

季辛吉與美國外交

李鍾桂

一 前言

八月二十二日美國尼克森總統在五個多月以來第一次舉行的記者會中正式宣佈：羅吉斯國務卿辭職照准，自九月三日起生效，並提名白宮主管國家安全事務特別助理季辛吉繼任國務卿。同時尼克森總統說：「季辛吉將會留任國家安全事務特別助理一職，希望參議院將就季辛吉的提名迅速採取行動，因為它關係到不久將來作國外旅行的重要事務。至於季辛吉的繼續其雙重任務，為的是要在白宮，國家安全會議與國務院之間有較密切的協調。」^①。當這一消息發佈後，終於使得「季辛吉將取代羅吉斯」的謠傳與臆測成為事實，也使得這位深負盛名、雄心勃勃的外交謀士如願以償，挑起了雙重職的重担。季辛吉出任國務卿後，究竟美國的外交政策會改變否？美國的外交動向如何？尤其美國對華對匪的策略會轉變否？成為我們最關切的問題。現謹就季辛吉的生平事略、著作思想、以及主張與看法等方面，簡單的加以分析。

二 季辛吉的生平事略

季辛吉於一九二三年五月二十七日出生在德國南部佛蘭可涅省的一個福茲小鎮上，他的父親是當地一所中學的老師，母親是一位家庭主婦，他們是屬於標準德國中產階級的猶太家庭。由於當時納粹主義興起，納粹份子得勢，使季辛吉在求學時代經常遭到反猶太少年的欺侮，而被迫轉學至一所純猶太人的學校，其父亦被逼辭去教職，經過長時期的受迫害與排斥，終於在一九三八年舉家移民美國。可是在他幼小心靈中所懷有的孤獨、被隔離與受羞辱的觸覺與創傷是很難消除與彌補的。

季辛吉在美國首先就讀於紐約市立中學，四年後考入紐約市立大學夜間部，專攻會計，最大願望是當一名會計師。一九四二年應召入伍，參加美國陸軍軍團對軸心國家作戰，在服役期間深受一位接受過法律訓練、才華四溢的同袍——寇瑞瑪的影響，改變了季辛吉的一切，也奠定了今天季辛吉成功的基礎。因為寇瑞瑪培養了季辛吉學習、思考方法的濃厚興趣，增加了季辛吉掌握人類歷史經驗根源的強烈慾望^②。並於第二次世界大戰結束後，為季辛吉安排在一所陸軍訓練學校擔任教官工作，講授德國現代史。由於季辛吉的求知慾強，想接受正式的教育，終於在不斷努力下申請到一份紐約州的獎學金，而於一九四六年九月進入哈佛大學就讀。一九五〇年即以優異成績獲得政治學士學位，四年後榮獲獲博士學位，一九五四年任教哈佛大學，同時担任若干政府機構的顧問^③，這是他政治生涯的起點。

一九五五年季辛吉又得到一位出身哈佛的偉人——艾里特^④的大力推荐，担任外交關係委員會核子武器研究小組的連絡人，並且亦被推選為該小組專題研究報告的撰寫人。一九五六年季辛吉與洛克斐勒相識，由於受到洛氏器重，轉往洛克斐勒兄弟基金會工作。一年後季辛吉重返哈佛大學，出任哈大新成立國際事務中心的副主任，五年後獲得哈佛教授任期的保證。在這段期間，充份證明季辛吉在外交政策界的政治與社會環境中具有捍衛斡旋的能力^⑤。而哈大的工作正好能配合季辛吉的目的藉舉辦國防政策研習會、國際關係講習會，邀請了不少政府高級官員、軍事將領、國防專家以及歐洲政壇要人演講、參加，並不斷發表論文、著作，使許多著名的政治刊物皆為他作誇大的義務宣傳，不僅使他成為哈大年輕教授羣中最出風頭的人物；而且成為國際政壇上的知名之士。

