

鈕 先 鍾 譯 述
Hamilton Fish Armstrong 選

美國外交季刊五十週年選集

中山學術文化基金會董事會編譯
正中書局印行

Hamilton Fish Armstrong 選
鈕 先 鍾 譯 述

美國外交季刊五十週年選集

中山學術文化基金會編譯
正中書局印行

版權所有



翻印必究

中華民國七十一年三月發初版

美國外交季刊五十週年選集

全一冊 基本定價一元七角

(外埠酌加運費郵費)

編 譯 者 Hamilton Fish Armstrong

譯 者 組 一 先 鍾

發 行 人 蔣 璠 儼

發 行 印 刷 正 中 書 局

新聞局出版事業登記證局版登英字第〇一九九號(7929)

分類號碼：578.30(1000) 建

正 中 書 局

CHENG CHUNG BOOK COMPANY

地址：中華民區臺灣省臺北忠義路二〇號
Address: 20 Heng Yung Road Taipei, Taiwan, Republic of China
總經銷電話：3821149 編審部電話：3821147
業務部電話：3821153 發行部電話：3822214
郵政劃撥：九九一四號

海 外 總 經 銷

OVERSEAS AGENCIES

香港總經銷：集 成 書 局 公 司
總 經 銷 處：香港九龍彌敦道北角街一號
電 話：3-886112-4
日本總經銷：滿 原 書 局
地 址：東京都千代田區神田區神保町一丁目六番地
電 話：291-4346
新 加 坡 總 經 銷：集 成 書 局 公 司
地 址：新加坡大馬路門牌九號
電 話：791-0592
台北總經銷：集 成 書 局 公 司
地 址：臺南臺南縣永寧路283號
美國總經銷：斯 德 蘭 書 局 公 司
Address: 41 E. 10th St., New York, N.Y. 10003 U.S.A.
英國總經銷：斯 德 蘭 書 局 公 司
Address: 14 Gerald Street, London, W1, England
加拿大總經銷：斯 德 蘭 書 局 公 司
Address: 1111 Queen St. W., 208 Spadina Avenue, Toronto, Ontario, M5S 1A2

美國外交季刊五十週年選集

目次

民主外交成功的條件·····	一一
蘇俄行爲的根源·····	一一
論美國的外交·····	三三
論美國總統·····	五九
四十年來·····	八一
開發不足與過度開發·····	九五
美國知識分子與外交政策·····	一一一

越戰後的亞洲·····

三三

冷戰的原始·····

五三

孤立的美國·····

九五

民主外交成功的條件

本文原名 *A Requisite for the Success of Popular Diplomacy*。原作者為艾里胡羅德（Elihu Root）。原文發表於一九一三年九月。這篇文章是羅德為外交季刊創刊號所寫的，自從發表之後，幾乎已經變成經典之作。全文主要論點是很簡單：由於在民主國家中的人民負有控制和指導外交政策的責任，所以他們應該學習此種事務。羅德在一九二二年，為美國最著名的元老政治家。他曾在麥金萊（McKinley）總統任內任陸軍部長，在提奧多羅斯福（Theodore Roosevelt）任內任國務卿，在一九〇九年到一九一五年之間任參議員，和在一九一七年任美國駐俄大使。他寫此文時已達七十七歲的高齡，他對於美國的安全深感關切，可謂語重心長。在半個世紀以後的今天，他的忠告仍不喪失其價值。

近代民主國家的外交關係控制，對於國際事務的公民教育，創出一種新的迫切要求。國家彼此之間行爲的管制，是爲了保障權利，避免衝突，并促進和平關係，當此種困難的藝術交付給各國外交部去負責時，每個國家的人民也就可以僅憑結果來判斷政策的成敗，并且用各種不同表達民意的形式，來獎勵或懲責政府。在執行這種特殊任務時，人民應否了解或敗所自的事務，是並不太重要。不過，這種情況是早已成爲過去。通常在民主國家中，大部分公民是拒絕等候談判已經結束，或政策已經執行，甚或已經決定。他們要求知道什麼事情是正在進行中和有機會在外交過程的每個階段表示他們的意見。此種趨勢一部分是由於想要避免外交實際運用中某些衆所周知的惡劣行爲。另一部分毫無疑問是由於民主國家有一種天然傾向反對採用代議政府尚未發明以前即已存在的舊有制度，並且企圖避免由於授權給政府代表（不管是如何選擇）時所引起的暫時不平等。

