

# 当前美国对外政策的 现实——危险的阴云

[美] 乔治·F·凯南著

---

商务印书馆

# 当前美国对外政策的现实

## ——危险的阴云

〔美〕乔治·F·凯南 著

柴金如 刘觉侑 译

商 务 印 书 馆

1980年·北京

## 本书提要

近几年来，美国在对外政策大辩论中，绥靖与反绥靖的斗争益趋激化。本书原文版就是在这种形势下出版的。作者乔治·凯南本是四十年代著名的“遏制政策”献策人，近些年来却成为一个地地道道的绥靖派。他在本书中提出了他对美国对外政策的总构想，这种构想充满绥靖主义幻想，甚至孤立主义的气味。他立论的出发点是：美国国内问题不少，而苏联未必敢冒大战风险。他认为美国应当执行下列方针：最好少管亚非拉的种种闲事；把有限的力量用于保卫西欧、日本和以色列；不和苏联搞军备竞赛，而搞“缓和”，搞裁军，以“驱除笼罩在人类上空的危险的阴云”。鉴于本书的论点有一定的代表性，尽管谬论很多，我们还是全文翻译出版供参考。

## 序

近年来，我曾多次撰写文章或发表演说，阐述我对美国对外政策的各种问题，特别是对苏关系问题的一些零星想法。但我从来没有试图把这些各式各样的看法凑在一起，并从中提炼出一种类似美国对外政策的总构想这样的东西来。随着时间的推移，我愈来愈感到有责任这样做，而且责无旁贷。我不能辜负我的读者，他们有权了解所有这些看法究竟是怎样联系在一起的。我也不能辜负这些看法本身，因为只有经过这样一番归纳综合的检验，才能判断它们的价值。

1977年严寒的冬季，恰好华盛顿新政府的工作处在初期摸索的阶段。这似乎是进行这项工作的合适时机，不但合适，而且是不可多得的有利时机。当时，美国的舆论界正在进行一场关于应该如何对待苏联的问题的激烈辩论。美国政策和世界事务的整个前途似乎都系于这场辩论的结果。这似乎确实是两条分叉路的关口：一条路导致政策的全盘军事化和以武装力量为基础进行最后摊牌；另一条路是努力摆脱军事对抗的束缚并为美国和世界前途开拓更富有建设性和希望的前景。由于这一情况，也由于我的年龄关系，对我来说似乎是“要末现在就讲，要末永远沉默下去”。

种种情况要求这本书迅速写成，也可以说是一气呵成。没有功夫进行长时间的研究，过细地核对细节或进行从风格

到内容的推敲。这本书的形式不可避免地可以称为对于论述中各种问题的一些冥想，而且似乎不可避免地大量采用了第一人称，尽管存在这种不拘形式的情况，也许正是由于这种情况，这本书才能够扼要地阐述了某一个人对于美国面临的全部主要问题以及美国在世界舞台上采取行动的可能性的看法。如果做到了这一点，也许读者们对于我在阐述时的不拘形式就可以予以谅解了。

# 目 录

第一章 美国作为参加世界事务的一位成员	1
一、政府的结构及其陋习	1
二、军事工业集团	6
三、在能源方面仰人鼻息	12
四、需要优先处理并且在发展中的国内问题	16
五、结论	23
第二章 环顾全球	25
一、国际社会的组成情况	25
二、迫于眉睫的粮食和人口危机	29
三、环境保护问题	31
四、“第三世界”和南北对话	34
五、世界的“民主”事业	38
六、首脑外交	43
七、世界经济问题	46
八、结论	48
第三章 拉丁美洲	49
一、巴拿马运河	50
二、古巴	55
三、结论	63
第四章 非洲	65
一、概论	65
二、南部非洲	67

