

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 美國總統柯林頓之總體外交新架構

doi:10.30390/ISC.199305\_32(5).0003

問題與研究, 32(5), 1993

Wenti Yu Yanjiu, 32(5), 1993

作者/Author：衛嘉定

頁數/Page：24-31

出版日期/Publication Date：1993/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199305\\_32\(5\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199305_32(5).0003)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 美國總統柯林頓之總體外交新架構

衛 嘉 定

(北美事務協調委員會業務組組長)

## 一、前言

自第二次世界大戰結束以後，在美國外交政策上，不同的時代反映了不同的特色，例如：主張歐洲經濟復興，抗拒共產主義的「杜魯門主義」及其後的「艾森豪主義」；代表國際干預思想的「甘迺迪主義」；代表和解思想的「尼克森主義」；代表人權思想的「卡特主義」；及代表以實力換取和平的「雷根主義」；各個主義表現了不同的特色，這種特色代表了不同時代的思想和政策，也反映了當時政治的需求及總統的偏好，並且象徵了美國對影響深遠的全球變化所作的調整，亦反映出美國決策者在外交方面著重點的不同。柯林頓是冷戰結束後第一位美國總統，面臨當前這個新時代，柯林頓一再以新價值、新觀念及新作法做為號召，美國外交政策是否會產生結構性的變化，以及美國是否願意擔當重建國際新秩序的領導責任乃為人們普遍關切的焦點。

## 二、總體外交的觀念

柯林頓認為當今世界，國內問題與外交問題密不可分，因為隨著冷戰結束，蘇聯共黨解體，美國所承繼的是一個新的世界，這個世界仍然充滿著危機，雖然核子的威脅已漸消除，新的世界又產生新的問題，如種族和宗教上的衝突、核子武器的擴散、生態污染、災難救助、環保合作、人口暴增和愛滋病的蔓延等等。要因應這些問題，柯林頓認為美國必須推動「總體外交」，<sup>①</sup>而其根本之道即在先發展美國經濟，壯大國力，以奠定外交政策堅實的基礎。因此國務卿克里多福（Warren

註① 總體外交一詞係克里多福國務卿於本年二月廿六日在比利時首都布魯塞爾市向北約組織闡述柯林頓總統的外交架構時所提出的。見 Clinton Sees Domestic, Foreign Issues As "Inseparable" in *AJT News Summary Files*, EPF 508, February 26, 1993, p. 25.

M. Christopher) 認為以國務院為主的一些外交機構及預算分配必須反映新時代的需求。過去冷戰期間，民主、共產兩大集團的對抗，使政策、機構及資源分配均能以反共的理由來合理化。然而針對當前的世局，美國必須權衡自己的權力及利益，調整外交政策的方向，改組外交機構及重新分配外交資源。

克里斯多福於參議院通過提名聽證會及多次場合曾稱，未來美國的外交政策有三大目標：(1) 振興國內經濟、提升全球經濟成長；(2) 重新調整安全部署以因應新的威脅；(3) 整頓外交，推廣民主，促進自由市場經濟。所有外交政策的計畫及調整均必須以這三大目標為主軸，<sup>②</sup>將外交資源重新分配。

柯林頓認為經濟為國家安全重要的一環，為重振美國國內經濟，美國必須加強投資，減少消費、提高技術水準、降低預算赤字。柯林頓並指出一個健全的美國經濟有賴於全球的經濟成長，故應加強國際的經貿合作，尤其是必須加強 G-7 (七大工業國) 之間的合作，柯林頓甚盼本年秋季在東京舉行的七國高峰會議，各國能加強總體經濟合作。要達成全球經濟的成長，各國需要擴大出口、加強投資並促進科技、文化及觀念的相互交流。因此，柯林頓將要求美國國會延長快速審議立法的期限 (Fast Track Authority)，<sup>③</sup>俾儘速完成烏拉圭回合談判。美國不會採取保護主義及與他國在津貼國內產業方面做競賽，因為這些貿易障礙將會妨礙經濟成長，美國將會要求與他國進行公平貿易。職此之故，外交人員未來重要任務之一即在掃除外國的貿易障礙，以協助美商拓銷海外市場。

