

一九八〇年代美國參議院 外交委員會之組織及運作*

林 正 義 **

前 言

依美國憲法的設計，總統與國會分享對外事務的權力。在國會兩院的委員會之中，享有較多外交權當屬衆議院外交委員會（Committee on Foreign Affairs）及參議院外交委員會（Committee on Foreign Relations）。尤其是後者獨享條約批准及外交人員任命同意的初審建議權。

在參議院十六個委員會中，外交委員會是四個較具影響力的委員會之一，自一八一六年成立以來，也一直是參議員最嚮往的委員會之一。¹至一九八七年，至少有六位美國總統、九位副總統、十九位國務卿、三百三十位參議員，是外交委員會的成員。²多位參議院外交委員會主席，如洛奇（Henry Cabot Lodge, Jr.；共和黨，

* 本文根據一九九一年一月十一日至十二日中央研究院美國文化研究所舉辦之「美國國會」研討會會議論文修訂而成。

** 中央研究院歐美研究所副研究員

¹ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 3rd ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1990), p. 205; *Guide to Congress* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1982), p. 452; 參議院其他三個較有影響力的委員會是：撥款（Appropriations）、軍事（Armed Services）、財政（Finance）。

² Richard G. Lugar, *Letters to the Next President* (New York: Simon and Schuster, 1988), p. 51.

麻州）、范登堡（Arthur H. Vandenberg；共和黨，密西根州）、傅爾布來特（J. William Fulbright；民主黨，阿肯色州），在美國外交政策上，具有關鍵性的影響。

本文論述的重點集中在一九八〇年代期間，尤其自九十七屆國會起（一九八一年）至一〇一屆國會結束（一九九〇年）為止。第一部分敘述參議院外交委員會組織。第二及第三部分討論參議院外交委員會對其單獨管轄的外交建議權（條約批准、外交人員任命同意）運作。第四、五、六部分探討參議院外交委員會如何與其他委員會共同運作，行使有關軍售、外援、海外用兵等方面的外交權。

壹、參議院外交委員會組織

一、總統與國會的外交分權

美國總統與國會雖然分享外交權力，但憲法與政治學者有兩種不同的看法。第一派認為美國憲法的條文，注定日後國會與總統在主導外交政策上爭權的命運（*an invitation to struggle for the privilege of directing American foreign policy*）。³第二派認為美國憲法條文，賦予較多的外交權給國會，而非給行政當局，但事實的發展使得國會無法保持它的特權（*prerogatives*）。⁴

美國憲法第一條，有八項關於外交及軍事事務的權力是賦予國會：一、規範與外國之間的貿易；二、規範及懲罰海盜罪、在公海上所犯的重罪和違背國際公法的罪行；三、宣戰，頒發捕獲敵船許可證，制定關於陸、海捕獲之規則；四、募集及維持陸軍；五、配備及維持海軍；六、制定有關管理及支配陸、海部隊的各種規則；七、規定國民兵的召集，以便執行聯邦法律、鎮壓叛亂和擊退侵略；

³ Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787-1957* (New York: New York University Press, 1957), p. 171.

⁴ Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution* (New York: W. W. Norton & Company, 1972), p. 33.

八、規定國民兵的組織、裝備暨訓練，及國民兵為合衆國服務時的管理辦法。美國憲法第二條授與總統的外交及軍事事務權力是：一、總統為合衆國陸海軍的總司令，並為各州國民兵奉召為合衆國執行任務時的統帥；二、總統有權締訂條約，提名任命大使，公使及領事，但需取得參議院的意見和同意（*the advice and consent of the Senate*），及出席的參議員中三分之二的贊成；三、接見外國大使和公使；四、任命一切合衆國的軍官。⁵

美國總統具有任命外交人員、對外締結條約、外交承認及軍事統帥等權力，而國會又享有條約批准、外交人員任命同意及宣戰等權力，導致兩者之間合作及衝突的權力互動。大致上，總統居於主動者（*initiator*），而國會處於被動反應者（*respondent*）的地位；總統扮演駕馭（*driving*）而國會則發揮剎車（*braking*）的功能。自第二次世界大戰結束至今，國會對總統處理外交政策的態度上，呈現出不同的權力關係階段：配合（*accommodation*, 1945-1951）、對立（*antagonism*, 1951-1955）、默認（*acquiescence*, 1955-1965）、含糊（*ambiguity*, 1965-1970）、尖刻（*acrimony*, 1970-1973）及堅持伸張（*assertiveness*）。⁶一九八〇年代，國會與總統之間的權力關係，與越戰、戰爭權力法（*War Powers Act*）之後的府會關係，大致相同。

二、參議院外交委員會組織

根據費諾（Richard F. Fenno）對國會委員會的研究，一個委員會的重要性，可從六項標準看出。一、委員會擁有的權力大小；二、委員會法案在院會通過的比例；三、委員會對其轄屬事務的專

⁵ 憲法條文請參閱 *The United States Government Manual, 1989-1990*, p. 5；李大維，〈美國總統與國會在外交上之分權〉（上），《美國月刊》，第三卷第二期（民國七十七年六月），頁五十四至五十七。

⁶ Charles W. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 3rd ed. (New York: St. Martin's Press, 1987), pp. 417-19.

業性程度；四、委員會主席對委員會運作的控制能力；五、委員會對相關行政部門的監督能力；六、委員會成員的意識型態。⁷這六項標準也可清楚區分各個委員會之間的差別。

參議院外交委員會主管的事項，至少有十九項。一、駐外使館房地購置事宜；二、美國邊界事務；三、外交服務事項；四、對外經、軍、科技及人道援助；五、國外貸款事宜；六、美國紅十字會及國際紅十字會活動；七、國際核能政策；八、國際會議事項；九、涉及外交政策的國際法問題；十、國際貨幣基金（International Monetary Fund）及其他國際金融組織；十一、對外國干涉（intervention）及宣戰；十二、與他國通商及美國商業利益的維護；十三、國家安全及美國託管地事務；十四、涉及外交政策的海洋、國際環境、科學事務；十五、保護美國海外公民及脫離國籍（expatriation）事宜；十六、美國和外國的一般關係；十七、除互惠貿易協定以外的條約及行政協定；十八、聯合國及其附屬組織；十九、世界銀行集團、區域性開發銀行及其他區域性開發援助為主的國際組織事宜。⁸

儘管參議院外交委員會主管的事務，涵蓋國家安全、外交政策、國際經濟政策及外國食品與營養等問題，但必須與其他委員會在外交政策制定過程相互競爭。參、衆議院各自有十二個委員會，享有外交政策制定的部分權力（請見表一）。

參議院外交委員會設有七個小組委員會（subcommittee），分別是國際經濟政策、貿易、海洋暨環境小組（Subcommittee on International Economic Policy, Trade, Oceans and Environment）、恐怖主義、毒品暨國際工作小組（Subcommittee on

⁷ Richard F. Fenno, Jr., *Congressmen in Committees* (Boston: Little, Brown and Company, 1973), p. xiv.

⁸ Anne L. Brownson (ed.), *1990 Congressional Staff Directory / 1* (Mount Vernon, VA: Staff Directories, Ltd., 1990), p. 277; 陳治世，〈美國政府與政治〉（台北：台灣商務印書館，民國七十五年），頁九十九至一〇〇。

表一 與參議院外交委員會分享外交決策的委員會

衆議院	參議院	負責範圍
農業委員會	農業、營養暨森林委員會	農產品進出口及捐贈
撥款委員會	撥款委員會	涉外工作機構撥款
軍事委員會	軍事委員會	國防、國家安全、軍援
銀行、財政暨市區事務 (Banking, Finance, and Urban Affairs) 委員會	銀行、住宅暨市區事務 (Banking, Housing, and Urban Affairs) 委員會	國際貨幣及銀行事務、出口管制、外貿促銷
預算委員會	預算委員會	外交、國防預算
能源暨商業委員會 航運暨漁捕委員會	能源暨天然資源委員會 商務、科學暨交通委員會	對外通商、國外投資、海洋政策、能源
教育暨勞力 (Education and Labor) 委員會	勞工暨人力資源委員會	外籍勞工
政府運作 (Government Operations) 委員會	政府事務委員會	政府組織與國際組織關係
司法委員會	司法委員會	移民、歸化、保護貿易
籌款委員會	財政委員會	對外貿易、互惠貿易協定
情報委員會	情報委員會	對海外情報單位的授權與監督
退伍軍人事務委員會	退伍軍人事務委員會	海外戰地墓園管理

資料來源：Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 3rd ed. (Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1990), pp. 408-09; Norman J. Ornstein, "The Constitution and the Sharing of Foreign Policy Responsibility," in Edmond S. Muskie, Kenneth Rush and Kenneth W. Thompson (eds.), *The President, the Congress and Foreign Policy* (Lanham, MD: University Press of America, 1986), p. 77.

