

美國基本外交政策的回顧與展望

李滋男

一、前言

自雷根總統宣誓就職以來，美國政壇呈現一片蓬勃朝氣，使人有耳目一新之感。在內政上，雷根總統向經濟不景氣、失業、通貨膨脹宣戰，提出新的經濟計劃，擬以裁減政府支出與人民稅收促成財政收支平衡及刺激經濟發展。在外交上，則向蘇俄對外擴張野心正式挑戰，除充分運用因伊朗人質問題所激起之全民愛國情緒，將其轉變成為反俄聲浪外，最近更將薩爾瓦多內戰問題引發為美蘇兩國爭執之焦點。一時圍堵時代所慣用之名辭，如圍堵 (containment)、共產主義 (Communism)、擴張主義 (expansionism) 及如何對付蘇俄 (How to deal with the Soviets) 等，赫然重躍紙上。而低盪政策已經過去，圍堵時代又將來臨之議論亦復甚囂塵上^①。美國未來基本外交策略究將是圍堵政策之重演？低盪政策之延續？抑或是另一新政策的開始？乃是一值得研究的問題。筆者適於上年八月前往華府，得有機會目睹美國總統大選、宣誓就職大典及最近情勢演變全部過程，同時目前因正在從事「美國外交政策研究」，故對此問題稍有涉獵。茲綜合所見所聞及個人淺見，草擬此文，先就戰後美國基本外交政策演變作一回顧後，再來探討美國外交新動向。

二、圍堵政策：兩極對抗，憑實力阻嚇擴張

二次世界大戰甫行結束，一方面，美國因過分相信即將成立之聯合國必能負起維持世界秩序與和平之重任，同時亦誤信蘇俄

註① Michael Howard, "Return to the Cold War?" and Robert G. Kaiser, "U. S.—Soviet Relations: Goodbye to Détente," *Foreign Affairs: America and the World 1980*, pp. 459-33, 500-21.

仍能在戰後繼續與西方國家合作，因此，當時國內孤立主義又再度抬頭，在國際秩序尚未完全恢復正常前，義國即迅速撤軍復員，使西歐頓成權力真空^②。另一方面，蘇俄則處心積慮，企圖利用西方資本主義與德國納粹主義火拼，雙方兩敗俱傷後坐收漁利。先是利用德蘇互不侵犯條約於戰爭初期瓜分波蘭，佔領芬蘭，再利用與英美同盟相機對外擴張。一九四五年初，蘇俄大軍在向德國推進途中，即乘機佔領波蘭、捷克、羅馬尼亞、保加利亞、匈牙利^③。蘇俄除在這些國家扶植共黨政權，成立附庸國外，並積極鼓勵、支援其他西歐國家共產黨起而奪取政權。而西歐諸國，因受長期戰爭影響，政治、經濟結構已瀕臨崩潰邊緣。在經濟凋零、百廢待舉之際，外有蘇俄強敵虎視眈眈，內有共黨份子伺機奪權，情勢可謂岌岌可危。美國杜魯門總統在嘗試尋求與蘇俄合作解決國際問題失敗後，態度轉趨強硬，遂在土希危機發生後，於一九四七年三月十二日宣佈杜魯門主義(Truman Doctrine)，軍經援助土希兩國抵抗共產主義擴張^④。從此，美蘇進行冷戰，東西壁壘分明，而圍堵政策亦正式啓幕。

在理論上，圍堵政策為當時美國駐蘇俄大使館政治參事肯南(George F. Kennan)所創。肯氏於一九四六年二月廿二日在其致國務院第五一一號長電(the long telegram)中，曾就蘇俄共產黨本質及對外擴張野心作一詳細分析^⑤，對於當時國務院在決定對俄政策上有很大幫助。一九四七年五月，肯南出任國務院政策研究室主任，在決策上扮演相當重要角色。圍堵一詞即係由其以「X」署名，在一九四七年七月份外交(Foreign Affairs)季刊發表「蘇俄行徑之起源」(The Sources of Soviet Conduct)一文中首次提出^⑥。綜括肯氏圍堵政策的理論，大致可分下列兩點加以說明。

(一)權力均衡(Balance of Power)：工業能力及天然資源控制權為世界權力(power)兩大重要因素。肯氏認為，全世界只有美國、英國、日本、萊茵河兩岸連接工業地帶及蘇俄，具有足以產生相當可觀之現代軍事力量所必備之能力，可視為五大權力中心。美國當前外交政策主要目標，旨在恢復歐洲及亞洲地區權力均衡。面對蘇俄急劇擴張，美國應起而領導英、法、德、日

註② Louis J. Halle, *The Cold War As History* (New York and Evanston: Harper & Row, 1967), p. 102; Harry S. Truman, *Memoir, Volume One: Year of Decision* (Garden city, N. Y.: Doubleday, 1955), pp. 506-08.

