

美國兩黨外交政策面臨考驗

陳紹賢

論期中選舉結果的影響

今年八月十二晚，福特總統在國會兩院聯席會議發表的演說中聲明：「我相信這個國會將是我的工作伙伴，也是我的最有建設性的批評者。」又說：「作為總統，在基本原則的限制內，我與國會關係的格言是聯絡、協調、折衷和合作。」①這些話當然是他的由衷之言，但能否實現生效，其有關的因素並不簡單。

福特就任總統之初，紐約時報發表雷斯頓（James Reston）一篇以「范登堡的關係」（The Vandenberg Connection）為題的文章，其中指出：「范氏與福特是大湍流（Grand Rapids）的同鄉，福特在國會政治經歷的形成年期，范氏的政治聲望已由密歇根州（Michigan State）發展到全國和世界；范氏因第二次大戰後世局的改變，放棄了孤立主義，而成為兩黨外交政策的領袖，這種事實，對於福特的「美國負有維持世界和平責任的思想」，有了深長的影響。」②

雷斯頓的這種看法是正確的。但是，范登堡對兩黨外交政策努力的成功，是經過多年堅苦奮鬥的結果。尤其是關於民主黨政府提出的聯合國憲章案，援助希土案，歐洲復興計劃和北大西洋公約案，在國會中都多經阻撓周折，才獲通過。如果在那幾年中沒有范登堡參議員之善於疏通與協調，那些兩黨外交政策的成果，恐怕是不能完全實現的。③

今日美國執政的是少數黨——共和黨，而控制國會的是民主黨，此與第二次戰後初期的情形剛剛相反。——當時民主黨政府是少數黨，共和黨是國會的多數黨。現在的民主黨不但缺乏像當時范登堡那樣信守兩黨外交政策的領袖，而且派系分歧，在政治革新派、忠貞派、工會聯盟派、華萊士派（

Wallaces）中似未見有能孚眾望的人物。④福特總統追求兩黨外交政策的熱誠，遠勝於當年民主黨的杜魯門總統。可是片面的熱誠當難啓發兩黨外交政策，怎能望其可能達成？這次期中選舉的結果已使美國的兩黨外交政策面臨嚴重的考驗。

十一月五日期中選舉的結果，民主黨獲得重大的勝利。眾議員四百三十五席全部改選，民主黨得二百九十二席，較選前增加四十四席，構成三分之二以上之多數；共和黨得一百四十三席，較選前減少四十四席。

在一百席的參議院中，原為民主黨五十八席，共和黨四十二席。此次改選三分之一，即是三十四席，民主黨得二十席，共和黨得十四席。總共為民主黨六十一席，共和黨三十九席。

五十州州長中，原為民主黨三十二席，共和黨十八席。此次改選三十五州，其結果連同未改選的各州，民主黨得三十六州，共和黨得十三州，無黨派者得一州——緬因州（Maine）的龍格萊（James Longley）擊敗民主、共和兩黨的候選人而獲當選。

美國執政黨在期中選舉失敗，原是一種自然的歷史趨勢。從十九世紀以來二十五次期中選舉中，執政黨喪失國會席位的共二十四次。一般選民對行政與立法間的制衡觀念，是致此的一種因素。但是，共和黨此次慘敗的主因，最明顯的是由於水門事件及其有關的各種醜聞，使一般選民對該黨厭惡情緒仍然存在。曾在眾議院司法委員會替尼克森辯護的四位眾議員——印第安那州的丹尼斯（David Dennis, Indiana）、愛阿華州的梅尼（Wiley Mayne, Iowa）及紐約州的桑特曼和馬拉日蒂（Charles Sandman Jr. and

Joseph Maraziti, New York State) 都落選。另有曾公開支持尼克森的眾議員，如田納西州的丘肯大爾 (Dan Krykendall, Tennessee)，印第安那州的龍格里比 (Earl Landgrebe, Indiana) 都被淘汰。

另有一種主因，就是福特政府的財經政策，如關於控制通貨膨脹，平抑物價，籌征所得附加稅，以及失業保險和健康保險等，或則一籌莫展，或則不洽輿情，而全國經濟蕭條，日見嚴重。在此情況下選舉，當然對執政黨不利。

