

选择的必要

美国外交政策的前景

亨利·基辛格著

(内部读物)

世界知识出版社

选择的必要

美国外交政策的前景

亨利·基辛格著

国际关系研究所编译室译

内部读物

世界知识出版社

1962年·北京

Henry A. Kissinger
THE NECESSITY FOR CHOICE
Prospects of American Foreign Policy
Harper & Brothers, Publishers
New York, 1961

根据紐約哈潑兄弟出版公司 1961 年版譯出

• 內 部 讀 物 •

选择的必要

美国外交政策的前景

〔美〕亨利·基辛格著

国际关系研究所編譯室譯

世界知識出版社出版

(北京后圓恩寺 3 号)

北京市书刊出版业营业許可証出字第 101 号

北京新华印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

定价 1.40 元

1962 年 4 月第一版 1962 年 4 月北京第一次印刷

印張 11 $\frac{3}{4}$ ，插頁 2，字數 280,000

統一書號 3003·613

目 录

序 言	1
第一章 选择的必要	5
第二章 威慑的困境	15
(一) 威慑的心理	15
(二) 威慑的战略问题	21
(三) 威慑力量的规划	33
(四) 双方不易受到损害的政治含义	47
(五) 不肯定性的威慑作用	58
第三章 有限战争——重新评价	65
(一) 有限战争的性质	65
(二) 有限战争的几种形式	73
(三) 有限战争：是核战争还是常规战争？	84
(四) 结论	103
第四章 美国和欧洲	107
(一) 问题	107
(二) 北大西洋公约组织的战略	109
(三) 北大西洋公约组织和核武器	118
(四) 德国问题	138
(五) 欧洲的军备控制	157
(六) 一个中立的德国	169
(七) 结论：争取实现一个北大西洋共同体	175
第五章 论谈判	179

(一) 难办的外交	179
(二) 认为战争与和平是政策上相继出现的阶段的想法	186
(三) 对人的依赖：最高级会议问题	191
(四) 苏联社会的转变	202
(五) 谈判的技巧和目的	214
第六章 军备控制的各种问题	222
(一) 问题	222
(二) 防止突然袭击	225
(三) 军备控制和局部侵略	242
(四) 第X个国家问题	252
(五) 核试验	269
(六) 结论——辩论的性质	292
第七章 政治演变：西方、共产主义和新兴国家	294
(一) 政治演变和共产主义	299
(二) 对演变过程的重新考虑	312
(三) 演变和新兴国家	319
(四) 新兴国家和国际关系	340
第八章 政策制订人和知识分子	352
(一) 政府的停滞呆板	352
(二) 知识分子的地位	361
(三) 最大的赌注	366

序 言

現在是美国历史上最危急的时期之一，我想在本书中指出在这一时期美国外交政策所碰到的一些主要問題。我试图說明可以采取的各种方法和我自己的判断。这一項工作不可避免地要使我对我非常尊敬的一些人表示不同的意見。我努力公平地綜合他們的意見——尽管由于我自己的信念可能忽略他們願意包括在內的一些方面。有时——特别是关于新兴国家的政治发展——我只叙述一下我认为是严重的問題，虽然我还没有想出全面的解决办法。精糕的是考慮問題要比考慮补救办法更容易一些。但是同样地，必須先認識困难，然后才能解决困难。

本书虽然是在哈佛大学国际事务研究所主持下出版的，但对它的内容和結論应由我单独負責。同时我感謝国际事务研究所給予我的机会。这个研究所的計劃把鼓励研究和討論各种意見的工作非常高度地結合起来。每年有許多来自全世界各地的經過慎重遴选的高級文职人員到研究所花費一年的時間参加它的專題研究，和进行自己的研究。我有这个机会同經驗丰富考慮深远的人們交換意見，对我有巨大的好处。另外，研究所的研究計劃也启发了很多想法。最后，常常和我的同事罗伯特·波維(研究所所长)、爱德华·梅森、托馬斯·謝林交談，对我也有所裨益。波維先生还看过关于战略的几章，并提出了許多犀利的意見。