Terrorism, Narcotics and International Operations)、西半球暨和平工作團事務小組 (Subcommittee on Western Hemisphere and Peace Corps Affairs)、非洲事務小組 (Subcommittee

on African Affairs)、東亞暨太平洋事務小組 (Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs)、歐洲事務小組 (Subcommittee on European Affairs)、近東暨南亞事務小組 (Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs)。⁹

國際經濟政策、貿易、海洋暨環境小組（以下簡稱國際經濟小組）由國際經濟政策小組及武器管制、海洋暨環境小組於一九八五年合併而成。此一小組管轄的範疇，包括：一、國際貨幣政策，如美國參與國際貨幣基金及其他國際經濟組織；二、國際貿易政策，如國際能源政策、戰略資源供給政策、與共黨國家的經濟關係；三、美國參與國際組織有關經濟成長發展的政策、計劃，或對貧窮國家的經濟援助；四、國際投資、科技移轉及美國海外公司的經營等商業政策；五、促進和其他國家的商業往來，保障美國公司在海外的商業利益；六、有關使用、發展、開採海洋、太空、國際環境及國際海洋事務，包括南極及北極地區。

恐怖主義、毒品暨國際工作小組（以下簡稱國際工作小組）負責和國際工作、恐怖主義、毒品走私有關的問題，包括：一、所有美國打擊國際恐怖主義相關的外交政策、國際合作計劃；二、所有美國杜絕毒品流入相關的外交政策、國際合作計劃；三、對國務院、美國新聞總署、外交官、國際教育暨文化事務、海外廣播活動、駐海外單位建築、參與聯合國及其他國際組織等，有監督的責任。

西半球暨和平工作團事務小組（以下簡稱西半球小組）管轄由北極海至忽也哥（Tierradel Fuego）美洲國家之間的關係、美加事務、邊界事務及其他影響西半球經濟和安全等事務，此一小組也監督和平工作團活動及計劃。

⁹ *Congressional Yellow Book*, Vol. 15, No. 2 (Summer 1990), pp. III-34-35. 恐怖主義、毒品暨國際通訊小組於一九八七年設立；一九八九年，國際通訊 (International Communications) 改為國際工作等字眼。一九八七年和平工作團事務附加在西半球小組。

非洲事務小組與國務院非洲事務司（Bureau of African Affairs）所負責的地區相配合，管轄除臨接地中海區域國家（如埃及、摩洛哥）之外，其他非洲國家與美國之間的事務。

東亞暨太平洋事務小組（以下簡稱亞太小組）負責與中國（共）、韓國至緬甸亞洲大陸，及日本、台灣、菲律賓、香港、馬來西亞、印尼、澳大利亞、紐西蘭、太平洋、南太平洋島群有關的事務。亞太小組也負責有關太平洋地區的託管事務。

歐洲事務小組負責與歐洲大陸（包括蘇聯、希臘、土耳其）、英國、冰島、格陵蘭、北極地區有關的事務。近東暨南亞事務小組（以下簡稱近東小組）負責與中東、南亞、波斯灣、地中海地區有關的經濟發展及一般安全事務。

由於涉外問題日趨複雜、利益團體的要求、小組成員爭取知名度、委員會主席權力限制的訴求，再加上一九七三年的小組權利法案（subcommittee bill of rights），導致委員會之下的小組數目增加，強化小組的自主性，並使小組成為國會決策過程的中心。戴維遜（Roger H. Davidson）就認為，「小組政府」（subcommittee government）已逐漸取代「委員會政府」（committee government）的決策運作方式。¹⁰在一九七七年參議院委員會重組（reorganization）過後，每位參議員只能參與兩個主要委員會及一個次要委員會。每位參議員在其參與的主要委員會之下，至多可加入三個小組，而在次要委員會之下，至多加入兩個小組。¹¹

¹⁰ *Guide to Congress*, pp. 453, 466, 472; Roger H. Davidson, "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making," in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein (eds.), *The New Congress* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), p. 99; 參議院的預算、規則暨行政、退伍軍人事務等委員會之下沒有分設小組。

¹¹ 有關美國國會在一九七〇年代改革影響，請見 Charles O. Jones, "Will Reform Change Congress," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered* (New York: Praeger Publishers, 1977), pp. 247-60.

新當選參議員加入外交委員會，在民主黨透過指導委員會（Steering Committee），在共和黨由選任委員會（Committee on Committees）予以指派。¹²美國參議員在競選連任成功的比例，不似衆議員可高達百分之九十以上。以一九八〇年至一九九〇年為例，除一九八〇年參議員重新獲選率奇低之外，參議員連任率約在百分之八十以上（請見表二）。在一九八〇年至一九九〇年，參議員在初選或大選競選連任失利者，有三十位。其中，參議院外交委員會議員有六位，佔五分之一（請見表三）。外交委員會議員競選連任有如此高的失敗率，部分原因是由於挑戰對手實力堅強，另一部分原因是由於關心範圍集中於外交事務，與選區及國內利益相距較遠所致。¹³

表二 參議員重新獲選率，1980-1990

年代	退休	尋求連任	初選失敗	大選失敗	重新獲選	重新獲選率
1980	5	29	4	9	16	55.2
1982	3	30	0	2	28	93.3
1984	4	29	0	3	26	89.6
1986	6	28	0	7	21	75.0
1988	6	27	0	4	23	85.1
1990	3	29	0	1	28	96.5

資料來源：*Congress A to Z* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1988), p. 495.

三、參議院外交委員會主席

參議院外交委員會主席洛奇主張對凡爾賽條約（The Treaty

¹² Ibid., p. 459.

¹³ Erwin C. Hargrove and Michael Nelson, *Presidents, Politics, and Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984), p. 207; Fenno, *Congressmen in Committees*, pp. 141-42.

表三 參議院外交委員會成員，1980-1990

民主黨委員	(Chamberlain, Paul; 帕爾默州)	共和黨委員	(John F. Kerry; 麻州)	1980年情況		1980年情況	
				初次當選年份	在任	初次當選年份	在任
史密斯 拜立	(Joseph R. Biden, 哥倫比亞州)	史密斯 拜立	(Paul S. Sarbanes, 馬里蘭州)	1972	在任	外交委員會主席、各小組當然成員 歐洲小組（主席、亞太小組 歐洲小組（主席）、亞太小組、近東小組、非新小組 亞太小組（主席）、西半球小組、國際工作小組	在任
葛羅尼 克蘭所頓	(Alan Cranston; 加州)	葛羅尼 克蘭所頓	(Christopher J. Dodd; 康乃狄克州)	1976	在任	在任	在任
克諾	(Charles S. Robb; 魁北克州)	克諾	(Daniel Patrick Moynihan; 紐約州)	1984	在任	國際工作小組（主席）、西半球小組、國際經濟小組（主席） 非洲小組（主席）、歐洲小組	在任
麥門	(Paul Simon; 伊利諾州)	麥門	(Terry Sanford; 北卡羅萊那州)	1984	在任	在任	在任
聖頓特	(George McGovern; 薩凡納州)	聖頓特	(John H. Glenn, 俄亥俄州)	1986	在任	國際經濟小組、西半球小組、國際工作小組 在任	在任
莫力漢	(Charles E. Gephardt; 密蘇里州)	莫力漢	(John D. Dingell; 密西根州)	1976	在任	在任	在任
羅柏	(Frank Church, 茲達荷州)	羅柏	(Edward Zorinsky, 奥克拉荷馬州)	1988	在任	在任	在任
葛萬文	(George W. Jones; 田納西州)	葛萬文	(Paul T. Hodes; 紐約州)	1982	在任	1980連任失利 1986連任失利	在任
羅迪	(Frank Church, 茲達荷州)	羅迪	(John H. Glenn, 俄亥俄州)	1986	在任	1985連任失利	在任
杜立	(John H. Glenn, 俄亥俄州)	杜立	(Howard Zemsky, 奥克拉荷馬州)	1974	在任	1976 1980連任失利	在任
吉拉德	(Howard Zemsky, 奥克拉荷馬州)	吉拉德	(Thomas Eagleton, 莫西里州)	1978	在任	1980連任失利	在任
麥道斯	(Brock Adams, 華盛頓州)	麥道斯	(Mitch McConnell; 肯塔基州)	1986	在任	1985連任失利	在任
赫利斯	(Jesse A. Helms; 北卡羅萊那州)	赫利斯	(Gordon J. Humphreys; 新罕布夏州)	1972	在任	在任	在任
麥羅	(Richard G. Lugar; 印第安納州)	麥羅	(Connie Mack; 佛羅里達州)	1976	在任	在任	在任
卡羅布	(Nancy L. Kassebaum; 堪薩斯州)	卡羅布	(Richard Stone, 佛羅里達州)	1978	在任	在任	在任
普萊特	(Larry Pressler; 南達科他州)	普萊特	(Jacob K. Javits, 紐約州)	1978	在任	歐洲小組、近東小組	在任
穆齊斯基	(Frank H. Murkowski; 阿拉斯加州)	穆齊斯基	(Rudolph E. Boschwitz, 明尼蘇達州)	1980	在任	在任	在任
麥諾瑞	(Mitch McConnell; 肯塔基州)	麥諾瑞	(Charles Percy, 伊利諾州)	1984	在任	亞太小組、國際工作小組、西半球小組 亞太小組	在任
海爾斯	(Gordon J. Humphreys; 新罕布夏州)	海爾斯	(Howard Baker, 堪薩斯州)	1978	在任	國際經濟小組、國際工作小組	在任
麥克	(Connie Mack; 佛羅里達州)	麥克	(Howard Baker, 堪薩斯州)	1988	在任	非洲小組、西半球小組	在任
史密斯	(Richard Stone, 佛羅里達州)	史密斯	(Jacob K. Javits, 紐約州)	1974	在任	1980連任失利	在任
葛羅伊	(Jacob K. Javits, 紐約州)	葛羅伊	(Rudolph E. Boschwitz, 明尼蘇達州)	1986	在任	1980連任失利	在任
葛西	(Charles Percy, 伊利諾州)	葛西	(Howard Baker, 堪薩斯州)	1978	在任	1980連任失利	在任
貝兒	(Howard Baker, 堪薩斯州)	貝兒	(Howard Baker, 堪薩斯州)	1986	在任	1984連任失利	在任
早川	(S. I. Hayakawa, 加利福尼亞州)	早川	(Paul Tribble, 魁北克州)	1976	在任	1982連任失利	在任
馬西斯	(Charles M.C. Mathias, 馬里蘭州)	馬西斯	(Paul Tribble, 魁北克州)	1988	在任	1986連任失利	在任
厄凡斯	(Daniel J. Evans; 嘉賓哥州)	厄凡斯	(Daniel J. Evans; 嘉賓哥州)	1983	在任	1988連任失利	在任

