

美國政黨競爭與外交決策之互動研究

紀舜傑

淡江大學未來學研究所助理教授

摘要

我們常說「外交是內政的延伸」，外交事務的本質的確與內政息息相關。美國於 20 世紀成為世界上的超級強國，在國際事務上具有舉足輕重的地位，其外交政策的形成對世界各國均有直接或是間接的影響。本文即在回顧美國外交史上政黨競爭扮演的角色，並特別將重點放在於布希(George W. Bush)政府外交的探討，因此論文後段特別以布希總統任內的反恐戰爭，與近來備受爭議的波頓(John R. Bolton)出使聯合國的任命案為例探討上述議題。

現今布希總統仍身陷伊拉克戰爭之後重建的難題中，許多人將此與當年的越戰相提並論，兩次戰爭在開打初期國內的歧見並不大，但隨著美國士兵的傷亡日益增加，國內民意的變動與反戰的情緒也激起政黨的鬥爭，雖說美國總統享有最大的外交主導權，但是反對黨仍可挾著民意的流向不時地打擊與挑戰總統之權威，進而藉由外交事務謀取內政上的利益。

儘管如此，值的注意的是利用或是操弄民意的反對黨必須緊守住國家至上的分寸。外交學理上，反對黨與執政黨在外交事務上的對話和鬥爭有助於敵對國家正確地研判局勢，因此降低因資訊不足或是誤判情勢而導致戰爭的機率，這也是為什麼歷史上少有兩個民主國家爆發戰爭的重要原因之一。但是一味地想利用外交事務來進行政黨鬥爭，付出慘重代價將不只是執政黨和反對黨，全體國民，甚至是全世界的人都將受害。美國的經驗應該值得大家審思國家利益大於政黨利益的真諦。

關鍵字：國家利益、政黨競爭、杜魯門-范登保傳統、越戰、反恐戰爭、伊拉克戰爭、聯合國大使任命案

壹、前言

我們常說「外交是內政的延伸」，外交事務的本質的確與內政息息相關。美國於 20 世紀成為世界上的超級強國，在國際事務上具有舉足輕重的地位，其外交政策的形成對世界各國均有直接或是間接的影響。本文即在回顧美國外交史上政黨競爭扮演的角色，並特別將重點放在於布希(George W. Bush)政府外交的探討，因此論文後段特別以布希總統任內的反恐戰爭，與近來備受爭議的波頓(John R. Bolton)出使聯合國的任命案為例探討上述議題。

貳、近代美國政黨競爭與外交決策回顧

在美國外交的制定過程中，雖然政黨間可能因不同的意識型態或是政黨利益而有所爭論，且透過國會運作而相互制衡，但是不可否認地最具影響力的角色仍在美國總統身上(Moe and Teel, 1970; Huntington, 1965)，特別是在外交議題設定上和主導權上，美國總統的權力很難被撼動(Kingdon, 1995)。美國學者 Frank Baumgartner 與 Bryan D. Jones 也指出美國總統不但主導外交走向，而且具有改變所有與外交事務相關人員的動機與作為，這股絕對優勢是無人能出其右的。而學者 Jon R. Bond 與 Richard Fleisher (1990)也認為總統設定外交議題，以及將外交議題和其他議題結合的權力是他最大的優勢，通常反對勢力很難將總統設定與連結的議題加以分化。在 Aaron Wildavsky (1966)對二次大戰後美國總統的實證研究中也發現，超過 70%的國防及外交事務都是由總統所主導，總統是對外事務上最顯著的主導者。

