



美國外交政策

美國新聞處

一九四八年

上海



美國外交政策

序言

關於我國國際關係的種種事實，美國人民從來沒有像今天這樣提出如此之多的問題的。單就國務院而言，書面的詢問就源源不絕地湧來，數量與日俱增，最近每月平均達五千份以上。

美國的外交政策，是不能根據任何一個單獨的官方文件加以斷定，或予以正式的合法的表現。它不能接受這樣的看待，因為它必須保持其伸縮性，而要在隨時間而變動的各種環境之下，不斷適應。

我國的外交政策是用各種不同的方式表現出來的。國會的立法程序，對於我國外交政策的發展，極關重要，此點可於一九三五年與一九三七年通過中立法案，一九三九年廢棄中立法案，以及國會規定以財政援助給予經濟上艱難諸國見之。

總統在憲法上的地位，使他在決定外交政策路線方面具有廣大的主動權。他可以談判條約，而在參院參酌意見之下，可以加以批准。他可以規定重要的原則，猶如門羅總統的決定門羅主義，以及卜克與丁·羅斯福兩總統把這種主義加以發揮一樣。

在總統規定的方針之內，國務卿擬就外交政策，猶如海氏國務卿宣佈中國門戶開放的原則，以及史汀生國務卿宣佈不承認土侵略的已成事實的原則。

對於外交政策的形成及其執行，輿論的作用亦頗重要。馬歇爾國務卿在一九四七年七月一日曾經說：「在一個民主國家中，任何一種政策，無論是外交的或者內政的，假如得不到大眾的支持，就極少有發揮效能的機會。」由於我國的國際關係對於我國人民的生活日益重要，輿論對於決定國際政策方面所起的作用，勢將隨之增加。

大多數的外交政策是逐漸形成的。它們極少從任何一個個人的頭腦中生產出來，一下子就達到羽毛豐滿的階段，至於牽涉國家重大利益的政策，尤其如此。種種的決定，必須在衝突的辦法和衝突的意見之中，終告獲致。我國政府的參加第一次世界大戰，也是在經過許多曲折之後，最後使得政府內外的美國人的意見，得到一個結晶。

指導我國外交政策的原則和目標，往往隨時由我們的總統和國務卿加以說明。這些原則和目標中最基本的，就是對於國家安全，經濟利益和維護和平的種種考慮。此外，還有若干更精細的長期目標，作為日常處理外交政策的準則。一九四五年十月廿七日，杜魯門總統提出了這些目標中的若干種，他說這些目標是美國要設法在戰後世界中實現的。它們所關切的，就是完成公正和平，恢復世界的經濟健康，促進保障個人基本自由的民主政治，以及建立維護和平的機構和制度。

要實現這些目標中的若干種，並非美國所能單獨決定。截止目前，為使我們能够希望立即完全實現它們而謀取其他國家必要合作的嘗試，亦未成功。然而，美國在世界政治中佔有如此重要的地位，使它一定要採取主動，而作與其他國家協力解決這些問題的嘗試。因為這些問題假使不獲解決，可能引起禍殃。

下面的文字，目的不在檢討我國外交政策的全部領域，亦不是就它的任何一部份作詳盡的研究。它們的目的，是在就今日美國面臨的重大外交政策問題以及解決這些問題時所牽涉的若干困難，勾出一個輪廓。可是我們希望這一段比較上是簡單的討論，對於美國公民更進一步瞭解我國與其他國家間所發生的問題，能有所助益。

一、締造和平與佔領工作

盟邦各大國和義大利，羅馬尼亞，匈牙利，保加利亞和芬蘭（註一）所簽訂的和約，終於在一九四七年九月十五日發生效力，但是這不過是第二次世界大戰後走向完全和平解決的漫長路途上的一個小站。在放射最後一個子彈兩年多之後，世界上大多數國家依然和德國與日本處於技術上的戰爭狀態，而奧地利和朝鮮雖為被解放國家，却仍在軍事佔領之下，在國際間並無條約上的地位。美國的一個基本目標，就是要加緊成立條約以求必要的解決，因此把佔領軍隊撤退，並使世界全體國家儘速恢復到和平時代的基礎。

和平解決的原則，甚至若干明白的和平目標，早在戰爭初期即已規定。羅斯福總統的四大自由（一九四一年一月），大西洋憲章（一九四一年八月）和聯合國宣言（一九四二年一月）給予戰後的世界一種希望，在這個世界中，將有一個根據經濟政治合作的國際機構，所有各國人民均能享有言論與信仰，以及免於缺乏和恐慌的基本自由。戰時在莫斯科（一九四三年

