

美國外交政策

亨利·季辛吉 著
李其泰 譯

中華民國國際關係研究所

美國外交政策

亨利·季辛吉 著
李其泰 譯

中華民國國際關係研究所

中華民國六十一年三月初版
中華民國六十一年十一月再版

美國外交政策

實售新臺幣拾伍元

著者 亨利·季辛吉
譯者 李其泰

出版者 國際關係研究所

地址 台北市木柵區萬壽路六十四號
電話 九三四九二一—三一九

各地郵局郵政劃撥儲金帳戶三四三六號

總經理 東興文化出版社

地址 台北市林森北路六七巷九六號
電話 336377, 336477, 330623

印刷者 燈臺光隆印刷紙品公司

地址 台北市大同街一一九號
電話 五二八三二五·五五七四七四

原 序

本書所收論文是從似乎不同的角度，去接觸外交政策的問題。在「國內結構與外交政策」內，我討論在衆多國家構成的世界上，肆應國際事務的困難，這衆多國家有極大不同的社會與政治體系。在第二篇題爲「美國外交政策的中心問題」內，我特別集中焦點於需要發展一個國際秩序的新概念，基於世界上政治的多極化，其中兩個大國具有壓倒性的軍事力量。最後，在「越南談判」內，我的關切是越南的和平談判：從過去的處置中學得的教訓，在爭執的當事者間先對最後目標尋求協議的好處，然後回頭來擬具使其實現的細節。這些論文是在我向哈佛大學請假前撰寫的。

「國內結構與外交政策」先發表於「得達拉斯」一九六六年春季號（美國藝文暨科學學院記錄，第九十五卷第二期）；「美國外交政策的中心問題」發表於「國家的議程」（華盛頓特區：布魯克林研究所，一九六八年）；「越南談判」刊載於

April 24/01

一九六九年一月「外交事務」（第四十七卷第二期）。我對這些刊物甚爲感謝，因爲給我機會把這三篇論文收入一冊單行本內。

亨利·季辛吉

一九六九年一月於華盛頓

譯者序

六十學年上學期，我在政大東亞研究所講授「美國遠東政策」，季辛吉的「美國外交政策」是我指定參考書之一。由於同學們對於本書的注意，並且引起熱烈的討論，使我深信本書必然也會引起關心國際關係人士的閱讀興趣。因此，我利用課餘把它譯出，先後刊載於東亞季刊，現在收入一冊單行本，使不易接觸外文書籍的讀者獲得一些便利。

本書收論文三篇，都是在季辛吉出任尼克森總統特別助理前撰寫。它們討論美國外交政策的骨架，它目前遭受的壓力，及高度國際緊張時代內世界秩序的遠景。從這些論文中，可以看出季辛吉外交政策思想的主要內容，及其對美國政府當局的決策影響。

據說圍堵政策是來自肯楠的設計。我們難以斷言，尼克森主義是否溯源於季辛吉的外交政策思想。不過，從季辛吉的許多著作中，多少可以使我們對尼克森主義

獲得進一步的認識。我認爲閱讀季辛吉的著作，在我們的研究、設計與發展工作上是有頗有意義的，不僅將有助於了解尼克森的對華新政策，甚至也有助於認識我們現在處於怎樣的世界環境。

在題爲「國內結構與外交政策」的第一篇論文內，季辛吉對一個社會的歷史經驗、價值觀念、及其社會與政治結構，與其外交政策行爲的關係，提供了一個卓越的討論。在外交政策的決策與推行上，他比較美國的實用主義傳統，並與蘇聯的意的方式及新興國家的革命方式對照。他在這篇論文內指出，當具有不同遠景的社會領袖企圖尋求一項國際危機的解決時，他們將遭遇各種困擾的可能性。

在第二篇題爲「美國外交政策的中心問題」的論文內，季辛吉分析當前的國際環境：在軍事上，世界是兩極的，受兩個超級大國的支配；在政治上，世界却是多極的，分裂爲許多複雜的聯盟網。他的結論是：在核子時代，壓倒性的軍事力量不能提供保證，使一國能够決定性地在國際間行動。

上述結論可於美國在越戰中遭遇的困擾獲得證明，此項問題構成第三篇題爲「

越南談判」的主要論點。在這一篇論文內，季辛吉的關切是越南的和平談判。他分析美國在過去處理越南問題中學得的教訓，他認為解決之道是：爭執的當事者應先對最後目標尋求協議，然後回頭來擬具使其實現的細節。

