

## 由羅斯道的外交觀點

# 看美國的新貌外交政策

羅斯道 (Walt W. Rostow) 原係麻省理工學院經濟學教授，曾因對經濟發展之分析而獲盛名。自始即為甘迺迪競選的智囊人員之一，現被任命為白宮國家安全事務的副主任顧問，與主任顧問班第 (McGeorge Bundy) 同為白宮紅人。彼等雖非內閣閣員，然其影響殆較閣員尤有過之。

羅斯道於一九六〇年十一月十四日，在麻省大學講演「美國世界政策的新面貌」，其演詞由「美國新聞與世界報導」於一九六一年二月十三日發表。由該文內容觀之，便知其對甘迺迪現行政策影響之大。有人謂羅氏與甘迺迪的主張不啻是一而二，二而一者，然不論如何，其內容實為吾人了解美國今後外交政策最重要之參考資料，殊無庸疑。茲將羅氏原文要義分析並研討於後：

## 壹 世界的轉變情況

羅斯道原文的第一部分，即在分析整個世界情況，他認為有下述顯著的轉變：

一、蘇俄在經濟、科學與社會文化方面皆有日趨進步與日趨改變，由羅斯道的外交觀點看美國的新貌外交政策

變的情況。

二、共匪雖尚未達現代化的目標，然因其頭目們的好戰野心，業已形成為世界權力的重要份子。

三、東歐各國殊無蘇俄與共匪同樣的轉變情況，東歐仍在拖延佔領狀態中。倘東西戰爭爆發，東歐軍隊的可靠性是有疑問的。

四、西歐與日本在過去十五年間，業已完成政治、經濟與社會的復興。西歐、日本的經濟殆已達到一九二〇年時的美國水準；因此，已能站在同一水平線與美國競爭，並成為美國國際收支發生困難的一個原因。

五、落後地區問題：亞洲、中東、非洲與拉丁美洲（包括自由世界十億人民）正在企圖現代化。印度與共匪固然正在力求現代化，即其他如菲律賓，或許台灣，以及墨西哥、阿根廷、巴西、委內瑞拉、埃及、伊朗、伊拉克等亦然，但印尼、巴基斯坦、緬甸、錫蘭等地，則依然停滯未進。可是不論如何，整個世界遲早均將逐漸走上同樣道路。因此，居住在北半球的人們，好像一八一五年代的英國人一樣，其所具有的技术專利，勢將喪失，而對於以此種專利為基礎的態度與政策，亦必有所改變。

六、今後的世界既非蘇俄的世紀，也不是美國的世紀，如果地球不被現代武器所毀滅，將來應該是許多中等國家的共同世紀。所以關於美蘇間控制武器協議的重要性，不必有先見之明，也不難預見的，因為原子武器擴大範圍的危險，美蘇雙方均感極端威脅。

## 貳 美國面對的威脅

### 一、美國國家基本利益是什麼？

羅氏認為就是在於保持一種使自由的、公開的與人道的社會，得以繼續發展，使美國自十八世紀以來所選擇的基本價值能夠維繫不墜。為保持美國國家利益，固然一部份是有賴軍事為工具，但在另一方面，却又超越了軍事。

羅氏認為美國的利益與信仰均不需要壟斷全世界，可是美國的傳統與生活方式都需要美國在世界上作民主主義的保護人與推進者。美國必須使其周圍的國家皆具有某些民主的基礎，美國絕不能在敵視的極權國家包圍監視的世界中生存——好像孤立在山頂上的富翁一樣。

### 二、蘇俄所佔便宜是甚麼？

(一)蘇俄現在已擁有美國生產總額的半數，其國民的生活水準亦達美國三分之一，而其軍事的開支則已與美國相等。在某些軍事技術上且已超過了美國。而且除了對共產集團不計外，他們把百分之七十五的技術人員與百分之五十的資本，投之於非共產世界。蘇俄對美國以及整個自由世界業已形成了嚴重的威脅。除了軍事的直接威脅而外，即在對落後地區的威脅。這一威脅不能單以蘇俄的貿易與援助為估計，其最緊要的，就是這些新興國如不能依民主社會的方式而求得發展時，他們便有轉向接受極權主義，以求迅速完成現代目的之危機。可見並不是蘇俄對拉丁美洲或其他落後地區的經