註③ Alvin Z. Rubinstein, *Soviet Foreign Policy Since World War II: Imperial and Global* (Cambridge: Winthrop Publishers, Inc., 1981), pp. 16, 24.

註④ *The New York Times*, March 13, 1947.

註⑤ Thomas H. Etzold and John Lewis Gaddis, ed., *Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950* (New York: Columbia University Press, 1978), pp. 50-63; *For further background on the "long telegram," See George F. Kennan, Memoirs: 1925-1950* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 292-95.

註⑥ See X. "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs*, July 1947, pp. 566-82.

等國，全力對抗蘇俄^⑦。

(二)如何對付蘇俄：其方法有三：(1)圍堵：由於肯南認為，西方國家當時所面對之挑戰並非直接來自蘇俄軍事力量之威脅，而是間接來自蘇俄共產思想毒素之蔓延，因此，他主張以經濟力量協助西歐國家推展經濟復興計劃（如馬歇爾計劃），使西歐國家早日恢復舊觀，如此不僅能撲滅各國共黨勢力，同時必能有效阻止蘇俄擴張。肯氏最初並不贊成美國介入西歐防務，後因西柏林危機發生，才促使美國改變觀念，而在韓戰爆發後，加速重整軍備，並與盟國締結軍事同盟，如成立北大西洋公約組織（NATO）、東南亞公約組織（SEATO）及簽訂雙邊協防條約等。(2)分化：肯南認為，各國共產黨有其各自背景、思想及目標，未必均願聽命於蘇俄，因此，美國應設法促成其他共黨國家與蘇俄分裂，以減弱其力量。例如，馬歇爾計劃亦向東歐國家提出，旨在引起彼等與蘇俄之磨擦；支援南斯拉夫狄托，擬擴大其與蘇俄歧見；對中共存有「中國狄托」幻想，企圖離間中共與蘇俄關係。(3)談判：蘇俄共產黨本質軟軟怕硬，在自知無法以武力達成目標時，必改以談判手段追求利益。西方國家須先強化自己，以實力為後盾，迫使蘇俄在不得已情況下，主動要求以談判方式來解決彼此間之爭執與衝突^⑧。

由於肯南認為美國可以與不同體制國家和平共存，因此，在圍堵政策執行初期，其策略係採消極防禦而非積極攻擊；基本質為民主與共產思想兩種不同意識型態之對抗；其目標為蘇俄擴張主義，而非共產主義。（註：肯氏認為，惟有在蘇俄以共產主義作為其對外擴張工具時，才應予以圍堵）；而其適用地區亦僅限於歐洲。一直到韓戰爆發後，圍堵政策才逐漸演變成為策略上採取主動；（如杜勒斯所倡解放政策），本質上相互仇視、尖銳對立；適用目標擴大為國際共產主義，而範圍亦延伸到亞洲地區。圍堵政策雖然在理論上有若干矛盾之處，但在實際執行上，却收到相當具體成效。自一九四七年至一九六八年期間，蘇俄勢力，除在古巴外，一直被圍堵在其於一九四五年所建立之範圍內，而未能繼續對外擴張。

三、低盪政策：東西和解，以談判替代對抗

低盪（*Detente*）政策形成因素，主要有三。第一，自一九六四年八月發生北越魚雷快艇攻擊美國軍艦之「東京灣事件」後，美國開始大舉介入越戰。惟因美國記取韓戰教訓，深恐過度攻擊北越會引起蘇俄或中共介入，再度造成強國間嚴重衝突，於是處處採取「被動」戰術，不求以軍事力量在戰場上決一勝負，致使越戰久懸而無法解決。長期拖延之越戰，不僅打垮了美國民心

註⑦ George F. Kennan *op. cit.*, p. 359.

註⑧ Thomas H. Etzold and John Lewis Gaddis, *op. cit.*, pp. 28-33; See also the analysis in "The Sources of Soviet Conduct," pp. 574-75.