第五章	近东	76
第六章	伊朗以东	89
	一、巴基斯坦	90
	二、印度	90
	三、东南亚	91
	四、菲律宾	93
第七章	远东	97
	一、中国	97
	二、日本	105
	三、朝鲜	109
第八章	北约组织国家	112
	一、希腊和土耳其	112
	二、意大利	117
第九章	我们的西欧朋友们	121
	一、法国	128
	二、德国	131
	三、英国	134
	四、较小的国家	136
	五、美欧之间的经济问题	137
第十章	东欧	139
	一、南斯拉夫	139
	二、芬兰	143
	三、共产主义的东欧	145
第十一章	苏联——惊恐不安	150
	一、“缓和”及对其误解之处	150
	二、军事方面的责难	155

三、政治方面的责难 .....	162
四、苏联的意图 .....	166
五、结论 .....	170
<b>第十二章 苏联——现实情况 .....</b>	<b>172</b>
一、“支配世界”问题 .....	172
二、国内形势 .....	179
三、国外形势 .....	185
四、概述 .....	199
<b>第十三章 苏美关系 .....</b>	<b>201</b>
一、军事方面的危险 .....	201
二、限制战略武器会谈 .....	202
三、核试验问题 .....	204
四、“首先使用”的原则 .....	204
五、常规武器问题 .....	207
六、情报问题 .....	209
七、持不同政见者和人权问题 .....	212
八、贸易问题 .....	218
九、文化关系 .....	221
十、外交职业化与驻莫斯科大使馆 .....	224
<b>第十四章 美国政策的全球概念 .....</b>	<b>227</b>



# 第一章 美国作为参加世界 事务的一位成员

要研究一个国家在国际事务中该起什么作用，追求什么目的，首先就要研究一下这个国家的性质，包括它的各种与国际环境有关的需要，以及它的内部结构和活动方式如何影响到它对外采取行动的可能性。因此，在我谈到美国的对外关系和义务问题之前，我想提醒读者注意美国社会的某些内部条件。这些条件使美国在国际环境中自由行动或采取有效行动的能力受到很大的限制或很复杂的影响。

## 一、政府的结构及其陋习

如果在这里详细论述象我们自己这样的政府在执行对外政策方面的先天性缺陷，那将是多余的。时间虽已过去将近一个半世纪，但托盖维尔 1831 年在这个问题上说过的话，仍然是很完善的。三权分立，界限分明，在建国的元勋们看来，这原是美国政府制度的基石。但是这种分权制度已经使得采取决定和行动不可能具有保密、灵活、及时、尖锐的特性。而这些恰恰是昔日不可一世的帝国的标志，也一般地被认为是一个大国的统治者执行一项有效的世界政策所必需的。

如果说自从托盖维尔写书以来的一个半世纪中在这方面发生了什么变化，那就是：情况更糟糕了；因为他那个时代的

美国政府至少还有一个有利条件，它是一个在小小国际社会中的一个小小的政府。当时要了解它的全部行动是不难的。当时作为政治舞台上的演员的少数人，不论是属于行政、立法还是司法部门的，在他们之间至少保持着方便而且密切的联系，如果说这种联系并不总是对意见的统一起促进作用的话。当今的美国政府却是远为复杂和分散的。它繁杂的任务和活动不是某一个人的头脑所能够理解的，更不用说由一个单独的中心加以控制了。因此，如果说，在托盖维尔的时代，我们的国家就已经很不适应在世界政治的动乱中进行协调而有目的的活动，那在目前就更不适应了。

热衷于美国的世界领导地位或帝国地位的人，是否充分考虑过这一情况，是令人怀疑的。在这些人的头脑中，似乎从来没有把美国政治家一次接一次的严重失败或干下的蠢事首先同美国在执行对外政策方面的内部结构联系起来看。我们没有进行充分的军事准备就信步进入两次世界大战，又在没有进行充分政治准备的情况下结束了这两场战争。有时，人们为此对这两个历史时期的政治家们颇有指责，但是对于我国政治制度的性质却几乎从未有人提出过什么批评。我们似乎也从未想过这样一个问题：把我们卷入越南战争这件蠢事的那些在估计情况方面的严重错误，难道只是由于几个人的目光短浅吗？难道这些错误估计不是恰恰反映出整个制度在某种程度上不适应于部署和执行一项远离我国海岸的雄心勃勃的政治军事冒险行动吗？

