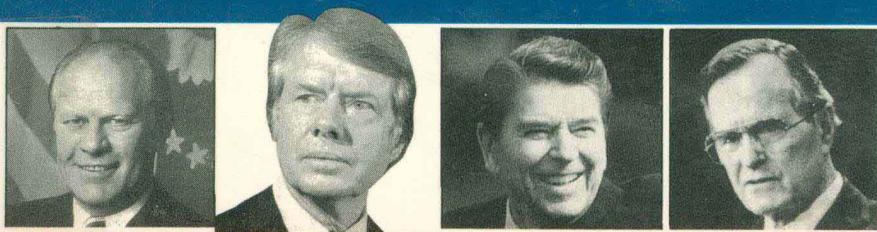
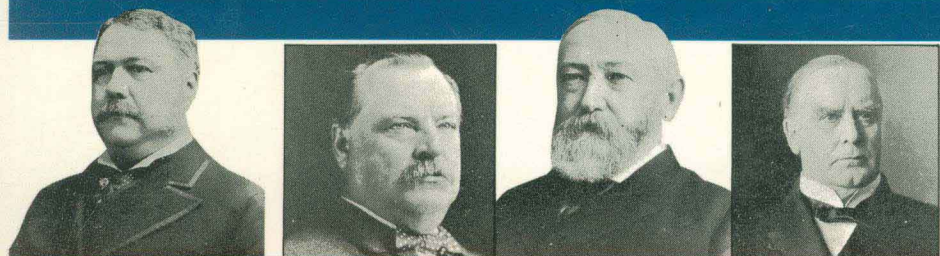
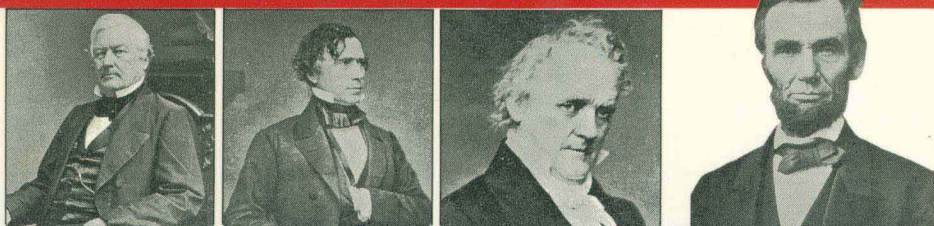
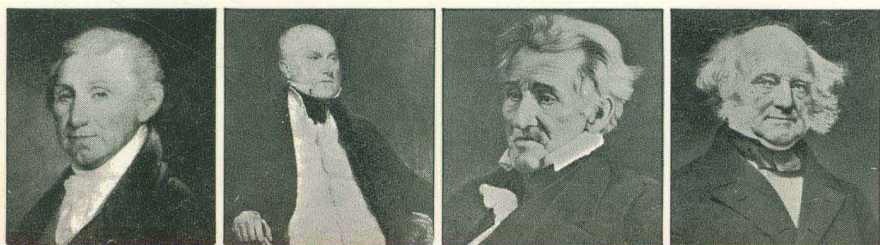


