

尼克森新政府的人事安排

孫德湘

本(一九七二)年十一月七日美國大選，尼克森總統獲得了美國有史以來最大的勝利。由於尼克森個人的政治生涯曾遭受多次挫折，甚至於一九六〇年代早期，在競選加利福尼亞州州長失敗後，曾憤憤不平地公開向記者們表示，人們今後不會再看到尼克森的任何政治活動了，包括競選各種公職活動在內。即在一九六八年美國大選，尼克森雖獲得勝利而當選總統，但他的得票率僅為43.4%，並未超過半數，所以人們不免仍以「少數」總統(the minority president)稱之。這次，尼克森總統的得票率高達61%以上，囊括了美國總數五十個州的四十九個州的「選舉人票」(electoral votes)，成為美國總統選舉有史以來罕見的勝利者。因此，就尼氏個人的奮鬥史來說，人們不免竊竊私議，尼克森對這次大勝究竟採取「恢宏豁達」(magnanimous)的態度，或抱持「雪恥復仇」(vindictive)的心理。

但，尼克森總統於選舉的當日，在午夜前獲得其對手麥高文(George McGovern)承認失敗的賀電後，在白宮橢圓形的辦公室裏以電視向全國表示，他這次選舉的壓倒勝利將變得毫無意義或一無所有(to mean nothing)，除非全體美國人同心協力，以達成我們為全世界所有國家謀求和平的共同目標。尼氏並希望，未來四年能在國內有所作為，並在世界踐履美國的職責，以建立持久的和平，使今後的人們回顧一九七〇年代時，對我們當時所作的一切，留下深刻的懷念。

次(十一月八)日，尼克森總統復透過白宮新聞秘書齊格拉(Ron Ziegler)宣佈，他計劃把政府的整個行政部門作重大的「重行設定」(a significant "restructuring" of the executive branch of government)，大力改組並刷新內閣與白宮的人事，並同時宣佈，他希望在其第二任期於明

(一九七三)年一月二十日開始之前，所有一切由總統任命的官員均應照例在形式上提出辭職(to receive pro-forma resignations from all presidential appointees)。總統這一宣佈曾在華府引起揣測，並在政府各個部門引起騷動。尼氏在大選前曾多次表示，勝利的隊伍(the winning team)不宜拆夥或解散，但在贏得大選的第二日就宣佈，要大力更動內閣與白宮的人事或勝利的隊伍，豈非前後矛盾。

尼克森對其第一任政府的構想

尼克森總統此次要求他的內閣首長及各部會的高級官員，包括白宮的高級幕僚人員在內，提出辭職，他的用意不是例行的工作或形式上的表現而已，他是真正有心要改變過去與他共事四年的這一勝利的隊伍。因為，早在大選之前，各方民意與輿論均一致看好尼氏，他的勝利似成定局，所以，他的改革計劃，包括改組政府的計劃在內，早已成竹在胸。尼氏為什麼要在選舉獲得大勝之後，大力推行此一改革計劃？茲根據尼氏對其第二任政府的構想，說明如次：

(一)根據尼克森總統本人對美國總統選舉的研究，尤其是對第二任總統選舉的研究顯示：第二任幾乎無可避免都要走下坡(second terms almost inevitably are downhill)。只有威爾遜總統(Woodrow Wilson)是一例外，他在內政方面具有一個很動人的第一任；然後第一次世界大戰在其第二任發生，所以，他在外交方面也有一個很動人的第二任。倘使大戰危機不發生，沒有人知道，威氏的第二任將如何？

但，一般言之，無論是共和黨政府或民主黨政府，一項趨勢指出，一個政府在其第一個四年之後，由於用盡其活力或燃料，於是就鬆弛而停頓下來，而且每每是往下坡走的，每況愈下（the tendency is for an administration to run out of the steam after the first four years and then to coast—and usually coast downhill）。尤其在獲得一次壓倒勝利之後，它的情形更是如此。