一九六五年詹森總統命駐越大使洛奇物色一位權威人物，担任美國介入越戰的調查工作，於是洛奇把季辛吉請到了西貢。此後三年中季辛吉搖身

一變而成爲一個最活躍、最具有影響力的美國對越外交的幕後人物。一九六八年季辛吉又成爲洛克斐勒參加共和黨競選總統時期的外交政策首席顧問，他曾經公開指出「尼克森不適合當總統」。然而尼克森總統却不念季辛吉刻薄批評他的前嫌，在一九六九年竟任命他爲總統最高外交政策顧問。主要原因乃是尼克森早已發覺他的才華、能力、思想及衝動是與衆不同的，認爲要想使美國外交成功，非季辛吉無法達到目的，足見尼克森對他的重視了。從此美國一切對外策略的計劃、外交政策的擬訂與行動方案的推展，幾乎都寄托在季辛吉的身上，使他儼然成爲「一人之下，萬人之上」紅得發紫的人物，縱然如羅吉斯國務卿的好友薛明敦參議員在兩年半以前就曾說過一句話：「除了名義之外，季辛吉是一位不折不扣的國務卿。」^⑥可見季辛吉在一般人、尤其在尼克森心目中所占份量與所居地位的重要了。而季辛吉也終於不辜負尼克森對他的一番德意與至誠，使盡渾身解數，例如：不眠不休地爲尼克森總統的訪匪、訪蘇之行穿針引線；花盡心血地爲結束越戰，而僕僕風塵於華府、西貢、河內、北平、巴黎、莫斯科之間；日以繼夜地爲貫徹尼克森主義，以期達到「和平接替戰爭，談判取代對抗」的目的，而在不斷的絞盡腦汁，設計藍圖，推動方案。也正因此使尼克森更加賞識與器重季辛吉，而決心賦予更大的責任，將整個美國外交行政、實務，由台前到幕後完全交給季辛吉一人手中包辦。

三 季辛吉的著作思想

季辛吉可謂著作等身，除了經常在「外交事務」季刊、「得達拉斯」季刊、「國家的議程」等刊物^⑦上發表論外，一九五七年的「核子武器與外交政策」、一九六一年的「選擇的必要」、一九六四年的「再度恢復的世界——拿破崙後的歐洲」、一九六五年的「困擾的合夥」以及一九六九年的「美國外交政策」等書都成爲美國乃至世界曾經轟動一時，迄今仍然是最暢銷的書籍。姑不論季辛吉的文章好壞，因爲曾經有一位英國評論家對季辛吉的書下過一句評語說：「我不知道季辛吉是否是一位偉大的作家，不過誰能讀完他的書的人，確是一位偉大的讀者。」可見季辛吉寫文章所表達的方式令人感到過於深澀，其可讀性不大，然而季辛吉對於核子武器的功能，戰爭的新

觀念，國內結構與外交政策的關係，「會談制度」模型的选择，以及外交策略的運用等都有他獨到的見解，無怪乎有些國家的高級外交官說：「季辛吉是一個異乎尋常的才智之士，稱之爲天才決無不當。」

季辛吉認爲在核子時代的今天，有限核子戰爭可以預防擴大爲全面毀滅的戰爭，且可以使美國從工業潛力中獲得最大戰略利益的戰爭形式，同時它將使蘇俄無法取勝。所以他建議製訂一種基於這類戰爭的軍事政策而放棄傳統戰爭，並須擬訂一項在有限核子戰爭進行時期實施相互觀察的周密計劃，才可防阻超過某種毀滅力量武器的使用，確保小型核子戰爭基本規定的遵守。尤其季辛吉深信強權外交的功效，不僅可確保美國的利益，維護世界的和平，而且可限制軍事作戰的範圍^⑧，所以他極力主張外交必須與武力密切結合。