克里斯多福認為國務院未來在預算分配方面應反映國務院協助美商拓展國際貿易的優先性，國務院將與商務部、進出口銀行、海外私人投資公司及國際開發總署進行廣泛協調，以找出一個有效的外銷策略。<sup>④</sup>該院必須加強支援經貿活動的能力，整個國務院必須將本身轉化為在國內外支援美商的「美國科」(American Desk)。<sup>⑤</sup>柯林頓為協調國內外經濟政策，特別成立經濟安全委員會，國務卿及國家安全顧問均為其中成員之一。

在安全部署方面，克里斯多福認為過去四十年，北約組織在政治、軍事方面與美國密切配合，奠定西方民主國家的安全屏障，冷戰結束，整體戰略環境雖然與以前有別，但是北約組織仍具有其重要性，北約應擴大與前華沙公約組織國家的合作

註② Edmund Scherr and Russell Dyrvik, "U. S. Redirecting Foreign Policy to New Realities," in *AIT News Summary Files*, EPF 405, March 11, 1993, pp. 10-12.

註③ 根據一九八八年美國「綜合貿易暨競爭力法案」(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 的規定及一九九一年五月底美國國會的決議，只要總統於一九九一年六月一日以後的兩年內開始與外國談判，並就貿易協定達成決議，則他可以享有快速立法的權限。亦即協定達成後送交國會審議時，國會最後只能在「贊成」或「否決」兩者之間表決，而不能更改協定之內容。目前美國介入的 GATT 烏拉圭回合談判以及「北美自由貿易區協定」之談判，都是循此辦法而順利進行的。

註④ Warren Christopher, "Christopher Outlines U. S. Foreign Policy Objectives," in *AIT News Summary Files*, EPF 303, March 10, 1993, p. 6.

註⑤ *Ibid.*, p. 6.

，增強這些國家的安全感，只有這些國家獲得安全感，西歐的民主才能獲得保障。⑥面對當今的種族衝突、侵略性的國家主義、核武的擴散及政治、經濟的不穩定性，美國必須調整軍隊的結構，將過去用來對付蘇聯的龐大軍備，用來應付冷戰後的一些問題。軍隊結構不在大，而在於是否具有精確的打擊能力及高度彈性及機動力，以有效嚇阻新的威脅。美國應與盟邦繼續配合，增強維持和平的能力，並加強禁核的機制以避免核子擴散所造成之威脅。在這方面美國應協助獨立國家國協管制核料，有效的管制重大殺傷力武器及投射系統的出口，並支持現行傳統武器及非傳統武器的管制協定。另美國應重視聯合國的功能，聯合國多國維持和平部隊必須具有快速行動、解決爭端或災難救助的能力。因此，在國內外諸多的需求下，美國的外交資源應做適當的分配。

推廣民主，促進自由市場經濟亦為未來外交資源分配的重點。克里斯多福認為這兩者在美國國家安全政策上具有戰略的重要性，而非僅係一策略性的手段。由於美國過去對民主及自由經濟制度的堅持，有效的圍堵了共產主義，最後導致東歐轉向，蘇聯瓦解，當今雖然共產國家的侵略威脅業已解除，但是世界仍存在不安的現象。長遠來說，促進民主可確保人權，並可保障少數民族平等的權利，使國家間避免衝突。國與國之間，遂能透過外交、貿易、軍備管制及環保合作發展成相互依靠的夥伴。當前世界上最迫切的挑戰就是要拯救獨立國協成員國的經濟，獨立國協未來的政局端視其是否能建立一自由市場制度，它的動亂對於西方國家將造成一大威脅。因此柯林頓呼籲各國對獨立國協伸出援手。渠並認為援助獨立國協有助於美國的国家安全，獨立國協威脅降低，美國國防預算可以擷節轉用於國內經濟建設。另獨立國協市場有助於美國服務業及產品外銷。至於其它全球性事務如人口控制及環境保護亦為美國外交政策的重點，美國將鼓勵適當的人口計畫，協助貧窮國家的持續成長，改善環境品質，以提高貧窮國家的生活品質，為美國公司開啟更多新的商機。