資料來源：Congressional Directory: The Almanac of American Politics.

of Versailles) 附加限制，導致美國在第一次世界大戰之後沒有加入國際聯盟。范登堡領導外交委員會，由主張孤立主義走向國際主義，與民主黨的杜魯門 (Harry S. Truman) 總統配合，在美國外交政策建立起兩黨一致的共識 (bipartisan consensus)。傅爾布來特極力反對詹森 (Lyndon B. Johnson) 總統的越南政策，導致美國國內一片反越戰風潮。¹⁴ 在傅爾布來特離開參議院之後，外交委員會主席有：史巴克曼 (John Jackson Sparkman；民主黨，阿拉巴馬州；1975-1979)、邱池 (Frank Church；民主黨，愛達荷州；1979-1981)、柏西 (Charles Percy；共和黨，伊利諾州；1981-1985)、魯嘉 (Richard Lugar；共和黨，印第安納州；1985-1987) 及派爾 (Claiborne Pell；民主黨，羅德島州；1987-)，但他們的影響力無法與傅爾布來特相比。

參議院外交委員會主席人選，在一九八〇年代，因國會選舉而更迭頻繁。這是造成外交委員會主席影響力低落的原因之一。兩位參議院外交委員會主席邱池和柏西，先後於一九八〇年及一九八四年競選連任失利，分別敗給參議員錫姆 (Steve Symns；共和黨，愛達荷州) 及賽門 (Paul Simon；民主黨，伊利諾州)。若將傅爾布來特在一九七四年初選失利包括在內，可看出在一九七四年至一九八四年期間，參議院外交委員會主席在競選連任上，竟有三位失敗的紀錄。¹⁵

儘管委員會主席的權力有下降的趨勢，但仍掌有控制議程、開會時間及雇用助理的權力。委員會主席所推動的法案較委員會內其他參議員所提出的法案容易通過。陳治世歸納委員會主席有下列權力：「他們排定委員會議程，指派小組會，分配議案給小組會，決定會中何案是否予以審議，如決定審議，又定下審議的時間；他們

¹⁴ Congress A to Z (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1988), pp. 157-58; J. William Fulbright, *The Arrogance of Power* (New York: Random House, 1966), pp. 15-16.

¹⁵ *Congressional Quarterly Almanac*, 1974, p. 842.

決定召開會議，決定是否及何時舉行聽證會，批准已排定的作證人名單，主持聽證會，選用職員，授權職權進行研究，於院會中處理已提出報告的議案，在兩院協商委員會中擔任委員」。¹⁶相對於主席的少數黨資深議員（ranking minority member），可雇用外交委員會該少數黨大多數的助理，也可安排該黨在全院院會所佔的時間，平時是少數黨外交委員會議員的發言人，一旦成為多數黨時，就一躍成為外交委員會主席。

若將委員會主席的領導風格區分為三種型態：極端黨派型（extremity pattern）、中間黨派型（partisan-middleman pattern）及兩黨共識型（bipartisan-consensual pattern），¹⁷那麼，在一九八〇年代，參議院外交委員會主席如邱池、柏西及派爾較傾向於中間黨派型，而魯嘉則接近兩黨共識型的領導。¹⁸

參議員魯嘉擔任外交委員會主席只有兩年，一九八六年期中選舉，共和黨喪失在參議院多數黨地位之後，就由民主黨的派爾參議員取代。魯嘉有意圖擔任外交委員會少數黨資深委員，但受到參議員赫姆斯（Jesse A. Helms；共和黨，北卡羅萊納州）強烈的挑戰。一九七三年，參議院共和黨參議員曾以 31-5 票通過由貝克（Howard Baker；共和黨，田納西州）所擬的一項建議案，即不能單以資深制（seniority）來決定委員會的主席。¹⁹一九八七年一月，魯

¹⁶ 陳治世，〈美國政府與政治〉，頁一二三。Guide to Congress, pp. 453, 752; James A. Robinson, *Congress and Foreign Policy-Making* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1962), pp. 99-100.

¹⁷ Joseph K. Unekis and Leroy N. Rieselbach, *Congressional Committee Politics: Continuity and Change* (New York: Praeger, 1984), p. 72; 有關美國參議院委員會領導風格，請亦見 C. Lawrence Evans, *Leadership in Committee* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991), pp. 15-44.

¹⁸ 有關各主席的領導風格分析，請見 *Congressional Quarterly Weekly Report* (以下簡稱 CQWR), March 14, 1981, pp. 477-97; January 12, 1985, pp. 84-85; November 8, 1986, pp. 2831-32.

¹⁹ CQWR, November 15, 1986, p. 2889.

嘉和赫姆斯競爭激烈。參議院外交委員會共和黨議員在赫姆斯及鮑茲維茨（Rudolph E. Boschwitz；共和黨，明尼蘇達州）缺席的情況下，以 7-0 票支持魯嘉擔任少數黨資深議員。但是，一月二十日，參議院共和黨議員以 24-17 票支持赫姆斯擔任外交委員會少數黨資深議員，而主要的理由是尊重資深制度。²⁰

原先有機會在一九八四年擔任外交委員會主席的赫姆斯，因在選前承諾擔任農業委員會主席，而讓參議員魯嘉成為外交委員會主席。赫姆斯一向對國務院採取批判的態度，並慣於利用拖延立法手段，投票立場與衆不同，是屬於極端黨派型的領導風格。²¹ 赫姆斯保守的立場在有自由傾向投票紀錄的外交委員會之中，更顯得突出。²²

參議院外交委員會前主席魯嘉認為在領導作風上，不能完全操縱議程，而必須具有包容性。魯嘉最得意的成就是在其主席任內，使外交委員會及參議院得以通過延擋三十九年的禁止滅絕種族條約（Genocide Treaty）和延宕多時的美、英、愛引渡附加條約（The United Kingdom-Ireland Supplementary Extradition Treaty）。²³ 魯嘉雖然支持雷根（Ronald Reagan）總統大多數的政策觀點，在一九八六年起草一項決議案（S 2701），卻要求南非白人政府在一年之內改善人權紀錄，否則就必須面對美國嚴厲的制裁。儘管雷根總統否決該決議案未能成功，參議員魯嘉的主導使自由派參議員更嚴厲的制裁決議案無法通過。²⁴

²⁰ CQWR, January 10, 1987, p. 84; January 24, 1987, pp. 143-44.

²¹ CQWR, November 10, 1984, pp. 2918-19.

²² 參議院外交委員會在一九八三年的投票紀錄中，支持院會保守立場只佔百分之二十五。請見 Lugar, *Letter to the Next President*, p. 53.

²³ Ibid., p. 53.

²⁴ CQWR, August 2, 1986, pp. 1732-35.

貳、參議院外交委員會對條約同意的建議權

美國總統任命談判人員、指示談判要點，一俟草簽就完成談判過程，但憲法規定必須有參議院的意見和同意，總統批准（ratify）條約的程序才結束。條約必須要有國會相關法令或撥款予以配合，才能施行。因此，參議院的意見和同意成為不可或缺，也因此衍生條約權的各種問題。

參議院要在條約談判之前或過程提供意見，在時間限制及機密外洩的顧慮下，運作上有困難之處。建國之期的美國總統不但詢問參議院的意見，連談判者都送請參議院同意任命，但參議院的拖延使華盛頓（George Washington）及其他總統深感不滿。²⁵總統任命國會議員，尤其是參議院外交委員會成員，為條約談判代表，雖受部分參議員的反對，但為日後參議院同意該條約營造一個良好的環境。參議員是否可成為談判代表，是否抵觸憲法第一條第六節有關議員不得在任期內擔任政府職位，是憲法學者爭論的問題。²⁶威爾遜（Woodrow Wilson）總統未邀請參議員加入第一次世界大戰和約代表，造成凡爾賽條約在參議院受阻的例子，使後來的總統在邀請參議員加入談判代表或談判顧問一事上，必須多加考慮。²⁷

總統有與外國談判締結條約之權，國會不能侵犯此項權力。當條約被送至參議院時，參議院有四種可能的作法。第一、對條約無條件地予以同意；第二、拒絕該項條約；第三、對條約予以修正案

²⁵ *Guide to Congress*, p. 295; Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, pp. 131, 376.

²⁶ Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, pp. 131-32.

²⁷ 羅斯福（Franklin D. Roosevelt）邀請參、衆議院外交委員會成員為一九四五年舊金山會議代表；卡特（Jimmy Carter）也邀請多位國會議員為「戰略武器限制條約」（SALT）第二階段談判的顧問。請見 *Guide to Congress*, pp. 298-99.

(amendment) 限制，但需締結條約另造的同意；第四、對條約提出保留 (reservation) 而可能影響到條約的實質。這項保留可能只影響到美國，但締約者另造可能拒絕該條約。²⁸

自一七八九年至一九八〇年，美國締結的條約總數達一三五九個，但受參議院拒絕的條約只有十九個。最近被參議院拒絕的條約（第二十個），是蒙特婁航空議定書（Montreal Aviation Protocol）。一九八三年三月，參議院以五十票對四十二票，未能超過三分之二絕大多數，而拒絕該項議定書。²⁹在此之前，是否以二分之一取代三分之二參議員的同意？是否也讓衆議院參與對條約的同意權？是否經由全民投票來同意條約的批准？均曾在國會被提出來討論。³⁰在一九八〇年代，參議院所行使的條約同意權，最重要的當屬一九八七年的禁絕中程核子武器（intermediate-range nuclear force，以下簡稱 INF）條約。參議院外交委員會對此條約的同意權運作，值得深入探討。

一九八七年十二月八日，雷根總統利用與蘇聯總統戈巴契夫（Mikhail S. Gorbachev）進行高峰會談之際，簽訂 INF 條約。此項 INF 條約規定美蘇雙方在三年之內銷毀射程在一千公里至五千五百公里的地面上發射飛彈。這些禁絕的飛彈，在美方有潘興二型（Pershing II）及 BGM—109G 陸基巡弋飛彈。在蘇聯方面，包括 SS—4，SS—5 及 SS—20。INF 條約規定在一年之內，美蘇雙方要銷毀射程五百至一千公里的地面上發射飛彈，包括美方的潘興一型 A 式（Pershing I／A）飛彈及蘇聯的 SS—12 及 SS—23 飛彈。預計銷毀的中、短程飛彈，在美方有八五九枚，在蘇方有一七五二枚。INF 條約禁止射程五百公里至五千五百公里飛彈的製造及測試（flight testing）。

²⁸ Jean E. Smith, *The Constitution and American Foreign Policy* (St. Paul: West Publishing Company, 1989), p. 108.

