

美國外交政策的演變

孫德湘

論國際主義思想與孤立主義思想

美國由於歷史傳統和地理環境的影響，孤立主義思想是相當普遍的。早在十九世紀初期所宣佈的「門羅主義」便是美國孤立主義外交政策的標誌①。但，由於國內經濟繁榮，必須為其農產品尋找市場的關係，又於十九世紀後期提出了「門戶開放與機會均等」口號，這是美國的外交政策從孤立主義走向國際主義的開端。

美國所以遲遲不肯參加兩次世界大戰，也是美國孤立主義思想影響所致；但，由於威爾遜總統與羅斯福總統大力的說服，終於參戰，使美國成為國際正義的維護者。這可以說是國際主義思想戰勝孤立主義思想的結果。

戰後，美國為防阻國際共產主義的蔓延與擴張，創導組織集體安全制度，在全世界各重要地區對共產主義加以圍堵。在圍堵政策全盛時期，地區性的集體安全組織在歐洲有北大西洋公約組織（NATO），在亞洲有東南亞公約組織（CEATO），在中東有巴格達公約（The Bagdad Pact），後更名為中東公約（CENTO），在西南太平洋有美澳紐公約（ANZUS），以及美國與許多其他國家所分別訂立的雙邊條約，包括中美共同防衛條約在內。在這些多邊或雙邊條約之內，美國均直接或間接扮演著極為重要的角色；當時，杜勒斯國務卿復以「戰爭邊緣政策」（Policy of war-brinkmanship）予以配合，迫使敵人或對方就範或不得不放棄其侵略意圖，這可以說是美國外交政策國際主義思想的全盛時期，也是美國取得「國際警察」稱譽的由來。

但是近十餘年來，美國的外交政策從圍堵政策變為「圍堵而不孤立」的政策（The Policy of Containment Without Isolation），再變為「以談判代替對抗」的政策（The Policy of negotiation instead of confrontation），以至演變到最近的所謂「和解政策」（The Policy of detente）。固然這

是由於美國在經濟與軍事方面，尤其在核子武器方面，獨霸世界的優勢已經喪失，但主要還是受了韓戰與越戰的影響，使美國傳統的孤立主義思想抬頭緣故。

曼斯費特參議員曾指出：有三萬三千美國人在韓國的山谷喪生，五萬五千美國人在中南半島的叢林中犧牲。尤其是越南的戰爭除了人命的傷亡和物質損失而外，它對美國國內的團結，及人民對政治體制與經濟制度的信心方面所造成的損害，實在無法估計②。姑無論曼斯費特的立論與說法是否正確，但韓戰，尤其是越南戰爭對美國人心具有深切的影響，則是事實。

因此，國際主義思想與孤立主義思想在美國內部引起了激烈的爭辯。美國的國會裏孤立主義氣氛濃厚，加以美國輿論界的呼應，使政府的許多外交措施，包括援外計劃在內，均遭國會的阻難或否決。此一情況即可明白顯示出美國國會在外交政策方面日增的權力。正如一位比利時的官員所說：「現在我們不需要自問季辛吉想些什麼，而是國會想些什麼了」。同時各方亦認為國會對所謂「美國在世界影響力的沒落」，也應分擔一部份責任。美國國會此種孤立主義思想的高漲，如：停止對土耳其的援助，拖延對印支援助，拒絕支援「安哥拉」（Angola）的親西方派系等，使世人獲得一種「美國海外承諾的退却」的印象。一位英國的觀察家說，歐洲所真正擔憂的是，究竟高棉、南越以及整個美國態度的陷落是否意味著更不安全的歐洲？倘使自歐洲撤回美國駐軍問題再度在國會發生，其結果又將如何？

骨牌理論

在中南半島陷落的前夕，美國福特總統重提舊日的「骨牌理論」(the domino theory)，向美國人，尤其是青年，發出呼籲，要他們拒斥「新孤立主義」③。在印地安那州的諾特丹大學(Notre Dame University)接受榮譽法學博士學位時，福特發表演說稱：「我相信，美國人無論受到何種誘惑要想脫離世界(to resign from the world)，他們都知道，這是做不到的」。福特繼稱，所有對外援助的方式，無論軍經援助或糧食援助，都是重要的，也是人道的。美國人不能說，他們已不再能向外提供援助了，因為：

