拉斯公司獲得中共四十五億美元的訂單，將提供給其一百五十架飛機。<sup>109</sup> 爲了自保，這些廠商都不願意因最惠國待遇的問題而影響其利益，如蘭恩就表示波音公司將支持給予中共無條件的最惠國待遇。<sup>110</sup>

除了一些美國廠商擔心本身的利益受損外，美國國內和中共有密切生意往來的州亦擔心會因最惠國待遇問題而影響該州的經濟利益。在美國五十個州中，華盛頓州和中共有最密切的經濟關係，華州的二位參議員亞當斯（Brock Adams，民主黨，華州）以及葛登（Slad Gordon，共和黨，華州）乃因此在最惠國待遇問題上倍受困擾。

共和黨籍的葛登參議員對中共的人權表現一向不滿，他認爲布希總統在一九九〇年給予中共無條件的最惠國待遇，但是中共在人權等問題上並沒有實質的改善。民主黨籍的亞當斯參議員對中共的人權紀錄亦有諸多批評，他雖然認爲取消中共的最惠國待遇於事無補，但是在一九九一年六月下旬時，他則傾向支持在最惠國待遇問題上附加條件。葛登參議員在六月下旬時，基本上則是根本反對給予中共最惠國待遇。<sup>111</sup>

雖然如此，葛登與亞當斯在七月下旬投票時，卻都基於現實利益的考量，反對米契爾參議員附加條件的決議案，轉而支持布希總統給予中共無條件最惠國待遇的立場。<sup>112</sup> 中共的威逼利誘顯然仍能發揮功效。

## 二、全力遊說

一九九一年六月二十八日，中共爲了爭取美國國會的支

---

<sup>109</sup> 同上引，p.A13.

<sup>110</sup> 同上引。

<sup>111</sup> David S. Cloud, "Decision on China's MFN Trade Status...No Easy Call for Washington Senators," *Congressional Quarterly*, Vol. 49, No. 26 (June 29, 1991), p.1738.

<sup>112</sup> 同上引；David S. Cloud, "China MFN Vote Falls Short of Veto Proof Margin," *Congressional Quarterly*, Vol. 49, No. 30 (July 27, 1992), p. 2054.

持，破例和美國首屈一指的公關公司——希爾及諾頓（Hill and Knowlton）簽下了六個月的合約。該公司的總裁福勒（Craig Fuller）曾於一九八五至八八年間擔任布希副總統的幕僚長。中共支付的遊說費用，每個月大概在十五萬至十七萬五千美元之間。<sup>113</sup>

希爾及諾頓公司將遊說的重心集中在參議員身上，他們的任務是必須找到三十四位支持布希總統立場的參議員，以使布希在投否決票時，能夠不被參院推翻。該公司除了須找出尚未在最惠國待遇問題上決定立場的參議員之外，並且得仔細研究該參議員所屬的州是否和中共有經貿上利害關係，然後分別曉以大義，希望影響其投票立場。<sup>114</sup> 一九九一年七月二十三日，參議院有四十四位議員支持布希總統的立場，這其中究竟有多少議員是受了希爾及諾頓公司的遊說而改變立場的，我們不得而知；但是，中共企圖利用各種方法遊說美國國會議員，乃是不爭的事實。

### 三、讓步示好

中共雖然口口聲聲表示絕對不會在外力壓迫下讓步，但是中共也十分清楚如果不及時在美國關切的重要問題上讓步，布希總統將無法向國會交代；屆時，美國國會若以三分之二的多數通過決議案，在最惠國待遇問題上附加條件，則中共的處境將更難堪。一九九一年六月中旬，中共國務院發言人袁木表示，中共在人權、經濟以及軍售飛彈等問題上已做了以下的改善：

**1. 人權問題：**中共接受主管人權問題的美國國務助卿謝福特（Richard Schifter）到中國大陸訪問，顯示其已認為人權問題是中共美關係中極為重要的問題。袁木表示中共已經提供給美國

---

<sup>113</sup> Gary Lee, "With Vote Approaching, China Hires Hill and Knowlton to Lobby for MFN," *Washington Post* (July 10, 1991), p.A20.

