

美国对外政策

(论文三篇)

[美]亨利·A·基辛格 著

上海人民出版社

美国对外政策

(论文三篇)

[美] 亨利·A·基辛格著

复旦大学资本主义国家经济研究所 编译组译
上海市直属机关“五·七”干校六连

(内部参考)

上海人民出版社

Henry A. Kissinger
AMERICAN FOREIGN POLICY
Three Essays

Weidenfeld and Nicolson, London 1969

本书根据伦敦韦登费尔德和尼科尔森出版社 1969 年版译出

美国对外政策
(论文三篇)

[美] 亨利·A·基辛格著

复旦大学资本主义国家经济研究所 编译组译
上海市直属机关“五·七”干校六连

上海人民出版社出版
(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所发行 上海中华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 3.625 字数 67,000
· 1972 年 2 月第 1 版 1972 年 2 月第 1 次印刷

· 书号: 11·1·183 定价: 0.23 元

发行范围: 内部发行

前 言

收入本书的三篇论文，都是从多少有些不同的角度探讨对外政策问题的。《国内结构和对外政策》一文，探讨了在由许多社会和政治制度极不相同的国家所组成的世界上，进行国际事务活动的困难。第二篇《美国对外政策的中心问题》，特别着重说明了当世界上存在着两个拥有压倒优势的军事力量的强国的情况下，需要发展一种政治上多极性的国际秩序的新概念。最后，在《越南谈判》这篇论文中，我所关注的是越南的和平谈判：谈判进程中所获得的教训和对立的各方之间首先在终极目标方面谋求协议，然后回过头来讨论实现这些目标的细节的好处。这三篇论文都是在我辞去哈佛教授职务之前写成的。

《国内结构和对外政策》第一次刊载在《达第勒斯》一九六六年春季号（美国文学与科学学院学报第九十五卷第二期）上；《美国对外政策的中心问题》是为华盛顿（哥伦比亚特区）的布鲁金斯学会的学报《国家议程》（一九六八年）撰写的；《越南谈判》发表在《外交季刊》（第四十七卷第二期）一九六九年一月号上。十分感谢上述这些出版物使我有机会把这三篇论文收在一个集子中。

亨利·A·基辛格

一九六九年一月于华盛顿

译者的话

《美国对外政策(论文三篇)》是基辛格在1966年到1969年间写的三篇论文的汇集。据美国一些报刊透露,基辛格在出任尼克松的国家安全事务助理之前,曾对美国外交政策的一些基本问题以及如何有效地执行这些政策,作过一番打算。这三篇论文就是基辛格近年来根据垄断财团的利益,对美国外交政策所作的一些分析和建议。它代表着美国垄断财团,特别是洛克菲勒财团的意向,深合美国现任总统尼克松的心意。

基辛格此书的核心思想,即在第二篇论文里提出的认为美苏两个超级大国统治世界的时代即将结束,但在军事上仍是美苏两家“占压倒优势”的情况下,必须以实力为基础,实现“军事上的两极性和政治上的多极性”的“均势”政策,纵横捭阖,在新形势下以新形式继续称霸世界。第一篇论文《国内结构与对外政策》的基本观点,与他在1960年写的《选择的必要》相似;第三篇论文《越南谈判》则提出了所谓“双轨、三层谈判”,以及“保证”在美国侵略军“逐步撤出”南越时在南越建立一个“稳定的”傀儡政权,这就是尼克松尔后宣布的所谓“越南化”政策。

亨利·艾尔弗雷·基辛格,犹太人后裔,1923年生于德国纽伦堡附近小城菲尔特,1938年迁居美国,1943年入美国籍,同年在美国陆军服役。1947年,他考入哈佛大学政治系时,还是一名低级的退伍尉官,但毕业后不久即参加洛克菲勒财团主持的外交学会,与洛克菲勒财团挂上了钩。1956年至1958年,担任洛克菲勒基金会特别研究计划负责人,为洛克菲勒财团主持起草鼓吹反革命“全球战略”的研究报告。该报告后以基辛格名义