²⁹ *Congress A to Z*, pp. 423, 501.

³⁰ *Guide to Congress*, p. 302.

參議院外交委員會於一九八八年三月二十三日至二十四日，審查 INF 條約。外交委員會邀請軍事委員會主席納恩（Sam Nunn；民主黨，喬治亞州）和情報委員會主席波恩（David L. Boren；民主黨，奧克拉荷馬州）出席作證，提供有關 INF 條約對美國軍事影響及如何查證 INF 條約的問題。外交委員會反對 INF 條約的兩位參議員赫姆斯及普來澤（Larry Pressler；共和黨，南達科達州），分別提出修正案，要求雷根當局和蘇聯繼續進行與 INF 條約有關的談判。參議員赫姆斯的修正案，包括：允許部署攜帶傳統彈頭的中程巡弋飛彈、把蘇聯飛毛腿 B 型（Scud-B）飛彈納入 INF 條約範疇、要求總統能確認在 INF 條約附屬備忘錄所載的蘇聯 SS-20 只有六五〇枚。赫姆斯的修正案分別被以 3-15, 2-14, 2-15 票遭到否決。參議員普來澤提出兩項修正案，一為要求在北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization）及華沙公約組織（Warsaw Pact）傳統軍力未達平衡狀態之前，INF 條約不予以生效；二為要求總統保證 INF 條約規定的飛彈銷毀之後，歐洲傳統軍力不平衡狀態不會對北大西洋公約組織或駐歐美軍造成威脅。此兩項修正案，均以 2-15 票被否決。³¹

參議院外交委員會於一九八八年三月二十八日至三十日，再度就 INF 條約進行研商。三月二十八日，參議員普來澤提出一項修正案，要總統保證蘇聯確實遵行一九七四年赫爾辛基協定（人權保障）之後，才予以批准。但是，此一修正案以 2-15 票被否決。三月二十九日，外交委員會民主黨議員提出一項保留案，就條約解釋應侷限於參議院進行條約同意權時，行政當局代表在國會所闡述為準，日後行政當局不得隨意解釋 INF 條約。此一保留案以 12-6 票獲得通過。³² 民主黨參議員提出此項保留案，最主要是因為在一九八五年雷根總統曾對一九七二年美蘇反彈道飛彈（Antiballistic

³¹ *CQWR*, March 26, 1988, p. 80.

³² *CQWR*, April 2, 1988, p. 868.

Missile) 條約，予以從寬解釋，使美國得以在太空測試戰略防禦計劃（Strategic Defense Initiative）。民主黨參議員的此項保留案，將使總統對條約的解釋權受到限制。³³

一九八八年五月二十日至二十七日，參議院全院針對 INF 條約進行十九項修正案投票，除 INF 條約解釋，蘇聯 SS-20 飛彈數目、INF 條約與蘇聯人權、非核子彈頭飛彈應否納入 INF 條約等項已在參議院外交委員會討論過外，尚有其他數項修正案。參議員錫姆提出五項修正案，要總統保證蘇聯在沒有違反一九七二年反彈道飛彈條約、一九六三年局部核子禁試條約、生化戰禁止條約、一九七二及一九七九年戰略武器限制條約的前提下，才使 INF 條約生效。針對錫姆這些修正案，同為共和黨的參議員魯嘉提案反對，並經全院以 85-11, 87-10, 86-11, 82-15, 89-8 票予以擋置。參議院外交委員會成員韓福瑞（Gordon J. Humphrey；共和黨，新罕布夏州）提案要求美、蘇簽訂戰略核子武器縮減條約（Strategic Arms Reduction Treaty）之後，INF 條約才予以生效。但是，參議院外交委員會主席派爾提案反對，全院以 81-5 票擋置韓福瑞提案。³⁴

參議員何林斯（Ernest Hollings；民主黨，南卡羅萊納州）提出一項修正案，限制 INF 條約銷毀的巡弋飛彈只及於核子彈頭，而攜非核子彈頭的巡弋飛彈不在禁絕之內。參議院於一九八八年五月二十五日，以 39-28 票予以否決。參議員華若普（Malcolm Wallop；共和黨，懷俄明州）提案，建議在蘇聯違反 INF 條約時，美國退出 INF 條約或採取其他適當措施；但遭參議院以 66-30 票予以擋置。參議員赫姆斯提出一項修正案，若美、蘇之中有一方在規定銷毀期間違約，另一方可不受條約約束，INF 條約隨後在十五天之內自動失效。參議院以 89-9 票否決赫姆斯的此項修正案。

³³ Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, p. 167.

³⁴ CQWR, May 28, 1988, p. 1479.

參議院軍事委員會主席納恩和參議員華納（John Warner；共和黨、維吉尼亞州）提出一項修正案，要求在蘇聯同意的情況下，INF 條約對以新式方法（novel means）擊毀目標的中、短程未來武器（futuristic weapons）也予以限制；參議院以 96-0 票通過此一修正案。³⁵

一九八八年五月二十七日，參議院以 93-5 票通過 INF 條約。五位反對的參議員是錫姆、韓福瑞、赫姆斯、何林斯及華若普。其中有兩位是外交委員會成員，赫姆斯自始至終均反對 INF 條約；韓福瑞後來加入反對陣營。外交委員會成員普來澤，則由反對轉為支持 INF 條約。綜括而言，INF 條約在外交委員會沒有受到太大阻礙，而在參議院全院的反對票數，也比原先外交委員會主席派爾與參議員克藍斯頓（Alan Cranston；民主黨，加州）所預估可能有十至十二反對票，來得少一些。³⁶

叁、參議院外交委員會對外交人員 任命同意的建議權

參議院在外交事務的影響力，最主要表現於對條約的批准與否，是否撥款使法案得以施行，而不是在外交人員任命同意權上。在一九四三年之前，參議院對外交人員任命幾乎不召開聽證會，但在該年，參議院反對羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統任命佛來殷（Edward J. Flynn）出任駐澳大利亞公使，而迫使羅斯福總統撤銷任命。³⁷一般而言，參議院反對外交人員任命的情形，較反對其他聯邦官員任命來得少。在建國之初六十五年，總統幾乎完全

³⁵ *CQWR*, May 28, 1988, pp. 1482-83.

³⁶ *CQWR*, April 2, 1988, p. 868.

³⁷ Joseph P. Harris, *The Advice and Consent of the Senate* (New York: Greenwood Press, 1968), pp. 289-91.

控制對外交人員任命及解職的權力。³⁸由一七八九年演變出來的參議員禮貌（senatorial courtesy），至今日不再只是形式上的運作。參議員對總統提名者的個人品德、基於黨派利益，均可能使總統的提名人選受阻於參議院。一九八九年，參議院軍事委員會先以 11-9 票，全院再以 53-47 票拒絕同意前參議員陶爾（John Tower）出任布希（George Bush）政府的國防部長，就是一個例子。³⁹

在參議院，外交委員會對總統任命的外交人員（國務院官員、駐外大使及駐國際組織代表）有初步審核權，透過拖延任命同意、反對任命，可迫使被提名人或行政當局改變主意，也可使行政當局考慮參議員所喜歡的人選。另一方面，總統任命巡迴大使或特別海外調查委員會主席，可不受參議院任命同意的限制。一九八三年，雷根總統任命以季辛吉（Henry A. Kissinger）為首的全國兩黨中美洲委員會（The National Bipartisan Commission on Central America），就是在憲法及聯邦顧問委員會法（Federal Advisory Committee Act）授權之下所產生。⁴⁰

在一九八〇年代，參議院外交委員會對雷根總統任命的國務卿海格（Alexander Haig）、人權暨人道事務助理國務卿（Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs）李非爾（Ernest W. Lefever），對布希總統任命葛雷格（Donald P. Gregg）為駐韓國大使，均有極不尋常的阻撓行動，值得進一步觀察。

³⁸ *Guide to Congress*, p. 207. 參議院對最高法院及內閣閣員的反對任命案，請亦參考 *Guide to Congress*, pp. 198, 205.

³⁹ *Congressional Quarterly Almanac*, 1989, pp. 406-07.

⁴⁰ *The Report of the President's National Bipartisan Commission on Central America* (New York: Macmillan Publishing Company, 1984), pp. 1-7.

