

## 美國國會外交與議長外交的初探\*

施正鋒

東華大學民族發展研究所教授兼原住民族學院院長

### 摘要

我們從比較外交政策著手，嘗試著去了解美國國會議長的外交角色。首先，我們指出，在不同的憲政體制之下，國會有不同的外交空間，尤其是在總統制、加上分立政府之下，台灣比較有著力的機會。接著，我們探討了美國國會的外交權，就光譜而言，可以由弱勢的事後監督、事前磋商、到強勢的全程參與。再來，我們考察了戰後以來，美國國會議長的外交參與。最後，我們以我國立法院長潛在的外交作為結語。

**關鍵字：**美國國會、國會外交、議長外交、台灣、立法院

---

\* 原本發表於中華兩岸科技人文學術交流協會主辦「國會外交研討會——台、美、日、中雙邊關係之展望」。台北：立法院。2008/11/22。

## 壹、前言

長久以來，在中國的封鎖之下，台灣的國際空間日益萎縮、邦交國數目逐漸將低，因此，爲了維繫外交上的實質關係，我們必須戮力突破外在硬加的層層限制，尋求以非官方的方式來拓展交流管道。除了傳統的國民外交、以及方興未艾的非政府組織（NGOs）觸角、或是半官方的學者二軌外交<sup>1</sup>（track II diplomacy），國會外交似乎是歷久不衰的外交行爲者（actor）。

以立法委員進行國會外交、或是以立法院長來從事議長外交，之所以能夠奏效，一方面是因爲他們具有民意基礎，雖然不能公開代表國家，卻能代替台灣人民發聲，友好國家的國會沒有理由拒絕交往；另一方面，由於他們並非我國政府的正式代表，中國頂多只能公然向這些國家表達的外交部門達抗議，無從對其國會頤指氣使。也因此，我們近年來也熱情邀請他國國會議員<sup>2</sup>於休會期間來訪，以期他們增加對台灣處境的了解。

從國際關係的理論來看，不論是從美國式的「比較外交政策<sup>3</sup>」（comparative foreign policy）、或是英國式的「外交政策分析<sup>4</sup>」（foreign policy analysis），大致上會同意國內因素對於一國的外交政策有相當的影響力<sup>5</sup>，包括憲政體制、民意支持、政黨政治、官僚政治、民主程度、經濟發展、以及民族主義等等。

大體來看，憲政體制不外分爲行政權與立法權分立的（separation of powers）總統制、行政權與立法權合一的（fusion of powers）內閣制、以及所謂的半總統制／雙首長制（施正鋒，2006）。由於總統制的設計強調

---

<sup>1</sup> 也有所謂的「二點五軌外交」，意思是指純學者的交流。

<sup>2</sup> 包括各國的歐盟議員。

<sup>3</sup> 見 Hermann 與 Peacock（1987）、Kaarbo 等人（2002）。

<sup>4</sup> 譬如 Clarke 與 White（1989）、Hill（2003）。

<sup>5</sup> 其他包括國際體系的結構、以及決策者的特色；此三者合稱爲國際關係的「分析層級」（level of analysis）。

制衡 (check and balance)，國會並非單純的立法橡皮圖章，而是享有相當的行政權；相對之下，由於內閣制不允許行政與立法部門立場相左，不管是透過國會的過半席次、或是組聯合內閣，總理不允許黨籍國會議員有異議。

在這樣的制度限制之下，總統制提供絕佳的國會外交誘因。一般而言，當總統的政黨掌有國會的過半席次之際，也就是「合一政府<sup>6</sup>」(unified government) 之下，特別是執政黨強調黨紀，此時，台灣影響美國國會議員外交傾向的機會較小。相對地，當國會出現朝小野大的情況，也就是所謂的「分立／分裂政府」(divided government)，尤其是在面對總統大選、或是國會改選之際，黨派的外交立場頓時涇渭分明，台灣在外交上就有比較大的施力空間。

