

程序，依國別、國力、與資源做一有計劃、有體系的評估，其目的在加重國務院的外交行政份量與執行上的地位，來彌補日漸衰微的「副國務卿執行委員會」。

季辛吉認為過去的美國外交政策大多是短程政策，而對各種危機的反應只是注重戰術性而非長程的戰略計劃。尼克森的國家安全會議是以分析方法提供一系列的邏輯選擇，符合美國的長程國家利益。因此在季辛吉的策劃領導下，國家安全會議的外交決策作業算是建立了有觀念價值的外交政策。但是「很好的決策過程」仍可能產生很差的「決定」，季辛吉說：「尼克森總統要我從這個組織中找出基本問題的答案——美國朝什麼方向走？如何達到目的地？季辛吉已經成功地從這個政策決策組織中將美國外交政策的假設變成許多可行的政策，這些大部分是由「備忘錄」，經過嚴密的審查程序，變成可執行的政策。尼克森與季辛吉有一個共同的信念：「要想獲得正確答案，就得問正確的問題。」

尼克森的國家安全會議體系，最大弱點有二：第一、在國際經濟方面，因為季辛吉的專長在外交與核子戰略問題，因此對於經濟問題感到困擾，也因此尼克森的國家安全會議對經濟問題影響很小；第二、在情報上，雖然尼

大選後的英國政局

孫德湘

英國保守黨政府首相希斯 (Edward Heath) 於一九七四年二月八日正式宣佈，國會將於二月二十八日解散，並定於是日舉行全國大選。這是英國議會政治 (the British parliamentary democracy) 有史以來最奇特的一次大選，其所持的理由乃是：「國營的煤礦工人要求加薪三五%左右，政府則爲了堅持反通貨膨脹政策 (Counter-inflationary policy)，只允加薪

克森的國家安全會議體系中已有統籌各方情報的組織與權力，但是決策者與情報理論家對情報的分析仍有距離。自從季辛吉出任國務卿後，尼克森的國家安全會議在功能上已顯著的減弱，主要原因有許多主要負責官員已被季辛吉調往國務院工作，而國家安全會議的權力也漸漸轉移到國務院。季辛吉本人雖然仍兼國家安全會議首席負責人，但由於國務卿的繁忙公務，已使他遠不如當年專心負責國家安全會議。今後國家安全會議是否能變成美國外交政策決策過程的永久組織，或是將日漸流於形式，到目前還是一個不能回答的問題。

註①：US Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace, A Report to the Congress by Richard Nixon, February 18, 1970. (Washington: GPO, 1970), p.18.

註②：“Portrait of a Statesman: Henry A. Kissinger”, Focus on US Foreign Policy, USIS 74-202 1974, p.11.

註③：Nixon, op. cit., pp. 17-18.

註④：I. M. Destler, President, Bureaucrats, and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform, New Jersey: Princeton University Press, 1972.

一六·五%，致使雙方談判破裂而罷工。嚴格地說，英國的罷工事件一年到頭無日不有，人們對此已司空見慣，毫不爲奇；而希斯政府却爲了單一的罷工事件，竟於其法定任期提前了十六個月解散國會，舉行大選，豈非怪事。更有進者，執政的保守黨政府在解放前的國會中原已擁有相當穩定的工作多數 (a stable working majority)，當時保守黨擁有三百二十二席

，工黨擁有二百八十七席；而密斯首相竟在保守黨的競選文件（The Conservative Election Manifesto）中大聲疾呼，要求選民予以更大的支持與授權，以壓倒工會。倘使密斯政府過去三年半的政績表現優異，選民或可群起響應，使其如願以償；但，事實正相反，年來英國物價飛漲，尤以糧食價格竟上漲了五〇%以上，支付平衡的赤字是有史以來的最高者，英鎊搖搖欲墜，現仍在浮動之中，英國人口袋裏的錢幣，其購買力已大不如昔。保守黨政府處於這種情況之下，竟要求選民給予更大的支持與更多的多數，除表現其「不能統治」外，又能證明什麼（It can only prove nothing but unable to govern）。

大選的競爭與結果

英國國會（下院the House of Commons）議席總數原為六百三十席，由於選區重劃與調整，現已增為六百三十五席。根據統計，此次大選，英倫三島·英格蘭（England）、蘇格蘭（Scotland）及威爾斯（Wales），並包括北愛爾蘭（Northern Ireland）在內，登記合格選民的總數為三千九百七十九萬八千八百九十九人，實際投票的人數為三千一百三十三萬三千二百二十六人，投票率為七八·七%，乃是英國歷來罕見投票率最高者之一。由此也可以看出，英國選民對此次選舉重視的一斑。

