

The Diplomats

外交官

〔美〕 马丁·梅耶 著

世界知识出版社

外交官

〔美〕 马丁·梅耶 著

夏祖燧 吴继淦 张维 朱美德 译

世界知识出版社

Martin Mayer

THE DIPLOMATS

Doubleday & Company, Inc. Garden City,

New York, 1983

据美国纽约州加登城道布尔戴出版公司

1983 年翻译出

责任编辑：周森荣

封面设计：于铭川

外 交 官

[美] 马丁·梅耶 著

夏祖堃 吴继淦 张 维 朱美德 译

* * *

世界知识出版社出版发行

(北京外交部街甲 31 号)

中国科学院印刷厂排版印刷

新 华 书 店 经 销

850×1168 毫米 32 开本 印张：14 字数：350,000

1988 年 4 月第 1 版 1988 年 4 月第 1 次印刷

印数：1—10,000

ISBN 7-5012-0035-1/D·3 统一书号：3003·1737

定价：3.20 元

出版说明

本书是描述各国(主要是西方国家)外交的通俗著作。作者马丁·梅耶为了写作此书,花了五年时间,遍访许多国家的外交部及其驻外机构,与外事人员进行了数百次会晤,收集到大量的第一手材料。书中对外交工作和外交部门性质和地位的演变,各国外交官的工作和生活情景,他们在向本国政府提供信息、建议和看法并向驻在国政府进行游说等方面的作用,外交官的选拔和培养等,都有翔实生动的描述。关于美国外交、美国国务院及其驻外机构的叙述尤为详尽。因此,本书对于了解西方外交,尤其是对于了解美国外交具有重要的参考价值。作者采用颇具文学色彩的写作手法,又使本书不同于学术著作,而具有较高的可读性。当然,作者是美国作家,他对问题的判断和描写是从他自己的立场和认识出发的,我们并不完全同意,这是无庸赘言的。

本书有两种注释。一种是作者原注,以星花表示。另一种是译者所做,已在书内注明。

目 录

第一篇 地位	1
第一章 孤立.....	1
第二章 在土著人中间生活.....	31
第二篇 职能	71
第三章 提供信息.....	71
第四章 游说.....	97
第五章 特例之一：美国农产品外销局.....	122
第三篇 人员	151
第六章 外交界晋身之阶.....	151
第七章 培训、分配与提拔	186
第四篇 体制	226
第八章 建立处理国际关系的政府组织.....	226
第九章 组织一个国家.....	276
第十章 把一系列的国家组织起来.....	316
第十一章 特例之二：以色列外交部.....	368
第五篇 目的	407
第十二章 方向.....	407

第一篇 地 位

第 一 章

孤 立

今日俾斯麦亲王接见了我。他照常地抱怨了一阵，说什么由于皇帝的执拗，同僚的无能，议会的无知及人类的愚昧，他不得不独负重任，日夜操劳。然后他说，他喜欢谈谈外交以使疲惫的脑筋得到休息；外交是他疲于奔命的生活中所余下的唯一足以娛心养性之事了。

——英国驻德大使在 1881 年
致格伦维尔勋爵的报告

1

大人物和普通人走进外交部时的场面是截然不同的。大人物的豪华轿车在马达轰鸣的摩托车队簇拥下进入大院，车中人下车后受到部里相应级别和职务的官员的热烈欢迎，他们根据各国风习不同或握手、或拥抱亲脸。摄影机的闪光灯不断灼灼发光，电视摄象机里磁带飞转。如果来访者身份特别重要，还会有目光锐利的壮汉们站在近处，他们把手伸在衣袋里，不断向四周上下打量。欢

迎仪式的进度很快，因为既不应使重要人物久等，又必须严格控制他们暴露于公众目光之下的时间。很快，欢迎的场地就空闲了，世界上的小人物们又重新在门道里出现，各自忙着干各自的事。