當然，不可避免地內政上的鬥爭可能延續至外交戰場上。從另一方面來看，由於政黨之間的爭鬥激烈而影響到總統對外事務主導權的例子也是存在。美國政黨惡鬥造成外交重大變故的最慘痛經驗，發生於第一次世界大戰後威爾遜總統(Woodrow Wilson)推動國際和平的挫敗。當美國加入第一次世界大戰時，共和黨人與民主黨人不分黨派一致支持這場戰爭，在戰後威爾遜希望藉由『凡爾賽合約』(Treaty of Versailles)的簽訂來規範國際秩序，但是在當年的國會期中改選中，民主黨的威爾遜將共和黨的候選人形容成破壞份子，威爾遜大聲疾呼只有投給民主黨的候選人才能帶給美國與全世界真正的和平。結果選民以選票否定了威爾遜的說法，共和黨贏得了大選並掌握了國會，在新仇加舊恨的刺激下，共和黨人決定拿威爾遜用力最深的「凡爾賽合約」下手報復，結果國會拒絕簽署『凡爾賽合約』。許多政治學家與歷史學家都認為美國的缺席對後來第二次世界大戰的爆發具有相當程度的影響，這個事件也成了美國外交史上非常令人警惕的一頁。

儘管威爾遜時期代表的是政黨惡鬥傷害國家利益的例子，它的警惕作用也在日後明顯可見。第二次世界大戰結束後我們看到難得的兩黨共識的外交決策(bipartisan foreign policy)，這種兩黨共識的外交政策指的是總統與國會的充分合

作，而且得到國會中跨黨派的多數國會議員支持的外交政策。根據政治學者 Cecil V. Crabb, Jr.(1957)，此類外交政策具備兩種要件：首先，該外交政策必須得到兩黨內部各自過半的支持。其次，在國會的實際運作及程序上，必須有一套足以吸引跨黨派支持的機制。以美國於第二次世界大戰後的情勢來看，險峻危急的國際局勢應是促使跨黨派外交政策產生的重要因素。

在第二次世界大戰後，不論是共和黨人或是民主黨人都認定堅強國防對美國國家安全的重要性，他們也同時體認到美國必須積極地介入國際事務，並致力於防堵共產主義的擴散。另外一個重要原因則是先前威爾遜任內關於「凡爾賽合約」的慘痛教訓 (Lindsay, 2000)。

因此在戰後民主黨的美國總統杜魯門 (Harry S. Truman)，與共和黨的參議院外交委員會主席范登堡 (Arthur Vandenberg) 在外交政策上充分合作，¹ 知名政治學者 Robert A. Dahl (1950) 在深入研究美國國會議員在 1945 和 1948 年之間的投票記錄後，發現非常高度的跨黨派共識合作。稍後學者 Ole R. Holsti 與 James N. Rosenau (1984) 檢驗國會中跨黨派外交政策時也發現，從 1945 到 1964 年間，美國外交上的重大政策；例如聯合國的成立、杜魯門主義的形成、『禁止核子試爆條約』 (*Partial Test Ban Treaty*)、以及『東京灣決議案』 (*Tonkin Gulf Resolution*)；幾乎都得到了跨黨派的國會議員支持，這些都是兩黨共識的外交決策的典型例子。

這種兩黨共識的外交決策在歷經杜魯門與艾森豪政府時期後即逐漸消失，即使是越戰初期兩黨的共識其實是存在的，在 James M. McCormick 和 Eugene R. Wittkopf (1990) 對 1947 至 1988 年間的實證研究也發現，只有在杜魯門和艾森豪主政期間，美國總統能在外交事務上贏得國會中跨黨派的多數支持。

隨著越戰的拖延，兩黨共識的外交決策受到極大的挑戰。因為越戰不但分裂了兩黨政治人物的共識，也加深了美國民眾的意見紛歧。經由戰爭的報導，美國民眾逐漸體認到社會大眾對外交事務應該有相當程度的參與，政治人物也因此感受到來自社會大眾的壓力。根據美國前國家安全顧問布里辛斯基 (Zbigniew Brezinski) 的觀察，越戰不但待給美國政壇極大的爭鬥也造成美國社會的嚴重分歧，而且對兩大黨的傳統立場也有所影響，例如本來是主張國際主義 (internationalism) 的民主黨轉變成新的孤立主義。而一向態度較傾向孤立主義的共和黨人則變成主張積極的軍事干預，兩大政黨往兩極方向發展結果造成社會的高度對立，這從有關越戰的民意調查中的兩極回答即可看出 (Brezinski, 1984)。

