

## 由甘迺迪的主要外交人選言論

# 看美國外交新動向

十二月二十三日

### 一 甘迺迪的三個主要外交人選

甘迺迪最近業已完成了全部新內閣人選的安排，就中關於國務卿一職的選擇，似乎頗出一般人意料之外。他選擇了前曾任國務院主管遠東事務的助理國務卿，而一九五一年以來，即任洛氏基金會主席的魯斯克。論者認為這是甘氏的外交路線業已轉向於穩健的象徵。但是除了國務卿一職而外，甘氏任命鮑爾斯做副國務卿，同時又選擇史蒂文生為駐聯合國的首席代表，這又無疑的表示他並未完全能擺脫民主黨激進派人士的影響。

由於甘氏選擇了上述三人為其外交上的重要助理人員，我們雖然尚未看到他們宣佈有關未來外交上的全部計劃，但從上述人選中的過去言論中來觀察，多少可以推證他們的道路方向。所以我們把魯斯克、史蒂文生及鮑爾斯的代表著作來分析一下，便不難獲得一點輪廓。

### 二 魯斯克的「總統論」主旨及其對外交的一般觀念

新任國務卿魯斯克(Dean Rusk)在一九六〇年六月份出版的「外交季刊」中，曾發表「總統論」(The President)一文，其主旨固在討論美國總統的一般任務，而尤其是以討論美國總統處理外交事務的方式為重點。他在該文的開始，即說：

「在二十世紀後半期的美國，並不是為歷史勢力的風浪所漂流

的木筏，我們毫無控制之可能。其物質的與理想的主動力量，皆創造了歷史勢力；而其有所作為或毫無作為，對於本時代人類歷史實均有莫大關係。……」

魯氏除將美國總統的繁重而艱鉅的許多職責敘述以外，對於近年來美國總統親自辦理外交尤其出國訪問或與各國元首舉行高峯會議一事，提出了嚴重的批評。

他認為美國總統之所以不應參與直接外交，乃是因為他的責任繁重，無暇及此。苟欲直接躬與其事，勢非妨礙其所負憲法上的其他政治責任不可。其次，總統如果離開華盛頓，亦將發生許多不便；因為雖然在理論上，總統所在之地，亦即白宮之所在，但許多重大問題經常等待總統的親決，如其內閣人員無法與之接觸，其勢即不免耽誤。類似北韓進攻南韓時，如果當時延遲了二十四小時，則韓國的命運將顯然不同了。尤其在今飛彈戰爭危機時代，美國的總司令是不能不隨時決策的。況且美國總統如果與外國元首直接交涉，往往有步昔日威爾遜後塵的危險，故高峯會議對別國或許可能產生勇敢的決定，而在美國則恰恰相反。美國總統如在華盛頓時，彼可與其各部首長，以及國會或政黨領袖接觸，故對某些重大問題之決定，反較其在會議席上的信心為大。

他認為美國總統對外交最大的貢獻，就是在於充分努力於其工作，運用其廣大的權力，接受其責任，以領導人民克盡公民的義務。總統必須能在嚴重的時候，經過各方面的顧問意見之後，立刻坐

上他的寶座以決定應採取的行動。

魯斯克對於總統不應直接辦理外交並不宜多訪問各國，或參與最高階層會議的主張，顯然與甘迺迪的觀念是完全相符合的。甘氏之任命魯斯克爲國務卿，是否即因其在基本觀念上相合之故，雖不得而知，但他們兩人的態度極爲接近則是無疑的。不過，也有人認爲甘氏之所以用史迪文生、傅爾布萊特或鮑爾斯，乃是因爲他們對外交有一套固定的主張，而魯斯克則並無同樣顯明的成見。美國將來外交上的真正決策者當是甘氏本人，魯斯克不過是執行其方針的代言人而已。

此外關於中國問題，據美國新聞週刊（十二月二十六日期）所載，他贊成由美國人前往中國大陸旅行，尤其新聞記者前往，因爲他說需要知道在那裏進行的一切事實。可是，他並不同意馬上承認中共爲政權或允其加入聯合國。其次對於亞非國家，他贊成對那些新興國家以更多有效的援助。至於北大西洋公約組織，正是他在國務院時所建立的，他主張把這塊抵擋共產主義西侵的盾牌特別加強。由此而論，則魯斯克之出任新國務卿，比較是一個穩健的人物，而美國今後的對華政策或許不致有極危險的改變。

### 三 史蒂文生的外交主張

史蒂文生是美國民主黨兩度候選總統而被艾森豪擊敗的人，他對美國外交向來有他一套理論。他於一九六〇年在「外交季刊」元月號所發表的「把首要事項置諸首要地位」(Putting First Things First)一文，可以作爲代表。