士氣，導致國內反戰聲浪高漲，同時平均每日大約二億美元之軍事費用，亦使美國財政預算赤字急增，國力爲之大損，終使美國無法再繼續擔任世界警察角色^⑨。第二，一九六二年十月，古巴飛彈危機發生，美蘇兩國在經歷此次瀕臨「戰爭邊緣」之震撼後，均認爲有緩和彼此間尖銳對立之必要，於是冷戰開始解凍，兩國逐漸趨向和解^⑩。一九六四年十月，赫魯雪夫被迫下臺後，蘇俄由布列茲涅夫、柯錫金、布加寧實施集體領導，對外政策又暫時採用「和平共存」。自一九六五年起，開始向法國、德國推銷低邊政策，企圖疏遠西方國家與美國關係^⑪。第三，中、俄共關係，因受雙方對共產理論意見分歧及互爭國際共黨領導權之影響，逐漸冷淡、分裂，最後並發生軍事衝突^⑫。中共挾其人多地廣，同時擁有相當數量核子武器，儼然成爲亞洲地區不可忽視之軍事「強國」。另一方面，日本、德國，甚至法國，在經過廿餘年發展後，已恢復爲世界權力中心之一，於是國際政治由原有兩極(bipolar)制度逐漸演變成爲三極(tripolar)或多極(multipolar)制度。由於上述三種主觀及客觀環境改變，美國不得不將其基本外交政策作一適當調整，正式宣佈「談判時代來臨」，擬以談判替代對抗，促進東西和解，

值得一提者，低邊政策並非由尼克森或季辛吉所創。實際上，早於一九六三年六月十日，甘迺迪總統在美國大學(American University)發表演說時，即曾呼籲美蘇結束冷戰，並公開稱頌蘇俄人民在二次大戰中所表現之英勇及所作貢獻，此可視爲低邊政策之先驅^⑬。其後，美蘇兩國同意裝設熱線(Hot Line)，以防發生意外衝突，並簽訂部份核子禁試條約。凡此均可說明低邊政策早已實施有年，只是到尼克森總統上臺後，才公開提倡並大力推行而已。

尼克森與季辛吉之低邊政策理論，可分下列三點予以說明。

(一)美蘇談判：季辛吉因認爲(1)僅有美蘇兩國擁有強大核子武力，傳統兵力及經濟力量，足以對世界和平構成威脅，是故，未來世界和平與安定，端賴兩國合作維持；(2)蘇俄在面對中共力量及敵視態度逐日增強下，爲避免同時兩面受敵，必然願與美國和

註⑨ *China and U. S. Foreign Policy* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly, Inc., 1973), p. 58; *The United States in World Affairs, 1970* (New York: Simon and Schuster, 1972), pp. 17-18.

註⑩ Louis J. Halle, *op. cit.*, 408-11; Richard J. Barnet, *The Giants, Russia and America* (New York: Simon and Schuster, 1977), p. 24.

註⑪ Alvin Z. Rubinstein, *op. cit.*, pp. 98-103; Richard J. Barnet, *op. cit.*, pp. 34-35.

註⑫ William E. Griffith, *Peking, Moscow and Beyond: The Sino-Soviet-American Triangle* (Washington, D. C.: The Center for Strategic and International Studies, 1973), pp. 11-12; *China and U. S. Far East Policy* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Service, 1967), pp. 79, 81, 98, 102, 116, 118; Alvin Z. Rubinstein, *op. cit.*, pp. 120-35.

註⑬ Richard J. Barnet, *op. cit.*, p. 24.

解，因此，為世界和平及蘇俄本身利益計，兩國均應自我克制，以談判來解決彼此間之爭執^④。此外，尼、季二人均強調連鎖理論 (linkage theory) 的重要性，希望美蘇能在和解氣氛下，逐項談判解決如限武條約、中東、越戰及中歐安全等國際重大問題^⑤。

(二)權力均衡：由於國際情勢演變，兩極政治已不合時宜，世界和平與安定，除由美蘇兩國共同維持外，尚須尋求區域性均衡 (regional equilibrium)，以防因小型地域衝突而導致美蘇介入，引起兩國直接衝突。為此，德國、日本及中共應負起維持區域性安定之責任。尼克森主義 (Nixon Doctrine) 之宣佈，主要目的即在於此^⑥。

