

參考資料 32 字第二十四號

美國之世界政治戰畧

外交部情報司編

中華民國三十三年一月一日

史塔克曼 (Nicholas John Spykman) 氏一八九三年生於和蘭
大阿姆斯特丹城，一九二〇年赴美，嗣於一九二八年歸化美國，自
一九二五至一九二八年間先後客居近東中東、遠東及澳洲諸地為記者
現任哥倫比亞大學國際問題研究所主任，氏以專攻地緣政治學 (Geo-
Politics) 稱著，本文即係節譯氏一九四二年所著 *America's Strategy
in World Politics* 一書之結論，全書共四七五頁，共六章，都凡八百
七十餘萬言，對美國平時與戰時之政治戰略大加討論甚詳，尤為
今世權威之作。

美國之世界政治戰略

第一次世界大戰，美國贏得勝利，而喪失和平，如欲避免繼續前次血腥之覆轍，吾人必須永遠牢記：一次戰爭的結束，絕非權勢爭的消弭，蓋戰敗國家仍將改頭換面，重整旗鼓，利用其他方法再向戰勝國挑釁也，故今次美國作戰之目的，不僅在贏得勝利，亦應參與世界和平之建立。

關於戰後究應締造何種形式之國際社會，各方業經開始討論商榷。際茲原野猷肉，川谷閑寂，人類於國破家亡，顛沛流離之時，其渴求和平，企望一較好世界之意念必深，故國際社會運動之推行亦必愈益普遍，惟討論此一問題時，美國所應考慮者，厥為戰後期間，美國究應採取何種政策。

將來和議之時，美國之地位，將以其對獲得勝利在軍事

方面決其大小，以及這和議之月其國際地位之高低為定，姑不論其時美國之地位如何，吾人目前所可逆料者即堅持「張三與李四」干涉者必有一場激辯與爭執，而其情緒之熱烈必正與一九一九年大情形相同也。

戰後國際間政治組織之形式繁多，然事實上，仍不免為少數強國之基本形式所支配，因此，國際社會或無由實現；獨立國家或將結合為一世界聯邦；世界統治權或將操於一二領導國家之手。另一方面，此一國際社會或將繼續受到列強不穩定平衡的影響，吾人擬就上述可能產生之各種形式一一予以檢討，惟在商榷此一問題之前，吾人必須明瞭戰爭結束後任何和平機構通常皆係表示權勢均衡之恢復，願此語並無足令人瞿然於意者，蓋列強之所以先後進入世界戰爭之漩渦者，亦為欲獲致世界之「均衡」故也。

世界聯邦

偶行世界聯邦即無異於廢止國家之存在。此種措置自可使國際社會發生根本大變化。蓋國際社會必因區域間之權勢鬥爭而變質。從而國際戰爭將因是而消滅於無窮。此種根本大解決方案自為大多數人類共同之企求。惟對和平問題具有此種最前進觀念之人（或皆屬不在其位之輩，所謂入微言輕者）故世界聯邦之前途似仍極渺茫。即有實現之一日，亦將使奔斥呼籲、促其實現者大感失望。

與其所預期者截然不同。蓋所謂化干戈為玉帛純屬奢談。爭權奪勢仍必層出不窮。外交將成為政黨賄賂、勾結、串通之工具。國際戰爭將蛻變而為內戰與暴亂。且人類如認為有訴諸武力之價值或必要時，仍將從事戰爭。是以在今日之世界中絕難消弭暴力於無窮焉。

英美領導的世界

關於建立戰後世界秩序問題，英美輿論方面，有主張以英美合作為建立世界秩序之基石者，惟因於合作之形式及內容，一般見解尚略有出入。一部人如斯特萊斯（Mr. Stiles）者主張純粹之英美聯邦，承認凡行為正當之國家准予加入，惟英美仍須居於領導地位，一部人則主張成立範圍較廣之同盟及協商。

如果英美此次能澈底消滅暴行之海軍則在加議之後，英美勢將成為睥睨一世之海上霸權。惟所可考慮者即英美聯邦能否擴大而形成一世界性之組織。同時如英此種計劃祇限於盎格魯撒克遜民族則更屬大錯。

一般輿論十八世紀而認為美國不應宣告獨立之人物對英美合作以統治世界當然屬望至殷，何況此未來之英美聯邦又

將以海權及財力為基礎。但處此新時代中，未來世界之成就
及其影響，實與十八世紀之情形不可同語。英國昔日固曾統
治世界，但非僅憑其強大之海軍（海軍上將馬基爾 Admiral Maho
大門弟子固不以此為然）蓋當時祇有歐洲為世界霸權之中心，且
正逢歐陸能以「均勢」維繫大局之機會。今日世界之情勢已與
異焉，所謂霸權中心已成鼎足之勢，除歐洲外，尚有美國。如
將來統治世界以海權為實，則此次苟不能澈底剷除暴力，尚應
括日本也。