<sup>114</sup> 同上引。

有關一九八九年六四之後被拘禁的人犯名單以及其他政治犯的情況。<sup>115</sup>

此外，依美國官員的透露，中共已向國務院提交一份非常詳細的報告。根據這份報告，六四之後中共拘捕了一千八百零六位人犯，其中已有一千人左右被釋放；剩下約有七百一十五位犯了較為嚴重的罪名，如縱火、謀殺及破壞國家財產等；另外有七十五位因反革命活動而被定罪；此外，尚有二十一位仍未被判刑。<sup>116</sup>

雖然如此，中共並沒有提供六四事件中的死亡名單，也沒有接受美國的要求，特赦六四事件中因和平示威而被判刑的人。<sup>117</sup>

**2.經濟問題：**袁木在一九九一年六月中旬表示，中共已派遣採購團到美國，簽訂了總數十二億的購買合約，此舉顯示中共有減少雙邊貿易失衡的決心。<sup>118</sup> 在同年五月中旬前，中共購買了價值二億五千萬美元的美國穀物產品；五月下旬中共亦派遣了北京國家計委副主任甘子玉，率領三十多位團員到美國採購，採購的項目包括穀物、木材、棉花、飛機、精密儀器、機械、塑膠、農牧產品、紙及紙漿。<sup>119</sup> 爲了爭取中共的訂單，波音、道格拉斯飛機公司、聯合技術公司（以生產普惠飛機引擎聞名於世）、奇異和通用動力公司的總裁們都集聚華府，紛紛設宴款待甘子玉一行，希望能做大筆生意。<sup>120</sup>

此外，爲了向美國施壓，中共在一九九一年六月一日，派

<sup>115</sup> Oberdorfer, "Chinese Warn U.S. About Trade Status," 同上引。

<sup>116</sup> Don Oberdorfer and Ann Devroy, "Bush Seeks to Keep China Trade Status," *Washington Post* (May 15, 1991), p.A35.

<sup>117</sup> Oberdorfer, "Chinese Warn U.S. About Trade Status," 同上引。

<sup>118</sup> 同上引。

<sup>119</sup> 《經濟日報》，民國八十年五月二十四日，版九。

<sup>120</sup> 傅建中，〈中共採購團向陳香梅、白樂崎取經〉，《中國時報》，民國八十年五月二十四日，版九。

遣前對外經濟貿易部副部長魏玉明，率領二十二人的採購團前往歐洲，採購價值十億美元的產品，以「加強雙方之貿易關係，並引進技術。」中共曾表示，失去美國的最惠國待遇固然可惜，但其會改向他國購買產品因應。<sup>121</sup> 魏玉明表示，自從一九九〇年十月歐市解除對中共的經濟制裁以來，雙方的關係已經完全正常化。中共此舉顯然是經過「精心設計」，以便向美國國會及布希總統施壓。<sup>122</sup>

另外，中共並向美國承諾不再把奴工產品輸美。在智慧財產權問題上，中共亦於六月通過了第一項國內法律以保護電腦軟體的版權。

**3. 出售飛彈以及核武擴散等問題：**一九九一年六月上旬，楊尚昆致信給布希，表示中共願意接受其邀請，參加七月份在巴黎舉行之會議，探討出售武器給中東地區國家的問題。<sup>123</sup> 中共此舉被白宮視為極大的讓步。此外，中共亦表示有意參加「反核子擴散條約」，並於一九九一年八月十日由中共總理李鵬正式告知來訪的日本首相海部俊樹（Toshiki Kaifu）。<sup>124</sup> 此舉顯示中共在限制核子擴散的問題上，有極大的合作誠意。中共並在五月中旬向來訪的美國國務次卿金米特（Robert M. Kimmitt）表示中共出售給阿爾及利亞的核子反應爐只是做為和平研究之用；因為此反應爐很小，最高只有一千五百萬瓦特，所以不會用來做為核子武器之發展。中共並表示阿國願意接受國際檢查，如此使美國寬心不少。<sup>125</sup>