其次季辛吉最推崇的是均勢外交，他認爲現代國際關係觀念是由十九世紀歐洲權勢均衡主義所設計出的一項藍圖。他所崇拜的不是傑佛遜，而是梅特涅，因爲梅特涅是一八〇九年至一八四八年奧國的總理兼外長，最擅長於利用外交手段，拉攏當時強大的俄國與普魯士、聯盟英法兩國，撲滅歐洲大陸新興的民族革命和民主思想^⑨。所以季辛吉曾在一九六八年即表示：「我們認爲，這個時代中永久性的問題，乃在謀求一種安定的和平，讓各個不同的制度彼此共存。」^⑩根據此一構想，他大力倡導「會談制度」——不依賴持續的使用武力，而靠一小羣不論在政治上或才智上都具有良好修養的部長從中折衝掉闖，作巧妙的調解，以期達成協議，避免戰爭。假如一旦協議無法達成，則解決衝突的辦法不是立即訴諸武力，乃在審慎地採用威脅手段，藉由談判作爲協調各國主權關係的主要工具。這就是何以季辛吉在擔任美國總統顧問時期，儘力促成「以談判取代對抗」的願望，例如：與南越、北越、越共舉行巴黎和談，簽訂了「結束越戰及恢復和平」協定，使美國擺脫了越戰；與蘇俄從事一連串限制戰略核子武器談判，締結了美蘇限制核武器條約及避免核子戰爭協定；與共匪談判，雙方設立了聯絡處，加強了彼此文、經關係，改變了相互敵視的態度；與歐洲國家舉行歐洲安全合作會議，期望能促進美歐友好關係，與東、西歐人民自由交往；……在在都爲實現會談制度而努力。

再其次季辛吉所欣賞的是辦秘密外交。早在第一次世界大戰前夕，秘密

外交會經風行一時，列強間簽訂了許多劃分勢力範圍、割讓他國領土的祕密協定，因此導致各國相互之間的猜疑與不信任，終於觸發了一次大戰。所以在一九一八年元月十八日美國威爾遜總統即提出了十四點計劃，其中第一項即標榜「公開發交」，主張要公開談判、公開締約，而廢除祕密外交。所以在一九二〇年的國際聯盟盟約，及一九四五年的聯合國憲章，均明文規定：各會員國所締結的條約，必須送交秘書處登記、公佈之後，才能生效。因而從此祕密外交活動減少，甚至為之絕跡。惟不幸的，今天似乎又死灰復燃，各國又開始辦祕密外交，主要是受了美國的影響，而美國乃在季辛吉的強烈倡導下，逐漸盛行，諸如：美蘇高階會議；美匪祕密會談；美日、美歐之間所舉行的各式各類祕密談判等皆部分達成協議，或獲致具體結果，因此使季辛吉更推崇、更賞識祕密外交。然而由於祕密外交活動的頻繁，國際間相互不信任、彼此的猜疑却是與日俱增，國際關係緊張的危險信號已再度發出，季辛吉也已深切了解，所以在今年八月二十四日概述他接任國務卿後將遵循的政策是：減少祕密外交，使外交活動的進行「制度化」^⑩。這也許就是季辛吉外交路線轉變之一。

最後季辛吉所追求的是現實、利益與和平。他認為美國要想在現實環境中生存、發展，必須先要現實地去認識它，瞭解它。且敵對形勢並非一成不變，敵我雙方必須自制，必須透過談判來調和互相衝突的國家利益^⑪。和平不能單靠兩大核子強國間不自然的平衡，而必須仰賴友邦的活力與國際的合作。所以和平不能排斥共匪控制下的四分之一人類。為人追尋更長遠的和平，保障美國、相關國家與世界的利益，美國必須與蘇俄、共匪建立新的關係^⑫。從季辛吉的主張與看法可以了解，他所重視的是如何承認既有的事實，如何順應現實的環境，如何解釋和平的意義，以及如何謀求美國的利益。記得在十九世紀英國外交上有句名諺：「英國沒有永久的朋友，沒有永久的敵人，只有永久的利益。」如今美國似乎也步上英國的後塵，為了塑造持久的和平，為了美國本身的利益，造成今日敵友不分，是非不明的局面，此乃季辛吉在外交上的精心傑作。