第一、「援外是我們必須付出的一部份代價，以獲致我們所希望的世界；坦白言之，援外支持着我們追求和平與安全的外交努力」(to bolster our diplomatic efforts for peace and security)。

第二、「即使由於經濟衰退，我們仍是世界最富有的國家，使人們分享我們的資源是正當、人道，也是高尚的事情」。

福特總統強調，倘使中南半島陷落共黨之手，它可能波及泰國與菲律賓，如此，則將直至美國這張最後的骨牌，孤立於這一風暴的世界為止。遵從冷淡與悲觀就是放棄與逃避，在這一意義而言，福特說：「我不是一個從俗的人(a non-conformist)，我仍以美國與其他國家結盟為榮(to be proud of America's Partnership with other nations)」。

最後，福特並指出：「我們所處的世界是一個團結而分歧的世界，我們就必須支持安全以對抗侵略與顛覆，否則必將招致更大的動亂。有人主張，美國應退出世界而獨行其是；我在此鄭重表示，我不欣賞此一說法」。

同時，季辛吉國務卿也在一次記者會中重申「美國在一個地區的安全與其他地區安全連在一起」的「骨牌理論」，為政府的東南亞與中東政策作辯護(註四)。

(一)「我們將難以掌握我們的未來，除非是一個統一或團結的人民」(We cannot master our future except as a united People)。

(二)「我們必須了解，和平是不可分的」。

(三)「美國不能追求一種「美國的可靠性是有選擇的」政策。我們不能放棄世界一個地區的朋友，而不危及或影響其他地區朋友的安全」。

(四)「我們在中南半島所面臨的問題是一基本問題：美國究竟是怎樣一種人民(What kind of people we are)？作為一種人民，美國不應損害我們

的朋友。一旦我們採取此一途徑，它將對美國在世界產生嚴重的後果」。

為了要求國會並喚起美國人民支持政府的外交政策(對中南半島的政策)，福特總統與季辛吉國務卿不惜搬出了「一倒全倒」的骨牌理論對孤立主義者發出警告。但，國會及輿論方面的反應並不好，它們的說法也值得我們注意。因為，今後美國重大外交政策的辯論與決定，包括美國的對華政策在內，很可能仍將依循此一方向進行。它們的辯護理由如下：

「骨牌理論」是源自二次大戰前慕尼黑黑姑息的慘痛經驗與告誡(the tragic experience of Munich appeasement)。這一理論認為，倘使人們容忍希特勒對奧國的要求，就會遭遇他對捷克的要求；倘使把張伯倫的傘在那裏張開，人們就必須接受希特勒對波蘭的要求、接受二次世界大戰……。

孤立主義者認為，福特與季辛吉把骨牌理論搬出來，這在希特勒的一九三〇年代與史大林的一九四〇年代都是活生生與極為簡明的推論；但在一九七〇年代中期，這好像是說，倘使在「諾特丹」(福特發表演說的場所)失去一場比賽就是失去了全部比賽。總統的演說有些內容，但「一倒全倒」的骨牌理論，幾乎與骨牌戲(the game of dominos)本身一樣，是一種過去而不適時的東西了。

倘使人們認為，任何一國對美國主要利益的重要性與任何其他國家一樣，換言之，東南亞對美國的重要性與歐洲及日本對美國的重要性一樣，或中南半島的陷落與二次大戰前捷克及奧國的陷落一樣，那麼，它可能是好的政治，却是壞的歷史(good Politics but bad history)。

艾森豪總統是美國第一位總統，引用名政論家艾索普(Joseph Alsop)的用語，於一九五四年提到「骨牌理論」。據紐約時報專欄作家沙弗艾(William Safire)在「政治的新用語」(the New Language of Politics)中寫道，當時艾克為經援西貢辯稱：「倘使你有一組骨牌豎在那裏，你推倒第一張牌對最後一張牌的影響是很快的，它們會一張接一張，很快地倒下去」。可是，艾森豪總統並沒有插足越南，他引用骨牌理論的觀念，但拒絕在「奠邊府」拯救法國，拒絕參加在一萬哩外的亞洲大陸戰爭。