发表，题为《核武器与对外政策》，颇得美国统治集团的赏识，获得了所谓“战略理论家”的名声。1961年到1962年，基辛格任肯尼迪的兼任特别助理，1965年又任约翰逊政府的国务院顾问。1968年，纳尔逊·洛克菲勒宣布参加共和党的总统候选人提名的竞选，基辛格充当他的外交问题上的顾问。尼克松上台后，洛克菲勒立即将基辛格推荐给尼克松，尼克松也打破惯例，在决定国务卿人选之前，先任命基辛格为他的国家安全事务助理。

已出版的基辛格著作共有五种，其中主要的两部著作《核武器与对外政策》和《选择的必要》已有中译本，现我们再把基辛格的这本近著译出，供同志们在研究美帝国主义时批判、参考。此书的第三篇《越南谈判》经参照新华社从《华盛顿邮报》上发表的报道的译文，再根据基辛格收入本书时所作的修改，重新译出。在校订过程中，得到复旦经济系和外文系的大力协助。限于水平，译文错误在所难免，望读者随时指正。

复旦大学资本主义国家经济研究所 编译组
上海市直属机关“五·七”干校六连

一九七二年二月

目 录

前 言

国内结构和对外政策	1
一、国内结构的作用	1
二、行政结构的影响	6
三、领导集团的性质	15
四、国内结构和对外政策：世界秩序的前景	30
美国外交政策的中心问题	37
一、结构问题	37
二、两极性的限度：现代实力的性质	42
三、政治的多极性：变了性质的联盟	47
四、两极性和多极性：概念问题	59
五、美国国家利益的探讨	70
越南谈判	78
一、谈判前南越的内部局势	78
二、谈判的环境	85
三、在对越南外交中的义务和风险：停炸问题	93
四、停火和联合政府	98
五、我们向何处去？	102

国内结构和对外政策

一、国内结构的作用

根据传统的观念，国际关系是国与国之间的活动造成的，差不多等于人与人之间的关系。国内结构的形式是既定的；对内政策是对外政策的根据。

但这种看法只在稳定时期才恰当，因为，那时国际体系的各个组成部分大都具有相同的“比赛规则”的概念。如果国内结构是建立在相应的正义观念的基础上，那么对于对外政策的可容许的目标和方法就会产生一致的看法。如果国内结构相当稳定，采取冒险的对外政策以求国内团结的可能性则极小。在这些情况下，领导人通常总是应用同样的准则，对于什么是“合理的”要求也持有相似的观点。虽然这样并不等于保证达成协议，但它提供了有意义的对话条件，也就是为传统外交准备好了活动的场所。

如果国内结构是建立在对正义有根本不同的观念的基础上，国际事务活动便变得更加复杂了。在这样的情况下，连分歧的性质也难于确定，因为，一方所视为理所当然的，另一方却认为大有问题。这时，确定政策左右为难，因为，对一个既定的路线，赞成的或反对的意见几乎不相上下。什么是构成一个问题的定义以及运用哪种适

当的准则去“解决”它，很大程度上反映了各个国家内部对正义的看法，反映了政策制订过程中所产生的压力，也反映了使领导人得以升迁发迹的那种经历。在国内结构——包括此种结构所赖以建立的合法性——极不相同的情况下，政治家们固然还能接触，但他们的说服能力却减弱了，因为他们不再有共同语言。

此种情况即便在没有国家提出普遍要求（推行其特定的国内结构）时，也会出现。仅仅因为对“合理的”目的和方法不能取得一致的看法，势不两立的国内结构会消极地造成一条鸿沟。但一旦一个或几个国家要把他们国内的结构普遍推行时，那就会立即加深分裂。在发生这种事件的时候，国内结构不仅妨碍各国之间的相互谅解，而且还成为国际事务的重大问题之一。国内结构的需要，决定了一个国家选择的概念；每次争端似乎总是牵连到生存问题。对外政策的象征性方面，随即开始掩盖了它的实质性的组成部分。这样就很难去考虑争端的“是非曲直”，因为，分歧最终并不在于一项特定的问题，而在于对国内结构所表达的一整套信念。埃德蒙·伯克在法国革命期间曾解释过发生这种状况的后果，他说：

“我从不认为我们能同这个制度媾和；因为我们敌对双方所角逐的并不是为了一个目的物，我们双方是为了制度本身才进行战争的。按照我的理解，我们双方交战不是为了这个制度执行得怎么样，而是为了这个制度的存在，所以应该把制度的存在及其敌对性看作一回事。”^①

