

布希政府的政策與政策環境

趙建民
(國際關係研究中心副研究員)

壹、前言

喬治·布希順利當選第五十一屆美國總統，承襲雷根時代交付的歷史使命。雖然雷根總統在布希就職九天前所作的任內最後一次電視演說中，極力吹噓雷根革命(Reagan Revolution)的輝煌成就與歷史紀錄，辯稱他之所以贏得偉大溝通者(the great communicator)的美譽，並非因其具有過人辯才，乃是由於其所傳遞訊息皆極重要且有遠見所致。^①然而，布希總統所賴以延續的是否真如雷根所言之「閃亮城市」(shining city)，答案無疑是否定的。民主黨人批評布希當選的主因在於人格與經驗，並非其在競選中傲視敵手的外交長才，事實上，民主黨人認為，布希欠缺政策上的天命(mandate)。^②

展望未來歲月，布希所處時代正為美國建國以來充滿動盪、變局與挑戰的過渡時期。不論內外，布希都將面臨明顯的情勢轉換，並將擔負此一轉換時期種種的脫序與陣痛的責任。誠然，自全球總體而言，這將是一個偉大而絢麗的時代，但自美國局部而言，則不免有種霸權漸趨式微的落寞之感。

不論是契機抑或危機，都需要過人的智慧與高超的主政者制定方針、引導前進，不幸的是，這次美國總統大選在政見取向(issure-orientation)方面未盡理想，兩位候選人有關實質問題的辯論與宣示，少的程度堪稱歷來僅見。雙方對對方的攻擊(negative campaign)為政見發表的重要內容(據統計在布希競選言論中屬於這類的有百分之四十)，其他如人格問題(如蓋瑞哈特 Gerry Hart 的誠實問題和布希搭擋奎爾 Dan Quayle 的逃避越戰兵役)、忠誠問題(pledge of allegiance，是布希對杜凱吉斯最嚴重的人身攻擊)、是否討人喜愛(likability，杜凱吉斯表態過於冷漠可能是失敗重要原因之一)、剽竊講辭(造成民主黨候選人白登退出競選)、扭曲事實(如布希把麻州監獄保釋制度中的特例 Willie Horton 作為全盤否定杜凱吉斯在

註① 關於雷根演說內容，見 *International Herald Tribune* (hereafter IHT) (January 13, 1989), p. 3.

註② "A Mandate to Make Sense," IHT (November 12-13, 1988), p. 4.

打擊犯罪方面的努力)等話題，真正迫在眉睫的內外大政，諸如何提昇美國的生產力與國際市場競爭力、如何維持一健康而平衡的政府預算、應對國際上日漸增加的經濟衝突、提振美國日益喪失的科技領先地位、消除國內貧窮、疾病、煙毒、住房等問題却不見發揮，不過，觀察家認為布希受其長期服務公職之塑造，未來政策表現上將更趨務實。

布希既為一百五十年來第一位以副總統身份競選總統成功者，可預見的是未來布希主政時期的人和事，必定會有相當程度的持續性和穩定性。雖然布希一再強調將以「新人新政」的姿態出現，^③但自布希競選政見以及其當選後人事任命兩項指標衡量，新政府的新意並不彰顯。

貳、內外壓力下的內政政策

內政方面，最重要的問題還是「雙赤問題」，亦即預算赤字和貿易赤字。就此而言，美國政界逐漸認識到基本癥結在於美國消費遠超出生產，借貸大於儲蓄，支出大於所得，而算總帳的時刻為時不遠（雷根總統經濟顧問 Murray Weidenbaum 於其大著現實場所 (Rendezvous with Reality) 中用語），以只佔國民總生產毛額百分之十九的稅收實不足以長期支撐總生產毛額百分之廿三的花費。^④

雷根的法寶，是「供給面經濟」(supply-side economy)。他認為美國經濟的癥結，在於政府支出太多、人民賦稅太重和政府管制太多所致，解救之道乃是一改行之數十年的凱因斯需求面(demand-side)經濟學，提供人民必要的刺激，減少政府支出、降低稅率、減少政府對企業的干涉。此理論預斷減低稅收必將導致儲蓄與投資的增加，進而促進生產力的增長，終至消除赤字目的。此一理論構想良好，也帶給雷根時期的繁榮景象，惟個人儲蓄不增反減，八〇年代的工廠設備的投資率以及平均經濟成長率都要比前兩個十年遜色。

布希的對策，是降低所得稅率，承諾絕不增稅，主張把長期投資資本所得稅由百分之卅三降為百分之十五，提出「彈性凍結

註③ "Bush Makes It Clear: Reagan Era Is Over," *IHT* (January 25, 1989), p. 1. 名專欄作家夏懷爾表示布希在個性、政府運作方式和政治哲學三方面都極力表現與雷根相異，事實上，歷屆新任總統（自小羅斯福總統 FDR 以降）都或多或少與其前任保持某種程度的距離。見 William Safire, "What

Bush Is Saying Is, I'm not Ronald Reagan," *IHT* (January 24, 1989), p. 5.