許多實證研究都證明政黨主張的分歧也展現在具體的外交政策上，例如在反彈道飛彈議題 (antiballistic missile issue) (Berstein and Anthony, 1974)、『巴拿馬運河約』 (*Panama Canal Treaties*) (McCormick and Black, 1983)、核子武器

¹ 在美國外交史上，此段跨黨派的外交政策合作被稱為「杜魯門-范登堡傳統」。

凍結(McCormick, 1985)、戰略武器(Wayman, 1985)、還有 B-1 轟炸機。(Fleisher, 1985)等議題上共識形的外交決策已經不再多見。

在民意的分歧上，學者 Ole R. Holsti(1996)的分析發現，在越戰之後，影響美國民眾對外交議題的態度的最重要因素是政黨認同與其代表的意識型態，這兩大要素超越了性別、世代、區域、教育程度、以及種族等因素的影響。檢驗兩大黨在大選中主要政見也可發現，在 1968、1972、1976 大選中兩黨在外交議題和國防議題上的共識極低，外交議題的共識不到 25%，而國防議題的共識則更低，只有 11%，與 1945 到 1964 期間高達 47%和 73%的數字相比，可清楚看出兩黨的分歧日益加深(McCormick, 2000)。

到了 80 年代，兩黨在中美洲與中東的議題上也意見紛歧，但是雷根總統(Ronald Reagan)的個人魅力與媒體運作，加上雷根擴大任命民主黨人士進入其主導成立與外交相關的委員會，另外雷根更經常在與外交政策相關的演講中強烈地訴求跨黨派共識的重要性。這些都使得民主黨人無法太過刁難雷根的強勢作為，民主黨人也深怕被冠上因政黨私利而危害國家安全的大帽子(Lindsay, 2000)。可惜的是，在雷根第二任任內因為伊朗門事件(Iran-Contra Affair) 而使得民主黨大力攻擊其外交政策，兩黨在外交上的共識也不復已往。

老布希總統(George Bush)在就職的演說中即訴求兩黨在外交事務上的合作，但是其任內因為在國防經費、援助東歐、與科威特和波灣戰爭等事務上的爭議，使得兩黨在外交事務上的合作並不多見。

柯林頓總統(Bill Clinton)同樣地在上任時即希望兩黨能在外交事務上合作，也呼籲美國人絕不可在冷戰結束後就回到孤立主義的路途上。但是柯林頓任內兩黨在諸多外交事務上歧見仍然非常深，例如北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement)，以及出兵索馬利亞、波斯尼亞、與海地等。

冷戰結束也稍稍鬆懈了美國在國際事務上的危機感，因此共和黨人較不忌憚因挑戰政府外交政策而被冠上危害國家安全的大帽子，柯林頓在外交上便面臨極為嚴厲的批判。例如共和黨參議員 James Inhofe 曾公開指責柯林頓是美國有史以來最差勁的總統，此一批評得到國會許多共和黨議員的支持與認同。另外在科索沃戰爭(Kosovo)與『全面停止核子試爆協定』(Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT)上，共和黨人都不顧民意的反應而強烈地反對柯林頓政府的政策。

柯林頓任內兩黨對立的情形嚴重，有人歸因於他的個性因素，但是更重要的原因在於冷戰結束，美國不再受到類似前蘇聯那樣明顯且巨大的安全威脅，因此挑戰執政者的外交政策具有較高的正當性。另外也由於後冷戰時期的國際體系仍在建構中，不同政黨基於其傳統信念和政黨利益而有不同的見解也是自然的發展。另一個重要原因在於 1990 年代許多新生代政黨人物都不曾經歷過二次大戰後跨黨派共識形外交政策的時代，挑戰執政者是新生代政治人物所認為的常態。

