美國外交政策制定的依據

唐明輝

桃園創新技術學院通識教育中心

摘要

自第二次世界大戰結束，美國成為單一強國；挾其強大的國力及闊裕的經濟，將其綜合國力，伸展至國際各領域；並以維護全球安全的世界夜警(night guard)自居，揮灑、展現在國際舞台上。在國際權力分配方面，美國亦執強權的牛耳；舉凡世界各國內政、外交及區域事務，都要符合其外交理念及外交政策的思維，才能被稱譽，視為友好；反之，則為非；視為有必要採取政經軍心的外交手段，令其改變。美國的外交政策制定的依據，非一日造成；欲掌握其各時期之外交行徑與手段，必須由理想主義、現實主義、干涉觀念、國家利益等4方面作探討，才能揭開其真相，瞭解之。

關鍵字：理想主義、現實主義、干涉觀念、國家利益、永久利益

*E-mail:august@tiit.edu.tw Tel:02-24525287

美國外交政策制定的依據

THE BASIS OF AMERICAN FOREIGN POLICY MAKING

Tang－Ming Hui

Center of General Education
Institute of Taoyuan innovative technology
Jhongli, Taiwan

Abstract

Since the end of World War II, the United States as a single power; relying on its strong economic strength and wide margin, its comprehensive national strength, extended to all areas of internation and in maintaining global security in the world－as a night guard itself, showing in the international arena. In the international distribution of power, the United States has become the leader of executive power; in order to be admired as a friendly, the world countries internal affairs, foreign affairs and regional affairs, must comply with the thinking of the United States's foreign ideas and foreign policy; conversely, would be necessary to take the measures of politics, economy, military and psychology,etc. make them change. Basis of American foreign policy-making,is not resulting in one day; desiring to master its diplomatic acts and means of each period, must be studyed by idealism, realism, interference concept and national interests, such as four aspects to reveal its truth and understanding.

Keywords: idealism, realism, interference concep, national interests, Permanent Interests

*E-mail:august@tiit.edu.tw Tel:02-24525287

壹、 前言

早在1620年始，第一批從英國乘坐五月花(May Flower)，飄洋過海，來到美洲新大陸，逐漸建立十三州殖民地的英國人民，他們多是由清教徒、傳教士、冒險家所組成。他們的動機與理想，是追求自由與民主。背後的宗教驅馳力量，是傳揚耶穌基督吩咐門徒的「廣傳福音至地極」的大使命。18世紀下半期1776年，有13個州脫離英國，經過艱辛地與英軍爭戰、奮鬥，終於建國成功，成立了「美利堅合眾國」（United States of America）。自由與民主的爭取與維護，伴隨著宗教的使命感，遂成為美國，這個新國家及開國元勳的一種信念與理想。

1823年，美國的外交政策受到詹姆斯˙門羅總統（James Monroe）的影響；他發表了第7次對國會的國情諮文－核心內容是：歐洲與美國互不干涉彼此事務，又稱為門羅主義（Monroe Doctrine）。中經南北分裂的內戰（Civic War－1861年至1864年）、內戰結束後全力建設國家，至第一次世界大戰（或稱歐戰）前，這一長達近百年的時間，美國的對外政策是孤立、鎖國的時期。

第一次世界大戰結束，美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）在1919年「巴黎和會」上初試啼聲；對於戰後以殖民地為主的處置，提出了「十四點和平原則」（U.S President Wilson Forteen Points）。將美國傳統對自由、民主的理想追求，訴諸、執行於國際；由於理想色彩過於濃厚，未全然成功；但是對於隔年1920年「國際聯盟」（League of Nations－十四點和平原則最後一點）及1945年「聯合國」（United Nations）的成立及落後地區殖民地的脫離西方列強而獨立建國，產生了深鉅的影響。

1945年第二次世界大戰結束後，美國的國力益增強大；它的外交政策攙揉了傳統的現實主義、理想主義，以及宗教的使命感，使得美國的外交政策自然地趨向固定的型態。而最引起國際紛爭與對美國表達強烈不滿的，就是：隨著國力強大、超強的國勢邁向，加上優越感及傳統之理想主義及宗教的使命感，又發展出一種外交新思維－干涉觀念。

