

尼克森的新權力均衡政策

陳明

近卅年內美國在國際政治所表現的立場、主旨與構想，以及其對外政策的設計擬定，都有一位總統的「主義」(doctrine)(註一)作為政治哲學的理論根據，並且也是基本政策的實質。這種「主義」與其說是代表總統思想，不如說是反映美國社會的變動及政治的需求，對世界性全面動向而產生的一種「新方向」，新策略。

正如美國的幾位前任總統一樣，「尼克森主義」不能看作美國政策的藍圖，而是美國單方面根據國際政治局勢演變對亞洲地區外交政策的「一套綱要」。因此吾人不能對「尼克森主義」作試圖的解釋，說成是既定的，看到，能說明能分析的美國對外政治行為。但是「尼克森主義」確是包含了美國當代以及「執政者」——尼克森——季辛吉的世界政治觀與美國能在多元國際政治體系中舉足輕重的制衡「願望」。

多元均衡的構想

「戰後時期的國際關係」已經結束了。這是尼克森與季辛吉對國際政治的基本觀念。一九七〇年二月十八日尼克森在國情咨文中外交政策報告部份強調了這個觀念(註二)，並在其他重要政策聲明中一再重覆表明。

究竟是什麼形態，什麼事實造成了尼季對國際政治多元均衡的觀念？換句話說，戰後時期的國際政治均衡為什麼改變？除了國際政治的「傳統均衡

」(traditional balance of power)觀念已漸漸被世局的演變而遺棄，且不適用於戰後時期的國際關係體系，美國本身立場與地位對國際政治的多元關係是產生「多元均衡」觀念的主要因素。在國際政治體系裏，「均衡」的存在是由於各國本身力量的強弱增減以及對他國關係的改變而形成的，並不是有國際政治以來就有「均衡」的固定形態。所以「兩極」也好，「三角」也好，「多元」也好，都只是國家與國家之間一種關係(特別是政治關係)的「維持」與「均衡」的形態，不能認為這個世界就是這個體制，就是這個形態。

尼克森認為國際政治中多元均衡的形成是由於三種「變動」促成的。第一，科技戰爭的威力大大改變了軍事力量的均衡，而美國已經不是核子超強的唯一國家。第二，二次大戰後以美蘇為主的「兩極」國際政治集團——西方民主國家與國際共黨國家已經不復存在。尼克森認為這是由於日本與西歐經濟元氣的恢復以及政治採取較為「獨斷」的方向。此外殖民帝國的瓦解促成各國的獨立自主，共黨集團內部的分裂都是形成「多元」的因素。第三個變數是美國人民的「意向」變了，季辛吉稱之為「心理趨向的脆弱」，尼克森則解釋為：「美國人民意識到美國應該與其他的國家共同來分擔領導世界的責任」(註三)。

基於上面三種理由，尼克森建立了多元國際政治的觀念，擬定了美國對外政策的基本方針。在應用策略上配合了三項執行的重點：維持強大力量，合作分擔責任，談判取代對抗。綜合起來就是尼克森對世界和平結構的「多

元均衡」願望。

從這項「多元均衡」的構想中，讓我們看看尼克森究竟想如何去建立或促成一個「多元均衡」的國際政治體系。尼克森與季辛吉在不同的場合以及各種政策聲明中都明確地表示：世界政治的新結構中主要的大國除了美國外就是蘇聯、中共、西歐及日本。雖然他們兩位都不能完全接受這「五元」就是國際關係的一切，但在他們的外交政策觀念與基本做法上仍是以此為實質的中心。