(三)改善美與中共關係：尼克森認為，任何美國亞洲政策不能不顧及中共存在之事實，除非中共改變態度，否則世界和平無法維持。因此，鼓勵中共重回國際社會乃係當前急務，美國應設法改善華府與北平之關係，以促使中共改變^⑦。季辛吉則較偏向於所謂「聯匪制俄」理論，認為「匪俄分裂」情勢可以善加利用，與中共修好，符合美國國家利益^⑧。

低邊政策自一九六九年正式實施後，先經尼、季二人全力推展，後經福特、卡特繼續追隨，十二年來究曾獲致多少成就？美蘇雖於一九七二年五月簽訂「戰略武器限制條約」(SALT I)，但並未因此緩和兩國軍事競賽；尤其蘇俄，更乘機積極發展重型飛彈，目前已在飛彈數量及拋射重量 (throw-weight) 上領先，而美國則仍在精確性及彈頭數量上保持優勢^⑨。第二次限武條約 (SALT II) 雖於一九七九年十一月簽訂，但因美國參院外交委員會認為給予蘇俄太多好處加以反對，遂以蘇俄入侵阿富汗為藉口，停止討論，因而逾期未能生效^⑩。至於改善美與中共關係乙節，尼、季二人雖熱衷於雙方關係正常化，然尚能堅持原則，對於中共所提建交三條件拒絕全盤接受，所以雙方雖有簽定「上海公報」及互設「連絡辦事處」之種種進展，但在尼克森任內，雙方仍無法突破建交「瓶頸」。卡特總統因過於重視美蘇限武談判重要性，遂在屢受蘇俄奚落後，接受國家安全顧問布里辛斯

^④ Roderick MacFarquhar, *Sino-American Relations, 1949-71* (New York: Royal Institute of International Affairs, 1972), pp. 7-8.

^⑤ Richard J. Barnet, *op. cit.*, p. 30.

^⑥ China and U. S. Foreign Policy, *op. cit.* P. 18; See also Richard M. Nixon, "Asia after Viet Nam," *Foreign Affairs*, October 1967, pp. 111-25.

^⑦ Richard M. Nixon, *op. cit.*, 121.

^⑧ Henry A. Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979), pp. 763-65; Richard J. Barnet, *op. cit.*, p. 26.

^⑨ Ray S. Cline, *World Power Trends and U. S. Foreign Policy for the 1980s* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980), p. 109.

^⑩ Cecil V. Grabb, Jr. and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1980), pp. 197-200; Alvin Z. Rubinstein, *op. cit.*, p. 174.

基所提以「中共牌」迫使蘇俄就範之建議，而使「美匪關係」正常化一變而成爲達成美蘇限武談判「目的」之「手段」。在只求目的、不擇手段之情況下，卡特竟致背信忘義，以中華民國爲犧牲，而在短短七個月時間內與中共達成建交。

經由談判解決國際爭端以維世界和平，本爲一種很好之構想，問題在此種方法能否適用於像蘇俄及中共這些本質上就具有對外侵略野心之國家。對於共產國家而言，利用談判及使用武力同爲彼等追求政治目的兩大法寶。美國在推行低邊政策過程中，所犯最嚴重之錯誤即爲過於相信利用限武條約必可凍結蘇俄軍事建設，因而將本身一向賴以阻嚇共黨擴張之核子武器及傳統兵力棄置一旁，不再繼續發展，此與圍堵政策下以實力迫使蘇俄主動要求談判之境界豈可相提並論，而二者之效果豈只是天壤之別。筆者以爲，美國之所以自行解除武裝，與其說是爲向蘇俄表示誠意，不如解釋爲出自其本身對於核子武器之恐懼來得真切。嚴格說來，一九六〇年代末期，蘇俄雖然在核子武器發展上有重大成就，但美國仍擁有絕大之優勢。不幸的是，季辛吉因太過於渲染核子武器之威力，同時又認爲，倘若敵對雙方均能將核子武器發射到對方領土，結果必爲同歸於盡，擁有核子優勢又有何益^②？於是在此種心理因素下，美國爲避免發生核子戰爭，遂先行放下武器，處處遷就蘇俄，已無異於先向蘇俄宣佈投降。此外，「水門醜聞」(Watergate Scandal)所引起之政治風暴及越南淪陷後所產生之「越南後遺症」(Vietnam Syndrome)，對於美國國際聲望及民心士氣均造成無法估量之重大打擊。美國在最近幾年來所表現之懦弱、無能，令人懷疑它是否仍爲今日世界上的一「超級強國」？尤其是卡特在上年競選連任時，尚洋洋得意自詡爲戰後以來唯一未派兵赴國外作戰之總統，聞之者亦不知究應爲美國感到慶幸抑或悲哀？