註④ 有關雷根經濟之成敗，見陳文郎，「雷根政府經濟政策的回顧與檢討」，美國月刊，第三卷十期（民國七十八年二月）。此地引用之具體數字，見 Michael Kinsey, "Deficits: Lunchtime Is Over," *Time* (October 3, 1988), pp. 18-19.

「預算策略。」^⑤

布希既無法開源，在節流方面又無太多餘地，堅決主張維持軍費，雷根時期在教育 and 社會福利方面的預算已經大幅減少，布希實難進一步刪減。此一政策無法落實，恐怕難免重蹈雷根覆轍：預算赤字持續膨脹。在二月九日他向國會兩院發表就任後第一次演說所提的一九九〇年度預算（始自一九八九年十月一日）中，凍結了國防經費（以後將配合通貨膨脹率調整），但却未明白條列削減預算赤字的具體方案，同時，該預算案中仍然有九百一十一億美元的預算赤字。^⑥

面對此一難題，一般以為布希所提有關不增稅與政府支出的方案難以實現，將來勢必要有某種方式的增稅措施。^⑦內政項目下的另一重大問題為貧窮問題，布希主張地方政府應該擔負較多的責任，擁有充分自主權，逐漸減低聯邦政府在這方面的工作，提高窮人學前教育經費。^⑧

住屋問題是當前美國重要的社會問題，平均每晚有七十三萬五千人無家可歸；以年為單位計算，則至少有兩百萬人具有某種程度的居住問題。雷根供給面經濟的體現，是一反過去聯邦政府貼補大量興建低價住宅計畫，改以貼補房客方式，用以刺激市場增加住宅供給，是以聯邦政府在住房貼補的預算在八年之內削減了百分之七十七。^⑨

布希在競選中提出住房問題的政見並不多，在與杜凱吉斯對抗的第一場電視辯論會中，布希把這塊山芋丟給各個地方的私人慈善團體，希望他們協助提供住宿給無家可歸者。

此外，環境污染問題、犯罪與毒品走私防治問題、教育、醫療、墮胎和社會投資等問題，也都是近年美國社會中頗具爭議因而成為競選的熱門話題。從布希新預算中提出教育獎助和所編列的反毒計畫經費要比雷根政府預算增加二億三千萬美元，可看出

註⑤ 社論中，「經濟光環藏陰霾，赤字包袱拋不開」，中國時報（民國七十七年十一月五日），第十二版。「How the Parties Stand on Major Issues,」*IHT* (August 18, 1983), p. 6. 布希在上任後第一次記者會中亦重複此一論調，見 *IHT* (January 28-29, 1989), p. 1.

註⑥ 有關布希預算的報導，見中國時報（民國七十八年二月十一日），第十一版。

註⑦ "Markets Won't Wait," *IHT* (November 16, 1988), p. 8; "Experts in U. S. See Tax Rise Next Year," *IHT* (January 27, 1989), p. 2. 許多專家認為當前存在於經濟體制與環境中的若干問題，諸如問題核能廠的清理計畫以及儲蓄與借貸款信用機構 (savings and loans industry) 的拯救問題，若不及早著手解決，將來問題更大。見 Jerry Knight, "A Few Billion Reasons Bush Can't Avoid a Tax Hike," in *The Washington Post* and reprinted in *IHT* (January 13, 1989), p. 4.

註⑧ 此一論點見諸布希競選政見，復見於其就職演說中。關於演說全文，見 *Backgrounder*, published by the American Institute in Taiwan, February 1, 1989.

註⑨ 見 Jacob V. Lamar, "The Homeless: Brick by Brick," *Time* (October 24, 1988), pp. 58-59.

