

不談，蘇俄和毛共的宣傳、滲透、顛覆，如果不予有力的阻止，也一樣可以施展其赤化陰謀，乃如今尼克森總統的「和平新戰略」，一則寄望於賴德所籲請以建立反飛彈系統為主的防禦守勢之所謂實力後盾，二則寄望於他本人所強調的所謂自由世界夥伴關係之自立自強，而美國本身，却置身於所謂「既不像以往的深深介入世界政治」，與「也不像某些人恐懼的完全擺脫世界政治」的兩者之間，我們有理由懷疑，所有美國盟友，又怎能寄美國那把連他自己也難保的核子保護傘以一丁點兒信心。

因此，從賴德的美國基本戰略分析，以瞻尼克森總統的整個和平新戰略，我們認為，作為外交哲學思想談話，作為外交政策指導唱，也都無所謂。但是，真要作為一個新戰略來實施，則衡諸尼克森總統所揭櫫的持久和平三大「間架」，和平需要實力的實力兩個字，應為第一優先，主要支柱。這種實力，更絕對不能以守勢的防禦為得計，唯有具備攻勢的防禦條件，才是最佳的戰略。須知共產黨所怕的只是實力，不是安撫的手法，也不是姑息的

態度，更不是談判的意願。而自由世界各國也必須先澈底消弭了共產黨宣傳、滲透、顛覆，以及不宜而戰的武力侵略之後，才說得上建立起尼克森總統所想像真正「獨立」而非「依賴」的夥伴關係。這是美國七十年代應負的道義責任，也是美國當前救人自救的唯一道路。

結論

尼克森新外交政策的成敗，端賴其是否可以得到盟邦的真正了解，以及美國人民的長期支持。共黨世界的反應如何，尤為其關鍵所在。蘇俄、毛共會因尼克森的新外交，而放棄其赤化全世界的目標在各方面收手嗎？美國在各友邦的力量逐步撤回以後，固然增加了各友邦獨立自強的意志與機會，但是否也會影響到友邦的安全，以致友邦會責備美國欠缺道義？美國人民呢？他們今天要退出亞洲，是否也同樣熱切的退出中東，退出歐洲？對於這些問題的答案，我們不無懷疑，我們將拭目以待。

美國外交政策的擬定過程

陳明

美國對世界安全負起重責，其對外政策與國際關係之影響，不言而喻。我們研究國際政治，不但要瞭解美國外交政策之內容，而同時也應該知道其政策是如何擬定的。本文即着重在程序上如何擬訂，在實際上如何選擇，以及「誰」是真正的決策者。

一 從國務卿的一日談起

美國國務卿(Secretary of State)在理論上來說不是外交政策的決策人

，而是總統的主要顧問(Principal Advisor)。事實上國務卿參於外交政策的決策份量輕重在於總統的取捨。比方杜勒斯在艾森豪總統任內是最重要的決策人。當年美對外政策幾乎完全出於杜氏設計。甘迺迪總統及詹森總統對魯斯克國務卿的倚重也使他成爲外交政策的主要決策者。羅吉斯國務卿在外交極富經驗的尼克森總統以及極具權力的季辛吉博士(Henry A. Kissinger)下成了名符其實的「主要顧問」。

國務卿究竟在一日內外交政策擬定的過程中扮演什麼角色呢？一般來說，如果是在一非多事之日，他的工作開始在早上八時四十五分。首先閱讀一

份由國務院情報中心簡略後的海外美國各大使館電訊。這是一份極機密的報告，包括前夜至當日晨八時的重要情報。然後副國務卿進入他的辦公室商談出席國會聽證的證詞。主管公共事務的助理國務卿參與會談並預測國內外對此聽證的反應。這時可能主管經濟事務的副卿要求他對援外的一項棘手政策表示意見。然後會見蘇俄大使或是他國大使。