最後一個原因可能是外交事務的重要性逐漸消退，國際間對美國的威脅消除讓美國大眾將大部分的心力與注意力集中在國內事務上(Lindsay, 2000)。

參、布希的反恐戰爭

在 2001 年九月十一日之前，後冷戰時期的和平氣氛讓美國人沈浸在極為安全與獨尊的感覺裡。但前所未見的 911 恐怖攻擊不但完全破壞了美國人的安全感，而且讓美國各方都同意美國已經陷入戰爭的威脅中，對恐怖份子宣戰不但是政治上的必然，同時也是穩定美國民心的重要反應，如果仍要挑出彼此之間的歧異，可能只是各方對反擊哪些對象有不同的界定。布希總統在 911 攻擊後非常迅速地出兵阿富汗得到大多數美國民眾的支持，2003 年又展開第二波的反恐戰爭，目標對準一直是美國政府眼中釘的伊拉克海珊政權，其出兵理由為海珊一直與恐怖份子有所連結，而且擁有大規模的毀滅性武器。美國雖然成功逮捕海珊，但是距離伊拉克重建完成仍然有段距離，美軍也還無法撤出，這也使得伊拉克戰爭變成美國自越戰以來，最長時期的一次軍事行動，由於越戰的慘痛經驗也使得伊拉克戰爭正當性與正確性面臨許多質疑。

我們從民意調查報告中便可看出伊拉克戰爭對布希政府和布希總統個人造成相當的傷害。在 2004 年四月 CBS 與紐約時報一連串的民意調查中，布希總統的支持度只有 46%，處理伊拉克問題的支持度只有 41%，而其處理整體外交事務的支持度更只有 40%，這些支持度都是布希上台以來最低的紀錄，而且幾乎在每個問題上布希得到負面的評價都高於正面的評價。這些數字對比 911 剛發生時有相當大地落差。對於伊拉克戰爭的支持度也掉到低於 47%，連帶地也影響美國民眾對伊拉克戰爭與反恐戰爭的信賴，有近半數人擔憂美國國家安全並沒有因伊拉克戰爭而改善，相反地這戰爭嚴重地傷害美國在阿拉伯世界的形像 (CBS Polls, 2004/04/28)。

但是不同的政黨認同對整個調查意見有極大的不同反應，共和黨支持者中超過 8 成都支持伊拉克戰爭，而民主黨支持者只有 25% 的人支持對伊拉克動武。另外由此類議題延伸出對國家整體走向的看法上，不同的政黨支持者也有不同的反應，近 7 成的共和黨支持者認為布希政府的整體走向是正確的(on the right track)，但是近 8 成的民主黨支持者則持相反看法，他們認為布希政帶領美國邁向錯誤的路上(on the wrong track) (CBS Polls, 2004/04/28)。

布希政府除了面臨民主黨支持者的責難外，民主黨領導人也強力質疑布希在外交上的表現，例如美國前任北約指揮官 Wesley K. Clark 出書攻擊布希的伊拉克戰爭是嚴重的戰略錯誤，布希不但打了一場不應該的戰爭，也因此得罪了許多重要的盟邦，布希應該多利用國際聯盟來強化反恐戰爭和介入阿拉伯世界事務的正當性，特別是出兵伊拉克和其重建的議題上，布希政府一意孤行，利用過度的

兵力且情報錯誤嚴重傷害美國的威信，這些作為造成全世界每個角落都有反美勢力(Clark, 2003)。

當然對布希最嚴厲的批判來自其主要競爭對手，及民主黨的總統候選人凱瑞(John Kerry)，凱瑞攻擊布希花費超過 2 千億打一場錯誤的伊拉克戰爭，這場戰爭不但沒有幫美國解決恐怖主義的問題，反而散播了更多的暴力，激發了更多的激進勢力，也間接造就了更多恐怖份子的形成，布希政府大可利用這些花費來改善美國國內的重要問題(CBS News, 2004/09/09)。他認為伊拉克戰爭是徹底地失敗，從布希處理外交的表現就可看出布希政府的無能及不適任(Associate Press, 2004/05/14)。這類發生於執政黨與反對黨之間關於戰爭的激烈攻防戰，勾起許多人越戰期間美國內部因越戰而造成的嚴重分歧的記憶。

