

美國外交政策之形成

華滋

——兼論與中共「正常化」問題——

本文是美國「波多馬克協會」(Potomac Associates)主席華滋博士(Dr. William Watts)本年十月廿一日在本中心所作之專題講演，對美國外交政策之形成，有詳盡的分析；對美與中共「關係正常化」問題，亦曾依據美國民意之反應，加以評論。華氏演講後，復與出席學者專家，就有關問題，進行研討，由本中心助理研究員李蒞蘭小姐併予紀錄。茲特刊載，俾供參考——編者。

本人今天擬就：(一)美國政府各部門對外交政策之影響；(二)美國民意對外交政策之影響；以及(三)最近美國波多馬克協會(Potomac Associates)就美國人民對美國與中共關係之意見調查研究結果等作一介紹。

美國政府制度是由總統、國會、司法三部門構成。總統具有極大權力，担任一極重要角色。過去幾年，由於越戰與水門事件，使美國人民覺得，總統在外交方面之權力過於擴張，應有某種程度之限制。此一趨勢對於美國外交政策之形成，造成相當大的影響。就白宮而言，尤其是總統，對於此種限制當然不滿意，但由另一角度看，任何一個外交政策，如制訂得過於倉促，對於美國本身利益可能產生不良影響，國會正可針對此點，在總統制訂外交政策時，發生制衡作用，藉以防止流弊。現舉二例以說明這制衡作用的貢獻。

其一是在安哥拉事件，當安哥拉情勢緊急時，美國總統曾考慮派軍參與或提供軍火，其後，因為國會不贊成而作罷。

其二是美國與中共關係「正常化」，由於國會的反對，使得其進程趨於緩慢。

上述二例，均足說明國會之阻力，有時會產生重大的作用。

其次，再談美國外交政策制訂之過程。不可否認的，在外交政策制定過程中，總統享有極大的權力，總統的幕僚包括其內閣閣員及國家安全顧問，也都參與機密。目前國家安全會議的成員包括總統、副總統孟岱爾、國務卿范錫、國防部長布朗、國家安全顧問布里辛斯基以及其它若干人士。國家安全會議通常開會時間約為二至三小時，通常是先由屬員提出報告，總統當然也可提出自己的看法，就在這種互相交換意見的情況下，制訂了國家外交政策的綱領。國家安全會議開會的形式不太正式，有時於早餐會中舉行。這些政策之制定，具有相當彈性，形式也經常會由於總統之更替而變更。卡特喜歡與國家安全會議成員一同討論，而尼克森只喜

歡與二、三人在一起交換意見。

美國國務院主要是處理外交政策，國務卿是外交政策的主要執行者，其下設有一小型幕僚機構，負責執行外交政策，其人員具有相當重要之地位。另外，國防部內亦有一小型幕僚組織——國家安全事務機構，有人稱之為「小國務院」，其中囊括有軍事專家及學者，協助國防部長，對於外交政策方面提供意見。美國全國情報機構——中央情報局，其下設有二個機構，一為國家安全事務局，一為國家偵察局，後者以衛星照相、攝影等方式，了解其他國家之國防部署、軍隊調動情形，以提供總統作為制定外交政策之參考。

國會裏，參議院設有外交事務委員會，眾議院設有國際關係委員會，過去經常尊重或遵從總統的意向，但自越戰後，尤其是在水門事件以後，此兩委員會開始對總統的外交權力發生制衡的作用，因此在美國外交事務上表現出積極性之影響力。本人過去在國外旅行中，曾接觸不少外國人士，他們認為尼克森是一個相當有作為之總統，但本人認為尼克森之祕密外交給國家帶來不少之損害，而參眾兩院亦認為，今後有必要在外交事務上扮演更重要之角色，以對總統有所牽制。

除了政府及國會外，美國民意對外交政策亦具有相當之影響，目前的美國人對於外交事務，也較以往更願意提供自己的看法和意見。由於美國人民對於外交政策有所影響，因之部份民間機構即在負責蒐集、處理這些意見，本人服務之波多馬克協會即為其中之一。由於美國人民對於美國在國際上何事應作，何事不應作，較以往有更明確的瞭解，故可依據調查、研究，來瞭解民意的傾向。例如，五、六十年代的美國人較為注意共產主義之擴張以及核子武器之擴散等問題，而將國內問題之優先順序列在這些問題之下。稍後，這種現象已有顯著改變，美國人民較為關切國內問題，例如環境衛生、空氣污染、房屋住宅等，相形之下外交問題却成了次要的。最近根據調查可以發現，美國人民了解美國政府今後不可能再在全球扮演獨行俠的角色，必須尋求與列強合作以解決世界問題；而且他們也瞭解共產主義之擴張，對全球造成相當大的影響，獨善其身的孤立主義雖曾在美國人民心中一度高漲，但現已逐漸平靜下來，而使國際主義之心理傾向上升，此一傾向對美國外交政策自然有相當的影響：

第一、美國人民認為如何幫助鄰邦維持世界和平，是美國外交政策的最主要問題，這實為一大轉變。

第二、美國人民認為美國應建立世界最強大的軍力，以保衛美國人民及盟邦的安全。

第三、由於着重美國國力，因此美國人民支持投入大量軍費，發展軍事武器及設施。

這一轉變，並不是意味著美國對世界任何外交事務皆應參與，而是有所選擇。安哥拉事件發生時，美國政府本願參與，但因國會之反對而擱置，顯示美國人民對直接干預外界事務採取審慎的態度，亦足顯示美國民意對政府之影響。目前美國行政機構瞭解，任何一項外交政策的制定與執行，都必須以民意為基礎，如果不循此途徑，任何外交政策之制訂與執行都不會有良好之效果。