在內閣制之下，執政黨的資深國會議員多為內閣成員，未必願意與我們的立委交往；退而求其次，我們用心與菜鳥議員培養關係，當然是寄望這些人媳婦熬成婆之後，能稍微規避國內外的結構性制約。至於與他國在野黨議員的交陪，即使終於等到政權轉移<sup>7</sup>，卻同樣地未必能指望對方珍惜彼此的交情，畢竟，國家利益還是外交政策的最高指導原則。我們將不同憲政體制下的國會外交空間，繪圖如下(圖 1)：

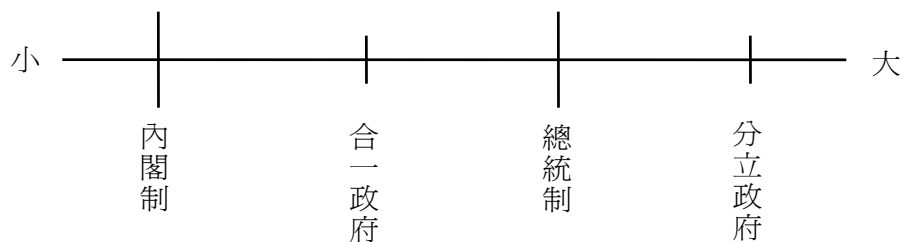


圖 1：不同憲政體制下的國會外交空間

<sup>6</sup> 在台灣，有人稱為「完全執政」。

<sup>7</sup> 在單一選區、相對多數決的選舉制度之下，在野黨取而代之的機會較大。

## 貳、美國國會的外交權

根據美國的憲法，總統的外交權包括締結條約、任命大使、以及統帥三軍；相對地，國會也享有相當的外交權，包括核准條約、同意大使、宣佈戰爭、維持軍備、以及國際貿易，這些是實權，而非形式上的權力；雖然總統主導美國的外交政策制定，然而，國會未必言聽計從，甚至於會相互競爭（Crabb & Holt, 1989; Sorensen, 1994; Grimmett, 1999）。具體而言，除了參議院可以拒絕核准總統與外國協商的條約、或是否決總統提名的大使候選人，國會還可以透過三種方式來抗拒總統在外交事務的支配（McCormick, 1992）：

- （一）通過貿易、或是援外法案；
- （二）通過預算案的附帶決議案，禁止、或是指定用途；
- （三）進行國會監督，要求行政部門知會、定期報告，或是主動從事政策檢討，甚至於親自出國訪問、進行實地了解（fact-finding trip）。

就歷史的發展來看，美國總統與國會對於外交權的行使，大致上是維持尋求平衡的狀態。在一次世界大戰結束以後，由於國內民意的孤立主義氣息高漲，參議院拒絕通過『凡爾賽和約』（*Treaty of Versailles*），美國未能加入威爾遜總統倡議的國際聯盟（League of Nations）。不過，由於二次大戰的經驗，國會議員普遍有慕尼黑事件的姑息主義經驗，大多能接受行政部門的積極介入國際事務立場，特別是在冷戰的氛圍下，國會願意臣服總統在外交政策的支配。在艾森豪總統任內，即使行政部門會尋求國會的背書，大致還是做做樣子罷了，尤其是具有高度爭議性的議題（McCormick, 1992: 231, 236）。

一直要到 1970 年代，由於越戰的經驗，國會開始採取較嚴謹的監督做法，特別是在 1973 年通過的『戰爭權力決議』（*War Powers Resolution*），規範總統在發動戰爭之前，必須儘量諮詢國會；針對情報活動、以及軍售事項，國會也通過類似的法律修正案（Barnhart, 1987; Nathan & Oliver,