^① 见《埃德蒙·伯克全集》，伦敦，（一八二六年）第八卷第二一四——二一五页。——原注

当然，在任何一个历史期内，国内结构不是无关紧要的。它至少决定着可以致力于对外政策的社会总能量。用神权进行统治的君主间的战争，是有限的，因为封建统治者受着不成文法的约束，不能征收所得税和强征兵员。而法国革命，它的政策是建立在代表人民意愿的学说的基础上，却第一次真正动员了举国上下的人力物力。这就是法军在对抗各方面都比她强得多的、敌意的欧洲时，取得惊人成就的重要原因之一。二十世纪靠意识形态统治的国家，利用了更加强大的国家力量。这就使它们能对抗一种远比它们更为强大的外界力量。

除了人力物力的分布，某一国家的结构还严重地影响着对其它国家的行动所作的解释。当然，从某种程度说来，每一个社会都会发现它处在一个非自己所造成的环境之中，它的对外政策的某些主要方面不能不受到影响。环境的压力确实会强烈到只能容纳一种关于它的意义的解释；十九世纪的普鲁士和现今的以色列都可能发现他们处于这种境地。

但对大部分国家说来，决定政策的幅度就比较大。政策的实际制定很大程度上是取决于该国对周围环境的解释及其领导人关于选择的想法。拿破仑拒绝了和平方案，这是那些以“神权”统治法国的君主们所梦想不到的，因为拿破仑深信，使其权力受到限制的任何解决方式无异是他的灭亡。俄国谋求在其周围建立一个由东欧友好国家组成的地带，这是地理和历史的产物。这种力图把建立在特定的意识形态基础上的国内结构强加于人的做法，是其国内结构所提供的观念的结果。

在精密制定某一国家的积极目标方面，国内结构起着最终的决定性作用。对外政策最困难也确实是最悲剧性的方面是如何处理揣测性问题。存在以下两种情况：当可供采取行动的范围极其广泛时，据以采取行动的知识却很少，甚至含糊不清；而当掌握了知识时，影响事变的能力往往又极小。一九三六年，人们都不知道希特勒究竟是一个被人误解的民族主义者还是一个疯子。待到大家都搞清楚时，却不得不付出千百万人的生命作为代价。

对外政策中的揣测性的因素——它需要用行动去配合无法确定其真实性的估计——在任何时期都没有在一个革命时期那么重要。那时，旧秩序明显地瓦解了，而新的替代物的形状却又极不确定。因而，每件事都有赖于对未来的某些看法。但不同的国内结构对于现今潮流的意义很自然地产生不同的估计，而更重要的是，会用相互冲突的准则来解决这些分歧。这就是我们这一时代所处的困境。

（国际关系）问题是新的；问题的规模是宏大的；而这些问题的性质往往是抽象的，又始终是心理方面的。过去，国际关系发生在有限的地理区域内。世界各大洲之间的关系，实质上是各自孤立的。十八世纪以前，其它各洲只偶尔冲击一下欧洲，而且为时都很短暂。等到欧洲将其权势遍及世界大部分地区时，那时的对外政策也仅限于西方国家之间，日本是唯一的例外。十九世纪的国际体系，实际上是以欧洲为中心而活动的。

第二次世界大战以后的时期标志着进入第一个真正

的全球范围的对外政策时代。每一个主要国家都能直接运用其政权力量，足以在世界的每一部分引起后果。这或是因为思想意识传播极为迅速，或是因为意识形态的对立甚至把那些从地理政治学角度看来是很细小的问题搞成富有巨大象征意义的事件。只要对国际问题的看法稍为调整一下就能产生重大的失调。这一问题又由于出现了这么许多新国家而复杂化起来。一九四五年以来，参加国际组织的成员国几乎增加了一倍。以往，增加一个或两个新国家就会造成几十年的不稳定，直到建立一种新的均势并为大家所接受。出现几十个新的国家，使这个困难不知增加了多少倍。

这一些激变的挑战性质就已经够大了，但比起现代技术所造成的危险，却大为减色。和平是通过相互都拥有毁灭性的武器的威胁才得以维持的，而对于这类武器，人们还没有实际作战的经验。威慑——是使对方面临他不愿冒这种程度的危险从而制止战争的一种政策——首先有赖于心理学上的准则。潜在的侵略者的信念，要比客观实在更富有决定性的意义。威慑，首先存在于人们的思想之中。