史氏在該文的開始，便指出今日全世界人類皆認爲和平是第一要務。美國外交政策自應作爲「避免戰爭威脅」的努力之領導者。他說，自韓戰以來，美國政治領導人即未明顯的堅持的把握目前世

由甘迺迪的主要外交人選看美國外交新動向

界情況的現實，以致美國政策與客觀事實愈趨愈遠。其次，他認爲美國今天的外交政策主流，仍爲一九四七—五二年的老政策。艾森豪——杜勒斯雖提出了「解放政策」並譴責「防堵政策」爲不道德，然而除了在共產集團周圍建立了一連串的軍事同盟，以防蘇俄勢力擴張而外，並無其他有效辦法。他說，杜勒斯相信共產主義行將因其內部矛盾而陷於崩潰，一如列寧對資本主義的信念一樣。但他並不設法努力改進或保持，足以促使蘇俄發生變化的平衡力量，反而加強保守政策，卒致從各方面退落下來，而蘇俄則在加速度奮勇邁進。美國採取了杜勒斯外交政策，却未能使其成爲有效的政策。

史氏認爲本世紀是一個革命世紀，在這世紀中，舊殖民秩序已經消逝了。新國家——與新帝國主義——正在爭奪中填補此一真空。多數新國家皆在努力使其經濟在短期內成爲現代化。這是經濟革命的方面。但同時他們要針對人口激增的背景而完成。這是屬於生理革命的方面。此外，超音速飛行、原子能與飛彈又開闢了兩種相反的可能性——一方面發展太空探險，另一方面在本地球內進行自我毀滅。這是科學革命的方面。

今天的世紀，他認爲不是美國世紀的開始，也不是任何人的世紀之開始。美國傳統雖不需要成爲世界主人翁，但是却需要我們爲西方社會傳統中的政治自由與法律秩序，確謀保全之道。

接着他說，赫魯曉夫說的很明白，祇要把武裝解除，他們便能在和平競賽中擊敗西方國家。蘇俄將在生產上超越美國，而中立國家將一一投向他們的陣營，於是共產主義行將擴張於全球——最後把美國資本主義包圍令其完全孤立。蘇俄期待所有亞洲、非洲以及一部份拉丁美洲非共產國家，都將和中國一樣，因爲他們無法解決現代化與經濟開發的問題，卒致不能不走向共產主義的道路。

爲對抗此種形勢，史氏提議由四方面去應付：

(一) 必須消除貧富的缺口。  
(二) 必須創設超國家的各種合作事業。  
(三) 必須在法律與有組織的警察力量之下，以達到一個非武裝的世界——這是對毀滅性戰爭的惟一答案。  
(四) 必須盡量擴大成爲一個公開的世界。

經由上述方式，我們相信必能使極權世界逐漸轉變而爲我們的思想方式。不過，史氏認爲最困難的，還是在於如何說服我們同伴的國家。

其次在經濟發展方面，史氏認爲要使經濟發展的問題獲得解決，至少必須有五項成功的條件：

- (一) 必須有至少四十年的長期計劃。
- (二) 需要有職業性的班底，並具有語文與技術的工具。
- (三) 每年至少需要五十億美元的資金來源。
- (四) 必須與其他國家在各方面協力合作——不僅在投資方面，而且在貿易機會方面亦然。
- (五) 所有已開發的國家必須充分共同努力。

再次，關於北大西洋公約社會者，史氏認爲美國的同盟國中，有許多危險矛盾存在。在北大西洋公約國方面，法國與德國在戰後的協調是歷史的成就，而歐陸的六國共同市場也是創造性的努力，但是如果六國共同市場與七國貿易聯合間造成兩個貿易集團的對立，則不僅成爲經濟壁壘，亦成爲政治仇敵，美國應設法予以克服。在軍事方面，我們不能以劣勢去對抗共產主義的挑釁，尤其不能以軟弱去引誘蘇俄。我們絕不能令其相信對我們的報復力量有一舉消滅的可能。史氏說：「同等力量與同等危險乃是裁軍談判的起點。」爲維持軍事的平衡以扭轉無意義與破產的武器競賽，西歐亦應負擔更多的義務。在武器方面，各國應有統籌的計劃，以免浪費。史氏主張成立一個「大西洋會議」(An Atlantic Council)，令

其具有制訂共同政策與分配責任的真正權力。一種有效的合作的大西洋系統對於西方力量之增加，實有極大的效力。同時也可使世界其他區域證明在政治自主與超國家合作之間是可以同時進行的。我們不能分散來對抗共產主義挑戰——這是一件斷然無疑的真理。