一、海格任命案

一九八〇年十二月十六日，總統當選人雷根提名海格出任新政府的國務卿。一九八一年一月，參議院外交委員會針對海格任命舉行聽證會，為期五天，成為有史以來最耗時的一次國務卿任命同意聽證會。⁴¹一月十五日，外交委員會以 15-2 票同意任命。反對的參議員是薩班尼（Paul S. Sarbanes；民主黨，馬里蘭州）及宋卡斯（Paul Tsongas；民主黨，麻州）。一月二十一日，參議院院會以 93-6 票通過此項任命案。反對的參議員除上述兩位之外，尚有韋克（Lowell P. Weicker；共和黨，康涅狄克州）、李文（Carl Levin；民主黨，密西根州）、瑞格（Donald Riegel；民主黨，密西根州）及柏德（Robert Byrd；民主黨，西維吉尼亞州）。⁴²

在參議院外交委員會的任命聽證會上，民主黨參議員攻訐海格在水門事件（Watergate Affair）所扮演的角色，並決定調閱水門事件部分錄音帶索引。民主黨重要參議員如派爾及克藍斯頓均表示，雷根總統不該提名像海格這類背有政治包袱的人選為國務卿，並擔心海格會重蹈共和黨在水門事件濫用權力，再度做出不法的行為。⁴³由於海格在聽證會，答覆有關核子軍力平衡、武器管制、中共及台灣關係、海外干涉、北大西洋公約組織等國際政治問題，展現出他的專業知識，才使這項具有爭議性的任命得以通過。

二、李非爾任命案

雷根總統提名華府「倫理與公共政策中心」（Ethics and Public Policy Center）主任李非爾，擔任人權暨人道事務助理國務卿，於一九八一年五月十八日、十九日參議院外交委員會聽證會上，遭到國際法學者漢金（Louis Henkin）及多位參議員強烈的反對。李非爾所主持的「倫理與公共政策中心」，其財務狀況如何？

⁴¹ *Congressional Quarterly Almanac*, 1981, p. 126.

⁴² *CQWR*, January 24, 1981, p. 204.

⁴³ *CQWR*, January 10, 1981, p. 106; January 17, 1981, p. 147.

是否有接受南非白人政府的捐獻？是否有為雀巢（Nestle）公司促銷嬰兒奶粉及於第三世界國家？受到大多數參議院外交委員會議員的質疑。然而，主要反對的焦點是李非爾保守的背景，可能會使美國的人權政策改變方向。對於那些友好但人權紀錄不好的威權國家（authoritarian countries），李非爾認為採取私下勸阻比公開制裁來得有效。因此，參議員派爾認為一旦讓李非爾主管人權政策，會造成美國不再關切其他國家人權紀錄的印象。⁴⁴

參議院外交委員會於六月五日投票，只有四名共和黨參議員支持李非爾的任命案，分別是赫姆斯、魯嘉、貝克及早川（S. I. Hayakawa；加州）。十三位反對的參議員，包括五位共和黨、八位民主黨議員；甚至連外交委員會主席柏西，也不支持同為共和黨雷根總統的此項任命案。外交委員會建議參議院全院拒絕總統所提名的外交官員，可能是有史以來第一次。李非爾在投票後，就主動要求在參議院全院考慮之前撤回提名。雷根總統後來改提艾布蘭（Elliot Abrams）為人權暨人道事務助理國務卿。⁴⁵

三、葛瑞格任命案

一九八九年，布希總統提名他擔任副總統時的國家安全顧問葛瑞格出任駐韓國大使，在參議院行使任命同意權時，曾拖延約六個月之久。葛瑞格在雷根政府伊朗—尼加拉瓜游擊隊事件（Iran-Contras Affair）扮演的角色，他和諾斯（Oliver L. North）之間的關係，他可能知悉諾斯在一九八四年至一九八六年之間的祕密外交行動等，引起外交委員會民主黨參議員一再的質疑。外交委員會亞太小組主席克藍斯頓極力反對葛瑞格的任命案，並指責葛瑞格知情不報，為的是保護布希。克藍斯頓寫信要求國務院及相關單位提供資料，調查葛瑞格是否牽涉到支援尼加拉瓜游擊隊的行動。一九八九年五月十二日及六月十五日，外交委員會兩度召開聽證會；九月

⁴⁴ *Congressional Quarterly Almanac*, 1981, p. 154.

⁴⁵ *Ibid.*

十二日參議院進行院會辯論，兩黨為伊一尼事件進行另一場爭執。參議員賽門質疑是否該提名一位曾任中央情報局（Central Intelligence Agency）駐韓工作站站長，出任駐韓大使。參議員莫乃漢（Daniel Patrick Moynihan；民主黨，紐約州）則指出葛瑞格不了解美國在尼加拉瓜舖設水雷所引起的國際法問題，故不適合擔任大使。⁴⁶

六月二十日，外交委員會以 12-7 票推薦葛瑞格的任命。除外交委員會的九名共和黨參議員全數支持外，三位民主黨參議員也加入支持行列，如外交委員會主席派爾、羅柏（Charles S. Robb；維吉尼亞州）及聖福特（Terry Sanford；北卡羅萊那州）。九月十二日，參議院以 66-33 票通過葛瑞格出任駐韓大使。

一九八九年，參議院外交委員會民主黨議員薩班尼批評布希總統在外交官員的提名人選中，有太多的政治任命，顯然忽略職業外交官的升遷管道，導致弗得瑞克·布希（Frederick Bush）未能順利出使盧森堡、希柏門（Joy A. Silverman）未能出使巴貝多（Barbados）。布希政府也不得不表示將遵守職業外交官與政治任命 67% – 33% 分配的比例。這說明外交委員會對於外交官員所行使的任命建議權，並非只是形式，強烈的反對意見可能導致被提名者、行政當局在參議院全院投票之前，決定撤回任命或積極進行遊說工作。⁴⁷

肆、參議院外交委員會對軍售的建議權

美國對外國的軍售除著眼於經濟利益外，也有下列政治目的：增強盟邦防衛力量、增進軍售對象的國內安全、維持區域性的權力平衡、交換基地使用權、增強美國的影響力等。由於軍售是外交政策的手段之一，加上軍售中東阿拉伯國家可能危及以色列安全，國

⁴⁶ *Congressional Quarterly Almanac*, 1989, pp. 539-40.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 538, 541.

會在憲法規定之外，發展出限制總統軍售的法律。例如，一九七五年，國會要求行政部門超過二千五百萬美元的軍售案，必須送交國會，而國會在二十天之內可否決（veto）或同意該軍售案。一九七六年，美國武器出口管制法（Arms Export Control Act）的一項修正案，表明參、衆兩院對超過七百萬美元的單項軍售及超過二千五百萬美元的整批軍售案，可以在行政當局正式通知（formal notice）之後三十天，以協同決議案（concurrent resolution）方式否決或贊成該項軍售案。⁴⁸ 國會對軍售案的此項否決，屬於一九三〇年代發展出來的立法否決（legislative veto），總統不能再予以否決。

國會對軍售案從未正式否決過，但在一九八三年，最高法院在「移民暨歸化局對查達」（*Immigration and Naturalization Service v. Chadha*）一案中，宣佈立法否決違憲。國會在一九八六年修改軍售條款，改以聯合決議案（joint resolution）方式來表達對軍售案的同意與否。⁴⁹ 參、衆議院外交委員會對行政部門提出的軍售案，各有向該院建議的權力。參、衆兩院軍事委員會則沒有此項權力。⁵⁰ 一九八〇年代，美國對沙烏地阿拉伯軍售案，可以幫助了解外交委員會對此項權力的運作情形。

根據一項君子協定（gentleman's agreement），行政部門決定一項軍售案後，在正式通知國會之前二十天，應以非正式通知（informal notice）方式，事先告知國會。一九八一年，國防部

⁴⁸ *Congressional Quarterly Almanac*, 1981, p. 132; Kegley and Wittkopf, *American Foreign Policy*, p. 421.

⁴⁹ Louis Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, 2nd ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1989), p. 109.

⁵⁰ 立法否決被宣佈違憲對武器出口管制法、戰爭權力法、原子能源法（Atomic Energy Act）及傑克遜—范尼克修正案（Jackson-Vanik amendment）的影響，請見 *American Foreign Policy Current Documents*, 1983 (Washington, D.C.: Department of State, 1985), pp. 25-30.

在八月二十四日就以非機密方式，非正式通知國會有關雷根當局計劃出售五架早期空中預警監控系統（Airborne Warning and Control System）飛機、空中加油箱及 AIM-9L 響尾蛇飛彈，共計八億五千萬美元的軍品給沙烏地阿拉伯。十月一日，行政當局正式通知國會此項軍售案。但早在三月六日，國務院就曾公開透露出售空中預警機給沙烏地阿拉伯的計劃。所以，在參、衆兩院外交委員會未正式行使建議權之前，就有五十四名參議員、二百二十四名衆議員分別連署反對此項軍售案。⁶¹

雷根當局及支持沙烏地阿拉伯軍售案的國會議員，認為出售空中預警機及其他軍品，可增強沙烏地阿拉伯面對蘇聯、伊朗、伊拉克威脅下的防禦力量。除此之外，此項軍售案可改善美、沙關係，美沙雙方可進行情報交換合作。若國會堅持反對出售空中預警機給沙烏地阿拉伯，他們認為會造成美國是在以色列壓力之下，而使以色列成為代罪羔羊。那些反對此項軍售案的國會議員認為以色列的安全會受到威脅；若沙烏地阿拉伯政府被推翻，這些高度軍事機密的武器系統將流入其他阿拉伯國家手中。反對此項軍售案的國會議員也認為提供空中預警機給沙烏地阿拉伯，不是增強沙國的防禦態勢，而可能造成沙國是美國附庸的印象，使沙國與其他阿拉伯國家彼此猜疑，反而使中東地區局勢更加不穩定。

參、衆議院必須雙雙通過協同協議案，反對沙烏地阿拉伯軍售案，才能以立法否決雷根政府的此項軍售案。所以，雷根政府將遊說重點置於參議院。十月一日，參議院外交委員會舉行聽證會。國務卿海格、國防部長溫柏格（Caspar W. Weinberger）及參謀首長聯席會議主席瓊斯（David C. Jones）均出席作證。參議員葛林（John H. Glenn；民主黨，俄亥俄州）主張，除非在美、沙共同操作空中預警機的情況下，否則他就反對此項軍售案。參議員派爾批評行政當局沒有與國會進行適當的磋商。參議員鮑茲維茨

⁶¹ *Congressional Quarterly Almanac*, 1981, pp. 131, 137.