1987)。其實，國會大體並不想阻撓總統的外交走向，只是希望能事前獲得磋商／尊重，也就是期待在政策起飛之前能有溝通，不要事後在迫降之際，才來從事亡羊補牢，也就是防火甚於救火（McCormick, 1992: 233; Hamilton, 1999; Ornstein & Mann, 2006）。

儘管如此，總統大致上還是在外交權的行使上居上風，尤其是政策的推動、以及執行，理由如下（McCormick, 1992: 341-44; Destler, 1986: 229-30）：

- （一）國會議員通常比較沒有意願介入實質的外交政策內容，以免出事而被究責；
- （二）由於外交政策的特定國家／時機的性質，國會議員比較關心政策的規劃；
- （三）總統可以援用法案的排除條款，進而規避國會的約束；
- （四）除非國會有三分之二以上的議員堅持原案，總統可以動用立法否決權。

對於行政部門來說，具有高度專業的外交事務，不是玩票的國會議員可以勝任<sup>8</sup>，因此，即使感受到國會的壓力，卻未必願意分享權力；面對這樣的拉鋸戰，只要總統態度稍為強硬，國會就會讓步，不過，當行政部門有所遲疑，國會就會往前逼近。由經驗來看，卡特總統即使對國會讓步，反而讓對方得寸進尺而瞧不起；相對地，雷根總統堅持己見，反而贏得國會議員的尊敬（McCormick, 1992: 2335-36）。

總而言之，把美國國會的外交角色，由事後監督、事前諮詢、到全程參與，基本上是扮演從屬、夥伴、或是支配的關係。我們可以做光譜般的描繪（圖 2）：

---

<sup>8</sup> Sutter (2007: 132) 把白宮與國會的關係分為「內部遊戲」(inside game)、以及「外部遊戲」(outside game)，前者是指政策規劃、以及立法的磋商，後者是指國會訴諸媒體、或是選民的作法；一般而言，行政部門對前者居上風，國會擅長於後者。

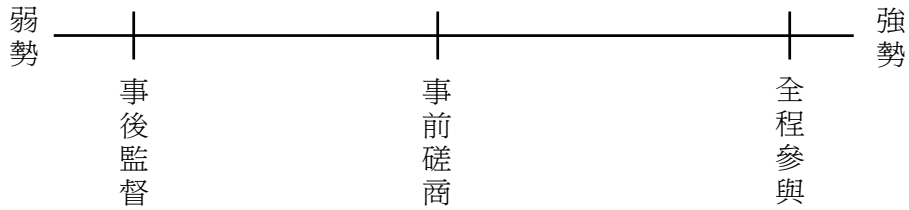


圖 2：美國國會的外交權

### 參、美國國會議長的外交參與

從憲政體制來看，美國的國會是對稱型的雙國會，也就是說，就法案的正當化過程而言，兩院一樣重要——參議員代表州、眾議員代表選民。不過，就外交權而言，由於締約<sup>9</sup>、以及外交人事同意權操於參議院，因此，總統不時會邀請參議員參與重大對外談判，希望有不分黨派（bipartisan、nonpartisan）的效果，以期日後條約能順利過關；事實上，在民主黨的羅斯福、以及杜魯門總統任內，行政部門透過 Arthur H. Vandenberg（共和黨）、以及 Tom Connally（民主黨）等具有影響力的參議員拔刀相助，奠定美國在戰後的積極涉外基礎；同樣地，在 1960 年代，參議院外交委員會全力主導美國介入越戰（Crabb & Holt, 1989: 45-46; Sorensen, 1994: 520）。由此看來，參議院的確在外交事務有其優越性，而其外交委員會更是美國國會當中的佼佼者。

卡特總統在 1977 年針對北愛爾蘭議題發聲明，要求英國讓愛爾蘭參與北愛爭議的解決，同時答應經援和平的北愛，這是所謂愛爾蘭裔「四騎士」的功勞，也就是民主黨的參議員甘迺迪、莫乃漢（Patrick Monyhán）、眾議院議長歐尼爾（Tip’ O’Neill）、以及紐約州長 Hugh Carey；柯林頓總統任命前參議員 George Mitchel 為和平特使，進行穿梭斡旋，終於促成和