此種新情況又毫無疑問由於受到大戰及其教訓的影響而加速發展。我們已瞭解戰爭本是一種衆人的事情，在有關國家中的全體人民都被征召來進行戰爭，若無人民的普遍參加，則戰爭也就無法進行。而且不管是誰贏得戰爭，一切有關國家的全體人民都同樣遭受嚴重的後果。人民如此時常發現他們自己被投入戰爭，而他們毫無戰爭的意圖，也不希望有戰爭，所以大家深深信那樣的外交指導是一定有某種錯誤的存在，並且有制止這種情形再發生的強烈願望。民主國家的人民決心控制他們自己的命運，拒絕在無知之中被領導進入他們所毫無選擇的情況。

對於公開外交和同時獲得報章的要求，雖然在其應用中，是常有僅只爲了好奇心因素或新聞採訪

工作的情形而存在，但那是以要求人民自治不受妨礙的民主本能爲其實質基礎。在無知大眾之中，隨着普遍參政權的實施，國民教育的普及，和組織力的顯示，也就同時帶來了醒覺的機會意識。所以此種改變不應視爲一種暫時現象，而應視爲在民主政府發展的直接路線中之一步，那根據民主政治的本質，是有進無退。這種新情況以及可能從其中成長出來的那些發展，即爲今後外交應在其條件下進行。當然，也像一切實際人類事務中一樣，將發現有限制和安全保障的必要，但此種實質仍會繼續不變，而在談判中，公衆意見將日益變得重要，不僅在最後判決其成敗，而且更是一種當時的積極力量。

此種新觀念的效用，又受到一種必然無可避免的條件之限制。那也就是，人民若有擔負指導外交事務的責任，則必需首先學習這種事務。具有控制權的人民，必須獲致有關基本 and 必要事實的知識，以及國際關係所依賴的原理。若無這樣的知識，則對於外交政策和外交行爲，都不可能作明智的考慮和討論。於是也就極易造成誤解（而無知）和錯失，將使外交關係受到嚴重的破壞。有許多誠實的人民正在集會和發行書刊來反對戰爭，但他們若想要治療此種病根而不僅是其表面作用，則他們最好是把注意力集中在這一點上。依據人類的天性，戰爭往往就是隨着真實或假想的傷害，或侮辱之後的精神條件，所產生的結果。那是一種常見的現象，在大多數戰爭中，每一方面都相信它自己是有理的，並且雙方都同樣誠懇的祈求上蒼保佑他們的軍隊。實際在背後必有一個大誤會。無論是政治野心，貿易競爭，或任何其他種類的惡意個人動機，是如何可能導致戰爭一觸即發的情況，但兩個巨大的人類