四 季辛吉要追求的外交政策目標

季辛吉於本月二十一日在美國參議院，以七十八票對七票壓倒性的多數，通過了繼任國務卿的提名^⑬，同時保留國家安全事務特別助理。二十二日正式就職上任。他是第一位歸化美國的外籍人士出任美國國務卿，也是尼克森總統的外交政策締造者。因此在他就職大典時，尼克森總統致詞說：「季辛吉擔任其新職有其風度、力量與個性，他必能勝任艱鉅。」又說：「季辛吉博士擔任國務卿之時，正值美國外交政策的分水線時期。美國已在這一期中處於和平，這也是大家都認清了保持和平與謀取和平同樣重要之時。」^⑭可見尼克森總統對季辛吉的期望殷切，信心堅定。

國務卿的地位是根據一七八九年改組外交部為國務院時所設置的，所以在美國政府組織中，國務卿乃是歷史最悠久的一項職位，其在美國政府與國家安全會議中所居席位僅次於總統，足證其地位的崇高了。依據美國憲法的規定，國務卿的職權只在輔助總統，以提供意見的方式來執行總統所指派或交辦的事項，其個人在外交上的職權，只不過是執行總統所決定的政策，因此美國外交政策是由總統制定，而由國務卿執行。可是在事實上，有不少國務卿利用其執行外交政策的地位和機會，修正或變動總統政策的例子^⑮。我們相信，一方面由於尼克森如此寵信季辛吉；另一方面季辛吉又是一位才氣縱橫、經驗豐富的外交政治學者，自然今後美國外交政策的擬訂，非季辛吉莫屬。

一般預測美國外交政策不致因季辛吉的出任國務卿而有實質的變更，主要原因季辛吉早已是一位「有實無名」的國務卿，如今只不過從幕後轉到台前罷了。其唯一可能改變者是將過去的祕密外交、高峯外交改為今後的公開外交與國際合作，美國將以公開的接觸來消釋舊日盟邦、夥伴的疑慮，解決錯綜複雜的經濟、貿易、金融等問題^⑯。尤其在尼克森記者會會宣佈季辛吉的新命後，季辛吉就提出了「兩黨外交與「無黨無派外交」的口號，呼籲國會支持政府的外交政策，強調國務卿與美國國會的關係，博取國會議員的歡心好感，一方面藉此消除國會對他以往作法的任何誤會，以獲得國會順利通過其任命；另一方面藉此取得國會的充分合作，始能有效執行國務卿的職權，現在他似乎已大部分如願以償。所謂兩黨外交，即指美國外交政策係超黨派的，係兩大黨所一致同意的，共同謀取互相協調與折衷的，絕不受執政黨單方面所操縱支配。足見季辛吉決心加強其與國會兩院外交委員會間的密切聯繫

，隨時與兩院議員討論與諮商，而不訴諸行政特權，透過這些程序與聯繫，接納民主黨的外交政策建議，謀取與民主黨的協調，甚至邀約民主黨人士担任外交要職，以兩黨共同推動美國外交政策^⑭，此乃季辛吉欲推展外交工作最明智之舉。

此外季辛吉一面儘力提高國務院士氣，精簡機構與人員，增進行政效率，全面予以革新；另一面則成立一管理小組主持國務院行政事務，使其有較多時間與精力去處理國務院與總統顧問更重要的政策工作，期能發揮更大的才能。同時他決定要經常與華府官員舉行會議，並首先邀請日、韓、印、菲、越南以及遠東地區等美國駐外人員返美會談，以隨時瞭解與掌握各地實況。今後季辛吉國務卿對外主要目標乃在：

第一、加強對歐洲盟邦的關係：使其重新充滿活力，他說：「歐洲乃具有最高優先和他最注意的地區」^⑮，要盡一切力量實現其所倡議的「新大西洋憲章」，並促成尼克森總統的訪歐之行。

第二、增進美日友好合作：季辛吉數度在參議院外交委員會為他被提名担任國務卿之事件作證時，再三強調：成立新大西洋憲章或大西洋宣言的任何計劃程序都應該包括日本在內^⑯。因為日本不僅是經濟強國，而且是政治大國，在解決歐洲乃至世界問題時，日本是一個不可缺少的因素，所以增進美日友好關係，乃是季辛吉的另一項努力目標。