對伊拉克戰爭乃至對布希政府外交表現的最重要評斷是在 2004 年的總統大選，這場選戰將總結美國民眾對布希政府的評價。根據以往經驗顯示，外交議題當然是選戰期間重要議題，但是在選民心中主要的投票考量仍是在國內議題，特別是經濟議題。但根據大選出口民調顯示(表一)，恐怖主義和伊拉克戰爭兩大外交議題位居所有重要議題中的第三及第四位，超越了國內議題中的稅制改革、健康保險、和教育等重要議題。雖然布希在伊拉克戰爭上輸給凱瑞，但是布希在反恐整體的表現上仍遠遠超越凱瑞，布希藉由反恐戰爭表現出對美國國家安全的強勢態度贏得美國人的信賴，恐怖主義及伊拉克戰爭這類本質上是外交的議題之所以能成為總統大選的主要關鍵議題，與 911 恐怖攻擊後美國人民對國家安全的強烈需求絕對相關。

表一 2004 年美國總統大選出口民調

最重要議題	投給 Bush	投給 Kerry
稅制改革 (5%)	57%	43%
教育 (4%)	26%	73%
伊拉克問題 (15%)	26%	73%
恐怖主義 (19%)	86%	14%
經濟表現 (20%)	18%	80%
道德價值 (22%)	80%	18%
健康保險 (8%)	23%	77%

資料來源：<http://edition.cnn.com/ELECTION/2004/pages/results/states/US/P/00/epolls.0.html> (11/27/04)。

根據 2005 年五月發表的民意調查發現，外交政策和反恐戰爭是布希獲勝的主要因素，這個報告也發現最容易區隔出民主黨黨員和共和黨黨員的因素是對外政策的態度，傳統的宗教和社會議題因素反而不如外交政策態度明顯。政黨傾向和外交事務的關連變得非常明顯。這樣的轉變與 911 恐怖攻擊的影響有關，911

也加深美國民眾對保守派和自由派的認同，該報告指出 911 使得兩大陣營的支持者更加明確自己的政治取向。

布希連任成功與他獲得較多中間選民的之持有密切關連，而中間選民支持布希的主要原因在於布希對美國國家安全的強硬態度，以及由此延伸出對反恐戰爭的強勢作為。在政黨的認同上，如前所述，911 強化彼此原來的信念；即大多數共和黨支持者都相信維持和平的最有效方法乃是透過軍事的手段，而非高明的外交手腕。另一方面，大多數的民主黨支持者則採與共和黨支持者相反的看法，他們認為外交手段仍是維繫和平的最佳方法(The Pew Research Center, 2005)。

許多人都認為美國在經歷二極對立的總統大選後，社會二元對立的情況極為惡化，或是社會遭到撕裂。選後的政治對立是否為常態是民主政治的重要議題，或許政治人物間的對立沒有理由因為選舉的勝負而降低，但是政治人物與政黨之間的對立並不同社會的對立，更不應該被渲染成社會遭到撕裂。在 2004 年美國激烈的總統大選後，美國真的變得越來越二元對立？許多有識之士提醒大家，以往這二十年來美國的二元政治對立不但並沒有惡化，事實上是在縮減中。史丹福大學教授 Morris P. Fiorina (2005) 等人便指出，與 1960 年代越戰時期相比，當前美國社會的同質性高出甚多，即使在最具爭議性的槍枝管制、墮胎、或是死刑等議題上，大多數人的歧見並不在根本正反之間，而只是在程度上或是表達上的差別而已，當今美國社會可找到的共識議題比越戰時期多元。在外交議題上，其實大眾的歧見並不像政黨人士所宣傳的那樣嚴重。小布希以傳統價值和宗教性來凸顯自己，或許就是因為在其他社會議題上並沒有太多著墨的空間所致。

