

首脑外交

〔美〕埃尔默·普利施科 著

DIPLOMAT IN CHIEF

世界知识出版社

087129 / 1

首 脑 外 交

〔美〕埃尔默·普利施科 著

周启朋 顾德欣 熊志勇 宫少朋 译
戴树乔 校

世界知识出版社

Elmer Plischke
DIPLOMAT IN CHIEF

The President at the Summit
Praeger Publishers Division of
Greenwood Press, Inc., Westport, 1986

根据美国西港青木出版公司普雷格出版部1986年版译出

本书前言、第一、二章及第九章由周启朋译；第三、四章由熊志勇译；第五、六章由宫少朋译；第七、八章由顾德欣译。全书由戴树乔校订。

责任编辑：米小平

封面设计：丁 品

首 脑 外 交

〔美〕埃尔默·普利施科 著

世界知识出版社出版发行（北京外交部街甲31号）

北京世界知识印刷厂排版印刷 新华书店经销

850×1168毫米32开本 印张：15.75 字数：403000

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

(京)021 ISBN7-5012-0315-4/D·46 定价：5.90元

译者的话

《首脑外交》一书的作者埃尔默·普利施科博士是美国马里兰大学（退休）教授，他从事美国外交的教学、著述30余年，曾任美国国务院顾问和美国国务卿有关美国对外关系的顾问委员会的成员，写有25部关于国际关系与美国外交的专著和165篇论文，被誉为“美国研究当代外交实践的最大的权威”（《世界事务》）。他的主要著作有：《美国外交行为》、《对外关系决策制订：选择分析》、《美国外交官及其使命 1778年以来美国外交特使简介》、《现代外交》以及《美国对外关系：资料来源指南》等。

普利施科这部著作的研究课题是美国总统的首脑外交。他认为这一领域的研究目前尚属空白，他的目的是将美国总统的权力、职能与总统以正式身分直接参加的、最高政治级别上的外交实践联系起来，对总统作为头号外交家如何自己扮演大使角色以增进美国的利益，追求其对外政策目标的表现进行“概括式、导论式的宏观分析”。

《首脑外交》一书考察了美国建国200余年来总统在重大外交场合所采用的首脑外交的种种手段。如与外国首脑通信、派遣作为总统个人代表的特使、接待外国元首访美、总统出访以及首脑会谈与会议等。作者旁征博引，通古论今，从美国开国之父华盛顿1789年首次致书摩洛哥苏丹到第二次世界大战期间罗斯福—斯大林—丘吉尔之间著名的通信以及美苏“热线”；从威尔逊第一次世界大战后对欧洲的“凯旋之行”到1957年英国女王访美时“作战计划般”的繁忙安排；从早期外交的杰出特使本杰明·富

兰克林到当代精于“同世界的真正权力中心”打交道的基辛格，书中均有颇为生动的描写。

全书用近一半篇幅详尽地论述和分析了第二次世界大战期间英美苏三大盟国之间、战后东西方之间以及美国与其西欧和亚洲盟国之间历次最高级会议的情况。作者从最高级会议的外交活动的角度回顾了东西方关系从战时合作到战后冷战，从冷战走向缓和这一历史发展过程。书中记载了从第二次世界大战到1985年16次东西方会议和协商，对1955年日内瓦会议的召开、1960年巴黎会议的流产、1961年维也纳会议、1967年葛拉斯堡罗会谈作了详细的说明。作者对尼克松在美—中—苏大三角关系中的首脑外交活动持肯定态度，对他如何突破对华关系，如何将“联系原则”用于美苏关系以及他与勃列日涅夫之间的交往叙述甚详。对卡特参加第二阶段限制战略武器条约谈判的维也纳会议的详细经过，里根1984年的中国之行和截至1985年苏美双方就限制战略核武器问题举行最高级会议的艰难曲折的历程，书中也有清晰的论述。当然，作者是站在美国立场上来作这些论述的。尽管如此，它们对于我们了解70年代至80年代中期美苏关系的演变和美国对外政策，仍具有一定参考价值。

作者在最后一章评价了首脑外交在当代国际关系中的影响及作用，总结了它的优点、风险与弊端，虽有内容重叠、行文烦琐之不足，但就全面评价首脑外交的历史经验而言，还是有一定见地的。