反觀蘇俄，低邊政策只是其於實施集體領導時一種權宜之計，而爲「和平共存」之另一種方式而已。其目的則在於：(1)獲取西方財政及技術援助，以加強軍事建設；(2)減弱美國及其西方盟國國防力量；(3)使其控制東歐合法化；(4)防止美國與中共同盟對抗蘇俄^③。因此，到一九七一年布列茲涅夫個人權勢穩固後，蘇俄又恢復原來面目，態度轉趨強硬，對外擴張復趨積極。一九七五年越戰結束後，蘇俄全力拉攏赤色越南，俾對中共造成牽制；一九七五——七七年，古巴軍隊在蘇俄指使下，在非洲衣索比亞、安哥拉橫行無忌；一九七九年，先是尼加拉瓜在古巴支持下成立共產政權，而蘇俄更明目張膽駐軍古巴，在年底更入侵阿富汗；一九八〇年九月，伊朗、伊拉克戰爭爆發，蘇俄更虎視眈眈，伺機坐收漁利；十一月，親蘇俄之利比亞兼併查德。總之，蘇俄藉低邊政策爲掩護，將其勢力向非洲、亞洲、中東及中南美洲大舉擴張，而美國對此竟然一籌莫展，無能爲力。低邊政策對於美蘇兩國國力降升所造成之差距，竟然如此龐大，委實令人難以置信。

註② Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: W. W. Norton & Company, 1969,) p. 13.
註③ *Survey, a Journal of East & West Studies*, no. 91/92 (Spring/Summer 1974,) pp. 1-2.

四、「雷海政策」：多極共存，藉實力支持談判

筆者以為，雷根總統任內之美國基本外交政策必有一重大改變，而與圍堵、低盪兩種政策有相同及相異之處，在此，姑且將其稱為雷（根）海（格）政策，以示有別。

以下先就促成美國基本外交政策改變主要因素及雷根總統與海格國務卿二人政治思想、處事方針作一分析後，再嘗試預測未來美國外交政策新動向。

(一)蘇俄擴張：蘇俄利用低盪政策為掩護，對外擴張大致情形已如上述，其中最引起美國關切及憂慮者厥為蘇俄入侵阿富汗與共產主義在中南美洲之迅速擴張。阿富汗事件可以說是自一九四五年以來，蘇俄首次親自使用武力對外擴張勢力範圍之舉。（註：一九五六年派兵救平匈牙利革命及一九六八年入侵捷克，均係在其東歐附庸國內）。美國政府對此項侵略行動，除提出強烈抗議外，並迅即對俄實施穀物禁運、杯葛一九八〇年夏季莫斯科奧運會。參議院因此停止討論已簽訂之限武條約，而有識之士亦開始大聲疾呼，低盪政策之精神已為蘇俄擴張主義破壞無餘，主張美國應恢復使用強硬手段對付蘇俄。此外，一向為美國視為「勢力範圍」之中南美洲，在尼加拉瓜成立共黨政權後，共產主義迅即向外擴張蔓延。薩爾瓦多游擊隊在古巴支持下，聲勢逐漸壯大，已觸發內戰。倘薩國亦為共黨控制，則所謂骨牌理論（Domino Theory）勢將在中南美洲實現，瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥將成為蘇俄與古巴滲透顛覆的下一目標^②。蘇俄此種「登門叫陣」的擴張方式，自不能為美國所容忍。

(二)伊朗問題：可以分兩點說明。(1)伊朗革命：一九七九年四月，伊朗發生革命，推翻巴勒維國王，成立一極端反美之回教政權，此不僅使美蘇在中東地區原有均勢遭受破壞，且予蘇俄以向該地區發展的可乘之機^③。中東石油早已成為西方國家經濟發展命脈，倘若不幸為蘇俄所控制，西方國家只有投降或戰爭二途可以選擇。美國為其本身與盟國利益着想，自不能不對蘇俄採取強硬政策，以阻止其在此一地區之進一步擴張。(2)人質問題：一九七九年十一月四日，伊朗武裝學生強制佔領美國駐伊朗大使館，並扣留美國外交官、使館警衛等六十二名人質，（註：經釋放婦女及病患，最後尚扣留五十二名）。美國政府雖經提出抗議，並透過各種不同途徑尋求解決，然均未得要領。一九八〇年四月軍事營救行動亦因在沙漠中遭遇風暴而功敗垂成。最後由阿爾及利亞從中充當調人，幾經交涉、保證後，至今年元月廿日雷根總統宣誓就職當天，被扣留長達四百四十四天之五十二名人質始獲釋

註② Time, March 16, 1981, p. 24.