<sup>9</sup> 根據『美國憲法』，對外條約必須經過三分之二參議員同意（approved）才生效；如果參議院不願意進行投票，實質上形同否決（Crabb & Holt, 1989: 44）。

平協定在 1998 年完成 (Ruane & Todd, 1996: 275-79)。

相對之下，對於每兩年必須面對改選壓力的眾議員來說，外交議題的地方吸票效應不大，而且也無助於全國性的媒體效應 (McCormick, 1992: 335)。不過，從 1970 年代開始，眾議院外交委員會的成員不再滿意行禮如儀的角色，因此，也嘗試著透過條約的配套法案、以及預算的撥款，想要對於美國的外交有所影響 (Crabb & Holt, 1989: 46)。其實，總統有時也會藉重眾議員的外交手腕，譬如現任的新墨西哥州長 Bill Richardson，在他擔任眾議員之際，曾在 1996 年受柯林頓總統的委託，前往伊拉克與海珊談判兩名美國戰俘的釋放；因為他豐富的外交經驗，日後被任命為駐聯合國代表。

由於參議院的議長在形式上是由副總統擔任，實質揮軍的是多數黨領袖，只能算是政黨的領導者。相對之下，眾議院議長由多數黨推選擔任，可以指派程序委員會 13 名委員中的 9 名，任命常設委員會主席，指派特別委員會的所有成員，以及決定法案的委員會分案，可以說是位重權高 (Wikipedia, 2009a)。事實上，眾議長除了是政黨領袖外，更是政策的領導者、以及老百姓的代言人 (Smith & Watts, 1995)。

在「合一政府」的時候，眾院議長的責任是配合執政黨的政策立法，總統如虎添翼，譬如共和黨總統杜魯門、以及艾森豪時代的議長 Sam Rayburn。共和黨籍的前眾議院多數黨領袖 Tom DeLay 甚至於直言，當總統的黨在國會掌有多數，根本就用不著國會監督 (Ornstein & Mann, 2006)。在「分立政府」之際，眾院議長儼然是在野黨的政治中心，會全力反對總統的立法議程，相對上，在聲勢上會比較壯大，比如雷根時代的歐尼爾、柯林頓時代的議長金瑞奇 (Newt Gingrich)、或是小布希總統後期所面對的裴洛西 (Nancy Pelosi)<sup>10</sup>。

在冷戰結束以後，眾議院議長的外交影響力日益增進。歐尼爾雖然聞名國際，不過，除了到愛爾蘭，倒是很少出國訪問。繼任的民主黨籍議長 Jim

<sup>10</sup> 有關於美國戰後的眾議院議長、以及總統人名，見附錄。

Wright 則熱衷外交事務，稱為「另軌外交」(alternative track diplomacy)，頻訪中美洲國家，特別是促成尼加拉瓜桑定政權 (Sandinistas) 與叛軍 (contras) 的和談，遭惹共和黨政府的不滿 (Beehner, 2007; Williamson, 2007)。接下來的民主黨籍的議長 Thomas S. Foley，也喜歡周遊列國，在共和黨搶回議長一職後，於 1997 年被柯林頓總統任命為駐日大使 (McMahon, 2006)。

在 1997 年，尙未當上議長的 Denis Hastert (共和黨) 訪問哥倫比亞，就軍售與人權掛鉤發表意見，外人看來就是與柯林頓總統的政策相左；不過，儘管象驢不同黨籍，柯林頓事後 (2002) 訪問哥倫比亞，還是邀請他同行 (Beehner, 2007)。