在国际上，对这一一些事态发展的重大意义取得一致的看法，即便在国内结构有点相同的条件下，也是一个重要的任务。而在国内结构极其不同的条件下，在他们各自出于本身的利益而提出普遍要求时，这个任务就更难解决了。

如果要系统地估计国内结构对处理国际事务的影响，就得研究诸如历史传统、社会信念以及经济制度等等

因素。但这就远远超出本文的范围。为了便于讨论，我们只限于简述两个方面的因素，即行政结构与领导集团的经历和经验。

二、行政结构的影响

在现代，正是这个政府结构的性质形成了一种僵硬的成份，它或多或少地独立于政治家的信念及其所代表的意识形态之外。问题委实极为复杂，有关的事实也太多，光靠个人的直觉是很难处理的。政策制订的制度化，是核时代进行带有风险的国际事务活动的必然产物。再则，差不多每一个现代国家都致力于某种“设计”的理论——用了解并在必要时左右周围环境的方法力求规划未来。政策设计的目的在于寻求预见性，首先是“客观性”。于是便精心刻意地把问题的有关方面压缩到例行公事的标准上。随之出现的庞大的官僚机器就产生了一种能量，以及一种它本身所具有的既得利益。随着这种官僚机器的日益复杂化，其国内的活动标准必然不能同其它国家标准，甚至不能和该国内部的其它官僚机器相适应。这样就产生了一种绝对主权的倾向。矛盾的结果大致是，对国内环境控制越强，其代价则是在国际事务方面丧失灵活性。

官僚机构的目的是想搞出一套公式化的例行程序，以有效地对付大多数问题。如果它处理的问题事实上是最常见的，而且处理的程序也有助于解决问题，那么这样的官僚机构遇事就能应付裕如。如果官僚机构具备这些

条件，高级领导集团便有精力去创造性地处理一些意外事件，或着力于必要的革新。反之，如果在它看来是常规的事件，却未能抓住问题的要害或以与问题不相干的方式命令行事，那么，这样的官僚机构便成了一种障碍。

一旦发生这种状况，官僚机构就会把高级行政人员的精力集中在这些方面：对希望出现和已经出现的局面要求在观点上协调起来。此外，对目前处境的分析压倒应该怎么做的考虑。全神贯注地侍候行政机器，成为专门的工作，而搞清楚行政机器的目的倒成为次要的了。只要把行政机器开动到能够作出决定，就算完成任务，而只留下相当少的精力以研究这个决定的利弊得失。寻求“客观性”——这当然在理论上是十分需要的——却蕴藏着把手段和目的混为一谈的危险。把行事的一般合格，推崇为唯一有效的措施，这又是另一种危险。领袖们注意力也从判断的工作——这对政治家是最大的考验——转移到搜集事实的工作。除非危机不容许拖延下去，除非事变本身已排除了暧昧含糊的成分，领袖们总是避免作出决定。但到了那个时候，积极的建设性的行动范围已经缩小到了最低限度。确定性常常是以创造性为代价的。

不论其意识形态如何，现代官僚化国家的特征大致有如上述。在一些有实用主义传统的社会里，比如美国，人们更关心的是目前状况，而不是今后怎样。政策设计所考虑的，往往是把现今熟悉的东西塞到未来去。而在一些靠意识形态统治的社会里，主义已经制度化了，经典的注释代替了革新。创造性的努力要向正统学说作出很

多让步,这种努力,为了适应正统的教条,可能搞得精疲力尽。总之,官僚机构(对国际和国内)知识的积累及其决策方式的非人格化,代价极高。制订政策会复杂到这种地步:为了形成官僚机构一致看法的过程,可能把制定政策的目的性掩盖了。