本书中译本依青木出版公司1986年出版的《首脑外交》原版译出，由戴树乔同志校订定稿。

限于水平，译文有不妥之处，敬希指正。

目 录

前 言

第一章	总统与首脑外交	3
	总统职务与总统其人	5
	新外交	10
	首脑外交	14
第二章	总统的个人通信	21
	作为国际和平缔造者的总统	22
	总统保护美国国外利益	26
	第二次世界大战期间总统与盟国领导人 的通信	34
	艾森豪威尔同克里姆林宫的“通信外交”	41
	古巴导弹危机中肯尼迪“以眼还眼”地对抗	48
	紧急联系和“热线”	54
第三章	总统特使	64
	早期密使	68
	19世纪的特使	72
	20世纪的总统个人特使	76
	越南战争和伊朗人质危机	85
	次首脑级使节	91
	国务卿	91
	国家安全事务特别助理	92

	无任所大使.....	93
	特别谈判代表.....	94
	四星使节：豪斯、霍普金斯、哈里曼和 基辛格.....	95
	爱德华·豪斯上校.....	96
	哈里·霍普金斯.....	98
	艾夫里尔·哈里曼.....	100
	亨利·基辛格.....	103
	法律与实践.....	107
第四章	首脑访美.....	118
	声称要埋葬美国的敌人.....	122
	令人倾心的女王.....	127
	最高级访问和访问者.....	133
	礼宾和程序：最高级访问的体制.....	142
	日期和时间.....	152
	目的和成就.....	154
第五章	总统出访.....	170
	罗斯福以来的总统出访.....	173
	国事访问.....	179
	正式访问和非正式访问.....	182
	总统的国外旅行.....	183
	总统出访的计划与目的.....	189
	总统出访的合宪法性.....	198
第六章	最高级会晤与最高级会议.....	214
	总统级“最高级会议”.....	218
	伍德罗·威尔逊和1919年巴黎和会.....	228
	第二次世界大战期间的最高级会议.....	234
	罗斯福—丘吉尔的初期会谈.....	236
	德黑兰会议.....	239

雅尔塔会议	242
柏林(波茨坦)会议	246
第二次世界大战以来总统参加的最高级会议	253
礼仪性和附加性的最高级会议	253
讨论—谈判型会议	255
多边聚会	259
马尼拉会议, 赫尔辛基会议和坎昆会议	263
戴维营会议	266
第七章 东西方会谈: 艾森豪威尔年代	280
1955年和1960年东西方会议的曲折道路	282
东西方最高级会议的前提条件	288
日内瓦会议(1955年)	294
艾森豪威尔—赫鲁晓夫戴维营会谈(1959年)	307
巴黎会议(1960年)	310
第八章 1960年后的东西方最高级会议	327
维也纳会议(1961年)	329
葛拉斯堡罗会谈(1967年)	337
尼克松的北京、莫斯科、华盛顿东西方会议	344
北京会议(1972年)	345
莫斯科会议(1972年)	356
华盛顿会议(1973年)	369
莫斯科会议(1974年)	378
福特在海参崴、赫尔辛基和北京的最高级会议	388
卡特在华盛顿和维也纳的东西方会议	395
里根与中国和苏联的最高级会议	412

第九章	对总统个人外交的评价	44
	首脑级个人外交日益增多	441
	首脑外交与传统外交	446
	作为自己的国务卿的总统	455
	优点、风险与不利	459
	优点	461
	风险与危险	464
	不利	469
	评述、告诫和结论	478
	对作为头号外交家的总统的评价	485

前 言

人人都认为自己了解外交的性质和目的，但很少有人真正懂得多年来为了满足不断变化的需要，以及在不同级别和不同场合的实践中，外交究竟发生了多少变化。外交作为各国及其政府彼此建立关系的主要途径，几个世纪以来一直为它的实践者、历史学家和传记作家们所描述和分析，其中包括初期的作者如弗朗西斯·卡利埃尔、让·杜蒙德以及保罗·普拉迪埃—福德；英国外交学家哈罗德·尼科尔森、欧内斯特·萨道义、查尔斯·韦伯斯特；以及20世纪美国外交史学家托马斯·贝利和塞缪尔·弗拉格·比米斯；还有外交官员如埃利斯·布里格斯、乔治·凯南、查尔斯·塞耶等。