美國百年的外交政策的形成，總体顯現出來的運用方式，就是在國家利益的前提下，理想主義與現實主義，隨環境的變換交互進行；再攙合著干涉觀念，介入國際事務。茲以理想主義與現實主義、干涉觀念、國家利益等三節來探討。

貳、 理想主義與現實主義

外交政策是一個國家面對世界的「面具」，每個國家的目的都是一樣的，即是保護國家完整的利益；只是每個國家看待和執行外交政策，卻由於國家的特性而有所不同[1]。美國在外交政策上有其特殊的一面，正如亨利˙亞當斯（Henry Adams）說：「作為美國人，是一種複雜的命運」。因為美國的性格之中充滿了矛盾和弔詭（paradox），表現在外交政策上亦是如此。換言之，美國的外交政策就是在一個普通國家和一個特殊的國家之間搖擺，也就是在現實主義和理想主義之間形成拉鋸的情勢[2]。

另方面，美國是一個非常務實的民族。美國前國家安全顧問亨利˙季辛吉（Henry A. kissinger）說：「美國唯一屬於自己的哲學就是現實主義」。在另一方面，美國又是一個宗教性極強的民族；從建國先賢視美國為一個「救贖的國家」到「天佑之國」，再至「明示命運」，一直到威爾遜總統的「世界秩序的福音」，美國始終擁有一種離不開作為上帝選民的使命感[3]。

再由於美國在建國早期之堅持不捲入歐洲政治，使得美國也逐漸走向理想主義；不但使美國肯定了自己的純潔，而且強化了自己的正義感。而推動理想主義的積極因素，就是以傳教士的精神去傳播民主；其理由就是避免美國的自由被污染或被破壞，所以美國必須到全世界去促進自由[4]。換言之，美國對外政策一直混雜著「種族優越感」、「文化優越感」、「制度優越感」及「道德優越感」。為了確保能夠將其政治制度和價值觀傳播到全世界，促進世界民主，美國首先認為要確保其超級大國的地位，才能維持世界穩定、和平與世界市場的自由化。

到了20世紀，美國成為世界強權後，美國遂以救世主，而非示範者的角色自居；威爾遜即說：「我們以自由和正義來拯救世界」[5]。證諸於國際政治及現實，美國也的確在這兩股力量交相運作之下，去推動其外交政策。從現實主義來檢視，美國要分擔世界的不完美、缺點和不幸。在理想主義方面，美國從意識形態來看世界，激發了美國認為它有充分的智慧和道德去拯救世界。

---

[1] 關中，2005年10月，《意識型態和美國外交政策》(台北：商務印書館)，頁73。
[2] 同上註。
[3] 同上註。
[4] 同上註，頁 176。
[5] Woodrow Wilson，The messages and papers of Woodrow Wilson，ed. By Albert Shaw（New York：Review of Reviews，1924），vol.2，p.777.

為使讀者從國際關係這一學術領域來瞭解理想主義（第一次世界大戰結束至1938年佔主流地位），茲節略理論之繁瑣，將其重點臚列於下[6]：

一、強調國家利益、國家安全，以及軍事力量；

二、國際關係為一種無政府狀態；

三、強調可透過設立國際組織、國際法、集體制裁等方法，以確保世界和平；

四、著重理想、道德與公平正義，廢除密室外交，決策透明化。

另亦臚列出現實主義（1930年代末期興起）的重點於下[7]：

一、國際關係為一無政府狀態，各國採自助原則，以追求權力方式，確保國家自身安全與利益。

二、世界政府不可能實現。

三、人性乃利己且自私，國家亦如是。

四、國家間不存在共同利益。

五、國家間關係為一種權力關係。

六、懷疑、不信任及衝突乃國際關係的真實寫照，維持國際和平最佳方法為權力平衡（Balance of Power），而非國際組織。

參、干涉觀念

對美國外交史有長期觀察的學者，據他們的研究，美國外交政策的傳統觀念就是「干涉」（Interfere）。美國認為當國外的世界發生了麻煩的問題，為了處裡惱人的國際事務，以及必須面對危機的解決，美國會出面擔當領導者的責任。例如干預拉丁美洲國家間的事務[8]。美國開國元勳傑弗遜（Thomas Jefferson）說：「美國人是上帝的選民，上帝賦予他們優越的智慧和力量」。他認為美國有一種道德上的義務感，即是做為一個模範，來讓其他國家學習；由於美國的動機是良善的，所以無論美國怎麼做，都是符合其他國家利益的。這種對世界和人類的使命感，在美國歷史上，遂一直延續了下來。

