美國期中選舉對中國政策的影響

●陳文賢／政治大學台灣史研究所教授、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

一般而言，美國期中選舉最讓選民關心的議題是有關民生的問題，例如工作機會、健康保險或增減所得稅等問題。特別是在過去的期中選舉，民主黨都是主打民生議題，國家安全的問題則多由共和黨提出，而此次的期中選舉則是由民主黨向選民主動提出外交政策的問題。民主黨議員所提之伊拉克的政策讓共和黨難以招架，同時也迫使共和黨候選人必須和布希總統保持一段距離。

從2003年3月伊拉克戰爭以來，在伊拉克的美軍於戰後受到游擊隊攻擊而死亡的人數已經比伊拉克戰爭死亡的人數還要多，到2006年11月的期中選舉前，美軍總死亡人數已接近三千人。美國社會也為了是否應儘快從伊拉克撤出美軍而陷入兩極意見的爭議，也因此11月的期中選舉，則有關美國在伊拉克的戰爭問題及反恐戰爭等外交政策卻成為選民所關心的主要問題。

布希政府最主要的外交問題即是伊拉克戰爭，基本上由於美國民眾擔心在伊拉克的戰爭因傷亡逐漸增多，會演變成像過去美國參與韓戰及陷入越戰一般。因此美國民眾對於布希領導的反恐戰爭多數是持支持的意見，但是對布希政府的伊拉克戰爭，則多數是持反對的態度，且要求布希政府儘速從伊拉克撤軍。而此一項民意也反映在這次期中選舉的結果。

期中選舉的結果

眾議院方面，民主黨席次為二百三十二席（比2004年增加三十席）；共和黨席次為二百零一席（減少二十九席）新當選的眾議院議長將由加州民主黨籍的裴洛西（Nancy Pelosi）出任。

參議院方面，民主黨席次為五十一席（比選舉前增加五席，事實上包括兩位以無黨身份競選的當選人，但都已表明將入民主黨在參議院的運作）；共和黨席次為四十九席（比選舉前減少了六席）。參議院多數黨領袖則將由內華達州參議員Harry Reid出任。

一般而言民主國家的外交政策本就較具連續性，鮮少因政權的更替而有急遽的改變。同時主導美國外交政策及執行的權力在行政部門，國會席次的改變，特別是在參議院方面兩黨席次的差距只有二席，對於外交政策的更迭影響有限。一般也認為布希政府的第二任幾乎只是在延續處理其第一任任內所推動之外交政策所產生的結果。因此整體而言，此次期中選舉的結果

將會促使布希政府更為重視國會在外交議題上所表示的立場。

美國法案的通過須經總統簽署才生效，總統可以否決法案退回國會，而必須有三分之二的參議員同意才能否決總統的否決。因此，美國此次的期中選舉的結果或許也可從這樣的角度來看，雖然民主黨多年來第一次贏得國會兩院的多數席次，但在立法方面不容易有片面的行動。特別是也有一些特立獨行的民主黨參議員，例如康州的李柏曼（Joseph Lieberman）就相當支持布希政府的伊拉克的戰爭。他初選時未能通過民主黨提名，但以無黨身份參選仍贏得連任。

對中國政策的影響

中國方面可能基於過去與民主黨柯林頓政府交往較為愉快的經驗，而會傾向希望民主黨能贏得執政權，1997年及1998年江澤民及柯林頓的互訪，美中兩國甚且一度朝建立建設性戰略夥伴關係的方向邁進。但這應是有關總統大選的問題，北京對美國國會席次的部分改變可能會較在意重要的民主黨籍議員對中國所採之觀點及立場可能產生的影響。美國國會多數黨的改變會影響到布希政府對中國政策方面的只有在兩黨比較有共識的問題上，例如要求人民幣升值及要求中國政府加強智慧財產權的保護等方面。至於有關移民及降低聯邦政府預算赤字則應是兩黨可尋求合作共同解決的議題。

布希總統和胡錦濤主席在河內舉行的亞太經合會的會談中同意加強美中兩國的關係，布希認為中國在解決伊朗及北韓核武計畫的問題上扮演很重要的角色。布希政府過去一再要求中國提升人民幣的幣值，但提名柏森（Hank Paulson）出任財政部長後，讓中國鬆了一口氣。因為北京認為Paulson已去過中國六十次以上而認為他應更了解中國。不過Paulson也指出中國經濟的朝上發展，更需要一個適時反映幣值的制度，未來若新國會在此一議題上與布希政府合作，就會帶給北京更大的壓力。

美國於2005年對中國的貿易赤字高達二千億美元，佔美國對外貿易總逆差的27%。美國認為中國刻意貶低人民幣的幣值來強化商品的出口。紐約州的民主黨籍參議員 Charles Schumer 和南卡羅來納州共和黨籍的參議員Lindsey Graham就曾於2005年提出有關中國政策的法案，主要是對進口的中國產品加課27.3%的進口稅，後來兩位參議員都到中國訪問，並說明對美中經貿問題有更進一步的了解而撤回法案才讓中國鬆一口氣。

之後中國讓人民幣雖然升值了3%，不過與美國預期的升值幅度仍相距甚遠。同時美國參議院也提出折衷的法案，要求美國財政部和國際貨幣基金會等國際金融組織合作共同商討幣值操控的問題，來決定是否給予這些國家貸款的問題。未來美國國會應仍會循此一模式影響行政部門的外交政策及而對有關國家產生政策的壓力。

未來觀察事項

在伊拉克戰爭問題上，因為國防部長倫斯斐的去職而由前中情局局長蓋茲（Robert Gates）接任，因為Gates受到國會議員不分黨派的支持，同時Gates也是跨黨派伊拉克研究小組的成員，在尋求解決伊拉克戰爭問題的兩黨共識上出現了轉機，特別是民主黨成為國會兩院的多數黨，布希總

統自是需要更重視國會的意見。

美國在伊拉克的戰爭也影響到美國處理其他外交問題的資源及人力，例如影響到美國處理伊朗及北韓的核武計畫問題。因受限於外交資源，布希政府對中國政策也可能產生外交政策優先順序的安排問題。

新議長當選人裴洛西（Nancy Pelosi）長期以來對中國人權狀況就多所批評。她在中國天安門事件後就對中國人權狀況特別注意，也是1992年美國國會通過之中國學生保護法法案的提案人。裴洛西重視中國宗教信仰自由的問題如北京政府對法輪功的迫害等。她也關心中國政府對網路的控制、盜版及侵犯智慧財產權的問題及對美國產品在中國通路的限制。雖然她的幕僚表示裴洛西將來不會藉著議長的職位在中國政策上對布希政府施壓，不過以裴洛西過去對中國政策所採取的立場仍舊值得未來的觀察。

民主黨籍的眾議員藍托斯（Tom Lantos）本來就是眾議院國際關係委員會的資深議員，被認為會出任下屆眾議院國際關係委員會主席。藍托斯也是眾議院人權小組的共同主席，對中國不佳的人權狀況都不假顏色的批評，也曾連署要求歐盟不要對中國解除武器禁運。因此未來美國國會是否會施壓布希政府而對中國採取更為強硬的立場值得觀察。

基本上，布希政府的中國政策並不會因國會多數黨的易主而會有太大的改變，更何況外交政策總是持續性多於改變性。除非中國對亞太區域內國家採取較為急進的政策改變，例如對台灣的軍事威脅或與巴基斯坦展開核子合作計畫等，否則，民主黨多數的國會及布希政府恐怕還是會以美中經貿問題作為對中國關係最優先要處理的問題，未來兩黨應也會在此一議題上尋求進一步的共識及合作。 ◎