国际事务研究所除去进行它的正式計劃之外，还不时通过举

行一系列的非正式的專題研究討論會而成為討論當前問題的中心。這些專題研究討論會是由哈佛大學和馬薩諸塞理工學院的人員以及波士頓地區的其他有關人士組成的。我有幸參加過由以下的人組成的軍備控制問題小組的討論：羅伯特·波維、薩維耳·戴維斯、馬克斯·佛·米利肯、托馬斯·謝林、小阿瑟·施勒辛格、馬歇爾·舒爾曼、季洛姆·維斯內、杰羅耳德·扎卡賴亞斯。我感謝這一小組的同事們，他們提出了許多啟人思考的意見。我有一些結論，特別是關於核試驗問題的結論，可能使他們難於贊同，為此我很感不安。

我不僅從國際事務研究所的計劃得到益處，而且由於研究所減輕所內人員的研究和行政工作的辦法而得到幫助。喬治·凱利是一位最關心體貼的研究助手。關於談判和軍備控制的几章特別借重他所搜集的材料和他的銳利的觀察。對其他各章，他也提出了許多有益的意見。

埃利薩·諾里斯是一位忠實的、效率很高的秘書、研究助手和編輯。如果沒有她的熱情幫助，本書也許要遲几个月才能完成。

研究所的出版物編輯馬克斯·霍爾對我的複雜的文章排列法用了很大的力量，他的幫助是非常可貴的。

研究所圖書館主任莫里·費耳德在搜集材料和核對參考書方面給予了最大的幫助。

我還必須提到給予我鼓勵和支持的另外兩個機構：即紐約卡內基公司和外交關係協會。

對於在經濟上予以資助的基金會照例是要表示謝意的。我願意借這個機會對卡內基公司給我的更周到的、更難得的和更有用的支持，即在人力上予以大力援助，表示感謝。卡內基公司總經理約翰·加德納和副總經理詹姆斯·佩金斯不斷予以鼓舞和思想上的支持。他們的關懷、意見以及無盡的照料對我有非常大的意義。

五年以前，外交关系协会使我第一次有机会系统地研究外交政策问题。我同该协会的关系依然是很密切的。我对它更加钦佩。该协会各研究小组所提供的实践经验和学术水平的结合，我认为的是无与伦比的。在1958年至1959年间，我荣幸地担任威慑政策的政治和战略问题讨论小组的研究秘书。该小组的主席是詹姆斯·佩金斯(James Perkins)。其成员有：弗兰克·阿特休耳(Frank Altschul)、罗伯特·埃默里(Robert Amory)、查尔斯·赫·博恩斯蒂尔少将(Major-General Charles H. Bonesteel)、约翰·费希尔(John Fischer)、詹姆斯·布·费斯克(James B. Fisk)、威廉·斯·福斯特(William C. Foster)、小赫·娄恩·盖瑟(H. Rowan Gaither)、约翰·格哈特中将(Lt-General John Gerhart)、罗斯韦耳·吉尔帕特里克(Roswell Gilpatric)、凯里耳·哈斯金斯(Caryl Haskins)、唐森·胡普斯(Townsend Hoopes)、克劳斯·克诺尔(Klaus Knorr)、威廉·米勒海军少将(Rear Admiral William Miller)、汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)、科特兰·佩金斯(Courtland Perkins)、迪安·腊斯克(Dean Rusk)和艾伯特·沃尔斯蒂特(Albert Wohlstetter)。本书中关于战略的几章大部分依靠这一小组的工作。但是为了公道起见，我必须指出，该组成员对我的结论是没有责任的。我的摘要没有给他们传阅，实际上没有一章曾经送给他们看过。

