

對卡特總統外交政策的幾點看法

蔡維屏

壹 卡特總統言行廣受重視的原因

一年來卡特的一言一行，都受到各方的注意和重視。他的競選辯論、就職演說、記者訪問、爐邊閒話，都得到廣泛的傳播和評論，在美國國內如此，在國外亦然。

部分的原因是：美國是世界上最富強的國家。雖然就國防力量而言，它和蘇俄在戰略武器上、在三軍軍力上，誰超過了誰，各方面有不同的意見，但是如果我們將全國農工生產、人民生活程度、國民教育及科技水準等都考慮在內，今天美國仍然是全世界最富強的國家，它在國際間的經濟和政治的影響力之大，是勿庸置疑的。用一個人所共知的事實來說：今天美國的經濟情況，世界各國都在注意和關切，如果美國遭遇到經濟不景氣，或者是經濟萎縮，許多國家都會受到嚴重的影響。美國是很多國家的重要市場，和食糧、工業設備及原料的主要來源，也是世界金融的中心。除了蘇俄和一些共產國家以外，都企盼它及早經濟復蘇，持續繁榮。美國曾經和許多自由世界國家有協防的關係，也向許多友邦提供軍事援助。不用說，一位新任的美國總統的國防外交政策，是會受到世界上很多國家的關切和重視的，美國的友邦如此，與美國為敵的國家亦然。

其次，美國聯邦政府是採立法、行政、司法分權制，在行使權力方面，國會、政府和司法部門是各自分開而獨立的。其中國會議員和總統都是民選的，但總統是由全體人民選舉的，他對全國人民負責；他是應該關切全體人民的每一希望，每一恐懼，和他們的一切福利和活動，因此，全體人民也盼望獲得他的明智的領導。

誠然，美國憲法的分權制，是具有制衡作用的，以防止專制或獨裁，使總統的權力受到限制。因此，美國總統和國會之間是經常存在着若干衝突的。在歷史上美國有過許多「強的」總統，也有過許多「弱的」總統。除了特殊的因素和機遇而外，一般的說來，大都取決於總統的才智、抱負、領導能力、奉獻精神，和他與國會之間的協調。就人民而言，他們是希望有一位強有力的國家元首和行政首長，能擔起解決國內外許多複雜困難問題的責任的，尤其是國家在國內外面臨艱難局面的時候。

就憲法本身而言，第二條描述總統職位時，是很簡略的。因此，新的總統究竟能成一位廣受人民擁戴并獲國會合作的堅強領導

者，或是不甚爲人民喜愛而時時要受國會牽制的「弱的」總統？其間彈性極大，這也是卡特的現階段的一言一行極受各方重視的原因之一。

第三，美國總統，每四年改選一次，有時是前任總統獲得蟬聯，有時是與前任總統屬一個政黨的候選人獲選，有時是在野黨獲勝。第三項選舉的結果是主政的政黨和總統都有更迭，也可以簡括的說：「新人」「新政」。每一次的改選都是美國政治上的一個新的開始，而「新人」「新政」更可能產生一個嶄新的局面。以往卡特沒有在聯邦政府中，擔任過職務，就國際問題而言，也鮮有表明具體主張的機會，因此，各方也就特別仔細的推敲他的一言一行，來揣摸他的意向。

貳 卡特總統的「道德外交」

本人在外交部工作期間，經常接受外國記者的訪問，在一九七二——五的三年間，約在一百位左右，有幾次本人提到道義原則時，他們竟大笑不已，他們說，『現在祇有你們東方人還在談道義原則，在歐美，大家早就不談這些，現在人們講的是利害，談的是得失，精推細敲的是利益！』意思是說東方人還在幻想中過活。

卡特總統在競選期間，對共和黨政府推行外交政策時，祇重視現實主義和權力政治，忽視理想主義和道義原則，有嚴厲的批評。他在就職演說裏，自始至終，強調自由，和平，正義，人權，道義責任和人性尊嚴。他說：「我們維護人權的承諾必須是絕對的」，他又說：「對自己真誠，也必須對別人真誠，吾人不能在國外違反在國內所施行的法則與標準。」

卡特這種重視精神價值，重視人道與正義的立場，在他的許多演說和談話中曾一再闡明，表示他的一貫性，也表示他就任總統以後的首要抱負——要堅持原則，要繼續完成建國先賢的抱負，要重整美國的傳統精神。