此次選舉，其競爭的激烈也是罕見的，這可能是激起選民投票率增高的原因。在此次競選中，英國人似已一反其傳統的「紳士」作風，各種詈罵與人身攻擊，無所不施其極。尤以保守黨的表现及其競選手法，似乎有些過份與不智。保守黨是這次選舉的發動者，它提出的競選口號不免有些誇大與危言聳聽，其內容大致如此：①「誰統治英國」——工會或政府（Who governs Britain—the unions or government）；②「共黨潛伏人們的牀下」（the reds under bed，意指英國工會已為英共所操縱，工黨已為左翼好戰份子所左右）；③此次選舉，選民應在「溫和與極端」之間作一明顯的選擇（a clear choice between moderation and extremism）。在競選的初期，工黨處於守勢，由於保守黨利用能源危機、煤礦工人罷工以及「每週三個工作天」的緊急措施（the emergency of a three-day working week），對工黨及工會發動全面攻擊，加以輿論與民意測驗均一致看好保

守黨，使工黨似乎顯得有些措手不及。但，工黨領袖威爾遜（Harold Wilson）畢竟是一位經驗豐富而機智的黨魁，他避開了保守黨的正面攻擊，把選民帶到清算保守黨艾斯政府的政績上面去，並特別指出英國今日所面臨的經濟、物價及支付平衡的危機是前所未有的，人們不能讓艾斯逃避此一責任，而加禍於煤礦工人，其實他們也是受害人之列。

此次競選，自由黨異軍突起，可能使英國的兩黨政治制度產生基本的改變，極引起人們的注意。自由黨領袖索普（Jeremy Thorpe）指出：過去五十年間，英國眼見保守黨與工黨兩者交替執政（alternating in office）過去五年，該兩黨曾處理同樣的問題，提出同樣的解決辦法，在野時，兩者均反對對方的政策；一旦執政，則又採取同樣的政策。一九六七年工黨當政時，曾引進一套「強制管制物價與工資」的政策（a compulsory policy of prices and incomes control），當時保守黨在野，極力反對之。同時，工黨政府重啓英國與「共同市場」的談判，此一談判，後來終於獲致「入會」的條件，可為工黨在一九六九年所接受。一九六九年時，工黨政府又引進其「紛爭所在」（in place of strife）的白皮書，主張以法律控制工業（勞資）關係，在野的保守黨則反對之。一九七〇年，保守黨執政，立即引進了「工業關係法案」（the Industrial Relations Act），事實上該法案有關工會登記與保障就業的條文與工黨自己的主張無大出入，工黨竭力反對之。一九七一年時，保守黨政府決定使英國進入「共市」，其條件與工黨前期所設定者無異，工黨則激烈予以反對。最後，保守黨政府又於一九七二年作了一次一百八十度的大轉變（to do one more U-turn），而引進它自己的「工資與物價凍結」政策（its own pay and price freeze policy），分第二期與第三期予以執行，而工黨則又一次站出來，反對其原先所提出來的政策。自由黨強調，當政黨為換取廉價的政治利益，不斷改變其政策與立場，而不顧其本身的原則與民意時，英國無法被有效統治。自由黨拒絕接受，目前英國的危機是任何一個政黨（保守黨或工黨）所誘發，而是由於兩黨所採行的政策與政治作風所造成。其所施行的政策是短期與應急的，所留下的問題較其所能解決者為多；其政治作風則是黨派的與分裂的，使國家趨於極化，造成階級對立的局面，無論貧富也好，勞資也好，房主與房客也好，都是如此。政治變成了無結果而無效的東西，舊的兩黨制度終於證明其

不足，放任的自由企業 (unbridled free enterprise) 與不變的社會主義 (undiluted socialism) 的舊式政治理論已顯出其不適。

這次選舉就在這種吵鬧叫囂與相互攻擊的情況下進行，茲將其結果列舉如下：

(政 黨)	(新國會)	(舊國會)	(得票數)	(得票率)
工 黨	301	287	11,654,726	37.2 %
保 守 黨	296	323	11,963,207	38.2 %
自 由 黨	14	11	6,063,470	19.3 %
北愛爾蘭民族主義者	12	4		
蘇格蘭民族主義者	7	2	1,651,823	5.3 %
威爾斯民族主義者	2	1		
獨 立 派	3	2		
總 計	635	630	31,333,226	100 %