至於中共出售 M-11 飛彈給巴基斯坦之事，中共副外長劉華

---

<sup>121</sup> 《聯合報》，民國八十年五月二十七日，版九。

<sup>122</sup> 同上引。一九九〇年中共與歐市的貿易額為一百三十七億美元，和美國雙邊的貿易額為二百億美元，僅次於日本和香港。

<sup>123</sup> John E. Yang, "China Agrees to Confer On Mideast Arms Sales," *Washington Post* (June 8, 1991), p.A17.

<sup>124</sup> T. R. Reid, "China Plans to Sign Pact on A-Arms," *Washington Post* (August 11, 1991), p.A25.

<sup>125</sup> Oberdorfer and Devroy, "Bush Seeks to Keep China Trade Status," 同上引， p.A35.



清表示，此飛彈的射程少於一百八十英哩，低於飛彈技術管制協議規定的標準，美國不必擔心；但是根據美方的專家表示，此M-11飛彈的重量為八百公斤，超過規定的標準。此外，中共並指責美國及蘇聯對外出售的武器較其來得多。<sup>126</sup>

總之，在一九九一年夏天美國國會辯論是否應該在最惠國待遇問題上附加條件的期間，中共爲了爭取無條件的待遇，不得不使用其一貫的兩面手法，一方面施壓、威逼利誘，一方面又不得不在重要關鍵問題上讓步，最後終於促成布希獲得四十四位參議員支持的結果。

## 陸、結 論

一九九一年七月下旬，布希總統成功地獲得四十四位參議員的支持，給予中共無條件的最惠國待遇。此後的一年多，白宮與中共繼續用相同的策略，軟硬兼施，爭取國會議員的支持。在一九九二年時，布希總統雖然仍能維持三分之一以上參議員的支持，給予中共無條件的最惠國待遇，但是支持的人數卻逐漸減少。一九九一年年底，蘇聯解體，國際局勢的改變，使得中共的抗蘇戰略價值進一步地滑落；美國國內的總統競選亦進入了緊鑼密鼓的階段，美國國內經濟情況每況愈下，美國百姓對布希總統處理經濟以及外交的信心也逐漸跌入谷底（見圖三、四及五）。

一九九一年二月下旬，在波灣戰事剛結束時，根據蓋洛普的調查顯示，美國人民對布希總統的支持率曾高達百分之八十九（見圖三）；<sup>127</sup> 但是在七月下旬時，支持率已降到百分之七十一。<sup>128</sup>

吉布遜認爲國會反對總統的意願和總統本人的聲望有關，總

<sup>126</sup> Oberdorfer, "Chinese Warn U.S. About Trade Status," 同上引, p.A22.

<sup>127</sup> *The Gallup Polls, Public Opinion 1991* (Delaware: Scholarly Resources, 1992), p.67.

<sup>128</sup> 同上引, p.163.

統聲望高時，國會較不願意公開和總統唱反調。一九九一年七月，布希總統的聲望尚屬上乘，在白宮與中共的全力遊說下，於表決H. R. 2212決議案時，布希在參院得到四十四位、在衆院獲得一一二位議員的支持，算是不錯的結果；但是在同年十一月下旬，衆院再度表決H. R. 2212決議案時，民衆對布希的支持率已降到百分之五十二，<sup>129</sup> 相對地，支持此項決議案的衆議員由三一三位增高爲四〇九位，反對者亦由一一二位降爲二十一位。一九九二年二月十六日，參院再度表決二院協議的H. R. 2212決議案時，支持布希的人數由原有的四十四位降爲三十九位。

