

美国的新外交政策

(下)

詹姆士·柴思 原著

新亚出版社有限公司

D871.20
901

S 0012979

另 一 個 世 界

美國的新外交政策

詹姆士·柴思 原著

林 立 樹 譯



石景宜先生贈書

年 月 日



S9009418

**A WORLD
ELSEWHERE**

**THE NEW AMERICAN
FOREIGN
POLICY**

Copyright © 1973 James Chace

另一個世界
美國的新外交政策

著者：詹姆士·柴思

譯者：林立

發行人：曾兆

發行所：新亞出版社有限公司

出版者：新亞出版社有限公司

內政部登記證內版臺業第一一〇一號

臺北市懷寧街八十二號

電話：三三一〇二一五

郵撥帳戶第一三二九四號

定價：新臺幣 十五元

民國六十四年六月初版
公元一九七五年

目 次

第一章 新外交政策的根基	3
第二章 勢力均衡	31
第三章 演變中的外交政策	63

A. H. H. H.
H. H. H. H.

THE NEW YORK
LIBRARY
ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION
125 WEST 57TH STREET
NEW YORK 19

目 录

6	基謝爾與文天祥	第一章
18	謝爾與文天祥	第二章
60	謝爾與文天祥	第三章

我懷着更親切、莊嚴、謙恭的敬意熱愛我國家的幸福，尤甚於熱愛我自己的生命。（但是）有一個另外的世界。

Coriolanus

第一章

新外交政策的根基

勢力均衡取決於各方面武力的轉移。

勢力均衡取決於利益爭奪之下不穩定的平衡。

勢力均衡由相對的利益及覬覦所維持。

Woodrow Wilson

認為勢力均衡是某種勢力的邪惡陰謀是錯誤的。勢力均衡應該是勢力的分配，使得任何一個國家不致冒然從事侵略。

Harold Nicolson

1

「我們怎樣處置命運？」拿破崙曾對歌德說：「政治即命運。」

外交政策無論其方法多麼現實，目的多麼高尚，我們不可忘記它是受政治引導的。外交政策脫離了政治範圍，則將發生危險，因為只重視抽象的理論，便會陷入帕麥爾斯頓（Palmerston 英國政治家，一七八四～一八六五）所警告的不切實際的世界。每個國家的政治，亦即影響外交政策的力量，較應付不同政治環境的政策更容易改弦更張。我們不能草率的廢棄過去的外交政策，也不能輕易的背棄過去的承諾，但是過去的政治既能決定外交政策的持續時間，那麼，當政治環境急遽變更時，外交政策也可能改變，而成為以後政治家的憑藉。

當保守的尼克森主持一九六八年以後的外交政策時，美國已邁入一個戰後世界的新局面。世事不再，僅遺下一些令人緬懷的日子，象徵了大戰後世局的結束；正如愛因斯坦的相對論，和一九一四年歐戰爆發象徵了文藝復興以來近代世界的結束。在外交政策發展中由於堅持以民族國家為主，再加上國際力量的出現，使我們必須採取新方法以處理外交事務。但唯有瞭解二十五年來的世局發展，才能更清楚地認識如何處理未來的外交。

回顧冷戰的進展及結果，一九五六年的確是一個分野。此後

• 美國的新外交政策 •

美國承認東歐爲蘇俄的勢力範圍，並且不再討論毫無意義的「解放」或「復原」。同年，在解決蘇彝士運河問題時，華府與莫斯科聯合對抗英、法兩國。由此看來，美國與歐洲間的利益觀念並不需要完全一致。雖然英、法對美國的反應看法不一——英國渴望恢復與華盛頓的「特別關係」，法國則欲建立自己的核子力量——整個歐洲對一九五六年事件的看法是，美國可能與蘇俄妥協。爲阻止這種可能性，他們成立某種形式的聯盟，以使歐洲不受超級強國的壓制，而能自由行動。於是在一九五七年簽訂羅馬條款，而於次年生效。這個條款建立了共同市場，也是歐洲合作的開始。