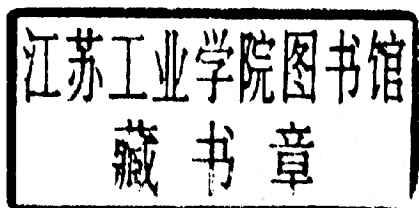
美國總統制之運作



美國總統制之運作

主 編：孫同勛

執行編輯：彭錦鵬



版權所有
請勿翻版

美國總統制之運作

出版者：中央研究院美國文化研究所

發行者：中央研究院美國文化研究所

地址：中華民國 台北市南港區研究院路二段一三〇號

電話：7821164、7823108

郵撥：1016448-2號

承印者：萬邦有限公司

地址：台北市復興南路一段253巷2號

電話：7087264

國內售價：精裝新台幣：350

平裝新台幣：250

國外售價：精裝美金：15（含平郵）

平裝美金：10（含平郵）

中華民國七十八年六月初版

序 言

美國政府制度在原則與理論上來說，可謂極為簡單，不過是分權與制衡而已；但在實際的運作上卻錯綜複雜，千頭萬緒，外國人固然難道其詳，就是美國人自己也未必盡知一切。為了增加我們對美國政府的了解，本所同仁除了平日各本所長孜孜的研究外，我們也在每一屆美國大選時，選擇一個相關的題目，在投票日之前或之後，舉辦一次學術活動，如出版論文集，或舉辦座談會、系列演講或研討會，以供國內專家學者交換心得與意見之用。當然，我們也希望藉這些活動，來增加國人有關美國的知識，以及鼓勵國人研究美國的興趣。

1988年這一屆的美國大選，我們也不例外。只不過這次我們舉辦的活動是研討會，所選的題目則是「美國總統制：理論與實際」。從決定舉辦這次活動到今年一月二十七日如期開會，前後只有三個月的時間。在這樣短的時間裡，我們不但邀集到十篇論文與十篇評論（本論文集實收論文九篇，評論七篇）在會中宣讀，並且也邀請到上百位的專家學者與會討論。這本論文集就是這次研討會的成果。

記得開會的那兩天，適逢寒流來襲，冷風夾著細雨，正是惱人的天氣。但應邀的學者都犧牲週末的休息，冒著風雨老遠的來到南

港本所，共襄盛舉，使討論得以熱烈的進行，熱情感人。會後，九位論文宣讀人與七位評論人也都在百忙中將文稿重加徹底的修訂並迅速的交給我們，使這本論文集在會後四個月即可出版，這種速度在本所來說可算空前。他們的協助與支持固然是這次研討會成功的原因，但是本所各位同仁的通力合作，特別是法律政治組的彭錦鵬主任、助理黃錦香小姐與各位同仁的辛勞，貢獻亦多。因此，謹以至誠向所有為舉辦此次研討會而勞心勞力的人，表示個人的謝忱。

孫同助

民國七十八年五月四日

目 錄

序言	孫同勳	iii
美國總統之經貿政策：		
卡特政府以來總統經貿政策之探討	薛光濤	1
評論	周添城	23
總統、國務卿與美國外交決策授權之歷史探討	魏良才	27
評論	林碧炤	99
美國總統交替時期之政治任命	彭錦鵬	105
美國總統運用國家安全會議之研究	林正義	135
評論	李本京	171
美國總統與白宮幕僚之關係及其影響	黎建彬	175
評論	周陽山	207
美國憲政體制下總統與最高法院之關係	鄭哲民	209
評論	法治斌	231
美國總統與國會：衝突與合作—		
兼論布希政府府會關係展望	李大維	235
期中選舉總統同黨眾議員席次減少之總體分析	王國璋	259
評論	吳文程	281
「共和黨選舉人團牢鎖」之迷思	陳一新	285
評論	陳毓鈞	309

索引 311

附錄一、「美國總統制：理論與實際」研討會議程

附錄二、「美國總統制：理論與實際」研討會與會代表名單

表圖目錄

壹、表

美國總統之經貿政策：

卡特政府以來總統經貿政策之探討

表一	1977-1980年美國經濟指標之變化	5
表二	1977-1980年美國生產力與勞動成本之變化情形	7
表三	關貿總協定東京回合談判之主要成果	8-9
表四	1981-1987年之預算赤字與國防支出成長情形	12
表五	1981-1986年美國經濟指標之變化	14
表六	主要國家公債收益率之比較	15
表七	美元兌日圓、西德馬克、瑞士法郎之匯率	18

總統、國務卿與美國外交決策授權之歷史探討

附表	歷任國務卿一覽表	84-85
----	----------	-------

美國總統交替時期之政治任命

表一	Appointments for Which the President is Legal Appointing Authority (as of June 1983)	110
表二	各初組內閣所需時間	115
表三	新內閣閣員任命的考慮因素	117
表四	布希政府內閣名單	127

