

論尼克森的外交政策

葉 萌

美國總統慣例在年初，要向國會提出所謂「國情咨文」，這好像我們制度下，行政院長向立法院會提出一個「施政計劃總報告」，在性質上，完全是一樣。「國情咨文」當然包括了內政、外交、軍事等等，但是今年美國總統對國會的咨文，重點是放在他對內政問題的看法上，因為他已計劃對外交政策問題，單獨地提出一個詳細的報告。

這個命名為「世情咨文」的外交政策總報告，是史無前例的創舉，這當然是尼克森總統的對美國政治制度上的一個新的貢獻，從今以後，美國總統每年要向國會提出這樣一個報告了。

全文長達四萬三千字的「世情咨文」，是於二月十八日中午，由白宮送往國會的。這個咨文總題目是「一九七〇年代的美國外交政策」，副題為「一項謀求和平的新策略」，內容則分為四大部份。

首先，尼克森總統對他外交政策如何作成的過程及其組織形態，予以扼要的介紹，第二部份便觸及美國對歐洲、西半球、亞洲、太平洋、越南、中東、非洲、國際經濟問題，以及聯合國的政策，作分別的說明，這一部份，是全部咨文中最長的一部份。最後的兩部份，是在綜合敘述美國國防現勢，地位及策劃，並說明與共黨國家談判有關裁軍等問題的展望。

尼克森總統對他這個具有歷史性的「世情報告」，感到非常欣慰，他在對白宮記者作「背景分析」的集會中，認為這是很引以為榮的一大成就。他說，這份對外交政策的報告，是有史以來美國總統所提出最為詳盡的報告。他認為這個文獻最獨特而有用之處，乃是不僅說明了美國政府對外交政策上之成就，也指出了失敗之處。同時，報告中並說明了外交上的策略和展望。

這項長達一百九十九頁的外交報告，是否真如尼克森總統所說，「代表美國外交政策的分水嶺」，尚待時日證明。不過尼克森就任總統將近一年以來，在外交的實際行動上，的確有求新求變的傾向。為了瞭解這一傾向，我們對於美國的外交，應先具有若干基本的認識。

美國的外交，可說有其理想的一面，也可說有其現實的一面，此可由早期的史實獲得說明。一七九六年華盛頓發表告別演說，告誡美國人民不要和歐洲國家建立永久性的聯盟，一八〇〇年約翰亞當斯在總統任內，終止了和法國的聯盟關係，這兩件事，一方面表示美國鄙棄歐洲舊式的權力外交，同時也是因為和歐洲建立聯盟關係，使美國在外交上不克自主，難免捲入歐洲的紛爭。一八二三年門羅總統發表宣言，提出歐美分離的原則，警告歐洲國家不得在美洲建立新的殖民地，在理想方面，是奉行華盛頓和約翰亞當斯的教訓，是繼獨立革命之後，進一步排斥歐洲在美洲殖民，在現實方面，是因為歐洲國家在美洲活動，適足以威脅美國本身在北美的擴張。一八四〇年代的擴張，美國獲得了許多新的領土，使北美除加拿大和阿拉斯加之外，盡屬美國版圖。但是除了取得新的領土外，這次的擴張活動，也顯示美國人民要向北美普及他們的自由民主制度，要使北美比較落後的地區文明化。一八九〇年代的擴張，以及一八九八年美西戰爭之後割取菲律賓，更是兼有許多理想和現實的因素。就理想方面而言，它們可說代表着當時安格魯薩克遜民族，以天下為己任的精神，代表着美國人民對西班牙殖民統治的痛恨，也代表着美國傳教士對落後地區的悲憫。就現實方面而言，那是美國在十九世紀後期帝國主義的爭霸戰中，要爭一席之地，要取得一些海外的戰略基地，要擴大在遠東的市場。

一八九八年美西戰爭之後，美國一躍而為世界強權，在國際事務中益加

早期的外交路線

論尼克森的外交政策

積極，其外交政策也更為各方所矚目。分析其外交上的每一重大行動，也不難從理想和現實兩方面加以解釋。舉例言之，美國對中國採取門戶開放政策，一方面是要尊重中國領土主權的完整，一方面是要保障美國在華的商業利益。美國介入第一次世界大戰，用威爾遜的話說，是爲了和平、正義，以及民主國家的安全；按照李普曼的解釋，是由於美國深知其未來的安全，端賴與英國合作，維持大西洋集團在海上的霸權，英國海軍既然受到德國潛艇的威脅，美國便不能袖手旁觀。再說美國參與第二次世界大戰，一方面可說是爲了反侵略、反極權，一方面也是因爲德國一旦擊敗英、法，日本一旦佔有亞洲，世界的均勢將完全解體，美國在國際政治中將處於極端不利的地位。