從上面大選的結果來看，頗有值得人們重視的地方：

(1) 在總數六百三十五席的新國會中，任何政黨所獲議席均未超過半數；換言之，在此次新國會中，沒有多數黨 (the majority party) 的出現與存在，也沒有多數政府 (the majority government) 的出現與存在，除非組織聯合政府或重行大選。這是英國議會政治有史以來極為少見的現象，也是戰後的第一次。

(2) 上次大選，自由黨獲二百餘萬票，在國會僅為六席，由於補缺選舉 (by-elections) 勝利，增加了五席，所以該黨在解散前的國會中已擁有一席。此次大選，自由黨獲六百餘萬票，幾增加了三倍，但在新國會中僅取得十四席。如以得票率來說，自由黨所獲選票均超過工黨或保守黨的半數，其所分配的議席應為一百席左右，才算公平合理。這是英國選舉法的限制有以致之。不過，自由黨雖在議席的分配方面吃了虧，可是由於保守黨與工黨均未能在國會取得多數，而且雙方議席的差數極為接近，致造成對自由黨極為有利的形勢，可以在新國會中左右大局。所以，有人認為，此次大選的眞

正勝利者不是工黨，而是自由黨，此言亦不為過。

(三) 此次大選，地方勢力或民族主義者已見抬頭，如北愛爾蘭的聯盟黨 (the Unionist Party) 與新教的極端分子，以及蘇格蘭的國民黨 (the Scottish Nationalist Party)；前者使北愛爾蘭新舊教派的合作增加困難，後者則使北海石油的開採，無論是一國國際化經營或一國有化經營，均將遭遇阻力。

國會的新形勢與英國政局

英國人一向習慣於其政府同時具有行政與立法兩種權力 (to Have both executive and legislative power)，不像美國人那樣，即使現在，他們就具有一個在國會居於少數的政府與總統，那是很平常的事情。新登台的工黨威爾遜政府，似乎顯出它是具有行政與立法兩種權力在手的政府，因為威爾遜保證要實施工黨的競選政綱 (the election manifesto)，他說是實施此一政綱的監護人 (the custodian)。事實上，新國會的形勢顯示，政府具有行政權力，可以推動其行政業務，但却不具有立法的權力；立法的權力與其說在政府，則不如說在國會。

國會的計算 (the parliamentary arithmetic) 明白指出，立法的多數不在政府，而在反對黨一邊，那是指保守黨與自由黨而言。根據計算，新國會的實際投票人數，由於正副議長四人參加投票，下院共有投票議員六百三十一人。其中二百九十九人聽命工黨 (to take the Labor Whip)，三百人聽命保守黨 (二百九十五位保守黨議員，加上五位北愛爾蘭的聯盟黨議員)。此外，工黨具有二個正常盟友，北愛爾蘭「社會民主工黨」(SDLP) 的議員費特 (Gerard Fitt) 與「獨立工黨」的米爾尼 (Edward Milne)；保守黨則具有北愛爾蘭其他六位議員，他們對「非北愛議案」(Non-Irish Bills)，在正常情況下，與五位聯盟黨議員同樣投票，但却不能認為當然。自由黨具有十四席；其他十席，七席為蘇格蘭民族主義者 (Scottish Nationalists)，一席為威爾斯民族主義者 (Welsh Nationalists)，另一席為社會民主黨的塔佛恩 (Dick Taverne)。塔佛恩可能跟隨自由黨投票，但也不能斷定。

根據上面的計算與分析，英國這一屆新國會的組成型式，可能產生下述各種不同的多數：

(一) 保守黨(二九五票)與北愛爾蘭(一一票)聯合，將較工黨(二九九票)及其盟友(二票)聯合多五票。

(二) 保守黨(二九五票)與北愛爾蘭(一一票)及自由黨(一四票)聯合，將較工黨(二九九票)與其他(九票)聯合多九票。

(三) 聽命於保守黨者(三〇〇票)與自由黨(一四票)聯合，將較聽命於工黨者(二九九票)及其盟友(二票)聯合多十三票。

(四) 保守黨(二九五票)與北愛爾蘭聯盟黨(五票)及自由黨(一四票)聯合，如果北愛爾蘭的另六票棄權，則將較工黨(二九九票)與其他(一二票)聯合多三票。

簡言之，計算明白指出，有關於何問題或法案，工黨政府在國會面對保守黨與自由黨聯合反對時，後者可以穩居多數。保守黨與自由黨聯合起來可以指揮的票數是三百十四票，較可以投票的總數六百三十一票的半數(三二六票)僅差二票。此不僅意指，保守黨與自由黨可以在一次信任投票中推倒政府，迫使其辭職，解散國會(重行大選)或不解散國會(組織聯合政府)；而且，它們也像威爾遜首相一樣，可以選擇下次大選的最好時機。當然，這是純理論的說法，事實上，它們必須顧及民意歸向。