另外还有很多人对我的想法有所贡献或给予我宝贵的帮助：

凯里耳·哈斯金斯的友谊和他的透彻的批评也许是对我发生了最大作用的一种力量。哈斯金斯博士曾通读全部稿件并提出许多非常明智的意见。

菲利普·魁格曾看过全部稿件。本书之所以能够前后一贯和具有力量，主要是由于魁格的精确的批评和他的细致的编辑工作。

当纳德·布倫南曾对军备控制一章的若干部分提出了非常有

用的意見。

斯提文·格劳巴尔德曾看过稿件的若干部分，并允許我同他討論我的許多看法。

我的妻子、安在我写这一本书的艰苦期間，一直是耐心的和热情愉快的，本书之所以能够完成有賴于她的支持与鼓励。

本书有些部分曾在“外交季刊”、“报道者”、“哈潑斯杂志”和美国艺术与科学学院刊物“第答勒斯”发表。

本书不足之处当然由我个人負責。

亨利·阿·基辛格

第一章

選擇的必要

在二十世紀進入六十年代的時候，美國在同世界其他國家的關係上到達了一個轉折點。在過去安全的時候所採取的工作方式已不再起作用了。支配戰後初期的政策和人已至尾聲。我們無論考慮美國外交政策的任何方面都可以看出有採取新方針的需要。過去十年來一直沒有解決的問題已不容許再拖延下去。在每一個轉折點上，美國都直接地和迫切地面臨必須作出選擇的問題。

挑戰的性質可以說是這樣的：美國不能再經受象過去十五年所表現的地位下降。如果我們在世界上的地位再惡化十五年，象第二次世界大戰以來我們所經歷的那樣，我們就會發現我們在世界在很大程度上無足輕重，一降而成為退而自守的美國堡壘。

現在對於造成這種情況的原因進行爭論是沒有用的。在戰後初期。有許多錯誤的想法無疑義地是不可避免的。如果沒有這些想法，我們就不能在心理上經得起冷戰的壓力和緊張局勢。我們絕不會知道一個比較可靠的政策是否不會獲得成功。這一時期也不是沒有巨大的成就的。馬歇爾計劃、北大西洋公約組織、第四點計劃、參加朝鮮戰爭的決定等，都是有政治家風度的重大行動。根據我們過去的經驗來衡量，我們甚至可以說做得很好。

但是我們的成就最後不是根據這種標準來判斷的。在目前世界上，相對的成就很難使人感到寬慰。我們這一時期對於做得很好並沒有獎賞。對美國人來說，沒有一件事比了解到有發生悲劇

的可能更加困难。同时也没有一件事对我们的关系更大。虽然我们怀有善良的愿望，虽然我们做出一切努力，我们可能走上和其他国家同样的道路，这种道路在他们的人民看来也是一样无可非议和永恒不朽的。

我们生存的机会已经危险地缩小了，但是我们还有一个机会。因此仍然有选择的可能。我们仍然可以规划我们的前途。不过先决条件是我们放弃我们的幻想。我们不是万能的。我们不再是不可摧毁的。一切轻而易举的补救措施，我们都想过了。我们必须准备应付错综复杂的形势。尤其重要的是在认识我们地位的严重性方面，决不要欺骗自己。

要了解我们地位下降的程度，我们只须将我们目前所处的世界同第二次世界大战结束时的世界比较一下。在那时，我们是世界上最强的国家，掌握对原子的垄断。我们是巩固的，是有信心的，是胜利的。共产主义只统治着一个遭到战争破坏的国家。东欧的国家是在被扼杀的过程中，但是甚至在东欧，结果似乎也在未定之天。随着殖民主义开始崩溃，在世界上许多世纪以来一直在沉睡中的地区，都满怀着希望。差不多所有的新兴国家都希望从西方——特别是美国——得到鼓舞和援助。

这些情况迅速消逝，表明我们这个时代是一个革命时代。我们的原子垄断业已告终。我们必须抱着这样一种认识生活下去，即我们的生存和人类的生存可以由于也许只继续一小时的攻击而遭到破坏。东欧是被奴役了。自由事业失去了中国。共产主义在它的周围地区到处野心勃勃地向前推进。新兴国家拿不稳它们自己应走的方向，战战兢兢地力求在两个相互敌对的大国之间保持平衡。最初盼望独立的热情每每为挫折与疑惧情绪所代替。甚至我们盟国对我们的领导地位也发生怀疑。我们的行动缺乏信心。