吉布遜將外交政策事件約略分爲四大項：象徵性／儀式性（symbolic/ceremonial）；危機（crisis）；戰略性的（strategic）以及兼具外交及內政性的（intermestic）。<sup>130</sup> 吉布遜認爲一項外交事件如果兼具內政及外交特質，將會涉及較多利益團體和選舉區的利益，所以國會議員關心的程度亦會較前三類之外交事件來得多些。

美國續予中共最惠國待遇的問題即爲兼具內政、外交雙重性質的事件。美國對外經貿的問題，直接涉及美國選民的利益；而中共對美國有大量出超，既不尊重智慧財產權，也不開放市場，自然會引起美國國會的關注。此外憲法也賦予國會管理對外貿易的權力，國會基於選舉及制度競爭的因素和行政當局唱反調，堅持給予中共有條件的最惠國待遇，也是可以理解的。

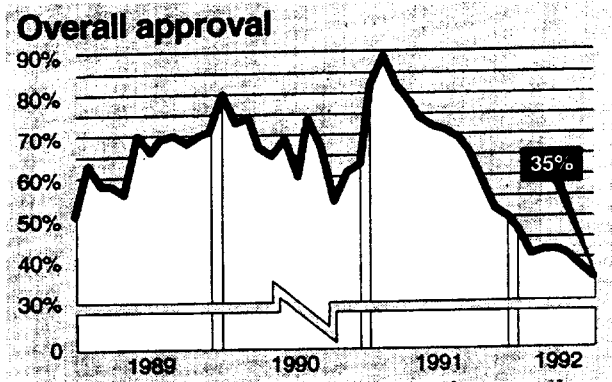
六四天安門事件發生以來，美國國會雖曾於一九九二年兩次正式通過決議案，在中共之最惠國待遇問題上附加條件，但是都未立法成功。雖然如此，美國府、會之間的最惠國待遇問題之爭，仍具有相當的意義，茲歸納如下：

---

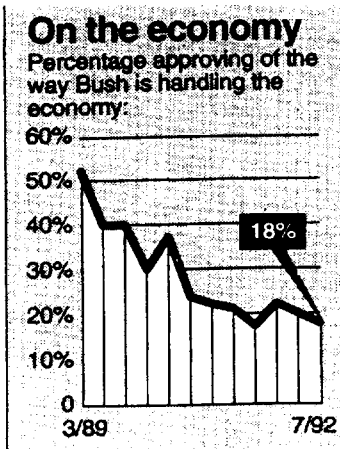
<sup>129</sup> 同上引，p.236.

<sup>130</sup> Gibson, 同上引，頁五十三。有關每一類的詳細說明，見頁五十四至五十九。

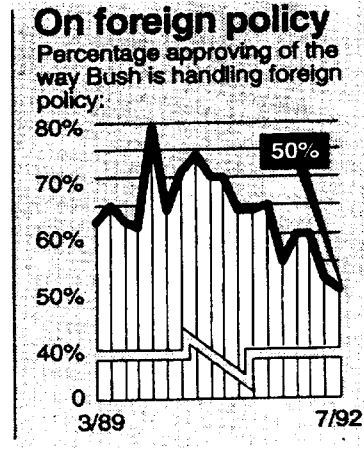
圖三 美國民衆對布希總統之支持程度



圖四 美國民衆對布希總統在外交問題之支持程度



圖五 美國民衆對布希總統在處理經濟政策之支持程度



資料來源：Gallup polls, by Mary Baumann, *USA Today* (August 15, 1992), p. 8A.