卡特強調的道德原則，誠然也有對內的作用，他要恢復自水門事件以來人民對政府失去的信心，要重整近一二十年以來在淪喪中的道德觀念和精神價值，但從他多次的演說中，你可以看出他是側重在將道德原則注入外交事務的處理。前面說過，他在競選時，批評共和黨政府注重權力政治，忽視道德原則。當他任命負外交重任的幕僚時，他也諄諄告示：應將道德原則注入對外政策之中。

基於道德原則，他反對「權力平衡政治」，而揭櫫「世界秩序政治」，易言之，他認為美國不應該一味追求強權之間的妥協，而應充分考慮如何解決全世界人類共同問題。他因此也指責共和黨政府忽略了他認為最重要的人類共同問題如饑餓、人口膨脹、核子武器擴張、能源等。

基於道義原則，他說過美國人民已有高度的自由，決不應忽視其他地方自由的命運，他認為強者凌弱是不應當的。

基於道德原則，他反對放任的軍火銷售政策，他攻擊共和黨政府使美國變成世界軍火商，而且購買美國現代化武器的一些國家

往往彼此對抗，彼此交戰。

最重要的，基於道德原則，他主張公開外交，履行承諾，不背棄盟友。對於履行條約義務一節，他一向是用極為肯定的語氣來強調的，他認為唯有如此才能取信於人。他曾在一次電視訪問中表示：如果他當選為總統，他將反對派遣美國軍隊參加他國的內戰。記者立即問他：那麼美國在韓國的駐軍呢？他毫不猶豫的說：「韓國的情形不同，我們對大韓民國有條約承諾，凡是我們有承諾的，我們必須履行，雖然我有在四五年內逐步自韓撤軍的計劃。」

最近孟岱爾副總統訪問日本時，也曾同樣的強調：逐步自韓撤軍絕對不影響美國履行條約的承諾，協防大韓民國。

以往美國總統，也有很多位強調道德原則、倡議尊重人權的，最早哲佛遜提倡民主思想，發揚理想主義，他在就職演說中宣稱要成立「一個賢明而廉潔的政府」。林肯總統的名言美國政府「不能永遠容忍一半奴役一半自由」，也是維護民主自由尊重人權的。第一次世界大戰後威爾遜總統的十四點原則，建立世界和平公正的基礎。第二次大戰期間，羅斯福總統和邱吉爾首相發表的大西洋憲章，號召民主與自治，反對戰爭與侵略。這些都是傳諸後世具有崇高理想和道德原則的偉論和文獻。不過，值得吾人注意的是：卡特總統的道德原則，是特別把它當作今後美國外交政策的釐訂和推行時的指導方針。

有人說：美國公職候選人在競選期間的主張，在當選後未必一一付諸實施。這種說法，恐怕不會適用於卡特的道德原則或道德外交的立場，因為這是他自競選及就職以來的一貫立場，是他多次闡明的有力主張。

叁 公開外交與有選擇性的對外承諾

卡特曾經多次抨擊季辛吉的祕密外交，個人外交。卡特認為國家的強大不僅是靠武力的強大，國家的實力也來自內部的團結，特別是國會與白宮之間的團結。它也來自盟邦及友邦間之堅守承諾與通誠合作。

在卡特看來，過去季辛吉推行祕密外交對蘇和解，使美國與北大西洋公約組織國家之間發生芥蒂；季辛吉又為推行祕密外交與匪共低盪，使日本遭受「撞擊」。同時，這種個人外交有悖於行政與立法部門間團結原則，而事實也造成國會與白宮間的失調。所以一方面用多種方式與國會領袖們溝通意見，用「爐邊閒話」和「向白宮投郵」方式與老百姓「通話」。

同時，他就職不久，便派副總統孟岱爾走訪西歐盟邦和日本，歡迎加拿大、英國總理和墨西哥總統赴美會商。這是他表示要履行他競選時的諾言，要實行公開外交，增進國內團結，加強與盟邦友邦間關係。

不過，從孟岱爾副總統的行程表來看，卡特政府所重視的盟邦和友邦中是以北大西洋公約組織國家和日本為優先。這可能是與新任主持國家安全會議的布里辛斯基教授的一貫觀點有密切關係。因為這位教授對於國際現勢的觀點是：為謀求世界和平與安定，需要由自由世界的已開發國家——具有高度的科技與經濟發展，和開放的制度——來充任主要的角色，來協助開發中國家推展全球

