

# 美國人權外交的剖析

林岩哲

## 一 前言

一九七七年一月廿日卡特總統在他的就職大典中數度提到人權問題，並且強調爾後的美國外交政策將重視人權因素；此後，人權政策不但成爲卡特政府的一項外交特色，也是美國國內各界和世界各國政府所矚目的問題。雖然過去兩年多以來，卡特政府一再重申貫徹人權外交的決心，並且口口聲聲自誇人權外交的成就，但是卡特的人權政策，在美國國內所獲得的反應，以及在國際間所給予的批評，似乎是過多於功，毀多於譽。有人認爲，卡特的人權政策干涉到盟邦的內政，因而影響了這些盟邦與美國的友好合作關係；也有人指出，卡特政府執行這項政策，不够徹底，仍然聽任許多國家的政府在迫害其本國人民；更有人批評，卡特政府在人權政策上採取雙重標準，對於某些國家要求嚴格的人權水準，却對另一些國家的嚴重迫害人權事實，不聞不問。

不過，無論對於卡特的人權政策的評價是褒是貶，人權政策仍然是今日美國外交政策的重要一環。去年（一九七八年）十二月，在白宮慶祝世界人權宣言簽訂三十週年的紀念會上，卡特總統還重申人權外交的決心。他說：「只要我是總統，美國政府就要在全世界繼續爲提高人權而奮鬥。世界上沒有任何力量能使我們與該承諾分開。」<sup>①</sup>他又說：「人權是我們外交政策的靈魂。我所以敢大膽的聲明這一點，是因爲人權乃我們民族意識的精神所在。」<sup>②</sup>在中美斷交之後，美國國會制訂之「臺灣關係法案」中，也訂有一項有關人權的條款。因此，吾人對於美國的人權政策及其可能發生之影響，應該有一個確切的了解。

## 二 卡特人權政策的背景

註① 全球人權宣言紀念會卡特總統演講全文見“30th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights”, the Department of State Bulletin, LXXIX (January, 1979), 1-3.

註② Ibid, p. 2.

對於美國的人權政策，首先應認識的是，人權政策不是卡特總統首議。自美國立國以來，維護人權一直是美國的一項基本國策。從早年發佈美國獨立宣言，採納權利法案，到羅斯福提出「四大自由」，簽署世界人權宣言，美國政府無時不在為維護人權而努力。甚至在六十年代初期，甘迺迪總統也強調，維護世界人權，乃美國的一項國際責任所在，美國當義不容辭<sup>③</sup>。

但是越戰發生以後，美國的人權運動開始走下坡。民族自決的呼聲掩蓋了個人權利的要求。加上後來季辛吉玩弄強權政治，人權因素也就從美國外交政策上逐漸退縮。

從另一方面而言，越戰帶來的美國種種社會問題，以及季辛吉玩弄強權政治所造成的國際現實主義，原本已足使維護美國傳統人士感到沮喪，隨着水門事件的揭發，和一連串美國情報機構非法活動醜聞的披露，更使得美國民間與國會日益感到美國政治道德的嚴重淪喪。因此在七十年代初期，誓言要恢復舊日道德政治和道義外交的呼聲此起彼落。這種推展道德政治與道義外交的運動，開始具體表現在一九七三年的援外法案中<sup>④</sup>。根據該法案的一項規定：「國會認為，總統對於任何外國政府，因政治目的而扣留或監禁其本國公民，應拒絕給予經濟與軍事援助。」其後在一九七四年的援外法案中，國會亦通過了類似的條款<sup>⑤</sup>。按該條規定是：「除非特殊情況發生，總統對於任何政府有違背國際共認的人權措施時，應大量縮減或中止安全的援助。」

與此同時，在美國各地的民間團體紛紛成立推展人權運動的組織<sup>⑥</sup>，總計不下五十個單位。美國眾議院國際組織委員會也因而成立了人權小組。這個小組在眾議員唐納德雷色 (Donald Fraser) 主持下，開始對美國外交政策中的人權問題進行研究，並且舉行一連串有關人權與美國外交政策的聽證會，事後提出許多改進意見。傅雷色主持的小組也就因此成為國會推展人權活動的中心。一九七五年國會又設立歐洲安全與合作委員會 (Commission on Security and Co-operation in Europe)，以監視簽署赫爾辛基宣言的國家履行人權義務的情況。

但是當時的福特政府對於國會的人權決議案並不表示熱衷支持而予認真執行<sup>⑦</sup>。因此到一九七六年，國會乃採取一項重要的步驟，合併修正有關安全援助和武器輸出的法案，而制訂了國際安全援助暨武器輸出管制法，將安全援助與人權問題聯繫起來；

註③ Arthur Schlesinger, Jr., "Human Rights and the American Tradition," *Foreign Affairs*, LVII (Winter, 1978-79), 511.