坐落在巴黎塞纳河畔的一座大厦就是法国外交部。在这座向两旁延伸的大厦里，一个算不上是个人物的普通来访者被接见的地方，只是和普通人家起居室一般大的一间前厅。房间进深一半的地方有一排高高的柜台隔开。柜台后面是一个平台，上面坐着三位官员，都是男性，一位头发灰白，一位留着小胡子，一位是年青人。他们慢条斯理地在几小堆文件里细心搜索，以证实站在他们面前的那个人的确是有人想见的。这房间的气氛象是个小工厂办公室的一间前室，肮脏的墙上贴着招徕旅游者的招贴画。来访者企足鹄立静候，一直到有人坐电梯下到底层，走过长长的走廊，从柜台旁边的小门进来，好把他带走。

在罗马的意大利外交部，公众的入口处是一个狭长的房间，天花板很高，地面铺着大理石，顺着房间的全长有一座大理石面的柜台。成群的有所乞求的人寒伧地站在柜台前面，显然是想得到某种恩惠或补偿，但是很可能将是徒劳的。柜台后面有两位官员在闲谈；另一位则因为某一个年纪稍大的妇女的困难而搔着脑袋；这位妇女的头巾可说是俄国老大娘的头巾的意大利翻版。虽然算不上是个人物但确有约会的来访者，可以大声说明来意；他们对他一挥手，叫他从柜台后面的玻璃门出去，走到庭院里，院里的持枪警察暂时停止剔牙，大致指点一下来访者如何走向要找的房号。

在日本，外务省就在一排其貌不扬的中层办公楼里，位于离皇宫花园有几个街区远的一条宽阔马路旁，缩进去一截的地方。在非正式入口处（实际上只是政府雇员走这个门）坐着一位警察，一看见西方人的脸就无表情地向宽阔的走廊那头挥挥手。走廊两边的门里是宽大拥挤的办公室。左手第一间办公室里出来一位会讲英语的年青女子；她看一看来访者的名片，再看一看他从日本驻华盛顿大使馆新闻专员那儿弄来的名片，看一下名片背面竖写的四

行连笔字。她点点头，叫来访者自行到四楼的一间房间里。此房是一个很大的、有窗的、象牛栏似的会客厅，它几乎占了大楼的整个长度。屋里有许多显然是一般办事人员（其实，其中有不少人是有相当资历的外交官员），他们或伏案工作，或在打电话。房子中央有一小块空地，放着两张寒酸的、铺有塑料面的绿色长沙发。来访者在其中一张上正襟危坐，无人理睬，直到他的主人，一位自己有一小间办公室的局长，出来欢迎他。

在华盛顿的国务院，没有锻铁花车门把来访的大人物的豪华轿车和一般群众隔开。由车队和警车护送的礼车必须开到大楼前半圆形的车道上。国务院大楼硕大无朋，白石楼面灰黯无光，建筑风格属于第二次世界大战后的恢复时期，简单平易，毫无可取之处。警察们暂时把这一地段（包括马路）封锁起来。国务卿的谄谀的手下人在钢筋水泥的罩棚下面举行欢迎仪式，全部人马很快地通过在玻璃墙上开的玻璃门，经过两层楼高的接待大厅中间的圆形问事台，经过站在台后面栅栏口的警卫（在他身旁放着一张简陋已极、肮脏不堪的小桌子，供检查公文包和小包之用），一直走到电梯旁。这些电梯将把来访者带到七层楼上那些英雄式的人物面前。

一般的来访者走的是同样的入口，但是要排队等候圆形问事台里那位动作相当迟缓的接待人员打电话证实他的约见，填写一张要交给警卫的蓝色表格，并在一张大楼示意图上给他画出路线来。这张示意图是很有用的，因为国务院大楼有两条街区长，一条街区宽，里面有好多条走廊，以墙壁的颜色表示分区，生人（甚至熟悉的人）进去后是很难弄清楚身在何地的。

但是通向七层楼的电梯却是谁都可以搭乘的。一位普通的来访者只因为迷了路，就可能会最终来到国务卿那巨大的会客室里。会客室有90英尺长，铺着东方地毯，到处散置着具有北美殖民地时期和建国初期风格的精美家具，墙上挂着历任国务卿的肖像画和美国19世纪世习风情画。这一接待厅用半壁高的玻璃隔板分成三