午後當他從國務院的國務卿私人餐室回來時，一份從西貢來的急電使他立即與總統通話，並召進主管遠東太平洋事務的助理國務卿及有關各科長商討，隨即帶同副卿前往白宮請示。總統此時即召集國防部（包括部長及參謀首長主席）及白宮各主要顧問分析國際情勢，最後定下行動決策交給國務卿發佈給駐越使館。事後呈送一份當日發展報告給總統。晚上十時當他完成了晚間的外交應酬後，還要再去情報中心聽取有關這一天國際局勢重要發展之最後簡報。

二 國家安全會議

(National Security Council)

爲了協助總統日理萬機以及國際事務的複雜，國會於一九四七年設立國家安全會議，成爲總統近身最主要的顧問團。其成員包括副總統、國務卿、國防部長、緊急計劃室主任（Office of Emergency Planning）。參謀首長聯席會主席，中央情報局局長，總統的國家安全事務特別助理雖非成員，但經常列席。

會議的次數以及其決策權力之大小，完全視各總統運用而不同。杜魯門、艾森豪經常召集安全會議，甘迺迪則少之又少。詹森偶爾召集，尼克森也不太重用該會。主要的是總統日常都與該會各成員接觸，而沒有召集正式會議的必要。

三 總統的國家安全事務特別助理

一九六〇年甘迺迪總統開始倚重他特別助理出身哈佛的班第，然後詹森也重用麻省理工學院的經濟學教授羅斯陶（W. W. Rostow），以迄今日尼

克森的季辛吉，更是身爲美國外交政策的幕後決策人。其權力之大所涉及事務之廣，實遠超國務卿之上。所謂「白宮地下室」乃是今日美國真正的外交部。

表面上看來，季辛吉博士主要的工作是替總統與國務院、國防部保持有關外交事務的日常連繫，搜集各部院的簡略情報，分析後擬定政策建議（Policy Proposals）供總統選擇，決定政策。事實上這位總統特別助理，從政策研究至政策實施的過程中始終擔任主角（詳情見後）。出身哈佛政治系教授的季辛吉雖非家喻戶曉的名人，但在他私交裏包括世界各國元首政要之多，遠超國務院任何官員。英、法、西德，甚至於蘇俄，對美外交政策雖有歧見，但對季的任命一致表示同意。甘迺迪總統曾聘爲白宮顧問，但因不同意甘之對歐政策而辭職。一九六八年大選時，又任共和黨競選人紐約州長洛克斐勒之外交顧問。季氏是位自信心極強的學者，過去從未担任過重要官職，但如果總統對他的判斷能力有懷疑時，則彼寧願辭職。

四 國務院政策設計與協調

一項政策的設計始於研究，而研究端在瞭解情況。國務卿每日必定會同各一級主管，副卿，次卿（註一），國際開發總署署長（註二），裁軍署長（註三）檢討政策設計問題。每逢星期三晨，則會同各助理國務卿，各科長，以及國際開發署各地區助理署長。副國務卿責任重大，全權協調政策設計以及每日外交事務發展，並向國務卿推荐政策及行動。每週至少兩次正式院務會報——但多數爲非正式的——也是由副卿與各助卿，科長集會成爲國務院政策設計的中心。科長是基層協調人，每日與國防部、商業部、財政部等各有關外務科室保持協調，並與駐外使領館密切聯繫。

各部院協調政策設計過程中需要決策時，以 S—G (Senior Interdepartmental Group) 爲權力運用中心。此由次長以上組成的各部院聯合協調中心是由副國務卿擔任主席，其成員有國防部副部長，國際開發總署署長，中央情報局局長，參謀首長聯席會議主席，新聞處處長，以及總統國家安全助理等。

政策計劃委員會 (Policy Planning Council) 是由國務院諮議領導的十八人智囊團。他們都是學人專家，除了兩個軍事實官員外，其餘都是清一色

哲學博士(Ph. D.)。政劃會負責設計，研劃美國本身地位，利益及其外交政策之目標。至於政策之實施以及計劃後之行動則不受拘束。該會與國防部，財政部，中央情報局，參謀首長聯席會，國家安全會議之政劃官員保持密切合作。國務卿經常與他們舉行類似大學研究院的討論座談會(Seminar)，不但聽他們的意見及學術研究報告，並採納學者對政策的分析與見解。

