

通識叢書

意識型態和 美國外交政策

關中 著

臺灣商務印書館 發行

「意識形態」是構成美國國家認同重要的因素，就美國外交政策而言，意識型態就是美國人怎樣看這個世界，以及美國在與其他國家的關係上，究竟要扮演什麼角色的問題。對其他國家來說，不了解美國人民便無法了解美國，不了解美國的意識形態也無法解釋美國的外交政策。本書透過對美國意識型態的分析，提供研究美國外交政策的背景資料。



保存本

意識形態和 美國外交政策

關 中 著



臺灣商務印書館 發行

意識型態和美國外交政策 / 關中著 . -- 初版.

-- 臺北市：臺灣商務，2005[民 94]

面；公分. -- (通識叢書)

參考書目；面

含索引

ISBN 957-05-1996-7(平裝)

1. 外交—政策—美國 2. 美國—外交關係

578.521

94014499

中國◆政治

哲學王◆人文

經濟◆經濟

史地◆地理

藝術◆藝術

體育◆體育

巨公圖書公司總經理：鄭金生

地址：臺南市中山路一三三號

電話：(02)2371-3712

傳真：(02)2371-3712

郵政信箱：0000182-1

網址：www.cpw.com.tw

E-mail：cpw@cpw.com.tw

網址：www.cpw.com.tw

地址：臺南市中山路一三三號

電話：(02)2371-3712

傳真：(02)2371-3712

ISBN 957-05-1996-7

初版一刷 2005年10月



通識叢書

意識型態和美國外交政策

作者◆關中
發行人◆王學哲
總編輯◆施嘉明
責任編輯◆李俊男
美術設計◆吳郁婷
校對◆楊福臨

出版發行：臺灣商務印書館股份有限公司
台北市重慶南路一段三十七號
電話：(02)2371-3712
讀者服務專線：0800056196
郵撥：0000165-1
網路書店：www.cptw.com.tw
E-mail：cptw@cptw.com.tw
網址：www.cptw.com.tw

局版北市業字第 993 號
初版一刷：2005 年 10 月
定價：新台幣 380 元



ISBN 957-05-1996-7

版權所有 翻印必究

序

錢 復

好友關一中兄要我為他的新著「意識形態和美國外交政策」撰序，我深感榮幸。一中兄以學人從政，三十年來，無論責任多重，工作多忙，從未停止讀書、寫作，是我極為敬佩的。他多年來主持「亞洲與世界社」和「美國研究學會」，為學術工作投下很多心力，同時也對國際學術交流有很大的貢獻。

一中兄在政大外交系畢業後，曾參加外交領事人員特種考試，並在外交部短暫服務和我同事。不久他考取中國國民黨的中山獎學金去美國培養外交官最佳學府－塔夫茲大學的佛萊契爾法律與外交學院深造。先後取得文學碩士、外交與法律碩士、和哲學博士的學位。他學成歸國後，在母校國立政治大學任教並在國際關係研究所擔任研究工作。稍後，我由行政院新聞局回到外交部工作，認為一中兄實在宜於在外交部貢獻所學。我曾將這個意願向他表達，他認為自己是獲得中山獎學金赴美攻讀，中國國民黨需要他在青年工作方面效力，他義不容辭。這以後他在黨內先後負責與其他政黨聯繫和組織的工作，聲譽日隆。

民國七十九年六月我回到外交部承乏部務，由於重要邦交國維護的重責大任需要政務次長金樹基兄出使韓國，一中兄正好卸任黨職，我就積極爭取他來外交部接任政務次長。這次一中兄謙稱他在實務方面沒有閱歷，所以堅辭不允。所以我始終

無法有緣和一中兄再度共事。

這些年來，我們每年聚晤談心的時間可能不超過一個小時，因為彼此都瞭解對方的工作壓力，不忍心再去分割對方極為有限的私人時間。但是人之相交貴在知心，我們的確是知心的朋友，雙方不斷的關切另一方的工作、家庭和志業。

此次一中兄的新書，據我所知是他近年來在極為忙碌的公務生涯中，利用有限的休閒時間，每晚研究工作到凌晨二、三時，焚膏繼晷地完成。這種敬業精神實在值得敬佩。

一中兄在書中不斷強調美國是一個移民國家，這個國家的開國元勳華盛頓，在完成第一任總統任期時毅然引退。他在結束任期發表了有名的臨別贈言（Farewell Address）。其中有關外交政策的一句話是：「和所有國家和平貿易，不要和任何國家進行糾纏性的結盟。」（Peaceful commerce with all, entangling alliance with none.）顯示這個新移民國家要以平等對待一切國家，共生共榮；但是對於舊大陸（歐洲）的縱橫捭闔則不予介入。