然而，他们的著作很少着力于系统地审视外交参与者级别和活动场合的变化。在最近的几十年里，那种由职业外交使团，主要通过外国首都的常驻使团来处理事务的传统外交已被日益增多的专家级、部长级和首脑级外交以及广泛的双边和多边国际协商所取代。如果说在处理外交关系中，过程与程序问题往往同实质问题同等重要，那么，为了填补对总统介入外交事务进行全面描述和综合探讨的空白，本书将总统的权力、职能同外交实践联系起来，以统观最高一级的外交活动。总统常常以头号外交家的身份出现，甚至常常自己扮演大使角色，为增进美国的利益，追求其目标，贯彻其政策，亲自同其他国家元首和政府首脑协商与谈判。本书对这一领域里总统的表现，进行了概括式的、导论式的宏观分析。本书的论述始于华盛顿政府，囊括了两个世纪的美国经验，并着重研究总统的主动性和首脑会议技巧的发展及其各种倾向。

尽管“首脑外交”和“头号外交家”的提法相对来讲是新颖的，但由政治首领来处理外交事务的实践却与有文字记载的历史一样古老。在最近两个世纪中，总统除了在制订对外政策上发挥个人领导作用之外，他还越来越多地致力于同其他世界领袖进行口头和书面的交往，任命特使代表他本人活动，会见来美国访问的外国元首和政府首脑，进行旅行和出国访问以及参加首脑级秘密会谈。尽管这种最高级会商，特别是同世界主要大国领导人的会商，受到了公众和作家们的广泛注意，但本书的目的却在于考察和评价总统作为头号外交家所进行的首脑级外交的所有形式，追溯其发展和应用，以及揭示其优点、风险和局限性。

本书资料来自于大量官方文件、外交文书、传记、回忆录、历史记述、专著和论文集以及当代新闻报道和评论。其中对本书有特殊重要意义的官方文献有：《美国总统公开文件》（1957—）和总统个人档案，国会文件，由国务院历史学家办公室编纂的文选和概略，其中包括《美国对外关系文件集（1862—）》、《美国外交政策：当代文件集（1950—）》、《美国总统国外访问》统计表、《外国国家元首和政府首脑对美国的访问，1789—》（1962年第一版，1968年修订版，以及此后的增补修订版）。最有用的非官方资料有：关于总统、白宫、其他高级顾问、参加过总统首脑外交活动的其他世界领袖和新闻分析家的传记和回忆录等，关于总统与首脑会商的专题论文，以及专家和报刊的评论等。

承蒙埃尔哈特基金会研究基金的资助，本书得以写成，对此谨深表感谢。我还应感谢马里兰大学和葛底斯堡学院对这一研究的支持，感谢布鲁斯·博诺和韦恩·科尔教授的指正，感谢克里斯廷·克里菲德、伦诺尔·莫莱、伊利莎白·拉思本和安德鲁·斯托纳协助核对部分手稿。

于宾夕法尼亚州 葛底斯堡

第 一 章

总统与首脑外交

在一般人看来，在首脑会议上奔波着的人无异于神明，他们象传说所讲的那样，可以为纷乱的人间事务带来秩序，解脱我们内心深处的忧虑与失望；然而，在未召开首脑会议之际，世界仍是一个平凡的世界，领袖人物象我们一样——他们或许比我们稍多点知识，但并不更富于智慧——首先造成的是令人懊恼的混乱。于是，去开首脑会议吧！希望那些去开会的人会摇身一变，成为神明；但是，这却忘记了一条阿拉伯谚语：到麦加朝圣过的驴子仍然是一头驴子。

迪安·艾奇逊

我的结论是：必须十分谨慎地处理首脑外交，就象一名医师开一张会使人上瘾的药品处方时必须十分谨慎一样。首脑外交应

是一种不经常的而且只有在十分例外的情况下才采用的手段，同时还须严防它变成使人衰弱或是给人带来危险的嗜好。

迪安·腊斯克

要理解两个世纪以来美国总统在指导对外关系中的不可缺少的作用，最好先了解某些人所共知的前提：多年来，美国在世界事务中的地位已发生了变化；总统作为头号外交家处于有关美国各项事务的中心；他的政府成员们对协助他制定和执行对外政策负有责任；不能指望总统形成和精炼关于制定政策的所有想法，也不能指望他执行行政管理 and 外交上的每一个细节；因此，他必须依靠其他人出力献计为决策而形成意见，确定目标和达到这些目标的手段，设想和评价各种选择，赢得国会和公众的支持，在国外代表美国的利益同外国政府磋商和谈判。但是一旦他在对外事务过程中袍服登场，他就是作为头号外交家为国效力。