### 三、外交機構的新調整

柯林頓及克里斯多福均曾表示美國外交政策一向有兩黨的共識，及連續性的因素（國際承諾及義務），如前布希政府所推動的裁減核武計畫，目前進行中的中東和平談判，解決波士尼亞的危機及對索馬利亞的救濟等。如果驟然把這些進行中的計畫停止，外交資源會形成無比的浪費。美國雖然是當今世界上唯一的超級強國，但是外交資源並非毫無限制，必須在舊有的基礎上去創新求變，使政策目標更合理、更積極且更具彈性。

註⑥ Ibid., p. 6.

克里斯多福認為要因應新時代的複雜性及挑戰，必須改革包括國務院在內，一般行政機關的積弊，以縮短決策過程，增強行政效率及提高人員素質。渠曾於本年元月廿五日與國務院全體同仁舉行上任後的首次座談會中，<sup>⑦</sup>披露日後美國外交工作調整的重點。他認為這是一個資源稀少的時代，但是美國國務院人才濟濟，人力資源充沛，這些人才充滿活力，具有專精知識及新穎觀念，為有效運用資源起見，該院必須採取以下幾點作法：

(一)重視專業經驗，提高士氣：為提高美國外交人員的工作士氣，職業外交人員必須受到重視，爾後大使出缺，將儘量由職業外交官遞補。一般而言，國務院通常會保留百分之三十的大使名額供總統做政治性任命運用。按雷根、布希時期，有不少大使名額供總統用來酬庸助選功臣之用，曾引起職業外交人員不滿。<sup>⑧</sup>

(二)裁併駢枝單位，精簡人事：美國政府因大力削減聯邦預算之故，預計裁員四十萬人，影響所及白宮及國務院的名額亦將遭裁減。按白宮已裁掉三百餘人，國務院裁員亦將成定局，美國現有駐外單位約有二七〇個之多，根據報導未來該院擬關閉廿幾個使領館，不足的人力刻正考慮以新科技來彌補。裁撤雷根、布希時代所設立若干屬於政治性任命的副助理國務卿的職位，根據估計，國務院現約有九十位至一百位副助理國務卿，將來可能會裁撤百分之四十名額，這將使業務承辦官員更有機會直接與外國大使或高階官員會晤。至於國務院行政結構的調整，克里斯多福已責成副國務卿華頓(Cliffon Wharton)進行檢討。<sup>⑨</sup>

(三)廣開言路，權力下放：今後國務卿將降低對私人顧問的依賴程度。貝克(James Baker)在前布希政府任國務卿時對於私人顧問倚重甚殷，職業外交官意見往往遭到輕忽。克里斯多福擬將權力下放，儘量做到分層負責的地步，因此，國務院各司、處長及主管科科長的意見將益獲重視，而渠等之責任也勢將加重。有關一般性的政情簡報亦改由主管科科長直接向國務卿報告。該院曾於克里斯多福上任後，每週六為渠安排各種不同問題之簡報，簡報亦均由資淺外交官擔任。<sup>⑩</sup>

(四)功能取向，經貿掛帥：過去冷戰時期，國務院在制定外交政策時政務官員及各地域司往往在政策上居於主導地位，今後面臨新的世局，國務院將提高功能性單位如國際組織司、經貿業務司、教育事務司、政策規劃司、情報暨研究司、國會關係處及國際科技事務司等之份量。另國務院將新設一次卿職位，以專司全球性業務如促進民主、保障人權、災難救濟、反毒

註⑦ 見 "Remarks of Secretary of State Warren Christopher and Deputy Secretary of State Clifton Wharton to Employees of the State Department," Monday, January 25, 1983, pp. 1~15. 台北美國文化中心圖書館提供。

註⑧ John M. Goshko, "State Department Reorganizes Ranks: As Many as 40 Deputy Assistant Secretary Jobs Will Disappear," *The Washington Post*, February 6, 1983.

