

战后国际关系史料



上海市国际关系学会编印

目 录

关于美国“遏制”苏联的部分文件

乔治·凯南给美国国务院的电报(1946年2月22日)	
.....	(1)
美国对苏联的目标(国家安全委员会20/1号文件)	
(1948年8月18日).....	(20)
国家安全委员会给总统的报告(国家安全委员会	
114/1号文件)(1951年8月8日).....	(54)
波伦顾问的备忘录(1951年8月22日).....	(95)
政策设计委员会成员亨利·科克致该委员会副主任弗	
格森的备忘录(1951年8月24日).....	(99)
政策设计委员会成员罗伯特·乔伊斯先生致亨利·科克	
先生的备忘录(1951年8月28日).....	(103)
波伦顾问的备忘录(1951年9月21日).....	(104)
政策设计委员会备忘录(1951年9月22日).....	(107)

关于柏林危机和原子弹问题

美国首任国防部长福莱斯特日记.....	(113)
英国外交大臣贝文就柏林封锁问题在下院的演说	
(1948年6月30日).....	(139)

关于中东问题的部分文件

联合国秘书长关于近东形势的报告(1967年5月19日)	
.....	(154)
纳赛尔总统关于关闭亚喀巴湾的讲话(1967年5月	
22日)	(159)
1967年9月1日喀土穆阿拉伯国家首脑会议决议摘要	
.....	(167)
安全理事会关于在中东建立公正和持久和平的原则的	
第242号决议(1967年11月22日)	(168)
1964年巴勒斯坦民族宪章	(170)
1968年巴勒斯坦民族宪章	(176)

关于英国远东政策的部分文件

艾登和贝文为承认我国政府问题在下院的辩论(1950	
年5月24日)	(184)
英国下院关于朝鲜战争问题的辩论(1950年7月5日)	
.....	(193)

附录

对日和约签订前日本与盟国的接触	(210)
-----------------------	---------

乔治·凯南给美国国务院的电报

(1946年2月22日于莫斯科)

编者按：

1945年伦敦外长会议后，美国朝野两党鼓吹“对苏联强硬”，美苏战时合作日益瓦解。1946年初，美国竟支持伊朗在联合国首届大会上“控告”苏联。此时以代办名义负责美国驻苏使馆事务的乔治·凯南，向国务院发回这份八千字长电报，第一次全面分析了战后苏联的“理论、意图、政策和做法”，竭力论证苏联有“扩张”野心，美苏无法建立“正常”的合作关系。他综合美国政府前一时期对苏“强硬”政策的实际做法和主要决策人的一些设想，提出了一整套“遏制”苏联的对策，并予以“理论上”的说明，这正适合美国决策者的需要。国务院为此给予嘉奖，立即将他调回华盛顿。后来他又在这份电报的基础上，撰文进一步分析苏联“行为的根源”，阐述美国应采取的对策。那就是“杜鲁门主义”出笼后，署名“X”公开发表的《苏联行为的根源》一文。“遏制”理论从此正式问世。

国务院2月13日284号*电报提出的问题十分复杂，十分微妙，按我们的思想方法来看还十分陌生，可是对我们分析国际环境却极为重要；如果我把答复压缩成一篇简短的论文，我觉得会有过于简单化之虞。因此，请国务院允许我对这个问题分五个部分作出回答。这五部分的题目大致如下：

*第284号电报通知凯南，国务院欢迎他对今后苏联外交政策的估计作出解释和分析。原编者注

1. 苏联对战后问题看法的基本特点，
2. 苏联这些看法形成的背景，
3. 对官方一级实际政策的估计，
4. 对非官方一级的估计，
5. 从美国政策的角度作出的实际推论。

首先我要为这份冗长的电报表示歉意，但是它涉及的问题极为重要而紧迫，从最近各种事件来看，尤其如此。要是这些问题得到重视的话，在我看来，我们的回答也应该马上引起大家的关注。