二十世紀初年，威爾遜總統領導美國介入第一次世界大戰（參看本書p.147-157）。威氏是學者從政，他對於外交政策有很多具體的主張。其中之一，就是他認為歐洲國家間所進行的秘密外交是導致戰爭的主要原因，是不道德的。他一再揭櫫在大戰結束後所訂的條約應該是公開的，而且是以公開的方式達成（open covenant openly arrived at）。這是「意識型態」影響外交政策的一個例證。不過，有趣的是在戰爭結束後，戰勝國在法國巴黎召開和平會戰。雖然許多國家參予戰爭並獲得勝利，可是和約的制定只是有美英法三國領袖決定。威爾遜和英國勞合喬治總理（David Lloyd George）與法國克萊孟梭總理（Georges Clemenceau）三個人在重兵守衛下作了所有戰後的

決定，包括成立國際聯盟。這裡我們可以見到理論和實踐經常會有落差。

近年來的美國政治領袖中，較為重視意識型態的應該是1977-1980擔任總統的卡特。他在就任總統時明白指出美國外交政策的四大原則是：(一)民主(二)自由貿易(三)人權(四)禁止核子武器擴散。在他的任期內，的確是積極推動這四項原則。

外交政策在本質上應該以國家利益和國家安全為主要考量。意識形態能扮演的角色不該太多。但是由於美國是一個移民國家，宗教又是美國社會的中堅力量，因此在美國外交政策的制定上，的確有意識形態的影響。九一一事件以後彷彿更為明顯。一中兄在這個時刻出版這本新著是有很深刻的意義。

序 言

我在中學時便有志於外交工作，從政治大學外交系、台灣大學政治研究所，到美國佛萊契爾外交學院（The Fletcher School of Law and Diplomacy）都在唸外交（國際關係）。在台大研究所時也考上外交特考進入外交部工作過兩年。後因考上中山獎學金出國唸書後迷上了學術研究，回國後在母校政治大學任教，其樂融融。未料不久因緣際會轉入黨政工作，一回頭已經過了二十九個年頭，如今有心再重拾所學，已有時不予我之感。

對外交的興趣源自我對歷史的醉心，古人說讀歷史可鑑往知來，我認為歷史中最有價值的便是因果關係。中外古今的歷史各有不同，但時代、國家、朝代、政權和人物的興衰起伏和成敗得失都逃不過歷史的評價，也都可在歷史中找到相關的資訊和脈絡。多讀歷史，對關心世事和國事的人不但能深入了解問題，也必定會有許多啟發。

在美國唸書時，先從美國外交史開始，然後進入美國外交政策，再進入中美關係，由於考試和論文的壓力，當時對許多該讀或想讀的書都有淺嚐即止、意猶未盡之感。回國服務後，即使在不同領域工作，但對自己專業的志趣和興趣始終未減，除了保持不斷蒐集資料的習慣外，也陸續看了一些書，偶爾也寫寫文章，聊表自娛。

去年八月應北京大學之邀參加「北京論壇」的國際學術討論會，我提出的論文即是「意識型態與美國外交政策」。選擇

這個题目的原因是我一向認為研究美國的外交政策不能只偏重一時的政策和行動，也不能只依賴其官方的聲明和文件，美國人事實上有她們一套獨特的文化和思想，我們通常稱之為「意識型態」（ideology），但美國人又不喜歡這一名辭。我始終認為不了解美國人的意識型態，是無法了解和解釋美國的外交政策的。這是我寫這本書的目的，希望對關心美國外交政策的朋友們，提供一點背景的說明。

本書的資料均取自英文作品，美國歷史不長，重大問題也不多，但文風甚盛，出版品汗牛充棟，對研究者來說，固然有美不勝收之感，但也有應接不暇之嘆。本人能力有限，本書只能算是一個初步的讀書報告而已。本書所使用的資料多為美國大學，尤其是研究所，指定和建議參考的（required and suggested）書籍。在本書內容和資料取捨上如有不當或錯誤之處，尚祈各界先進不吝指教是幸。

本書之完成要感謝陳朝政和陳貴博同學之協助蒐集資料，許家文同學不但負責整理資料、校對，且全程負責打字，居功至偉。辦公室李麗芳小姐協助製作資料卡及影印工作，均在此致上十二萬分的謝意，沒有他（她）們的大力幫忙，本書是不可能順利完成的。