性經濟發展，俾有助於世界的和諧并防阻共產主義的擴張。布里辛斯基教授所指的已開發國家，就是西歐和日本。

很巧合的是自越南淪陷後，美國國內又有一種新孤立主義的論調，其實這論調早在越戰中期就已開始，那便是：美國已非如第二次大戰結束初期那麼強大，美國已無力負擔世界警察的任務，自由世界國家戰後迅速復原，且各有主張，已不如前此之團結，因而主張自亞洲撤退也減少過問海外其他地區的紛爭。但是反對此說者，認為在今日世界，仍求回復到孤立主義之路，全然不切實際。於是在華府政治圈裏，在若干準備「學而優則仕」的學者專家們當中，不少主張所謂有選擇性的國外承諾之說，主張以維持對西歐盟邦和日本的承諾為國際活動之基礎。

這種論說的理由是，西歐各國與日本都是自由世界生產力極強，工業技術最進步的國家，同時也是美國在歐亞兩洲不可缺少的支柱。此外，這些國家國防工業基礎深厚，國防力量亦非越南寮國高棉可比，平時可以自己站得起來，戰時可作有力的貢獻。

這種論說，如果具體的描述出來，當然是不攻自破的。第一，除了北大西洋公約組織國家和日本以外，還有許多其他國家與美國訂有協防條約的，那一些條約義務要不要履行？第二，此種論說是無形中劃了一道界限，對於在界限以外的國家和地區，美國是否均將逐步擺脫，聽讓共產主義無限制的擴張？第三，這種做法是不是等於把對西歐和日本具有密切國防關係的藩籬，盡行撤除，把防線撤到它們門前。

顯然這種論說是不會為卡特政府採納的，即在福特政府時代，也標榜「美國勢力將繼續存在於亞太地區」。但是這種論說可是影響美國政府平時戰略的部署和戰時支援上的優先順序的，這自然的也會影響美國全面性加強與盟邦及友邦間的合作關係，這就與卡特總統的「世界秩序政治」難以配合。

吾人對於卡特總統標榜的「公開外交」「道德外交」和「世界秩序政治」，熱忱的支持，并對卡特總統這種謀求世界和平的崇高構想，表示佩服。但是吾人也期望他在建立「世界秩序」的前提下，不分地區，不論國別，與所有盟邦友邦保持密切接觸，就國際局勢演變和客觀需要，作適時合理之安排與支援。

肆 卡特政府迫切的外交任務

卡特總統今後首要的課題，是與蘇俄的限制戰略武器談判問題。這是穩定美蘇關係的重要關鍵，也是關係世界大局的重點所在。限制戰略武器談判的內容和雙方爭執的實質部分，祇有專家們才能作有系統的剖析，因為戰略武器不僅是儲存量的問題，而且種類繁多，性能不一，在不同的種類、不同的性能和不同的儲存量之中，兩國各有優劣，何況兩國技術仍在發展之中，在這許多分歧的因素之下來設限，自是一件最繁難的工作，一個非專家難以分析的課題。不過恐怕最為難的部分還是雙方互信的程度，換言之兩方是否都具有誠意，而且彼此都信得過對方的誠意。譬如：所謂「查證制度」，便是多年來未獲得圓滿解決的癥結。又如在福特政

府時代，便有人指出蘇俄違反協定諸多例證，那麼，新的協定又如何能使對方不致有違反的行為？

不過，儘管這是一個難題，會談是必定要進行的。鑒於以往福特政府時代使商談停頓的因素並未消逝，如果要想在下一階段談判中獲得理想的協議，未免過於奢望；但是如能達成一次有限度的或再一次暫時性的協議，自有助於世局的和緩，有助於美俄關係的改善，也有助於卡特政府初期裏聲望的提高。否則，卡特政府便不得不重新訂其國防計劃，而核武器競賽將進入一個新的階段了。

在美國政府外交課題上當然還有中東的和談問題、羅得西亞問題，在方式上將與季辛吉時代有所不同，在主張上也許也有差異，但是客觀上的困難和複雜性，和以往并無不同。所以雖然有人認為中東問題，在目前是比較可能獲致解決的良好機會，但是困難仍多。

卡特政府所注意的另一個問題是未來的國際經濟高峯會議，因為自一九七四年開始的世界經濟衰退，遲到一九七六年開始復蘇，從是年第三季開始，又告停滯。一般估計一九七七年還不如七六年。美國面臨失業和通貨膨脹的問題，和西歐國家的不景氣將更促使政治和社會的不安定。

同時，多年來工業國家所需要的原料，除石油不計外，幾乎百分之卅是來自未開發國家，工業國家和未開發國家在貿易上原就有許多利益的衝突的地方，加上共產集團的推波助瀾，更加深了兩方面對立的形勢。