第一部分，苏联官方宣传机器表达的对战后问题看法的基本特征

1. 苏联仍然生活在敌对的“资本主义包围之中”，从长远来看，它与资本主义不可能永久和平共处，正如斯大林在1927年对一个美国工人代表团所说的那样：

“在国际革命进一步发展的过程中将形成两个世界规模的中心：一个是把那些趋向于社会主义的国家集结在自己周围的社会主义中心，一个是把那些趋向于资本主义的国家集结在自己周围的资本主义中心。这两个中心为支配世界经济而进行的斗争将决定全世界资本主义和共产主义的命运。”*

2. 资本主义世界受到资本主义社会本质所固有的内在矛盾的困扰。这些矛盾是不能用和平妥协的方法解决的，其中

* 译者注：斯大林同志的谈话全文见《斯大林全集》中译本第10卷第118页。

最大的一个就是英国和美国之间的矛盾。

3. 资本主义的内在矛盾不可避免地会引起战争。这样引起的战争有两类：资本主义世界内部两个资本主义国家之间的战争和它们为干涉社会主义世界而发动的战争。精明的资本家企图摆脱资本主义内部矛盾，倾向于后一类战争。

4. 资本主义国家对苏联的干涉，虽然也会给它们自己带来灾难，但毕竟可以再次阻碍苏联社会主义的进展。因此，苏联必须不惜一切代价加以防止。

5. 资本主义国家之间的矛盾，虽然对苏联同样充满着危险，却也为推进社会主义事业提供了巨大的可能性，特别是苏联如果在军事方面保持强大，在意识形态方面坚如磐石，并忠于当前的英明领袖的话。

6. 必须记住，苏联认为资本主义并非一切都坏。除了不可救药的反动派和资产阶级分子之外，资本主义社会还包括：（1）一些十分开明和积极的人物，他们团结在苏联所含意的共产党的周围；（2）某些其他分子（出于策略上的考虑，现在称之为进步人士或民主人士），他们的反应、愿望和活动恰巧“在客观上”有利于苏联。为了苏联的利益必须鼓励和利用第二种人。

7. 在资本主义社会的反面人物中间，最危险的就是列宁所说的人民的假朋友，即温和的社会党或社会民主党的领导人（换言之，即共产党之外的左派）。这些人比彻头彻尾的反动派更危险，因为反动派以他们的真实面目出现，而温和的左派领袖则用社会主义的手法迷惑人们，从而为反动资本的利益效劳。

这些就是前提。从苏联政策的角度来看，他们从这些前

提得出了哪些推论呢？

（1）苏联作为国际社会的一员，必须千方百计提高其相对的力量，也不要错过任何机会去削弱所有的或个别的资本主义国家的力量和影响。

（2）苏联及其在国外的朋友都必须致力于加深和利用资本主义大国之间的分歧和矛盾，如果资本主义国家之间的分歧和矛盾发展到最终酿成“帝国主义”战争的地步，资本主义各国人民，必须把这场战争转变成为革命起义。

（3）要最大限度地利用国外的“民主人士和进步人士”，按照符合苏联利益的方针，对资本主义国家政府施加压力。

（4）必须同国外的社会党和社会民主党领袖们进行无情的斗争。

第二部分，苏联这些看法形成的背景。

在详细考察苏联共产党执行的这种路线之前，我想提请你们注意它的几个方面。

第一、苏共路线并不代表俄国人民真正的看法。总的说来，俄国人民对外部世界是友好的，他们渴求获得外国的经验，渴望同世界各地的人们比比他们所具有的人才，特别是渴望过和平的生活，享受自己劳动的成果。党的路线只代表官方宣传机器以巧妙的手法和极大的耐心，向群众提出的论点，而群众在内心深处常常对那些论点有着惊人的抗拒情绪。至于组成党、秘密警察、政府等权力机构的人们，党的路线对他们的看法和行动是有约束力的，我们要对付的正是