在外交上，三個月來的福特政府，只在繼續尼克森的成規，因而承受了前任政府的若干劣勢。例如，(一)美俄「和解」所造成的事實，已是蘇俄的幾種新型洲際飛彈的威力趨於超越，及其發射飛彈的潛艇之增加。最近美國國防部的專家居里 (Malcolm Curie) 和北約組織國議員大會 (The Inter-parliamentary Assembly of NATO) 都曾分別提出這些嚴重問題。美國未能急起直追，福特尚須移樽至海參崴向布魯就教。(二)尼克森任內與蘇俄小麥交易，其貽害於美國民間食物價格之高漲，舉世共知，福特竟不克貫徹其停止交易的主張。凡此都使多數選民失望，而不給予支持，或急於前往投票。

三

此次選舉的結果，對美國內政外交影響的可能性，已是各方注意探討的問題。

福特出發作助選演說時，曾警告如果民主黨大勝，則可能造成一個獨裁的國會。他也曾強調：「一個壓倒性勝選的民主黨——一個脫羈的國會，將使他的求致世界和平政策，更加難於實施。這些話無異預言，選舉結果可能對內政外交都有不良的影響。」

選舉揭曉時，眾議院議長民主黨眾議員艾伯特 (Carl Albert) 宣稱：「這次選舉是對福特的經濟計劃之否定；對稅制改革、國民健康保險和公職任用等計劃採取行動，民主黨已取得人民的委託權。」該黨的參議院副領袖拜爾特 (Robert Byrd) 也聲稱，須以稅制改革列入民主黨的優先計劃。

在此氣氛下，儘管民主黨的參議院領袖曼斯斐特 (Milk Mansfield) 表示國會當與政府合作，企求解決經濟問題，但福特以「通貨膨脹為第一敵對」的整套經濟計劃，及其針對當前經濟蕭條而改訂的計劃，將受國會的挑剔或排斥，勢所難免。

府會間關於外交的歧見，目前較為突出的是軍援土耳其問題，其次是援助越南問題，複雜的是國際貨幣問題。對於嚴重的中東問題，尚無重大的爭執。由於政制的不同，美國兩院議員的政黨界限，不像內閣制國家的那樣分明。民主、共和兩黨議員之越黨投票，以支持執政黨的方案，歷來司空見慣。因為一般議員優先考慮的不是本黨的政策，而是本區選民的意向，以及本身與政府或本州的利害關係。在艾森豪政府最後兩年中，民主黨控制兩院席位均接近三分之二，而總統的四十四次否決案，被兩院推翻的只有兩案。這是一種明顯的例證。至於福特總統在過去三月中屢受國會否決的威脅，情形的確特殊。

福特任眾議員二十五年，又擅長協調兩黨歧見。在今後兩年中，如能實踐上述的他與國會關係的「格言」，那麼，除對當前經濟問題難免棘手外，府會的關係，無論內政或外交，大致不至於各走極端。

四

此次期中選舉對下屆總統選舉可能有何影響，也是一個值得研析的問題。從美國的傳統看，在期中選舉重大勝利的一黨，大都是在兩年後當選總統。無怪共和黨的參議院領袖史高特 (Hugh Scott) 估量了一九六四年高華德 (Barry Goldwater) 競選總統失敗以來共和黨的敗績，而指出：「此次選舉結果對共和黨是很冷酷的。他的這種看法，似是認為對下屆總統競選，共和黨無可樂觀。」

但是，白宮發言人奈辛 (Ron Nessen) 說：「福特總統不認為此次選舉的結果「是對他個人的一次公民複決」，他並不因此而影響其可能從事下屆競選總統的決定。」

先是，據十一月六日美聯社華盛頓電訊，福特總統從電視上獲悉共和黨敗選時說：「我已接受這種裁決。那些失敗的人們常有轉獲勝利的一天。」這句話似已表達他對兩年後的大選，持着積極樂觀的態度。十一月十七日在他出發訪問日本的前夕，奈辛在記者會上宣告：「總統將確定競選下屆總統。」

這次選舉對下次大選可能有何影響？對此問題，美國選舉研究中心主任史蓋孟 (Richard Scammon) 的看法較為客觀。他曾在民主黨婦女午餐會上說：「這期中選舉的結果，或許是一九七六年大選的指標，但與屆時總統