因此，卡特總統一方面採取減稅政策，刺激國內經濟復蘇，一方面要與日本和西德等國家會商，以放寬進口等方式，來引導世界經濟的復蘇，他在今年一月中旬和各國行政首長作「電話談話」時，就商討了召開第三次國際高峯經濟會議的問題。隨即派孟岱爾副總統到有關國家訪問，為這個會議作準備工作。

這項會議關係西方國家今後數年的經濟復蘇問題，如能奏效，自然有助於美國所面臨的經濟難關的克服。同時，此一會議，也符合布里辛斯基的構想，由「具有全球性意識」的國家來共同促進經濟復蘇，并共同協助開發中國家，在經濟意義上，可以促進自由國家繁榮，在政治意義上，使共產國家相形見絀，居於下風。

這一會議初步決定在今年五月中旬，在倫敦召開，深信這也是卡特總統工作日程表上佔優先的一個項目。

伍 卡特的對華政策

在過去一年中，卡特在競選期間，就職前後，曾經多次在演說中提到他對於中美關係和美匪關係的看法，也曾在多次答覆記者時，表示他的意見。

在這許多的表示中，他用最具體言詞而且一貫性的說明的是：美國應遵守對我國的條約義務。

民國六五年九月十四日在鳳凰城記者招待會中他說：『美國應遵守與臺灣政府之條約』。

六五年十月十六日在堪薩斯城記者招待會中他說：『吾人受到一項條約之拘束，要保證臺灣，中華民國之自由，余願增進與中華民國之外交關係，以及與大陸「中國」之關係……』。

六六年一月三日時代雜誌刊載卡特談話：『吾人與臺灣中華民國訂有協防條約，同時吾人又有需要與「人民共和國」保持良好之關係』。

以上所列舉的并不完全，他和范錫還曾在其他場合表示過美國應遵守對我國的條約義務。這是與他的「道德外交」「公開外交」「遵守國際條約義務」「與盟邦友邦忠誠合作」的立場是一致的。

其次，卡特總統對於保障我之安全自主與獨立，也有肯定的表示：

六五年九月十四日在鳳凰城記者招待會中，他說：『余願加強與「中國」之貿易關係，但亦願使其同意尊重臺灣之自主與獨立……』

六五年十月六日在金山與福特總統電視辯論時稱：『吾人（意思是對共匪）應經常保持友誼之意向，但余絕不能容許與「中華人民共和國」之友誼妨礙臺灣人民獨立與自由之維持。』

關於對匪部份：

六五年五月十日新聞週刊載卡特答覆記者問是否願派大使駐北京時稱：『本人願意如此……將予審慎處理，吾人有義務不放棄臺灣』

六五年六月廿三日在紐約市外交政策協會答問如何能不放棄臺灣之防禦承諾同時與「中國」建立完全之外交關係時稱：『此問題目前尚無人能回答……余無法肯定採取此步驟之時機將於何時成熟，但此為我國之最終目標。』

六五年九月十四日在鳳凰城機場記者招待會中稱：『余認為吾人最終應與「中華人民共和國」建立正常外交關係，但美國應遵守與臺灣政府之條約。』

六五年十月六日卡特在金山與福特總統之電視辯論中稱：『余將謀求與「中華人民共和國」關係之正常化』
六五年十月十六日在堪薩斯城記者招待會中稱：『……余願指出該「公報」故意避免提及孰為真正之中國，上海協定之簽署人既無法決定此一問題，余自亦不便作一決定』。

六十六年一月三日時代雜誌刊載卡特之談話稱：『余不知解決大陸與臺灣間爭端有任何緊急性，余將非常謹慎處理此事……余認為追求及繼續吾人與中國（指臺灣）及「人民共和國」之和平關係，係余主要責任之一。』

從以上所引述的幾段卡特總統談話中，我們可以很客觀的看出：

甲、對於維持對我之條約承諾和保障我人民之自由獨立的意旨，他用的是肯定的語氣。特別是在他與福特的競選辯論中，他強調決不容許促進對中共的關係防礙臺灣人民之自由與獨立。他有時用臺灣，有時用中華民國，并沒什麼特殊意義；有一次他特別說明稱臺灣也好，稱中華民國也好，我們對它的條約義務是要履行的。