十月—十一月），開羅和德黑蘭（一九四三年十一月），雅爾達（一九四五年二月）和柏林（一九四五年七月—八月）舉行的著名會議中，盟邦各大國對於勝利與和平的目標，獲致更多和更精細的協議。奧地利和朝鮮應成爲自由獨立；德國和日本應被剝奪其未來的作戰力量，須以實物充作賠償，並須失却若干領土；法西斯主義，納粹主義和黷武主義應予清算；被解放各國和歐洲軸心附庸國的人民，在實施緊急救濟措置以及根據自由選舉來建立民主政府方面，應該予以協助。

協議的範圍雖極廣泛，但在德國和日本投降之後，有關這兩個主要侵略國的締造和平，顯然是一樁冗長和艱難的工作。按照次序，初步的努力是集中於獲致對義大利以及歐洲四個前軸心附庸國的和平解決。經過了兩年的積極談判，包括美國，聯合王國和蘇聯的一次外長會議，美，英，蘇，法的四次外長會議和巴黎舉行的長達兩個月的和平大會，這五個和約最後是完成了。猶如前國務卿貝爾納斯論及這幾個和約草案時所說的，它們『並不是人類智力所能設計的最好的東西。但是它們是人類智力使四個主要盟邦能够互相同意的最好的東西』。

在談判和實施對義，羅，匈，保，芬的和約時，盟邦之中對於賠償，疆界爭執，經濟機會平等以及對『民主』權利和辦法的解釋，曾發生重大的不協調。在獲致和約的協議時雖作種種必要的妥協，但是若干棘手問題，像義國殖民地的最後處置辦法以及爲『特里埃斯特自由區』設立一個可以行得通的政府問題，依然未獲解決。

自從一九四六年初期起，美國一直重視開始草擬由奧國，德國，日本和朝鮮所形成的國際問題的解決辦法之重要性。在這種解決辦法獲致之前，美國軍隊繼續留駐在這四個國家中，籍以執行我們更進一步促進民主發展，經濟穩定和建立和平狀態的政策。

德 國

防止德國任何可能的重起侵略的安全保證，首見於該國的立即解除武裝，此點，係由杜魯門總統，艾德禮首相和史達林大元帥於一九四五年七月和八月在柏林會議中簽訂的波茨坦議定書中所規定。這個協定核准每一佔領國家在各自的佔領區中有拆卸德國軍事設施和軍火工廠的權利。

但是美國覺得單是解除武裝還不足够，並認爲美國以及歐洲的安全需要由四個主要戰勝國（美，英，蘇，法）來共同保

證和實施德國的長期非軍事化。在一九四六年間，國務卿貝爾納斯首先建議簽訂一個四強條約，爲期廿五年，期滿後假如其他盟邦希望延長，可予繼續。這種建議未爲蘇聯所接受，雖然英法政府是表示贊同的。

我國對德政策的基本原則，就是反對納粹主義和黷武主義。紐倫堡審判高級納粹官吏，消滅納粹組織和法律，在美軍佔領區內培養有力的消滅納粹運動，讓德國人自己去進行，以謀將前納粹黨中凡『超過名義上參加納粹活動』的全部黨員逐出一切公私職位，凡此種種，都以實施此一原則爲目標。此外，復遵照波茨坦協定採取種種措施，以謀消弭『經濟力量的過份集中』，猶如企業集團和其他獨佔性辦法所表現的。

基本的民主自由，在美軍佔領區中是最充份的給予德國人民的，祇要能保證我國駐軍的安全和符合佔領的目標就好了。此外，在美軍佔領區中的四個行政區(Länder)中的每一區中，都有一個負責的德國行政機構，它的發展情形，給予德國人在民主自治的方法方面一種實際的教育，並且鼓勵了他們對當地有關公衆利益的事務作健全的參預。教科書和教師都經過了嚴格的審查，籍使納粹或黷武主義思想完全逐出教育制度。

美國政府明瞭一個和平民主德國的發展，需要經濟復元和安定。照一九四七年七月給予德境美國軍政府首長的最高政策指令中的說話，我們的目標是在『鼓勵德國人民重建自給自足的國家，使其致力於和平的目的，融合於歐洲的經濟體系之中』。

按照波茨坦議定書第十四款，美國一向主張德國在四強管治之下應『作爲一個單獨的經濟單位』。由於法國和蘇聯政府不願採取必要的步驟來達成此點，國務卿貝爾納斯在一九四六年這一次外長會議中曾經宣佈說：他的政府不能允許這種勢將導入經濟混亂的現行局勢繼續下去，並且說美軍佔領區將與願意參加的其他佔領區作經濟上的合併。這個建議到目前還是對所有的其他佔領區開放的，但是截止現在，還祇有英方表示接受。規定英美佔領區經濟合併的正式協定，係於一九四六年十二月加以公佈，其目的，乃係在三年之內使這兩個區域達到自給自足。

由於德國經濟統一的目標在莫斯科外長會議（一九四七年三月—四月）中又未能實現，那麼假如英法佔領區要達到自給自足的程度，就必須修改先前准許該兩區維持的工業水準，這一點是非常顯明的了。先前規定的德國工業水準計劃（一九