註③ Eric Rouleau, "Khomeini's Iran," Foreign Affairs, Fall 1980, pp. 1-20.

離開伊朗，而於廿五日下午安然返國^②。此一事件產生下列兩種影響。第一，近年來，美國國際聲望一落千丈，不僅盟國對其失去信心，敵國及其他所謂第三世界國家亦予輕視，致使美國外交官首當其衝，屢遭國際恐怖份子綁架、殺害，而以此次伊朗人質問題為最。美國民衆於目睹自己同胞遭受此種無理凌辱，能不感嘆國勢凋零而幡然警醒，發奮圖強？雷根總統之所以能在上年十一月四月之大選中獲得壓倒性勝利，人質問題促使美國民衆贊成其所提重振美國往日聲威之主張，亦為主要原因之一。第二，美國朝野上下以近似歡迎「英雄凱旋」方式，迎接人質安然脫險歸來，除可解釋為欲將多年來因「水門醜聞」、「越南後遺症」及此次「人質問題」所積壓之羞辱、抑鬱、憤恨不平之氣盡情宣洩外，亦在以此行動表示全國團結一致，不願再受他人輕視、欺侮。美國民衆深知，應該振衰起敝之時刻已經來臨。總而言之，「民心思變」可以說是促成美國基本外交政策改變的主要因素^③。

雷根總統之政治思想可扼要列舉如下：(一)堅決反共：早於一九四七年雷根擔任美國電影明星公會主席時，因共產黨徒企圖控制該公會，利用電影散播共產思想，事為雷根所發現並起而阻止，雙方遂發生衝突^④。從此以後，雷根對共黨陰謀認識越深，三十餘年來經常發表反共言論，並堅信共產黨之最後目標乃在統治世界。本年二月廿七日在英國首相柴契爾夫人答謝他的晚宴上，雷根總統還預測共產主義終將覆亡。(二)國防第一：雷根總統認為，美國現正處於盟國失去信心、敵人不再尊重之危險孤立環境中，為使美國不致成為「可憐無助的巨人」，當前急務在於加強國防力量，然後才能重新恢復美國原有國際地位^⑤。因此，他於最近向國會所提一九八二年度預算案中，在政府各項支出均予裁減情況下，惟有國防預算大幅度增加，此充分顯示雷根對國防之重視及欲重建美國領導地位之決心。(三)兩極政治觀念：雷根雖然不否認盟國的重要性，但仍存有一九五〇年代美國位居世界領導地位、發號施令之昔時觀念^⑥。由於了解盟國力量終究有限，且經常為其本身利益着想，在對付蘇俄立場上未必能與美國完全一致，因此，對於盟國關係，雷根較偏向於只要美國具有領導者之實力與決心，盟國自會追隨，甚至主張於必要時，由美國自己來（go-it-alone）^⑦。(四)反對低溫政策：雷根曾多次將低溫政策形容為單線道，只有美國自己一廂情願，蘇俄根本無意遵守。渠認為，蘇俄正利用低溫政策，積極建立軍事優勢，企圖在美蘇發生衝突時，迫使美國陷於屈服或對抗二者均無法接受之窘境中^⑧。

註^② *Newsweek*, January 26, 1981, pp. 22-23 and February 2, 1981, p. 32.

註^③ Hedrick Smith etc., *Reagan the Man, the President* (New York: Macmillan Publishing Co. Inc., 1980), p. 104.

註^④ *Ibid.*, pp. 31-33.

註^⑤ *Ibid.*, pp. 57, 99.

註^⑥ *Ibid.*, pp. 99, 109-10.

註^⑦ *Ibid.*, pp. 109, 111.

註^⑧ *Ibid.*, p. 119.