这些人。

第二、务请注意，苏联共产党的路线所根据的前提大部分是根本不真实的。经验证明，资本主义国家和社会主义国家之间互利的和平共处是完全可能的。先进国家内部的基本矛盾已经主要不是生产资料的资本主义所有制所产生的矛盾，而是高度城市化和工业化本身所产生的矛盾。俄国迄今没有这类矛盾，并不是由于它搞社会主义，而是由于它自己仍旧很落后。资本主义内部的竞争不一定引起战争。所有战争并非都是由此而引起的。在第二次世界大战之后，在德国和日本击溃之后，如今还侈谈对苏联进行干涉的可能性，那完全是一派胡言。今天的资本主义世界要不是受到排斥异己、从事颠覆活动的势力的挑衅，它自己内部以及它和俄国之间本来很可能和平相处的。最后，凡是神经健全的人都不会无端怀疑西方国家中温和的社会党领袖的诚意。这些社会党领袖（例如在斯堪的纳维亚半岛）只要有机会总是努力设法改善劳动人民的生活条件，如果否认他们在这方面所取得的成绩也是不公正的。

这些前提全都是在第二次世界大战之前提出的，其错误早已被这次大战所充分证明。事实上，英美之间的分歧并非西方世界的主要分歧。除了轴心国家以外，资本主义国家都无意通过参加反苏十字军来解决它们之间的分歧。苏联也没有使帝国主义战争变成内战和革命，而是不得不为了一个它也公开承认的共同目的，与资本主义大国并肩作战。

然而，不论上述所有前提是怎样毫无根据和无法证实，今天它们还是又被大胆地提了出来。这表明什么呢？这表明苏联共产党的路线并不是以对国外形势的客观分析为依据

的。这条路线确实同苏联边界以外的情况没有多大关系。它主要是根据苏联国内统治的基本需要而确定的，而这种需要在第二次世界大战之前就已存在。今天也仍然存在。

克里姆林宫对世界事务过于敏感的看法，其根源是俄国人传统的和本能的不安全感。一个和平的农业民族，在辽阔的原野上与凶悍的游牧民族为邻，生活没有保障，本来会产生一种不安全感。随着俄国同经济上先进的西方进行接触，面对更能干、更强大、组织得更好的西方社会，这种不安全感之外，又增加了一层畏惧心理。这后一种不安全感与其说是在折磨着俄国人民，毋宁说是在折磨着俄国的统治者。因为，俄国的统治者一贯觉得，他们的统治形式比较陈旧，其心理基础又脆弱又虚假，如果接触西方国家的政治制度就会经不起比较。由于这个缘故，他们老是担心外国渗透，担心西方世界同他们接触，担心一旦俄国人知道外界的真相，或外国人了解俄国的内幕会产生什么结果。为谋求安全，他们逐渐认为只有进行耐心的、殊死的斗争，彻底摧毁同它竞争的国家，而绝不向对手妥协退让。

曾经毫无成效地在西欧酝酿了半个世纪的马克思主义，首先在俄国扎了根，并引起了燎原烈火。这绝非偶然。一种认为不能用和平手段解决社会经济矛盾的学说，只有在俄国能得到发展，因为这个国家从来不知道要有一个友好的邻邦，事实上也不知道在各个强国内部或各个强国之间曾经保持过可以容忍的平衡。在布尔什维克政权建立之后，被列宁解释得更加残酷、更加不容异己的马克思主义教条，就成为散布不安全感的完美工具，那种不安全感使布尔什维克甚至比俄国过去的统治者更加苦恼。在这种基本目的属于利他主义

的教条中，布尔什维克们为他们对外部世界天生的恐惧，为他们赖以实行统治的独裁制度，为他们不敢弃之不用 的酷刑，以及为他们要求人们务须作出的牺牲，找到了理由。他们以马克思主义作幌子，在方法上和策略上把道德准则丢得一干二净。今天，他们没有马克思主义就不能过日子。马克思主义是使他们能在道德上和思想上受人尊敬的一块遮羞布。没有这块遮羞布，他们在历史面前，充其量也不过是残暴而不惜民力的俄国统治者的绵绵古系中的最后一代。那些俄国统治者无情地迫使他们的国家在军事力量方面达到前所未有的高峰，以保证他们这个内部虚弱的政权在外部获得安全。这就是为什么苏联的意图必定始终庄严地披着马克思主义的外衣，以及为什么任何人都不应低估教条在苏联事务中的重要性的原因。苏联领导人迫于他们过去和现在处境的需要，就提出这样一种教条，它把外部描绘成为一个罪恶的、敌对的，威胁着苏联的世界，并认为这个世界内部孕着传播疾病的细菌，注定要被越来越多的内部骚乱所破坏，最后将受到蒸蒸日上的社会主义力量的致命一击，从而让位给一个新的，更美好的世界。这个理论为他们在俄国增加军事和警察力量找到了合法依据，以便把俄国人民与外界隔绝起来，为扩大俄国警察的权限而不断施加压力。所有这些都是俄国统治者天然的和本能的要求。这基本上只是说明几个世纪以来不曾平息过的俄罗斯民族主义运动有了稳步的进展。在这个运动中，攻击和自卫的观念早已无法分清了。但是，披着国际马克思主义的新外衣，又用甜言蜜语向一个绝望的，遭受战争破坏的其他国家作出许诺，俄罗斯民族主义与以往相比是更加危险、更加狡猾了。