布希正視此等問題的程度。

由於競選策略運用成功（姑不論得當與道德與否），布希在美國選民極為關切的环境保護議題上，使其對手自始處於下風。雖然雷根與布希政府大量削減環保預算，布希却能易守為攻，把麻州波士頓港的污染情事擴大渲染（時值阿拉斯加地區三隻灰鯨受困冰層，導致美蘇合作營救創舉，當鯨魚最後終於得救記者詢問布希評論時，布希諧答：希望三鯨不致淪落波士頓港），給予杜凱吉斯相當打擊。

叁、日漸嚴重的環保問題

當前環保首惡，莫過於溫室效應（greenhouse effect）指工業時代空氣中充滿了各式以二氧化碳為主的廢氣，科學家普遍認為是近來地球氣溫轉熱的主因，並可能融解極帶冰帽淹沒某些濱海陸地）與大氣層中防止紫外線過量傷害人體的臭氧層（ozone layer）的日漸稀薄了。次一級的問題，便是一般環境污染（包括核能廠）的清理工作，亦即聯邦政府「超級基金」（Superfund）計畫的執行。據估計核能廢料的清理約需資金一千億美元，然而雷根卸任前於今年一月提出的一九九〇會計年度預算編列九美元，^⑩布希新預算中有關環境保護部份佔有十四億三千萬美元。

布希競選中自稱為「環境保護主義者」（environmentalist），並承諾在環保問題上彼將超越雷根總統，然而當環保局降低汽車排出廢氣的標準以及鬆弛有關淨化空氣與飲水法案的規定時，布希並未出而衛道，難免使人懷疑其諾言的可信度。此外，布希早年身為石油家的經驗，也不可能制定任何節約用油的法案。雖然如此，布希提出的具體意見包括：增加能源中核能的比重，以期解決酸雨問題；一九九一年以前終止以東西兩洋作為垃圾傾倒場；加強「超級基金」計畫；召開環保會議等。^⑪

在犯罪與毒品防治方面，布希也咄咄逼人，使杜凱吉斯難以招架。荷頓（Willie Horton）案件演變的結果，是布希陣營把杜凱吉斯稱之為「假釋王」（Furlough King）。布希主張堅決賦予警察打擊犯罪權力與武器，主張動用死刑對付重罪犯以收嚇阻功效。

對於毒品的氾濫，布希認為是社會價值體系崩潰之故，因而一再強調傳統價值與家庭的重要性，加強教育，以恢復適當之價值體系。在任命新任毒品防制政策室（Office of National Drug Control Policy）主任巴奈德（William J. Bennett）時

⑩ Jerry Knight "A Few Billion Reasons Bush Can't Avoid A Tax Hike," *op. cit.*

⑪ Dick Thompson, "The Environment: Cleaning up the Mess," *Time* (September 1988), pp. 22-23.

，布希向毒品全面宣戰。¹²

至於醫療與社會投資，布希一本保守主義立場，主張政府功能愈小愈好，只應允給予最窮困人士以醫療照顧。

肆、危機中的經濟政策

經濟方面，八年的雷根經濟 (Reagonomics) 成效大體良好，這也是布希致勝的主因 (彼云 Are you better-off today than eight years ago 做爲主要政見)，然而這個雷根所謂「閃亮的城市」，却被民主黨籍的紐約州長譏爲居住象牙塔裏，也爲民主黨副總統候選人班森 (Lloyd Bentsen) 斥爲人人皆能之遊戲。

雷根入主白宮八年內，美國的年度預算赤字由八百億美元增爲一千五百五十億美元，在八五、八六年間甚至高達二千億美元。貿易赤字也增長六倍，去年高達一千七百億美元，預計今年也將達到一千三百億美元。外貿赤字的激增不僅表示美國本土市場的喪失，也象徵美國產品在國外市場的沒落以及科技領先地位的逐漸喪失。以家電業爲例，美國產品在美國市場的佔有率已經由七〇年代初期的百分之百降爲目前的百分之五以下。¹³

雖然美元自一九八五年以來已經貶值了百分之四十，但貿易赤字並未達到相同比率縮減。主要原因，在於美國產品已經失去競爭力，品質無法與進口貨相比，更嚴重的是，美國用在國防以外的研究與發展經費相對的少。

布希提高美國產品競爭能力的說法，並未佐以具體可行的方案。值得一提的是，是布希延續雷根自由貿易精神，另外減低稅率，如減低資本所得稅、高國防支出、減少政府對企業的規範、支持教育與研究發展，是布希的主要政策。

雖然布希政府一再強調解決預算赤字爲其首要施政方針，他所提的新預算中預算赤字也確實減少很多，然而其不徵新稅的說法迄今無法獲得廣泛信任，新預算中又有許多不明確的地方，使得預算提出後的反應未見理想。

過去一年來，美國在外貿赤字方面有相當令人激賞的成績出現，但此一現象已告和緩。主要原因，是美國產業在長期生產力不振的情況下，現在已達產量極限，却又缺乏資金從事再投資。美國亟需縮減外貿和預算赤字，然而不幸的是，此兩者却常呈現負相關。質言之，美國持續的預算赤字要靠外貿赤字供養。身爲當今第一大債務國，只有當其他國家繼續允諾出借，才有可能持

註¹² 見 *IHT* (January 13, 1989), p. 1.