(一)現在尼克森總統所做的，就是要改變此一歷史類型（this historical pattern）。尼氏認為，唯一能改變此一歷史類型的乃是，不但要更換若干「演員」(players)，而且要更換「劇本」(plays)。換言之，一個新的政府就任時，應該帶來新的理想、新的人選與新的計劃，這是新政府所以具有活力與幹勁的緣由，也是新政府所以常有許多對國家有利的改變而使其進步的原因。

尼氏指出，一個當選連任的第二任政府，常常缺少此一活力與幹勁，這並不是由於政府的任何人員較少獻身或努力（to be less dedicated）所致，而是由於一個人置身內閣或擁有政府職位，於相當時期之後，他無形中變成了一個主張維持原狀者（to become an advocate of the status quo）所致。這樣，就不是他去管理「官僚政治」(the bureaucracy)，而是「官僚政治」在左右他。

這是尼克森總統多年來的信念，美國經由選舉而產生的官員經常會成為官僚政治的囚犯或俘虜（prisoners of the bureaucracy），豈知官僚政治原是他們應去管理的對象。美國那些經由選舉而出任最高職位者的責任，是要他們去省察「人民要他們去遵循的方向是否做到」，不是要他們走馬上任蕭規曹隨而已「to come in and continued to go along doing things as they have been done in the past」。一九七二年十一月七日的選舉雖獲極大多數，但尼氏不認為，這次選舉是表示人們同意過去的一切；他也不認為，這次選舉是表示人們支持維持原狀（an endorsement of the status quo）。此完全有背美國的傳統，美國不是一個停着不動的國家（not a stand-still country），美國是一個進取的國家（a go-ahead country），這是美國自立國以來的傳統（our tradition from the beginning）。

(三)美國人民決不以「現狀」為滿足（never to satisfy with things
尼克森新政府的人事安排

as they are），他們要求改變。據尼氏了解，美國人民嚮往有效的改變，不是過激的改變，也不是破壞性的改變，而是建設性的改變。這就是尼氏所標榜的改變，今後四年，他將為此而努力。

尼氏指出，當我們檢視一九七二年選舉時，我們必須承認，這是從很大的改變一年之後而來的，例如：在外交方面，我們有北平高層會議與莫斯科高層會議；但在內政方面的改變則較少，尤以「稅金分享」計劃「the revenue sharing」未獲國會通過，深表遺憾。這次選舉，尼氏認為，他負有人民的付託（to have a mandate），這不僅是同意他過去所做的付託，而是在外交與內政兩方面繼續提供有效改變的付託。

(四)關於尼克森總統改革美國政府的制度，頗引起各方的揣測，他們認為，由於大選的勝利，尼氏這一改革的結果，可能將使白宮及若干行政部門集中大權或大權獨攬。尼氏指出，其實情況正相反，我們現在所做的乃是去找出一種方法，使政府能對人民更負責任（more responsible to the people）；使政府更能對人民負責不是在一個機關集中更多更大的權力，而是在可能的情況下，把權力給予或授權內閣、白宮或其他政府機關的負責人。尼氏又指出，一九三二年羅斯福總統的改革計劃，導致華府的權力愈來愈大，他的改革計劃則將分散權力（to diffuse the power），使政府的組織更精簡（leaner），但却更幹練（stronger）。總之，尼氏認為，肥大的政府是軟弱的（fat government is weak），處理或解決問題是無能的（incapable of solving the problems）。

(五)關於白宮人員，尼氏指出，他從一開始就覺得，白宮幕僚（the White House staff）的增長好像「滾雪球」一樣，在歷任總統任內均有增加，愈滾愈大，現在正是把關員引進使其與白宮作較密切接觸，當然也與總統本人作較密切接觸，以改變此一增長趨勢而使工作更趨有效的時候。尼氏又指出，白宮在政府精簡人事方面應建立榜樣，一旦政府各個部門進行裁員之時，其最大的裁減將是白宮本身的工作人員。

(六)尼氏特別指出，在總統安全顧問季辛吉與國務院之間，及在總統內政顧問艾立舒曼（John Ehrlichman）與內政部門之間，其間的健康摩擦或競爭（the healthy friction or competition）將繼續，這是他們或其繼任者之間的必有現象。