但我们不应认为所有提出苏联共产党路线的人一定是虚伪而毫无诚意的。他们当中有许多人对外界一无所知，思想上的依赖性太强，以致从不怀疑自欺欺人之谈。他们盲目地轻信，因为他们认为唯有接受领导的看法最省神。最后，我们还有一个不解之谜，即在这个被称为伟大祖国的国度里，究竟谁——如果有这样一个人的话——能获得关于外界的准确而无偏见的情报。在东方人那种神秘莫测，守口如瓶以及政府中普遍搞阴谋诡计的气氛中，歪曲和伪造情报的可能性是无限的。俄国人不尊重客观真理——事实上，他们根本不相信客观真理的存在——这就使得他们把摆事实看作有助于达到这个或那个不可告人目的的工具。我们有充分理由怀疑，这个政府实际上是在一个大阴谋中搞小阴谋。至少我个人不大相信，斯大林能得到客观反映外国状况的情报。在这里，俄国人过去擅长的尔虞我诈，勾心斗角的伎俩大有施展的余地。外国政府无法把自己一方的情况和理由不折不扣地告知俄国决策者，在同俄国打交道时，他们只能让自己一方的申述，听凭苏联按默默无闻的顾问们的意愿去处理，而他们又始终见不到那些顾问，也无法对其施加影响，我认为这是在莫斯科办外交中一个最令人不安的特点，西方政治家最好牢牢记住这一点，就是要了解在这里办外交会遭到的困难。

第三部分，苏联的看法在官方一级的实际政策中的具体表现。

现在我们已经看到苏联纲领的性质和背景。我们从它的实际措施中可以指望得到些什么呢？

苏联的政策是通过两个级别执行的：（1）以苏联政府的名义采取的行动，代表官方一级；（2）苏联政府不承担责任的代理机构所采取的行动，代表非官方一级。

在这两个级别上所发布的政策都是为本文第一部分所列举的①到④项政策服务的。在不同级别上采取的行动将会大不相同，但它们在目标、时间以及效果上紧密配合。

以下几项，我们必须在官方一级去寻找：

（一）致力于从一切方面提高苏维埃国家的实力和威信
的国内政策，诸如大力发展军事工业，最大限度地发展武装力量，为使外界获得深刻印象而大肆宣传，为掩盖弱点，不让对手知道自己底细，而在内政问题上继续实行保密。

（二）在他们认为时机适合和有希望成功的一切地方，作出努力来推进苏联政权的正式疆界。在目前，这种努力局限于某些邻近的，被认为战略上直接需要的地点，如象伊朗北部、土耳其，也许还有〔丹麦的〕波恩霍尔姆岛。但是，一旦潜在的苏联政治力量扩张到新的地区，其他地方随时都可能发生问题。这时，俄国也许会要求“友好的”波斯政府在波斯湾沿岸给它一个港口。一旦西班牙落入共产党控制之下，在直布罗陀海峡建立苏联根据地的问題，可能就会发生。不过，这样一些要求只有在非官方一级完成准备工作之后，才会由官方一级提出。

（三）在俄国人认为有机会在国际组织里扩张自己的势力，或抑制和削弱其他国家的势力时，他们将正式加入。莫斯科并不把联合国看作一个根据各国共同利益和目的而建立的持久、稳定的世界组织，而把它看作一个有利于苏联追求上述目标的舞台。只要苏联人认为联合国有助于达到这个