註④ PL 93-189 *Foreign Assistance Act*, Section 32.

註⑤ PL 93-559 *Foreign Assistance Act*, Section 502 B.

註⑥ 事實上早前即有各種國際性民間人權組織，較著名的如國際特赦組織 (Amnesty International)、國際紅十字會、法學家國際委員會 (International Commission of Jurists) 等。在一九七五年以後，國際性民間人權組織運動，詳見 Donald M. Fraser and John P. Salzb ergs, "International Political Parties as a Vehicle for Human Rights", *The Annals*, 442 (March, 1979), 63-68.

註⑦ G. L. Loescher, "U. S. Human Rights Policy and International Financial Institution," *The World Today*, XXXII (December, 1977), 454.

並且規定，行政當局必須每年向國會提出有關於接受安全援助國家的人權情況之報告，國會得在任何時候要求發表這種報告。同年也通過了一項哈金修正案（Harkin Amendment），指示美洲開發銀行和非洲開發基金會的美國代表，否決對侵犯人權的國家之貸款。

雖然到一九七六年為止，美國官方推展人權僅為國會單方面的行動，但是國會這種不斷的壓力給予美國行政當局甚大的衝擊。例如，在一九七四年，副國務卿殷格索爾（Robert Ingersoll）曾對季辛吉表示，如果國務院不再過問人權問題，則國會將從國務院手中接管過去<sup>⑥</sup>。所以一九七五年國務院不得不在其下設立協調人道事務辦事處（Office of Co-ordinator for Humanitarian Affair）。這正說明了美國各方和國會的人權運動壓力已到行政當局不得不加以接受的時候。

### 三 卡特的人權政策內容

到一九七六年年底，推展人權既已成爲美國民衆心目中一項極爲重要的問題，卡特就任總統之後，自然也就提出人權的主張。然而人權政策似乎並不是卡特本人本來的構想。例如，一九七五年卡特在他的回憶錄「何未至善」（Why Not the Best?）一書中，並未在討論外交政策的一章上提到人權問題<sup>⑦</sup>。甚至到一九七六年六月，卡特在外交政策協會的演說中，不但批評赫爾辛基協定的人權條款，並且還痛斥干涉他國內政之事<sup>⑧</sup>。他說：「我們現在學得一項經驗，試圖將我們的權力灌注於他國內政之中，那是件愚昧之事。」

但是到了同年九月八日，卡特一反過去對人權問題的立場，他說：「當一國政府由於人民信仰之故，而刑拷或拘禁人民時，或者有利奪少數民族的平等待遇或移居之權利時，我們不能不問。」<sup>⑨</sup>卡特這種改變人權立場的主張，其真正的原因爲何，不得而知，但可以肯定一點的是，卡特是在順應當時的美國政治潮流，以討好美國羣衆。所以在他的總統就職大典上，他說：「我們矢志維護人權的承諾必須是絕對的……人類的尊嚴必須提高……因爲我們是自由的，我們決不能忽視其他地方自由的命運。我們的道德意識使我們明確的傾向於贊成那些與我們同樣對個人人權永遠尊重的社會。」<sup>⑩</sup>

註⑥ Schlesinger, *op. cit.*, p. 512.

註⑦ *Ibid.*, p. 513.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ *Ibid.*

註⑩ 卡特總統就職演說全文見 *The Department of State Bulletin*, LXXVI (Feb. 14, 1977), 121-122.