前議長金瑞奇在 1997 年訪問中國，私下向中國官員表示，如果台灣遭到中國的攻擊，美國會出兵防衛台灣，讓白宮尷尬不已 (Beehner, 2007)。另外，他在以色列國會演講之際，主張耶路薩冷是以色列的永久首都，令當時正在中東斡旋和談的白宮憤怒不已；大嘴巴的他事後反悔，承認自己的確發言不當，認為「畢竟議長與議員不同，尤其是身在國外，必須格外謹言慎行」(Williamson, 2007)。

在小布希總統任期近尾聲之際，議長裴洛西屬於民主黨，當然讓共航黨的總統不時有芒刺在背的感覺。在她的推動下，眾議院通過一項決議，譴責鄂圖曼土耳其帝國在 1915 年屠殺境內的亞美尼亞人；雖然對行政部門沒有約束力，卻讓白宮、以及軍方跳腳不已，因為土耳其是美國對伊拉克發動軍事行動的後勤補給重鎮，而 8 名前國務卿更是聯名寫了一封信曉以大義，警告此舉可能會危害美國的國家利益 (Widome, 2007)。同樣地，參眾兩院通過一項決議，要求日本承認在二次大戰期間強迫幾個亞洲國家婦女充當慰安婦的過錯；日本外相麻生太郎 (Taro Aso) 毫不客氣地指出，這完全是子虛烏有 (Widome, 2007)。

裴洛西引起最大的爭議性，是不聽小布希政府的勸阻，帶著眾院外交委員會主席 Tom Lantos 前往敘利亞、以及以色列進行穿梭外交，尤其是與



美國政府試圖孤立的敘國總統阿薩德（Bashar al-Assad）對話，被視為跟行政部門唱反調。尤其是她告訴阿薩德，以色列總理 Ehud Olmert 要她帶話，以國已經準備好要談判了，讓尷尬的以國政府立即澄清，裴洛西的用字不精確（Phillips, 2007）。媒體甚至於將她與隨行的 Lantos 之間的關係，比喻為總理、以及國務卿，也就是說，她忘了我是誰，儼然把自己當作是美國的總理（*Wall Street Journal*, 2007）。

儘管政敵可以批評裴洛西缺乏外交授權、專業、以及幕僚（Phillips, 2007），不過，在小布希任內的前六年，由於白宮與國會沆瀣一氣，行政部門對國會愛理不理，而國會幾乎是放棄自己的監督責任，可以說是自取其咎（Ornstein & Mann, 2006）；裴洛西挾民意而力挽狂瀾，對於小布希政府大加撻伐，只不過以其人之道反制其人，替柯林頓總統出一口被共和黨牽制六年的氣（Sutter, 2007: 127）。

總之，由歷史紀錄來看，美國總統往往也樂於見到國會議員關心外交事務、甚至於擔任特使，一來有助法案的通過，特別是朝小野大之下，二來，有在野黨的背書，可以突顯外交政策是超越黨派的，尤其在民主黨執政之際，甚至於會公開邀請共和黨議員參與決策。

#### 肆、代結語——立法院長潛在的外交可能

經過 1997 年憲法增修條款以後，一般公認，我國的憲政體制比較傾向於總統制，不過，在民主化的過程裡，國人對於國會議長的期待，大致上還是希望能維持議事中立。在民進黨執政的 8 年中，雖然是朝小野大，不過，朝野政黨在議堂上紛紛擾擾，卻也不敢對於立法院長有所不敬。

儘管國會議長的角色未必完全制度化，不過，在國民黨政府完全執政之下，在野的民進黨在國會欲振乏力，那麼，具有民意基礎的立法院長，除了有居中調和的責任，更有代表 2,300 萬選民的意義，可以以不分黨派的身份，扮演政治上的起碼制衡，特別是對外關係的監督，以免讓人有重