尽管如此，不论人们是否喜欢，越南战争和水门事件的一项明显后果就是，我们这方面的能力进一步下降了。因为我们

一定会从这些后果中看到，过去我国外交机构中存在的那些有限的保密措施被严重地削弱。其部分原因是，广泛开放比较新的档案材料，供报界和公众检查。但是还有一个原因，那就是：经过大家同意，现在在制订政策方面将赋予整个国会更重大的作用。卡特总统曾一再表示，打算广泛征求国会意见，并在对外政策问题上，同国会采取联合行动。这不过是迎合了一种公开表达主张这样做的情绪。这种情绪反映出一种看法：近年来发生的不幸事件的主要原因之一是行政部门的高度保密，隐瞒了有关的政策和决定。

因此，应该更广泛地征求国会的意见，并应给予信任。我并不打算反对这种主张，也许这样做是对的。但是，任何人凡是主张在对外政策的主要问题征求国会意见，就等于主张放弃在作出决定时保密的好处，且不论这种好处有多大。这不是哪个人的过错；这简直是不可避免的，仅仅由于必然涉及的人数之广就足以造成这种情况。

制订和执行政策的过程将可能由于国会起更大作用而受到影响，但是丧失保密的好处并不是唯一的方面。象任何其他伟大的立法机构一样，国会的外交事务方面采取的行动不能是日常的政策指导。它采取的行动只能是订立严格的准则，通过法律、条约或限制财务开支的形式，起长期制约行政部门行动的作用。换句话说，国会只能恰如其分地在对外政策方面采取行动，以粗线条的方式，为将来往往是很长的时期确定方向和变通的幅度。这样做具有某种反面的价值，是防止行政部门干蠢事的一种保险措施；但是，这当然极大地限制了行政部门采取行动的灵活性，虽说并没有完全取消这种灵

活性。当客观情况发生一种在订立有关国会准则时没有预见也不可能预见到的变化时（国际事务的发展过程是充满这种变化的），行政部门就不可能采取敏捷而有效的行动。

简言之，国会参与决定政策，不仅削弱了采取决定时的保密性，而且也使决定政策的过程极为累赘不便。这些情况加在一起，就使决策人失去了掌握主动的可能性，也失去了可能由于采取突然行动而占有的优势，以及对意外事件作出敏捷反应的能力。

此外，对于那些渴望对外交政策施加影响以使其适应他们的各种狭隘的地方性目标和利益的外国血统的或其他有组织的院外游说集团或少数民族集团来说，国会比起行政部门尤其是比起国务院来，毫无疑问而且也不可避免地是有更多空子可钻的。这方面的例子太多，无需列举；如果列举，甚至会令人厌烦。人们在回顾战后这几十年的历史时，不难想起一些突出的例子，说明这些外国血统的少数集团施加压力，企图为了他们原先的祖国的利益而影响对外政策，这种利益当然可能是也可能不是同美国的利益相一致的。企业和工会的院外游说集团也采取同样的行动，而且往往也是为了美国公民中的少数集团的私利服务，而这种私利可能是也可能不是同整个国家的利益相一致的。

这些压力最令人瞩目之处倒不在于它们本身的存在，因为这本是事物的天性，而在于所取得的成功竟然如此之大。人们会想起一个接一个的例子，说明它们对于国会就对外政策问题所采取的决定，具有比行政部门的高级当权人物的看法更为有力和有效的影响，而后者同院外游说集团恰恰相反，他

们的心里只是在考虑国家的利益。

在发生这类事情时，只能说是我国政府就国际环境采取行动的权力由于国内政治的原因被滥用和歪曲了。结果是，我们在国际上的行动，作为国家政策的表现，逐渐变得前后不连贯，不是显得没有效果，就是显得同自己过不去。这不仅缩小了我们执行一项有效政策的范围，而且公开招致外国政治家和他们的代表企图不采取通过总统或国务卿这一合法途径进行说理的办法，而是采取走后门和争取某些正好同他们抱有同样目标的美国国会院外游说集团和个人支持的办法，来获取美国的让步。这类例子也很多，不但包括本世纪四十年代后期和五十年代初期院外援华游说集团的活动，而且也包括最近据说是南朝鲜代理人在我国的活动。