不過卡特在就任總統之初，並沒有明確地說出人權政策的內涵。一直到他就任總統三個月以後，范錫國務卿纔在喬治亞大學道出了卡特人權外交的主要內容<sup>⑭</sup>。照范錫的說詞，卡特政府將人權分為三類：

(一)個人人身的保護。政府不得對個人任意逮捕、拘禁、執行酷刑，審判必須公開，並且要依法處理。對人犯不得施以不合人道的刑罰。

(二)滿足食、住、衛生教育等生活需要之權利。此項權利之滿足與國家經濟發展之程度有關，但政府之作爲或不作爲仍可能侵犯這項權利。

(三)享受公民和政治自由之權利，包括思想、宗教、集會行動、言論、新聞自由，以及參與政府工作之自由。

除了提出這三大類人權之外，卡特政府爲了有效執行人權政策，在制度上也作了若干的變動。首先是更改「協調人道事務辦事處」爲「協調人權及人道事務局」，任命早年積極推展民權運動的德里安女士(Patricia Derian)爲主管人權及人道事務的助理國務卿，直接向副國務卿克里斯多福負責；並且擴大「協調人權及人道事務局」之組織，包括約三十名人員，各依工作性質分別掌理：武器銷售，聯合國與其相關機構，國際金融機關，赫爾辛基宣言，非政府組織，各國及地區事項，以及難民事務等。此外，在副國務卿克里斯多福之下，另成立有關人權及援外聯合部會小組(Intergency Group on Human Rights and Foreign Assistance)，以協調美國對外的全盤政策。這個小組的成員主要包括副國務卿辦事處，領事組，國會事務辦事處，政策策劃組，經濟事務司，地區局，協調人權及人道事務辦事處，國際開發總署，財政部，國家安全會議，經濟商業事務司，法律事務司等單位之代表人員。

據悉，美國國務院對世界各國政府是否尊重上述三類人權，經常保持密切的注意，尤其訓令美國駐外使節，蒐集駐在國的人權情況資料。各駐外大使館亦有專人負責人權事項，並且時時向國務院提出報告。在國務院審核某一國的軍經援助或軍事採購案件而須考慮該國政府在尊重人權方面的記錄時，此類報告便是一項極重要的參考資料。此外，據副國務卿克里斯多福在國會作證表示，各種民間人權社團、國際組織、以及國會各委員會等團體機構所提出的人權研究報告，國務院亦常用作評估各國人權狀況的依據<sup>⑮</sup>。

## 四 府會對人權政策之爭

⑭ Cyrus Vance, "Human Rights and Foreign Policy," *The Department of State Bulletin*, LXXVI (May 23, 1977), 505-508.

⑮ Richard C. Schroeder, "Human Rights Policy," *Editorial Research Reports*, 1979 Vol. 1 (May 18, 1979), p. 372.

雖然近年來一般承認，人權政策是今日美國外交政策的重要一環，但在執行人權政策的方法上，國會與行政當局之間却不一致。在福特時代，行政當局在後期逐漸接納國會的看法，承認人權在外交政策上的重要性，但是對於迫害人權的國家，行政當局並未循國會的主張，公然予以譴責，或藉以拒絕提供軍經援助，以促使該國改善人權措施。在當時，行政當局認為提高人權最有效的方法，在於「私下而帶有強硬態度的外交」(quiet but forceful diplomacy)，而不是公然譴責或懲罰。到今天的卡特政府，府會之間的這種分歧情況依然存在。在國會方面的看法，主要問題在於行政當局是否認真地去執行人權政策，並且願意以裁減援助的手段作為後盾<sup>⑤</sup>。相反的，卡特政府認為，人權問題應該由行政當局處理，而不必以裁減援助為手段。據「協調人權及人道事務局」官員表示，由世界各國普遍提高人權，纔是美國人權政策的真正目的，而要提高人權出於積極的措施，不是消極的處罰。照他們的看法，單純的處罰方法，如裁減軍經援助，或公然譴責等措施，只能疏遠各國政府與美國的友好關係<sup>⑥</sup>。一九七七年拉丁美洲各國相繼謝絕美國的軍經援助就是例子。主管人權及人道事務的助理國務卿德里安曾表示，美國政府宜應用獎勵和處罰並行的方式，以促進世界保護人權的有利趨勢<sup>⑦</sup>。在積極方面，美國願意給予援助、貸款，以及貿易上的利益，並且在國際金融機構中予以支持，以達到該國不再迫害人權的目的。同時，美國應與富有道義的民主國家，加強文化交流，而與迫害人權的政府，減少接近。一九七七年美國盛大歡迎委內瑞拉總統貝瑞茲的訪問，以及增加印度糧食的援助，就是這種積極鼓勵促進人權措施的運用。

