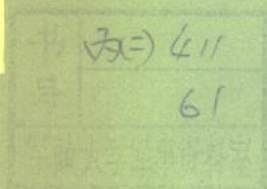


七十年代的 美国对外政策

亨利·欧文主编



七十年代的美国对外政策

[美]亨利·欧文主编

齐 沛 合 译

生活·读书·新知三联书店

Henry Owen, Editor
THE NEXT PHASE IN FOREIGN POLICY
The Brookings Institution, Washington, D. C., 1973
根据华盛顿布鲁金斯研究所 1973 年版译出

七十年代的美国对外政策

[美]亨利·欧文主编

齐沛合译

*

生活·读书·新知三联书店出版

新华书店发行

北京新华印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 14,625 印张 264,000 字
1975 年 1 月第 1 版 1975 年 1 月北京第 1 次印刷

书号 3002·164 定价 1.40 元

(内部发行)

出 版 说 明

本书原名《下阶段的外交政策》，是美国布鲁金斯研究所汇编的美国七十年代对外政策论文集，1973年出版。参加撰稿的均系美国各方面有些名气的专家、教授，其中有以研究苏修著称的布热津斯基、曾任美中关系全国委员会主席的巴尼特和现为基辛格起草对外政策讲稿的纽豪斯等。主编亨利·欧文系该所外交政策研究室主任。

本书主编在绪论中称，这些论文是为参加美国一直在进行的对外政策大辩论而写的。六十年代末到七十年代初，由于美帝侵越战争遭到惨败，力量进一步急剧衰落，国内经济、政治、社会危机迸发，代表不同垄断财团利益的民主、共和两党各派，在如何同苏修社会帝国主义争夺霸权和对付人民革命等策略问题上，发生尖锐分歧和争论。福特上台前后，以施莱辛格—杰克逊为一方、基辛格为另一方的大辩论，就是这场争论的继续。

美帝这场大辩论的实质，正如毛主席早已指出的，是美国统治集团内部被迫“以公开暴露若干（不是一切）反革命真相的方法来和他们同伙中的对手辩论究竟那一

种反革命方法较为聪明的问题。”为本书撰文的这些垄断资产阶级的御用学者，一面悲叹美帝“无可奈何花落去”的困境，一面又不甘心其失败而出谋献策，以图维系美帝摇摇欲坠的霸权地位。他们提出的策略虽不尽相同，但对美帝七十年代外交政策应作怎样调整的总方针，基本上是一致的。他们认为，由于美帝力不从心，在全球战略上应缩短过长的战线，以摆脱过去那种被动挨打的局面，集中力量守住重点地区。同时应与西欧、日本等盟国“协调”矛盾，搞“三边合作”，以加强同苏修的争夺并共同对付第三世界蓬勃兴起的联合反霸斗争。鉴于侵朝、侵越战争的失败，美帝对军事侵略须较前慎重而应特别加强其经济侵略（往往通过区域性组织或多边形式以便美帝自己退居幕后）和政治、外交方面的阴谋活动。本书各章，对第二次大战结束以来美帝对外政策的演变和存在的问题，作了比较系统的阐述；对美帝七十年代对外政策的发展趋向，也提出了一些估计。书中提出的美国力量应进行一定收缩的建议，事实上就是美帝已付诸实施的所谓“尼克松主义”。有些文章强调美帝要加强同西欧、日本的伙伴关系，这种看法目前已为福特政府采纳。但本书对形势的许多错误估计，如认为中东产油国不会实行禁运，以及根本没有谈到七十年代将爆发极为严重和持久的资本主义世界经济危机等等，都表明美帝国主义的这些谋士逆历史潮流而动的主观唯心主义的破产。它对我国台湾省的荒谬言论以及对我国外交政策的

歪曲和诬蔑，更需要加以批判。不过，总的看来，本书对了解和研究美帝当前和今后的外交政策，仍有一定的参考价值。

全书除个别句段及索引删略外，均照原文译出。

1974年10月

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一章 绪论	亨利·欧文 (3)
--------	-------------

第一部分 区域性的趋向

第二章 美日关系	莫顿·哈尔佩林 (17)
----------	----------------

近来的发展(22) 当前的估计(26) 安全问题(32) 对华政策(35) 经济问题(37)
结论(40)

第三章 美国和西欧	约翰·纽豪斯 (43)
-----------	---------------

西欧内部问题(50) 西欧在政治上和安全上的抉择(53) 东西方的政治环境(58) 七十年代的美国政策(60)