现在，读者可能会感到惊讶，我要对你们说，发表这些关于国会对外交政策的影响的评论，并不是为了要反对现在看来国会很可能要起的日益增长的作用。我完全理解，我国现行的政府制度实际上是象我国这样幅员广大的国家在坚持民主原则的情况下唯一可行的制度。实行民主自由总是要付出代价的，人们听到这一点不应感到意外。也许这就是一种代价。如果是这样，也只能由它去吧。在牺牲民主或牺牲外交事务的高效能两者之间，我将作出怎样的抉择，那是一清二楚的。

但是，要是我们的社会和个人对于我们不能控制的弱点以及我们不能克服的障碍采取现实的看法，却是明智的。我的请求只是，如果事态的发展确实如我所言，即：如果国会任在外交事务中的作用得以增长，从而丧失保密性和灵活性并使院外游说集团和其他有组织的少数集团对制订政策的影响增

长，那么就on应该承认这种状况对美国参与世界政治的能力是有影响的，并应考虑随之而来的教训。坚持要把自己所有的牌都翻开在桌面上打牌的人应该避免去赌一场花样繁多而且赌注很大的扑克。那些不得不很早就向外界表明将如何行事而且后来又约束自己确实按照原先宣布的方式行事的人，不应对自己能够对其他国家政府施加多大实际影响存在幻想；因为后者早就观察到他在行动自由方面受到的严格限制，并作好丁准备。最后，如果相当一部分政府活动没有受到那些负责按照国家利益制订政策的人们的有效控制，而且将取决于一些不一定与国家利益有任何关系的动机和目标，那么，这个政府只能承认它将注定象一个肌肉痛患者那样，在国际事务的密林中走来走去，他将不得不走一些漫无目的和同自己过不去的冤枉路。既然承认了这一点，这个政府就应该避免参加那些要求高度协调和要求对肌肉力量有控制能力的角逐。

我并不认为有理由因此就得出结论说，从我国的安全观点看来，这些不利条件必然是致命的。我并不认为这些不利条件将使我们处于束手无策的境地，或使我们不能维护我们的重大利益。但是，如果我们不考虑到这些因素，仍然若无其事地行事，那么，我可以想象得出，有可能导致上述的后果。因为对社会和个人来说，智慧的开始，而且不仅是智慧，也是有效地运用自己力量的开始，在于自知之明。

## 二、军事工业集团

当人们从办外交这个角度出发考虑我国的处境时，应该

记住的美国生活中的第二个现象就是军事工业集团的存在。我这样讲，当然指的是军需采购对我国经济的重大影响，五角大楼作为我国工业生活中的一个因素的作用，以及这一切对我国社会的影响。

这种现象的概貌是人所共知的。国防支出现在已经超出一千亿美元的大关，其中用于购置重武器的费用每年超过三百亿美元。此外，至少为了我们讨论这个问题的方便，还应该补充指出，还有大约一百亿美元用于对其他国家的武器援助和出口。<sup>\*</sup>这使五角大楼显然已成为美国的最大买主，吸收了全国货物及劳务总产值的百分之六。

这一切造成了几种值得注意的后果：

首先是造成了通货膨胀的后果。究竟这种为了军事用途而广泛使用劳务和采购物资的做法是不是造成通货膨胀的直接因素，我想，这是经济学家们可以也确实持有不同意见的一个问题。（这当然是把大量货币投入流通过程，换回主要从我国的正常生产性经济部门抽出的货物和劳务。）但是，我想，对于它有严重地引起通货膨胀的副作用这一点，大家是不可能有什么不同意见的。凡是有机会亲眼看到武装力量部门工作的人都一定会注意到挥金如土的情况，这同一些不得不对付私人企业的正常竞争的职能部门恰好形成对照。很难相信，五角大楼负责军需采购的人一般都能够象那些受收支平衡制约的私人企业那样，竭力压低采购价格。诚然，即使他们意志