美國府會之間在人權問題上的爭執，除了積極鼓勵與消極責罰之間的抉擇問題，以及應由國會抑或政府主動處理的問題之外，如何透過國際金融機構來促進人權，也使雙方相持不下。照國會的看法，國會雖然管制着美國財政荷包，從而能够管轄到對外的軍經援助計劃，以達到促進人權之目的，但是對於美國所大力贊助的各種國際金融機構，經由秘密方式給予某些違害人權的國家貸款或財政援助，却莫可奈何，因為這些貸款或援助主要依賴美國提供的資金，但不受美國的管制。所以自一九七七年以後，國會即有意擴大其管轄權，以監視各種國際金融機構。其主要行動有三項立法提議：(一)羅斯修正案 (Reuss Amendment)：建議行政當局促使各種多邊貸款銀行給予正提高人權的國家財政援助。(二)巴利羅—哈金修正案 (Batillo-Harkin Amendment)：此項修正案經衆議院通過，要求美國派駐各國國際金融機構的代表，對於迫害人權的國家申請貸款案，投反對票，除非此項貸款直接有利於民生所需。(三)衆議院接受保守派議員之建議，在一九七七年的援外撥款案中，規定嚴禁透過世界銀行、亞洲開發基金

註⑤ See *Congressional Quarterly Weekly Report* (1978), p. 2048. See also G. D. Loescher, "U. S. Human Rights Policy and International Financial Institutions," *The World Today*, XXXII (December, 1977), 461.

註⑥ *Ibid.*, p. 463.

註⑦ *Ibid.*

、國際開發協會、美洲開發銀行等國際金融機關，給予越南、寮國、高棉、烏干達、安哥拉、莫三鼻給、古巴等七國貸款，或給予直接援助。

不過卡特政府並不贊同國會對國際金融機關的干預。如前所述，卡特政府以為在提高人權的方法上，積極鼓勵措施重於處罰手段；而且行政部門業已公開表示支持人權政策，祇須以具有彈性的規定，便可最有效的處理人權問題<sup>②③</sup>，更何況世界銀行本身也不贊同在其業務推行上參雜政治的因素<sup>②④</sup>。因此卡特政府不斷向國會遊說，緩和國會對國際金融機構採取行動。卡特的主張經國會溫和派人士如韓福瑞和傅雷色等人的支持<sup>②⑤</sup>，終於打消了巴利羅—哈金修正案。不過行政當局在各種國際金融機關中的實際行動，還是大致按照國會原意去作。據報導，從一九七七年五月到去年（一九七八）十月為止，對於各國向各國國際金融機關申請貸款案，美國代表會投反對票十一次，棄權二十一次<sup>②⑥</sup>。

此外，國會通過的一九七七年援外撥款法案中，亦有規定，行政當局不得直接貸款予違反人權的國家；同時又規定，只要總統能够以書面向國會說明國際金融機關的貸款，有利於人權事項，則容許總統支持國際金融機關給予這些國家貸款。

雖然國會與總統之間的爭執，到此已告一段落，但在國會中支持人權的積極派人士仍認為這些折衷辦法無異留下法律漏洞，使提高人權的目的並沒有真正獲得保障。所以一九七八年國會討論有關國際金融機關的議案時，要求訂立人權條款的各種建議案紛紛再度提出。其中較主要的為有關國際基金會「惠特恩融資」(the Witteveen Facility)的議案。所謂「惠特恩融資」係國際貨幣基金會的一項追加週轉金，為工業國家和石油輸出國家共同所提供，其中美國負擔約五分之一，目的在為會員國因石油危機所造成的貿易赤字，給予貸款，以緩和貸款國的財政困難和貿易逆境<sup>②⑦</sup>。一九七八年二月衆議院表決通過，允許美國參與惠特恩融資，同時附加一項人權條款，規定不得將此項資金貸予違反人權的國家。但當此項載有附加條款的修正案送到參議院表決時，竟以二十七票對六十二票，未獲通過。

事實上，一九七八年在其他有關國際金融機關的各項議案中，亦有類似人權條款修正案的提出，但是亦同樣皆未獲得國會兩院一致的支持。所以在一九七八年的會期中，國會並未在人權政策的立法方面，有任何的進展。是年國會不如往昔積極支持人權

註② Interview with Patricia Derian, Assistant Secretary of State for Human Rights, in *U. S. News & World Report* (Dec. 4, 1978), p. 34.