美國總統運用國家安全會議之研究

附表	1947年以來美國國家安全事務決策者及組織	165
----	-----------------------	-----

美國總統與白宮幕僚之關係及其影響

表一	美國總統與白宮幕僚之互動模式 對決策過程及內容之影響	202
----	-------------------------------	-----

期中選舉總統同黨眾議員席次減少之總體分析

表一	期中選舉總統同黨眾議員席位 減少之統計1862-1986	260
表二	二次戰後國會選舉執政黨眾院席次增減之比較	262
表三	在位總統同黨眾議員期中選舉後 席次減少之分類統計，1946-86	263
表四	Tufte對期中選舉總統同黨眾議員得票 變化的多元分迴歸分析，1946-1974	269
表五	Coefficient Estimates for Model of House Seat Changes 1950-1986	274
表六	Actual and Predicted House Seat Changes, 1950-1986	276

「共和黨選舉人團牢鎖」之迷思

表一	大選主要經濟指數(1956-1988)	288
表二	四年周期政府經濟表現之比較 (1961-64到1981-84)	290
表三	一年周期政府經濟表現之比較 (1963-64到1983-84)	291
表四	一九八八年大選選民對議題以及 對候選人是否觸及議題核心的看法	293
表五	選民評論總統候選人五項 層面之百分比(1952-1984)	297
表六	兩黨總統候選人普選票與選舉人票得票數 及得票率一覽表(1932-1988)	301
表七	選民的政黨認同1952-1988(%)	303

貳、圖

美國總統與白宮幕僚之關係及其影響

- 圖一 美國總統與白宮幕僚之互動模式 178

期中選舉總統同黨眾議員席次減少之總體分析

圖一 一九二八至四六年眾院民主黨

- 議員人數當選升降圖 266

「共和黨選舉人團牢鎖」之迷思

- 圖一 解釋選舉行為之模式 292

- 圖二 選民對候選人性格特徵、議題、政黨／利益團體
之評論程度分布圖（1952-1984） 295

- 圖三 選民對候選人性格特徵、議題、政黨／利益團體
之評論程度依教育水準分布圖（1952-1984） 296

美國總統之經貿政策：卡特政府 以來總統經貿政策之探討

薛光濤

中華經濟研究院

一、導 論

二次世界大戰以後，美國取得西方國家盟主之地位，開始積極介入國際政治、經濟金融事務。美國政府經濟政策之影響力遂亦不再局限於美國境內。然而在戰後初期由於參戰諸國飽受戰禍，民生凋敝，生產不足，因此國際貿易活動並不暢旺，各國所面臨的問題主要是外匯不足，缺乏國際購買力。因此在國際經濟事務上美國的政策重點一在扶植各國戰後重建，二即在安排金融協議協助各國解決外匯短缺問題。針對第一項目標美國對西歐提出了馬歇爾計劃（Marshall Plan），以鉅額之經濟援助協助西歐各國重建經濟。面對第二項目標美國即安排了布列敦森林協定（Bretton Woods Agreement），重建國際金融體系，便利國際金融運作。這兩項安排對戰後西方世界國家之經濟復甦厥功甚偉。而就其政策意義而言，我們也可以稱這兩項安排是美國戰後有關國際經濟的主要政策。

除了前述兩項措施之外，美國對於戰後國際貿易秩序之整建亦

極為重視，曾提議由聯合國召開「貿易暨就業會議」，以制定「國際貿易組織」(International Trade Organization, ITO)之憲章，而促成各國舉行關稅減讓之多邊談判。但由於各國對貿易組織憲章之內容意見分歧，美國為了能儘早推動多邊關稅談判，擴大國際貿易，遂提議將國際貿易組織憲章草案中有關商業政策之條文先行抽出，再加上關稅減讓之協定，而成立一個「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)，並於一九四七年十月與二十二國共同簽署通過，成為美國政府有關國際貿易最主要之政策。