五 外交政策擬定的步驟

美國外交政策擬訂全部過程可分為五個步驟：研究小組↓設計小組↓審核委員會↓國家安全會議↓副國務卿委員會。

(一)研究小組(Study Committee)是專門為國家安全會議「出產」政策報告(Policy Papers)的一個龐大組織。由十個小組組成，五個區域小組(Regional Committees)——南美，歐洲，非洲，近東，亞洲——由各有關區域助理國務卿擔任召集人。五個問題小組(Topic Committees)——「援外」，「貿易」，「貨幣」，「戰略地位」，「軍事政治問題」——由國務院，國防部，財政部長級官員任召集人。各研究組員則由政府各部門，中央情報局，及季辛吉博士工作人員中挑選(註四)。

(二)設計小組(Planning Staff)的主要任務是將研究小組所「產生」的政策報告加以詳細研究，檢察，並加入建議(註五)。担任此階段設計人僅為季辛吉及其少數助理。

(三)審核委員會(Review Board)由季辛吉任主席，包括國務院，國防部，中央情報局，參謀首長聯席會各政劃主管官員。主要任務為審查政策報告內容，考慮取捨(Options)，為國家安全會議決定議程(Agenda)。這是外交政策擬定過程中最重要的一個階段。

(四)國家安全會議(National Security Council)是政策決策最高機構，由總統担任主席。(委員見前段)。經過審核委員會提出的「取捨」(Options)加以核定後作為外交決策。

(五)副國務卿委員會(Under-Secretary's Committee)最後將總統所下的決策加以協調後實施。由副國務卿任主席，委員包括國防部副部長，參謀首長聯席會主席，中央情報局局長，以及季辛吉博士等。

美國外交政策的擬定過程

六 結語

一個國家外交政策的擬定過程是必然複雜的。其影響決策的因素也是多方面的。在決策形成前的階段中，除了國際因素外，國內的需要，利益，思想，理論，社團，政黨，都是形成外交政策的因素(註六)。在外交政策擬定的過程中，美國國會，特別是參院外交委員會，是具有極大影響力的一環(註七)。但本文目的在介紹美國外交政策在實際行政上擬定的過程，以及誰是真正的決策人。

從理論上來說，或從表面上看來，尼克森總統當然是外交政策的唯一決策人。但從前面的分析看來，真正的幕後決策人則為季辛吉博士。根據前面的五個組織及步驟看來，季氏雖表示為了避免「喧賓奪主」越權國務院及總統的閣員而組成此外交政策擬定的過程，但事實上在每一個階段季氏都是担任主席。其最大的權力則為代總統選擇「取捨」。此外一切有關國際事務之情報，戰報，外交報告，都先經其手而後送呈總統。

最後，美國外交政策擬訂的過程中，無論國務院，國防部，「白宮地下室」，或是「季辛吉事務所」，都借重學者，教授，專家對各項國際問題作決策前的研究。

現我國正在從事政治革新之時，甚盼我政府對上述辦法作為他山之助。

(註一)Under Secretary是副國務卿，Deputy Under Secretary為次卿。Assistant Secretary of State則為助理國務卿，相當我外交部司長。

(註二)AID—Agency for International Development是屬於國務院的機構，其主管對國務卿一人負責。

(註三)ACDA—The Arms Control and Disarmament Agency 是受國務卿督導之獨立單位。該主管對國務卿負責，並為總統裁軍顧問。

(註四)大多數研究員是國家安全特別助理季辛吉聘任的教授，學者。

(註五)政策報告在研究小組研究時，是以客觀，根據局勢或問題加以分析，而不是建議，做成結論。

(註六)John P. Lovell, Foreign Policy in Perspective (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970), pp. 211—226.

(註七)Ibid., pp. 318—323.