改組政府

尼克森總統對此次政府的改組工作極為重視，處理的態度也極為慎重。尼氏於贏得大選之後，立即輕裝簡從飛往馬利蘭州的大衛營（at Camp David, Md.）的山巔別墅，對此一問題作週詳思考。同時，尼氏也近乎採用命令或強迫方式，要求他的內閣閣員，要他們每一個人也同樣短暫的離開他們的辦公場所與家人，以兩週或兩週半的時間，去想想他們各自所主管的部，也去想想他自己在政府的任務；然後，再回來與總統商討，如何能在未來四年，把事情做得比過去四年更好。

事後，他們都說，具有這樣一次不受公務與私人干擾的機會，證明是非常有價值的。他們每一個人回來之後，都具有改組其所主管部門的建議，具有重大削減經費的建議，也具有重大裁減人員的建議。這些裁減經費與裁減人員的主張，在一個多月前上屆預算終了時看來，幾乎是不可能的。

尼克森總統對其第二任政府的構想，觸及華府的整個官僚政治（the whole bureaucracy in Washington），尼氏試圖從改組政府內閣與白宮幕僚人員着手，希望能發揮帶頭作用，而與此一官僚政治作戰。茲將新閣名單及白宮新任高級幕僚人員列舉如下：

(甲) 新閣陣容

(1) 國務卿 (Secretary of State)：羅吉斯 (William P. Rogers) 留任。據白宮宣佈，總統希望繼續他的外交政策，要求羅氏留任，但已改組國務院的高級官員。

(1) 副國務卿 (deputy Secretary of State)：魯希 (Kenneth H. Rush)。這是國務院第二高位，魯希現年六十二歲，原任副國防部長，曾任駐德大使及柏林談判代表。據悉，賴德曾推荐魯希出任長國防部未果，因此有意離開五角大廈，而接受新命。

(2) 政治事務助理國務卿 (under Secretary of State for political affairs)：波特。這是國務院第三高位，波氏是一位職業外交家，曾任駐韓大使及美國巴黎和談首席代表。

(2) 經濟事務助理國務卿 (under Secretary of State for economic affairs)：卡塞 (William J. Casey)。據白宮特別指出，這是一新設的職位，卡氏的新職是政府的一項最重要設置，因為經濟與貿易事務將是今後美國外交政策的主要關切。卡氏原任股票交易所主席。

(1) 財政部長 (Secretary of the Treasury)：蕭茲 (George P. Shultz)。留任。蕭茲除將留任財政部長外，白宮並宣佈，他將兼任總統助理 (assistant to the president)，負有協調一切經濟政策的主要責任，這是由一位內閣閣員來兼任白宮助理的第一人；蕭茲並將擔任一個新設立而由內閣閣員組成的「經濟政策委員會」的主席 (chairman of a new cabinet-level Council on Economic Policy)。白宮承認，在某些方面，蕭茲在經濟事務方面具有與季辛吉在外交事務方面同樣的任務。

蕭茲現年五十一歲，紐約市人，開始於教書生涯，在一九六九年進入尼克森政府之前担任芝加哥大學商學院院長，曾任勞工部長及預算局長，本(一九七二年)六月繼康納利 (John B. Connally) 出任財政部長。由蕭茲主持的新的「經濟政策委員會」的成員將包括：勞工部、商務部、農業部、運輸部、國務院、預算局、經濟顧問委員會、物價指數委員會及國際經濟政策委員會等單位的首長。據蕭茲自稱，他的新職是尼克森總統的努力，要指定一個人賦予全面經濟政策的特別責任。他將在白宮擁有一個辦公室，具有若干辦事人員。

(三) 國防部長 (Secretary of Defense)：李查遜 (Elliot L. Richardson)，新任。尼克森總統所以選擇李氏，是由於他在「衛生教育福利」部長任內二年所表現的管理才能，國防部是美國政府中組織最龐大的一部，總統希望李氏發揮其管理才能，整頓國防部。李氏出身哈佛大學，是共和黨的自由派，曾執業律師，一九六九年出任助理國務卿，不久改任衛生教育福利部長。