儘管發生了蘇彝士及匈牙利兩次慘痛事件，至艾森豪任期之末，美國對未來的策略仍未十分明顯，而尼克森任副總統時所表現的堅決反共態度，亦仍深深的影響政策釐訂者。雖然，艾森豪力圖與蘇俄領袖赫魯雪夫建立友好關係，尤以一九五九年九月赫魯雪夫訪美，「大衛營精神」瀰漫全國時爲甚，結果還是失敗了。一九六〇年，美國U 2偵察機在蘇俄上空被擊落，其相互間的控訴，使當年的巴黎會議流產，而友好氣氛亦迅速消失。

縱然反共論調在美國霸權內高唱入雲，但是戰後的兩極世界已告分解。一九六〇年代初期蘇俄與中共分裂並未影響美國強化中南半島的勢力，以圍堵中共南侵。甘迺迪政府，由於豬羅灣事件的失敗，使美國在古巴的霸權已開始衰落，這個地方自一八二三年以後一直是美國的勢力範圍。甘迺迪在豬羅灣的冒險與赫魯雪夫的大膽行動，造成了一九六一年的柏林危機和一九六二年十

• 新外交政策的根基 •

月的古巴飛彈事件，使冷戰再度進入高峯，兩國箭拔弩張，核子大戰有一觸即發之勢，而小國亦再度感覺到美蘇關係的脆弱及易毀性。

雖然，許多策劃美國外交政策的人既未清晰察覺，亦未宣布一九六三年為冷戰的第二個轉捩點，但事實上是如此。近似全能的美國在古巴事件中的表現，使世人瞭解飛彈力量的威脅，最後美蘇兩國簽訂禁試條約，象徵彼此承認勢力均衡。

一九六三年夏天，蘇俄、中共談判破裂，北京與莫斯科終於走向分歧。歐洲外交評論家理查·羅汶塞（Richard Lowenthal）因而提到：「由於北京決心自立，在世界各處『思想』的武力政策似乎有減弱的趨向。」〔註一〕美蘇之間的緊張氣氛逐漸和緩，當然，美國對中共的態度亦然。同時，一般推測日本漸漸邁向獨立，而由於戴高樂改變初衷，脫離美國，歐洲亦趨向一體。但這些發展却因越戰而未遂所願。誠如羅汶塞所說：「這是歷史上一次奇妙的迂迴。」對華府而言，冷戰已轉至一個新的戰爭，中共即為新敵人。

毛澤東的預定接班人林彪在一九六五年不是高喊「解放戰爭」的新教條嗎？在世界戰場上，城市不是將在二十世紀所謂的「圍棋」戰術中被游擊隊包圍征服了嗎？

甘迺迪總統為了適應環境，強調軍事力量，在其就職演講中警告着說：「不論我們將付出任何代價，擔負任何重責，遭遇任何困難，我們一定要支持友邦，抗拒敵人，確保自由。」

「我們是自由世界的看護者。」這是甘迺迪於預定一九六三

・美國的新外交政策・

年十一月二十二日在德州達拉斯演講時所說的話。當甘氏身故時，美國已與世界上四十二個國家建立了不同的聯盟。

接著，詹森總統繼位，五年之後，騷動、暗殺及五十多萬大軍參加當年連麥帥都極力警告和反對的亞洲地面戰爭，使冷戰進入最高潮，這個超級強國孤軍奮鬥，甚至還不瞭解真正的敵人是北京？莫斯科？河內？或三者都是。美國在中南半島的唯一勝利，可能是一種如泰西塔斯（Tacitus）所說：「他們所謂的和平是摧毀每一寸土地。」