四六年），是根據德國將被作爲一個經濟整體的理論的。鑒於早日實現此目標的希望渺茫，英美佔領區的經濟復蘇，就需要提高適用於這兩個貧乏區域內的工業水準，英美佔領區的一個新工業水準計劃，是在一九四七年八月宣佈的。按照這個計劃規定的範圍，英美佔領區的工業復蘇，目的不僅在解除英美納稅人爲維持這兩個佔領區而負起的重大財政負擔，並且要在德國人民中造成發展民主政治更有利的條件，以及經由德國所能提供的貢獻促進歐洲的經濟復蘇。

截止目前，爲謀決定解決德國問題的基礎而舉行的種種討論，業已顯示蘇聯不但反對美國所建議的解除德國軍備和使德國非軍事化的四強條約，並且反對美國根據波茨坦議定書所定的佔領政策的其他重要方面。蘇聯政府已經明白表示贊成德國成立一個集中形式的政府，雖然波茨坦協定明白規定「德國的行政機構，應以分散中央政治機構和發展地方責任爲目的」。『蘇聯對於我們堅決想達到四強合作把德國』當作一個單獨的經濟單位「管治的努力，始終反對。蘇聯堅持假如把德國當作一個經濟整體看待，那麼德國的全部工業，應該爲賠償而生產，不應爲償付必要的輸入品而生產輸出品。這個建議是被認爲違背波茨坦賠償協定的，假如真正執行起來，等於英美兩國來付出賠償，因爲英美必須無限期繼續把食物和其他必需品供給它們的佔領區了。

蘇聯政府在它的佔領區中已經片面實施具有遠大影響的措施，足以影響德國經濟，政治和社會生活的基本形式，蘇聯政府這樣做，完全不能實施波茨坦協定中准許政治活動，言論和集會自由的規定。這種局勢的持續，祇會引導到德國分裂的路上去，假如這樣，美國勢將面臨一種工作，就是至少要協助西部德國沿民主途徑發展，並參與歐洲的經濟復元。

日本

美國的對日政策是和對德政策遵循着實質上相同的路線。但是對於日本，由於麥克阿瑟將軍担任盟國駐日最高總司令實行統一指揮的原故，進步比較更快。靠了日本各種武裝部隊的消滅，陸軍和海軍設備的奪獲，以及一切極端國家主義和讀武主義社團的解散，立即解除日本武裝的目的已經達到了。此在德國，美國曾建議一項長期安全公約，保證德國侵略者的繼續解除武裝。雖然這一個條約的草案已於一九四六年初提交中國，蘇聯和聯合王國考慮，但至今在這方面並未採取確定的行動。

遠東國際軍事法庭已使日本的重要的戰犯和鼓動侵略者受到應得的審判。爲了消滅日本國內的全能主義和專制主義，業已採取強有力的步驟。日皇已公開否認皇室的神聖，因此推翻了國家『神道』的基本原則。一種新的自由的憲法已被採納，保證了民權的自由並且大大地減低了日皇的絕對權力。一九四七年四月根據這個憲法舉行全國第一次普選時，麥克阿瑟曾發表演說稱，此項結果，證實了一種信念，就是日本人民不會担当不起他們的新責任，並且說日本所挑選的中庸路線，『對於任何一種極端頗能站於中間地位，而來保證自由的確保和個人尊嚴的增長』。

爲少數財富世家控制的大工業集團的權力，業已破裂。教育制度，則正根據美國於一九四六年春季派往日本的教育代表團所提供的意見以及遠東委員會其後在政策上所作的決定，加以自由化和現代化。日本經濟的和平發展已予以鼓勵，它的國外貿易的復蘇，則由於一九四六年十月盟邦對日貿易局的成立而獲得了刺激。

盟邦主要國家在雅爾達會同意蘇聯恢復獲得庫頁島南部，包括其鄰近島嶼在內，千島列島則應移交予蘇聯。其後復就會遭日本侵略各國應獲得緊急實物賠償一節，獲致一項協議，但是解決對日問題的其他基本項目，則猶待決定。

一九四七年七月，美國向參加遠東委員會的其他十國建議，認爲在可能範圍內應儘速召開會議討論對日和約，並提議該項會議中的決定，應由三分之二多數表決。除蘇聯外，參加該委員會的各國政府迅即對召開十一國會議表示贊同，雖然美國所假定的日期一般都認爲不大方便。蘇聯反對此項建議，並堅持初步會議應限由美，英，蘇，中參加。