目的，他们就将留在联合国内。但是，他们不论在什么时候，如果断定联合国会使他们难堪，或会挫败他们扩大权力的目的，如果发现，通过别的方式更有希望达到他们的目的，他们将毫不迟疑地抛弃联合国。不过，这将意味着，他们觉得自己已强大到能通过退出联合国来破坏其他国家的团结，使联合国不能对他们的目的或安全构成威胁，并用他们认为更有效的国际斗争武器来取代联合国。这样，苏联对联合国的态度将在很大程度上取决于其他国家对联合国的忠诚、努力果断以及在联合国内为保卫国际和平与生活理想而团结一致的程度。联合国所体现的这些概念是符合我们思想的。我再说一遍，莫斯科决不会平白无故地致力于实现联合国的理想，他们对这个组织的态度基本上是实用主义的和策略性的。

（四）苏联对殖民地、落后国家或附属国人民的政策，甚至在官方一级也是以削弱西方先进国家在那些国家或地方的权力和影响，减少西方与它们的交往为目标的。其理由是，只要这项政策能取得成功，就将产生一种有利于共产党和苏联渗透的真空。因此，按照我的看法，苏联力争参加托管的安排，与其说是为发挥苏联权力开辟重要渠道，毋宁说是企图使自己能够扰乱和抑制西方的影响。当然苏联人也不是不要在这方面施展自己权力的愿望，但他们宁愿走其他途径，而不想依靠正式托管安排。因此，我们预计可能发现苏联人到处要求参加托管或其他类似安排，借以削弱西方在那些民族中间的影响。

（五）俄国人将在那些他们察觉很可能起来反对西方各权力中心的国家，努力争取派驻代表，并同这些国家发展官

方联系。这适用于德国、阿根廷、中东国家等等这样一些相距遥远的地点。

(六) 在国际经济问题上，苏联政策的真正主导方针将是为苏联及其支配的邻近地区谋求实惠。不过，这将是根本的政策。就官方路线而言，情况还不清楚。在对外贸易问题上，苏联自第二次大战结束以来一直保持异乎寻常的沉默。如果有可能得到大量长期信贷，我相信苏联政府可能象它在三十年代做过的那样，又会在口头上宣传进行国际经济交流是可取的。要不然，苏联的对外贸易可能大部分限制在它自己的安全领域之内（包括在德国的占领区），而以冷眼旁观的态度看待国际广泛进行经济合作的原则。

(七) 至于文化合作、苏联同样只是口头上说加强各国人民之间的文化交流是可取的。在实践中，不会对此作出任何可能削弱苏联各民族的安全地位的解释。苏联政策在这方面的实际表现，只限于进行有人紧紧陪同的正式访问和参加一些枯燥无味的仪式、集会、饮用过量的伏特加酒和发表冗长的讲话，而不作出什么永久性的成果。

(八) 除此以外，苏联同各国政府的官方关系将采取可以称之为“正确”的路线，极力强调苏联及其代表的威望，一丝不苟地注意国际礼仪（这同良好的礼貌是两回事）。

第四部分 关于苏联非官方一级执行的基本政策的情况，我们作如下估计。所谓非官方一级，就是苏联政府不为它承担责任的一级

在这一级上执行政策的机构有以下几方面：

1. 其它各国共产党的核心。虽然有许多属于这一圈子的人，也可能以毫不相干的身份出现和进行活动，实际上，他们作为世界共产主义地下活动的指挥者，是紧密合作的。这是一个由莫斯科密切协调和指挥的隐蔽的共产国际。尤其应该记住，这个核心圈子实际上以地下工作的方式进行活动，尽管它所在的那些党是合法的。

2. 各国共产党内的一般党员。要注意这些人和上述人物之间的差别。这种差别近年来更加突出了。在过去，各国共产党是一种策划阴谋和进行合法活动的奇怪的（在莫斯科看来常常还是招惹麻烦的）混合物。而现在，已经把阴谋活动完全集中在核心圈子内，秘密地进行布置。至于那些连运动的真实情况也不让知道的一般共产党员，则作为各自国内具有某种政治倾向的真正的党员被推上第一线，他们对于同外国的阴谋勾结，确实毫不知情。只有在某些党员队伍壮大的国家里，他们才经常作为一个团体出现和采取行动。一般他们总是根据不同情况被用来打入并且影响或操纵——那些不大会被怀疑为苏联政府工具的组织，以便通过那些外围组织来达到他们的目的，而不是单独作为一个政党直接行动。