關中謹識2005年3月

前言

曾擔任甘耐迪（John F. Kennedy）總統國家安全顧問的彭岱（McGeorge Bundy）曾說，把美國人的性格和外交結合在一起是一件非常困難的工作。^①由於美國是一個高度民主的國家，美國的外交政策不可能背離人民的基本信念，也不可能在没有明確民意的支持下去堅持不被人民認同的外交工作。但對其他國家來說，不了解美國人民便無法了解美國，不了解美國的意識形態也無法解釋美國的外交政策。所以，即使是一件非常困難的工作，也值得去探討和研究。

面對這麼一個強大的國家，不論喜不喜歡，都不可能不重視她。但什麼是美國？美國人是什麼人？恐怕也不是三言兩語能說的很清楚。這一點都不奇怪，因為從美國建國到如今，美國人自己也一直在問：我們是誰？（Who are we？）和我們是什麼人？（What are we？）哈佛大學教授漢廷頓（Samuel P. Huntington）的最新大作不就是「我們是誰」（Who Are We？）嗎？^②

美國人是誰？最簡單的答案是美國人最早是由英國人變成美國人，然後再由早期殖民和後來移民的後代所組成的多民族，如今在美國人口中，白人佔69%、黑人12%、西班牙裔

① McGeorge Bundy, "The American Character and the Formation of United States Foreign Policy." V1 A, Michael P Hamilton, ed., *American Character and Foreign Policy* (Grand Rapids, Mich.: Eerdmans, 1986), PP.139-147.

② Samuel P. Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (New York: Simon & Schuster, 2004).

12%、亞洲裔4%、其他3%。美國人絕大多數是基督徒、新教、天主教和猶太教的人口合佔88%，而且是世界上宗教性最強的民族，所以充滿了道德感和使命感，不僅要獨善其身，還要兼善天下。美國人也是全世界個人主義最強烈，種族優越感極重的民族。

美國是什麼國家？同樣用最簡單的說法是：

1. 由戰爭產生的國家——誕生於戰爭（獨立戰爭），成長於戰爭（南北戰爭），壯大於戰爭（兩次世界大戰）。
2. 最幸運的國家——地大物博、南北無強國、東西有大洋屏障，長期享有和平與繁榮，美國人自己稱之為「上帝的選民」、「希望之土」和「聖戰之國」。
3. 最民主的國家——為第一部成文憲法的國家、在共和制度、政府分權、保障人權、尊重異議上，美國立下了良好的典範。但美國黑人在1960年代才取得與白人平等的權利。
4. 最強大的國家——無論在軍事上、經濟上、文化上均遙遙領先其他國家。
5. 最霸道的國家——美國的國家利益是推銷美國的價值，擴大美國的影響力和維持全球的權力平衡。換言之，美國不允許其他國家挑戰美國的地位。

根據公認的第一號美國通，十九世紀法國的托克維爾（Alexis de Tocqueville）的說法，美國人是一群矛盾的人，不可能用任何一種標籤來形容他們。他們是宗教的，也是世俗的；講求理想，也重視實用；喜歡孤立，也主張干涉；崇尚法治，又違法亂紀。最重要的是美國人富有革命性，他們最擅長於「創造性的破壞」。他又說，美國的國家性格的形成是一個複雜的過程，並一直在修正中，其特點是其「二元性」（dualism），如孤立和擴張、融合與排外、道德和功利。這些

對立的觀念可以互補，也可以對立，所以經常爭論不休。^③

根據美國人自己最新的說法，形容美國是極為強大但又怯於使用其權力，主張自力更生但又鼓勵大政府、高科技和大企業，宗教性最強但又腐化墮落，樂於助人但又追逐物質享受，肯定多元化但又強行推銷美國價值，要想領導世界又不尊重其他國家。美國人對理想主義和實用主義可說同等的重視，但又希望這兩者是一件事。^④

在外國人心目中，美國是太大而不能忽視，太強而不敢取笑，太傲慢而不敢領教，太反覆無常而不能信賴，太模糊而無法解釋。

到底如何形容美國才算貼切呢？十九世紀時狄更生（Charles Dickens）曾以其作品主角朱茲利維（Martin Chuzzlewit）和其僕人泰普雷（Mark Tapley）在訪問美國回到英國的航行上的對話來描繪他們當時心目中的美國：

朱茲利維說他要把美國刻成一個老鷹（eagle），但泰普雷說他認為因為美國短視，像一個蝙蝠（bat），因為美國愛自我吹噓，像一隻小雞（bantam），因為美國很誠實，像一隻喜鵲（magpie），因為美國太虛榮，像一個孔雀（peacock），因為美國不敢面對現實，像一個鴕鳥（ostrich）…朱茲利維接著說，因為美國有能力可以抖掉錯誤和罪惡的灰塵而重新振翅高飛，所以像一個鳳凰（phoenix）。^⑤

根據布魯克斯（David Brooks）對今日美國的形容則是，

-
- ③ George Wilson Pierson, *Tocqueville in America* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1996).
④ Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Knopf, 2001), p.30.
⑤ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Cycles of American History* (Boston: Houghton Mifflin, 1986), p.21.