然則理想的因素和現實的因素，在美國外交中所佔的比重畢竟如何？美國歷來的外交行動，究竟是理想爲重，現實爲輕呢？或是在理想的外衣裏面，隱藏了過多的現實利益？這真是見仁見智，難有定論的問題。但是檢視第二次世界大戰以後有關美國外交的著作，不難發現有兩種顯著不同的趨勢。一九四〇年代後期和一九五〇年代早期，亦即美蘇關係比較惡劣，冷戰比較緊張的時期，一般研究美國外交政策的學者，多認爲美國的外交過份偏重理想，而忽略了現實。一九五六年，蘇聯士運河糾紛使西方聯盟幾乎解體，接着匈牙利發生反共革命，使美、蘇兩國分別體認到他們戰後的超級強國地位已經動搖，再不能完全依賴其他國家的合作彼此爲敵，由是兩國開始謀求改善關係，冷戰情勢漸趨緩和。自此，許多歷史學者開始反過來批評美國外交純從現實利益出發，理想道義的成份，實在微乎其微。

尼克森如何取捨

代表第一種趨勢的學者，是美國前駐蘇俄大使肯楠。肯楠的「美國外交」一書，篇幅不過一百二十七頁，自一九五一年出版以來，已經銷行到十六版以上，可說是近二十年來最受受人注意、最引起討論的關於美國外交的著作。他在這本書中，檢討了美西戰爭，門戶開放政策，第一次世界大戰和第二次世界大戰，痛陳美國在外交上歷來誇大法律和道義，忽視許多現實問題，未能對本身利益作建設性的追求。舉門戶開放政策而論，儘管美國一再強調其中的原則，它並不能使美國商業獲得實利，各國始終沒有熱心加以支持，

美國始終不能也不願爲它使用武力，相反的，美國徒然與日本和俄國在遠東形成敵對的態勢。再舉第一次和第二次世界大戰爲例，戰爭未起之前，美國不斷追求中立，而不知在現代的戰爭中，中立根本毫無保障。戰爭既起之後，美國復因過份重視法律和道義，要和盟邦在戰場上澈底擊敗破壞國際秩序的敵人，以致戰爭曠日持久，人力財力消耗無算，戰後國際均勢無存，世界的和平與穩定也就難於維持。肯楠之外，曾任芝加哥大學政治學教授，以後轉任霍普金斯大學教授美國外交的奧斯古，在其一九五三年出版的「美國外交關係中的理想和自利」一書中，也採取了類似的看法。

代表第二種趨勢的，是威斯康辛大學歷史教授威廉斯。威氏的「美國外交悲劇」一書，於一九五九年發行初版，一九六一年修訂，現在也已銷行了不少版次，爲美國各大學普遍採用的教本。在這本書中，威氏一反肯楠等人的看法，認爲美國二十世紀的外交，過份寄望於其他國家美國化，過份着重美國在國外的經濟利益，以致僅有的一些理想原則和人道主義，俱皆湮沒不彰。他認爲美國外交最可悲者，即由於以上的錯誤，不僅不能化敵爲友，反而化友爲敵。

再進一步分析，即以一九五六年爲界限，在此之前，肯楠等人的基本出發點是反共的，反蘇俄的，他們認爲西方民主和共產主義彼此絕對不能相容，和蘇俄奢談法律道義，無異重蹈歷史的覆轍，美國要想在不觸發大戰的原則下，一面阻止蘇俄的擴張，一面期望蘇俄內部自然發生轉變，唯有採取實際有力的行動，從每一點圍堵蘇俄。同時有一批認爲美國社會和諧一致，民主制度優於共產制度，而被稱爲「一致史家」的歷史學者，更明確的主張美國負起國際的領導責任，積極參與各處對抗共黨挑戰的軍事行動，不必再像第二次大戰之前一樣，對侵略者一再妥協。一九五六年以後，威廉斯以及和其他看法相近的歷史學者，亦即所謂「新左派」，認爲資本主義社會並不比共產主義社會更爲完善，共產主義社會不是單元的，而是多元的，其中有醜惡的方面，也有美好的方面。因此，美國如能放棄其在國外的政治經濟控制，避免參與外國的軍事行動，則不僅可以改善其與盟邦的關係，並可鼓勵共產社會中良好的成份，民主世界和共產世界的衝突，可以因此逐漸化解。更進一步，「新左派」認爲美國應該和蘇俄、中共，積極進行談判。