奧地利

在一九四三年十月—十一月舉行的莫斯科會議中，英，美，蘇宣佈一個『自由獨立』的奧地利是三國的目標。一九四五年春季納粹崩潰之後，立即採取迅速行動去達成這一目標，並獲得法國和其聯合國國家的支持。雖然該國被分爲四個佔領區，但證明可能在一九四五年年底之前成立一個根據自由選舉的奧地利代表政府。遵照維也納盟國管制委員會的意願，新政府迅即實施改革教育和清算納粹的綱領。至一九四六年六月，奧國政府的穩定和合作態度，已使盟管會可以大事放鬆先前對奧國立法機關的嚴格管制。

一九四六年九月，美國和奧地利恢復了正常的外交關係，並且敦促迅速簽訂對奧條約，因此可以正式承認奧國在國際間

的地位，而可使盟國軍隊加速自奧地利領土撤退。這種政策固爲聯合王國和法國所支持，但是蘇聯提出了若干反對，至今互相可以同意的解決辦法還沒有獲得。蘇聯支持南斯拉夫對南卡林西亞和斯蒂里亞的一小部份的領土要求。蘇聯並堅持一點，說是根據波茨坦協定，蘇聯應獲得奧國東部的全部『德國』資產，不管其中許多資產是由納粹份子強佔去的，而根據其他三個佔領國的意見，應該歸還原主的事實。在談判條約時，蘇聯一直拒絕美國、聯合王國和法國的建議，根據這種建議，德國資產之移充賠償者，應遵照奧國法律的各方面來辦理。此在美國政府，則曾公開表示願意進行談判，甚至可以放棄它對奧境德資產應得的一份，以謀作爲這一問題的總解決之一部份。

此項問題在一九四七年三月—四月在莫斯科舉行的外長會議中加以詳細檢討之後，馬歇爾國務卿表示如果接受蘇聯的立場，將使奧國以獨立和自給自足國家的地位謀取生存的機會甚爲渺茫，並表示美國『不能參與內含如此許多顯著的不公正的條約』，這種條約將造『如此孱弱和無助的一個奧國，而將成爲將來重大危險的一個根源。』繼而就在維也納成立了一個四強委員會，以謀更進一步研究此一問題。一九四七年八月，美國代表奉召返國，有所商討。他在離開維也納的時候發表了一個聲明，指出美國對於下列諸點，深表關切：（一）『蘇聯奪取應歸委員會討論範圍之內的財產這種片面行動』，（二）蘇聯代表團一般的不合作，此點可由該代表團『對其他代表團向委員會所提的事實資料表示冷淡』見之，（三）蘇聯堅持向奧國和其他人索取賠償，此點可由蘇聯『所要求的資產，在數量上和形式上並不是真正爲德國所有』見之。美國希望這種談判所造成的成功結果，可以使佔領軍隊從奧國領土撤退成爲可能。

美國對奧地利成立了一個救濟計劃，規定從一九四七年六月到九月底，以價值約爲四千三百萬美元的急需供應品，裝赴奧國，並考慮再事裝運更多的物資去減輕奧國人民的痛苦。

朝鮮

羅斯福總統，邱吉爾首相和蔣介石委員長於一九四三年十一月在開羅舉行會議時，表示決心，認爲『朝鮮應遵照適當步驟成爲自由獨立』。這一保證在一九四五年的波茨坦宣言中予以重申，其後在蘇聯參加對日戰爭的時候，它也加以簽署。但是朝鮮的政治本質，自被日本人從一九一〇年加以兼併以來，已告模糊。因此在一九四五年八月日本抵抗崩潰的時候，美國

軍隊佔領了朝鮮的南部，蘇聯軍隊開進了朝鮮的北部。這種局勢到今日依然保持。

一九四五年十二月舉行的莫斯科會議，建議爲朝鮮成立一個美蘇聯合委員會，籍以和朝鮮領袖諮商成立朝鮮臨時政府的辦法，並草擬四強託管朝鮮爲時不得超過五年的建議。朝鮮實際所發生的情形，馬歇爾國務卿於一九四七年九月十七日向聯合國全體大會簡潔地說明了出來：

大約兩年來，美國政府設法經由聯合委員會和其他辦法，與蘇聯獲致協議，以謀獲得實施莫斯科協定的方法，因而形成朝鮮的獨立。美國代表會堅持解決朝鮮問題的任何辦法，不得在任何方面侵犯意見自由的基本民主權利。這一點依然是我國政府的立場。今日朝鮮的獨立較兩年前並無進步。朝鮮依然在北韓三十八度被劃分，蘇軍駐於北部工業區，美軍駐於南部農業區。兩佔領區問題極少或者幾乎沒有交換物資和服務。朝鮮的經濟因此殘廢了。