註③ *International Herald Tribune*, July 15, 1977, p. 5.

註④ See Donald M. Fraser, "Freedom and Foreign Policy," *Foreign Policy* (Spring, 1977), pp. 140-156, at p. 153.

註⑤ *International Herald Tribune*, Oct. 26, 1978, p. 6.

註⑥ *Congressional Quarterly Weekly Report* (1978), pp. 2051ff.

政策的立法，是因為受了幾種因素所影響的結果<sup>②</sup>：第一，美國民衆的注意力已轉移到通貨膨脹和失業問題上，不再關心人權；第二，一九七八年為美國期中大選的一年，許多支持人權的積極派議員爲了獲取連任，隨着美國民意的轉移而轉變了他們的立法活動，不再像往年專注於人權問題；第三，在華府的各種民間人權社團對於人權運動的進行，各有重點，以致發生了分化的現象，甚至對於某些人權問題，意見分歧，因而對國會的人權遊說力量大爲減弱。

## 五 缺乏一貫的人權政策

今日美國的人權政策雖爲其外交政策的重要一環，但是如何有效執行人權政策，不但在國會與行政當局之間，存有爭執，而在各自的內部亦屬意見分歧。在國會裏邊，自由派人士關心的是右翼獨裁國家的人權問題，而保守派人士則重視共黨國家迫害人權之事實；在方法上，自由派一般考慮到人權與武器交易之間的關係，而保守派則主張裁減多邊或雙邊的發展援助來提高人權。至於行政當局的內部分歧，國務院正統外交人員多數不贊同人權政策<sup>③</sup>。他們認爲強調人權的結果，不但有害於美國與各國之間的政治關係，也威脅到武器管制的磋商。在國防部中，職業軍人也不贊同人權政策，因爲人權政策將影響海外基地之租借與軍事聯盟關係。至於財政部和商業部的看法，認爲人權問題參雜在美國對外關係中，將使美國每年損失數百億美元之收入，增加了外貿赤字<sup>④</sup>。此外，國際開發總署則擔心人權政策會阻撓開發中國家的經濟發展。所以到目前爲止，美國的人權外交政策並沒有獲得各方的充分合作。

事實上，今日美國的人權政策在執行上，也沒有一貫的作法，因爲美國對待每一個國家，常視各別情況而有差異。主管人權及人道事務的助理國務卿德里安也承認這一事實。她說：「我們坦率承認，因爲有不同的文化，不同的利益，不同的經濟及政治成熟階段存在，因而必然要斟酌各自不一的情況，以對待每一國家。想要以完全相同的方式，來追求我們的人權目標，以對待所有國家，那是不可能的，也是種愚蠢的作法。」<sup>⑤</sup>更何況美國對外政策還要考慮到其軍事與經濟的利益。

註<sup>②</sup> See Sandra Vogelgesang, "What Price Principles? U. S. Policy on Human Rights," *Foreign Affairs*, LVI (July, 1978), 838; G. D. Loescher, "Carter's Human Rights Policy and 95th Congress," *The World Today*, XXXV (April, 1979), 154-5.

註<sup>③</sup> Schroeder, *op. cit.*, p. 370; Loescher, "U. S. Human Rights Policy and International Financial Institution", *op. cit.*, p. 458.

註<sup>④</sup> "Trying to Right the Balance," *Time* (Oct. 9, 1978), p. 41; *International Herald Tribune*, special report, November, 1978.

註<sup>⑤</sup> Quoted by Schlesinger, *op. cit.*, p. 518.

在美國對外關係上，軍事與經濟利益的考慮不能與其人權政策取得協調，曾經很明顯的表現在對韓國和菲律賓的問題上。

韓國在美國西太平洋的戰略地位具有相當的重要性，因為韓國的存亡關係着西太平洋的安危，特別是日本的安全，而日本與美國又具有不可分離的關係，致美國在處理韓國的人權問題時，便不能不謹慎從事，並且每一項對韓國的措施，也不能不與日本作充分的磋商<sup>20</sup>。因此卡特政府對韓國的政策，儘可能不將撤軍與人權問題相提並論。