第四章 东亚	拉尔夫·克拉夫 (69)
--------	----------------

遏制政策(69) 环境在变化中(72) 重新估计美国的利益(76) 把东南亚的遏制线弄模糊(87) 泰国的重要性(89) 东南亚海洋国家(92) 使政策适应变化中的趋向(93)

第五章 美国对中东的政策	罗伯特·亨特 (98)
--------------	---------------

阿以矛盾(98) 阿拉伯国家(113) 石油(115) 建设(119) 结论(121)

第六章 美国对拉丁美洲的政策

.....彼得·奈特 约翰·普兰克 (124)

过去和现在(124) 主要趋向(131) 今后的战
略(144) 结论(152)

第七章 美苏关系.....兹比格涅夫·布热津斯基 (154)

国内情况(155) 美苏双方实力对比关系(162)
国际局势(169) 美苏相互的看法(173) 今后的
美国政策(177)

第八章 美国同中国的关系

.....阿·多克·巴尼特 (182)

最近的发展(183) 中国的发展趋势(185) 亚洲
的力量对比(194) 今后美国的对华政策(196)

第二部分 专门性问题

第九章 对外经济政策：探索一种战略

.....爱德华·弗里德 (209)

1971年8月新经济政策的由来(211) 美国经济
利益的地区分布图(219) 同工业国家的关系(229)
同发展中国家的经济关系(254) 同共产党国家
的经济关系(265) 结论(270)

第十章 一般任务部队.....莱斯利·盖尔布 (274) 阿诺德·库兹麦克

对外政策承担的义务与兵力的需要(276) 国内
政治与国防政策(284) 国防政策的性质(287)
外交政策方面的其他考虑(295) 军事需要同外

交政策需要的关系(298) 对一般任务部队的展望(300)

第十一章 战略军备……………杰罗姆·卡亨 (307)

美苏战略力量对比(308) 限制战略武器会谈(326)

战略力量的另一些作用(332) 结论(337)

第三部分 更广泛的问题

第十二章 国内变化与国家安全政策

……………莱斯利·盖尔布 (341)

舆论格局和影响决策的格局在变化(342) 国家

安全政策和国防预算(368) 是发展趋势,还是暂

时调整?(382) 结论(387)

第十三章 世界政治中的新因素……………西扬·布朗 (390)

冷战联盟受到的交叉压力(391) 向民族国家体制

挑战的势力(404) 新的世界政治体系展望(422)

第四部分 总 结

第十四章 结论……………亨利·欧文 (427)

美国、西欧和日本(428) 美国与发展中国家(439)

美国、苏联和中国(448) 总结(456)

前 言

本书所收的论文，重新考察了对外政策中一些带有永久性的问题：我们的主要利益在哪里？为了维护这些利益，采取什么行动最有效？要付出什么代价？要冒什么风险？这些利益同国内的需要比较起来，如何加以权衡？

在第二次世界大战后的四分之一世纪里，美国对这些问题的答案，主要取决于冷战。但是，这个在很大程度上从冷战的角度来考虑安全的时代，现已临近结束。尽管人们还保持着警惕，但是总统 1972 年对北京和莫斯科的访问加强了这种看法：促使这两个共产党大国和美国对立的争端，不管多么严重，大概都不会引起战争。在七十年代剩下的年月里，美国对外政策中的主要问题，看来会越来越多地来自美国同非共产党国家之间的关系。

本书各篇论文的作者，透过探讨过去在政治上和军事上最关心的问题，为七十年代出现的问题提出了也许是可行的做法。这些作者对未来的变化虽然各有自己的见解，但还是有一些共同的想法：对外政策的问题正在转到美国同非共产党工业国的关系上以及这些国家和发展

中国家的关系上；经济问题将越来越超过安全问题；这些趋向要求美国改弦易辙，而不是消极松劲。

美国的对策要有成效，既不能无视本国舆论，也不能不考虑国外的长远发展趋势。本国舆论主张更多地重视国内的需要。从美国国内的趋势看，从正在使世界政治发生变化的新生力量看，本书所论述的对世界各大国和各大地区的看法究竟是否站得住脚，有几位作者对这个问题进行了研究。

虽然作者们论述了共同的问题，表示了共同的关心，但是他们的分析并不是按照一个预定的目的共同作出的，也不是要提供一个简单的论点来指导美国未来的政策。我们探讨美国将在国外担当什么新角色的时候，需要不断地提出问题，作出新的估计。本书提出一个美国政策修改纲要，以供提出问题和作出新估计之用。