隨著時間的向前進展與累積，即形成了所謂「干涉」觀念。後來，美國干涉觀念

---

[6] 國家權力與理想主義及現實主義。http//：tw.knowledge.yahoo.com/question. qid.。取用日期：2014年6月12日。

[7] 同上註。

[8] 趙鋏，1983年11月，《現代強國外交政策的研究》(台北：商務印書館)，頁43~44。

的發展與美國在第二次世界大戰後，崛起稱霸的歷程密切相聯起來。此時，美國樹立了一種新的自信，宣稱要肩負起「白人的責任」，來開化「較落後的地區」。於是美國不再謀求佔領別國領土，而是企圖通過種種辦法，扶植及控制支持美國的價值、政策和國家利益的政權[9]。布萊克本（Alexander Blackburn）牧師赤裸裸地說：「美國是正義的帝國主義」。威爾遜也曾說：「美國是世界上唯一有理想的國家，美國人民的心是純潔的、是真誠的，美國是歷史上最偉大的理想力量，所以美國有完成其命運和拯救世界無限的特…，世界和平只能建立在可靠的政治自由基礎上」。並言[10]：

> 美國介入第一次世界大戰，不是為了尋求物質的好處或任何形式的自身力量的膨脹。美國沒有追求自私的目的，我門不想征服、不謀求主宰、不索取戰爭賠款，不要任何物質上的賠償。美國乃是為我們一直在內心最深處真愛的東西而戰。

同時，威爾遜還提出：「國際秩序可以在人的理性力量下，按照自由主義的原則加以改造，這樣就能實現人類的永久和平」。而自威爾遜以後，歷屆美國政府，尤其民主黨政府都把捍衛自由和民主的原則，作為美國外交政策訴諸的口號[11]。我們來檢證，美國是否將其主觀價值－自由與民主作為外交政策而強加於外國，成為其濟助、支持及友好結盟的依據？威爾遜對美國人的誇讚與美國自許對世界的使命感，就美國的傳統外交觀念與作法來看，是否就是干涉？就其他國家實質的感受來看，美國是不是一廂情願、一種褊狹的干涉觀念在作祟？

肆、國家利益

依據國際關係理論，以國家利益（National Interests） 作為指導國家政策的基礎，是一般國家的通則。遠在1848年，英國首相柏爾˙麥斯頓（Visount Palmerstan）曾指出：「英國制定外交政策時，所考慮的是沒有永久的朋友，也沒有永久的敵人，只有永久的利益（Permanent Interests）」。美國國父、開國元勳華盛頓（George Washington）亦指出：「我們若對人性稍有瞭解，就會相信對於絕大多數人來說，利益是唯一的政治原則」。而政治和經濟學家很早就使用利益的概念來解釋人類的政治和經濟行為。追求經濟利益和政治權力被認為是人類的天性。依照傳統學派的見解，國際政治就是權力政治，也是一種國家利益調整的過程。國家不論大小，一定要追求利益，以求自

[9] 鮑紹霖，1993年1月「台獨」幕後－美國人的倡議與政策(台北：海峽評論出版社)，頁42。
[10] 李劍鳴、章彤編，1996年，《美利堅合眾國總統就職演說全集》(天津：人民出版社)頁402。
[11] 同上註。

保或向外發展。為達到此目的，國家必須發展工商、整軍經武和拓展外交。而國家在追求利益的過程中，一定會遭遇挫折；因為每一個國家都需要保護自己，因而難免會和其他國家衝突[12]。