此外，從國會的操作觀點來看，尚有更令人尋味的後果。倘使保守黨與自由黨能取得協議，它們將是國會日常事務的主宰，一切法案無論在議事程序上或在委員會階段，均將聽由反對黨安排支配。政府無權可使其停止討論，也不能使國會延期。例如「國有化」及「工業關係」等極易引起爭議的法案，政府可以提出，但其審議或通過之權則操諸反對黨(the government propose but the opposition dispose)。

至於對國會多數的操作與運用(How the majority is operated)，則要看自由黨領袖索普與保守黨領袖索普的作為而定。在這方面，索普可能較索普處於更有利的地位，因為自由黨比保守黨較不為早日大選所威脅。自由黨眼見其支持者在二九七四年大增，其所得票數幾增加三倍，他們相信下次大選可能再增。保守黨則認為，此次大選由於失算而失敗，目前當政於工黨，希望假以時日，俾東山再起；提早大選，可能使其遭遇更大的失敗。

目前是自由黨有所表現與有所作為的千載難逢機會，索普似應設法蓋過索斯，而作為反對黨的領袖，這是索斯難以阻擋的。因為，很多工黨政府的行動，由於其自己過去執政的紀錄，乃是保守黨所無法攻擊的，自由黨則無此顧忌。索斯是一優異的行政人員，他長於從政；但作為反對黨領袖，似非所長。

但，索普則不然，他具備作為反對黨政客的一切條件，是一位多姿多彩的演說家，反應快，具有內在的無情與果斷，又具有年輕與新人的優良條件。戰後，反對黨工作做得最出色的，是工黨威爾遜「自一九六三年二月至一九六四年十月」的表現；一九七四年的索普，可能具備同樣的潛力。

當然，這一英國政壇的奇特情景，可能由於一次提早的大選而消失；或則，也可能由於通貨膨脹的發展與惡化，到達非組織全國性聯合政府的程度而消失。但，至少在未來的時日，政府的控制落在工黨，立法的控制落在國會，而英國頭條新聞的製造可能落在自由黨索普的身上。

結論

英國此次大選結果，沒有任何一個政黨在新國會能獲多數，正如自由黨領袖索普所說：「現在我們都是少數黨」(Now, we are all minorities)。這是英國議會政治的非常現象，也可能是英國政治制度產生基本改變的先兆。嚴格地說，這次英國大選沒有真正的勝利者，保守黨是最大的失敗者。勉強地說，自由黨乃是此次大選的勝利者，它從毫不足輕重的地位，一躍而成為英國政壇的寵兒，在新國會中舉足輕重。保守黨的失敗是由於索斯的剛愎自用，不肯聽從溫和分子的勸告，獨意孤行，提前解散國會舉行大選有以致之；他想利用能源危機，每週三個工作天及煤礦罷工，對工會及工黨大肆攻擊，指其為左派極端分子及英共所操縱，危害國家利益，號召選民要在溫和與極端之間作選擇，以迫使工會就範。其實，索斯本人就犯了走向極端的過錯，英國工會具有悠久的歷史，是英國社會中產階級的大本營；同時，英國的工會運動(The Trade Union Movement)是英國民主政治的基石，工黨就是與工會運動結合而興起的，決非任何政治力量所能壓制，尤其任何政府切忌與工會對立起來，否則，就是自掘墳墓。索斯就是犯了這一錯誤，

保守黨可能東山再起，但奚斯本人的政治前途則大有問題。

此次大選，自由黨脫穎而出，成爲各方爭取的對象，自由黨領袖索普不但成爲國內的新聞人物，而且也極受國際人士的重視。此次，英國選民所以紛紛投票支持自由黨，乃是英國人對保守黨與工黨這兩大政黨感覺失望，對英國的前途感覺徬徨迷失所致。自經兩次世界大戰以還，英國人眼見大英帝國的土崩瓦解、大英國協（The British Commonwealth of Nations）的有名無實，美英特殊關係的相形見拙與日漸消失，加入歐洲「共同市場」的未見其利先見其害，凡此種種均使英國人感覺苦悶與不耐。目前英國人對其前途與出路仍在追尋探索之中，投票支持自由黨乃是「求變」心理的表現。