集團，若不獲得他們的同意，則戰爭還是不可能爆發，若非有一方面，甚至於雙方，對於他們國家的權利和義務產生了誤解，否則對於所爭執的正義，也就永遠不可能產生兩種完全對立的真誠信念。這裏也就顯出從舊外交變成新外交的真正利益。缺乏責任感的政府，即令明知其權利和義務的認識是錯誤的，他們還是可能發動戰爭。爲了要想爭取較多的領土或較多的權力，他們很可能願意讓他們的人民去做炮灰；但兩個民主國家，除非各自相信他們自己是有正當的理由，否則不可能打起來。他們可能由於對事實真相作了錯誤的解釋，或對於正當行爲的規則有了錯誤的了解，又或因爲種族或民族偏見和缺乏冷靜思考的怒火所造成的無知而投入戰爭；但他們不會明知自己做錯了還要去打別人，而一定是因爲他們自己感到理直氣壯，才會不惜一戰。所以，當外交事務是由專制或寡頭制度所控制時，戰爭的危險在於邪惡的意圖。但當外交事務控制在民主制度的手中時，戰爭的危險在於錯誤的信念。此種改變將使世界受益，因爲雖然並無入爲的方法可以預防一位國王具有壞心腸，但却有人爲的方法可以預防一個人民具有錯誤的意見。那個方法就是對全體人民提供有關他們與其他人民之間的關係，有關他們本身權利的限制，有關他們尊重他人權利的義務，有關在國際事務中所曾經發生和正在發生的一切情事，以及有關在國際間所作爲或拒絕的事物，對民族生命的影響等等正確知識，以作爲其正常教育之一部分；於是人民本身就會有一種工具來測驗錯誤的傳聞、不正確的偏見和無理性的感情衝動。

這是一種艱苦而煩雜的工作。那必須很早就開始，而且要持續長久的時間，和要有耐心及毅力，

但和一切偉大民主國家的人民在其本國之內所要學習的那一套是完全相同，他們要學習如何尊重法律和遵從其社會的優良風俗，在行使自己的權利時，必須考慮他人的權利，以及維持有秩序的自治。

我們美國同胞是特別缺乏那種在外交事務中的教育。不僅是由於我們太忙於發展我們自己的國家和制度，而且我們的較為孤立地位，也使我們與舊世界的外交關係，不會變成對美國人民具有立即重大利害的問題，所以他們也就對此種問題不太感興趣。很自然我們公務人員中的大部分，都忽視了此種問題的研究。美國大部分出任公職的人會研究運輸、稅率、國內環境改善、貨幣等項問題，因為他們的選民對於這些問題感到有興趣；但對於外交事務的研究則缺乏刺激，因為選民們對這一方面漠不關心。這樣的情況，現在已經變得大不相同。我們的人民已經受到事實的教訓，使其認識了文明國家之間的相互交通和相互依賴，已經日益增強，我們所有的生產是世界生產的一部分，我們所有的貿易是世界貿易的一部分，那些在我們本國之內造成繁榮或災難的各種影響勢力的大部分，都可能產自世界任何其他地區，那是我們所不能直接和立即控制的。我認為美國人民在過去八年中所學會有關國際關係的知識，比他們在以前八十年間所學會的總量還要多。不過，他們還只是剛剛開始此種任務。

這個主題是淵博而困難，即令是最普通的實用知識，都需要長期和深入的研究。基層的知識是要了解不同種族的人們在思想和感情的模式上所具有的巨大差異。幾千年來，在不同條件之下的生活習慣，形成了不同的風俗和特殊傳統，使每一個種族都有自己先入為主的觀念，自己對於人生和世事的特殊看法，自己對於什麼是自然的、正當的和理想的獨有觀點。這些主觀在決定人類思想和行動時，

扮演着主要角色。假使有兩個人類集團，每個都有其不同的風俗傳統，每個對於語文、行為的理由和意義，都有其不同的了解，而每個對於對方又都有相當程度的不了解。於是雙方也就都不可用自己的標準來判斷對方。假使本能為改革主義者的西方人和本能為宿命論者的東方人在一起共事，則他們應首先對於對方作一番生物學的研究。除了這些差異以外，人類也還不會消除自私的欲望，所以假使任何一國的人，若假定世界上其他的人在思想行為上，都是和他們自己完全一樣，則在國際關係中也一定有許多情況不可能解決。

在神聖羅馬帝國瓦解之後，獨立民族國家即開始組成，那主要是文明進步的後果，因為此種進步導致人民尋求依照自己的理想實行地方自治的自由。不管採取何種形式的地方政府，但即令是在何暴政，其對於當地人民生活的控制，總是不會像外國統治者那樣的嚴酷，因為後者對於當地人民有關應如何生活的觀念，是完全漠不關心。國家（民族）獨立即為一種對抗那種控制的有組織防禦。也許民族國家的組織，不過是發展中的一個階段，但是人類憑藉此種組織，到目前為止，總算是已經差不多能夠在一種合理程度的秩序之下，確保一種合理程度的自由。