最近美國波多馬克協會就美國與中共關係「正常化」問題作了一次民意調查，內容包括有三個問題：(1)美國人民對臺灣問題之

態度如何？(2)美國人民對「正常化」談判過程之態度如何？以及(3)中共對臺灣武力進攻時，美國人民之態度又如何？結果顯示：美國人民對臺灣積極支持，對中共採冷漠態度，至於美國是否應與中共談判之問題？大多數表示贊成；但問到美國與中共談判建交，應否接受中共所提之斷交、廢約、撤軍三條件時，大多數美國人則表反對，並認為如中共堅持此三條件，美國人民反對建交；又問到美國應否出售武器給中共，以加強其抵抗蘇俄的軍事力量時，大多數美國人民反對如此作；至於美國與中共關係「正常化」之後，中共如以武力進攻臺灣，美國應否以陸海空軍支援臺灣？美國人民之反應是贊成與反對各半。

美國政府與人民目前處於一種困境之中，一方面認為與中共建交是一種理想，但又不願接受中共所提之三條件，以達成外交關係「正常化」。一九七二年，尼克森訪問中國大陸時，一般人認為美國與中共即將達成「關係正常化」，現在美國政府與人民皆懷疑：美國是否有必要改變現存關係？美國與中共建交而與中華民國斷交之利害，又各如何？今天，美國人民對中共問題之看法頗為混淆，不過，本人相信今後將更為支持中華民國。

今後，貴國可藉交換訪問之方式，歡迎更多美國朋友來此親眼看看各方面之進步，這方面的努力，將會使更多美國人民認為支持中華民國是有必要的，本人發現美國人民與中國人民在處理事務之哲學觀點上有所不同，美國人在遭遇一個問題時，就想馬上解決，而中國人却要從長遠處計議，因此中國人的處事方法與態度有許多是非常值得美國人學習的。

附討論紀錄

蔡主任問：由報章雜誌上經常可看到美國今後不再從事世界警察之任務，對全球事務將採選擇性的參預，請華滋博士進一步說明。

華滋博士答：越戰之後，美國對世界事務之參與是有選擇的，但這並不是說美國不履行已作之承諾，而是在接受新的防衛義務時，要特別慎重，要作個案處理。美國對世界事務並沒有一個新的藍圖，決定應在何處承擔防衛義務，要在事務發生時，才能作這種選擇。

楊達泰先生問：(一)美國政府制度中總統與國會皆為民選，兩者意見如有衝突，應以何者為優先？(二)華滋博士在訪問中國大陸及中華民國之後，發覺兩者有何主要之不同？

華滋博士答：(一)美國總統與國會議員雖然都是民選，但前者係由全國選民投票產生，後者則出自各州選民之選舉，故萬一這種衝突或僵持發生，總統應較佔優勢，以維持總統之權威性及外交政策之一貫性。以法國共和制而言，總統的力量非常薄弱，國會也沒有明確之領導作用。美國民意對外交政策之影響很大，因此總統在重大對內對外政策上，應爭取百姓之支持與國會的合作。(二)此次前往中國大陸，曾訪問廣州、南京、上海、北平等四個城市，在大陸上沒有自由行動的機會，所到的地方及接觸的人士都有限，

無法作一明確比較，在中華民國各地看到民生富裕，這一點與中國大陸是一強烈對比。大陸人民衣食雖有某些有限度之成就，但自由方面與自由世界之對比是明顯的。本人在蘇聯會工作兩年，在訪問中國大陸之前亦曾訪問古巴，深深了解社會主義道路是行不通的，在自由民主國家到處可看到百姓們有向上心、進取心，對未來充滿了希望，這種現象在社會主義國家不易見到。雖然有人認為社會主義國家的權力集中，可以迅速應變，也可以很快的完成一件事情，但事實上並非如此。

陳驥先生問：(一)由歷史上看美國外交政策之趨向，計有兩種，一種是比較注重內政，一種是比較注重外交，此兩種態度如何影響外交政策之制訂？(二)美國總統對美國外交政策之制定具有決定性的權力，他是否有可能變成帝王式之專制總統 (Imperial President)？(三)上海公報究竟產生了什麼作用？

華滋博士答：(一)目前根據調查，偏重內政之孤立主義，已逐漸衰退，由於世界經濟危機，美國人民了解到美國許多方面依賴國外之原料和市場，不能趨向孤立。各國互相依賴性逐漸加大，因此美國注重外交之國際主義傾向逐漸升高。(二)美國總統之變成帝王式之總統並非沒有可能，因為國會是由不同之利益團體的代表所組成，不可能成立單一領導，只能對總統提出問題，向總統表示不同之看法以產生制衡作用。(三)上海公報即為帝王式總統尼克森簽訂的，其主要作用為：(1)提出一個範圍，供學者們參考今後美國應如何去作；(2)作為美國政府之基本方案。不過，美國人民已開始懷疑，上海公報簽訂之後為何一定要有下一步驟？與北平建交，美國本身可能獲得之利益為何？

金開鑫先生問：請進一步說明一九七三年美國戰爭權利法案。

華滋博士答：一九七三年之戰爭權利法案，旨在限制總統權利，總統派兵國外，國會如不同意，可要求總統將軍隊撤回；美國總統在憲法上有派兵之權，國會如此作，似乎與憲法相牴觸；但由另一角度看，却很合理，因美國總統作重大決定時，應與國會商量，更應得到國會同意。如果今日世界有重大事件發生，總統派兵，本人認為國會不會無視於此事實之存在，而迫使總統撤兵。