政治對立是被不斷鼓吹的政治迷思。其中最有力的鼓吹者就是政黨人士和媒體。政黨人士利用激化對立來動員和爭取支持者，其最常使用的策略便是將自己的利害得失轉換成國家的利害得失，將自己的好惡轉換成支持者的好惡。另一方面，對媒體而言是所謂的「沒有壞消息真是壞消息」(no bad news is bad news)，美國布魯金斯研究所研究員 Pietro S. Nivola(2005)便指出政治對立是媒體的加工製品(artifact)，報導政治人物間的尖酸刻薄言詞，或是腥羶的傳聞都能提高收視率或是閱讀率，平淡無奇或是和睦相處的政治圈可能比肥皂劇還無聊。此外，各媒體的政治立場也和政治對立互為因果，例如美國保守主義派喜歡收聽政論性談話廣播節目，電視新聞則偏好福斯公司，報紙則是華爾街日報的天下。而自由主義派則偏好國家公共電台(National Public Radio)、三大傳統無線電視網、以及紐約時報。媒體與政黨市場重疊造成兩者相互挾持，也形成共生結構，而其成長茁壯的養分則是鼓吹政治對立。或許變的狹隘的是政客的心，這個社會仍是非常寬廣的。撕裂一個社會絕不像政治人物所描述的那般容易，兩黨競爭並不代表社會必定被切割為兩半。

肆、布希第二任之挑戰：以波頓任命案為例

布希在贏得連任後，在外交上伊拉克重建是重要議題，而美國是否走向單邊

主義也是眾所矚目的焦點發展。儘管伊拉克戰爭在美國內部引起爭議，且伊拉克被指控所擁有大規模的毀滅性武器也未被發現，但是布希在連任競選期間所揭櫫的外交總體目標仍是充滿保守主義思維的單邊主義，即增強美國綜合國力，促進美國全球利益，在世界範圍內推進美式民主和價值觀，進行意識形態擴張，維護美國全球領導作用，其具體目標是追求美國的絕對安全、絕對軍事優勢、對世界的絕對主導。

布希的連任被視為是對小布希政府的肯定，特別是布希在保衛美國利益上的積極主動出擊提供美國人所迫切西記得安全感。內在條件上，小布希似乎沒有面臨改變其單邊主義的太大壓力。而在外在條件上，當今國際上並沒有一個類似冷戰時期的蘇聯那樣可以制衡美國的霸權，儘管法國和德國曾藉著伊拉克戰爭嚴厲挑戰美國的地位，但是法德兩國距離當年的蘇聯的霸權實力仍有一段距離，他們只能能認同，或是尋求其他協商管道。美國的軍費開支占全球總開支的 50%，由此能看出其軍事權力的至高無上。

從布希提名前副國務卿波頓(John R. Bolton)²出使聯合國可看出布希走單邊的決心，因為波頓被視為是極右派的共和黨員，他的任命案的爭執點在於波頓多年來心直口快，對人不假詞色，對美國所稱世界上的流氓國家和獨裁者批判極為嚴厲，同時他還對聯合國持強烈的批評態度。任命立場如此強烈的聯合國大使是否意涵美國將更加貶低聯合國在國際事務上的角色，而且在包爾(Colin L. Powell)離開布希政府後，民主黨人士即擔心美國在外交走向上將完全由主戰派主導，任命鷹派色彩濃厚的波頓進入聯合國，無疑地更加深化民主黨人上述的疑慮。而且民主黨人認為波頓不但無法修補美國因伊拉克戰爭所造成與聯合國及其他盟邦的裂痕，反而可能因其鷹派強硬的姿態使得美國更加孤立。

此任命案可視為是布希在第二任期內所遭遇到來自民主黨的最大挑戰。參院外交委員會一直以正在研究波頓所遭受的一些指控為由加以拖延，其中包括他濫用或誇大敘利亞、中國、伊朗和北韓等一些世界熱點的有瑕疵情報。在 2005 年 6 月 20 日美國參議院在民主黨參議員的議事阻擾下(filibuster)，再度阻撓波頓的人事案，此項結果增加布希總統可能繞過徵得議員們的批准，逕行任命的可能性。此一任命案可視為布希與民主黨人士在外交戰場上的硬戰，其後續發展值得觀察。