总统在法律上和政治上对于对外关系的进程负有责任。他不仅必须处理那些使他感兴趣的对外政策问题和活动，而且也要处理那些重要的，特别是那些他认为对国家安全与利益至关重要的大事。多年来已形成了一套总统处事的常见作法，但每个总统都要受其特有的素质与天性，他个人履行职能的方式，他面临的争端与问题的性质以及形势的发展等方面的影响。

许多著作描述过美国总统职务和那些高踞白宫宝座的领导者，但对于他们作为头号外交家的工作，却很少有人作过全面的回顾。需要提出的基本问题包括：总统个人直接参与美国外交的程度如何？他应以何种身份介入以及应介入到何种程度？总统的行为有何变化，其后果如何？不同的总统在相同的和不同的情况下是怎样行事的？对这些问题的分析须将总统职位同最高层的外交实践联系起来。这种分析须追踪事态的发展，须将总统的行

动、信用，威望同国家在国外的行动、信用、威望联系起来，因而将注意力更多地集中在人而不是集中在制度上，即注意“何人”以及“何时”、“何地”与“何故”。

总统职务与总统其人

托马斯·杰斐逊把担任总统职务说成是“辉煌的苦难”；尤利塞斯·格兰特称之为“纯粹的行政管理”；西奥多·罗斯福称之为“诈唬人的布道坛”；哈里·杜鲁门则称之为“世界上最孤独”却又“足够六个人做的”工作。“我的上帝，”沃伦·哈定抱怨道，“这真是一桩可怕的活计”。

总统职位从一开始设立起就是独一无二的，而它迄今仍在许多方面不同寻常。尽管早期的宪法草案称总统为“阁下”，世人却仅只称他为“总统先生”。照詹姆斯·麦克格雷戈尔·伯恩斯看来，总统职务象国会一样，也包括“两院”。它的“上院”主管“历史、礼仪、魅力，威望以及国家的目的”，而“下院”则主管“政治、党派，政策与冲突”。美国总统执行国家元首和政府首脑的双重职能；这在大多数国家是分别由不同的人来执掌的。克林顿·罗西特在《美国总统制》一书中写道：

当初宪法的草拟者们将国王的尊严和首相的权力融合在一个民选的职务之中，这是他们采取的一个重大步骤。即使他们别无作为，他们至少赋予了我们一个哪怕是最苛求的政治精神分析家也会满意的“父亲的形象”。

因此，美国总统不仅具有象征性和礼节性，而且是实际工作者，或执行者，是政府和国家领导人。腊斯克在《外交》季刊“总统”一文中说，总统体现合众国的主权和尊严，并在世界上树立美国的形象。赫伯特·胡佛称他自己是“全体人民的总统”。而哈里·杜鲁门声言他要“对全体人民负责”。当代的大多数总

统都重申过总统的这些特征。

虽然总统是在一间办公室工作的一个人，但总统的职务却包含着许多角色。美国宪法的制定者们凭着他们的明智有意使之保持内在的模糊不清。许多分析家为总统的职能所下的定义为：经宪法授权以保证“法律得以忠实执行”的行政首脑；行政机构的负责首长；宪法制度的捍卫者，在就职宣誓中宣称要“保持，保护和捍卫美国宪法”；在军阶和指挥权上凌驾于所有军官之上的武装力量的最高统帅；首席立法者，他的提案为国会提供中心议程，他还是现行法律的主要解释者；每年向国家提出整体财政计划的首席预算官员；国家利益的监护者同时又是国家长远目标的代言人；国家以及他所属政党的政治领导人；和平与稳定的保卫者。一些人还补充道，在某种意义上，他是公众利益的总管——美国公民长远福利和利益的辩护人，公众兴旺发达的管家。由于他亲身参与外交事务，所以也是这个国家的头号外交家。

按照一位知名宪法权威爱德华·科尔文的说法，总统的权力是多方面的，并且已经伸展到几乎每一方面。沿着这种思路，罗西特继续写道，总统职能“大大超过，而且也不同于他的各项职能的总和”。毋庸置疑，总统处于政府和国家的前锋地位，拥有巨大的权力和影响，但他仍是对人民负有责任的一个凡人。罗西特继续写道：