註⑨ 華頓自一九八七年起即負責管理全美最大的養老基金。他曾歷任紐約州立大學校長、密西根州立大學校長及洛克斐勒基金會主席，具有行政管理方面之長才。

註⑩ Martin Siefert, "Foreign Service Officers Get New Clout," *The Washington Times*, February 14, 1983.

及反恐怖活動、科學及環保業務，該項職務將由科羅拉多州民主黨前參議員沃斯(Timothy Wirth)出任。又由於柯林頓政府以振興美國經濟、增強美國國際經濟的競爭力為要務，因此，該院將以經濟政策的規劃列為最優先的目標，擬從外交方面著手，以促進國內經濟。在這方面將責成史貝蘿(Joan Spero)次卿負責。

(五)重新分配情報資源：國務院情報暨研究司、中央情報局及其他情報機關應針對當今世局重新調整工作重點及資源分配。如應將工作重點置於經濟競爭，尤其對於外國情報單位在美竊取先進科技情報已威脅到美國在經濟及科技方面的領先地位應予重視，並應加以反制。其他如核武擴散、反毒、反恐怖活動及種族衝突等問題均應成為情報單位新的工作重點。<sup>①</sup>

(六)改組國際開發總署：為使援外工作能更有效發揮作用，國際開發總署須重新改組。該署將減少一般性任務，而專注於若干特定目標，如援助貧窮國家人民，應著重長期目標，先協助這些人民滿足食、衣、住、行的基本需求，進而輔助貧窮國家建立自由、民主的社會制度，庶幾維持持續的成長。美國海外發展協會主席西維爾(John Sewell)亦表示美國開發計畫基本上必須予以調整，其工作應著重於持續性的開發目標，該目標旨在建立一個負責的政府，公義的社會，以消除貧窮，並著重生態及環境的保育，俾為後代子孫保存一個永續成長的環境。這些作法有助於解決民族遷徙、毒品生產及國際性傳染病如愛滋病等問題。<sup>②</sup>

#### 四、外交預算的新分配

柯林頓總統對國務院及國際開發總署一九九四會計年度的外交總預算編列有二百一十六億美元，較一九九三會計年度超出四億五千萬美元。根據國務院於本年四月八日的聲明，柯林頓總統的預算反應出新的外交方向，及為因應冷戰後新的挑戰所做資源的調整分配。這些經費將用於直接使美國人民獲益的計畫。<sup>③</sup>

該項預算是莫基於六大功能性的基礎上：(1)建立民主；(2)促進和平；(3)增進經濟成長及持續性的開發；(4)強調全球性事務；(5)人道援助；(6)推展外交，這些都是初步的預算分配，至於細部分配調整正由國務院進行廣泛的檢討。茲將美國一九九三及一九九四兩會計年度的外交預算分配比較如下：

註① Afzal Khan, "Economic Espionage is Growing in Post-Cold War Era," in *AIT News Summary Files*, EPF 104, October 19, 1992. James Woolsey, "Threats to U. S. Security Have Grown, Not Shrunk," in *AIT News Summary Files*, EPF 203, February 2, 1993, pp. 28-30. "CIA May Be Compelled to Share Some Data," *International Herald Tribune*, February 11, 1993, p. 3.

註② Afzal Khan, "Clinton Administration Said to Be Keen to Reform Aid," in *AIT News Summary Files*, EPF 306, February 24, 1993, p. 22. 未來美國國際開發總署署長將由艾德伍(J. Brian Atwood)出任，艾氏曾為卡特政府時期助理國務卿，主管國會聯絡。

註③ State Department, Foreign Affairs Budget: "Meeting New Challenges," in *AIT News Summary Files*, EPF 418, April 8, 1993.