辩论的情况也说明了危机的所在：是不是有导弹差距？共产

主义是在不发达国家得手嗎？在新兴国家里，民主制度有希望嗎？北大西洋公約組織成立十年以后还有意义嗎？無論答案如何，这些問題都证明了我們的地位在恶化。當我們的生存能力被人怀疑的时候，当共产党的渗透甚至在西半球也已成为人們主要担心的問題的时候，當我們进行談判而其議事日程差不多每一項都是由共产党人的压力或倡議而列进去的时候，只有自己欺騙自己，才能使我們不承认我們自己的地位下降。

当然，这种恶化大部分是不可避免的，我們不能期望两大洋所赋予的这种幸运的安全情况将无限期地繼續下去。原子时代使我們完全可以遭到損害。在原子时代以前有一个短暂时期，似乎表明我們是永远安全无虞的。这是历史的无情嘲弄之一。但是，虽然我們不能維持我們傳統的不易遭到損害的情况，我們也不是命中注定應該成为这样处于守势和这样不安全的。全世界人民感到他們和美国一致之处愈来愈少，这不是不可避免的。他們可能羡慕我們的成就，但是我們沒有能够做到使我們所珍視的信念或我們的成就表現为可以适用于他們的事业。

我們的外交政策，在最深刻的意义上，是两党的共同政策，因而我們的困境就更難摆脱。在二十世紀五十年代这十年中，我們看不到对美国政策的主要趋势有什么根本性的批評。丘吉尔或戴高乐之流沒有提出过警告或者建議过別的政策。我們甚至很难記起有些所謂重大辯論所爭的是什麼問題。曾經提出过的批評也往往是关于策略的或事后之見。1960年巴黎最高級會議流产以前的愚昧的外交政策，在失敗還沒有明显的时候仍然在繼續进行，大体上沒有遭到反对。对政治家的考驗是看他在事件发生以前估計是否适当。一个民主国家如果要有生气的話，就需要有願意保持独立主張的領袖。

一切革新都会招致孤立。創造性始終包含有做人所不熟习的

事情的意义。它需要有一种能拋棄人所共知的事情的意志。当技术、政治結構、人类的期望发生急速的变化时，創造性就包含有要改变那些甚至看来是順利的事情的意志。过去很少見到过——在我們的历史上从来沒出現过——这种情况，即每一項成就就会包含有这么多导致自己失敗的种子，或者每一次前进含有这么大形成路障的威胁。

無論从政策的哪一方面来考虑，新的方針的需要都是很明显的。这主要不是因为我們碰到了难以解决的問題——在一个发生革命性的变化的世界上很难不是这样的——而是由于在政策的很多方面，我們缺乏衡量我們的代替办法或人們坚决要求的“进步”的尺度。

在国家安全方面，我們所严格遵循的方式在其制定的时候可能是适当的，但在以后期間变成过时的并且是危險的。在軍事方面，我們为了最不符合我們所珍視的信念、傳統以及我們的国家政策的那种战争做了最充分的准备，这就是对苏联进行突然襲击。我們自己却对抵抗突然襲击沒有准备好，对抵抗局部侵略的准备甚至还要差些。在核时代开始以后十五年，我們依然墨守第二次世界大战的战略：轰炸敌人的居民中心。我們尚未决定把重点放在核武器上还是放在常規武器上，放在全面战争上还是放在有限战争上。結果，在形势的压力下，每一次危机都迫使我們采取临时应付的办法。这就使共产党人越来越想施加压力。

因为我們缺乏战略理論和一貫的軍事政策，所以我們关于軍备控制問題的建議不可避免地是方向不定的。我們无法知道某一計劃是加强安全、削弱安全、还是簡直与安全毫不相干。結果，我們的建議是作为两个斗争的集团之間的一种妥協办法而制定的，並沒有总的目的性。我們不是因为希望促成一項我們相信的計劃而主張举行裁軍會議；我們是背道而馳。我們的特点是被迫仓促拼