朝鮮人民並不是從前的敵人，而在從日本四十年壓迫中解放出來的人民，但是至今依然沒有自由。這種局勢不能任其無限制繼續。爲謀獲致進展起見，美國政府最近提出若干建議，以求達成莫斯科協定的目的，並請參與此項協定各國參加討論這些建議。中國和聯合國同意此項步驟。蘇聯政府並不同意。更有進者，參加聯合委員會的美蘇代表團甚至不能就它們考慮的進展程度共同擬就一個聯合報告。顯然的，再作經由美蘇兩國談判以求解決朝鮮問題的嘗試，僅足以稽延獨立統一朝鮮的建立而已。

在馬歇爾國務卿宣佈美國政府擬將朝鮮問題提交聯合國的意向之後，朝鮮美蘇聯合委員會的蘇方首席代表在一九四七年九月廿六日聲稱『可能給予朝鮮人自己來組織一個政府的機會，不盟國的協助和參預，美蘇軍隊可自朝鮮撤退』。

美國於一九四七年十月十七日公佈的向聯合國提出的建議，說明美國政府不能承認僅僅撤軍就可作爲朝鮮問題的適當解決。美國的建議主張下列數點：（一）佔領國家應在各自的佔領區中舉行選舉，不得遲於一九四八年三月三十一日，由聯合國監察；（二）經由此項選舉而成立的朝鮮政府應該組織其自己的安全部隊，並籌備美蘇軍隊的『早日完全撤退』；（三）聯合國爲盡其對該項問題的責任起見，應成立聯合國朝鮮臨時委員會。

因此美國已經把馬歇爾國務卿的願望提供了具體的表示，就是說在促進『朝鮮人民對獨立的迫切合理要求方面』，不得再有所遷延了。

（註一）美國並未和芬蘭宣戰，所以並不簽字於對該國的和約。

二、聯合國

對聯合國的支持，乃是美國維護和平和國際安全政策的基石。聯合國是在贏取戰爭過程中所採步驟的直接結果。

早在一九四一年八月的大西洋憲章中，美國就表示決心，要締造一種可以給予世界所有民族普遍安全的和平。在大國的幾次戰時會議中，像一九四三年十月的莫斯科會議等，我們首先發動，盟邦也一致主張儘早建立『一個普遍的國際機構……籍以維護和平與安全』。一九四四年，我國政府邀請英國，蘇聯和中國在華盛頓舉行鄧巴頓橡樹會商。在這幾次會議中，四強草擬了一套建議，提出了一個永久性國際機構的雛型。這形成了聯合國憲章的基礎，後者係由五十國代表在一九四五年四月——六月的舊金山會議中擬定的。

憲章將維護國際和平與安全的首要責任，託付與安全理事會，它並且承認大國在安理會的地位，應大致與它們為防止或消除和平威脅和侵略行動而負起實施政治，經濟或軍事措施的責任相符合。所以在組成安理會的十一國中，五個理事國——包括美國在內——應有永久席位。在『實際』而非『程序』的事務提交安理會時，必須有七票贊成的大多數，所有常任理事國投反對票，始能通過。根據一項非正式協議，一個常任理事國可以放棄投票，而這種棄權不作為使用否決權論。常任理事國全體一致的規定之唯一正式例外，就是在此等常任理事國之一也是某項爭執的一方，而安理會又須遵照憲章第六章覓致和平解決的時候。在這種情形之下，這一個常任理事國必須不予投票，以免對一樁直接有關的事務發生表決的作用。在日常的或者程序的事務方面，安理會按照另一種票決制度，祇要任何七個理事國的大多數，就可以發生決定的作用了。

美國對於使得安理會成為聯合國更有效的一種工具方面，極表關切，為達到這一目的，我們的代表會標榜若干原則：

(一) 對向安理會提出的事務有關的每一國家，都有充份和公開陳述意見的權利。所以，縱使是不屬於聯合國的國家，當它們被牽涉到考慮中的案件時，也被邀參加安理會的辯論。

(二) 安理會應充份理解有關某項爭端的一切事實，所以在必要時應該進行調查和探詢。此種情形的一個顯著例子，就是巴爾幹委員會，後者奉命調查希臘對南斯拉夫，保加利亞和阿爾巴尼亞的控訴。在該委會進行實地考察的全部過程中，美

國代表會盡力之所及，保證對該案的事實作澈底的調查。

(三) 安理會對於解決爭端的責任，超過有關各方本身的利益，因為一樁案子一旦在安理會提出之後，如不獲安理會的准許，就是直接有關的國家也不能把它撤回。此點在處理伊朗案件時已予以釋明，當時貝爾納斯國務卿曾肯定安理會有繼續處理此項爭端的權利，雖然蘇聯和伊朗雙方都表示願意將該案從安理會的議程上撤回了。

美國贊成此一原則，就是安理會遵照憲章第七章的規定對威脅和平，破壞和平及侵略行動可以採取實際行動之前，五個常任理事國應該意見協調。同時，這一點也含著一種責任，就是對於重大的問題必須竭盡一切力量以謀獲得一致同意。縱使一個常任理事國可以使用否決權來阻止一個對它本身安全利益不符的行動，這種否決權還是以少用為宜，並且不應該和維護和平與國際安全的基本責任相背反。猶如國務卿最近所說的（一九四七年九月十七日），『約束是權力和特權的一個必要伴侶』，『假如有人堅持特權到破壞集體意志的程度，聯合國將萬難容忍』。