3. 共产党可以通过这种渗透来支配和影响各种各样的全国性协会和组织，其中包括工会、青年团体、妇女组织、种族社团、宗教会社、社会团体、文化团体、自由主义杂志和出版社等。

4. 同样，也可以通过对各种国内组织的影响来对国际组织进行渗透，其中最显著的是劳工、青年和妇女组织。尤其

是国际劳工运动，几乎是极端重要的。莫斯科认为在这种劳工运动中，有可能使西方政府在世界事务中走上歧路，还有可能建立国际性游说集团，迫使各国政府在国内采取符合苏联利益的行动而那些使苏联所不喜欢的行动陷于瘫痪。

5. 俄罗斯东正教会及其国外分支教会，还有全世界的东正教会。

6. 泛斯拉夫运动和以苏联境内各民族集团（阿塞拜疆、亚美尼亚、土库曼等）为基础的其他运动。

7. 乐于为苏联的目的帮忙的政府或统治集团，有的帮大忙，有的帮小忙，例如目前保加利亚和南斯拉夫政府，波兰北部的政权和中国共产党等。不仅这些政权的宣传机器，而且他们的实际政策都可以供苏联广泛利用。

可以料想，这些牵涉面很广的机构的各个组成部分，将根据各自的特长，在下述几方面起作用。

（一）破坏主要西方国家总的政治和战略潜力。竭力削弱这些国家对本民族的信心，摧毁它们的国防，加剧社会动荡和工厂骚动，并制造各种形式的分裂。一切心怀不满的人，不论他们是出于经济还是种族方面的原因，都会受到怂恿，要他们通过非法的暴力斗争来消灭社会中的其他阶层，而不是用调解和妥协来求得解决。还要挑动穷人反对富人，黑人反对白人，青年人反对老年人，新移居来的人反对早已定居的人等等。

（二）在非官方一级，将以特别巨大的努力来削弱西方强国对殖民地、落后国家、或附属国人民的统治和影响。在这一级上，将完全不择手段地采取行动。无情地揭露和利用西方殖民政府的错误和缺点，动员西方国家的自由派舆论

抨击殖民政策，并激起附属国人民的愤恨。在附属国人民受到鼓励，争取摆脱西方强国统治的同时，苏联操纵的政治傀儡就准备在它们获得独立之后，分别接管其内政大权。

（三）如有个别政府成为妨碍苏联实现自己意图的绊脚石，它们就会被赶下台。这种情况，可以发生在直接反对苏联外交政策目标的那些国家（土耳其、伊朗），可以发生在境内严禁共产党渗透的那些国家（瑞士、葡萄牙），也可以发生在英国那样的国家，那里英国工党政府同共产党极为激烈地争夺对某些阶层的支配地位，因为取得这种支配地位对共产党来讲是很重要的。（有时，一个国家同时符合上述条件中的两条，那么，共产党的敌对活动也就特别剧烈和凶猛）。

（四）在苏联国外，共产党人对于一切形式的个人独立，无论是经济的，政治的或道德的独立，通常都竭力加以破坏。他们的体系只能指挥那些对上级唯命是从的人。因此，经济上独立的人，诸如个体工商业者、地产主、成功的农场主和工匠，以及所有在地方上享有领袖地位或有威望的人，诸如很得人心的地方教士或政治人物，都不得加入他们的组织。苏联地方官员经常从一个工作岗位调往另一个工作岗位，这绝不是偶然发生的事情。

（五）苏联将尽一切可能在西方强国之间挑拨离间。他们在美国人中间散布反英言论，在英国人中间散布反美言论，又在包括德国人在内的大陆各国人民中培植对盎格鲁撒克逊国家的憎恨情绪。只要有猜疑的地方，他们就加以煽动。在本来没有猜疑的地方，他们也要煽风点火，引起猜疑。对于俄国以外的国家可能导致团结或结合的努力都将尽量加以诋毁和斗争。因此，所有形式的国际组织，不管它是