至中南半島成為廢墟後，美國開始撤軍，準備放棄短暫的最高統治權。最後，就是那些不明歷史潮流的人也知道一九六八年冷戰結束。美國出乎意料的選出冷戰中最勇敢的鬪士理查·尼克森為總統，並開始釐訂一套新外交政策。七十年代的政治與五十年代、六十年代都有所不同。到一九七二年無論那一位當選總統，都必然採用一種新的政策。冷戰時期的政治形態變了，自然外交政策也要變了，堅持以前的策略已不可能。

那麼，除了一些理論之外，美國如何重大的更改外交政策而不因襲陳套呢？一八二二年英國有名的外交家喬治·肯寧（George Canning）廢止其前輩卡斯爾累（Castlereagh）於一八一五年在維也納會議中所成立的國際政府議會制度時，志得意滿的表示：每件事將各得其所，換言之，「國家是自私的，上帝是博愛的」。當尼克森在一九七二年發表世情咨文時宣布：「我們的盟友不再依賴美國來圍堵蘇俄或中共。」如此，美國就能着手釐訂一套領導世界的新政策，這種政策與一九四七年以來我們所

瞭解的完全不同。

新政策已有很明顯的改變：與中共恢復交往、新經濟政策、不再以美元作為世界的通貨、與蘇俄商議限制大量製造有毀滅性的武器等等皆是。最重要的是促成世界性的均勢，而仍堅守我們的承諾。雖然我曾說過：在世局變化過程中，政治佔有相當的地位，至少也可能促成新的態度。但是，事實是二次大戰之後，美國外交政策已有了新方向。究竟什麼是這項新外交政策的基礎呢？由於事實已無可挽回，瞭解史事及其背景就非常重要了。新的外交政策可能朝向明智的方面，也可能朝向愚蠢的方向而發展，但我們要決定未來的最佳途徑時，必須先瞭解已發生的事。新領航員也必須認識這些地圖上的位置，以便將來作更精確的修正。

2

一成不變的政治既不是特別值得意圖的，也不是完全可能的。由於外交政策最後取決於政治因素，因此外交政策的改變，雖然較緩於政治的策略，却時常受一些政治家的左右，他們公開的言論及立場往往因時而異。塔里蘭 (Talleyrand) 認為「每個人必須隨着年齡，時常謹慎的改變自己」，政治家的特色是繼承過去的污點，而這些污點往往是他自己的。甘迺迪是一九五四年唯一不同意責難約瑟·麥卡錫 (Joseph McCarthy) 的民主黨參議員，後來，他競選總統時，却成為其黨內維護自由傳統的人。我們也不會忘記詹森在一九五四年反對任何派遣美軍至東南

• 美國的新外交政策 •

亞的計劃。從甘迺迪與詹森的事例中可發現：他們所以改變初衷是爲了履行黨及國家所託付的任務。

但這兩人所追尋的外交政策主要還是延續杜魯門和艾森豪的。冷戰確實始於杜魯門政府，且很快的經過艾森豪時期，這幾年的成果深深地影響了甘迺迪和詹森政府。一九四七年，喬治·肯南（George Kennan）在外交季刊「某先生」（Mr.X）一文中公開宣布的圍堵蘇俄理論，至艾森豪時期已超出他的預料。肯南的基本上主張是圍堵需要「熟練、機警地，在一連串地理與政治變化中，運用反擊力量」，以便圍堵擴張的傾向。這篇文章最初是爲國防部長詹姆士·佛里斯特（James Forrestal）準備文件中的一段，同年二月佛氏將它呈遞上級。一九四七年三月，杜魯門主義公佈，允諾軍事援助希臘、土耳其。但這個主義也同時語焉不詳的表示：美國應當「支持自由人士抗拒由外來壓力或少數武裝份子所意圖的侵略」。