至於軍器控制的問題，史氏說，當他與赫魯曉夫談話之後，他覺得共產黨領袖們的態度，也有某些改變的跡象。因爲他們也漸知西方「資本主義」國家的某些方面，並不如馬克思藍圖所指出的那樣悲慘。共產主義者對西方社會真象的了解是於我們有利的。因此，史氏說他贊成大規模的交換計劃與文化互通。史氏又說，他認爲蘇俄的要求裁軍，不是完全的宣傳，而是具有他們主觀的理由在。不過他說，要知道赫魯曉夫究竟有無裁軍的誠意，可以下列兩項基本原則以規之：(一) 傳統武器與核子武器的裁減必須同時進行；(二) 每一階段的進行必須配合有效的國際控制。倘全面的整個裁軍不能達成，則(三) 某種超國家的武力必須組成，使美、蘇——或中共——不敢欺凌鄰國。不過假使裁軍計劃無法達成時，那麼，他認爲對蘇俄的武力平衡必須設法力求彌補。在共產主義的「和平競爭」的口號下，可能包括滲透顛覆，乃至武力革命在內。

最後關於中國的問題，史氏不相信北平中共匪幫有和平的意圖。他說，蘇俄今天尚能由控制軍援以限制中共的侵略企圖，但如果中共強大之後，則此種影響力將逐漸降低。因此，史氏的意見，以爲應利用蘇俄的影響，在此時設法令中共就範而達某種互相退讓。他認爲共黨方面的退讓，包括「擴大有關國際裁軍計劃的視察計劃實施於中共區域，終止對台灣使用武力，終止對印尼進行顛覆，與印度達成和平解決邊界問題，接受在聯合國監督下進行韓國的選舉，並接受在聯合國監督下的台灣居民總投票以決定其前途。」至於西方的讓步怎樣呢？假定爲「美國終止其阻擋中共加入聯合國」不得

與外交承認相混淆)，自金門、馬祖撤退，並包括把韓國與日本在非原子區與裁軍控制之範圍。」上述計劃，史氏也說恐怕不但蘇俄不能接受，我們（美國）也還沒有接受的可行性。但他却說，如果不把中共包括在內，則任何裁軍計劃都無價值可言。所以他說與其摒之於國際社會之外，不如讓他包括在內，或較能令其接受國際輿論。史氏在本文的結論，認為目前最要緊的就是在於如可恢復西方的主動性與創造力。他說，我們的外交政策完全為畏懼共產主義所壟斷，而我們的內政政策則為畏懼通貨膨脹所壟斷。總之，一切都是為恐懼而使然。他認為必須立刻終止這種反自然的怯懦。又說：「使預算降低遠不及使我們抬起頭來更具有強迫性。」他說，美國人不要預算而忘却美國人的目的與天職。

#### 四 鮑爾斯對中國問題的謬論

新任副國務卿鮑爾斯(Chester Bowles)在「外交季刊」(一九六〇年四月份)發表了一篇「再論中國問題」(“China Problem” Reconsidered)，這是許多人業已注意到的謬論。但是現在他做了美國的新副國務卿，不論他的主張如何不正確，也不論他是否已經改變了他的立場，我們對於這篇論文，似有加以分析之必要。