在一個普遍貿易和旅行以及相互交通的世界上，國家與國家之間和各國公民與公民之間，是必然會發生許多不同的爭論，而且很明顯，在這些爭論中，尤其應注意不同國家之間的思想、感情和私欲的差異。不用戰爭以達到此種調整的步驟，即為外交的本題。對於那種步驟的採用經過若干世紀之後，於是也就形成許多慣例，那是假發現對於友好關係的維持是需要和便利，而其中又有許多已經確

定成條在禮讓上或道義上的公認和律，那是不足需要討論，而是每個國家都有權利假定其他國家也一定會照樣遵守。許多有關正當行為的規律，都已被公認爲是一種管制國家行為的法律。在英國和中國，這些國際法的規律，已被政府宣佈成爲國內法的一部分，並且由法庭來強制執行。這樣遂使本來建立在差異上的國家，在對於世界事務具有實際重要性的問題中，遂一脫離歧見和爭論的領域，而轉入共同諒解和同意的領域。這種步驟是指向思想和感情漸趨一致的方向，過去由於缺乏此種一致性，所以才使天下家的一切計畫和努力都終歸失敗。國際關係的研究，不僅是要研究某些特殊爭論，更要研究此種調整步驟的悠久歷史。此種調整的對象是不同的觀念、偏見和感情，以及過去妨礙調整和影響國際關係及可能行爲的巨大差異。對於任何國際問題，上述的一切，都是存於其背景中，而且對其正確了解，往往具有極大重要性。

我所敘述的這種步驟，已經創出了一種國家的社會。那種社會也正如由自然人所組成的社會一樣的成长。人類對於彼此的權利和義務，若本互相關重，則也就不可能比鄰而居。對於這些權利和義務的實際承認，即創出了社會。那並不是一種契約事件，而是一種發自自保需要的習慣。那也不是一種自願的事情，而是受到環境所迫。一般說來，鄰居必須依照公認的標準來管制其自己的行爲，否則這個社會即無法維持。對於國家而言，亦復如此。任何國家當其公民貿易和旅行時，那也就是說，當各國比鄰而居時，都毋需考慮它是否爲這個國家社會的一個成員。它是無可奈何的。它可能是一個好的成員或壞的成員，但其爲成員之一，則毫無懷疑之餘地，其理由即爲鄰居生活和關係的簡單事實。俄

國的布爾雪維克統治對者，此即可作為例證。他們曾經嘗試廢棄其國家作為國際社會成員的一切義務，其結果即為使國際關係不再可能繼續維持。

此種國家社會的重大事實，與任何有關「國際聯盟」(League of Nations)或任何其他基於契約的國家結合的問題，都毫無關係。「國際聯盟」只是一種在簽約國家之間的契約，根據此種契約，它們同意在現有國家社會的一切現有慣例、風俗、法律、權利與義務之外，再加上某些其他的權利和義務，那是作為一種契約，才對於簽約者具有拘束力。一個國家無論是否簽訂此項契約，其作為國家社會成員的資格以及與此資格有關的一切權利義務，都毫不受影響。

一個自覺的主權國家將全國控制其政府行為為此種國家社會成員的一切行動，並願意，不僅對其本身利益的要求，而且也對社會成員的道德責任，作公正和充分的反應，所以也就必然將嘗試了解此種偉大而複雜的問題，以求經其行動將會不以偏見和錯誤為基礎，而以知識和了解為基礎。