援與貿易為可怕，而是共產主義的方法竟被認為是現代化有效工具，才是真正可怕。

(二)赫魯曉夫與其同僚說，共產主義在整個世界上的勝利並不需要全面戰爭，我們沒有理由不相信其中有一部份是真實話。因為他們相信西方國家與非共產國家不能在民主政治號召下達到現代化的目的，將來必然走向共產主義的道路。他們認為今後的二十年間，將如一九二七至一九四九年的中國演變一樣。印度、埃及與伊朗等均將失敗，而當彼等失敗之時，共產主義即成為遺產的繼承人。

### 三、赫魯曉夫的憂慮為何？

(一)羅斯道認為赫魯曉夫的第一種憂慮為原子武器範圍的擴大，冷戰如再延長，武器又不能獲致有效協議時，其擴大情勢且無止境。第二種憂慮為共匪問題，尤其是共匪於短期內擁有單獨的原子武器，因而冒險戰爭，迫使蘇俄捲入漩渦。

(二)蘇俄的兩難境遇：羅氏認為蘇俄對於世界未來前途，實具有兩種不同的看法。第一種看法，認為共產主義在落後地區終將獲得理論的勝利，使蘇俄在世界權力的天秤上佔有優勢，卒使美國陷於孤立，僅能在共產帝國包圍內苟延殘喘。第二種看法，則認為原子武器範圍擴大，將直接威脅共產主義與蘇俄本身的利益。在這種看法之下，蘇俄不能不與美國謀求最低限度的共同秩序。自俄、匪歧見發生以及德國近年已獲得廉價供應之原子能原料以後，此種看法已有益趨加強之勢。

前者是共產主義的希望，而後者乃是莫斯科的恐懼。究竟何者將是支配莫斯科政策的決定因素？羅氏以為應視兩項條件而定。其一、為自由世界的軍事實力與自由世界的團結；其二、為落後地區政治與理論的演變情形如何。例如印度如果不能走上民主道路並與西方合作，卒至轉向共產主義時，即共產主義的希望勢將大為增加

。莫斯科將知道印度既不能走上民主道路，則亞洲、中東、非洲以及拉丁美洲的民主希望亦將銳減，而共產主義的勝利便獲得了保證。反之，如果印度在民主領導下達到成功，並且與美國及西方團結一致，那麼，落後地區的人民當然知道無須仰賴極權主義的方式，亦能達到現代化的目的，如此，則共產主義的理論鬥爭無疑的將要宣告失敗。

羅氏以爲祇有在後一情況下，蘇俄才真正的肯與美國進行「和平」談判。「和平」的到來，惟有在自由世界具有強大軍力，共同團結，而且在理論鬥爭上勝利以後，才能使蘇俄政策改變，而亦惟在蘇俄政策改變之後，「和平」始有可能。不幸的是西方陣營互相分裂，不但西歐有六國與七國之分，而美國與西歐、日本，也沒有一致的政策。

### 叁 美國今後的道路

羅斯道認爲美國應該適應歷史的新環境，而甘迺迪總統所應做的事，首先就是在軍事準備上，必須使共產主義者明瞭，不論是全面戰或有限戰爭，都是不合宜的冒險。在這種基礎上，美國必須運用經濟、資源與人力的條件，充分保障亞洲、中東、非洲與拉丁美洲各國的獨立，並使其克服困難，在民主主義下，達成現代化的目標。爲達這一使命，美國必須與復興後的西歐與日本建立新的關係。在此一堅固的基礎上，美國應不斷的與蘇俄協商，切實達到有效的武器管制國際協定。

#### 一、美國新總統的職責：

(一)必須有更充足而寬裕的聯邦預算。所有關於外交與軍事上的措施，無一不需要更多的金錢。但在許多方面，也還要理想、技能與遠大眼光。質言之，就是需要頭等人才。在預算方面，對於開

發貸款基金，應由每年七億美元增至十五億美元。

(二)美國應與北大西洋公約國改善其關係。關於原子武器的情報與一般武器均應與盟國互相交換；但原子武器不能給予任何單獨一國，必須爲共同利益而使用。英、法與美國的原子武器應有統籌的計劃，使蘇俄不敢輕易冒險。同時也可使盟國成爲真正的軍事伙伴而非次等的附庸。