个部分，接待员孤寂而突出地坐在正中那一间里。在标价 50 万美元，专供人们退休养老的村舍式住房的广告里，你可以看到这种相貌的妇女——灰白的头发，样式保守的眼镜，线条简单的黑色衣裙，带着一串单串珍珠项链。

如果来访者约见的是深居于内层圈里的人，他可以沿着通到一分为三的接待厅中间那一间的走廊继续向前，走进较狭窄的内廊。内廊墙上糊着壁纸，挂着别的国务卿的肖像，每隔一段就放宽一些，形成小小的壁龛，有貌似和蔼可亲的安全保卫人员好象是不在意地坐在写字台旁。这条内廊通到求见国务卿和副国务卿的人们真正等候接见的那些房间里。（接待厅仅仅接待而已：作者在其中穿行过几十次，从未见到任何人在室中的几十张长椅或单人椅上坐着。）在来访者经过接待员身旁向内部小走廊走去时，可以看到左面墙上挂着哈罗德·E·布赖恩特的一幅油画，画的是西部景色，远山积雪，前方一个牛仔艰难地推着马匹在光滑的山坡路上向上走。画的题目叫作《山路陡滑推马难》，国务卿先生每天去办公室时都要从这幅画旁边走过。

2

外交是两个主权实体之间的活动，二者中任何一方均不能控制另一方的行动。既然如此，它就需要有数学家们所谓的边界条件，这些就是一场严密的游戏的严密的规则。世人毫不理解地作壁上观；他们不懂这些规则，只对游戏的目标感到兴趣，而且时常连对游戏的目标的理解也早已过时了。这些目标一直在变化。英国外交部秘书长爱德华·尤德勋爵*说过：“从前曾有过一个时

* 他在笔者采访时任此职，后任香港总督。本书写成费时六载，但世界各国外交人员每次轮换的时间平均为 3 年。在书中引用其言论的人，本书刊出时仍任原职者将是很少的；此外，所列职衔也仅为了有助于区别人物，避免混淆，不能作为直接称呼。

期，那时外交政策就是外交政策——它处理王室的婚礼、边界及战争等问题。现在的外交政策管的是卡车的吨位问题。”然而，这一游戏本身和过去没有多少不同。正如亨利·基辛格的回忆录所指出的那样，国际关系的重任仍能允许一位高级官员专心致力于把抽象论述与小道传闻令人愉快地混合在一起，而不必对日常生活的平庸卑贱多加注意。

外交是最出人头地的职业：它是纯粹的服务，涉及在中世纪称为“秘传之术”的本领，操术的高下除由同行品评外，外人毫无评量的可能。美国国务院里有一位官员，他的任务是设法使总统的行政管理和预算局为美国驻外领事馆拨款。他说：“我们有一个有利条件，就是我们干的事多数都能产生看得见的效果——不象这所大楼里的其它单位，他们生产的只是废话。”但是近年来，最空洞无物的有关外交政策决定的备忘录也可能忽然变得非常重要。不管现在当美国总统的人用出多大的力气企图躲避它——罗纳德·里根在这方面曾经勇敢地斗争过——他也必须把外交关系作为他首要的事，作为他每天早上第一次会议的主题（因为在国会议员们还在梦乡的时候，从欧洲和东方拍来的消息就传到了华盛顿）。它是总统独自负全责的一个国事决策领域。作为国家首脑和武装部队总司令，他是政府在国外所作所为的唯一权力源泉。有一句伟大的真理，说要想仅仅改变一事物而不触动他物是不可能的；在政府任何别的领域中，权力之受这一真理的制约都没有在外交方面更为突出。