為使否決權的使用不應該使安理會的活動麻痺起見，我們會設法增加不必由五常任理事國一致同意而能解決的事務之數目。第一，對於被認為是程序的問題，應該提取一種寬大的解釋。第二，就是關於實際問題，一個常任理事國的棄權不能被認為否決權而把安理會的決議推翻。第三，第二十七款規定爭端的有關方面對牽涉和平解決的事情必須不參與投票的一部份，應該解釋為任何國家對它自己的案子不能參與裁判。最後，鑒於否決權的過份使用已阻止安理會履行其真正的任務，我們已經宣佈在有關申請加入聯合國以及憲章第五章關於處理和平解決爭端所引起的各種事務，願意接受取消大國必須一致的規定。

假如聯合國要行使它維護和平的權力，安理會必須獲得必要的武裝力量和辦法來維護國際的安全。軍事參謀委員會是負責草擬該方面的計劃的，當該委會舉行討論的時候，美國會根據憲章力促立即草就協議，籍以保證安理會一旦遭遇破壞和平或侵略事件發生時，可以有充份的武裝力量。

全體大會是討論憲章範圍以內任何問題的場所，考慮並提出建議，以謀促進國際間在政治，經濟，社會方面合作。雖然憲章第二十一款禁止全體大會對正由安理會積極考慮中的任何爭端或局勢提出建議，但是美國政府覺得這一項規定目的並不

在剝奪大會考慮重要政治問題的權利。在過去一年中，大會曾經檢討過如此重要的政治問題像有關西班牙弗朗哥政權以及巴勒斯坦的將來等問題，並且我們支持大會爲對此一爆炸性的問題謀取公正解決而所作的努力。最近，美國並已要求大會討論在去年發生的對希臘完整的威脅以及早日建立朝鮮獨立的問題。

由於美國愈來愈重視全體大會，認爲它是把世界的道德和政治力量加到國際不協調之上的一個場所，我國政府已敦促大會成立一個負責和平與安全的臨時委員會。雖然這個團體不致和安理會的功能相衝突，但是它可以考慮損害國際友好關係的局勢和爭端。這個『小型大會』可以：（一）考慮有關和平與安全的問題並向全體大會報告。（二）對值得不斷注意的建議隨時留意。（三）對國際合作作長距離的研究。這樣一個委員會可以『增強和平解決問題的機構，並將解決這種問題的責任廣泛地置於聯合國所有會員國的身上。』（註一）

作爲全體大會促進聯合國經濟，社會和人造目標的機構的經濟社會理事會，着手進行各種不同的活動，猶如起草國際人權法案，管制國際間麻醉品的流通，協助歐洲的經濟復興以及許多其他重要計劃。在這些工作的每一種中，美國總是遵照憲章的目的，參與建立『穩定和幸福』的條件，後者對於國際的和平友好關係是必要的。同樣的，我們正經由管託理事會的努力，協助世界非自治土地的發展，並且遵照我們對非獨立民族的政策，我們在託管理事會的工作方面，也已負起領導的任務。（註二）

爲培植聯合國的經濟，社會和人造原則起見，美國會支持過特種機構的許多計劃，聯合國善後救濟總署送往會遭戰爭破壞各國的救濟品中，有百分之七十三是從我國獲得的。爲協助難民起見，國際難民機構現已形成，會獲得美國的充份合作。爲保證長期通貨穩定和經濟復興起見，國際貨幣基金和國際銀行會把我國的美金存款提取甚多。此外，謀改善工作條件的國際勞工機構，謀增進食物供應的食物農業機構，謀培植更健全的生活條件的世界衛生機構，謀促進相互諒解的聯合國教育科學文化機構，都會獲得我國政府衷心的支持。

聯合國並不是一個超人的機構，不能立即在全世界建立和平與繁榮。聯合國所能成就的，在我國出席安理會代表H·詹森于一九四七年六月廿一日所作的一個聲明中說得很清楚，他堅稱『聯合國給我們早期澄清和戰的一個機會，要在尚能謀

致和平的時候形成抵抗陣綫，而不是一定要在牽入生死之戰的時候才予以形成。『我們知道聯合國必須由每一國家解決自身問題的熱誠努力以及所有政府均有和平解決爭端的誠心意願來加以補充。可是聯合國靠了把法治的利益和約束擴大到所有民族的過程，能够切實地幫助解決現行問題以及阻止將來的嚴重衝突。』