鮑氏首先認為中國問題之所以必須考慮，乃是因為裁軍問題的關係，蓋中國大陸如不包括裁軍範圍之內，一切都將落空。他認為，關於中國問題的解決，應根據下述的假定：

(一)北平偽政權雖尚為困難而陷荆棘，然已把握了大陸中國的控制權。

(二)由於大陸中國的資源不足，人口猛增，兇殘的共產黨首腦與強烈的國家主義觀念之故，勢將發展其向外擴張暴烈趨向，對其南面的弱小鄰邦進行侵略。

(三)美國政策的主要目的應着重於防止中共對東南亞武力擴張

由甘迺迪的主要外交人選看美國外交新動向

的企圖。

(四)任何有效的裁軍計劃必須有北平偽政權的參加。

(五)在目前環境之下，美國與北平間重要歧見的磋商似無有效的結果產生。

(六)台灣的八百萬台灣人與二百萬大陸中國人，應有安全、獨立存在以及在共產勢力範圍外發展文化的權利；此種台灣的演變乃是美國人民的利益。

(七)在暫時，台灣的獨立應繼續由美國以軍援與經援加以保障。

(八)在長久的期間，台灣人民的安全與繁榮將有賴於亞洲各非共產國家有秩序的政治發展，尤其是印度與日本，以及其對台灣政府的態度而定。

(九)如果有了可能，當恢復與大陸中國人民的傳統友好關係。

鮑氏於是提出了他杜撰的所謂「中台國」(Sino-Formosan Nation)的幻想，以為可以解決中國問題。他說，這樣的一個現代的非共產的中國社會，避免了集體軍隊化，並具有政治的自由與經濟發展的機會。但是鮑氏認為「中台國」建立後，要想達到他所期望的發展情況，使其成為亞洲非共產國家的積極新任務，不能完全靠美國在幕後指揮或支持，也不能由大陸來台中國人的長久獨佔。美國的目的不是為進攻大陸而成立軍事根據地，而是令其成為新的獨立國家。因此他認為金門、馬祖的防守沒有什麼意義，主張予以中立化，以免其作為北平引為進攻台灣的藉口。反之，如果中共果以武力進攻台灣、澎湖，美國則有以一切軍事力量支援之責任。他認為美國不能讓台灣人民為中共犧牲，正如其對西柏林人民一樣。美國要設法使「中台國」發展成為所有非共中國人，尤其海外一千數百萬華僑的文化中心。而最要緊的，就是要盡一切努力勸說國民黨政府對於亞洲非共國家採取更現實的態度，尤其是對印度、日本的態度。必如是，然後才能避免台灣所遭的政治孤立狀態。



至於中共方面的態度呢？鮑氏也認為在目前也沒有什麼把握。但是他認為應對中共明白表示美國的態度如下：（一）美國對於他們向東南亞的任何行動將不惜一切手段以阻止之。（二）不讓他們以武力攻擊或顛覆方法奪取台灣。（三）美國在台灣之軍事設施並非支援國民黨進攻大陸。（四）台灣應永遠成爲自由國家，其人民應有對於政府形態表示意見之權。如此，則中共或許將接受台灣成爲亞洲非共國家的事實。

## 五 幾點研析意見

（一）我們把上述三人的言論分析之後，雖不能說可以知道他們對外交的全貌，但至少可知其輪廓。而在此三人中，顯然以國務卿魯斯克比較最爲穩健。同時魯斯克反對美國總統直接親理外交，反對總統時常出國訪問或參加高峯會議的主張，也與甘迺迪本人見解最相符合。所以甘迺迪選魯斯克爲國務卿，並非完全出於偶然，由此可以想見。其次，論者謂甘氏之所以不用傅爾布萊特、史蒂文生或鮑爾斯，乃因彼等各有其外交上的固定主張，而甘氏則決定自任外交的總司令，故其任命魯斯克不過欲其爲執行其決策的主要代言人，所以魯斯克之於未來外交上，殆難如杜勒斯在艾森豪政府時代所享之地位，固顯而易見者。

（二）現在甘迺迪等均尚未公佈有關外交之全部政策，但就其內閣陣容與主要外交人選而論，則似乎不致對現政府既定政策作根本的改變；但無論如何，在方法上勢不免有所修改。論者認爲民主黨的外交將採取較彈性的作風，而其試探和平的企圖亦將較過去更爲積極。

（三）民主黨一般人士，尤其史蒂文生與鮑爾斯等，都認爲美國當前的外交任務，即在爭取和平的實現，而和平的達成，則必須努

力於裁軍，而裁軍則必須有中國大陸參加；否則，一切計劃皆將落空。本此前提而作推論，故認爲不但應令中共匪幫參加裁軍會議，而且應讓其加入聯合國，甚至予以政治的承認，而提出所謂「兩個中國」的謬論。所幸甘迺迪本人與國務卿魯斯克則尚未有如此明白之表示，因此，美國對華政策在目前或許不致有重大的不智改變，因爲此次選舉，甘氏所得選民總投票的多數不過較尼克森多十一萬餘票而已。

（四）史蒂文生之受命爲聯合國首席代表，原爲其降格以求的職位，故當其宣佈接受時，曾有所謂有權參與決策的諾言，故史氏至少對於美國處理聯合國問題時，必有其發言的地位。因此，今後有關我國代表權問題發生時，史氏雖未必公然作不利於我國的主張，苟彼不能如過去美國歷任代表之全力支持，則我將蒙受極其不利的影響。

（五）甘迺迪以「挽回美國威望」爲競選號召，而其方法厥在爭取亞洲、非洲以及拉丁美洲落後地區新興國家的向心力。可是最近共黨集團代表發表了莫斯科聲明以後，共產集團亦以爭取亞洲、非洲與拉丁美洲落後地區爲對象，所不同者，即共黨除以經濟援助爲餌而外，並將發動滲透顛覆乃至政治革命的陰謀。所以甘迺迪新外交政策恰與蘇俄及中共匪幫的政策，立刻將發生尖銳的正面衝突，而民主黨人士的「願望思想」勢將被共黨的毒辣陰謀所粉碎。到那時，甘迺迪或許會走上窮則變，變則通的途徑亦未可知。

（七）外交是現實的，在美國外交政策與作風行將有改變之可能的今天，我們必須先求其在我，固屬天經地義之事。然因外交是現實的，所以我們的基本國策——反共抗俄與反攻復國，雖絕對不應有所改變，但我們的方法則宜隨時因應，切不可抱殘守缺，始能充分發揮最大的外交效力。