装有核弹头的导弹能在半小时内打到世界上任何地方。美国军队常驻在英、德、意、比、葡、西、摩洛哥、希腊、土耳其、丹麦（格陵兰）、阿曼、迪戈加西亚、西奈沙漠、冰岛、澳大利亚、泰国、菲律宾、日本、巴拿马、密克罗尼西亚、南朝鲜、新西兰（在国家科学基金会监督下为南极考察团服务），以及古巴（这是使当地统治者感到大为恼火的）。美国的舰队在世界各大洋的洋面上或水下游弋。阿密斯特德·塞尔登在任美国驻新西兰大使时曾说过：“美驻新大

使的首要目标就是保证美国核潜艇能在新西兰港口寄泊。”

美国国民生产总值的约 10% 现在都出口到国外，而国民总消费额中约 12% 是由进口商品满足的；美国约有 1000 万人的工作直接受对外贸易的影响。美国企业总利润的百分之十几是在国外挣到的。外国政府持有美国国家债务帐户中的约 1000 亿美元，而由他们非正式地持有或由外国私营机构所持有的还不知有多少。在美国以外的银行中的美元存款总数超过了美国国内银行系统（包括储蓄银行）存款的总数；这些国外存款只要一按电钮就可以转移到国内经济中去。在除周末以外的每天早上，纽约的联邦储备银行都要和波恩的西德联邦银行通话，分析政府对外汇市场的干涉行动。这种做法只是在里根政府的财政部努力学习以求熟悉业务时，才中断了长得出奇的一段时间。我们的纺织厂按照关税及贸易总协定“多种纤维安排”所规定的条件经营；美国农民的收入在很大程度上要受共同市场在布鲁塞尔所做出的决定的影响，而这些决定的影响远远超过了华盛顿做出的对苏联实行或解除谷物“禁运”的任何决定的影响；西雅图的繁荣有赖于波音公司能否在国外出售美国飞机，而底特律的兴旺则全视日本能否在美国推销汽车而定；美国国防武器采购的支出深受武器制造商向国外出售武器规模的影响。作为美国当代文化的基本商品的电影、录音带、唱片、电视节目等，都是眼望着外国销路而生产的。至于石油输出国组织和美国的汽车加油站的关系，就更是人所共知的事了。

即使纯就实际的、日常的、个别的事务性工作而言，外交代表们的例行公事已是多种多样而日益扩展其范围。例如，在美国驻罗马大使馆，有 13 人为约 10 万名在意大利的受益者处理“联邦年金”的问题，并把电子计算机打印出来的数字向当地的社会保险机构核对，以调整对在两国都有领取年金资格的人应支付的金额。美国驻罗马领事馆还需要主管移民入境的司法部派来能说俄语的人员处理从苏联移居国外的犹太人的问题，这些移民不愿去以色列，他们的第一个停留很长时间的地方就是罗马市，特别是罗马四周

的地方。与此同时,在以色列本国,美国驻耶路撒冷的总领事是在美国的人数众多的巴勒斯坦人社团与他们在老家的家属之间唯一可能的官方联系人。这种巴勒斯坦人仅从拉马拉市一地来到美国的就有 2.6 万人之多。

旅游和与此有关的领事业务象一片污迹一样在全世界洒开。还是说意大利,最近有一年仅是驻罗马的领事馆(美国在意大利共有 8 个领事馆)就处理了 155 名美国人死亡、3000 例美国人遇盗劫的案子、7500 次公证和 5000 起杂项“要求”——从美国人被捕入狱或生病住院,一直到从国内打来电话询问某人下落等,无所不包。美国的麻醉剂管理局人员帮助别的国家侦破当地的贩运毒品网(在美国驻哥本哈根大使馆就曾有 7 名这样的人员应丹麦政府的要求驻在那里)。墨西哥驻美国得克萨斯州拉雷多市的总领事有一位享有外交官身份的医生在他手下供职,他的工作只是对被捕后关押在营地里等候遣送回国的偷越国境者给予治疗。

跨越国境线的贸易往来和投资经营并非任意而为的。要有关税条约及海关协定使购货人与供货人建立必要的长期关系成为可能。税则协定或则鼓励,或则阻抑外国人的投资以及雇用外国劳动力。在澳大利亚有美国检验员在大使馆的农业专员下面工作,对澳大利亚出口的肉类加盖美国农业部的合格印记;日本的药物学家在美国境内对美国水果进行检验,以证实其不含农药余毒。通过国际协定对专利权及版权的保护是“技术转让”的一个基础。