（註一）摘自馬歇爾國務卿于一九四七年九月十七日向聯合國全體大會發表的演說。

（註二）參看美國對非獨立地區的政策。

三、支持自由國家

大部份由於他們自己形成一個獨立國家的根源和環境，美國人民從他們的歷史開始時起，對於努力奮鬥以謀達到，恢復，或維持他們自由和獨立的其他國家和人民，一向是同情的。一九四四年六月，赫爾國務卿曾就我國的政策說：『一百五十年來我們一直向地球上的所有國家，地球上的所有民族，倡導自由，並且我們的確這樣做了。我們曾經鼓勵所有國家崇尚自由並享受自由：這是我們始終一貫的記錄，一種爲每一個人爭取自由的記錄，在所有的時間和所有的地方，始終鼓勵他們。』

一七九六年一月，華盛頓在述及他自己維護自由的事業時說：『當我在任何國家中看到一個被壓迫的國家揚起自由的旗幟時，我的懇切回憶，我的同情心理和我誠懇願望會不自主地激動起來。』這種感覺，在其後的一個半世紀中時常由重要的美國政治家加以表示，現在在一九四一年八月的大西洋憲章中得到了宣露。這一憲章中聲明從軸心侵略國手中獲得解放的國家，應該讓它們的獨立恢復。一九四五年十月，杜魯門總統以一種政策的形式表達了這種感情，當時他指出按照美國的觀點，『所有準備自治的民族都應准許他們選擇他們自己的政府形式，』並且說『這在歐洲，在亞洲，在非洲以及西半球都是準確的。』

關於新世界，一九四七年六月馬歇爾國務卿總結一世紀餘來的發展說：『美國的傳統政策，就是西半球國家維護它們的獨立。』首先，我們的支持見諸於承認新國家的獨立。其後，當若干歐洲企圖擊破這些新成立而猶孱弱的國家或者想在新世界建立殖民地而把它們用作侵略行動的跳板時，當這種危險似乎顯現時，美國就宣佈了門羅主義，其主要目的乃在防止這種

禍害。

關於遠東，我們在十九世紀之末二十世紀之初宣布了我們支持中國的獨立和領土完整以及門戶開放或貿易權利平等。我們曾經屢次重申支持中國的獨立，包括我們在第二次世界大戰期間就和平目標所作的聲明在內。在一九四三年十二月的開羅宣言中，羅斯福總統，邱吉爾首相和蔣介石委員長同意『將日本從中國人手中竊取去的一切土地，像滿洲，台灣和澎湖羣島，都應歸還中華民國共和國。』他們同時同意在一九一〇年被日本兼併的朝鮮，『應成爲自由獨立』。美國是始終支持恢復朝鮮獨立的。美國准許菲律賓獨立，乃是在遠東實施自決原則的一個確鑿例證。

鑒於美國在爭取反抗軸心侵略國的戰爭中所佔重要地位，我們的國家對於一切歐洲國家之自由與獨立被用武力剝奪的，主張予以恢復。一九四五年二月，當戰爭接近結束時，羅斯福總統，邱吉爾首相和史達林大元帥在克里米亞半島的雅爾達舉行會議，發表聯合宣言，聲稱『三國政府將聯合協助歐洲任何被解放國家或前軸心附庸國的人民，而在這些國家中的情形，根據它們的判斷，需要……形成可以廣泛代表人民中一切民主份子的臨時政府，並保證儘早根據人民的意志經由自由選舉建立政府；並……在有此需要的地方，竭力便利這種選舉的舉行。』

美國不但維持並且支持這種見解，就是自由政府如無自由選舉不能存在，並且維持與支持另一種見解，就是唯有在新聞，言論，宗教，結社和集會的民主自由，以及免于威嚇，武力壓迫，和隨意逮捕的自由實際上存在的情形之下，政府才能保持自由。

美國起先認爲雅爾達協定是一種神聖的具有約束性的國際協定。波蘭，羅馬尼亞，保加利亞和南斯拉夫的現政府都提供了舉行自由選舉的保證，但是不幸的是這幾個政府違背了它們的保證。在匈牙利，于一九四五年十一月舉行自由選舉而推選出來的一個民主政府，于一九四七年六月被共產黨少數黨所推翻了。在這些國家中，基本自由都遭受了嚴重的損害。波蘭，羅馬尼亞，保加利亞和匈牙利是被蘇聯軍隊所解放的。在解放之前或稍後，在這些國家中所形成的政府，一開頭就是由蘇聯控制的，自從雅爾達協定以及其後的幾種協定簽字之後，美國曾經屢次對此等新政府未能恪守諾言提出抗議。