第一，美國未來的中國政策將仍以行政當局爲主導。國會雖然可以扮演積極的角色，制衡行政當局，但是當行政當局的立場堅定，又不惜動用否決權時，其可以動用許多政治、經濟資源，全面遊說國會議員，國會將很難獲得三分之二以上的參眾議員支持。布希總統在四年任內，否決了四十六項法案，其中有三次和中國政策有關（詳見附件二）；他每次都成功地否決此三項有關中共留學生居留以及最惠國待遇的法案，便是很好的證明。

第二，美國國會雖然未正式立法成功而在最惠國待遇問題上附加條件，但是府、會之爭仍有實質的意義。在行政當局扮演白臉、國會扮演黑臉的交相運作之下，中共深受壓力。爲了爭取無條件的最惠國待遇，中共不得不在人權、經貿以及軍售等多項問題上做出具體的讓步；如果美國國會袖手旁觀，全力支持行政當局給予中共無條件的最惠國待遇，則美國將失去施壓中共的談判籌碼，而中共讓步的幅度亦將相對地減少。

第三，國會在中國政策上制衡行政當局的努力，雖然一時之間無法立竿見影，但是仍有可能開花結果，得到具體的實效。一九八九年以來，美國國會在中國問題上的立法努力，雖然一再地遭到行政當局的否決；但是如果沒有過去的失敗及一再的堅持，怎麼會於一九九三年期間得到柯林頓總統的首肯，而在中共之最惠國待遇問題上附加條件？柯林頓總統在一九九三年五月下旬宣布給予中共有條件的最惠國待遇一事，將是未來府會之間在中國政策上漸趨合作的開端。美國國會在未來中國政策的制定上，將繼續扮演監督以及平衡的角色。

## 附件一

**Executive Order 12850 –  
Conditions for Renewal of Most-  
Favored-Nation Status for the  
People's Republic of China in  
1994**

*May 28, 1993*

**Whereas**, the Congress and the American people have expressed deep concern about the appropriateness of unconditional most-favored-nation (MFN) trading status for the People's Republic of China (China);

**Whereas**, I share the concerns of the Congress and the American people regarding this important issue, particularly with respect to China's record on human rights, nuclear nonproliferation, and trade;

**Whereas**, I have carefully weighed the advisability of conditioning China's MFN status as a means of achieving progress in these areas;

**Whereas**, I have concluded that the public interest would be served by a continuation of the waiver of the application of sections 402 (a) and (b) of the Trade Act of 1974 (19 U.S.A. 2432(a) and 2432(b)) (Act) on China's MFN status for an additional 12 months with renewal thereafter subject to the conditions belows;

**Now, Therefore**, by the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, it is hereby ordered as follows:

**Sec. 1.** The Secretary of State (Secretary) shall make a recommendation to the President to extend or not to extend MFN status to China for the 12-month period beginning July 3, 1994.

(a) In making this recommendation the Secretary shall not recommend extension unless he determines that:

--extension will substantially promote the freedom of emigration objectives of section 402 of the Act; and

--China is complying with the 1992 bilateral agreement between the United States and China concerning prison labor.

(b) In making this recommendation the Secretary shall also determine whether China has made overall, significant progress with respect to the following:

--taking steps to begin adhering to the Universal Declaration of Human Rights;

--releasing and providing an acceptable accounting for Chinese citizens imprisoned or detained for the nonviolent expression of their political and religious beliefs, in-

cluding such expression of beliefs in connection with the Democracy Wall and Tiananmen Square movements;

--ensuring humane treatment of prisoners, such as by allowing access to prisons by international humanitarian and human rights organizations;

--protecting Tibet's distinctive religious and cultural heritage; and

--permitting international radio and television broadcasts into China.

**Sec. 2.** The Secretary shall submit his recommendation to the President before June 3, 1994.

**Sec. 3.** The Secretary, and other appropriate officials of the United States, shall pursue resolutely all legislative and executive actions to ensure that China abides by its commitments to follow fair, non-discriminatory trade practices

in dealing with U.S. businesses, and adheres to the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the Missile Technology Control Regime guidelines and parameters, and other nonproliferation commitments.