二十年後，肯南發表回憶錄（註二），嚴厲批評杜魯門主義的解釋，認爲它的措辭太浮泛，至少超出肯南的原意。他對其文章被人誤解，並被引用爲全球圍堵共產集團的根據感到遺憾。肯南在回憶錄中同時強調：當時我沒有把圍堵的含意說清楚，我說圍堵並不是我認爲我們能在各地順利成功，以實現我心中的目標。他在解釋杜魯門主義時提出：「在我自己的心目中，對與我們安全休戚相關的地區以及此外的區域，我有一個清楚認識，我反對杜魯門主義不能把它明確的區分。」

最後，也是最重要的，肯南很後悔在「某先生」一文中不曾

明確地指出其本意。他不是要以戰爭方式圍堵武裝威脅，而是以政治方式圍堵政治威脅，並且極力否認「對杜魯門主義中那些我顯然反對的圍堵政策之特點，負有任何責任。」

除了杜魯門主義語焉不詳外，十年之後，艾森豪主義更廣泛的採用肯南的圍堵策略。雖然，這個新主義表面上是要應付一九五六年以來英法對蘇彝士運河行動所形成的中東危機，但英國政論家安東尼·哈德里（Anthony Hartley）稱之為「美國政治上重大的變化」（註三）。這種變化擴大了美國的承諾，它不僅止於圍堵共黨勢力，更要維持間接受共黨威脅國家的現狀。艾森豪主義宣稱：除了經援中東國家外，並以美國力量「保護他們的領土完整、政治獨立及抗拒任何共黨所支持國家的侵略」。

這種結果促使美國於一九五八年干涉了黎巴嫩，美國所以如此，並非因為她受到共黨的直接威脅，而是相信這個國家，甚至這個地區若雖只受到共產主義的間接威脅，其安定仍是最重要的顧慮。此後，美國的承諾益加廣泛。哈德里提到：「美國由支持其所認為多少受中共、蘇俄直接軍事威脅或在國內遭受顛覆的國家，進而事先處置國際困擾，免得那些缺乏政治耐性的國家被蘇俄滲透。」（註四）

穩定一詞，尤其指地區性的穩定，是艾森豪留給繼承人的最大遺產。早期冷戰所形成的政治，經杜魯門總統擴大，及至艾森豪，其方式有了重大改變，而結果亦自有不同。

當杜勒斯（John Foster Dulles）於一九五二年就任國務卿後，立刻要求「嚴格的價值判斷」，他並不是要重新探討美國

・美國的新外交政策・

的外交政策的假定，而是重新考慮軍事策略，尤其是在法國遲疑接受歐洲共同防禦的觀念之後。一九五〇年代，美國採用了大量報復與迎頭痛擊的策略，這對一個保守而採用預算的政府來說，是非常適合的。

要想更清楚了解艾森豪、杜勒斯時代的真正結果，我們必須認識其措辭乃是行動的形式。杜勒斯的措詞，如「邊緣」、「嚴格的價值判斷」等，含意廣泛。同時，在他就任期間的種種聯盟、協約、組織也是行動的文飾。事實上，東南亞公約、與中華民國及韓國的防衛協定，美國對中東中央條約組織的薄弱支持，都是想不用美軍而能嚇阻蘇俄及中共在韓戰後的力量。當然，艾森豪和杜勒斯很清楚，沒有國會的同意，美國不能因簽約而參戰，例如：東南亞公約要求各國簽約國家須共同協商才能行動。如此一來，言辭變成了行動，修辭謬曲了事實。

實際上，艾森豪是避免武力干預的，除了一九五八年曾戲劇性的登陸貝魯特海灘外，無論是在一九五四年法國奠邊府戰敗或一九五六年匈牙利革命要求美國協助，都一樣不出兵干涉。我們必須牢記，理論與實際是有出入的。在艾森豪時代不論以任何說詞為藉口，其結果都是避免武裝干涉。

也許杜勒斯對法律的謹慎態度和籌劃條約的意識比甘迺迪與詹森更具謀略，因此，艾森豪政府的理論也特別誇張，往往隱蔽了缺乏活動的事實。這種作風也培育了後來成為美國外交機構高階層會議一員的尼克森副總統。