湊成一套建議，因為我們是在世界輿論或蘇聯外交的壓力下同意參加會議的。我們的軍事組織雖然是圍繞着核武器而建立的，可是我們的軍備控制談判卻又指責了我們所依靠的戰略。這一事實說明了我們的混亂情況。同時採用兩種政策顯然是非常不利的。

北大西洋公約組織是我國外交政策的基石。對這個組織並沒有加以修改，以適應已經發生變化的戰略和政治關係。歐洲軍事力量的任務、德國的前途、大西洋關係的性質等大体上一直沒有明確規定。形式上的團結一致的聲明不能掩蓋聯盟內部的混亂情況。在1960年流產的最高級會議之前，外交的特徵是猶豫不決和主要盟國之間互相爭論，每一個盟國都和蘇聯的獨裁者單獨接觸。赫魯曉夫先生在巴黎的不妥協態度使這些裂痕被掩蓋起來。然而這種矛盾還是根深柢固的。除非北大西洋公約組織克服它的迴避態度，在赫魯曉夫發出關於柏林問題的最后通牒以後出現的那種混亂失措情況，一定會重演。

外交方面的情況也並不能更令人安心。幾年以來，我們不是討論外交的目標，而是把注意力集中於我們應該“柔和”還是“強硬”、應該“靈活”還是“僵硬”等沒有結果的爭論上。事實上，所謂靈活時期同“僵硬”時期是同樣沒有效果的。不願意在外交上同共產黨人相抗衡，帶來了腐蝕自由世界的團結和使共產黨人能夠以和平的維護者姿態出現的後果。但是試行個人外交、企圖表現靈活性的結果是美國威信空前下降和蘇聯談判者以粗暴輕蔑的態度對待他們的西方對手。在似乎被迫外交接觸的冷淡態度和成為迴避一切困難選擇的手段的外交兩者之間，沒有發現中間道路。

我們對反殖民主義運動的反應也同樣是不夠的。我們的确已經提供了相當大規模的經濟和軍事援助。但是我們的對外援助計劃大部分表現了這一特點，即對馬歇爾計劃和新政戀戀不舍。我們從來沒有正視西方的需要——如歐洲需要經濟援助，美國需要開明

的社会政策——和新兴国家的问题之间的根本不同。在西方，政治和社会的组织基本上是巩固的，它的主要危险是战争或经济萧条所引起的经济脱节。消除不满的经济和社会计划使政治和社会秩序得以稳定。但是在新兴国家里，在希望和现实之间还有一段距离的同时也缺乏一种政治结构。经济计划如果不同时包括政治建设的活动，经济计划本身也是空洞的。经济援助要达到有效的程度，必须摧毁现有的大部分是封建性或部落性的秩序。很多新兴国家缺乏代表西方民主的制度和传统。他们那种形式的政府经常重视煽动行为和鼓励各种独裁政治的出现。我们的责任不单纯是提高新兴国家的生活水平，而且要使我们关于自由和人类尊严的信念适合于他们的特殊情况。

同样令人感到担心的是我们对我們自己所进行的工作的解釋。在这差不多一直在走下坡路的整个十年中，我们的很多政策是以时间对我们有利这种想法为基础。因而我们的态度趋向于消极被动。当根据历史而有取得最后胜利的把握的时候，生活会很容易变成最主要的目标。创造性、革新、牺牲等和对处理日常事务的方法的考虑比起来，相形见绌。于是这就产生了一种有力因素，它使人推迟做出困难的选择。因此，我们的政策缺乏生命力，而輿論集中在现象上而不在根源上，这就不足为奇了。但这同样也表明，这样的态度决定我们在革命时期不能有所作为。

如果这种趋势继续下去，自由的前途的确将很黯淡。要使美国人认识到国家的灾难，那是很困难的。不过，将来可能发生的事情的轮廓还是不难看出。力量的发展越来越不平衡的情况将诱使苏联对其周围所有地区施加压力。在意识形态方面，苏联的活力虽有减少，但是我们的软弱所造成的越来越多的机会，也足以补偿了。共产党人的政策将是交替地采取表示和平意图和突然表示不妥协的态度以挫折西方的锐气这两种办法。谈判将变成一种心理