美國與蘇聯仍是這五角天秤上最重的兩個法碼，由於美蘇在核子武器與科技發展上仍是遙遙領先，而又是彼此敵對，相互競爭的兩大超強，所以必須在各方面都要「均衡」，特別是核子戰略武器及其他軍備，美蘇的競爭雖不會終止，但必須採取新的均衡制度來分擔維持世界和平的責任。尼克森明知蘇聯不會放棄對「世界革命」的野心，也不會退出東歐的控制，但他相信東西歐的交往以及蘇聯被中共的牽制會產生均衡的效果——蘇聯將會逐漸改變其舊有頑強的霸權行為。不過蘇聯在中東、西歐、南亞及遠東的增加影響力是美國及其盟邦必須要設法均衡的。因此尼克森與季辛吉雖然都認為蘇聯已不再是「列寧革命主義」的蘇俄，但都不相信蘇聯願意收斂野心，對現有既存的多元國際政治勢力認可而保守現狀的均衡。他們都認為只要美國保持強大的力量仍可能均衡蘇聯的野心，並逼使進入以美國為中心的多元均衡體系。這是尼克森新權力均衡構想裏最重要也是最難的一節，因此美國在其他各方面的均衡政策都可以說是為了促成對蘇均衡。

其次，中共在美國的新權力均衡政策中應是最弱的一角，既不能與美蘇相比，更談不上是準超強國。但是尼克森與季辛吉都認為在均衡蘇聯的功能上中共是可以產生效果的。因此與中共的關係交往是可以促成均衡蘇聯而又可以均衡蘇聯的結果來均衡中共在亞洲的影響力。

最後要談到的是日本與西歐。在目前這兩個「元」在軍事上尚不能完全脫離美國而自主，但在不久的將來會成為分擔美國對世界和平責任的主要角色。美國對西歐的均衡會使蘇聯與日本的合作性減少。美國對日本的均衡則對中共、蘇聯在太平洋勢力擴張有所抵制。

綜合上面幾點，尼克森對多元均衡的構想是以美—蘇—中共三角關係均衡政策為重心進而求取全球性的均衡。

尼克森的新權力均衡政策

三角均衡的運用方式

傳統的均衡制度是兩個強國置於天秤上幾乎平衡，然而第三國是超強國，也就是「均衡國」(balancer)，舉足輕重可使在天秤上的兩個強國平衡，也可使兩國不平衡。因此形成了三角關係。今天尼克森所希望的新權力均衡制度中是不可能出現這個「均衡國」，而且在天秤上的超強國有的平衡，有的不平衡。所以美國必須運用超級的外交功能來扮演這個不存在的「均衡國」，特別要運用三角形態關係使美國本身永遠居於兩角之間的第三角來達到新均衡制度中「均衡國」的替身「制衡國」之功能(註四)。

尼克森與季辛吉不但以美國為中心置於許多兩角之間成為不同的幾個三角形態，並且運用不同的外交方式來達到「制衡國」的任務。在三角形態的均衡制度最忌的是「制衡國」加入兩角的一角而使另一角產生敵對的現象，如此則「制衡國」即失去地位而不能發生制衡作用，破壞了均衡制度的本質(註五)。

美國希望在這個多元新權力均衡體系裏能造成幾種三角形態的國際關係而以美國為「制衡國」。因此「制衡國」的對外政治策略運用原則是「兩面外交」。這種外交的方式是一方面以「權力」來表現，另一方面則技巧地約束「權力」的動用。季辛吉認為「外交」並非一定能解決國際紛爭，即使是彼此願意建立信用，特別是在近代國際局勢中國家與國家之間更是不易信任，不易說服(註六)。

「尼克森外交」(The Nixon Diplomacy)的特色是不談「教條主義」的外交，恢復「老式」權力政治(power politics)外交。「兩面」外交運用的特點是「秘密的」、「直接的」、「耐性的」外交。尼克森的新權力均衡秘密外交大致是分三方面進行：一方面是對中共的「說服外交」(姑且名為diplomacy of persuasion)，主要是以「談話」為主，強調消除兩國政治色彩的教條主義；二方面是對蘇聯的「談判外交」(diplomacy of negotiation)，主要是牽制大國霸權的動用；三方面是對美國盟邦的「商量外交」(diplomacy of consultation)，主要是與各盟國「商量」有關美國與其他大國的各項談判。