確實有些時候（我們不願用「機會」兩字），如韓國、臺灣

海峽、東南亞、匈牙利、德國、蘇彝士、古巴、黎巴嫩等，美國很可以採取武裝行動，但是理查·羅夫瑞（Richard Rovere）却認為艾森豪的「謹慎處理」（註五）防止了這些危機擴大為戰爭。譬如說：艾森豪決定避免夾進蔣總統與中國大陸間的爭執而介入戰爭，但又保證如果北京武裝進犯臺灣，將給予蔣總統軍事保證。他採取「核子恐嚇」來避免介入這場爭執，這種方法曾於停止韓戰奏效，但是其條件却是杜魯門當時所不能接受的。

艾森豪所以決定不介入中南半島，乃由於第一他不願派遣美軍參加亞洲地面戰爭，第二他認為以核子威脅敵人又不適合。綜觀艾氏的外交政策，我們不僅必須承認他對自己軍事判斷的信心，而他也深信美軍加入戰爭，應該得到主要聯盟國家的支持。英國首相安東尼·艾登（Anthony Eden）於法國奠邊府潰敗之際，反對美國派遣軍隊進入中南半島支持法國，這大概與軍事的考慮有同樣的重要性。

儘管艾森豪在應付顯著的危機時，極其謹慎，但在他就任期間仍戲劇性的擴大了美國的統治權。同時他讓杜勒斯恣意地簽署協定，其所作的承諾，也留下了可怕的後果。

由於戰場不再限於歐陸，美國與蘇俄都明白「駭懼的微妙平衡」的效力。美國受複雜的協約以及「行政協議」的束縛，使甘迺迪政府找尋一個雙軌外交；盡可能與蘇俄妥協，同時阻止其向第三世界擴張。這種政策所造成的不良結果，就是一九六一年一月六日赫魯雪夫支持「解放戰爭」的遊擊戰，甘迺迪稱之為「全新的戰略、完全不同的力量、不同的軍事訓練。」（註六）

當然，甘迺迪總統也考慮以「完全不同的力量」來抵制暴動，他採取「國家建設」的方式，協助落後國家邁向羅斯脫（W.W. Rostow）所謂的「起飛階段」，以希冀穩定局勢而圍堵共產主義。於是發展了一種似乎矛盾的援外政策，即所謂的「和平革命」。這種永無止境的任務遠非甘迺迪政府所能勝任。但是在一九六〇年初期，美國重大戰略的機動性遠超過蘇俄，如果說美國仍象徵一個任重道遠而非徒勞無功的國家，則不為過。此外，甘迺迪時期歷久不渝的精神是希望有所行動。由現在來看，精力本身被認為是一種品質，同時也是為解決艾森豪時代的缺乏活動或政策呆滯的方法。安東尼·哈德里在評論甘迺迪外交政策結論中，證實危害政府外交政策的毒素說：「不僅高估了美國力量的困難，也高估了做任何事情的困難。詹森時期發覺，甘迺迪政策最主要的失敗是未能局限於現實的適度範圍之內。」

為了想明智地與蘇俄建立友好關係；既不讓蘇俄影響第三世界，且希望消除兩集團間的緊張氣氛，詹森總統也依循了這項政策。一九六七年，他與柯錫金在格拉斯波羅（Glassboro）召開會議，並未與美國在越南增勢相衝突。事實上，有關越南衝突的問題，詹森一再尋求蘇俄的斡旋。在中蘇分裂之際，蘇俄是否能影響越南是另一回事，總之美國政治家確實想找尋蘇俄的調停。

有人說：「如果甘迺迪當時還活著的話，越戰不會擴大。」按照甘迺迪一位顧問肯尼斯·歐達俄（Kenneth O'Donnell）的看法，總統將在一九六四年大選後，完全撤出越南；因為屆時就