承蒙福特基金会惠予赠款，使这项研究工作得以进行。但是，本书提出的看法，都是作者个人的，不应认为是福特基金会的，也不应认为是布鲁金斯研究所的理事、负责人或其他工作人员的。

布鲁金斯研究所所长 克米特·戈登

1973年3月于华盛顿

第一章 绪论

亨利·欧文^①

本书所收的论文，论述美国七十年代在世界上所起的作用，目的是要回答两个问题：美国在国外的作用会发生什么变化？美国作为一个国家能不能发挥这种改变了的作用？

由于国内外情况发生了明显的变化，提出这两个问题是非常合适的。第二次世界大战结束以来美国制订对外政策和国家安全政策所依据的前提，在美国人民当中产生了疑问。这不仅仅是因为越南战争，而且还因为人们对我国影响世界各国事态进程的能力日益缺乏信心，对国内问题则日益关心。另外，也因为别的国家恢复了力量和信心。

虽然美国人民对过去的这些政策深感怀疑，但是对

^① 亨利·欧文 (Henry Owen)，布鲁金斯研究所对外政策研究室主任。曾在国务院任职，先后在经济司、情报和研究司以及政策计划室工作，最后担任政策计划委员会主任。

于应该采取什么政策来代替，却至今没有形成一致的意见。正在出现的一种近乎一致的意见是：美国应该在国外少干些事情，而依靠别的国家多干一些。这种意见是不大能解决问题的。首先，它回答不了这样一些必须提出的根本问题：为什么美国一定要在国外发挥重大的作用？我们在国外至少有什么根本利益？另外，这种意见也回答不了我们必须面对的这样一些实际问题：我们现在承担的安全义务，哪些应该保持？哪些应该放弃？为了适应正在变化中的经济和政治局势，我们的贸易和货币政策应当怎样调整？

还有一个得到同样广泛同意的看法是：现在是东西方谈判的时代，而不是对抗的时代。这也不能解决问题。在北京和莫斯科举行的最高级会晤，突出地说明了这一事实：那种担心冷战会导致热战的恐惧，已经成为历史；但是这两次会晤也表明，同苏联和中国的谈判，对于解决其它地区的问题不象会有什么帮助。经过这两次最高级会晤，东西方关系在美国对外政策中压倒一切的地位也许确实下降了，美国总统不再由于担心战争或者希望作出全球性解决而不得不把精力集中在处理敌对关系上。随着冷战的消逝，东西方之间的安全问题看来也许不那么紧迫了，但是非共产党世界中的经济问题却将突出起来。而东西方之间的谈判对我们处理这些问题不会有很大帮助。

改变我们所担当的角色，显然势在必行。但是，应该

采取什么方式来改变，却还很不清楚。要确定这个改变的方向，需要全国展开长期的辩论。本书所收的论文，就是为这场辩论而写的。这些文章集中论述那些美国起了重大作用而这种作用可能要减少或者会发生其它变化的主要问题和地区。文章并不打算论述美国对外政策的一切方面，也不打算为未来世界提供一幅蓝图。美国疆界以外的广阔地区，受美国的影响很有限。我们能够做的，最多不过是搞清楚几个美国采取行动或者不采取行动可能会有所不同的地区。

作者们在论述这些地区时，大部分谈了七十年代里势必面临的一些具体问题。然而，他们是以看到的长远发展趋向为背景来谈这些问题的。在他们的文章中，这些发展趋向有时是假定的，没有加以论述，因此有必要在这里谈一谈。

要辨别起历史作用的力量，是冒风险的事情。许多政治家都没有看出正在改变他们那个时代的根本性变化，历史的坟场上遍布着这种政治家的骸骨。参加英国玫瑰战争^①和法国三个亨利战争^②的那些人，当时以为自己参加的不过是决定由哪一系的王子来掌握王位的封

① 英国约克贵族和开斯特贵族之间争夺王位而进行的断断续续的战争(1455—1485)，因双方的徽章而得名：约克贵族的徽章是白玫瑰，开斯特贵族的徽章是红玫瑰。从前曾译蔷薇战争。——译者

② 指1585—1587年三个姓亨利的贵族为争夺继承王位而进行的战争。——译者

建争斗。直到英国都铎王朝^①和法国波旁王朝^②，那些王侯们才领会到他们已面临封建制度的末日，这才把他们的权力基础建立在新兴的中产阶级之上，而不再依赖不断变化的封建联盟。这样，由王族统治的民族国家才终于成熟，封建王侯纷争的混乱局面才逐渐消失。