伍、結論

我們常說「外交是內政的延伸」，外交事務的本質的確與內政息息相關。美國於 20 世紀成為世界上的超級強國，在國際事務上具有舉足輕重的地位，其

² 波頓對台灣極為友好，他曾在 2001 副國務卿國會任命聽證會中多次表示，台灣是一個國家(state)，在外交上承認台灣、支持台灣加入聯合國，與「一個中國」政策不相違背。波頓曾為台灣政府從事顧問工作，並力倡美國承認台灣，以及支持台灣加入聯合國。資料見「美國務次卿被提名人波頓：台灣是國家。《聯合報》2001/3/31 <http://www.future-china.org/fcn-tw/200103/2001033103.htm> (05/21/05)。

外交政策的形成對世界各國均有直接或是間接的影響。本文嘗試以政黨競爭的角度來觀察美國外交政策的發展，希望有助於國人瞭解國家利益與政黨利益的關連性。

國家利益至上一直是美國外交政策的最高原則。不論是「孤立派」、「干預派」、「國際主義派」、「理想主義派」、或是「現實主義派」，其共同目標都在維護美國之經濟繁榮、自由民主、與國家安全，差別只在對美國於國際上的角色地位之定位不同，與推廣民主自由於全世界之手段與優先次序的不同考量。此維護美國自身利益的傳統早在第一任總統喬治華盛頓時便已確立。

當然，不可避免地內政上的鬥爭可能延續至外交戰場上。美國政黨惡鬥造成外交重大變故的最慘痛經驗，發生於第一次世界大戰後威爾遜總統推動國際和平的挫敗。在大戰後，威爾遜希望藉由『凡爾賽合約』的簽訂來規範國際秩序。但是在當年的國會改選中，民主黨的威爾遜將共和黨的候選人形容成破壞份子，威爾遜大聲疾呼只有投給民主黨的候選人才能帶給美國與全世界真正的和平。結果選民以選票否定了威爾遜的說法，共和黨贏得了大選並掌握了國會，在新仇加舊恨的刺激下，國會拒絕簽署「凡爾賽合約」。許多政治學家與歷史學家都認為美國的缺席對後來第二次世界大戰的爆發具有相當程度的影響，這個事件也成了美國外交史上非常令人警惕的一頁。

因此，第二次世界大戰結束後，杜魯門總統與國會有鑑於『凡爾賽合約』事件的教訓，在戰後重整國際和平秩序的努力上形成相當大的共識。現在常被提起的「杜魯門-范登保傳統」就是指這段期間民主黨的杜魯門總統與共和黨的國會領袖范登保在聯合國、馬歇爾援歐計畫、與北大西洋公約組織等重大外交議題上的密切合作，這一系列的合作除了形成美國政黨競爭與外交政策制定的典範外，也對全世界的和平具有非常重大的貢獻。

現今布希總統仍身陷伊拉克戰爭之後重建的難題中，許多人將此與當年的越戰相提並論，兩次戰爭在開打初期國內的歧見並不大，但隨著美國士兵的傷亡日益增加，國內民意的變動與反戰的情緒也激起政黨的鬥爭，雖說美國總統享有最大的外交主導權，但是反對黨仍可挾著民意的流向不時地打擊與挑戰總統之權威，進而藉由外交事務謀取內政上的利益。

儘管如此，值得注意的是利用或是操弄民意的反對黨必須緊守住國家至上的分寸。外交學理上，反對黨與執政黨在外交事務上的對話和鬥爭有助於敵對國家正確地研判局勢，因此降低因資訊不足或是誤判情勢而導致戰爭的機率，這也是為什麼歷史上少有兩個民主國家爆發戰爭的重要原因之一。但是一味地想利用外交事務來進行政黨鬥爭，付出慘重代價將不只是執政黨和反對黨，全體國民，甚至是全世界的人都將受害。美國的經驗應該值得大家審思國家利益大於政黨利益的真諦。