(四) 衛生教育福利部長 (Secretary of Health, Education and Welfare)：溫伯格 (Casper W. Weinberger)，新任。由於詹森總統推行「大社會」(the Great Society) 計劃結果，衛生教育福利的發展極為迅速，現在掌握二百五十餘個巨大的社會福利計劃，其每年的經費已超過國防部，竟高達八百十億美元以上，它是尼克森總統精簡人事與節約經費的第

一個目標。溫氏現年五十五歲，加州人，是一理財專家，於一九六八年出任加州主計長，使該州的赤字預算轉為盈餘；一九七〇年任職尼氏政府，初為預算局副局長，一九七二年五月升任局長。在預算局長任內，溫氏曾致力研究改組衛生教育福利部。觀察家預料，尼克森總統第二任期可能修改或削減若干社會福利計劃。

(五)內政部長 (Secretary of the Interior)：毛頓 (Rogers C. B. Morton)，留任。毛氏現年五十八歲，馬利蘭州的共和黨人，他是尼氏免去前內政部長 Walter Hickey 的職務後辭去眾議員而出任部長。尼氏發表毛頓留任原職，認其已給予內政部以必需的強有力領導。毛頓雖獲留任，但政府已下令肅清該部的高級隊伍，刻已有三位助理部長、印第安人事務局的二位高級官員、國家公園管理局長及廢物與垃圾處理局長已被免職；該部低級人員的廣大更動，不久亦將宣佈。據可靠消息，尼克森總統留任毛頓即已決定大力改組內政部。這是多年來政府任何部門人事變動最徹底的一次。同時，據傳尼氏準備向國會提出政府改組計劃，包括增設一「天然資源部」(a department of Natural Resources)，它將吸收內政部，並把分散在十多個機構的天然資源工作合併。

(六)商務部長 (Secretary of Commerce)：但脫 (Frederick B. Dent)，新任。但氏現年五十五歲，耶魯大學畢業，現任「梅法爾紡織公司」(the Mayfair Mills) 董事長，該公司總部設在南卡羅來那州的阿卡拉亞 (in Arcadia, S.C.)，是紡織業界的鉅子。

(七)農業部長 (Secretary of Agriculture)：柏茲 (Earl L. Butz)，留任。柏氏的留任原為各方所預料，他曾在各農業地區積極為尼氏競選連任。據白宮透露，農業部與內政部均曾奉總統指示，要它們分別改組其華府總部及全國各地的分支機構。

(八)勞工部長 (Secretary of Labor)：布拉南 (Peter J. Brennan)，新任。尼克森總統選擇一位民主黨人，現任紐約「建築貿易工會」主席的布氏出任勞工部長，頗令各方驚奇，他是自 Martin Durkin 出任第一任艾森豪政府的勞工部長以來，由工會人員出任閣員的第一人。在一九七〇年反戰示威時期，布氏領導十五萬建築工人遊行，支持尼氏的越戰政策。邀請布氏入閣有示好美國工會 (AFL-CIO) 主席閔尼 (George Meany) 的用

意，因為前任勞工部長 James D. Hodgson 與閔尼的關係十分冷淡。閔尼是美國此次大選一反往常支持民主黨的慣例，而使工會保持中立的主要負責人。

(九)房屋與都市發展部長 (Secretary of Housing and Urban Development)：林恩 (James T. Lynn)，新任。現年四十五歲的林恩，出身哈佛大學法學院，曾在克利夫蘭實習律師，直至一九六九年進入貿易部擔任高級法律顧問，於一九七一年升任助理部長。白宮新聞秘書齊格拉表示，總統選擇林恩出任房屋與都市發展部長是由於他年輕熱誠及其經已證實的管理才能，此將加速「HUD」的進步；該部在林恩主持之下，都市的危機 (the urban crisis) 將能轉變為都市的機會。

(十)運輸部長 (Secretary of Transportation)：布林格 (Claude S. Brinegar)，新任。布氏現年四十五歲，他與尼克森總統素不相識，也素未謀面，直至新近在大衛營才初次見面。他是史坦福大學經濟學博士，現任「友寧石油公司」(Union Oil Company) 副董事長。布氏的任命已引起一個環境衛生維護者組織「公路行動聯盟」(the Highway Action Coalition) 的不滿；同時，也可以斷定，提名布氏亦將在參院遭遇嚴厲的考問。可能料到布氏的任命將遭遇反對，白宮發言人告記者稱，指布林格是石油商人 (an oil man) 是錯誤的，他將退出「友寧石油公司」，他是一位有能力的經濟學者，經理與統計人才，在商業世界是一知名人物。