「美國是一個每年都要去看醫生的病人，每年她都被醫生告知她有一些可能致命的症狀——自戀、無神、失序等——但第二年，這個病人回到醫院時，仍然是面色紅潤、肌肉結實。」^⑥

美國的特性很難客觀的去描述，也不是任何單一的理論可以形容的。歷史學者湯恩比（Arnold Toynbee）對美國的形容倒很貼切：

「美國是在一間小房間內一隻大而友善的狗，每一次它搖尾巴就會撞翻一個椅子。」^⑦

只是很少有人願意用「大而友善的狗」來形容美國。

對美國外交政策的批評，也往往是一連串矛盾的指控，如不是過於天真，便是過於算計；不是過於慷慨，便是過於暴力；不是過於孤立主義，便是過於全球主義；不是過於片面主義，就是過於多邊主義；不是太過於講求道德，便是完全不講道德。

曾任蘇聯駐美國大使葛羅米柯（Andrei Gromyko）說，美國在外交上的最大缺點是「在不同的時間有太多的主義和概念」（too many doctrines and concepts proclaimed at different times），所以不能形成「一個堅實的、一致的和一貫的政策」（a solid, coherent and consistent policy）。^⑧

李普曼（Walter Lippmann）曾把美國這種在外交上的表現歸罪於美國人民，造成美國政府不是行動太慢和太少，便是行動太長和太大；在和平時期過於姑息，在戰爭時期又過於好

^⑥ Cited in "Defining America: Why the U.S. Is Unique," *U.S. News & World Report* (June 28-July 5, 2004), p.39.

^⑦ Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776* (New York: Houghton Mifflin, 1997), p.6.

^⑧ Arkady N. Shevchenko, *Breaking With Moscow* (New York: Knopf, 1985), p.279. Cited in McDougall, *Promised Land*, pp.199-200.

戰；在談判時不是過於軟弱，便是過於蠻橫。^⑨

為什麼美國人民使得美國政府如此進退失據呢？根據季辛吉（Henry Kissinger）的說法，是因為美國人民太過於無知，他拿出在雷根政府時期的一份民調顯示，在轟動一時的伊朗軍售案時，竟有30%的人民把尼加拉瓜的叛軍（the Contras）說成是挪威的叛軍。^⑩

美國人為什麼對外交這麼無知呢？主要的原因是美國一般人民並不關心外交問題，他們認為美國是為美國人民而存在，不是為其他國家而存在。儘管美國人有非常強烈的使命感和傳教士精神，但在本質上，美國人是一個內向（inward-looking）的民族。在美國歷史中，大部份的時間，外交只是一個選擇，而不是必要（necessity）。^⑪

對一個被認為有強烈孤立主義傾向的民族，竟有這麼多的外交主義！羅斯陶（Eugene V. Rostow）解釋說，美國人民對這麼多的原則有同樣的熱情和堅持。所以如果你問到，美國外交應建立在權力或道德上？現實主義或理想主義？實用主義或堅守原則？美國外交的目的應是保護利益或是促進美國價值？美國人應是民族主義者還是國際主義者？自由主義者或保守主義者？答案是「都是」。^⑫

季辛吉（Henry Kissinger）說，「美國的國際政治歷程是

⑨ Walter Lippmann, *The Public Philosophy*(Boston: Little, Brown, 1955), p.20.

⑩ *Instead of Nicaragua: Strategic Trends Towards the 21st Century: Economic and Political Challenge*(Kuala Lumpur: Malaysian Strategic Research Center, 1985), p.13. Cited in Mead, *Special Providence*, p.31.

⑪ Ronald Steel, *Temptations of A Superpower: America's Foreign Policy After The Cold War*(Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995), pp.38-39.

⑫ Eugene V. Rostow, *A Breakfast for Bonaparte: U.S. National Security Interests from the Heights of Abraham to the Nuclear Age*(Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993), p.22, Cited in McDougall, *Promised Land*, p.7.