再，此種以英美日聯合海軍稱霸世界之計劃，必將引起更大
陸強權之反同盟，即德國、蘇聯及中國。一旦發現被包圍而需要聯
合其國力時，必將奮起團結以與海權國相抗衡也。且今次大戰後，
於三休戰事，以陸地為空軍基地足以控制狹窄海面之航行時，所謂
以海軍統治世界之見解，似令人不無可疑。

均 讓

將來和議大時，國際社會之組織無論其為世界聯邦或英美聯邦，似皆不能解決美國所將遭遇之實際困難。是時國際間必有若干大大小小之國家同時存在，今次戰爭同盟國果能獲得最後勝利，則中國之蘇聯必各自成爲一獨立之單位，且吾人可以不預料政府決不願德國完全解體。若是時以英國一己之力量絕難防禦蘇軍大入侵，同時美國方面對英國請求准予一強大德國存在之理由，亦必完全信服無疑。

吾人可以想像自烏拉山以迄北海之地域如為蘇聯所控制，則蘇聯在海峽之極場對英國領土安全之威脅必不下於德國之控制是項地區也，目前盟國作戰之努力固在摧毀希特勒及國社黨，但其涵義并未包括德國軍力之解除，據此而言遠東，其理則一，即防止暴日獨霸亞洲亦非無完全解決日本軍力而以西太平洋戰爭

扶讓中蘇之意，是以德日雖屬戰敗國，將來仍有存在之可能，

由是以觀，戰後國際社會中，至少有大強國及若干小國存在，無論聯邦制或其他世界性之組織將有如何之成就，戰後之國際社會仍將與戰前之情勢相同。除非美國再繼續作戰，以迄削平群雄，席卷宇內為止，則戰後之國際社會仍將由若干獨立國家組成之。

此外，地理因素如大陸之分布，軍需資源之產地，以及國家間相互之距離等皆為決定國際關係之一成不變之基本因素，固不受時代之影響，是以戰後之世界仍將為各區域權力之分配，如遠東、北美、與歐洲是也。此三區域間之相互關係仍將支配世界之政治。此以談，則新舊秩序根本不會有何出入，且一國在此權力政治之世界中，仍將繼續努力以保持遠東及歐洲之均勢，並將繼續努力與遠東及歐洲之政治結合。

領土安全與情勢緩急

戰後初期國際社會既由少數強權與多數小國所組成，則昔日所謂領土安全與情勢緩急之問題仍須設法解決，惟就近代戰術之發展以言，則戰爭之性質而論，此一問題勢將發生若干特殊困難。緣領土安全之政治強弱而以各國之權力為依歸，以言小國則又以其左右之強鄰為定。一強國因其具有緩衝及平衡權勢之作用，其存在有可不受其他國家間權勢消長之影響，再者自陸海戰爭時代起側重邊境防禦，一由外交，一由即可有充分動員及時鎮壓之時間，惟處此空戰之今日，一切已完全改觀，內戰戰機利用迅速不及掩耳之方法，入侵敵國而使其沉淪於俄頃，航空戰則可超越國界，直接內陸，改變其防天效，故今日以言解決領土安全問題，其困難當倍於往昔焉。

自大戰後，國際之成立，其任務即在調協強弱之懸殊，

及保護小國之安全，盟約第十條更明白主張創立集體安全制度，
即每一獨立國家於遭受威脅或直接侵略時，得有權要求國際社會
之保護，惟考其實質，所謂集體安全制度直不過為一種巧文名
目，假冒偽善之虛構而已。此種虛因之部份實不能不歸咎於列強
組織之失敗。美國聯明知需要一執行經濟手段及軍事力量之國
際制裁，但又無一由國際社會所組織而隨時可資調用之軍力，
一言以蔽之國際聯盟亦不過為一施行均權主義之組織而已。

前義阿衡突時，國聯曾執行經濟制裁，未見生效，其實經濟
制裁又於侵略國家與反侵略國家勢均力敵，而經濟之威脅足以
左右其勝敗時，始能發生其防止作用。如兩國實力相差懸殊，不特
強兵而勝敗之局可卜，經濟制裁必毫無成效可言，此時即或執行
武力制裁或亦同屬無效，蓋所謂武力制裁并非昔日大軍事同盟能

發生一種保護作用。另一方面、集體行動似嫌遲緩、頓滯、復不能
於行動之前作任何詳密之籌劃、更於經濟制裁與武力制裁兩者
同時兼用、亦祇限於文戰國之國力相峙時、始能有效、坐是之故、
集體安全制度既不能調協強弱之懸殊、故「既成事實」及蹂躪
弱國之事件、仍將如懸崖轉石之勢、波波相續、峯峯不斷也、
綜而論之、如各國國力相差懸殊時、則國際社會中絕無
安全之可言、小國之生存時受威脅、馴至喪失其緩衝作用、無論
以往其對世界思想或文化之貢獻為何、渠等實為國際社會中
政治賭博之對象、是以戰後世界秩序之建造者、如欲有所成果、
則必須設法減少同一權力區域內各國國力之顯著差別。

其次、各區域中各國之力量相對的平衡、就情勢變遷而言、亦
可減少應付時之困難、過去國聯此種努力、亦歸失敗、盟約
第十九條內稱：「大會可隨時請聯合會會員重行考慮已不適