一九七七年韓國曾向世界銀行申請數筆貸款。當時克里斯多福所領導的管轄人權事項的聯合部會小組，曾對此等申請貸款案加以討論。由於東亞及太平洋事務司的支持，該小組決定同意世界銀行的貸款，不過也作成一項決定，要暗中繼續對朴正熙政府施以強硬的壓力，促使其改善人權措施。照東亞及太平洋事務司的看法，韓國對美日兩國具有戰略上的重要性，重於人權因素。美國負責南韓事務的外交人員也認為，美國祇有採表面謹慎而暗地堅強的方法最可能使朴正熙政府在處理人權問題上，有所改善<sup>21</sup>。

不過在另一方面，「協調人權及人道事務局」基於朴正熙政府違背人權之事實，主張僅給予安全援助，而不宜給予經濟援助。亦有些國務院官員認為，關於人權政策，需要以雙管齊下的方式來對待韓國及其他戰略友邦。如果涉及美國安全利益，則應繼續給予軍事裝備；同時對該國政府迫害人權之行爲，應公開表示異議，甚至拒絕經濟援助。在不久之前，以這種方式來對待韓國，可能較爲困難，因爲朴東宣賄賂案未了，如果過於重視韓國人權問題，可能引起國會對該案進一步的立法行動，而限制了對韓國的各項援助。這也是今日卡特政府對韓國的政策處於進退維谷地步的原因。

美國對菲律賓的政策在涉及到人權問題時，也像對韓國一樣，是一個相當棘手的問題。自從一九七二年馬可仕宣佈實施戒嚴法之後，拘禁刑拷政治犯之事，時有所聞，新聞自由亦不復存在。所以在一九七八年二月國務院向國會提出有關人權的報告中，菲律賓被列爲嚴重違背人權的七個國家之一。

但是在另一方面，美國在菲律賓使用着蘇比克海軍基地和克拉克空軍基地。這兩個基地對於美國在亞洲，甚至在印度洋的影響力，都具有不容忽視的價值。雖然美國租用這兩個基地要到一九九一年纔期滿，但是由於菲律賓一再的要求，希望和美國重新訂立基地協定。所以自一九七五年以來，美國爲了這兩個基地問題與菲律賓進行談判的過程中，因要繼續使用這兩個基地，自願牽涉到人權問題。美國目前對菲律賓的政策，一方面僅止於發表馬可仕政府違背人權之事實；另一方面仍然繼續給予菲律賓軍事與經濟援助。在一九七九年會計年度中，美國允諾給予菲律賓一千八百十萬美元之軍事援助，另給予一千八百五十萬美元用來

註<sup>20</sup> Fraser, *op. cit.*, p. 147.

註<sup>21</sup> Loescher, "U. S. Human Rights Policy and International Financial Institution, *op. cit.*, p. 460.



採購美國剩餘物質，以及五千五百萬美元之經濟援助。

雖然美國對菲律賓仍然維持着范錫國務卿所謂的「傳統」援助計劃，但美國關切菲律賓的人權狀況，在某些方面，還是以消極處罰的方式來促使馬可仕政府改善人權措施。例如，一九七七年菲律賓曾向亞洲開發銀行申請三千五百萬美元的貸款，美國就予以支持。在該銀行表決這項貸款申請案時，美國派駐亞洲開發銀行的代表在投票時棄權，並且照會馬可仕政府，表示美國代表的棄權與關切菲律賓的人權狀況有關。據國務院官員的解釋，美國政府在處理經由國際金融機關提供其他國家的貸款案時，這些國家的人權狀況是美國政府考慮的主要因素。美國往往會採取類似的行動，而且這種作法，此後仍將繼續採用<sup>⑳</sup>。不過美國在國際金融機關中，除了美洲開發銀行之外，並沒有否決權。美國要以阻撓國際金融機關的貸款為手段，以促使申請貸款國家改善人權措施，其成效若何，是頗有疑問的。所以最近一年來，美國似乎在國際金融機關中採取了較寬容的態度，減少了人權因素的考慮。例如，尼加拉瓜在一九七八年二月的國務院人權報告中，亦同菲律賓一樣被列為嚴重迫害人權的國家之一。但是在不久之前的今年五月中旬，國際貨幣基金會批准了三筆總計六千五百七十萬美元的貸款給予尼加拉瓜蘇慕薩政府<sup>㉑</sup>。這是近數年來蘇慕薩政府第一次獲得外來的經濟援助。這也足以顯示了卡特政府的人權政策的推行在改變之中。