**Sec. 4.** This order does not create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable by any person or entity against the United States, its officers, or employees.

**William J. Clinton**

The White House,  
May 28, 1993.

資料來源：*Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 29, No. 21 (May 31, 1993), p.983.

附件二

**President Bush's Vetoes**

President Bush signed 1,240 bills into public law and vetoed 46 bills during his presidency. From 1989 to 1992, the House voted six times, and the Senate voted three times, to override those vetoes.

A two-thirds majority vote in each chamber is required for an override, and only one of Bush's vetoes was overridden. That came Oct. 5, when Congress enacted cable television reregulation (PL 102-385) over his objection.

1989			
<b>Bill</b>	<b>Description</b>	<b>Vetoed</b>	<b>Outcome</b>
HR2	Minimum wage increase	June 13	House sustained, 247-178
S J Res 113	FS-X plane co-development	July 31	Senate sustained, 66-34
H J Res 390 <sup>1</sup>	Thrift-bailout bill enrollment rules	Aug. 16	No override attempt
HR 2990	Labor, HHS, Education fiscal 1990 appropriations	Oct. 21	House sustained, 231-191
HR 3026	District of Columbia fiscal 1990 appropriations	Oct. 27	No override attempt
HR 2939	Foreign aid fiscal 1990 appropriations	Nov. 19	No override attempt
HR 3610	District of Columbia fiscal 1990 appropriations	Nov. 20	No override attempt
HR 1231	Eastern Airlines strike resolution	Nov. 21	House sustained, 261-160
HR 1487	State Department authorization	Nov. 21	No override attempt
HR 2712 <sup>2</sup>	Chinese immigrant status	Nov. 30	House overrode, 390-25 Senate sustained, 62-37

1990			
HR 2364	Amtrak authorization	May 24	House overrode, 294-123 Senate sustained, 64-36
HR 20	Hatch Act amendments	June 15	House overrode, 327-93 Senate sustained, 65-35
HR 770	Parental/medical leave	June 29	House sustained, 232-195
HR 4328	Textile import quotas	Oct. 5	House sustained, 275-152
H J Res 660	Continuing appropriations	Oct. 6	House sustained, 260-138
S 2104	Civil rights	Oct. 22	Senate sustained, 66-34
HR 4638 <sup>3</sup>	Orphan drug amendments	Nov. 8	No override attempt
S 321 <sup>3</sup>	Indian Preference Act	Nov. 16	No override attempt
HR 4653 <sup>3</sup>	Export controls authorization	Nov. 16	No override attempt
HR 3134 <sup>4</sup>	Relief of Joan R. Daronco	Nov. 16	No override attempt
S 2834 <sup>3</sup>	Intelligence authorization	Nov. 30	No override attempt
1991			
HR2699 <sup>2</sup>	District of Columbia fiscal 1992 appropriations	Aug. 17	No override attempt
S 1722	Unemployment benefits	Oct. 11	Senate sustained, 63-35
HR 2707	Labor, HHS, Education fiscal 1992 appropriations	Nov. 19	House sustained, 276-156
S 1176 <sup>1</sup>	Morris K. Udall Foundation	Dec. 20	No override attempt