由沙烏地阿拉伯反對以、埃大衛營和平協定（Camp David peace accords）及反對美國的戰略石油儲藏的計劃，來證明沙烏地阿拉伯並不因獲得美國武器，就採取友好的態度。⁵²

雷根總統除了在十月七日邀請四十三位共和黨參議員至白宮，爭取他們的支持外，也親自寫信給多位共和黨參議員，向他們保證出售沙烏地阿拉伯空中預警機不會被誤用（misused）。十月十五日，參議院外交委員會以 9-8 票，反對出售空中預警機給沙烏地阿拉伯。除了外交委員會八名民主黨參議員反對外，鮑茲維茨是唯一反對的共和黨參議員。儘管參、衆議院外交委員會及衆議院反對此一軍售案，在雷根總統強力遊說之下，十月二十八日，參議院以 52-48 票，同意出售空中預警機及其他軍火給沙烏地阿拉伯。原本連署反對出售空中預警機給沙烏地阿拉伯的八位參議員，改投贊成票，是雷根總統在此項軍售案致勝的主因。這八位參議員分別是：安德魯斯（Mark Andrews；共和黨，北達科達州）、柯亨（William S. Cohen；共和黨，緬因州）、高登（Slade Gorton；共和黨，華盛頓州）、海契（Orrin G. Hatch；共和黨，猶他州）、傑布遜（Roger W. Jepsen；共和黨，愛荷華州）、辛普遜（Alan K. Simpson；共和黨，懷俄明州），加上兩位外交委員會議員普來澤和佐林斯基（Edward Zorinsky；民主黨，內布拉斯加州）。⁵³

即使參、衆議院均反對出售空中預警機給沙烏地阿拉伯，依據一九七六年武器出口管制法，若總統能提出該軍售案是基於緊急情況（emergency circumstances），而必須馬上發許可證件，否則有礙國家安全利益，此時國會的否決就應放棄（veto waiver）。⁵⁴ 參議院軍事委員會雖然也於一九八一年九月二十八日召開聽證會，但

⁵² Ibid., p. 133.

⁵³ Ibid., p. 129.

⁵⁴ Ibid., p. 132.

軍售案的討論主要仍取決於參、衆兩院的外交委員會（請見表四）。

表四 一九八一年參、衆議院處理沙烏地阿拉伯軍售案情形

- | | |
|-------|---|
| 10/1 | 參議院外交委員會聽證會 |
| 10/7 | 衆議院外交委員會以 28-8 票建議衆議院不要通過此項軍售案 (H Con Res 194) |
| 10/14 | 衆議院以 301-111 票反對此項軍售案 |
| 10/15 | 參議院外交委員會以 9-8 票建議參議院不要通過此項軍售案 (S Con Res 37) |
| 10/15 | 參議院軍事委員會以 10-5 票，贊成此項軍售案，軍事委員會主席陶爾 (John Tower：共和黨，德州) 藉此表達該委員會立場 |
| 10/28 | 參議院以 52-48 票，同意此項軍售案。 |

資料來源：*Congressional Quarterly Almanac, 1981*, pp. 135-37.

一九八六年四月，雷根總統通知國會，有關出售刺針 (Stinger) 肩式地對空飛彈、響尾蛇 (Sidewinder) 飛彈及魚叉 (Harpoon) 型飛彈共三億五千四百萬美元的軍品給沙烏地阿拉伯。參、衆議院外交委員會及兩院院會，一致以絕大多數比例反對此項軍售案。由於立法否決被宣佈違憲，參、衆兩院反對此軍售案改以聯合決議案 (S J Res 316; H J Res 589) 提出，但必須送至總統簽署或否決。

國會議員反對此項軍售案的主要理由是，擔心刺針飛彈有可能流入中東恐怖分子手中。沙烏地阿拉伯不積極支持美國的中東政策，加上美、以公務事務委員會 (The American Israel Public Affairs Committee) 的遊說活動，導致參、衆議院首次一致反對總統所要求的軍售案。五月二十一日，雷根總統否決參議院決議案

(S J Res 316)，但同時寫信給參議院多數黨領袖杜爾 (Robert Dole；共和黨、堪薩斯州)，表示將在此軍售案中，剔除八千九百萬美元的刺針飛彈。隨後，雷根總統邀請前總統卡特 (Jimmy Carter) 及前參議員陶爾分別進行遊說工作。六月五日，參議院以一票之差，未能推翻雷根總統的否決（請見表五）。二十八位在一九八六年競選連任的參議員，有二十三位投票推翻雷根總統的否決，以免得罪猶太裔選民及選舉捐獻者 (campaign contributors)。⁵⁵

表五 一九八六年參、衆議院處理沙烏地阿拉伯軍售案情形

4/8	雷根總統向國會提出軍售沙烏地阿拉伯案
4/23	參議院外交委員會以 11-6 票反對此軍售案 (S J Res 316)；衆議院外交委員會以口頭表決反對此項軍售案 (H J Res 589)
5/6	參議院以 73-22 票反對此項軍售案
5/7	衆議院以 356-62 票反對此項軍售案
5/21	雷根總統否決參議院決議 (S J Res 316)
6/5	參議院以 66-34 票，一票之差未能以三分之二多數推翻雷根總統的否決。

資料來源：*Congressional Quarterly Weekly Report*, April 26, 1986, pp. 916-18; *Congressional Quarterly Almanac*, 1986, pp. 373-77.

伍、參議院外交委員會對外援的授權

國會有看管荷包的權力 (power of the purse)。國會透過徵稅及批准開支的權力，可對外交及國防政策發揮其影響力。自一九五五年起，參議院外交委員會對於外援的授權才有較獨立的管轄權。在此之前，尤其是一九四六年至一九五四年，參議院銀行暨貨

⁵⁵ *Congressional Quarterly Almanac*, 1986, p. 377.

幣委員會（Committee on Banking and Currency）、軍事委員會與外交委員會共同分享對外援的監督權。⁵⁶參、衆議院外交委員會對外援僅有授權，而撥款（appropriations）則經由兩院的撥款委員會。由一九五一年至一九五六年的紀錄來看，參議院外交委員會和其他與外援有關的委員會相比，是最支持外援政策的委員會。⁵⁷

在一九七〇年代，國會曾利用控制外援來左右美國的外交政策。例如，國會在一九七四年停止對土耳其的軍援及武器銷售；在一九七六年停止對安哥拉及智利的軍援；在一九七七年停止對阿根廷的軍援。⁵⁸國會透過外援授權，經常附加限制條件。國會除禁止外援繼續流向迫害人權國家外，對於接受美援的國家也限制其要遵守反核子擴散協定、不得對美國境內個人進行政治騷擾等。到了一九八〇年代，美國的外援大幅增加，但參、衆議院外交委員會在外援決策過程的影響力卻相對減低，而參、衆議院撥款委員會的海外工作小組委員會（Subcommittee on Foreign Operations）的重要性相對提升。但一般而言，國會尚未充分利用看管荷包的權力，來發揮掣肘行政部門的作用。⁵⁹

在一九八〇年代，除一九八一年及一九八五年外，參、衆議院無法正式通過外援授權法案（foreign aid authorization bill），而必須透過每一會計年度延續決議案（continuing resolution）及隱藏在綜合費用法案（omnibus spending bills）之內，才得以過關。在一九八〇年代，美國對外援助除爭論軍援、經援及開發援助中孰重孰輕、比例應當如何外，也因財政緊縮，對於外援產生了限

⁵⁶ David N. Farnsworth, *The Senate Committee on Foreign Relations* (Urbana: University of Illinois Press, 1961), p. 88.

⁵⁷ Ibid., p. 90.

⁵⁸ *Guide to Congress*, p. 296.

⁵⁹ Cecil V. Crabb, Jr. and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, 3rd ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1989), p. 49.

制及裁減的呼聲。但是，雷根總統強調外援對美國國家安全的重要性，而藏在綜合費用法案的外援預算，也比較少遭受國會議員的抨擊。⁶⁰

依雷根政府國務卿舒茲（George Shultz）表示：美國外援的四大主要目標是：一、支持中東和平過程的建立；二、強化美國與盟邦（尤指提供美軍基地國家）的防衛關係；三、促進中美洲及加勒比海地區的穩定；四、支持其他國家的經濟改革及民主力量。外援的比例分配便依這四種先後順序遞減。以一九八七年會計年度預算為例，行政部門要求一五二億美元的外援之中，提供以色列、埃及的外援佔百分之三十四；美國盟邦佔百分之二十六；中美洲國家佔百分之十一；其他國家及防治愛滋病計劃佔百分之二十九。⁶¹

以一九八一年及一九八五年為例，國會在接到行政當局有關外援請求時，參議院外交委員會與衆議院外交委員會分別進行審查。一九八一年，參議院外交委員會在五月十五日通過一項參議院法案（S 1196），授權在一九八二年會計年度美國外援撥款五十七億美元；五月十九日，衆議院外交委員會通過一項衆議院決議案（H R 3566），授權在一九八二年會計年度外援撥款六十億美元、一九八三年會計年度外援撥款為六十二億美元。參、衆議院外交委員會除了削減雷根政府所提的外援預算之外，在對巴基斯坦、薩爾瓦多、阿根廷的援助中，附加改善人權條件，並放寬對「山明頓修正案」（Symington amendment）的解釋。參、衆議院外交委員會對是否解除「克拉克修正案」（Clark amendment），而使安哥拉內部親美派系可以接受美國援助，有不同的意見；此外，對外援權究竟是以一年或二年為期，也有不同的看法。參、衆議院分別於十月十二日及十二月九日通過 S 1196 及 H R 3566。由於兩院對外援有不同的觀點，故於十二月十五日召開聯席會議，最後決定外援是以

⁶⁰ *Congressional Quarterly Almanac, 1986*, p. 72.