---

<sup>\*</sup>五角大楼如此广泛地参与了对外国政府的军事援助计划和武器出口，而且这些计划所起的作用同美国武装部队的采购所起的作用又是如此相似，以致于它们构成了本节要讨论的问题的主要部分。

坚强，为人正直，也难以那样做；这是有一些原因的，包括时间紧迫以及许多采购的物品都没有竞争价格等情况。（写完这段话之后，我注意到1976年12月14日《纽约时报》刊登的哥伦比亚大学工业工程教授西摩·梅尔曼先生写的文章中有这样一段话：

同五角大楼做买卖的公司同那些在传统上尽量降低生产成本以获取最大利润的民用公司不一样，它们把一切成本和亏损补贴提到最高限度。这就造成了物价的上涨。

美国的军事经济是一台制造通货膨胀的机器。从上到下对于提高成本和物价都给予鼓励和报酬。这种做法被带入并传染了为五角大楼服务的那些民用公司和其他企业。为了制止成本上涨而采取的传统办法如机械化和其他提高效率的措施，都被忽视了。（把成本的提高都加在价格上去了。）

不论五角大楼在多大程度上是造成通货膨胀的祸根，它显然也是一个主要的受害者。这方面的事实是惊人的，也是令人不安的。据估计，武装部队的主要装备，尤其是飞机和舰艇的更新费用，现在已经比被更新的原装备高出三至五倍，虽然许多原装备才使用了几十年。越南战争结束后，原来期望要实行的各兵种的裁减，后来有限度地实行了，但却没有带来军费的任何相应缩减。相反，在某些情况下，现在维持经过裁减的武装力量的费用，比越南战争之前和越南战争期间维持庞大得多的武装力量的费用还更大。

这一切，从一般的意义上说，证明大量军费开支造成通货膨胀的后果；但是，它也证明了一项极为重要的、在讨论同苏联进行军事竞赛问题时往往被遗忘的第二位的事实，即：由于



我们自己把价格抬得太高，对于这场竞赛我们越来越奉陪不起了。即使我们真正是由于俄国武装力量的迅速发展（关于这一点我以后还要在另一处谈到）而很快地被超过并处于劣势，我们也应该认识到，如果仔细检查一下，其原因与其说在于苏联发展的速度和规模，不如说在于我们自己的发展费用的猛增。考虑到我国国防费用目前上涨的速度，除非使我国整个经济付出巨大的、不断增长的以致最后成为几乎无力负担的代价，简直很难期望我们能把这场竞赛继续进行下去。但是，在公众和国会讨论国防预算时，很少有人认识到这一点。如果那些竭力倡议增加军费的人真正希望找到一条捷径以纠正对美国不利的不平衡状态（据他们说在苏美武装力量的实力对比中这种不平衡状态日益严重），他们就应该更多注意我们自己的通货膨胀问题，尤其是通货膨胀对军事预算的影响，而不是致力于说服我们中间的其他人，要他们相信我们的苏联对手是野心勃勃并拥有惊人的实力。

但是，除了通货膨胀的后果外，这个军事工业集团还造成了另一个值得我们注意的后果。这种庞大的军费开支在对金钱的估价和使用上，导致了一种很奇怪的双重标准，即：与这项军费开支有关的人和我们中间的所有其他人各持一种标准。这就是说，在华盛顿有这样一群人，他们和他们在工业界的同伙，对于一百万美元的概念就如同我们对于一千美元的概念一样。有一次，我乘坐一艘我国海军舰艇出海，参观几种打靶练习。使我感到震惊的是，我了解到其中某一种导弹每随意打出一发（并不回收），就要耗费比我在宾夕法尼亚州的整个农场的价值还要多的钱，而这个农场可是几代人苦心经营