第三、尋求中東和解：季辛吉一再表示要搜尋以色列與阿拉伯國家間談判的基礎，要促進雙方從事真實、有意義的和平談判，以期達成整個中東地區的安與和平。

第四、強化與拉丁美洲國家間的夥伴關係：季辛吉曾於八月二十六日對時代週刊的記者說：「我決意作一次重大的努力，以再度勃興拉丁美洲政治。」他希望強化美國與拉丁美洲國家的夥伴關係，以期在世界各地與西半球密切合作與團結。

第五、負起對中南半島國家的道義責任：季辛吉認為美國對中南半島國家在逐漸減少駐軍的情況下，應提供經濟援助的道義責任，同時要讓這些國家有權決定自己的未來，挑起保衛自己國家的重担。

至於季辛吉出任國務卿以後對華對匪的政策如何。本月十二日季辛吉在參議院回答外交委員會主席傅爾布萊德等的詢問時表示：（一）他之一再延期

訪問北平，純粹是爲了等待新任命的發表，別無其他原因；（二）共匪對於所謂「台灣問題」並不急於解決；（三）由於現實的利益，共匪不再反對美軍留駐亞洲；（四）美、匪、蘇三角關係日趨複雜，將另提詳細報告；（五）美匪關係並未因匪黨「十全大會」而有所改變，雙方關係「正常化」的工作，仍在繼續進行之中^⑰。可見美匪關係會因季辛吉的担任國務卿，及未來北平之行，增進雙方經濟、貿易與政治等各方面的合作，擴大彼此所設立的聯絡處，乃至最後導致關係逐漸正常化^⑱。不過美國迄至目前爲止，尼克森政府一再聲明的對華政策——美匪關係正常化，在現階段不影響美國對我中華民國的政策；美國將繼續維護與我國的外交及其他友好關係，遵守中美共同防禦條約規定。季辛吉亦表示：與敵人談判並不會改變我們和友人的基本關係，和解並不表示危險的終止，所以「結交新友，並不背棄老友」。雖然我們深信美國對華政策不會有巨大變動，但是未來季辛吉國務卿的訪匪，與周匪恩來的可能訪美，都將對我們產生不良影響，我們必須提高警覺，適時對美國提出忠告——美匪勾搭不僅使我中華民國受害最深，縱然美國，乃至整個自由世界都會遭受嚴重損害，因爲共匪是世界的禍根亂源，也是人類的公敵。陳香梅女士在寫「七十年代的美國外交政策」時即指出：美國的外交政策在某些方面或有他的見解，但從遠處看，有許多地方有幼稚病，害己害人^⑲，希望季辛吉對華對匪政策要作慎重的考慮。

五 結語

美國新聞界對季辛吉繼任國務卿一致認爲，「由於季辛吉在過去四年半當中，一直以尼克森總統國家安全事務助理的資格，實際負責美國外交政策的擬訂，他的出任國務卿祇不過意味着當前外交政策的延續，或者無寧是『季辛吉外交構想的制度化』。由於季辛吉在接長國務院之後，仍將維持其在白宮的地位，他將是美國外交政策的實際主持人及名義上的首腦人物。」此後美國一位電視評論員甚至指出「季辛吉將成爲外交政策上的沙皇」，華盛頓明星報記者更說：「季辛吉將成爲自從杜勒斯國務卿逝世以來，在外交政策方面擁有如許權力的第一人。」^⑳從以上美國新聞界對季辛吉的評價，世界各國人士對他的認識，以及尼克森總統對他的重視，我們敢斷言：他與

美國外交有不可分割的關係，今後美國外交的動向也可充份從他的一言一行中表現出來。我們唯有盼望他能堅持美國的立國精神，信守美國所作的承諾，認清毛共匪黨的陰謀野心，為國際正義公理、世界安全和平以及人類永久幸福而制定一套完美無缺、為世人所崇拜的美國外交政策。