參考書目

- Associate Press. 2004. "Kerry Calls Iraq War a Failure." Wednesday, May 12.
- Bernstein, Robert A., and William Anthony. 1974. "The ABM Issue in the Senate, 1968-1970: the Importance of Ideology." *American Political Science Review*, Vol. 68, pp.1198-1206.
- Bond, Jon R., and Richard Fleisher. 1990. *The President in the Legislative Arena*, pp. 230. Chicago: University of Chicago Press.
- Brzezinski, Zbigniew. 1984. "The Three Requirements for a Bipartisan Foreign Policy," in *The Washington Quarterly White Paper*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, Georgetown University.
- CBS Polls of War on Terror, New York, April 28, 2004 (<http://www.cbsnews.com/stories/2004/04/28/opinion/polls/main614605.shtml>).
- CBS News Online, "Kerry: Iraq Policy 'Catastrophic'" (<http://www.cbsnews.com/stories/2004/09/09/politics/main642206.shtml>).
- Clark, Wesley K. 2003. *Winning Modern Wars: Iraq, Terrorism and the American Empire*. New York: Public Affairs.
- Crabb, Cecil V., Jr. 1957. *Bipartisan Foreign Policy: Myth or Reality*. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Dahl, Robert A. 1950. *Congress and Foreign Policy*. New York: Norton.
- Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope. 2005. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. New York: Longman.
- Fleisher, Richard. 1985. "Economic Benefit, Ideology, and Senate Voting on the B-1 Bomber." *American Political Science Quarterly*, Vol. 13, pp. 200-11.
- Holsti, Ole R., and James N. Rosenau. 1984. *American Leadership in World Affairs*. Boston: Allen & Unwin.
- Holsti, Ole R. 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel P. 1965. "Congressional Response to the Twentieth Century." in David B. Truman, eds. *The Congress and America's Future*, pp. 6-38. Prentice-Hall.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. Boston: Little, Brown.
- Lindsay, James M. 2000. "The New Partisanship: The Changed Politics of American Foreign Policy." *U.S. Foreign Policy Agenda*. U.S. Department of State
- McCormick, James M., and Michael Black. 1983. "Ideology and Voting on the Panama Canal Treaties." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 8, pp. 45-63.

- McCormick, James M. 1985. "Congressional Voting on the Nuclear Freeze Resolutions." *American Politics Quarterly*, Vol. 13, pp. 122-36.
- McCormick, James M. and Eugene R. Wittkopf. 1990. "Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congress-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988." *The Journal of Politics*, Vol.52, No. 4, pp. 1079-1100.
- Moe, Ronald C., and Steven C. Teel. 1970. "Congress as a Policymaker: A Necessary Reappraisal." *Political Science Quarterly*, Vol. 85, pp. 443-70.
- Nivola, Pietro S. 2005. "Thinking About Political Polarization." Brookings Institution (<https://www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb139.htm>).
- Pew Research Center. 2005. *Beyond Red vs. Blue: Republicans Divided About Role of Government - Democrats by Social and Personal Values* ([http:// people-press.org/reports/display.php3?ReportID=242](http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=242) (05/25/05)).
- Wayman, Frank Whelon. 1985. "Arms Control and Strategic Arms Voting in the U.S. Senate." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29, pp. 225-51.
- Wildavasky, Aaron. 1966. "The Two Presidencies." *Trans-Action*, Vol. 4, pp. 7-14.

American Foreign Policy: Bipartisan or Partisan Outputs?

Shun-jie Ji

Assistant Professor, Graduate Institute of Future Studies

Tamkang University, Tamsui, Taiwan

Abstract

It is a common scene when some foreign crises or incidences occurred, politicians in the U.S. will express strong points of view based on partisan divisions. Then some will advocate bipartisanship to overcome the emerging or happening adversities. On the other hand, it's believed that the American foreign policy, or that of every country, is made according to its national interest. This paper is to review the history of American foreign policy to examine the driving and competing forces of policy-making. Ideologies could be used to interpret many different foreign affairs attitude and behavior. However, partisan line could be more powerful to analyze the making of American foreign policy. Foreign policy has become the continuation of domestic politics by other means.

Keywords: national interest, Vietnam War, partisanship, bipartisanship, War on Terror, Iraq War, public opinion on Iraq War