⁶¹ *American Foreign Policy Current Document, 1986* (Washington, D.C.: Department of State, 1987), p. 142.

二年為期，每一年度各為五十九億美元，比雷根總統的要求少了八億美元。為了避免在一九八二年期中選舉年兩黨再度為外援爭執，聯席會議決定不放棄「克拉克修正案」，而使雷根政府無法援助安哥拉境內親美派系。⁶²

一九八五年，在參議院外交委員會新主席魯嘉及衆議院外交委員會主席法賽爾（Dante B. Fascell；民主黨，佛羅里達州）主導下，國會才得以自一九八一年之後第二度通過外援授權法案。一九八五年三月，參議院外交委員會在考慮行政部門提出的一百三十二億美元外援要求時，在參議院法案（S 960）中，以 9-8 票拒絕給予尼加拉瓜反桑定（Sandinistas）政權的游擊隊任何援助，通過兩項相互矛盾的人口控制補助計劃的修正案，並刪減外援數目至一百二十八億美元。⁶³一九八五年四月，衆議院外交委員會在衆議院決議案（H R 1555），授權撥款外援款項一百四十五億美元，也同時禁止給予尼加拉瓜反抗軍任何援助。參議院於五月五日、衆議院於七月十一日，各自通過 S 960 及 H R 1555，但衆議院院會通過給予尼加拉瓜反抗軍二千七百萬美元的人道及非軍事援助，並廢止「克拉克修正案」。⁶⁴七月二十六日兩院聯席會議決定在一九八六年及一九八七年會計年度，各授權撥款外援一百二十七億美元，除通過給尼加拉瓜及安哥拉反抗軍援助外，也授權撥款二億九千萬美元用於人口控制計劃。⁶⁵

⁶² *Congressional Quarterly Almanac*, 1981, pp. 161-81. 「山明頓修正案」是由參議員山明頓（William S. Symington；民主黨，密蘇里州）於一九七六年提出附加於對外援助法（Foreign Assistance Act）的一項修正案。禁止美國對任何從事核子加工製造及拒絕受國際監督的國家給予援助。「克拉克修正案」由參議員克拉克（Richard C. Clark；民主黨，愛荷華州）於一九七六年提出，禁止美國政府對安哥拉境內反馬克思政權各派系予以援助。請見 *Congressional Quarterly Almanac*, 1976, p. 213.

⁶³ *Congressional Quarterly Almanac*, 1985, pp. 46-47.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 51-54.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 58-60.

參議院外交委員會雖參與美國外援政策的形成過程，但無法像對條約及外交人員任命的建議同意權那般有決定性。在一九八〇年代，參、衆兩院外交委員會所通過的外援授權法案，多次因兩黨領袖反對而無法提出於院會進行辯論，遂任由兩院撥款委員會的海外工作小組，集結授權與撥款兩項權力，逐漸主導美國外援政策。⁶⁶

陸、參議院外交委員會對總統海外用兵的限制權

美國總統是三軍的統帥，但宣戰權屬於國會。總統多次在海外用兵，但國會正式宣戰只有五次：一八一二年對英國戰爭、一八四六年對墨西哥戰爭、一八九八年對西班牙戰爭、第一次及第二次世界大戰。韓戰（一九五〇年至一九五三年）及越戰（一九六五年至一九七五年）均未經過國會宣戰。一直到一九七三年國會推翻尼克森（Richard M. Nixon）總統的否決，使「戰爭權力法」得以通過後，國會才有拘束總統在海外用兵的依據。⁶⁷

國會在「戰爭權力法」，規定總統在海外用兵（進入戰爭或有戰爭之虞狀態、進入戰爭可能波及國家領域準備作戰）時，應事先與國會諮詢（consultation）或事後四十八小時內報告（reporting）國會。除非國會宣戰或有特別授權，否則總統應於六十天至九十天之內結束軍事行動。在對總統海外用兵權上，參議院外交委員會和衆議院外交委員會共同享有建議限制的權力。「戰爭權力法」在參議院的主要起草人是賈維茲（Jacob K. Javits；共和黨，紐約州），而「戰爭權力法」是由參議員傅爾布來特推動的「國家承諾決議案」（National Commitments Resolution）演變而來。賈維茲及傅

⁶⁶ *Congressional Quarterly Almanac*, 1983, p. 112; *Congress A to Z*, p. 157.

⁶⁷ *Guide to Congress*, p. 315. 有關美國總統作戰權，亦請參閱楊日旭，〈美國政治與國會〉（台北：黎明文化公司，民國七十三年），頁二十九至五十一；頁一二二至一四八。

爾布來特兩人均為參議院外交委員會議員。⁶⁸

自一九七三年「戰爭權力法」通過後，自尼克森總統以降的歷任總統均宣稱該決議案違憲，但當在海外用兵時，均曾於事先數小時或事後四十八小時內，通知國會重要領袖或向國會提出報告。總統和國會磋商是否使美國軍隊進入戰爭狀態的事例，在波斯灣戰爭之前從未出現。快速、短暫的軍事行動，例如福特（Gerald Ford）總統解救在高棉的人質、卡特總統解救在伊朗的人質，雷根總統入侵格瑞那達（Grenada）、布希總統入侵巴拿馬，使美軍在海外長期部署的機會降低，自動解除行政當局與立法部門對「戰爭權力法」爭執的危機。但是，在一九八二年雷根總統派遣海軍陸戰隊至黎巴嫩及一九九〇年布希總統派軍進駐沙烏地阿拉伯，卻引起「戰爭權力法」是否適用的爭議。參議院外交委員會在兩次海外用兵，扮演何種角色，值得觀察。

一、黎巴嫩和平維持部隊行動（一九八二年至一九八三年）

一九八二年以色列入侵黎巴嫩清剿巴勒斯坦解放組織（Palestine Liberation Organization），造成黎巴嫩在三方外來勢力（以色列、敘利亞及巴勒斯坦解放組織）下，幾乎陷入無政府狀態。雷根政府為了促使三方勢力撤出黎巴嫩，於八月、九月先後派遣美國海軍陸戰隊，聯合法國及義大利和平維持部隊，共同完成此一任務。第一批的美國海軍陸戰隊在八月二十五日抵達黎巴嫩，而雷根總統也於八月二十四日，在和「戰爭權力法」精神一致的情況下，通知國會此項美軍行動。第一批美軍海軍陸戰隊在監督巴勒斯坦解放組織撤出之後，於九月十日也撤出黎巴嫩。九月十四日，黎巴嫩總統賈邁爾（Bashir Gemayel）被暗殺，黎國局勢又陷入紛亂。雷根總統再度派遣美國海軍陸戰隊於九月二十九日進入黎巴嫩，並於同日通知國會，表明「美國軍隊沒有意圖，也不預期會捲入戰爭狀況之中」，並保證會採取適度的措施保護美軍的安全。⁶⁹ 國會在

⁶⁸ *Guide to Congress*, pp. 330-31.

⁶⁹ *Congressional Quarterly Almanac*, 1982, p. 169.

一年之後，一九八三年九月二十九日，才通過決議案（S J Res 159）授權總統派遣的海軍陸戰隊在黎巴嫩可停留十八個月，一直到一九八五年四月為止。⁷⁰

衆議院議長歐尼爾（Thomas P. O'Neill；民主黨，麻州）及衆議院外交委員會主席查波基（Clement J. Zablocki；民主黨，威斯康辛州），是促成海軍陸戰隊在黎巴嫩可停留十八個月期限及促使黎巴嫩監督委員會（Lebanon Oversight Committee）設立的主要兩位國會領袖。⁷¹ 參議院外交委員會八位民主黨參議員及共和黨參議員馬西斯（Charles Mathias；馬里蘭州）主張海軍陸戰隊在黎巴嫩只能停留六個月的建議，但沒有被採納。⁷² 參議院外交委員會在限制總統海外用兵權力的運作上，由美軍在黎巴嫩的和平維持使命一事來看，它受到衆議院外交委員會極大的挑戰。

由表六看出，參議院外交委員會針對美軍在黎巴嫩的和平部隊所召開聽證會的次數上，比不上衆議院外交委員會。然而，在各委員會中，參議院外交委員會最早採取限制總統在黎巴嫩的軍事派遣行動。一九八二年十二月十五日，參議院外交委員會十四名議員連署寫信給雷根總統，要求行政當局應取得國會授權，並對「戰爭權力法」條文沒有包含「和平維持角色」（peace-keeping roles）提出質疑。參議院外交委員會除提出六個月的期限外，在院會討論時，外交委員會參議員宋卡斯及伊格頓（Thomas Eagleton；民主黨，密蘇里州）分別提出修正案，要求在決議案（S J Res 159）上，表明美軍的目標只是協助黎巴嫩政府在其有效領土控制範圍內維持安全；表明美軍將採「防衛」（defensive）行動，而非「保護」（protective）行動，但均遭擋置。⁷³

⁷⁰ *Congressional Quarterly Almanac*, 1983, p. 113.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 116, 123; Tip O'Neil with William Novak, *Man of the House* (New York: Random House, 1987), pp. 363-64.

⁷² *Congressional Quarterly Almanac*, 1983, pp. 116, 118.

⁷³ *Ibid.*, p. 120; *Congressional Quarterly Almanac*, 1982, p. 171.