1992			
HR 2212	Conditional MFN Status for China	March 2	House overrode, 357- 61 Senate sustained, 60- 38
HR 4210	Tax bill	March 20	House sustained, 211- 215
S 3	Campaign finance	May 9	Senate sustained, 57- 42
S 2342	Sioux Indian claims	June 16	No override attempt
HR 2507	Fetal tissue research/NIH	June 23	House sustained, 271- 156
S 250	Motor voter	July 2	Senate sustained, 62- 38
S 5	Family leave	Sept. 22	Senate overrode, 68-31 House sustained, 258- 169
S 323	Family planning	Sept. 25	Senate overrode, 73-26 House sustained, 266- 148
HR 5318	Conditional MFN status for China	Sept. 28	House overrode, 345- 72 Senate sustained, 59- 40
HR 5517	District of Columbia FY 1993 appropriations	Sept. 30	No override attempt
S 12	Cable TV reregulation	Oct. 3	House overrode, 308- 114 Senate overrode, 74-25
S 3095 <sup>3</sup>	Jena Band of Choctaws status	Oct. 21	No override attempt
HR 5452 <sup>5</sup>	Delaware River Port Authority development	Oct. 27	No override attempt
HR 2859 <sup>3</sup>	Lynn, Mass., study authorization	Oct. 27	No override attempt
HR 5021 <sup>3</sup>	Wild and Scenic Rivers amendments	Oct. 27	No override attempt
HR 5061 <sup>3</sup>	Dry Tortugas National Park	Oct. 27	No override attempt
HR 2109 <sup>3</sup>	Revere Beach	Oct. 28	No override attempt

	study authorization		
HR 6185 <sup>6</sup>	Federal courts	Oct. 30	No override attempt
HR 6138 <sup>3</sup>	Farm loan and grant eligibility rules amendments	Oct. 31	No override attempt
S 3144 <sup>3</sup>	Abortion at military hospitals	Oct. 31	No override attempt
HR 11 <sup>7</sup>	Tax bill	Nov. 5	No override attempt

1 Bush asserted that he had pocket-vetoed these bills, although some members in Congress dispute that on the grounds that bills can be pocket-vetoed only after Congress has adjourned, not during a recess. H J Res 390 was moot, and Congress sent a new version of S 1176, which Bush signed.

2 Bush said these were pocket vetoes but sent the bills back to Congress, where they were treated as regular vetoes.

3 Pocket veto after final adjournment.

4 Pocket veto. Similar provisions were put in HR 5316, signed Dec. 1 (PL 101-650).

5 Pocket veto. Bush signed companion Senate bill (S 2964-PL 102-544) the same day.

6 Pocket veto. Bush signed into law a similar bill (S 1569-PL 102-572) on Oct. 29, 1992.

7 Pocket veto. Bush on Nov. 4 sent a "memorandum of disapproval" to Congress. (Memo text, Weekly Report. p. 3649)

資料來源：*Congressional Quarterly*, Vol. 50, No. 50 (December 19, 1992), pp. 3925-26.

# **The U.S. Congress v. the White House: A Case Study of Most-Favored-Nation Status for the PRC, 1990-92**

*Jaw-Ling Joanne Chang*

## ABSTRACT

Since the Tiananmen Square Massacre of June 4, 1989, the U.S. Congress has passed various resolutions condemning Beijing's human rights violations. The renewal of Most-Favored-Nation (MFN) status for the PRC had been a very controversial issue between Congress and the Bush Administration in 1990-92. This study examines the MFN issue from executive-congressional conflict perspective.

The first part of this study examines congressional assertiveness on the MFN status for the PRC issue from the perspective of institutional and electoral motivations. The MFN status for the PRC issue demonstrates another case that Presidential preferences prevail over those of Congress. The second part of this study examines how President Bush fended off Congressional oppositions on the MFN issue from institutional and political maneuver perspectives.

The third part of this study probes into Beijing's strategy to overcome Congressional opposition to unconditional renewal of MFN status for the PRC. During the period of Congressional debates on the MFN issue, the PRC did not stand still, instead, it tried to do everything to influence U.S. decision makers and American public.

The fourth part of this study examines the reasons why Congress failed to override President Bush's veto. The last part of this paper analyzes the impact of executive-legislative conflict on U.S. policy toward the PRC. Although Congress failed in 1990-92 to enact a new set of conditions on MFN status for the PRC, Congressional efforts served a dual purpose. First, it provides a means to air Congressional opposition to President Bush's China policy. Second, it puts more pressure on the PRC to improve its behavior. In order to get unconditional MFN status, Beijing did take some measures to satisfy demands from the U.S. Congress.