季辛吉的著作很多，除本書外，其他著作包括「核子武器與外交政策」（一九五七），「選擇的必要」（一九六一），「再度恢復的世界——拿破崙後的歐洲」（一九六四），及「困擾的合夥」（一九六五）。爲了使讀者把握對本書的一些認識，我現在把季辛吉在其他著作中的主要論點作一簡述。

關於國際關係的研究，在「再度恢復的世界——拿破崙後的歐洲」內，季辛吉提示了兩種類型：安定的類型與革命的類型。據他的看法，安定不是「來自對和平的尋求，而是來自一般地接受的合法性」，後者「不過是關於可行安排的性質及外交政策上可允許目的與方法的一種協議」。「合法性」默示所有主要國家對國際秩序骨架的接受。主要國家對國際秩序骨架的協議，不能消除國際衝突，不過它限制了國際衝突的範圍。外交是經由談判而調整異議，祇有在獲得「合法性」的國際體

系內，外交方是可能。在安定的國際體系內，國家行爲者的主要目標不是維持和平。

在事實上，當和平——視爲戰爭的避免——爲一個國家或一個國家集團的主要目標時，國際秩序便處於國際社會中最無顧忌者的任意擺佈之下。反過來說，如國際秩序承認，即使爲了和平，某些原則仍然可以有商量的餘地，其於權力均衡的安定便至少是具備了實現的可能性。

從季辛吉的安定類型，便可了解革命類型的特質。在任何秩序中，如有一個主要國家對其極爲不滿，企圖將其改造，該秩序便是革命性的。在一八一五年前的世代裏，革命的法國構成對現有序序的主要挑戰。他說：

爭端不再是設法在一個接受的骨架內調整歧見，而是牽連該骨架本身的有
效性；政治爭執成爲教條化：在十八世紀中運用得錯綜複雜微妙的權力平衡，
突然失却了彈性，歐洲均衡趨於如同對許多國家的無力保護，它們面對着法國
，後者則宣揚其政治原則與其他國家政治原則的不相容。^①

① 亨利·季辛吉，「再度恢復的世界——拿破崙後的歐洲」（紐約：格魯曼與鄧來普，一九六四），
第四頁。

依據其對十九世紀早年歐洲各國外交的研究，季辛吉認為安定秩序的恢復有賴於幾項因素：(1)合法性的支持者願意與革命的國家談判，同時準備使用軍事力量；(2)合法性的支持者，有能力避免「全面」戰爭的爆發，因為此種衝突將威脅現狀國家企求維護的國際骨架；(3)國家使用有限的手段以達成有限目標的能量。在有限戰爭中失敗的國家，並不在國際體系上被消滅。沒有一國將被迫無條件投降。不論勝或敗，沒有一國能整個地滿意或整個地不滿意。對手段與目標所加的限制，使勝者與敗者間能够恢復權力平衡。

在「核子武器與外交政策」內，大規模毀滅性的核子武器所引起的問題，是季辛吉的主要關切。猶如在過去，國家必須發展有限的手段，以達成有限的目標。假如在投降與自殺以外，美國的決策者還能有選擇，便須採納有限戰爭的觀念，後者是來自十九世紀戰爭的經驗。在那時，戰爭的目標決定於對風險的計算——武裝衝突的發動與繼續，比較企圖造成的和平條件，是否帶來更大的代價？有限戰爭的戰略將提供美國手段，「在權力與使用權力的意願之間，及在國家政策的實質因素與

心理因素之間，建立一個合理的關係」。^②

假如美國打算避免祇有自殺或投降的選擇，它必須具備極大規模的常規武力與戰術核子武器。關於從事有限戰爭的能量，季辛吉提出了三項要件：

1. 有限戰爭的武力必須能够阻止可能的侵略者，不使其造成既成事實。
2. 它們在性質上能使侵略者深信，它們的使用雖然促成全面戰爭風險的增加，却並非導致全面戰爭難以避免的前奏。
3. 它們必須與外交配合，使全面戰爭不是侵略的惟一反應，能够成功地表達，並且願意談判次於無條件投降的解決。^③

假如國家走向有限戰爭的戰略，對於不威脅國家生存的那些利益，它們必須獲得了解。決策者必須具有的約束公共輿論的能力，假如對於國家生存是否處於危險，各方面有不同的看法。對於有限目標的性質，國家之間有了默示的了解，常規

② 亨利·季辛吉，「核子武器與外交政策」（紐約：哈潑，一九五七），第八十四頁。
 ③ 亨利·季辛吉，「選擇的必要」（紐約：哈潑，一九六一），第六十五頁。

的衝突與有限的核子戰爭才不至於升高爲全面戰爭。

季辛吉的作品有獨特的風格。在許多地方，他的表達方式似乎是相當地哲學化。所以有人批評季辛吉，「把晦澀當作深奧」。還有一位英國評論家曾說：「我不知道季辛吉是否一位偉大的作家，不過，誰能讀完他的書，他確是一位偉大的讀者」。