單位：百萬美元

名稱	1993會計年度	1994會計年度	差額
建立民主	2,310	2,723	413
獨立國協	393	704	311
中歐及東歐	398	409	11
資訊及交流	1,399	1,439	40
其他	120	171	51
促進和平	6,327	6,236	(91)
維持和平及有關活動	567	735	168
防止核武擴散及武器管制	129	197	68
中東和平	5,175	5,172	(3)
國防合作及區域安全	456	132	(324)
增進經濟成長及持續性開發	5,121	5,221	100
雙邊開發	1,949	1,666	(283)
開發人力資源			
建立市場及收入機會			
擴大科技層面			
建立機構			
多邊開發	1,966	2,343	377
貿易推廣	1,206	1,212	6
計畫活動 <sup>①</sup>	16,416	17,412	996
強調全球性事務	1,405	1,488	83
反毒及反恐怖主義	360	308	(52)
環境	362	397	35
人口	562	663	101
愛滋病	121	120	(1)
人道援助	2,030	2,079	49
難民及遷徙	670	690	20
災難援助	149	149	0
兒童救援	239	252	13
其他	972	988	16
推展外交	3,835	3,720	(115)
國務院薪資及開銷	2,198	2,198	0
外館館舍	561	421	(140)
聯合國及其附屬機構	318	341	23
其他國際組織	78	86	8
會議及雜項	128	122	(6)
美國國際開發總署運作經費	552	552	0
其他	91	100	9
總額	21,119	21,567	448

資料來源：Foreign Affairs Budget, "Meeting New Challenges," AIT News Summary Files, EPF 418, April 8, 1993.

根據上表，吾人對一九九四會計年度柯林頓政府的外交預算有以下幾項觀察：

1. 建立民主方面：總預算列有二十七億二千三百萬美元，約占美國外交預算的百分之十三，其中七億零四百萬美元係用來援助國協成員國進行民主及經濟改革；另有四億零九百萬則用來援助中歐及東歐國家。

2. 促進和平及其他地區之維持和平的行動，另有六十二億美元，占外交總預算的百分之二十九，其中七億美元係用做聯合國在索馬利亞、前南斯拉夫共和國及其他地區之維持和平的行動，另有約六億美元將用於防制國協及東歐等國核武擴散及武器管制計畫。

註①

貿易推廣計畫活動預算係包括美國進出口銀行、海外私人投資公司、食物援外計畫及貿易暨發展局貸款融資及擔保基金。

美國總統柯林頓之總體外交新架構

3. 增進經濟成長及持續性開發方面：將分配五十二億二千一百萬美元，占外交預算百分之二十四，其中包括雙邊經濟發展計畫，預計分配十七億美元用於協助開發中國家開發人力資源、建立市場、增加收入及提昇科技水準。另分配十九億美元用於多邊開發銀行，十二億美元用於國際開發協會（IDA）第十次的資金補充，增加十億美元供美國進出口銀行協助美商外銷融資之用。

4. 強調全球性事務：預算有十四億八千八百萬美元，约占外交經費百分之七，其中六億六千萬美元用於人口計畫，另撥三億零四百萬美元用於美國開發總署的環境計畫，及捐獻五千六百萬美元給全球環境設施（Global Environment Facility）及聯合國環境計畫。

5. 提供人道援助：共計二十億七千九百萬美元，占外交預算百分之十，其中包括六億九千萬用於種族遷徙及難民的救助，二億五千二百萬用於援助兒童計畫及一億四千九百萬用於災難救助。

6. 推展外交：共計三十七億二千萬美元，占外交預算百分之十七，其中二十二億美元充作國務院人事及辦公經費，五億五千二百萬美元充作國際間開發總署人事及辦公經費，另有九千八百萬美元充作償付拖欠聯合國及其他有關組織之會費。

另外，就一九九三與一九九四會計年度相較，一九九四會計年度在外援獨立國協、維持國際和平、防止核武擴散、協助美商拓展貿易及國際開發方面所列的經費均超出上一年度。另，一九九三會計年度所列的國防援助項目及特別國防採購基金至一九九四會計年度則予減少。以上預算調整很明顯的反映出未來四年柯林頓政府外交的著重點。