表六 國會針對美軍在黎巴嫩和平部隊召開聽證會一覽表

時 間	委 員 會	作 證 者
9／29／82	衆議院外交委員會歐洲暨中東小組委員會	近東暨南亞助理國務卿貝里歐蒂斯 (Nicholas A. Velotes)
12／1／82	參議院外交委員會	副國務卿達姆 (Kenneth W. Dam)
2／16／83	衆議院外交委員會	國務卿舒茲
3／9／83	衆議院外交委員會歐洲暨中東小組委員會	近東暨南亞助理國務卿貝里歐蒂斯
6／2／83	衆議院外交委員會歐洲暨中東小組委員會	近東暨南亞助理國務卿貝里歐蒂斯
9／13／83	參議院外交委員會	近東暨南亞助理國務卿貝里歐蒂斯
9／21／83	衆議院外交委員會 參議院外交委員會	國務卿舒茲

資料來源：*American Foreign Policy Current Documents, 1983* (Washington, D.C.: Department of State, 1985), pp. 738-83.

一九八三年十月二十三日，在雷根總統正式簽署 S J Res 159 成為法律 (PL 98-119) 之後十一天，恐怖分子以裝滿炸藥的卡車衝進美軍在黎巴嫩機場的司令部，導致二百四十一名美軍死亡。國會對美國在黎巴嫩行動的支持，自此之後轉變為反對與批評。一九八四年二月，雷根總統在國會壓力下，宣佈海軍陸戰隊撤離黎巴嫩。

二、美軍進駐沙烏地阿拉伯行動（一九九〇年）

一九九〇年八月二日，伊拉克入侵科威特。布希總統於八月八日下令美軍進駐波斯灣地區；八月十日，在國會休會期間，布希總統通知國會此一決定，但強調該地區美軍不會有立即敵對戰爭行為。布希總統沒有提出預計派遣多少美軍及將在中東地區部署多久，更

不希望「戰爭權力法」拘束他在波斯灣地區的調兵行動。⁷⁴

參議院外交委員會主席派爾、少數黨資深議員赫姆斯在得知伊拉克入侵科威特之後，首先聯合其他參議員，並由參議院多數黨領袖米契爾（George Mitchell；民主黨，緬因州）代表在八月二日提出一項決議案（S Res 318），要求布希總統採取單方面及國際集體行動，迫使伊拉克無條件撤出科威特。衆議院亦於同日通過一項決議案（H R 5431）支持布希總統對伊拉克所採取的經濟制裁。⁷⁵

國會針對布希總統在波斯灣地區調兵遣將的行動，至九月下旬才有所表態。參、衆兩院不願限制布希總統海外派兵的彈性，但也不願給布希總統一張空白支票。九月二十七日，衆議院外交委員會通過一項決議案（H J Res 658）支持布希總統對伊拉克入侵科威特所採取的軍事行動，但盼望能繼續強調以非武力手段達成目標。九月二十八日，參議院多數黨領袖米契爾聯合其他七位參議員提出一項決議案（S Con Res 147）表明：「美國國會支持總統所採取的行動，包括和聯合國及其他友好政府的共同行動。國會支持總統依照聯合國安全理事會決議、美國憲法及法定程序，包括國會授權和撥款，繼續採取嚇阻伊拉克侵略、保護美國人民生命及在波斯灣地區重大利益的行動」。參議院外交委員會主席派爾及近東小組主席莫乃漢是 S Con Res 147 的主要催生者。⁷⁶ 參議員派爾及莫乃漢認為 S Con Res 147 絶非另一個東京灣決議案，並沒有授權總統可以採取包括戰爭在內的任何行動。參議院外交委員會成員幾乎一致認為，布希總統必須要有國會某種方式（in some way）的授權才可對伊拉克展開攻擊行動，此外，也主張美國採取集體的行動，而非單獨行動。⁷⁷

⁷⁴ CQWR, August 11, 1990, p. 2598.

⁷⁵ Congressional Record, August 2, 1990, p. S11896, p. H6314.

⁷⁶ Congressional Record, September 28, 1990, p. S14189, p. S14206.

⁷⁷ CQWR, October 20, 1990, pp. 3535-36.

參議院外交委員會成員在波斯灣危機之中，無論在院會的發表演說或召開聽證會上，均積極表達他們想在危機決策上扮演更重要的角色。但是，衆議院外交委員會及參議院軍事委員會競爭在危機決策上，扮演更重要的角色，卻不容忽視（請見表七）。衆議院外交委員會歐洲暨中東小組主席漢彌登（Lee H. Hamilton；民主黨，印第安那州）及參議院軍事委員會主席納恩，大力鼓吹國會內部設立危機諮詢小組，強迫行政部門必須隨時向此一小組提出簡報及互

表七 國會針對波斯灣危機召開聽證會一覽表

時 間	委 員 會	議 題
9／ 4／90	衆議院外交委員會	波斯灣局勢
9／ 4／90	衆議院政府運作委員會	伊拉克入侵科威特對美國能源及經濟安全的影響
9／ 5／90	參議院外交委員會	波斯灣局勢
9／11／90	參議院外交委員會	波斯灣現況
9／13／90	參議院外交委員會	聯合國在波斯灣危機的角色
9／18／90	衆議院外交委員會歐洲暨中東小組	中東危機發展
9／19／90	衆議院外交委員會亞太小組	亞洲國家對波斯灣危機的反應
10／ 3／90	衆議院外交委員會	軍售沙烏地阿拉伯案
10／ 4／90	參議院外交委員會	軍售沙烏地阿拉伯案
10／17／90	參議院外交委員會	波斯灣局勢
10／17／90	衆議院外交委員會歐洲暨中東小組	波斯灣危機對一九九〇年代的影響
10／18／90	衆議院外交委員會	波斯灣局勢
11／28／90	參議院外交委員會	波斯灣局勢
12／ 5／90	參議院外交委員會	波斯灣局勢

資料來源：*Congressional Record*, August 2-October 17, 1990; *Congressional Quarterly Weekly Report*, December 8, 1990, pp. 4082-85.

相磋商。相對於此一建議，參議院外交委員會的表現就顯得遜色。⁷⁸

結 論

一九八三年最高法院宣佈立法否決違憲，使國會在多項法律，如武器出口管制法、戰爭權力法、原子能源法（Atomic Energy Act）及傑克遜—范尼克修正案（Jackson-Vanik amendment），所附有的立法否決條款失效。這項對國會外交權打擊最大的判決，或因行政部門自制，或因國會從未最後否決總統所提出的軍售案，或因「戰爭權力法」其他條款可不受立法否決失效影響，而降低其衝擊的層面。

一九八〇年代起，美國參議院外交委員會的重要性逐漸受到挑戰。例如，衆議院外交委員會的亞太小組積極召開多項聽證會，較參議院外交委員會的亞太小組活躍許多。參、衆兩院撥款委員會海外工作小組委員會在美國對外援助政策，也凌駕參議院外交委員會權力之上。參議院外交委員會在外交政策兩黨一致的立場，也因委員會成員改變，而愈來愈難以達成。一九八七年後，參議院外交委員會的十位民主黨參議員大多數屬於自由派，九位共和黨參議員中有極端保守者。兩派在中南美洲及核子武器管制等事務，立場相互對壘。

一九八〇年代起，參議院外交委員會主席如邱池、柏西及魯嘉，或因競選連任失利或因共和黨在參議院淪為少數黨，而無法久任，也削減外交委員會所應發揮的影響力。現任主席派爾生於一九一八年，是參議院最資深議員之一。長久以來，派爾支持美國與古巴的關係正常化、台灣民主化、希臘在塞浦路斯（Cyprus）的立場。

⁷⁸ 請參考 Lee H. Hamilton and Michael H. Van Dusen, "Making the Separation of Powers Work," *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 1 (Fall 1978), pp. 35-37; *CQWR*, October 13, 1990, p. 3441; Lugar, *Letters to the Next President*, pp. 47-49.

在他領導之下，外交委員會各小組主席獲有較多授權；但外交委員會的決策中心仍在委員會而非在小組。

一九八〇年代的參議院外交委員會，延續越戰後國會對總統外交權力的挑戰趨勢。參議院外交委員會對條約解釋權、對外交人員任命同意的建議權及對軍售的阻撓，說明國會在被動的地位中，想發揮積極作用。外交委員會對 INF 條約的多項修正案、阻撓李非爾的任命案、阻撓一九八六年對沙烏地阿拉伯的軍售案，迫使行政當局改變策略或改提其他人選。但是，參議院外交委員會對外援的授權及對總統在海外用兵的限制，所能發揮的功能有限，因為它必須與其他委員會分享對這兩方面的管轄權。一九八〇年代美國外援政策沒有經過授權在先、撥款在後的立法程序，而國會無法以「戰爭權力法」有效限制總統的海外用兵權，不能完全歸咎參議院外交委員會；但是，若與傅爾布來特擔任外交委員會主席的時期相比，外交委員會在這兩方面權力有明顯下降的趨勢。

U.S. SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE IN THE 1980S: ITS ORGANIZATIONS AND OPERATIONS

Cheng-yi Lin

ABSTRACT

The US Senate Foreign Relations Committee is one of the most important forums through which senators seek to exert influence in the field of global affairs. In the 1980s, the Foreign Relations Committee remained as one of the most prestigious and powerful committees on Capitol Hill, however, its influence began to decline. Chairmen of Foreign Relations Committee Frank Church (D.-Idaho) and Charles Percy (R.-Illinois) were defeated for reelection, and the weakening leadership further damaged the committee's role in foreign affairs.

The Senate Foreign Relations Committee is the sole committee to recommend that foreign policy nominations and treaties submitted by the president be approved or rejected by the Senate. Except in 1981 and 1985, the Foreign Relations Committee failed to introduce foreign aid authorization resolution leading to a greater role of Senate Appropriations Subcommittee on Foreign Operations in the foreign aid program. Also, in the field of arms sales and war powers, the Senate Foreign Relations Committee lost part of its power to the House Foreign Affairs Committee. This paper first examines the organizations of Senate Foreign Relations Committee and then analyzes' factors contributing to the decline of the committee.