註¹³ Michael Kinsley, "Deficits: Lunchtime Is Over," *op. cit.* 另參者朱美麗，「論布希的經濟政策」，美國月刊 (民國七十八年一月)，頁二三—一七。

續購買超出輸出能力的貨品。^⑭

假如外貿赤字下降快於預算赤字，外資流入便要下降，資本自然短缺，銀行利率便要調高（現在已經偏高），高利率將進一步抑制民間投資意願。同時，高利率的結果可能產生如同雷根第一任期間的效果，亦即吸引外資流入，促使美國滙兌率上升，強勢美元又將不利產品輸出，降低美國製成品的國際競爭能力。^⑮

是以，債務國受制於債權國放款利率之升降，本國利益與貨幣兌換定受因果影響，間接決定了本國經濟成長。

布希是否能突破此一財經惡性循環，是他主政時期最重要的考驗。一旦外國政府與金融機構對美元（或新政府經濟政策）喪失信心，必將大量拋售持有的美元，導致美元滙兌繼續下跌。^⑯美元幣值的下降又可能帶動物價上漲、利率上升和美國在自由世界領袖地位喪失等代價，利率上升並可刺激經濟蕭條。此為布希必須面臨的困局。

至於衆所關心的臺幣升值問題，據聞七國高峯會議，曾經對美元貶值所定底線為一美元兌一二〇日圓（原來兌換率為二四〇），如以相同比例換算美元與臺幣關係，顯然美國並不滿意。具體的說，只要中美貿易持續出現順差，美國壓力便不會消失。大選後雷根總統卸職前「經濟顧問委員會」主席，現布希經濟顧問費斯坦（Martin Feldstein）曾提議美元繼續貶值，結果引起美元大幅滑落，迫使布希前任幕僚長富勒（Kreg Fuller）出面澄清（布希另命新罕布什州長蘇努努出掌白宮幕僚長）。

另外，中華民國分散市場的努力加上中美幣值強弱地位的推移，使得去（一九八八）年十月份對美貿易順差減少二億多美元。預料臺幣升值壓力仍有，但空間不大。至於我國以加入重要國際組織（如OECD或新組亞洲OECD）以善盡我國國際經濟責任一事，已為中美兩國重要共識，布希政府料將盡力玉成。

布希演說中曾多次提及美國與太平洋邊緣地區商業關係的重要性，加以布希本人與亞洲的深厚背景，料將繼續給予亞太地區更多注意力。但彼又支持美國輾米業者與貿易代表署（USTR）提出對日本限制食米進口採行「三〇一條款」陳情案，惟貿易代表署已經拒絕食米工會的要求。

至於如何解決第三世界國家龐大外債問題，新政府極可能積極推動新任國務卿貝克（James A. Baker 3rd）於一九八五年十一月於擔任財長任內提出的貝克計畫（Baker Plan）。^⑰貝克計畫主張以債養債，事前既未與西方其他債權國磋商，國際銀行反應也相當冷淡，是以自提出以後未獲預期回響，將來推行時阻力必大。

註⑭ "Debtors Lose Control," *The Washington Post* and reprinted in *IHT* (December 19, 1988), p. 6.

註⑮ *Ibid.*

註⑯ "Markets Will Judge," *The Washington Post* and reprinted in *IHT* (November 15, 1988), p. 4.