信仰高於經驗…在懷念質樸的過去與憧憬完美的未來之間，美國人備受折磨，思想也在孤立主義和國際承諾之間搖擺不定。」¹³

這是為什麼美國的菁英們必須要以「利他主義」(altruism)來包裝「自利」(self-interest)的原因。他們必須要告訴美國人民，美國在海外打仗都是不得已的，不是為了權力和財富，更不是為了取得土地和資源，而是為了民主和自由，為了解救被壓迫的人民。

美國人民相信美國政府所說的，他們很自然的希望他們的善行義舉能受到肯定和得到一些回報。如果反應和他們的期望相反時，他們的失望和憤怒也是必然的。美國外交政策的菁英在這方面比較辛苦，他們必須負責教育美國人民相信美國政府的作為是正當的。

美國外交的正當性建立在自利、利他或意識型態上。在美國內部有自由派和保守派之分，自由派較支持大政府和崇高目的的軍事行動，他們認為政府是改革者，他們支持散播美國的價值；保守派傳統上喜歡小的政府，通常只有在安全和自利的前提下，才支持海外的干涉行動。

但冷戰把這種二元劃分給擾亂了，因為反對共產主義、保守派支持對抗蘇聯的干涉行動，因為這種干涉有助於右派或專制的政府，自由派就表示反對，造成了傳統反共的右派成了干涉主義者，而左派反而成為新孤立主義者。

如今冷戰結束，過去自由和保守的分際又重回原位，保守主義者對干涉已失去熱情，自由主義者反而認為有理由進行干涉。如對南斯拉夫的內戰，保守派反對美國介入，自由派則支持美國干涉。

¹³ Henry Kissinger, *Diplomacy*(New York: Simon & Schuster, 1994), p.18.

美國人對來自外國的批評是聽不進去的，包括越南的戰爭，美國人也不認為美國的干涉是帝國主義，因為美國是為了崇高的目的，美國不但沒有私心，而且美國付出了慘痛的代價。

所以，要了解美國人如何看待自己，如何看待世界以及美國外交政策如何形成，不是從表面的文字或公開的文件和講話中能夠掌握真實的涵義的。

對美國政治人物也是如此，看了一本書，你可能認為對某個人有了認識，但多看幾本書，你又不敢確定你是否真正了解。傑佛遜（Thomas Jefferson）是一個真正的農業主義者嗎？威爾遜（Woodrow Wilson）是一個真正的理想主義者嗎？他們說的和做的是一致的嗎？

辯論這些抽象的名詞缺乏實質意義，當馬漢（Alfred F. Mahan）說「因為我不是孤立主義者，所以我是帝國主義者」，以及傑佛遜說「我們都是聯邦主義者，我們也都是共和黨人」。^⑭你能從表面上了解他們真正的意義嗎？孤立主義在十八世紀、十九世紀、二十世紀有同樣的意義嗎？所以引用美國的傳統名辭一定要考慮他們的時空背景，傳統不只是文字和紀錄而已，他們是成長的，是與時俱進的，是不斷充實的。

這是筆者為什麼要寫這本書的原因，希望透過對美國意識型態的分析，提供研究美國外交政策的一些背景資料。美國人不喜歡意識形態這一名辭，但意識形態是構成美國國家認同重要的因素，就美國外交政策而言，意識型態就是美國人怎樣看這個世界，以及美國在與其他國家的關係上，究竟要扮演什麼角色的問題。

^⑭ McDougall, *Promised Land*, p.8.

美國名歷史學者豪佛斯達特 (Richard Hofstadter) 曾說，「作為一個國家，美國命運中沒有意識型態，但卻成為一個意識型態的國家」。^⑮美國名政治學者道爾 (Robert Dahl) 指出，美國是一個高度重視意識型態的民族，而且其意識型態的一致性令人吃驚。^⑯美國大文豪艾默生 (Ralph Waldo Emerson) 則稱，其他國家由共同歷史建國，美國由意識型態建國，他把意識型態稱之為「政治宗教」。^⑰由此可見美國人不喜歡談意識型態是一回事，事實上，卻深受意識型態影響是另一回事。或許杭特 (Michael Hunt) 教授說的對，他認為意識型態的力量與力道，迄今尚未被美國人民充份認識。^⑱

^⑮ Richard Hofstadter, *The American Political Tradition and the Men Who Made it* (New York: Vintage Books, 1989).

^⑯ Robert A. Dahl, *Democracy in the United States: Promise and Performance* (Chicago: Rand McNally, 1972).

^⑰ Stephen E. Whicker, ed., *Selections from Ralph Waldo Emerson* (Boston: Houghton Mifflin, 1960).

^⑱ Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1987), p.172.