目前，歐洲國家對美國行動的懷疑不是有關華府的勇氣，而是它的判斷。說明白點，它們恐怕華府再度陷入東南亞泥沼，而無視於歐洲及日本的重大戰略問題。這裏面顯然有自私的因素存在。

今日，美國很少人要求福特總統轉向孤立，放棄盟國或放棄美國的承諾；他們只是要他在首要與次要之間作選擇，不要使西貢、金邊或東南亞來擾亂歐洲、中東及日本等真正極為重要的戰略地區。

美國國會認為，福特、季辛吉，以及前國防部長斯勒辛格（James Schlesinger）所高喊的骨牌理論只是一種策略的運用，以標明問題的重要性，藉對國會施加壓力以支持政府的政策；一旦印支淪入共黨之手，則把責任歸咎國會。

美國是怎樣一個國家

孤立主義是一種若隱若現，可以偽裝，也可以變形變相的東西，令人很難以捉摸。一個人根據他的言行，明明是孤立主義者，但他自己並不一定會承認；國家的情形也是如此。尤其，像美國這樣一個在全世界具有許多不同國際承諾與國際義務的國家，它可能對某一地區或某一問題是孤立主義者，而對另一地區或另一問題却是國際主義者，令人更難以捉摸。

美國究竟是怎樣一個國家，這是很多人所深深關切的問題。根據一項很有意義的調查報告，在這裏面人們也許可以找到部份答案。這是一項全國性成人抽樣研究的一部份，由「哈里斯民意調查所」（Louis Harris and Associates）負責進行，由「芝加哥外交關係協會」（The Chicago Council of Foreign Relations）予以贊助並加以分析⑤。

該報告的全國性民意抽樣調查指出，倘使西歐遭受侵略，僅有39%的美國人贊成軍事介入，包括派遣軍隊在內。這一驚人發現似乎扼斃了整個「北約」（NATO）與美軍駐留歐洲的理論依據。該報告的驚人發現，尚有下列各點：

- (一)倘使俄國人奪取西柏林，只有34%的美國人贊成軍事干預。
 - (二)倘使卡斯基的古巴侵犯多明尼加共和國（The Dominican Republic）
 - (三)只有32%的美國人支持軍事行動。
 - (四)倘使以色列為阿拉伯人所擊敗，只有27%的美國人支持軍事行動。
- 事實上，在多種假想或理論性的威脅裏面，唯一能獲多數美國人支持軍

事干預的是對加拿大所可能遭遇的外來侵略。

但是如果我們對此一調查報告作仔細的研究觀察，畫面倒不是那麼簡單，其中尚有更複雜的情況存在。據進一步研究顯示，美國的民意在基本上沒有從美國的國際責任撤退的觀念（no retreat from the Concept of America's International Responsibilities）。

誠然，越南已經留下了極壞的「後遺滋味」（a rancid aftertaste），差不多有72%經由調查的人認為，越南是美國歷史的「黑暗時日」（as a 'dark moment' in American History）只有8%認為，它是美國的「光榮時日」（as a 'proud moment for the U. S.）。這兩個團體對未來軍事干預的態度具有尖銳的差異。

但，對美國的未來前途而言，越南的鷹派與鴿派均以二對一或更多的壓倒多數同意，倘使美國積極參與世界事務將較置身事外或獨行其是為佳。這一對積極參與世界事務（To Take an active Part in World Affairs）的支持，同二十年以前冷戰高潮時的情形一樣，始終沒有改變；甚至即使對共產主義的「圍堵」已經遠遠拋開，不再是外交政策的目標了，而這種積極世界事務的思想仍在軍備管制、飢餓救濟及解決世界性經濟問題等無私的目標上面，高度表露出來。

同時，百分之六十九的美國人認為，美國在軍事力量方面成為世界的領袖是很重要的，主張保持或增加國防經費的人兩倍於主張削減的人數。

調查顯示出有力的證據，即：多數美國人都知道回復經濟孤立主義（Economic Isolationism）的愚癡。他們接受福特所說的「居於這一星球的所有人類是相互依存的」（The total Interdependence of all People Who live on this Planet）。有三分之二以上的人知道重大外交政策對石油價格的影響，對美元價格的影響，及對美國經濟的影響；他們願意減少對石油的消耗，以及節省肉類與其他食物的消費，以緩和世界性的短缺。