註解

註①見美聯社加州聖克里門八月二十二日電。註②見 David Landau, Kissinger, 莫非譯，季辛吉這小子，台灣中華書局發行，民國六十二年五月初版，第十九頁。註③見「季辛吉其人其事」（宇聲取材九月三日出版的時代周刊），中央日報，民國六十二年九月三日，第二版。註④全註②，第三十六頁。註⑤全註②，第四十七頁。註⑥見戴潮聲著，季辛吉從幕後到台前，中央日報，民國六十二年九月一日，第二版。註⑦見 Henry A. Kissinger, American Foreign Policy, 李其泰譯，美國外交政策·國際關係研究所出版，民國六十一年三月初版，第一頁。註⑧全註②，第四十頁。註⑨見「季辛吉終於成了美國國務卿」，聯合報社論，民國六十二年八月二十四日，第

美俄限制戰略武器談判之第二階段

雷崧生

壹

美俄於去（一九七二）年五月二十六日，簽訂限制反飛彈體系條約與限制戰略攻擊武器過渡協定，結束了兩國間限制戰略武器談判的第一階段。這項談判的第二階段，原擬於去年十月間開始，但是，由於美國參議院對於上兩文件，分別作批准同意與聯合決議時①，頗多延擱，第二階段談判的開始，只得展期。去年九月中旬，美國總統國家安全事務助理季辛吉 Henry Kissinger 訪問蘇俄，提議第二階段的談判，於十一月中開始。十月二日，蘇俄外交部長葛羅米柯 Andrei Gromyko，於出席聯合國大會到達美國時，同意以十一月二十一日，為第二階段談判的開議日期。十月二十日，美俄兩國正式予以宣布。

這樣，去年十一月二十一日，美俄限制戰略武器談判第二階段的第一回

二版。註⑩全註⑨。註⑪見中央社洛杉磯八月二十四日合衆國際電。註⑫見「七十年代的美國外交政策——形成中的和平結構」，一九七二年二月九日尼克森總統向美國國會提出的報告（中譯本），第三頁。註⑬見「七十年代的美國外交政策——塑造持久的和平」，一九七三年五月三日尼克森總統向美國國會提出的報告（中譯本），第六、七頁。註⑭見路透社華盛頓九月二十一日電。註⑮見合衆國際社華盛頓九月二十二日電。註⑯參閱杜光垣著，論美國國務卿，中央日報，民國六十二年九月十一日，第二版。註⑰全註⑥。註⑱見「季辛吉重申美國兩黨外交之義」，聯合報社論，民國六十二年八月三十日，第二版。註⑲見中央社哥本哈根九月十日合衆國際電。註⑳見中央社華盛頓十日合衆國際電。註㉑見「季辛吉出任國務卿以後的美毛關係」，中國時報社論，民國六十二年九月十四日，第二版。註㉒參閱杜衡之著，看季辛吉未來北平之行，聯合報，民國六十二年九月七日，第二版。註㉓見陳香梅著，七十年代的美國外交政策，民族晚報，民國六十二年九月六日，第一版。註㉔見中央社華盛頓八月二十三日專電。（民國六十二年九月廿三日完稿）

合，如期地在日內瓦舉行。這項談判，此後即固定地在日內瓦開會，改變了第一階段裏兩國代表團，奔走於芬蘭京城赫爾辛基與奧地利京城維也納的實例。美國的首席代表仍然是武器管制與裁軍局局長斯密士 Gerard C. Smith，其助手有該局高級官員法爾萊 Philip Farley，國防部顧問尼捷 Paul Nitze，與空軍中將亞利生 Royal Allison 等。斯密士久有辭職之意，茲仍勉強負擔着第一回合的責任。蘇俄的首席代表仍然是外交部次長塞米洛夫 Vladimir Semynov。兩國代表團的團員，各約三十餘人。

第一回合於去年耶誕節前休會。十二月二十一日，美俄代表簽訂了一項關於設立諮詢委員會的諒解備忘錄。根據去年五月二十六日限制反飛彈體系條約第一三條第一段，與限制戰略攻擊武器過渡協定第六條的規定，美俄兩國應設立「常設諮詢委員會」，以考慮涉及遵守條約下的義務，以及修訂本條約等問題。根據上述諒解備忘錄的規定，該委員會由美俄各派委員一人