本世纪内民族国家的蓬勃兴起把过去属于私人契约范畴的许多事物纳入了外交关系的范畴。卡特政府的“万金油”副国务卿、原妇女选民联盟的头头露西·本森说:“西屋公司正在为南斯拉夫建造一所核电站。他们发生了迟误,我就不得不到匹兹堡去,叫他们干得好一些。”

曾多年任奥地利驻美国大使的阿尔诺·哈鲁萨说:“在以前,各国政府即使在自己国家里也不插手干预这么多事。”

国家和企业都日甚一日地需要牢固确立的行事准则。美国是

8000 多个条约和协定的签字国；国务院每年要为出席 800 多次国际会议的代表团配备人员。无线电广播频率只有通过国际协议才能分配下去；空中旅行需要通过别国领空和使用别国航空港；渔业资源的耗竭只有通过渔业大国的同意才能制止；德国和美国的重工业在瑞典和加拿大的湖面上降下了酸雨；今日的南极洲荒原和南冰洋的海底已不再能由任何主权国家“宣布”为自己的领土，而是必须通过国际协议进行分配或保留；美元霸权的时代正在成为过去，国际贸易日益迫切地需要国际机构执行一种货币体制；人类及动植物的流行病单靠国家权力很难治理收效；人类最终可能不得不对有可能改变全球气候的巨大工程项目制定世界性的规章，这些项目包括俄国和加拿大将向北流入北冰洋的河流改道用于灌溉或发电的方案以及巴西和刚果加速砍伐其赤道雨林的计划。象一片乌云一样压在一切上空的是世界范围的军备竞赛，它导致完全不必要的贫穷和死亡，但任何国家不可能单独退出这一竞赛。

简言之，“相互依存”不只是一句口号或是学校里教的一种理论。它是许多人和所有政府的一种生活条件。说明了这一点后，又该怎样呢？显然，有些国与国之间的争端对于当事国是意义重大的，但却不可能、也不应该使多数其他国家感兴趣。巴布亚新几内亚的外交部长厄比亚·奥利瓦利是一位皮肤黝黑，脸庞圆圆的人，年纪在 40 岁左右。他原来是个中学教员。在热带丛林边上的莫尔兹比港边缘一个装有空调设备的高大办公塔楼里，他身穿皮革制的裙子，跷腿坐在办公桌后的转椅上，满面笑容地说：“梅耶先生，我有个很大的难题，你也许能帮助我。”

“我没把握，但是我可以试试看。是什么问题？”

“犹太复国主义。”

“它为什么对你是个难题呢？”

“我不知道它是什么。”

“你为什么得知道它是什么呢？”

“因为我们想成为国际组织里的好公民，可是在所有的国际组

织里，老是叫我们就犹太复国主义投票……”

对于巴布亚人来说，印度尼西亚人镇压东帝汶是一出使国家领导人难以忘怀的惨剧；但是在耶路撒冷或乍得或萨尔瓦多发生的事对他们基本上是毫无意义的。然而东帝汶和波兰或塞浦路斯或尼加拉瓜一样，对于苏丹领导人来说至多不过是地图上的一个名字，而他们每天必须为从埃塞俄比亚来的厄立特里亚难民和从乌干达来的布干达难民伤脑筋，为利比亚控制乍得担忧，为撒哈拉沙漠边缘地区的饥荒操心，为国际货币基金组织坚持要求他们修订预算而焦虑。对于古巴和美国的关系以及中美洲各国革命的进程，对于澳大利亚铁矿石的生产和乌干达咖啡的生产，牙买加政府都是深感利害攸关的；但是诸如越南侵略柬埔寨，克什米尔山谷中人民对于印度及巴基斯坦统治的好恶——对于这些问题如果要求牙买加表示真切关注，那他们只能是矫揉造作而已。