(四)美蘇談判：雷根並不反對美蘇進行談判，惟認為，簽訂核子武器限制條約之目的不在於使軍事競賽合法化，而應以逐漸裁減核子武器，使雙方免於恐懼，從而維持世界和平為主要目標。渠主張應在(1)蘇俄同意「連鎖」理論，將核子武器限制及其他有關國際問題同時列入討論範圍，及(2)以美國認為較公平之條件下，美蘇始有恢復談判可能^②。

在對雷根總統政治思想作一分析後，吾人尚應對其處事方針有一認識，因為它不但在實際決策中經常扮演重要角色，且可能造成理論與實際間之相當差距。從雷根擔任加州州長任內、上年競選過程及其上臺後施政概況中，吾人不難發現，雷根總統是位講求實際，並不一定堅持己見而毫無妥協餘地者^③。例如，擔任州長時，其施政計劃因未獲民主黨控制之州議會支持而無法推展，最後雙方妥協，相互讓步，才有雷根常引以為豪之政績；又如上年大選剛開始時，渠再三強調如果當選，將恢復美國與中華民國之間的「官方關係」，但經其智囊團建議後又取消此念；因此，未來美國外交政策，在原則上，將以雷根總統政治主張為主要依歸，但亦很可能視國際客觀情勢演變而作適當調整。

鑒於雷根總統善於內政，外交非其所長，同時國家安全顧問過分干預外交事務已為人所詬病，因此，海格國務卿將總攬外交大權似成定局。故其政治思想在此不能不約略一提。大致而論，海格國務卿因曾參加越戰，擔任北約組織聯軍統帥，對於蘇俄侵略野心亦有相當認識，經常鼓吹「蘇俄人來了」(the Russians are Coming)的理論，提醒美國及盟國應加注意，設法防範，其反共思想與雷根相一致。然海格因曾追隨過季辛吉，政治思想亦或多或少受其影響，似稍偏向於低邊政策，且多少存有「聯匪制俄」之構想。渠處事謹慎，事事講求實際^④。

雷根總統於上年大選中獲得壓倒性勝利後，知道「天命」(mandate)已定，一展其政治理想之時機已經來臨，於是在元月廿日就職演說中，除說明其將如何以經濟改革計劃恢復美國國力之構想外，並強調美國為世界和平寧願談判甚至犧牲，但絕不投降之決心^⑤。其後他又利用全國上下在歡迎人質返國、愛國情緒極為高昂之際，開始對國際恐怖主義大加攻擊。海格國務卿接着並將箭頭指向蘇俄，譴責其鼓勵恐怖主義，助長國際暴行。雷根總統更於元月廿九日指蘇俄善於說謊、欺騙，而海格亦同時指責蘇俄、古巴協助薩爾瓦多游擊隊，企圖奪取政權。於是由人質問題談到恐怖主義，然後在將蘇俄與國際恐怖主義牽連在一起後，再譴責其支持薩國游擊隊，對中南美洲及美國構成威脅。這一連串行動，循序漸進，不僅將全國民眾憤恨對象由伊朗轉向國際恐怖主義，同時將全民愛國情緒導入反對蘇俄擴張主義。雷根總統何以會在甫行上任，一切尚未就緒時，即以薩爾瓦多問題作為美

註② *Ibid.*, pp. 120, 123; *The Washington Star*, January 30, 1981.

註③ Hedrick Smith, *op. cit.*, pp. 97-99.

註④ *Time*, March 16, 1981, pp. 12-25; *Newsweek*, March 23, 1981, p. 36.

註⑤ *The Washington Star*, January 21, 1981.

蘇兩國爭執焦點？筆者認為，除因薩國政局惡化已到刻不容緩之地步外，主要尚有下列目的：(1)把握因人質問題激起全民族意識之良機，強調蘇俄共產主義在中南美洲擴張，對美國構成威脅之嚴重性，從而促使民意與國會支持其所提包括龐大國防支出之經濟政策；(2)警告蘇俄，低盪政策時代已成過去，其對外擴張野心若不稍加收斂，美國將被迫奮起迎戰，以實力相對抗；(3)向盟國暗示，美國有意以實力重建聲威，恢復自由世界領導者地位。