## 六 結 論

綜觀以上分析，吾人對於美國今日的人權政策，似乎可得下列數點結論：

(一) 提倡人權一直為美國的傳統基本國策，並非卡特政府所首創。同樣的，人權政策成為美國外交政策的一環，亦不是始自今天的卡特政府。因此卡特提倡人權外交，只不過秉承美國立國以來的一項傳統政策而已。

(二) 美國人權政策既為其立國傳統，亦為近年針對季辛吉「強權現實政治」而起的美國政治傾向，一直適用於世界各國，並非針對任何國家，故在「臺灣關係法案」中訂有人權條款，並不意味着有特別關切的意思<sup>㉒</sup>。更何況該條款之措詞與原先某議員建議支持臺灣之條文大不相同，無干涉我內政之任何規定。因此，對於「臺灣關係法案」中訂有人權條款，吾人不必神經過敏。

註<sup>⑳</sup> 聯合報，民國六十六年十二月二日，第四版。

註<sup>㉑</sup> *The Christian Science Monitor*, May 17, 1979, p. 5.

註<sup>㉒</sup> 關於「臺灣關係法案」的人權條款議訂經過，可參閱梁和鈞撰，「臺灣關係法人權條款議訂之經過」。刊於中國時報，民國六十八年五月九日，第二版。惟梁先生之說詞似有偏頗之見。事實並未如梁先生所說的嚴重。

(三)今日美國的人權政策並無一貫的推行方法，亦因地區對象之不同，而無一致的原則。對不同的國家，有輕重不同的考慮，遂有不同的對策。對於違背人權的國家，美國雖然曾予公開譴責，或給予裁減斷絕軍經援助，或在國際金融機關中反對給予貸款，但並非一體對待，亦非全部施行。以往例而論，此等處罰方法，大都適用於拉丁美洲國家。對於東亞和中東國家，則安全的考慮往往重於人權因素。至於利用武器外銷的管制，以配合人權政策的實施，似乎仍為今日美國人權政策中最少運用的一項。

(四)人權政策雖然是美國的立國的傳統，也是當初卡特總統標榜的一項外交政策特色。但觀之近兩年來卡特政府的實際作為，人權政策似乎逐漸趨向日沒西沉之境<sup>②</sup>。就如「外交事務」季刊執行編輯蔡斯 (James Chace) 所說的，人權運動一開頭便有嚴重的瑕疵<sup>③</sup>。因為支持人權政策的左右兩極端人士各有不同想法。左派人士支持人權運動，因為他們關切右翼獨裁政權下的人權問題；而右派人士却視人權政策為對付蘇俄共黨國家的利器。

(五)雖然卡特人權外交的推行有許多地方受到指摘，但是卡特在某些方面，如反對蘇俄迫害沙卡洛夫所表現的堅決立場，的確使人敬佩。畢竟人權是人之所以為人，人之所以要生存的一項基本條件。正如卡特在他就任總統的大典上所說的：「這世界正瀰漫着一種新精神，愈來愈多民族對於政治有了更多認識，渴望並要求生活在太陽下——不只爲了他們個人的身體，更是爲了爭取基本人權。」因此在今日吾人有鑒於最近越南共黨政權暴力驅逐百萬難民，使他們漂流海上而造成萬人葬身海底的悲劇；更鑒於中共政權在文化大革命期間，因「冤案」、「假案」、「錯案」而造成七百萬政治犯長期監禁的事實，及其在秦城一號監獄中所造成的毫無人道的慘況<sup>④</sup>，吾人不得不對自由世界的領導者美國，寄予深深的期望，切盼美國能够真正領導自由世界，建立國際道德力量，來扼制共黨暴行，維護世界人權。但願美國的人權政策不是孟子所言的<sup>⑤</sup>：「明足以察秋毫之末，而不見與薪。」亦不是西諺所云：「只見樹木不見林」。

註② See David Hawk, "Human Rights at Half-Time," *The New Republic*, CLXXX (April 7, 1979), 23.

註③ James Chace, "Is a Foreign Policy Consensus Possible?" *Foreign Affairs*, LVII (Fall, 1978), 8-9.

註④ See "Democracy and Human Rights—The Fifth Modernization," *Issues & Studies*, XV (May, 1979), 1-3.

註⑤ 孟子，梁惠王上。