他始终代表着一切，他的每一项职能都有赖于别人，也有助于别人。他的地位较之国家元首更崇高，因为他也是民众的代言人；他是更强有力的首席外交官，因为他亲身统率武装力量；他是更有效的首席立法者，因为我们的政治制度使他必须是政党的魁首，他是我国繁荣的足智多谋的经理人，因为他是行政首脑。

评论家罗斯科·德拉蒙德写道，在对外关系领域，宪法赋予总统“几乎是无限制的权力”。经参议院批准，他可任命美国外交官和领事，并接见外国派来的使节。从这些权力出发，他有权承

认其他国家和政府直至建立外交联系。尽管这种联系一般是在白宫和国务院指导下由较低一级的官员负责处理的，但有时总统也亲自处理。在听取参院建议和经其同意的情况下，他也有权“缔结条约”。但他很少自己去和别国谈判；当然也有一些例外，诸如伍德罗·威尔逊在第一次世界大战结束后参加巴黎和会的谈判。宪法对制定对外政策的权限没有说明；但是无论总统在这方面所起作用重大的还是无关紧要的，他对对外政策的制定，它的实质及其贯彻情况都负有责任。约翰·肯尼迪告诫人们，尽管总统拥有特别大的权力，但他必须在异乎寻常的限度之内行使权力。这些权力和职能使得总统在国务卿和其他政府成员的帮助下，在国会的支持下，能够对执行美国对外政策起领导作用。

《生活》杂志关于总统职务曾出过一期特刊（1968年4月）。它的作者们称总统职务是一种体制，虽然它“最终是居于这个位置的人的个性的产物”。然而它并不属于他个人而是属于整个国家。作为一种体制它是必不可少的，虽然总统个人并非不能替换的。不管他所负责任多么难以承受，而正如迪安·腊斯克所说：

总统对执行我们的外交政策所能做出的关键性的、
责无旁贷的贡献就是：全心全意地投身于他的工作，行使他的权力和承担他的责任，并领导能够恪尽公民义务的人民。他在一个独一无二的宪法体制中担任独一无二的职务，这就赋予了他广泛的权力——这种权力随局势的要求可能极大的扩展——而所要求于他的便是进行领导。

尽管近两个世纪以来总统的作用始终是建立在法律基础之上的，但在实践中却千差万别，这取决于人们如何解释法律。专栏作家沃尔特·李普曼认为：

我国是一个极其独特的总统制国家。总统所树立的风格和榜样对美国生活的特性有巨大的影响，总统就象

一个大交响乐团的指挥；然而，一个新指挥用同样的乐谱和同一批乐师却常常会演奏出不同的效果来。

对总统权限、权力和行动，有两种极端不同的解释。一种解释是必须有宪法明文规定的许可，即总统只能受命执行那些法律明确批准的条例；另一种解释是，宪法存在暗含的许可，即总统有权执行宪法没有明令禁止的一切行政措施。

曾任美国总统，后又任大法官的威廉·霍华德·塔夫脱在1916年《我们的元首及其权力》一书中曾严格地划定总统的权限。他说：

我认为对国家行政取权的正确看法是：总统不能行使任何无法正当而合理地追溯出具体授以的权力，也不能行使那些并未正当地暗含和包括在这种明确准许为适当和必要的行使范围内的权力。这种确切、具体授权只能由联邦宪法或国会法案来执行。没有为总统留下什么含混余地，使他只要自己认为是为了公众利益，便可行使任何权力。

然而，第一次世界大战结束时，塔夫脱却成了总统有出国及亲自参与和平条约谈判权的主要辩护人。

西奥多·罗斯福在他的自传中提出了关于总统权限的相反解释。他在阐述其“总管理论”时主张总统有权做任何对民众有必要的事情，他只对民众负责，但宪法禁止的除外。

我拒绝这一观点：即除非总统能发现准许他做某事的具体授权，否则，即使那些事情对国家是绝对必要的，总统也不能去做。我的想法是做国家需要的任何事情不仅是总统的权力而且是他的职责，除非宪法和法律禁止这种行动。按照对行政权的这一解释，我做了并让人去做了总统过去没有做过的许多事情。换句话说，我为公众的福利，为我国全体人民的共同幸福而工作，无论何时，无论以何种方式，只要它是必要的；除了宪法