註⑰ 劉其鈞，「美國大選之後經濟政策的人與事」，經濟日報（民國七十七年十一月七日），第二版。

布希新政府是否能獲選民垂青，將來連選連任，或僅將是一任總統的最大關鍵，端視其在經濟領域的表現了（假設他的中期內並無重大外交事故發生）。但是在這一方面，布希所面臨的問題與挑戰也最多，迫切需要全體美國人民與各級、各州政府厲行他就職演說中所謂的「新契合」(new engagement)。

首先，爲了配合貿易赤字之下降，政府支出必須相應減少，更何況，葛蘭——路得曼——何臨斯平衡預算法案(Gramm-Rudman-Hollings Act)規定行政部門必須於一九九一年達成平衡預算的目標。政府花費必須樽節固然已成爲朝野牢不可破的共識，然而沒有一個部門或單位願意承擔此一損失，其可能遭受的阻力可想而知。雷根時期大力擴軍的邊際效率並未如預期中理想，加上軍事採購案中舞弊頻傳，使得國防預算不可避免地要被列爲第一優先刪減對象。

另外一項可能遭受布希刪減的預算，是社會福利(Social Security)與老年和殘障福利(Medicare)。這些節省下來的經費，部份可以移撥於愛滋病防治研究與救助災情慘重的儲蓄與借貸信用機構(S&L)。除此之外，民主黨控制的國會傾向於增加課徵某些商品如汽油與酒類之行銷稅，用之於道路維修等方面，減少聯邦政府負擔。^⑮

在國際方面，布希政府也將面對二次世界大戰後以來最險惡的經濟環境。雷根雖然大力提倡自由貿易原則，但在他手中簽署的貿易保護措施，却要比戰後歷任總統的總和還多，在過去八年中，進口貨品受配額限制的項目增加了三倍，達到進口總額的百分之廿四，以自動設限方式出現的更是不勝枚舉。美國與西歐總共向關稅暨貿易總協定(GATT)提出了八百件反傾銷的案例，目的也在保護本國製造業。^⑯

在此一情況下，國際間的經濟保護之風必將更爲橫行。面對西歐在一九九二年即將形成之關稅與貨幣單一市場，以及美國與加拿大已經簽署完成之「自由貿易區」協定，亞洲國家感受壓力日增，勢必形成以日本爲中心，四小龍爲主要伙伴的某種經濟互惠組織。^⑰因此，在九〇年代商業上的競爭，將深受此三大集團之左右，另一個重商主義時代似已來臨，唯一不同之處，在於地區性單位將代替民族國家而成爲廿世紀末期之主要競逐角色。

各種跡象顯示，布希所秉持的自由貿易原則恐怕無法充分發揮。雖然「自由貿易」仍爲每一採行市場經濟的強權所大力主張，然而在實際行動上，西方工業國家却表現了高度的自我利益取向，「公平貿易」原則乃應運而生。去年十二月初關稅暨貿易總

註⑮ 有關國會對於預算刪減項目的報導，見“Congress Identifies Targets for Trims to Lower Deficit,” *IHT* (December 30, 1988), p. 4. 另見王維正，「布希新政府展望——赤字中的繁榮，實力中的和平」，美國月刊(民國七十八年一月)，頁四—二二。

註⑯ Malcolm Fraser, (紐澳洲總理)“Trade: Atlantic Skirmishes Require a Pacific Response,” *IHT* (December 30, 1988), p. 6.

註⑰ 有關美國與亞洲國家之不利情勢，見Paul Kreisberg, “Booming Asia Means Readjustments for America,” *IHT* (January 4, 1989), p. 4.

協定假如加大蒙特婁市舉行的會議中，與會之一百零三國代表並未能達成有關開放市場的決議，任令會議走上失敗之途。^④最近美歐之間有關美國出口牛肉含有過量荷爾蒙問題，引發雙方貿易摩擦；^⑤以及美國對我國各項談判中所顯現之缺乏耐性與強硬的態度，都是全球貿易爭執昇高、自由貿易原則日漸萎縮之例證。

外交方面，布希政府面對空前變局，美國前國務次卿暨新任副國務卿伊勾柏格（Lawrence Eagleburger）將之稱為百年來僅見之轉變期。不幸的是，外交問題的辯論在這次大選中却出奇的少。

伍、環境轉變中的外交政策

這種劇烈的外交環境的重新組合包括：^⑥

(一)新經濟權力的抬頭及以經濟因素作為外交工具將更形重要。新經濟勢力的顯現，包括日本可能取代美國成為世界金融中心；歐洲共同體在一九九二年經濟整合成功以後的更堅實基礎與對外扞格界線；亞洲新興工業國家經濟實力的日漸強大等。這種經濟上力量較為接近的多元體系的出現，加上冷戰逐漸消除後的軍事因素重要性的相對減弱，突出了經濟在國家安全與福祉中的地位。