国务院国际组织司的大卫·斯托特尔梅耶回忆国际民航组织在纽约一次会议上因更改会费份额问题僵持不下的情况时，曾这样说：“我正在和也门代表谈话，告诉他把这件事弄清楚是非常重要的。他说：‘斯托特尔梅耶先生，对这件事我无法感到很大兴趣。我们没有飞机。要是你想和我谈谈驴子的事，那么……’”

英国诗人约翰·多恩认为，谁也不是一座孤岛。也许他的看法是对的，每一个人的死去都使我若有所失；但是从实际的角度看，这种想法是丝毫不起作用的，因为为死者，也可以说为我鸣的丧钟，是不管我做些甚么也都要鸣下去的。无论何人，只要他愿意，都可以在任何事件或形势中找到和自己处境的联系，正如19世纪被放逐的华沙动物学家们据说写过题为《大象与波兰问题》的论文，还有夜总会滑稽戏里的以色列人问道，水栽法农业是不是对犹太人有利，亦属此类。

大多数国家都有邻国，并有必须此时此地就加以处理的有限的经济利益。超过这一范围以外的“相互依存”只是一种模糊的感觉，以为国家的繁荣或甚至于国家的继续存在需要有某种自己国

家参加的国际性“体系”。这种感觉有时强一些,有时弱一些;瑞士的发展和稳定表明参加这一体系不是必要的,而阿富汗、柬埔寨和乌干达的历史证明,仅仅参加这一体系是不够的。然而,事实是只有一个国家(苏加诺领导下的印度尼西亚)曾经自动退出联合国。(印尼保留了世界卫生组织的会籍;有一位刻薄的观察家曾说,印尼外交部长的妻子是世界卫生组织的理事,这使她能免费到日内瓦旅行。)每一个从帝国主义压迫者铁蹄下挣扎出来的岛国都感到有必要派一位代表团长来到联合国大会的全会上发表演说(该国是不必自己出钱的:联合国承担这笔支出),并监督在俯瞰纽约东河美景的代表休息厅内举行庆祝该岛国国庆日的活动。

在美国,“相互依存”的概念是作为劝人改变信仰的悠久传统的附加物而出现的。19世纪时,美国向外扩张势力很大部分是以传教士传道的形式进行。美国国外布道教会会议是在1810年建立的,到1820年时美国人通过其教会与外国的交往已远远超过了他们通过政府和外国的交往。在中国,巴驾医师在广州开设了眼科医院;他又是中国医学布道会的创始人。他参加了望厦条约的谈判,这一条约在19世纪40年代在“天朝”和白宫之间建立起某种外交关系。他后来担任了公使馆秘书,最后成为驻中国的专使。他与丹尼尔·韦伯斯特的一个亲戚结婚,而当时韦伯斯特正担任美国的国务卿,因此巴驾对于那时规模极小的国务院在中国问题上的看法起着相当大的影响。

在非洲,以及特别是在亚洲——包括印度、缅甸、朝鲜、日本、土耳其和中国——美国传教士代表了美国的生活方式和思想方法,其影响大大超过了外交官和领事。美国商业利益的扩展使得传教士的在场对于美国慈善家们来说更形重要。美国国外布道教会会议主席塞缪尔·卡本在1910年对教会会议宣称:“商业正在无远不届,而没有基督的商业就是一种诅咒,它意味着军火走私、奴隶买卖和贩运酒。”

美国政府在19世纪无法在世界上做好事,因为当时人们认

为，政府如将税款收入用于本国公民或外国人的慈善救济是不符合宪法精神的。在1847年爱尔兰大饥荒期间，有人在国会中提出拨款赈济爱尔兰饥民的措施，詹姆士·K·波克总统一面声明他自己已向一家爱尔兰救济基金会捐款50美元，一面又说，如果此项提案获得通过，他将根据宪法的精神予以否决。只是到了第一次世界大战以后，国会拨款400万美元帮助赫伯特·胡佛赈济苏联饥民时，纳税人的巨额款项才得以被作为一种可能产生外交影响的工具来使用——即使是这样，考虑到当时美国和布尔什维克政府之间不存在正式关系，此种行动的外交政策上的目标也是非常含糊不清的。（当时列宁在布尔什维克政府里投票“赞成从英一法帝国主义手中接受马铃薯和武器”；这就建立了一项传统，至今仍然存留下来。）