回戒嚴時期一言堂的觀感。

在民主黨籍的歐巴馬上台以後，我們由戰後的經驗來看，應該會是比较共和黨更會討好中國，譬如在柯林頓時代甚囂塵上的所謂「中程協議」，很可能會以「和平協定」的包裝捲土重來，我們不可不慎。由於這是合一政府，一般而言，美國國會大體會支持行政部門的政策，我們預期，國會外交將會比較困難。然而，也因為面對如此的困境，站在全民的角度，國會不能自甘為行政部門的傳聲筒，必須審慎思考，要如何超越當前的藍綠分歧，替老百姓在國際舞台發聲。

由將近兩年的媒體曝光來看，美國眾議院長裴洛西不會侷限於內政，相對上，新上任的總統歐巴馬將專注焦頭爛額的經濟復甦，傳統的高政治外交議題不會獲得青睞，因此，議長的國會外交還是有其打開的空間。如果直接攻堅有所困難，由於美國是聯邦制，國會議員有其地方利益必須照顧，包括州、以及選區，未必自甘臣服的地位，因此，我們還是可以從個別友好議員著手，特別是「台灣連線」的成員，除了維持過去拜託他們敦促行政部門的作法<sup>11</sup>，也可以想辦法進一步與議長打交道。

然而，我們最擔心的是，相較於過去國民黨的排他性作法，民進黨政府的對外的政策立場說明團，雖然嘗試著呈現多元的代表，然而，卻往往淪為自己人對打的局面，很難不讓我們想要說服的對象目瞪口呆。攘外必須先要安內，未來由立法院長帶團訪問美國國會，必須真的有草根代表性的國會議員<sup>12</sup>，而非拘泥於黨派藩籬者。

在此回「江陳會」之後，有關於國會如何對待行政協定，國人還在觀察立法院的作為。面對國會的監督，美國的總統自來有其規避之道，相對地，國會議員也不甘屈居橡皮圖章，也發展出一套制衡之道，或許，這可以當作議長外交的首航，也就是「請益之旅」吧！

---

<sup>11</sup> 譬如像柯林頓總統施壓，要求讓李登輝總統訪問母校康乃爾大學（Greenberger, 1995-96: 167）。

<sup>12</sup> 當然，如果只是想要去美國探親、打高爾夫球、或是賭場的，就免了。也就是說，這應該與一般的慰勞出國分個清楚。

附錄：戰後美國的參議院多數黨領袖、眾議院議長、總統

屆數	起始年	參議院多數黨領袖	眾議院議長	總統
79	1945	Barkley (民)	Rayburn (民)	杜魯門 (民)
80	1947	White (共)	Martin (共)	
81	1949	Lucas (民)	Rayburn (民)	
82	1951	McFarland (民)	Rayburn (民)	
83	1953	Taft (共)	Martin (共)	艾森豪 (共)
84	1955	Johnson (民)	Rayburn (民)	
85	1957	Johnson (民)	Rayburn (民)	
86	1959	Johnson (民)	Rayburn (民)	
87	1961	Mansfield (民)	McCormack (民)	甘乃迪 (民)
88	1963	Mansfield (民)	McCormack (民)	詹森 (民)
89	1965	Mansfield (民)	McCormack (民)	
90	1967	Mansfield (民)	McCormack (民)	
91	1969	Mansfield (民)	McCormack (民)	尼克森 (共)
92	1971	Mansfield (民)	Albert (民)	
93	1973	Mansfield (民)	Albert (民)	福特 (共)
94	1975	Mansfield (民)	Albert (民)	
95	1977	Byrd (民)	O'Neill (民)	卡特 (民)
96	1979	Byrd (民)	O'Neill (民)	
97	1981	Baker (共)	O'Neill (民)	雷根 (共)
98	1983	Baker (共)	O'Neill (民)	
99	1985	Dole (共)	O'Neill (民)	
100	1987	Byrd (民)	O'Neill (民)	
101	1989	Mitchell (民)	Wright (民)	布希 (共)
102	1991	Mitchell (民)	Foley (民)	
103	1993	Mitchell (民)	Foley (民)	克林頓 (民)
104	1995	Dole (共)	Gingrich (共)	
105	1997	Lott (共)	Gingrich (共)	
106	1999	Lott (共)	Hastert (共)	
107	2001	Daschle (民)	Hastert (共)	小布希 (共)
108	2003	First (共)	Hastert (共)	
109	2005	First (共)	Hastert (共)	
110	2007	Reid (民)	Pelosi (民)	