战。如果能在一个时期内会使西方丢脸，新兴国家不论它们在道义上偏向于哪一方面，都将把共产主义看作是将来的潮流。莫斯科和北京的成就将和十九世纪欧洲的成就具有同样的魅力。无论多少经济援助都不能扭转认为西方注定要失败的信念。对国家利益和要求“进步”的考虑将造成容纳共产党人的希望的结果。

然而，最坏的情况不一定会发生。如果我们大胆地、怀着信心地前进，如果我们克服我们的偏向——即总喜欢对当前的形势做一种解释而这种解释意味着无需做很大的努力——，我们依然可以扭转这种趋势。我们依然有机会来补救我们的弱点。随着导弹时代的发展，这种弱点必然要越来越引起共产党人的压力。北大西洋公约组织依然能够恢复生气和发展。北大西洋国家集团能够采取新的主动，以便造成某种形式的邦联。我们依然能够在使新兴国家认识方向方面做出贡献，并帮助它们形成一种政治体制，使独立有意义和我们的自由及人类尊严的信念有内容。

当自由世界在目的、团结和安全方面取得进展的时候，共产党对谈判的态度可能改变。共产党的领袖们不再利用军备控制谈判来引诱或讹诈西方，使之进行单方面的裁军，他们可能专心致力于如何缓和无限制的军备竞赛必然引起的紧张局势问题。那时，共处可能不仅是一个口号。但是不管共产党人的意图如何，我们的任务在本质上是一样的：那就是使我们自己明确符合我们所珍视的信念和适合我们的安全的和平的性质。

当然，在二十世纪六十年代，我们可以为自己制定的目标将不同于前十年我们所能制定的目标。当时我们还享有很大程度的安全，因而还有采取积极行动的相当余地；在国家政策的很多方面，为了规划将来，所需要的只是远见。但是到了二十世纪六十年代，许多原先能够加以选择的事情，现在已不存在；许多比较小的问题已变成酝酿成熟的危机。如果我们不改变我们对政策的态度，这

种变化过程还将加速发展。我們为了拖延做出选择所要付出的代价将与年俱增。

对美国最重要的事情莫过于拋棄它的幻想。我們国内很多的辯論造成了这种印象，即我們是在努力求得实现一种所謂和平的靜止状态。有时我們的爭論表现为只要我們采取一种新的主动行动或漂亮的行动，就能实现正常状态。我們有很多人似乎认为，我們能够在普遍贊美声中戏剧性地把摆在我們面前的一切問題一扫而光。

但是，即使采取了最明智的政策，我們也不能希望会有这样的情况。我們这一代将生活在变化中。动乱就是我們的正常状态。我們工作的成敗不是根据是否能实现短期的平靜来衡量的。它是根据我們是否能按照我們所珍視的信念来規定我們时代的潮流而确定的。我們需要有不同的方式和更有生气的态度，过于不同的政策。

二十世紀六十年代的十年将要求我們做出英勇的努力，我們將不会总是获得群众欢呼这种安慰的。差不多一切主要措施的作用都是长期性的，需要仔細地耐心地工作。無論在軍事政策方面，在我們的联盟政策方面，在軍备控制方面，在同新兴国家的关系方面，我們都不能期望有戏剧性的結果。

在時間的安排方面，我們的努力与共产主义的努力之間必然有所不同。共产主义的主要兴趣是挑起所有的怨恨情緒，阻碍形势的稳定。混乱是可以迅速地造成的。企图利用不滿情緒的人无需关心长期的后果。我們則不同，我們有努力建立一套新的国际关系的責任——这是一种不能立即获得报酬的任务。我們必須努力抵抗以进攻的姿态来执行政策的誘惑。我們必須努力說服需要援助的人認識到我們所关心的事情并且認識到需要有耐心和决心以渡过痛苦的建設时期——这种品质可能同他們对自己的看法直接