虽然深思熟虑的行政官员会抽象地承认有这种危险,他们还不能据其知识指导行动。口头上表示重视政策设计;政策设计的官员确实也越来越多。但是,这些政策设计官员却从两方面受到削弱。“执行”政策的部门或许会不严肃地对待政策设计活动。在这些部门看来,政策设计是神秘的仪式,它之所以被接受下来,主要是因为它根本没有什么实际影响。它只不过是行政理论的点缀而已。同时,政策设计官员却有一种强烈的要求,使自己成为“有用”,这就产生一种反对新观念的偏见,因为新观念往往是很难适从某一个行政模子的。委派一个人或一批人规划前景,这是一回事;但这样做远非等于提供一种环境以鼓励和加深理解历史的、社会的和经济的潮流。因此,需要提供备忘录比必要的创造精神还重要。寻求客观性,却诱使人们用今天的眼光去对待未来的问题。然而,真正的革新必然与现行的准则背道而驰。现代官僚机构的左右为难在于,虽然每一个有创造精神的方案是得不到支持的,但并非每一个得不到支持的方案都是有创造精神的。老一套的准则很难解决这个问题,因为绝无仅有的东西难以纯“客观地”被表达出来。

在技术高度发达的社会里,其政策僵化状态很大程度上是由于制订政策的复杂性而形成的。一些重大的问

题可以而且常常是在很长的时间内没有被认识。但一旦政策制订机构抛出了一项政策，那就很难去改动它。要改变这种现状，其前景必然是把作出决策中那令人烦恼的全部过程重复一遍。在某种程度上，这可解释这类奇怪的现象，即在制订政策时尽管有重大的疑问，或分歧并不大，但一经正式采纳，就会变成几乎是神圣不可侵犯的东西。整个行政机器便跟在政策执行的后面转动，似乎这样的活动可以平息所有疑问似的。

更有甚者，大部分领导人的声望，确切地说，他们的政治生命，都系于实现他们的目标的能力，不管这些目标是怎样达到的。而这些目标是否值得却无关紧要。衡量行政成就所需要的时间短，而衡量历史性成就所需要的时间就长得多了。可是，在极度官僚化的社会里，各种压力却强调要获得行政的成就。

同时，现代行政首脑不得不依靠手下的幕僚，也使这些幕僚有了自己的能量。原先只作为政策制订人的助手的各个部门，往往在实际上变成一个自治机构，它本身的内部问题有时便同本应由其解决的问题纠缠在一起。政策制订人自然十分关心部属的士气。他虽有权，却不能过分批驳，因这会损害部属发挥积极性，而且，若要批驳，政策制订人也大多缺乏有关的知识。因而行政长官的一个主要任务就在于安抚他的部属。这样就形成了一种行政民主的形式。在这种形式中，所作出的决定主要是反映一种可能达到的一致意见，而不反映实质性的信念（或者至少是把这两者无形中结合在一起）。官僚机构把它应该从事的目的从属于它的内部需要。在高度制度化的

共产主义国家，例如苏联，此种情况或许要比美国更为确实。

当行政机器变得非常庞大时，政策制订过程的各级就象断层一样地分割开来，而由于机构的复杂，外部世界就不大看得出这个断层。政策研究差不多成了拖延时间和减轻良心痛苦的手段。研究一个问题反而成为逃避与该问题直接接触的机会。在政策制订过程中，政策研究人员丰富熟练的技术和感到时间急迫的政治领导人的吸收力之间的差距，经常越来越大。这加强了行政领导人的不安全感，也许从此加强了僵硬或专断的做法，或两者兼而有之。在许多领域里——例如首先是战略领域里，专家们花过几年工夫所研究的问题，政策制订人感到要为其花费几小时也很困难。作出最后的决定往往不凭借知识，而靠着向高级行政领导人作简要介绍的本领——用一种能够迅速被人们理解的方式来陈述事实。可是，简要介绍的成效往往鼓励一种矫揉造作的风格。听起来很有道理的东西不一定都正确，而很多正确的想法在初次提出的时候听起来也不一定很有道理；而且再听取一次的机会又很少。那种矫揉造作的简要介绍的做法，在意见被采纳之后，可能给政策制订人留下一一种痛苦不安的感觉，特别是他还根本不知道是怎么回事的时候。

所以，巧词诡辩只会助长麻痹大意或哗众取宠，达不到本来的目的。许多政策研究人员过分从理论角度进行探讨，使他们看不到在危机期间制订政策的紧张问题。政策所要求的，不仅在理论上是真理，而且还要求它在压力下是可以实行的。虽然从事技术性方面的工作人员通常