(二)共產式控制經濟的全面失敗及其相應的改革措施。包括中共、蘇聯與許多東歐國家在內的社會主義「人民民主專政」國家所實驗的高度集權式經濟模式證明行不通，因而相繼進行改革，不論其改革成敗與否，都已經並且將會繼續改變世界體系之體質。

(三)共產陣營新挑戰。共產經驗在實證中失敗的結果，帶來了體制內與體制外的挑戰。這些社會主義國家如何解釋其政經分離式的改革因而扭曲馬列意識形態的作法，和如何重新獲取合法性以遂行其統治，是共產改革必須面臨的兩樁首要問題。此外，改革的速度與人民期望如何調適？內部共識如何獲致？都非容易解決的事情。最近各社會主義國家內部紛爭湧見便是一例。

體制之外，西方對於波羅的海三小邦近來的民主化傾向應持何種態度？戈巴契夫的外交攻勢顯然已相當程度的分化了原先反蘇陣線的凝聚力，西方將何以為應？如何面對日益多元化的共產陣營？假如中蘇共改革不順利因而引爆內部爭執，西方有何應變

註④ Reginald Dale, "The Hardest Sell: Free Trade Collides with Protectionism", *IHT* (December 12, 1988), p. 1.

註⑤ Barry James, "U.S.—EC Trade Showdown Nears on Meat", *IHT* (December 27, 1988), p. 1.

註⑥ 關於當前美國政府面臨的外交變局，雷根最後一任國家安全會議主席鮑爾最近於紐約時報發表文章中略有涉及，見 Colin L. Powell, "Foreign Policy: This Isn't the Time to Slacken off", *IHT* (January 16, 1989), p. 4; 另見 "A New World for Bush", *IHT* (November 16, 1989), p. 4; David Ignatius and Michael Geller, "The Campaigners Are Ignoring a Changing World", *IHT* (October 26, 1988), p. 4.

計畫？

(四) 市場經濟與民主政制的抬頭。亞洲新興工業國家的表現最足以說明此二者的相互關聯性，以及其互為補充的壓力。不論是共產控制式經濟或一般開發中國家的嚐試性經驗，都肯定了市場經濟的價值。而亞洲地區菲律賓、南韓與中華民國都朝向更為民主的政治軌道發展。

(五) 和平環境的滋長。美蘇冷戰時代時固已結束，七〇年代國際上烽火遍地的情況也不復存在。原本交戰的地區如亞洲的越南、柬埔寨、阿富汗，非洲的安哥拉、西南非、查德與利比亞、撒哈拉地區，中東的以阿與兩伊戰事，中南美洲的尼加拉瓜等地，都出現了停火、撤軍或是和緩的局面。

美蘇關係變化尤大，中程核武協定的簽訂有人將之稱為兩國第二次「低盪」的具體表現。布希對兩超強間的現況似乎相當滿意，認為雙方關係的走向為四十年來西方所一直努力促成者，而蘇聯在內政方面刻正集中心力從事改革，在國際事務上則逐漸撤退其海外軍事或武裝鬭爭的承諾，亦是一可喜現象。雖然如此，布希似乎不願支持冷戰已經結束的說法，並進而呼籲西方盟邦維持戰後制蘇的聯盟。^②至於美國本身，布希將因襲雷根總統以實力迫和的政策。

布希似乎也深諳外交環境的錯綜複雜，加上他本人在外交事務上的經驗，自從當選總統以來，便仔細地謹慎篩選外交決策人士。

布希要其長年好友以及最為倚重的左右手貝克出掌國務院，可以想見外交在其議程上的地位。貝克向以務實著稱，在雷根時代擔任白宮幕僚長期間，與國會關係良好。加上他又兼具財經專長，無怪乎輕騎通過參院任命審查。在參院舉行的任命聽證會中，貝克羅列政策大體與雷根時代相合。^③據稱東西關係、中東與拉丁美洲將是貝克的外交優先地區。^④輔佐貝克的國務院次號人物，亦即副國務卿，為在外交界已有廿七年工作經驗的資深外交官伊勾柏格。

另外，布希亦大力整頓國家安全會議，意圖建立白宮在外交權的直接領導地位。國安會主席史考克羅夫特 (Brent Scowcroft) 與副主席蓋茲 (Robert M. Gates) 將分別出任包含國務卿、國防部長及國安會其他高級官員在內的二個政府小組討論會 (panel) 主席。^⑤史考克羅夫特與蓋茲均為蘇聯問題專家，此一搭擋將使美蘇關係的重要性更為提昇。^⑥

註② "World Views of Bush and Dukakis: Outlook From 2 Camps," *IHT* (October 10, 1988), p. 1.