根據和約的規定，佔領軍隊應於和約生效之日起九十日內——一九四七年九月十六日——撤退，但是蘇聯軍隊爲了維持對奧

境蘇佔區的交通綫起見，可能留駐在羅馬尼亞和匈牙利。

美國幫助獨立國家維護獨立的決心，亦見諸於過去數年中我們給予近東國家的道德支持，如敘利亞，黎巴嫩，伊朗和土耳其所獲得的。

當蘇聯主張能按照蘇聯政府先前所作的保證于一九四六年一月自伊朗撤退軍隊時，美國曾力促蘇聯恪守協定。蘇聯軍隊於一九四六年五月離開伊朗。美國在聯合國會議中支持伊朗的立場。

類似性質的道德支持也由美國給予土耳其。根據一九三六年簽訂的國際協定，土耳其負責守衛海峽——黑海與地中海之間的紐帶。一九四六年夏季，蘇聯要求土耳其允許一項協定，規定兩國聯合負責守衛此一重要水道。土耳其力言接受此項建議勢將動搖其獨立。美國立即通知蘇聯和土耳其，認為海峽問題必須由國際協定予以解決，而在此種協定簽訂之前，海峽地位不應有所變更。

美國自身的利益與在世界各地保存自由政府一點，休戚相關。美國與全世界的自由和平與安全，具有重大關係。第二次世界大戰的開始，是以攻擊自由獨立人民為信號的。靠毀滅基本民主自由而奪取政權的少數份子所控制的極權政府，對於將世界導入混亂應負責任。

第二次世界大戰的痛苦經驗，加強了我們的決心，凡有國家它們的獨立為侵略的壓力和威脅所危害時，就應該給予援助。從一九四七年五月以來，希臘和土耳其就在得到這種援助。一九四七年三月，杜魯門總統告國會稱：『我相信美國的政策必須是支持自由人民去抵抗武裝少數份子或外來壓力所企圖造成的征服行動。經由直接或間接侵略而加於自由人民頭上的極權政權，動搖國際和平的基礎，因此也動搖美國的安全。』

美國也深知在貧困和艱苦盛行，政治穩定朝不保夕以及經濟情形日趨惡化的地方，自由政府和民主制度是不能繁榮的。所以美國政府建議以經濟援助給予願意自助的國家。經濟福利與自由制度的保持之間的密切關係，曾由馬歇爾國務卿于一九四七年八月十五日加以慎重說明；他說：『美國人需要一個繁榮的世界……美國人需要一個自由的世界。我們希望每一國的人民能够自由選擇他們所歡喜的政府形式和經濟組織。我們知道饑餓和不安全是自由民主最惡劣的敵人。……戰爭是由窮苦

和壓迫培養成功的。唯有在比較上自由和繁榮的世界中，和平的保持始屬可能。」

四、歐洲的復興

由於六年的戰爭，歐洲的經濟感受着麻痺的影響。經濟的失常比起先所理解的更爲嚴重，歐洲的復興將是一樁冗長和艱難的工作。再者，除非會遭戰爭破壞各國恢復經濟健康，世界的和平和美國外交政策的其他目標可能受到嚴重的威脅。不但是一個經濟上健全的世界大致是一個和平的世界，同時一個相當可以的生活標準，也是民主制度的生存或生長的最低的條件，而保護和培養這種制度，就是我們的政策。

一九四七年六月九日，杜魯門總統在加拿大議會發表演說謂：

每一個地方的自由人都知道美國的目的是在恢復世界的健康，並且重建一種環境，俾使地球上的普通人民能在這種環境之下，靠了他們自己的努力而獲救。

我們想要擴大我們的力量，提供我們的物資，靠了幫助能够並且願意爲此一目的提供最大貢獻的人，來促進世界的復興。

我們協助歐洲復興的努力，甚至在戰爭尚在進行的時候已經開始。我們的成立聯合國善後救濟總署（聯總）方面會起領導的作用，這一機構的目的，是在把救濟物品立即供給會遭戰爭破壞的國家。爲協助長期經濟復興起見，我們支持了這一類機構像糧食農業機構，國際復興開發銀行和國際貨幣基金，每一個機構都是戰後復興和擴大世界經濟計劃的一部份。

當戰爭結束的時候，長期計劃必須由具體的和立刻的援助加以補充。我們貸與英國三十三億七千五百萬美元，國會又授權進出口銀行出借二十八億美元以供建設之用，其中大部份是借給歐洲國家的。一九四七年中，我們撥款四億美元援助希臘和土耳其，並撥三億三千二百萬美元作爲救濟，其中大部份是給予歐洲國家的。自從戰爭結束以來，截止一九四七年七月一日，我們貸出的或贈與歐洲各國的總額，包括剩餘資產的信用貸與以及其他形式的援助，幾達一百七十億美元的價值。

此外，我們還率先替歐洲解決燃料和運輸上的難題，推動並且積極參加歐洲煤斤機構和中歐內陸運輸機構。我們積極推動在聯合國之下設立歐洲經濟委員會，作爲調整這些和其他努力的一種方法。美國一方面堅持維持適當的保證以防德國再起