但在對外援助（Foreign aid）方面，國際主義者還有許多教育工作（Education job）要做，例如，要去對抗「對外經濟援助有損而不是有助於美國經濟」的錯誤見解，干預越南的失敗并不能說，今後美國決不應再在遙遠的地區用兵。

根據調查顯示，這些都有說服與教育的餘地。「芝加哥外交關係協會」

的研究指出，美國人已經體認，世界不是美國所能掌握；但美國人仍相信，世界只有一個，是整體的（The World is not Ours to Manage but still believe the World is one）。

結論

我們也許可以這樣說，戰爭使美國走上國際主義的路線，戰爭也使美國回復到孤立主義的路線。前者是指第一次世界大戰與第二次世界大戰，後者是指韓戰與越戰。這並不是說，美國的外交政策已經採取了孤立主義，而是美國的政治思想（Political Thinking）已經具有孤立主義的色彩了。

從表面上看，美國政府好像是國際主義的維護者，苦口婆心勸說美國國會與美國人民，並對孤立主義思想的復活提出警告；其實，假使進一步去觀察或研究美國政府的政策，尤其是對亞洲的政策，其中或多或少也具有孤立主義的色彩。例如尼克森政府所標榜的「尼克森主義」以及福特總統所宣佈的「新太平洋主義」（The New Pacific Doctrine）都公開表示「當不涉及美國的利益與條約承諾時，美國的任務是有限的；美國將不再以軍事方式出面干預」，說穿了也無非是迎合美國選民與美國國會孤立主義思想的產物。所謂「戰爭越南化」計劃（The Program of Vietnamization），說穿了無異美國要在亞洲地區作變相的「擺脫」而已。

近若干年來，整個國際局勢的發展與演變應對西方有利，可惜，目前西方世界，尤其是美國內部，由於這種孤立主義思想的抬頭，反而未蒙其利，却已先受其害。這一情形，實在令人憂慮。這種獨善其身的孤立主義思想，行之早期是對美國有利，對其餘世界也無大害；行之現在，則將是非常危險的。試問：戰後的歐洲，如果沒有「馬歇爾計劃」，將是怎樣一種情況？一九四〇年代後期，如果沒有「杜魯門主義」，希臘、土耳其及整個巴爾幹的命運又將如何？一九六二年，蘇俄在古巴籌設飛彈基地，倘使不是甘迺迪總統挺身而出，向蘇俄提出「不惜一戰」的警告，整個拉丁美洲又將如何？最後，整個中南半島是怎斷送掉的？

所以，當今美國所最迫切需要的，是一頂有力的政治號召與一個敢作敢為的政治領袖。

美國外交政策的演變

國際共黨與拉丁美洲

王建勳著

國際關係研究中心出版

實售 新台幣五十元
美金一元五角

最後，我們引用尼克森總統在其巔峯時期對孤立主義者的警語⑥，作為本文的結束。尼氏警告稱：「安全與和平都不是在『逃避現實』（Trying From Reality）的情況下可以取得的。倘使我們變得『內向』（To Turnward），只顧自己而不顧別人，放棄美國的世界責任而沉迷於一種自滿自足的境地，那末我們可以斷定，美國在世界事務所遺的真空，很快將為別人所取代；同時也可以斷定，這樣一個世界無論對美國、對民主政治、及對人類而言，都更不安全。倘使美國遵從或實施新孤立主義者的主張，則世界的和平與自由將遭受致命的傷害。一九七〇年代的新情勢要求美國的領導作『創造性的重行設定』（Creative Redefinition），不是要我們退却或放棄」。

總之，年來美國缺乏一項有力的政治號召與堅強的政治領導，這是美國一切對內對外不能有所施展的根源，也是孤立主義思想得以趁機借屍還魂的主要原因。

附註①美國總統門羅（James Monroe, 1758-1832）於一八二三年十二月向國會宣佈，任何歐洲國家企圖干涉美洲國家的事務，或在美洲大陸增加領土領地，均被認為是不友好的行爲。

②曼斯斐德報告：「建國二十五年的中共」，一九七五年二月三日。

③紐約時報，一九七五年三月十八日

④同上，一九七五年三月二十八日

⑤同上，一九七五年三月二十六日

⑥美國新聞及世界報導，一九七二年六月廿六日