## 五、結 論

美國外交政策素有鴿派及鷹派路線之爭，前者代表性人物以史塔森（Harold Stassen）、鮑爾（Chester Bowles）、史蒂文生（Adlai Stevenson）、李察遜（Elliott Richardson）及范錫（Cyrus Vance）為主，後者則以杜勒斯（John Foster Dulles）、魯斯克（Dean Rusk）、李辛吉（Henry Kissinger）及布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）為代表。鴿派外交路線及作風較為溫和，鷹派則顯現強勢作風。鴿派尋求超級強國和平共存，相互容忍之道，關懷第三世界的貧窮、落後，重視國際法，國際組織及全球事務如生態環境等問題；鷹派通常主張增加國防預算，著重對第三世界國家的軍援，以及強化中情局在他國進行秘密行動。過去四十年由於冷戰因素，美國外交政策遇有路線之爭時，結果多半以鷹派占居上風。<sup>⑮</sup>

註⑮ Charles Maynes, "Cold War's End Will Change Cast of Winners, Losers in Washington," *The Dallas Morning News*, May 27, 1990, p. 4 J.



惟在後冷戰時期，在柯林頓總體外交的架構下，毫無疑問的是以鴿派居於優勢。目前民主黨除掌握白宮外，在國會中亦居多數，這是過去十二年以來，首次行政當局與國會同屬一黨，故未來鴿派有絕佳的機會將理想付諸實現。<sup>16</sup>

未來在美國的外交陣容中，經濟學家要比地緣政治學家更受重視；外交官的角色要重於戰將；主張多邊主義者（Multi-lateralists）要比主張雙邊主義者（Bilateralists）更受重視；國際經貿及金融組織專家要比僅對單一國家有研究者受到重視；國家安全會議的角色將不再如季辛吉及布里辛斯基時代風光；反之，國家經濟安全會議將日漸受到重視；國務院及財政部<sup>17</sup>在外交上將扮演主導力量。另由於柯林頓未來多項外交政策的推動與國內政治息息相關，外交人事及預算需要國會的配合及支持，故擅於協調、溝通、懂得國內政治「遊戲規則」的外交人員將賦予重任。又克里斯多福國務卿為一傳統派的外交人員，認為美國外交政策應保有道德內涵，對國際規範及國際法尤表重視，故律師及法律專家在外交界將更獲重視。國家安全會議及國務院將漸引進熟悉環境生態或國際開發等類之專才。在柯林頓總體外交的需求下，專才固然重要，惟由於政策的環環相扣，能發現問題相關性的通才就更為外交當局所需。

美國現在所面臨的是一個危機四伏的世界，由索馬利亞到波士尼亞，由俄羅斯到中東，種族衝突、內戰、政經動盪和人道災難使國際秩序岌岌可危，世人在許多情況下都仰望美國的領導角色，而美國則盼盟邦能分擔其責任。柯林頓由南斯拉夫及索馬利亞的災難救助應已領悟到，若非美國領導，便一事無成，其他如G-7總體經濟的合作及援俄計畫、GATT的烏拉圭回合談判、聯合國和平部隊的維持及亞太經濟合作會議的運作亦何嘗不是。

未來美國外交最大的挑戰就是在內政、外交及雙邊與多邊的關係中如何妥善分配其外交資源，並針對不同的議題審慎權衡美國的權力及利益。同時，美國亦需在「領導他國」及與他國合作的「夥伴關係」之間尋求一個平衡點，俾使冷戰後的世界新秩序能順利的建立。

註<sup>16</sup> Charles W. Corey, "Harris Wofford Discusses Foreign - Domestic Policy Ties," in *AIT News Summary Files*, EPP 210, April 6, 1993, pp. 40-41.

註<sup>17</sup> 美國財政部長班森（Lloyd Bentsen）於四月十三日在日本東京出席七大工業國外交、財政部長會議時曾呼籲各國以雙邊及多邊的方式慷慨援俄。柯林頓於四月稍早時曾允援俄十八億美元，此次班森又允額外援俄十六億美元，另將成立四十億美元援俄基金，將分別由世銀及歐洲復興開發銀行貸出。故今後財長在外交方面所扮演的角色不容忽視。