亨利·史汀生在赫伯特·胡佛政府中担任国务卿时曾说，有一种普遍的想法，认为“只要美国肯带头领路，全世界到处都会在一夜之间变为善良、洁净和和平的，”他对这种想法的深入人心表示遗憾。但是在第二次世界大战后硝烟方息的时期，当时美国的人口约占全世界人口的6%，而国民生产总值约占全世界的一半，美国之对于全球每一角落发生的最糟糕的事情感到兴趣，似乎就成为自然的事了。哪怕马拉维死掉一只麻雀，国务院（还有国防部，中央情报局，美国国际开发署，国际合作署，财政部国际事务司，国家安全委员会，美国贸易谈判特别代表，农业品外销局，驻外国商业人员局等）的人据说都应该知道，备忘录的一份副本（上面注着“紧急”）马上会送到他们手里。印度对锡金的控制，阿根廷和智利关于比格尔海峡的争执，俾路支族和库尔德族对于他们所居住的国家的态度，摩洛哥为保持对西撒哈拉的控制而进行的战争，胡图族人和图西族间由来已久的敌视冲突，以及希腊人和土耳其人，索马里人和埃塞俄比亚人，塞尔维亚人、克罗地亚人、阿尔巴尼亚人和门的内格罗人，匈牙利人和罗马尼亚人，日本人和朝鲜人，豪萨人和约鲁巴人还有伊博人，马来人和华人——诸如此类的各族

间由来已久的敌视冲突,所有这一切事态都能使人们彻夜不眠,星期六也不休息地工作或伏案疾书,或往电子计算机的存储器里不停地输入信息,生生不已,似无止境,正象美国前驻联合国大使查尔斯·约斯特所抱怨的那样,制造出“对于每一个国家和每一个问题的连篇累牍的大批研究报告,它们只能使决策过程塞滞失灵,永无休止地耗费专家们的时间,而最后几乎总是被人束之高阁。”

曾在国务院供职的哈兰·克利夫兰深晓其内部情况。他在1966年写道:“事态不容许我们几天不理睬非洲新兴国家间的暴力冲突。索马里人和埃塞俄比亚人为了一片宝贵但荒无人烟的不毛之地而争吵,阿尔及利亚人和摩洛哥人为撒哈拉沙漠中的一角含油沙地而争执不已,而刚果则每隔不久便受到由别的非洲国家武装并指挥的一帮十几岁的孩子的袭击。”人们的最初反应是,这种见解在1966年是很了不起的,真是有先见之明呢。但是稍稍回味一下之后,人们就不免要问道,即使美国在1966年把这些形势都置之不理,它们在1983年难道就会有所不同吗?再想得深一点的话,人们不禁会提出这样一个问题:要是美国政府对远在非洲的这些不知疲倦的争执者们说,他们的问题是他们自己的事,我们才不想管,那么有谁会不允许美国政府这样做呢?

应当指出,事情并不是从来如此的。不管当时的传教士们是怎样想的,直到上世纪的后50年间,美国的政治家们在以各种论据力陈美国应当避免“牵扯到外国事务中去”时,是能够找到很愿意相信这些话的听众的。泰勒总统敦促设立驻中国的正式使团时,托马斯·哈特·本顿参议员说他看不到“有和中国签订条约的必要……在我们和中国人之间一切都很好。两国间的关系完全是商业的关系,是按最简单的贸易原则保持着的,和政治见解毫无牵涉。”本顿还辩解道,中国“对我们既不可能有所图谋,也不可能有什么见解,因此我国没有必要派一名公使去监视或观察它的行为。”他还说,派一名官方代表到中国去的目的,只是使一个喜欢旅行的人有机会“由美国政府承担费用”到亚洲去,“并且写出一本书