自戰後初期至一九六〇年代為止，由於自由世界各國尚在經濟復甦階段，生產能量不足，國際貿易活動不旺，因此作為自由世界盟主的美國之經濟活動亦以國內為主，國際貿易占美國國民生產毛額(GNP)的比值小於百分之五。在這樣的經濟環境下，關貿總協定對國際貿易行為之規範即已足用，不需再另行制定經貿政策。然而自七〇年代開始，重建之西歐與日本開始展現其經濟力量，積極推動以外銷帶動成長之經濟發展策略。而美國則由於國際信用擴張之緣故漸有寅吃卯糧之現象，進口之數額逐年累增，而為了維持國際收支平衡，出口也開始逐漸增加。國際貿易總值占國民生產毛額之比重逐漸上昇，國際經貿活動對美國經濟之影響也與日俱增。美國政府對國際經貿活動也越來越重視，從而逐漸有經貿政策之產生。

就美國政府之職能分工而言，對外貿易之經貿政策分別由美國總統與國會掌握。在美國國會部份，可透過國會之主動立法制定對外貿易有關之政策，交由行政部門執行；亦可經由較寬鬆之法律條文授權行政部門制定相關之貿易與產業政策。對總統否決之法案則可經由反否決推翻之，而訂出國會所要求之政策。此部份國會可主動制定之政策由於不在討論範圍，因此將不予深入探討。

至於由總統所控制之政策機能部份，則可大致區分為三大部份：經濟政策或財政政策、匯率政策與貿易政策。另一項對經貿政策有間接關係（影響長期國際收支），但獨立於總統職權之外的政策，即為貨幣政策。貨幣政策透過對國內利率的影響，能影響國際間之資本流動與投資行為，從而在長期間影響到一個國家的經濟與貿易活動，進而影響到經貿政策之制定。但是由於在美國貨幣政策之制定是由聯邦準備理事會（Board of Federal Reserve System, FED）所掌管，而聯邦準備理事會並不受美國總統之行政管轄，因此美國總統對於貨幣政策並無其影響力，故亦略而不論。本文將僅就美國總統所能管轄之經濟政策、匯率政策與貿易政策之制定分別加以探討。

至於研究所涵蓋之時期，則為卡特總統以來之卡特、雷根兩任政府共十二年之期間。選定這段期間之原因有二：一、美國之國際收支由盈餘轉為赤字是一九七〇年代之事，而商品貿易帳由順差轉為逆差則始自一九七七年，正值卡特政府當政之第一年。美國政府

由於對外貿易轉順差為逆差而在經貿政策上有所更張，也以七七年為始。因此擇定一九七七年為研究涵蓋期間之起點，可以看出美國政府行政部門近年來經貿政策改變之經過與趨勢，有助於推斷今後之演變情形；二、七〇年代前半之尼克森政府後期由於水門事件之影響，幾致政務癱瘓，無法制定並推行各項政策，以致不得不在任期尚未結束時即宣布辭職。而繼任之福特總統在其任職之兩年期間並未有特殊重大之政策措施。再早之一九六〇年代則美國一片繁榮景氣，對於國際經貿事務純然以「施主」態度出現，未有斤斤計較、折衝樽俎之情形。因此探討一九七七年以前之美國經貿政策，將無足以了解行政部門或美國總統所發揮之角色功能。基於以上兩點因素，遂擇定以一九七七年至一九八八年為研究所涵蓋之期間。自第二節起即分別探討卡特與雷根政府對於經濟、貿易、匯率政策之制定與執行。

二、卡特政府之經貿政策

(一)卡特政府時期之美國經濟情勢

卡特總統上任之初，即以重視經濟政策之姿態顯現於世。他的內閣任命中包括了多位經濟學者，'足以顯示他極希望借重經濟學者來為他的內閣在經濟政策上有所表現。但由於卡特在經濟政策上並無一基本之主張，而對於國內經濟情勢之掌握亦有所不足，使得美國之經濟情勢在卡特總統四年任內由盛轉衰，遂種下卡特競選連