(三)在經濟政策方面，必須打破西歐六國與七國的壁壘，建立一個自由世界的共同市場。同時並應對關稅與國際收支的障礙予以減免，使美國目前所遭遇國際收支不平衡的困難，得以減輕。

(四)美國應設法使西歐、日本與加拿大等共同對開發落後地區貢獻其力量。今後對落後地區應增加到每年二十億元的資金。苟如此，即自由世界的富有國家與貧乏區域，逐漸達到平等的非殖民的伙伴地位。一九六〇年世界銀行派在印度、巴基斯坦的代表團（包括美、英、西德代表）可以視爲歷史上的一個極好先例。

#### 二、美國怎樣對付蘇俄的問題：

關於怎樣對付蘇俄一端，乃是美國人所遭遇最傷腦筋的問題。我們任務不僅是使蘇俄感到侵略是不合理性的冒險而已，尤其在於有堅定的外交，確保自由世界的安全。這是我們追求「和平」的最低先決要件。如果追求「和平」，而同時有使蘇俄運用強硬或柔軟手段以擴大其勢力的可能時，那就成爲毫無意義的舉動了。所以我們應使蘇俄只有一個選擇：即離開維持現狀的立場，立刻認真的走上和平之路。但我們必須本着理智與道德的謙遜，以求了解蘇俄集團的複雜過程。在這一方面，仍當急起直追，加強努力。試以武器管制一端而論，美國過去的提議，無疑的是有鷄零狗碎之嫌，不能認爲有了健全的準備。甘迺迪總統的首要任務，厥在及早物色有關武器管制的專門助理人員。

### 三、對美國人的一種挑戰：

羅氏認為他所描述的新歷史環境乃是美國人共同的冷靜的遠景。在這裏沒有自動的成功；如無相對的努力，便無相對的利益；其中沒有美國世紀；也沒有我行我素，平衡預算，便將自然重上軌道的如意打算。今後的歲月，絕不會有便宜成功。美國人不僅要適應共產集團以及落後地區的許多因素，同時也必須把握西歐及日本的因素，不可把西歐與日本當作當然的同盟。

另一方面，這種新歷史環境却不啻給美國人民一種挑戰。這一挑戰較單純的如何尋求正當享樂更富興味。今天的環境，要求我們這一代和情況不同的以往時代美國人一樣，必須證明其能夠肩負重重。在這一挑戰中，不但要求我們對立國的基本原則——民主主義的忠心不二，而且要求我們再度證明民主政治斷非如獨裁者或專制魔王們所想像的那樣不濟。

羅斯道說，以上各點，正是甘迺迪的中心使命。所以甘迺迪的職責，即在鼓動並激勵美國國民；建立在世界舞台上爭取勝利的一種遠景，並取得落後地區的合作；對美國與西歐日本各國，應達成一種新的活躍聯繫；最後當然要說服共產集團，同意對威脅人類生存的武器，達成協議，置之於國際紀律與管制之下。

## 肆 羅斯道外交觀點的研析

一、我們把羅斯道的全文研閱之後，便知其主張與甘迺迪的外交政策不啻是一套的東西。「美國新聞與世界報導」記者在該文之下，曾附註云：「羅氏的主張業已在甘迺迪的言詞與行動中表現」，那是非常正確的考語。

二、羅斯道認為美國今天所遭遇的是一種轉變了的新歷史環境

，今後的世界，既不是蘇俄的世紀，也不是美國的世紀，而將是許多中等國家共同統治的世紀。質言之，也就是一個大家和平共存的世紀。由於現代武器的威脅，美蘇雙方皆不敢、也不能發動全面戰爭，同時又因原子武器的範圍有日趨擴大的危機，蘇俄為其本身的利益計，不能不被迫而與美國成立武器管制的有效協定。這種協定之達成，惟有在美國擁有強大軍力，能夠取得西歐、日本的合作，能够使廣大落後地區成為平等的伙伴的前提下，才能有濟。這一套的外交觀點，顯然成為甘迺迪就職演說與第一次國情咨文的骨幹。