在忠於原書的原則下，我已盡力使譯文多具有可讀性。「意的」(ideology)與「艾立」(elite)是本書中兩個音譯的用語，這是仿照我在譯陶意志著「國際關係的解析」時所採用的辦法。這兩個用語包含着豐富的內容，任何一個中譯名都不能涵蓋其全部或任一意義，似乎祇有音譯才是較好的辦法。

李其泰 六十一年二月二十三日

目 錄

原序	一
譯者序	一
壹 國內結構與外交政策	一
一、國內結構的角色	一
二、行政結構的衝擊	七
三、領袖的性質	一八
四、國內結構與外交政策：世界秩序的前景	三七
貳 美國外交政策的中心問題	四五
一、結構的問題	四六
二、兩極化的限度：近代時期內權力的性質	五二

三、政治的多極化：聯盟的改變性質·····	五八
四、兩極化與多極化：概念的問題·····	七三
五、美國國家利益的檢討·····	八六
叁 越南談判·····	九五
一、談判前南越的情況·····	九五
二、談判的環境·····	一〇三
三、越南外交上的承諾與風險：停炸問題·····	一一四
四、停火與聯合政府·····	一一九
五、我們由此將走向何處？·····	一二五

壹、國內結構與外交政策

一、國內結構的角色

在傳統的觀念下，國際關係是由政治單位從事，幾乎視同人格。國內結構經接受爲已存在，外交政策開始於國內政策終止之處。

不過，此種方式祇在安定的時期才是適當，因爲在此時，對於「競賽的規則」，國際體系的各個構成者一般地具有相似的觀念。假如國內結構是基於相稱的認識，對於何爲正當，便發展了外交政策上可允許的目的與方法。假如國內結構是合理地穩定的，使用冒險的外交政策以求國內團結的誘惑，便降至最低。在這些情況下，關於何者構成一個「合理的」要求，領袖們一般地適用相同的標準及保持相似的觀點。這並不保障協議，不過它提供了有意義交談的條件，也就是說，它爲傳統外

交確定了活動範疇。

對於何爲正當，當國內結構基於根本不同的觀念時，國際事務的進行便趨於格外複雜。此時，甚至確定異議的性質也是困難，因爲對一方似乎是最顯而易見者，對另一方却似乎是最有問題。由於某一路線的正反看法似乎是相當地平衡，便引起了政策的迷惘。確定何者構成一項問題及什麼標準是與「解決」它有關連，在一相當的限度內，反映對何爲正當的國內認識、決策過程中產生的壓力、及領袖們高據名位時所形成的經驗。當國內結構——及它們所據爲基礎的合法性概念——極爲差異時，政治家們仍然能够會晤，惟其說服的能力已經減低，因爲他們不再說相同的語言。

即使在不作普遍性的主張時，這樣的事即會發生。牴觸的國內結構能够消極地產生一個鴻溝，僅因爲對「合理」目的與方法的性質，難以獲致和同的看法。不過，當一國或數國爲其特有的結構主張普遍的適用性時，分裂誠然會加深地增長。在該情事下，國內結構不僅成爲抵達諒解的障礙，而且成爲國際事務上主要問題之一

。它的要件限制了各種抉擇的觀念；生存似乎是牽涉在每一爭端中。外交政策的象徵面開始遮掩了實體部份。「依其實質」而考慮一項事端趨於困難，因為歧見在最後似乎不專注於一個特定的問題，却專注於表現在國內安排上的一組價值。在法國革命期間，愛德門·柏克（Edmund Burke）曾解釋此種情事狀態的後果：

我從不想我們能够與該體系謀和；因為它不是爲了我們在彼此爭端中所追求的一個目標；而是對該體系本身，促使我們從事戰鬪。就我對該事的了解，我們不是與其行爲從事戰鬪，而是針對其存在，深信其存在與其敵意是相同的。^①

當然，國內結構在任何歷史時期並非不相關連。最低限度，它決定了整個社會努力能够奉獻於外交政策的數量。依神權而統治的君主，其戰爭是有限度的，因為封建諸侯受習慣法約束，不能課徵所得稅或對其臣屬征兵。法國革命把它的政策奠基於平民意志主義上，首次以真正全國性的規模動員了資源。面對一個敵意的且具

①：愛德門·柏克，全集（倫敦，一八二六年），第八卷，第二一四頁至第二一五頁。