註③ "Baker Stresses Policy Cooperation but Offers Little Change," *IHT* (January 19, 1989), p. 3.

註④ "Bush Approves Foreign Policy Overhaul," *IHT* (February 3, 1989), p. 1.

註⑤ 同註④。

註⑥ Jim Hoagland, "Foreign Policy: the New Team Is Different," *IHT* (January 5, 1989), p. 4.

繼續與蘇聯展開限武談判 (START) 應是布希的首要外交任務。此項談判所剩阻力已不太多，重要者有查證問題 (Verification)、巡弋飛彈是否包括在內，以及飛彈的機動性問題。預計對於另外兩項牽扯限武談判糾纏不清的問題——戰略防禦計畫 (SDI、簡稱星戰計畫) 的發展和對於反彈道飛彈條約 (ABM) 的解釋問題，預計布希立場可望較其前任雷根總統具有彈性。

不過，蘇共首腦戈巴契夫的「新思維」外交政策，加上其在本國內大刀濶斧從事政治改革，予人氣象一新之感。去年十二月初赴聯大演說，主張片面削減蘇聯屯駐東歐之軍隊、坦克、大砲，舉世爲之驚動。在座聆聽的美國舒茲國務卿亦無言以對。戈氏夫婦伴隨雷根與布希暢遊自由女神雕像，亦爲三人中風頭最健者。如何面對一個強勢、開明、逐漸拋棄傳統共產意識形態的蘇共領袖，調節由冷戰而「冷和」而關係漸趨正常化的美蘇關係，^②說服西歐不致太過靠攏蘇聯，都是布希在外交戰場上的重大挑戰。

此外，巴勒斯坦解放組織 (PLO) 領袖阿拉法特突然宣佈成立流亡政府，支持聯大二四二與三三八號決議案，承認以色列生存權與放棄恐怖活動，使得雷根政府卸任前處境尷尬。美國終於應允與巴解展開會談，無疑予布希紓解相當壓力，不過未來政府在中東問題上荆棘仍多。

至於亞洲方面，美國面臨經濟威脅日益增強，隨著中蘇共關係的日漸改善，以及蘇聯全力發展經濟、從事改革，單方面宣佈裁減武力等，都使亞洲在美國經濟的地位日見增強，一反過去只重安全上的考慮。^③美國未來面對的可能問題也將以經濟爲主，更何況世界經濟重心正快速自大西洋轉移至太平洋，預料布希政府給予亞太地區之注意力勢必更爲增加。^④布希就任後第一次出國訪問便選擇亞洲，除了表示對日本天皇的尊崇外，似乎也象徵了亞洲地區的強勢角色。

處此內外交攻的環境中，無怪乎有人要說布希必須同時扮演一個國內暨國際的總統了。^⑤新任國務卿貝克深得內外人緣，是極爲圓熟的議會專家，鑑於以往府會有關外交權的爭奪不休（如國會杯葛雷根軍援尼加拉瓜反政府游擊隊），貝克聲明將充分尊重國會，未來外交決策過程中的內政因素預料可以加強。

陸、和解聲中的國防政策

註① Richard H. Ullman, "Ending the Cold War," *Foreign Policy* No. 72 (Fall 1988), pp. 130-151.

註② Paul H. Kreisberg, "A Booming Asia Means Readjustments for America," *op. cit.*

註③ Roger A. Brooks, "Bush Faces Challenges From Asia," *IHT* (January 23, 1989), p. 4.

註④ Robert J. Samuelson, "For a Nationalist Internationalist President," *IHT* (November 8, 1988), p. 6.

在國防政策方面，布希排除有關不利前參院軍委會主席陶華（John G. Tower）有關行為不檢與酗酒說法，任命他為國防部長。陶華的首要工作，在於大力改革前國防部長溫柏格時代大舉建軍所造成的國防軍需品採購的弊端（包括運用關係和報價不實）。然而陶華以前身兼六家軍火商的顧問，對其通過參院任命造成困擾。日前參院外委會以十一票對九票否決了陶華的任命，預料將來全院表決形勢並不樂觀。

此外，在國防經費方面，陶華可能無法大幅增加，他主張「競爭戰略」——亦即以質量上佔優勢的傳統武器對抗數量上居優勢的華沙公約組織，合理化國防結構（可能適度裁減兵員）、整頓軍事管理和採購。其廿三年的國會生涯無疑有助於國防預算在國會中順利通過審查。此外，其曾為雷根政府核武談判代表與伊朗門事件（Iran-contra affair）調查委員會主席的資歷，亦將對其未來工作十分有利。