任失敗之因。表一即列出卡特總統四年任期間美國經濟指標之變化情形。

由表一中可以看出，美國經濟在卡特當政的四年內，景氣由繁榮轉為衰退，而通貨膨脹率則由6.5%一路爬升到13.5%之高峯，失業率也有兩度達到7%之水準。

表一 1977-1980 年美國經濟指標之變化

年別	GNP 成長率	通貨膨脹 率(CPI)	失業率	國際收支 商品帳
1977	5.8%	6.5%	7%	-9.9 billion
1978	5.3	7.7	6	-10.3
1979	1.7	11.3	5.8	4.6
1980	-0.3	13.5	7.1	8.9

資料來源：*Statistical Abstract of the United States, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington, D.C., various years.*

國內經濟情勢不佳之原因頗多。首先，由於詹森政府（Johnson Administration）與尼克森政府（Nixon Administration）任內為了支應越戰而增加國防支出，持續十年的越戰消費為美國經濟帶來了龐大的通貨膨脹壓力。何況詹森總統尚在任內推動大社會（Great Society）計畫，增加社會福利支出，也更進一步加重了通貨膨脹的壓力。這股通貨膨脹壓力雖經福特政府（Ford Adminis-

tration) 以降低貨幣供給、提高利率的緊縮方式稍予壓制，但仍未完全消弭。因此卡特上任時仍承襲了前三任政府的經濟遺產，但由於1974-1976年的衰退已多少壓制住了通貨膨脹，²因此卡特乃將注意力集中於降低失業率。但刺激就業之結果則是再度點燃通貨膨脹的火苗，而刺激景氣之措施又未能奏效，遂使卡特總統之四年任內與「停滯性通貨膨脹」(Stagflation) 結下不解之緣。

相應通貨膨脹壓力的則是生產力成長之緩慢。表二列出卡特主政時期生產力與勞動成本之成長情形。由表二中可以發現，生產力成長之速度小於勞動成本增加之速度，這自然也使得通貨膨脹之壓力有增無減。

相對於國內經濟情勢之疲弱不振，卡特當政時期的國際收支情形就較為良好。在上任初期的商品帳貿易赤字到後兩年已轉為順差。因此卡特政府對國際收支之調整所傾注之心力就不如對國內經濟局勢所給予之關心多。而在對外的經貿政策中，最重要的厥為一九七九年在東京所舉行的關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 東京回合 (Tokyo Round) 談判了。

(二) 卡特政府之對外經貿談判——關貿總協定東京回合

自GATT成立以來，透過GATT所舉行之多國談判達到減讓關稅、消除非關稅貿易障礙，從而促成國際貿易自由化，就一直是美

表二 1977-1980 美國生產力與勞動成本之變化情形

年別	生產力變化	勞動成本變化
1977		
1978	4.7	8.6
1979	2.3	10.7
1980	-1.2	11.0

資料來源：同表一。

國政府之目標。而針對這個目標，GATT也自一九四七年至一九六七年止，先後舉行過六次關稅談判。第七次關稅談判則自一九七三年開始，至卡特政府上任時仍未結束。因此卡特政府乃接續前任所留下之未竟任務，繼續進行談判，直至一九七九年方才結束這一輪的多國關稅減讓談判。由於談判地點在東京，因此遂被稱為東京回合。

東京回合係根據一九七三年九月十四日關貿總協定部長級會議所決定之東京宣言而展開之貿易談判。貿易談判委員會於同年十月成立，並於一九七五年重新成立關稅、非關稅、熱帶產品、農業、產業部門研究、保護措施、體制等七組。由於美國在對外經貿政策上有關貿易談判部份一向主張以多國性之多邊談判取代雙邊談判，因此關貿總協定之談判就成為美國總統顯現其貿易政策之主要場所。³

由東京回合之談判結果可看出：卡特總統下之美國政府行政部