綜合而言，國家利益的定義有下列四點[13]：

一、國家利益是國際政治的本質，它是決定國家行為的最基本因素；

二、國家以追求利益為主要目的，但其作為不能超越其能力範圍；

三、空洞的道德觀念不足以構成國家利益的要件，實際主義和權力才是國家利益的基礎；

四、政治行為或外交決策必須用權力的標準去衡量，決不能使用一般的道德觀念或個人的道德標準去評估。

正如美國國際關係學者摩根索（Hans J. Morgenthau）所言：「一項政治決策為的是保持權力、增加權力或展示權力」[14]。同時，摩根索亦認為[15]：

> 所有國家的外交政策必須認定生存是國家最低的要件，所有國家被迫去保護他們地理、政治和文化的統一，如此，國家利益即等於國家生存。只要世界由國家分據，國家利益的確就是世界政治的最後聲明，利益則是政治的要素。

另外，國際關係現實主義學派認為，國家對外政策的基本動因是「國家利益」。具體來說，國家利益是指國家安全、領土完整、政治獨立、和經濟繁榮等有關事項；其優先秩序，首先是自保與安全，即政權本身存在問題；其次是主權與政治獨立，享有不受外力干預的自由；再其次是發展國力，提高國際地位與影響力[16]。

另一位國際關係學者紐克.特南（Donald Nuecheterlein）肯定國家利益是分析外交政策之重要工具，他詳盡地提出國家利益可依其重要性而分為四類[17]：

一、生存利益：在敵人可能採取軍事行動，國家生存遭遇威脅的情況下，任何決策都涉及生存利益。

---

[12] 林碧炤，國際政治與外交政策，1991 年 10 月(台北：五南圖書出版有限公司)，頁 282。

[13] 同上註，頁 282~283。

[14] 同上註，頁 28。

[15] 洪秀菊、徐振德、衛嘉定、陳文煙合譯，爭辯中之國際關係理論，1988年2月(台北：黎明文化事.業股份有限公司)，頁65。

[16] 吳鵬義，〈八〇年代美國與中共關係的調整－自國家利益角度剖析〉，《美國月刊》，第3卷，第8期，(1988年12月)，頁81。

[17] 林碧炤，論國際政治的持續與轉變，1987年(台北：桂冠圖書股份有限公司)，頁220~221。另參林碧炤，國際政治與外交政策，1981年10月(台北：五南圖書出版有限公司)，頁285。

二、緊要利益：任何嚴重影響國家政治、經濟和人民福利的事項，其中最主要的是對國家的安全有影響者，均可視為緊要利益。

三、主要利益：大多數的國際問題都可能涉及國家的主要利益。衡量的標準在於國家的經濟利益、政治穩定、人民福祉是否受到影響。

四、周邊利益：不涉及國家福祉的事項均屬於周邊利益。

伍、結論

吾人由美國外交政策的制定依據，來檢視美國；在其整個歷史中，遵循著一貫的外交政策，就是傳統性地在國際舞台上追求國家利益。當然，這也是國際間，每個國家的外交共識及外交政策訂定的考量原則與方向。地理是歷史之母，美國地處西半球，其持續地努力維持其優勢和無可匹敵的強權主導地位，就是其歷屆政府及國家領導人，追求的目標。美利堅聯邦共和國是否真如此呢？驗之於過去與現今，他在國際政治舞台上的實際外交政策與作為，似乎印證了大多數人的觀察與想法。

參考文獻

1.李劍鳴、章彤編，1996年，《美利堅合眾國總統就職演說全集》。天津：人民出版社。

2.林碧炤，1991年，《國際政治與外交政策》。台北：五南圖書出版有限公司。

3.林碧炤，1987年，《論國際政治的持續與轉變》。台北：桂冠圖書股份有限公司)。

4.洪秀菊、徐振德、衛嘉定、陳文煙合譯，1988年，《爭辯中之國際關係理論》。台北：黎明文化事.業

5.趙鋏，1983年11月，《現代強國外交政策的研究》。台北：商務印書館。

6.鮑紹霖，1993年，《「台獨」幕後－美國人的倡議與政策》。台北：海峽評論出版社。

7.關中，2005年，《意識型態和美國外交政策》。台北：商務印書館。

吳鵬義，〈八○年代美國與中共關係的調整－自國家利益角度剖析〉，《美國月刊》，第3卷，第8期，

英文期刊

Woodrow Wilson，The messages and papers of Woodrow Wilson，ed. By Albert Shaw（New York：Review of Reviews，1924），vol.2，p.777.

國家權力與理想主義及現實主義。http//：tw.knowledge.yahoo.com/question. qid.。取用日期：2014年6月12日。