拿破仑战争^③后，为了使奥地利恢复首要地位而出席 1815 年维也纳会议的那些人，是手段高明的，也取得了成功。但是，他们没有理解当时的政治革命和产业革命解放出来的新力量。这些力量引来了一个互相竞争的民治的民族主义时代，使王朝国家被推翻，并导致第一次世界大战。

参加凡尔赛会议的政治家，象一个世纪以前参加维也纳会议的政治家一样，也试图重新整顿世界。他们的手腕不如先辈高明，对正在改变他们那个时代的基本趋向则至少同先辈一样缺乏敏感。经济大恐慌标志着那个时代的最后垮台；它说明，在工业技术和经济上互相依靠的时代，这种由拥有最高权力的、互相争夺的民族国家组成的体制，是根本行不通的。然而，当时人们还是没有看清这个问题，而在三十年代采取了变本加厉的做法，使民族政府拥有更大的权力，各国政府之间更加壁垒分明。

① 1485—1603 年统治英国的王朝。——译者

② 历史上统治法国的王朝，统治时期为：1589—1792 年和 1814—1830 年（其中 1815 年 3 月 14 日至 6 月 22 日这段时期除外）。——译者

③ 指从 1799 年波拿巴派的反革命政变后到 1815 年彻底推翻拿破仑·波拿巴的军事独裁为止的法国所进行的多次战争。——译者

结果，导致了第二次世界大战这场浩劫。

现在又是一个重大的转变时期。这不仅仅是由于第二次世界大战后形成的那些联盟和政策正在瓦解。转变的原因比这还要深刻。泰亚尔·德夏尔丹^①说过，世界要恢复失去的某种历史悠久的均势是很困难的，而当前大动乱的原因则比这种困难还要重大，还要深刻。他在谈到这个问题时，把目前的转变过程描绘为：我们面临着茫茫大海的滚滚波涛；我们经历着一个转变中的时代。

转变在历史中是常事。但在当前，“转变”这个词儿具有特殊含义。它表达的意思是：一个权力和权威的性质一度看来相当清楚的世界秩序，已经局部瓦解。工业化世界和发展中世界发生的变化，虽然很不相同，但现在都在向那个世界秩序挑战。

一个半世纪以来，各工业国的人民依靠民族国家及其政府来满足他们在安全上和经济上的需要，并且规定出一套使他们的生活具有意义的社会标准。在民族国家内，他们把中央政府看作是本民族的象征，是权力和合法权威的源泉。在民族国家之间，他们看到敌对和霸权的关系；这种关系，既为发泄康拉德·洛伦茨^②所确切描绘的那种禽兽的好斗劲儿，又为满足看来是人类所独有的

① 泰亚尔·德夏尔丹 (Pierre Teilhard de Chardin, 1881—1955) 法国古生物学家，1923 年曾沿中国长城进行地质勘探。——译者

② 康拉德·洛伦茨 (Konrad Lorenz, 1903—) 奥地利行为生理学家，曾获得联合国科教文组织奖金。——译者

高度发展的集体荣誉感提供了一条合适的出路。

然而，在二十世纪最后三分之一的年月里，人们越来越看清楚，现代工业民族国家根本不足以适应当代的需要。它能力所及的范围太有限了。在这样的国家里，人们面临的最重要问题中，有些问题将不再是民族政府历来用以实现其意志的力量——刀剑和国库所能解决。

这种情况在西欧最为明显。西欧各国政府在其非处理不可的问题面前，显得无能为力。西欧没有一个政府自称它在军事上有对付重大进攻的自卫能力。在经济方面，勒内·福什看到，有些多国公司的总经理现在以平起平坐的身分同欧洲国家首脑打交道。在社会和文化方面，少数民族（威尔士人，苏格兰人，巴斯克人^①）的顽强斗争有增无已。约翰·加尔通说，民族国家“这个从十七、十八、十九世纪的重大事态发展中诞生的宏伟的政治结构，在某种意义上说，已经到了穷途末路”。他预言，在欧洲，充当一个民族政治家，就会象个老古董，不“大懂得二十世纪末将会怎么样，就象个汽车时代的铁匠”。

比起欧洲任何一个国家来，日本的力量较为接近于能够应付自己的需要；在这方面，日本同欧洲各国的区别是重大的。但是，日本的安全和经济前途，也还要取决于它自己不能控制的外在因素，特别是美国的政策和力量，这在日本是许多人都看到的。尽管日本的民族观念仍然

① 巴斯克人系居住在法国和西班牙接壤处的一个民族。——译者