角逐可無明顯的關係。十一月七日的紐約時報有篇專論，申述史氏的這種看法是基於民主黨內部的分歧，而懷疑它能於下屆總統競選獲勝。^⑦

從客觀情勢觀察，民主黨已取得三十六州的州長，其中包括全國十大州中之八州——紐約（New York）、加利福尼亞（California）、賓夕凡尼亞（Pennsylvania）、伊利諾（Illinois）、德克薩斯（Texas）、佛羅里達（Florida）、新澤西（New Jersey）和麻薩諸塞（Massachusetts）。加以該黨在田納西州（Tennessee State）和亞里桑那州（Arizona State）的州長選舉都擊敗了共和黨的原任州長，連同其在南部當選連任的各州州長，幾乎完全掌握南方各州的行政權。這些事實，對下屆共和黨競選人當然不利。

但反過來看，如果下屆國會過於跋扈，不能推誠與政府合作，使得福特政府的內外政策無法施展，則其貽誤的責任何在，一般選民當能了解。過去杜魯門總統曾利用此種情勢，擊敗了共和黨的總統候選人。如果福特總統在民主黨國會的壓力下，能夠解決美國的經濟問題，並能恢復共和黨的國內信譽，則此次該黨的敗選，對於他在後年競選總統可無重大影響。至於決定屆時勝負的因素，當不單純。民主黨內部能否團結，及其候選人的聲望如何，也都是重要的因素。上面提過的史蓋孟更具體地說：「一九七四年對一九七六年總統選舉提供的教訓是：一位候選人或一個政黨如要贏得人民支持其競選總統職位，則須制定令人信服的計劃，有一種服務感，使人民認為這候選人將能全心全力服務，以及一種對他自己和他同事的個人承諾感，來維持每個公民有權期望這候選人在職位上的責任感和正直感。」^⑧

五

從福特總統在國會聯席會議的演說所表達的對毛共的政策，顯為繼續尼克森的政策——遵行「上海公報」的承諾。由於美毛貿易的增進——據美國私人組織的美「中」貿易協會會長非立普斯（Christopher Phillips）估計，一九七四年一至四月，雙方貿易總額超過十億美元。又因中國大陸已表現是個主要的石油輸出地區，這也是對美國的一種引誘力。

據菲氏的判斷，福特選派國會兩黨代表團訪問毛共，任命布希（George Bush）接任北平聯絡處主任，在俄亥俄州立大學發表讚揚中國大陸青年守紀律的演說，都是為着對北平表示保證與之繼續發展關係。^⑨

美國兩黨外交政策面臨考驗

關於福特派布希為聯絡處主任的主要作用，九月九日華盛頓明星新聞報一篇專論的研判，提出兩點：一、布希是共和黨的資深官員，曾被鄭重考慮作副總統的提名人選，以之接充該主任職，「表示總統要與北平接觸的不只是例行的官方路線。」二、「然而似有另一用意，以否定上項用意，或者是為表示對北平親熱關係的希望，要加以限制，那是目前不與北平談建交，而期望美國與中華民國及『人民共和國』都保持關係不變。」^⑩

從布希的前任——布魯斯（David Bruce）在美國參議院外交委員會的證詞，他的副手任金斯（Alfred Jenkins）離職後在美國和中華民國發表的談話，都可幫助世人了解奴役中國人民的暴政集團一些真相。那些事實，華府當局當然所知更多，可是它對與毛共的關係，還存幻想！

此次美國期中選舉將帶來的府會新關係，能否給對華政策有所改正，也關世局的安危。中華民國人民受中華文化的薰陶，都信守愛國家愛人類的天職。希望美國當局不要忽視此一事實。 六三年十一月廿二日完稿

註① President Ford's Address To Joint Session of The Congress, U. S. Information Service, Aug. 15, 1974

註② International Herald Tribune, Aug. 19, 1974

註③ 參看拙著「美國政制與外交政策」第五章第三節

註④ U. S. News & World Report, Aug. 26, 1974, p. 34;

The Democrats Divided, by Josh Muravchik, The New Leader, Sept. 16, 1974

註⑤ U. S. News & World Report, Nov. 18, 1974, p. 18

註⑥ International Herald Tribune, Nov. 7, 1974

註⑦ The GOP Lost the Ball but Dems Have to Pick It Up, New York Times, Nov. 7, 1974

註⑧ Three Forces Preordained The Outcome of The U. S. Elections, by Richard Scammon, News Backgrounder, U.S.I.S., Nov. 20, 1974

註⑨ Long Island Press, Sept. 9, 1974

註⑩ Ford's Appointment of Bush Has Counter Interpretations, by Henry Bredsher, Washington Star-News, Sept. 9, 1974