資料來源：Wikipedia (2009b, 2009c, 2009d)。

## 參考書目

- 施正鋒。2006。〈憲政體制的選擇與憲政改造的過程〉《法政學報》20期，頁57-86。
- Barnhart, Michael, ed. 1987. *Congress and United States Foreign Policy: Controlling the Use of Force in the Nuclear Age*. Albany: State University of New York Press.
- Beehner, Lionel. 2007. "Should Members of Congress Conduct U.S. Foreign Policy Abroad?" *Backgrounders*, Council on Foreign Relations, May 3 ([http://www.cfr.org/publication/13253/should\\_members\\_of\\_congress\\_conduct\\_us\\_foreign\\_policy\\_abroad.html](http://www.cfr.org/publication/13253/should_members_of_congress_conduct_us_foreign_policy_abroad.html)) (2009/10/9).
- Clarke, Michael, and Brian White, eds. 1989. *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy System Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Crabb, Cecil V., Jr., and Pat M. Holt. 1989. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, 3<sup>rd</sup> ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Destler, I. M. 1986. "The Constitution and Foreign Affairs," in James M. McCormick, ed. *A Reader in American Foreign Policy*, pp. 229-38. Itasca, Ill.: F. E. Peacock.
- Greenberger, Robert S. 1995-96. "Dateline Capitol Hill: The New Majority's Foreign Policy." *Foreign Policy*, No. 101, pp. 159-69.
- Grimmett, Richard F. 1999. "Foreign Policy Roles of the President and Congress." June 1 (<http://www.fpc.state.gov/6172.htm>) (2009/10/9).
- Hamilton, Lee H. 1999. "Foreign Policy Consultation between the President and Congress." October 14 ([http://www.centeroncongress.org/speeches/foreign\\_policy\\_consultation\\_between\\_the\\_president\\_and\\_congress.php](http://www.centeroncongress.org/speeches/foreign_policy_consultation_between_the_president_and_congress.php)) (2009/10/9).
- Hermann, Charles F., and Gregory Peacock. 1987. "The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy," in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr., James N. Rosenau, eds. *New Directions in the Study of Foreign Policy*, pp. 13-32. Boston: Allen & Unwin.
- Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Kaarbo, Juliet, Jeffrey S. Lantis, and Ryan K. Beasley. 2002. "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective," in Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, and Michael T. Snarr, eds. *Foreign Policy in Comparative Perspective*, pp. 1-23. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- McCormick, James M. 1992. *American Foreign Policy and Process*, 2<sup>nd</sup> ed. Itasca, Ill.:

- F. E. Peacock.
- McMahon, Robert. 2006. "Congress, Foreign Policy, and the Democratic Party." *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, November 3 ([http://www.cfr.org/publication/11909/congress\\_foreign\\_policy\\_and\\_the\\_democratic\\_party.html](http://www.cfr.org/publication/11909/congress_foreign_policy_and_the_democratic_party.html)) (2009/10/9).
- Nathan, James A., and James K. Oliver. 1987. *Foreign Policy Making and the American Political System*, 2<sup>nd</sup> ed. Boston: Little, Brown & Co.
- Ornstein, Norman J., and Thomas E. Mann. 2006. "When Congress Checks Out." *Foreign Affairs*, November/December (<http://www.foreignaffairs.org/20061101faessay85607/norman-j-ornstein-thomas-e-mann/when-congress-checks-out.html?mode=print>) (2009/10/9).
- Phillips, James. 2007. "Speaker Pelosi's Unauthorized Diplomacy in Syria." *WebMemo*, No. 1415, April 6 ([http://www.heritage.org/research/middleeast/upload/wm\\_1415.pdf](http://www.heritage.org/research/middleeast/upload/wm_1415.pdf)) (2009/10/9).
- Ruane, Joseph, and Jennifer Todd. 1996. *The Dynamics of Conflict in Northern Ireland: Power, Conflict and Emancipation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Steven S., and Mark Watts. 1995. "The Speaker and Foreign Policy," in Ronald M. Peters, Jr., ed. *The Speaker: Leadership in the U.S. House of Representatives*, pp. 107-34. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Sorensen, Theodore. 1994. "Foreign Policy in a Presidential Democracy." *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 3, pp. 515-28.
- Spanier, John W., and Eric M. Uslaner. 1994. *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*, 6<sup>th</sup> ed. New York: Macmillan.
- Sutter, Robert. 2007. "The Democratic-Led 110<sup>th</sup> Congress: Implications for Asia." *Asia Policy*, No. 3 ([http://nbr.org/publications/asia\\_policy/AP3/AP3\\_Sutter.pdf](http://nbr.org/publications/asia_policy/AP3/AP3_Sutter.pdf)) (2009/10/9).
- Wall Street Journal*. 2007. "Democrats at War: Prime Minister Pelosi and Secretary of State Lantos Undermine U.S. Foreign Policy-and Maybe Their Party." April 6.
- Widome, Danile. 2007. "The Water's Edge: Inferiority Complex." *Political Animal*, October 26 (<http://idealistdc.wordpress.com/2007/10/26/foreign-policy-role-of-the-house-of-representatives/>) (2009/10/9).
- Wikipedia. 2009a. "Speaker of the United States House of Representatives." ([http://en.wikipedia.org/wiki/Speaker\\_of\\_the\\_United\\_States\\_House\\_of\\_Representatives](http://en.wikipedia.org/wiki/Speaker_of_the_United_States_House_of_Representatives)) (2009/10/9).

Wikipedia. 2009b. “Party Leaders of the United States Senate.” ([http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Senate\\_Majority\\_Leader](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Senate_Majority_Leader)) (2009/10/9).

Wikipedia. 2009c. “List of Speakers of the United States House of Representatives.” ([http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Speakers\\_of\\_the\\_United\\_States\\_House\\_of\\_Representatives](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Speakers_of_the_United_States_House_of_Representatives)) (2009/10/9).

Wikipedia. 2009d. “List of Presidents of the United States.” ([http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Presidents\\_of\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Presidents_of_the_United_States)) (2009/10/9).

Williamson, Elizabeth. 2007. “Speaker’s Role in Foreign Policy Is a Recent, and Sensitive, Issue.” *Washington Post*, April 5 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/04/AR2007040402752.html>) (2009/10/9).

# An Exploration into the Foreign Role of American Congress and the Speaker

Cheng-Feng Shih

*Dean, College of Indigenous Studies*

*Professor, Institute of Indigenous Development*

*National Dong Hwa University, Shou-Feng, Taiwan*

## Abstract

Based on tenets of Comparative Foreign Policy, we look into what roles the American speaker may have played. First of all, we like to examine how different constitutional systems may have allowed for disparate participation in foreign affairs. It is noted that under the presidential system, Taiwan may have more opportunities to influence American Congress if the government is divided, meaning the opposition congress either or both houses of Congress. We then classify congressmen/congresswomen's involvement into foreign policy making in a spectrum from latter oversights, prior consultations, to full cooperation. Before we are able to make any suggestion to Taiwan's speaker, we like to survey some congressional personalities' active contributions to, if not interferences in, American foreign policy making.

**Keywords:** American Congress, congressional diplomacy, speaker's diplomacy, Taiwan, Legislative Yuan