但，自由黨的突起，是否能真正成爲英國的第三勢力而使英國式的兩黨政治制度產生基本的改變呢？依目前情況來看，自由黨的確表現得有聲有色，大有使英國政局變成鼎足而三之勢；但，從長遠方面來看，這畢竟是求變的反常現象，可能不會持久。由於英國人傳統的優良保守習性，他們可能還是不願放棄其兩黨政治制度。投票支持自由黨是迫使保守黨與工黨從事革新的表現，不是傾向或贊成多黨政治的表現。如果自由黨的表現成功，它很可能取保守黨或工黨之一而代之；不然，自由黨的復活或復興運動可能曇花一現，將隨時間的演變而消失。

最後，關於目前工黨威爾遜首相的少數黨政府能否穩定問題。這倒是一個很難以肯定回答的問題，因爲一個少數黨政府（a minority government），在先天上就具有不穩定的因素，隨時有被推倒的可能。不過，倘使威爾遜能像一九六四年那樣，以其微弱的多數，機智地來處理策劃應付，那麼，這一次他的前途也不是完全無望；倘使他能像其新近組織政府那樣，巧妙地來對付他自己的黨與工會，他的前途也是可以有所作爲的。由於英國目前所面臨的危機的深度，各方民意要求，反對黨的反對行動應有所約束，應當給予威爾遜政府處理並解決問題的機曾，例如：最近保守黨與自由黨聯合起來，要對女皇的國會開幕演詞（the speech from the Throne）有關工資政策部份，提出修正與不信任。這是威爾遜政府就任二週以來第一次面臨反對黨的挑戰，由於民意與輿論的壓力，保守黨不得不於三月十八日投票表決

前數小時，撤回其修正案，而使工黨政府順利過關。

但，從另一角度看，英國目前所面臨的危機以及政府隨時有被推倒的危險，也同樣給予威爾遜以藉口，使他不得不擱置工黨競選政綱中的那些較爲極端偏激的主張，而加強其對黨內的紀律與控制。工黨的第一任首相麥克唐納（Ramsay MacDonald）於一九二四年說：「一個少數黨的政府必須承認它是少數黨的政府，同樣地，一個企圖推翻此一政府的反對黨亦將爲民意所不容」。倘使威爾遜首相能奉行這一信念，而且他本人具有繼續執政與存在的意願，則他的少數黨政府沒有理由不能暫時穩定一個時期。倘使威爾遜政府一開始就能穩定經濟與物價並遏制通貨膨脹，他可能像一九六六年那樣，要求舉行新的大選，而贏得可觀的多數。

但，威爾遜政府要想維持暫時的穩定，則必須有所戒懼：

首先，即使要去實施或完成那些較爲溫和的計劃，他必須無限期擱置工黨政綱中的那些大量耗錢的計劃，包括一系列國有化的名單在內。政府不能醉心國有化而能保持或取得國外的信心，此對維持英鎊及向外大量舉債以彌補保守黨政府所遺下的巨額支付平衡赤字，極爲重要。況，國有化無論在任何情況之下，均爲自由黨與保守黨所痛恨，它們乃是政府賴以存在的力量。

其次，威爾遜首相也應知道，英國進入歐洲「共同市場」的條件，在基本上是沒有什麼可以重開談判的地方。「共市」國家現佔英國貿易總額三分之一以上，任何退出「共市」的行動，勢將招致保守黨與自由黨聯合起來，推倒他的政府。此時英相要想擺脫或躲避工黨左翼對社會主義的渴求，的確較諸一九六四年時爲難，但，他此次組織政府的嚐試，已顯示其高度的機智，把左翼的福特（Michael Foot）來處理工會事務；任命有才幹的「共市」支持者哈德斯來（Roy Hattersley）處理外交部對歐洲的事務，可能證明是威爾遜首相「權術」運用的大手筆（a machiavellian master stroke）。

再者，像美國的尼克森總統一樣，威爾遜常以說話代替行動，以表面代替實物，以少許的進步喻爲歷史的突破。他應該隨時記取，他現在不是獲得「授權」而是獲得「機會」，來爲他多病的國家服務，所以必須腳踏實地去做。對現年五十八歲的威爾遜來說，這一「機會」可能不會再來。