乙、在時間順序上，愈至近期，他對於維持對我條約承諾，保障臺灣人民安全獨立，談得愈為明朗；對於與匪關係正常化，祇是「最終目標」，并無迫切性，而且是有條件的。

丙、關於對我對匪關係問題，絕大部分是被詢問而置答的，他主動提出時不多，可見此一問題在優先順序上，是在美俄戰略武器談判，中東問題，協調與北大西洋公約國家及日本間之協防和經濟合作，以及自韓撤軍等問題之後。

丁、在答覆記者詢問時，多少受記者問題措辭的影響，特別是關於美匪關係正常化一點。記者在問題中，將所謂「正常化」先行確定是「必然的」，而祇詢問「何時」或「如何做到」。在這種情況下置答是相當困難的，但是從這些回答問題的情形，我們看出卡特總統堅持道德原則的毅力。

本人無意作樂觀的看法，卡特總統所表示的意見，也并非完全符合我們的願望，祇是就已知的情況，作平實的分析而已。現在西方世界的大眾傳播工具的報導，對我們不利的多，公正的少，我們還要儘一切的努力，使「與美國外交決策有關」的朝野人士能進一步的了解我國立場和作為，大陸情況和匪共陰謀，東北亞局勢和中美友好關係之重要性，以確保中美政府間之通誠合作，並使中美人民友誼日益親密。

陸 結語

美國新任總統和國會之間，通常有一個蜜月期間，在這個期間裏，國會和輿論界都在注意新總統內政外交方面決策的動向，工商界和民衆團體在注視新總統對於與他們利益有關的措施；而新任總統本身也必須留心國會和輿論的反應與民衆呼籲，審慎從事，如履薄冰。所以在許多方面，今後卡特總統的施政，是會受到各方面的影響的。

不過，卡特總統的推崇道德原則，維護自由理想等大的原則，是會獲得各方擁戴的。據最近華府各方的報導，議員們大體上沒有反對的表示，這包括卡特的維持對我條約承諾的主張在內。

卡特總統就職時的安步當車，和當年哲佛遜就職的情景幾乎是同一個鏡頭，卡特在倡導樸實廉潔和接近民衆方面也與哲佛遜總統的作法十分相似。一八〇〇年，哲佛遜被譽為：『天生為人民領袖的人物』，一八〇一年，他宣誓就職時，宣稱要成為「一個賢明而節儉的政府」。

卡特總統就職演說中稱：『因為我們是自由的，我不能忽視其他地方自由的命運』，這和林肯的名言『我相信我們的政府不能

永遠容忍一半奴役，一半自由』，可說是論調一致。

卡特總統在就職宣言裏說，強者不可以凌弱；他主張最終目標——自地球消除所有核子武器，這些論說，與他的「世界秩序政治」主張，也和威爾遜、羅斯福兩位總統謀求永久世界和平的理想，極為相似。

以這種效法先賢追求崇高理想的決心來看，卡特是一位高瞻遠矚而且有偉大抱負的領袖人才。深信他就任伊始便宣稱他將矢志服膺道德原則，維護基本人權的立場，是會堅守不渝的。事實上，在他就職後不久，國務院便曾針對着共產國家內的人權問題，主動地發表了兩次聲明：一是指責捷克政府違反了赫爾辛基協定的條款，剝削了很多捷克公民的人權；二是支持蘇俄科學家沙卡諾夫，說他是蘇俄境內爭取人權的傑出鬥士。其後，卡特總統雖曾表示：上述國務院的聲明，不應被解釋為對蘇俄的攻擊，但他又說：「對於現實存在着的人權問題，美國保留發言的權利」，「並堅決地站在人權的一邊，為其後盾」。足證卡特總統維護人權的立場，是堅定不移的，是言行相符的，這將使全美人民同感驕傲，也是自由世界的佳音，更將為鐵幕內被奴役的人們，帶來新的希望。

第五屆中美「中國大陸問題」研討會專輯

本「專輯」為第五屆中、美「中國大陸問題」研討會之珍貴實錄，可為研究「中國大陸問題」人士提供甚具價值之參考。

內容包括：論文24篇與評論員評論及中、美雙方出席會議學者之簡歷以及開、閉幕致詞與大會議程。全書16開本，精裝一巨冊。

中文版：新台幣四〇〇元
美金 一〇〇元

英文版：新台幣八〇〇元
美金 二〇〇元

航寄另加郵資：
歐美地區美金一〇元
亞洲地區美金 七元

出版者：

國立政治大學國際關係研究中心

臺北市木柵區萬壽路64號
郵撥：三 四 三 六 號

電話：9314921