三、根據上述基本認識，羅氏認為美國在外交上的基本工作，在於①確保自由世界的邊疆，不能再讓共產主義繼續擴張；②改善與西歐、日本的關係；③使落後地區依民主方式迅速達到現代化的目的。在羅氏眼光中，美蘇勝負關鍵即在落後地區的向背，而落後地區的向背，則將視其能否依民主方式及早實現其現代化一項要求為轉移。但是落後地區的開發，不能單靠美國一國的力量，而必須取得西歐、日本乃至加拿大的合作，因此美國應與西歐、日本等國改善其關係，並建立對落後地區的共同政策。我們看甘迺迪就職演說與其第一次國情咨文，也是發揮同樣的方針。

四、羅斯道認為今天的新歷史環境是對美國人的一種挑戰，而甘迺迪的使命即在號召並鼓勵美國國民來迎接此一挑戰，並證明民主主義並非如獨裁者們所想像的那樣脆弱。甘迺迪所號召的「新境界」，以及其組織「和平工作團」的努力，顯然又是從此種觀念出發的。最近該項「和平工作團」業已正式開始招募青年男女，美國人之參加此項號召者極形踴躍，足證美國人尚未喪失其革命精神，這是值得欣慰的現象。

五、羅斯道在分析世界情況時，曾指出東歐各附庸國與蘇俄及共匪不可同日而語，並謂東西戰爭如果發生，東歐軍隊的可靠性殊

有疑問。甘迺迪在第一次國情咨文中，即曾特別提出將波蘭在美凍結的存款予以解凍，以作和平的用途，這種對鐵幕國家所提出的新試探，或許也是受羅斯道的影響而來。

六、羅斯道原為經濟學家，其立論顯係以經濟為其主要出發點。可是他和其他民主黨人士，乃至大多數美國政論家一樣，似乎有一共同缺點，即他們一致假定共產世界與非共產世界之間確有和平共存的可能性；其次，他們又一致假定中共匪幫在中國大陸上業已建立了鞏固的政權。由於上述兩項假定作前提，所以他們推論的結

果，便必不可靠。

七、羅斯道也和鮑爾斯等一樣，特別着重於印度對自由世界的關係，好像印度的前途便是整個自由世界前途的關鍵。印度的重要性原是不可忽視的，但美國政治家似乎有過於重視印度之嫌，這不僅在認識上有其缺陷，而且有鼓勵中立主義抬頭的危險。甘迺迪邇來的作法似乎就有不諱言鼓勵中立主義的意味，例如對寮國問題、非洲的剛果問題，皆顯然可見。這一點也似乎與民主黨爭取落後地區的基本目標相違悞，往往令人感到惶惑。

## 印度式中立主義與美國冷戰策略

三月三十一日

### 壹

美國民主黨政府，執政兩個半月以後，在外交上已有一種明顯的趨勢，即積極爭取在亞非地區中一向標榜所謂中立主義的國家，作為她試圖從蘇俄手中奪回冷戰主動的策略之一。理論上這并不是一種新的戰術，早在一九五六年六月，艾森豪總統即曾提出過對中立主義者新看法的政策性聲明。那時他認為：「如果確係中立國家，則一旦遭受外來侵略時，人將予以同情；反之倘一國與強國締結有軍事協定，則一旦於其邊境發生爭端時，且極可能發生爭端，人將指其係咎由自取」。而「美國在立國初期的一百五十年中，對於

美國以外的國際戰爭及歐洲問題，也一直是保持中立態度的」。艾森豪當時是爲了加強在國內競選的政治號召，並爲了對抗蘇聯的經濟與外交攻勢，故提出上述「中立化中立國家」的理論，但立即受到東約國家組織國家的質疑，因此杜勒斯故國務卿乃立即加以補充的解釋。杜卿基本上是不苟同所謂中立主義的，他認為：「惟有構成集體安全制度的軍事聯盟，始能保證自由世界免遭共黨統治」。而所謂「中立主義，乃是假定一個國家獲得其本身安全的最佳途徑，在於漠視其他國家的命運」。又說：「這是一種愈來愈陳腐的觀念，除在極例外的情形如瑞士外，亦爲不合道義與短視的觀念」。由於杜勒斯的擇善固執，所以在艾森豪二任當選以後的期間裏，對