三角均衡外交關係是美國為自己特別設計的國際型態——以美國居中使用

「兩面」外交。這種國際關係型態並不是固定的，也不是除了「三角」關係外就沒有別的「角」，別的「邊」了，只是尼克森善於「兩面政治」而運用的一種外交技能。因此，美國居間於蘇聯與中共建立了微妙的三角國際政治關係，更以「制衡國」的地位運用「兩面」外交。又以亞東區域日本與中共之間的競爭與抗衡作為美國居中制衡的中心。在歐洲方面亦相似，以蘇聯與西歐為三角關係的型態。以上三種三角關係都是以政治、軍事為主，此外尚有以經濟貿易為主的三邊合作關係如日本與西歐在國際金融上之影響力可謂分庭抗禮，而美國則居中制衡更能產生對其有利的結果。尼克森所運用的三角均衡策略並不是說包括美國在內的三個國家在國際政治體系中都是「等邊」的，或是力量平均的三個對等關係，實際上超級強國仍只有兩個。

「制衡國」的地位

傳統的國際權力均衡之所以能够存在是因為大國共同一致的認可，換言之，國際間各主要國家都同意應該建立權力均衡制度。尼克森也找到了一個相似的「認可」；他認為今天世界各國都會為自己的利害關係而致力一個新的國際均衡形態。這個新均衡的主要設計人季辛吉將「認可」解釋為「合法性」或「合法地位」，也就是說世界各國所能共同接受的外交政策之可行手段與目的（註七）。實際上尼克森的新均衡構想與作法是季辛吉設計的，而季辛吉的權力觀念與制衡地位是受梅特涅（Metternich）的影響（註八）。

近代國際關係的「權力均衡」也可以看成一種哲理性的、不實際的觀念，但是從國際政治的近代史却證明了一種「假設」——權力均衡能使國際局勢某一段時期中的對抗國家成為力量均等（equilibrium）而消除危機。二次大戰後的美蘇對峙局面即為此例。尼克森與季辛吉都認為權力均衡可以制度化，而且可以成為有效維持世界和平的方法，但最重要的是必須有一個「制衡國」的地位存在。前面曾經提到過去均衡之所以能在國際政治體制中發生功能，主要是有「均衡國」的地位存在。尼克森的新權力均衡既不可能有「均衡國」，那麼一定要有一個「制衡」的地位才能發生作用。美國國力強盛是史無前例，又面臨核子時代對世界安定與和平負起了最重的責任，既不能以超然的地位不與列強合作，又不能與超強國對抗，在這種情勢下美國的地

位自然地變成了「制衡國」，而「制衡國」就變了居於兩者之間的地位，其外交政策就變成了「兩面」同時進行。

到目前為止，尼克森的新權力均衡政策相當有效，對中共、蘇聯、日本、越南、中東的「兩面」外交做得很成功。但是根據美國的傳統以及其參與國際政治的歷史，我們仍對尼克森的構想與作法持有懷疑，那就是——美國人民是否能同意他這種敵友不分的兩面作法？美國人民真能完全同意只講現實、不重視道義原則的外交政策？

註一：除了詹森總統外，有「杜魯門主義」、「艾森豪主義」、「甘迺迪主義」，以及現在的「尼克森主義」。

註二：U.S. 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. 2.

註三：U. S. Foreign Policy for the 1970's: The Emerging Structure of Peace. A Report to the Congress by Richard Nixon, February 9, 1972 (Washington: GPO, 1972), p. 3.

註四：季辛吉最崇拜的梅特涅即是扮演這種均衡的角色。

Henry A. Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-22* (Boston: Houghton Mifflin, 1957)

註五：「權力均衡」制度中「均衡國」所擔任的任務與尼克森新均衡制度中美國所擔任「制衡國」的職責與地位完全不同，後者極似「鬆型兩極」(Loose Bipolar System)。「權力均衡」制與「鬆型兩極」制之詳述，請參閱 Morton Kaplan, "Variants on Six Models of the International System" in James Rosenau, ed., *Internal Politics and Foreign Policy* (New York: Free Press, 1969), pp. 291-298.

註六：Kissinger, op. cit.

註七：Ibid p. 1.

註八：參看陳紹賢著「美國外交政策與季辛吉」，問題與研究十三卷二期（六十二年十一月十日）一一六頁。