由以上之分析，未來美國基本外交政策，在本質上，將如本節標題所示為多極共存，藉實力支持談判。易言之，乃是揉合圍堵與低盪兩種政策而成，但與二者又各有相同及相異之處，試再加以闡釋。「雷海政策」與圍堵政策相同之處在於同樣強調以實力阻止蘇俄對外擴張，此從雷根總統所提國防設計劃欲加速發展 Δ 飛彈、巡弋飛彈及B-1轟炸機等核子武力與重整傳統兵力即可見端倪。不同之處有二：在圍堵時代，美蘇兩國間由於政治意識型態之差異，所存的是民主與共產的尖銳對立，所進行的是零總遊戲(Zero-sum game)，亦即生死存亡之爭；在「雷海政策」下，美蘇之間存有相互對抗成份存在，但在層次上已非生死之爭，美國所反對的是蘇俄擴張主義，而非其共產主義，亦即表示，民主與共產可以和平共存。雷根總統的國家安全顧問艾倫於三月九日即曾表示，如果蘇俄遵守「交通規則」，則美國準備和他們共存，此其一。圍堵時代，由於西歐盟國及日本國力衰弱，惟有美國能與蘇俄相抗衡，因此產生兩極政治，西方國家惟美國馬首是瞻。而目前，由於國際情勢演變，德國、日本、中共相繼崛起，因此，在大體上雖仍由美蘇兩國帶頭，但在實際上，已經變成多極政治，「雷海政策」將或多或少受到盟國影響，此其二。「雷海政策」與低盪政策相同之處在於同樣重視藉談判以達成限武條約之簽定及解決彼此間的重大爭執，緩和緊張情勢以維持世界和平^②。二者相異之處則為，低盪政策下之美國，由於過份相信蘇俄有和解之意，同時本身經濟力量亦發生問題，遂不再以實力作為阻嚇工具，而坐視蘇俄肆意對外發展；在「雷海政策」下，美國將摒棄低盪政策所虛飾之和解氣氛，而以務實主義為基礎，必要時，以武力對抗蘇俄的挑戰。

美國基本外交政策是否將如同筆者所預測，尚有待下列三種未來情勢發展來決定：(1)雷根總統所提經濟、國防建設方案能否獲得國會通過並實施成功。根據目前情況判斷，民主黨雖有意杯葛，惟因懼於雷根總統所挾「天命」餘威，勢難阻止一九八二年預算案通過。至於該項計劃能否成功，因所涉至廣，無法在此預作論斷。惟此項經軍計劃若能順利實施，美國國力自然增強，對抗蘇俄的信心與決心亦必相對加強；倘若不幸失敗，「雷海政策」實施恐有困難；(2)美國人的自信心及維護世界和平之意願(WIII)能否重建^③。經濟、國防力量乃是有形因素，而自信心與意願則為無形因素，其重要性尤在前者之上。美國民衆因「水門

註② *The Washington Star*, February 24, 1981.

註③ Henry Brandon, "Psychology is Part of the National Security Arsenal," *The Washington Star* (March 7, 1981); Hedrick Smith, *op. cit.*, p. 121.

醜聞」及「越戰挫敗」後所喪失之自信心及意願，若能重新恢復，則美國必可再度扮演超級強國角色。若欠缺此兩種無形因素，則縱有經濟、國防有形實力，「雷海政策」之目標仍然難以達成；(3)蘇俄及西方盟國之態度所可能產生之影響。未來「雷海政策」在實施上偏向對抗或和解，全視蘇俄態度及立場而定。倘蘇俄仍一意孤行，態度強硬，美國勢必不甘示弱，而以實力與之相對抗；若趨緩和，則美國亦願與其相安共處。此外，美國國力如果強大，足以單獨對抗蘇俄的挑釁，則盟國影響力勢必減低；反之，倘若美國國力無法單獨對付蘇俄，則盟國影響力增加。鑒於西歐盟國，除英國外，大部份均熱衷於低盪政策，因此，「雷海政策」在執行上勢將偏向於和解，自不待言。

五、結 論

近年來，因美國國勢凌夷及所採政策錯誤，未能繼續擔任世界警察角色，致使蘇俄毫無忌憚，積極對外擴張，情勢已到相當嚴重地步。民主國家，尤其是美國，若再不警醒，而讓蘇俄仍像目前一樣囂張，則不出十年，人類勢將被迫走上接受共產統治或進行第三次世界大戰二途。雷根總統以其七十高齡，在親身經歷過圍堵與低盪兩種不同時代，目睹美國國力盛衰演變後，於全國民心思變關頭出而領導美國，當知何者才能符合美國國家利益。「雷海政策」倘能澈底執行，則民主國家幸甚，否則，全體人類恐將難逃厄運。且讓吾人以期待之心情，預祝「雷海政策」成功。(一九八一年三月廿二日脫稿)

本文作者簡介

李滋男：國立政治大學外交研究所碩士，現以外交部國際司科長名義奉派在華盛頓喬治城大學外交研究所進修，從事「戰後美國基本外交政策演變與中美外交關係發展經過」專題研究。