至於武器發展與國防預算方面，布希要想維持不增稅同時又不削減軍費的承諾十分不易。國會批准雷根所提整軍所需龐大預算，惟因此造成軍品採購方面極大浪費與醜聞，導致許多批評，再要求相同數量的預算環境不復存在。假如限武談判順利，布希可能取消目前爭議性極大的MX飛彈或是侏儒飛彈（Midgetman）兩者之一。

至於攸關重大的限武談判，雷根的START（Strategic Arms Reduction Talks）已打下良好基礎，美蘇雙方也於一九八七年十二月締結銷毀中程核武條約。^⑤裁減戰略核武談判也幾乎於一九八六年十月舉行的冰島高峯會議中達成裁減一半現庫存武器的協議，可惜功虧一簣，未來所餘問題不多，僅有查證、飛彈機動性（mobility）與巡弋飛彈（cruise missiles）的地位等問題。^⑥其中有關查證問題已有中程核武銷毀過程中查證前例可循，預料問題不大。此外，布希對於長久以來妨礙戰略核武談判進展的兩項阻力——戰略防禦計畫（Strategic Defense Initiative）與一九七一年美蘇簽訂的反彈道飛彈條約（Anti-Ballistic Missile Treaty）——立場也不若雷根強硬。陶華已公開說明新政府反對戰略防衛計畫的決心，因其無以保障全民安全之故。

在安全政策上布希面臨的一項重要議題，是如何協調一致西方盟邦對蘇政策。美國的西歐盟邦獨立性日見強烈，雙方就有關蘇聯貸款、科技轉移、貿易、軍事工業合作等問題都有強烈不同意見。

註⑤ 有關美蘇戰略武器談判，見鈕先鐘，「論美俄戰略軍備管制談判——回顧與前瞻」，中華戰略學刊（七十五年十二月），頁三三～五二；李本京，「限武談判與星戰計畫——雷根政府對蘇俄政策之評析」，中華戰略學刊，頁七八～八八；畢英賢，「雷、戈第四次會議」，中央日報（民國七十七年三月卅日），第五版。

註⑥ Joseph Fichtelt, "Arms Control Seems to Be a Cornerstone for Bush," *IHT* (October 29, 1988), p. 1.

註⑦ *IHT* (January 28-29, 1989), p. 4.

柒、結 論

這次總統大選的缺憾之一，是兩位候選人對主要內、外政策政見發表言論的不足。因此，要想十分精確的預測未來美國政府有關政策措施與行爲並不容易。更何況每位總統候選人的政見運用到實際政治中必將有所調整。不過，布希屬於共和黨中溫和派，意識形態的執著色彩較不明顯，是以在副總統任內，常受黨內保守右派的攻擊，這也是他選擇奎爾參議員作爲搭檔的主要理由。由此觀之，其政策必將更趨務實。

此外，布希個性溫和，易接受意見，受其左右影響機會自然增加。這些都是考慮布希政府可能政策之變項，增加了未來動向的機動性。

至於中美關係，可以說已走上具有兩黨共識 (bipartisan) 的制度化境地，在可預見的未來，美國仍將依循其兩條路線政策，同時強化對海峽兩岸的關係，堅持不作調人的一貫說法，因爲這種兩面作法是最合乎美國的國家利益。

至於美國與中共關係，則不可能如此平穩。西藏動亂、人權問題、經貿糾葛，乃至於科技輸出等定將繼續困擾雙方。而未來中共政權的不確定性、經濟改革過程中所遭遇的各項阻力都可能是未來雙方關係複雜化的潛因。

綜觀內外情勢，布希都面臨了重大的環境轉折，必須以更大的擔當、採取某些壯士斷腕之決心、魄力與苦楚，才足以維持其歷屆前任所開展的霸權基業。但是，深受官僚政治薰染之布希是否會有如此衝勁毅然採取非常措施，不免令人心疑？再者，以布希所擔負之薪火傳承，似乎也不允許他有特出革命性的作爲。在一個完全嶄新的環境之下若不能以嶄新之政策應對，未來的前景就不言而喻了。

註⑥ 見趙建民，「一九八七年美中（共）關係的回顧——人權與科技轉移」，美國月刊（民國七十七年二月），頁六二—七二。

*

*

*