(十一)司法部長 (the Attorney General)：克林汀斯 (Richard G. Kleindienst)，留任。提名克氏留任，為「水門」(watergate) 電話竊聽事件及「國際電話電報公司」(ITT) 賄賂事件，將遭遇國會猛烈的抨擊。以上十一個部的首長乃是正式的內閣閣員，其提名與任用必須獲得參議院同意後，方能正式生效。

(十二)預算管理局長 (director of the Office of Management and Budget)：艾許 (Roy L. Ash)，新任。艾許現年五十四歲，現任「李頓企業公司」(Liton Industries, Inc.) 董事長，一九六九年被聘為白宮「政府改組顧問委員會」主席，該會首次建議設立「預算管理局」(the OMB)。艾許認為，預算局的任務是抽緊政府行政管理的鬆弛一端，仍有若干改革，可使政府的操作更靈活。出身洛杉磯的銀行家，轉為商人，雖從未進過大學

，但却是哈佛大學工商管理研究班的高材生。預算局長任命雖不需徵得國會同意，但却是內閣層次的重要職位，對尼氏推行精簡人事與節約經費計劃，頗具影響力。

(乙) 白宮新任高級幕僚

白宮的工作人員是此次尼克森總統改組行政機構裁減人員最多的單位，但其高級幕僚，除少數離職或轉任其他要職外，大多均獲留任。其主要名單如下。

(一) 季辛吉 (Henry A. Kissinger)：國家安全事務助理 (assistant on National Security Affairs) · 留任。

(二) 蕭茲 (George P. Shultz)：經濟事務助理 (assistant on Economic Affairs) · 留任。

(三) 史坦因 (Herbert Stein)：經濟顧問委員會主席 (chairman of the Council of Economic Advisers) · 留任。

(四) 弗蘭尼根 (Peter M. Flanigan)：國際經濟政策委員會主任委員 (director of the Council on International Economic Policy) · 留任。

(五) 艾立舒曼 (John D. Ehrlichman)：內政事務助理 (assistant for Domestic Affairs) · 留任。

(六) 哈爾德曼 (H. R. Haldeman)：尼克森總統的幕僚長 (Nixon's chief of staff) · 留任。

(七) 狄蒙斯 (William E. Timmons)：國會關係助理 (assistant for congressional relations) · 留任。

(八) 克雷 (Herbert G. Klein)：通信主任 (director of communications) · 留任。

(九) Raymond K. Price jr, Patrick J. Buchanan jr 及 William Salter 三人均為總統助理 (assistants to the President) · 負責起草演講稿，均留任。

展望

尼克森總統的改革計劃，其目的是要緊緊掌握住將為其第二任期工作的機構 (the machinery)。尼氏深信，唯有裁併若干行政機構並裁汰各機關的冗員，並加以控制，這樣，使歷年增長有如脫韁野馬的政府開費始能予以遏制。此事，即使能獲民主黨國會的合作，恐怕亦將困難重重。

季辛吉原著 李其泰教授譯

美國外交政策

· 再版 · 每冊實售 十五元

著作者：張棟材

野坂參三與毛共

第一章 序論

第二章 野坂與俄共、毛共之淵源

第三章 野坂回到了戰後的日本

第四章 野坂接替了德田的領導地位

第五章 野坂對毛共的效忠與疏遠

第六章 結論

請向台北市木柵區萬壽路六十四號國際關係研究所出版組或以郵政劃撥儲金帳戶第三四三六號洽購。每冊特價新台幣肆拾元。

政府兩個最大的部門是國防部與衛生教育福利部，對這兩個部的改革是尼氏心目中的最大目標，因為單是這兩部就耗去了整個聯邦預算的63%。

國防部撤開軍職人員不談，單是文職人員就雇用了一百萬之多，一年要用去七百六十五億美元。此次，尼克森總統把李查遜從衛生教育福利部調來五角大廈，可能要設法裁減文職人員，並尋求其他省錢的方法。但，尼氏強調保持美國的實力，自將不能把各種軍事計劃及國防工業的經費減少，因此，來年的國防經費恐難以減少，可能另有增加。