隨著此種對外交事務的普遍了解，也就會產生一種特別重要的結果。那就是，在言詞和文書中的一種公共責任感，也許更好的說法，應為對於用來討論國際事務的詞句，要有一種私人責任的公共意識。自然人之間的鬥爭，由於侮辱的要比由於傷害的較多。在我們的法律之下，誹謗是視為一種罪行，那並非因為其對於被誹謗者所構成的傷害，而是它有破壞和平的趨勢。國家對於侮辱的敏感，尤過於個人。所有文明國家在國際關係的實踐中所學習的最有用和最重要的教訓之一，即為在表達意見時，有客氣和自制的必要。若非如此，則爭論的和平解決即無可能。任何自由民主國家如欲控制外交

關係，則必須學會此種教訓。

不過，不可能希望在一個巨大的民主國家之中，每個人都自然的實踐此種自制。政客們將會發表充滿了侮辱外國言論的演說，來尋求人民的擁護，黃色報刊將會利用對外國人的偏見，以求增加他們的發行。過去因為這些發言人和作者是被認為不負責的，所以這種情形還可勉強聽其存在，但假使民主國家要控制國際關係，而這些發言人和發行人，又都是其中的一部分，則這種不負責的現象，即應從此結束，凡是其目的行為足以直接導致戰爭者，都應加以阻止和譴責，這也正是民主國家的責任。在美國，政客發言人和激帶報紙時常犯這種性質的罪行，因為我們是一個大國，所使用的言詞，將為其他有關國家所共知，並且產生反感和怨恨。而我們尤其深感關切的，是這些言論對於我們自己的國家，講求非常嚴重的傷害。我在本國公民所發表的這種言論，足以破壞美國的信譽，妨礙其幸福，和危害其和平。歐羅巴老約起訴書中所云，那是一種「破壞國家和平及尊嚴」的罪行。假使美國人民真正識責和厭惡他們，使他們既不能獲得公職，也不能增加報紙的廣告發行，則這種行為也自然消滅。只有當美國人民對國際事務有更充分的了解，而且在行使控制外交行為的權利時，感到一種責任意識，這樣的情形才會出現。

蘇俄行爲的根源

本文原名 *The Sources of Soviet Conduct*。原作者所用筆名爲X。原文發表于一九四七年三月。這篇著名論文的匿名作者，以後被證實爲蘇俄問題專家喬治肯楠 (George F. Kennan)。他在五十年代初期曾任美國駐俄大使。作爲一種對俄國政策的分析和作爲一種對美國政策的建議，這篇文章一發表之後，立即引起廣泛的重視。這幾年來，在美國的國內和國外，它會一再爲書籍、報紙和期刊所轉載，並且也在學校中被採用作爲教材。所謂「圍堵」這個名詞，也是發源於此文，那在冷戰的討論中已成爲通用語。雖然二十五年來已有許多改變（包括蘇聯的情況和肯楠本人的觀點都在內），但由於二十年來對美國外交政策所產生的強烈影響作用，而使本文具有不朽的價值。

(一)

蘇俄權力的政治人格，如我們所知者，在今天是思想（意識型態）和環境的產品；現有的蘇俄領袖們，從作爲其政治根源的運動中，承襲了一種思想，而近三十年來，他們在俄國行使權力時，又有一種特殊的環境。要嘗試追蹤這兩種力量的相互作用，以及它們在決定蘇俄政府行爲時各自扮演的角色，就心理分析而言，是很少有比這個更困難的任務。不過若欲了解此種行爲，并尋求有效的對策，則又必須作這樣的企圖。

對於蘇俄領袖們奪得政權時所帶來的全套思想，是頗難加以綜述。馬克斯思想在其俄羅斯共產黨的具體化中，經常在作微妙的演變。作爲其本身基礎的材料，是廣泛而複雜。不過在一九一六年所存在的共產黨思想的主要特徵，也許還是可以綜述如下：

(一) 在人類生活中的中心因素，也就是決定公衆生活和「社會相貌」(Physiognomy of Society) 特性的因素，即爲物質性產品的生產和交換的制度；

(二) 資本主義者的生產制度是一種萬惡的制度，必然導致勞動階級受到資本所有者階級的榨取，而且也不能對社會經濟資源作適當的開發，或對人類努力所生產的物資作公正的分配；