用之條約以及國際情勢繼續不改或危及世間大和者。惟國
聯似並未準備以武力應付公平合理之情勢。實則，而像準備以
武力維持現狀，然無論改變現狀或維持現狀在今日之社會中實
皆屬必要。

欲諸十九世紀前五十年所行大歐洲協定，即為一較諸國聯
更為具體實用之制度，此一協定認為運用武力不僅在保持現
狀抑且在改變現狀。同時，集體行動，不僅在維持一特殊情勢亦
應有以武力改變不合理現狀之必要，如和蘭及土耳其被侵略
認此利時及希臘之獨立即其明証。

其實建立國際秩序之初步在以國際武力代替及侵略其
武力，從而使弱兵黷武者知所戒懼。同時小國又參與集體行動
者亦可因此免除其遭受報復之恐怖心理。

美國與和平大建立

第一次世界大戰已昭示吾人重返孤立之危險。惟一般民意之歸趨目前尚難逆料。和議之時，美國民眾或將以為既已獲得勝利，吾人從此可以重返孤立，喜自為謀。然渠等實未明瞭，國際生活係隨時日而有所變化，且保持均衡又為吾人經常之任務，僅憑一紙條約奚能維繫和平於永遠？

條約雖不能終止暴力於無窮，然一俟天下大定，果無一紙和平條約以表彰世界之道義，則無異於助長侵略之先焰而為其他權力鬥爭之方式大開方便之門。惟吾人如欲有一和平條約，則此種和平條約必須具有修改之程序，并非祇為一公平之條約而已。所謂條約公平者實在此藉能隨情勢而加以合理之修改也。且希望修改條約者亦并不局限於戰敗國，若干強權及有領土野心之國家往往亦感覺其行為受到當時和平組織之牽制與影響，際茲世界動盪之時，國家間之隆替盛衰有別，人類中之觀

念信抑又異，故何法律之組織、勢難長期發生效力，即以一國之
治世而言，亦絕非一勞永逸之解決方案所可能繫。人與人之間
的摩擦，不會中各種力量之平衡以及政治衝突之調協等在各均需
因勢利導，相機變通。因能一成不變，準此以言，保持國際社會之
安定，亦屬困難。

美國與歐洲

竊維世界既已為一權力政治之世界，則美國欲此世界中所
行外交政策，有意以保持歐洲均衡之政治戰略為依歸。如果
各權力區域中各國之力相差不大時，則應同時考慮領土安全與
情勢之變遷及處理問題。

戰後歐洲可能產生之權力形式共有三種：(一)歐洲聯邦，(二)由
二三強國領導之歐洲，(三)一權力不穩定之平衡之歐洲。就歐洲
聯邦而言，如其非一強權之集團，則美國必樂予促成，蓋美

國家之強大強均應以維護，反對強權之集中也。其實其一區域之
軍事及經濟之力量不論因結合或征服而成爲一連一大團體時，就
權力政治而言，終無甚分別。譬如美國立國之初係由麻薩諸服十二鎮
民地開拓而成，既合大程序乃形成美利堅合衆國，今日以其幅員
之廣，雄勢之大對於美洲自屬一大威脅。將來歐洲聯邦必爲一強
權之集團，因而亦必在歐洲地位之重要性必將完全改觀，且吾人
恐西半球之勢力亦將爲之削弱。美國和平之結果在是造一歐洲聯
邦，則吾人以此即不應協助盟邦作戰而應以全力援助希特勒
以促成歐洲聯邦之實現也。

反之，如果美國之目的在阻撓歐洲聯邦之實現，則以一三國
家之力量統治歐陸之企圖亦應予以制止。所幸此兩種情勢皆尚無產
生之跡象，一般以爲戰後歐洲之初期至少將有二三強權即英、蘇或
德國是也。此外尚有若干小國如葡、西、法、義、瑞士、瑞典以及在

英倫或流亡政府之各國。將來惟一之困難即在如何策劃一法可維持均勢。緩可有效調協各國國力之方案。如欲達到目的。首須分化德蘇大力。此如不可能亦須將小國組合為數個大聯邦。以保持各國永久獨立。當以後者較為有效。從而使窮兵黷武者知所戒懼。就上述兩種方法而言。一言以蔽之。將來最大之困難厥為如何平衡德蘇之力量。如果盟國勝利。蘇聯必成為世界上具有戰事潛力之一大工業國家。且除非徹底肅清德國。否則德國必仍將擁有強大之軍力。吾人以為平衡德蘇之力量之簡單方法端在界予兩者一共同之疆界。如不可能。則必須在兩國間成立一自波羅的海以迄地中海之強大東歐聯邦。萬不可使該區域間之國家再作緩衝之機也。此外。和蘭比利時之問題。則更較困難。此兩國向處於緩衝地帶。在今次戰爭中其保護作用已屬失較。既未能作為防止轟炸英倫之屏障。在近代戰爭情形下。亦不能使法國免於沉淪。故除東歐聯邦外。或可在北海及波羅的海