衛生教育福利部(HEW)雖不受國際重視，但却是美國政府中年來發展最迅速的一部，目前具有受薪人員十一萬九千人，一年的預算超過八百十億美元，比國防部的支出還要龐大，是美國政府用錢最多的機關。尼氏把預算局長溫伯格調長該部，溫氏是以白宮的「管錢者」(the money manager)而出名，他的主要任務將是整頓那些浪費的社會福利計劃。

總括起來說，整個行政部門在總統之下工作的共有二百八十萬人，全年的薪給在三百二十億美元以上，較十年前增了一倍。要對付這許多人，每一行動可能都與「公務人員任用法規」(civil-service rules)牴觸，與其他部門的工作人員的態度衝突，也與國會議員的特權相左。

尼克森總統在這方面推動到如何程度，大部份將視國會的態度而定。國會的確有權可以否決改組政府的計劃(reshape of government)，不獲國會同意，總統不能裁撤現在政府十一個部的任何部，也不能使它們合併，也不能創設新部，也不能使各部業務與功能彼此轉移或變動。國會並且可以否決內閣閣員與大使的任命。

不過，總統也不是沒有他自己的武器。尼克森實際上對白宮這一超然機構(the White House superstructure)以及對內閣部門的內層工作(inner workings)，具有無限的大權。同樣，總統還可以對那些不為他所喜的機關留難或限制撥款(to impound money)，這是多年來許多總統所常用的法寶。

尼克森總統此次改組政府，把羅吉斯仍留在國務院，把季辛吉則仍留在白宮，顯示季氏仍將在尼氏第二任政府的外交政策方面，扮演極重要的角色。不過，季辛吉雖答應留任，他是否能留任四年，問題似仍未解決。他原希望在越戰停火後，作一較長休假，把自己的去留問題作冷靜思考。多數華府

尼克森新政府的人事安排

掌權人士，常會驅使自己筋疲力竭，不免要想恢復平靜生活，季辛吉也不能例外；但，他們經常在獲得短暫休息後，又改變了主意。

前國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)是一個好例子。他口頭時常說，要退歸林下，恢復平民生活；但又每每說服自己，國家可能經受不起這一損失。因此，他就一直留下去，直到健康崩潰為止。

季辛吉得意得太早，也得意得太遲。倘使他能在二十歲或六十歲發現中共，他的前途或出處就容易安排得多了，可是明年五月他就五十歲了。一個五十歲的人，一天工作二十四小時則年紀似太大；而把白宮炙手可熱的工作換取哈佛的教書生涯，似稍嫌年輕。

季辛吉還有一難題。出版商緊跟在他的後面，可能給他一大筆現款要他寫回憶錄，足以私人辦一所大學。但，只要尼克森留在白宮，他對中共、對莫斯科、對越南、以及對那些女孩子等等，他不知究應如何落筆。

此外，尼克森總統此次改組政府與白宮，其所延攬與重用的大多是經濟、貿易或工商管理方面的專家，尤其是把對內與對外的經濟行動連結在一起，置於一個部長級的「經濟政策委員會」的控制之下，由財政部長兼總統助理蕭茲主其事。這是尼克森第二任新政府最引人注意的大事，種種跡象顯示，未來四年尼氏政府將在國內與國際發動經濟攻勢，包括向共黨國家展開貿易攻勢在內。

認識中南美洲

著者王建勳

本書係採用中南美洲最新資料，自一九六六年開始至一九七一年所先後在本刊撰寫的論文彙集成輯，凡卅萬言。無論在政情方面，或國際關係方面，以及國際共黨在拉丁美洲的滲透與顛覆方面，均有周延而精關的分析。現已在台灣商務印書館出版。

平裝一冊 定價新台幣五十四元

總經銷 台灣商務印書館

台北市重慶南路一段

郵政劃撥一〇五號