歷史學者的意見，可以影響外交決策者的態度。從艾其遜和杜勒斯的外

交政策，我們不難看出肯楠學說所具的作用，甚至魯斯克在一九六〇年代的外交政策，也還沒有擺脫「圍堵」範疇。現在尼克森政府採行新的外交政策了，要以談判代替敵對，以和解代替冷戰，這是否表示「新左派」的意見，已經影響到美國的外交？同時我們要問，尼克森的新外交，對於理想和現實作如何的取捨？

從表面上看，「新左派」的說法無疑已影響到尼克森的外交政策。美國和莫斯科，北平，已分別進行談判，希望改善彼此的關係。對於亞洲，美國要讓亞洲人分擔過去美國單獨承負的責任。對於拉丁美洲，美國將不再以保護者自居，而要以夥伴的地位與各國合作。對於歐洲，美國將拋棄過去只要盟國聽話的態度，將多採納盟國的意見。在軍事方面，美國將大為削減其派駐海外的部隊，駐越美軍已經開始撤退，駐歐美軍也有裁減的計劃。由此看來，如果美國曾經敵視蘇俄，中共，認為無法和它們達成任何協議，現在顯然是積極求取它們的諒解，希望和它們解決各種爭執。如果美國為了自己的利益，曾經過份的控制友邦的政治和經濟，派了過多的軍隊在海外，現在顯然已經開始放手。

然而，尼克森畢竟不是對國際政治一無所知，此次指導草擬尼克森外交政策報告的國家安全會議主席季辛吉，對於國際政治，尤有深湛的研究。尼克森在報告中特別強調，美國不應低估它和中共之間的思想鴻溝，利害衝突，以及對世界事務看法的不同，不可預期中共會因為美國的新外交政策，而有迅速重大的政策改變。就美蘇的關係來說，尼克森認為距離理想的境地也還很遠，因為莫斯科不但未能協助巴黎和談，協助解決中東問題，反而繼續向河內運送武器，並在中東謀求操縱的地位。同時，蘇俄洲飛彈力量的發展，也嚴重威脅着美國及其盟邦的安全。鑑於這些現實的困難，尼克森表示美國將以核子武力嚇阻共黨的全面性攻擊，將保有傳統性武力，協助盟邦對付外來的地區性攻擊。他又表示說，從冷戰到和解，將有很長一段過渡時期，目前僅是過渡時期的開端而已。這一類說明，在在顯示尼克森政府於「新左派」的影響之下，雖然採行了新的外交政策，却是還有幾分保留，還不像「新左派」那樣樂觀。

產生的時代背景

論尼克森的外交政策

季辛吉博士，是尼克森主義及一九七〇年代美國外交政策的主要設計人，他出任國家安全會議主席前，在其新著「美國外交政策的中心問題」中曾說：「美國以往有完整的、兩黨的和高階層的估計國家安全問題的委員會，即蓋室委員會，但時間過了十年，再沒有人注意這個問題了，新政府亟須恢復國家安全研究制度，研究下列問題：一、今後十年間，什麼是美國的國家安全，什麼是美國的利益……。」及至一九六八年十二月二日，尼克森當選總統後一個月，宣佈任命季辛吉博士為主管國家安全會議主席，特別強調，季辛吉教授將主持研究美國長遠的外交和國防政策，增加白宮與國務院間外交設計作業的活力。這證明擅長外交的尼克森總統，早就接受了這位哈佛大學教授的外交哲學，因此，尼克森總統在一月二十二日向國會提出咨文時，在敘述尼克森主義的外交政策時，特別聲稱，他將於稍後提出今後十年美國全盤的外交展望。

然則，尼克森主義產生的時代背景又是什麼呢？為什麼尼克森主義和季辛吉外交哲學密不可分？

二次大戰結束以來迄今，美國外交政策統御世局，世局也支配美國外交政策，前前後後已歷二十五年，這四分之一世紀裏，異峯突起，令人目眩。一九四五年八月，美國兩顆原子彈結束了八年的二次世界大戰，到一九四九年，美國獨享原子武器只有五年期間。從一九五〇年到一九六六年之間，美國雖擁有絕對優勢的核子戰略武器，但蘇俄的外交，縱橫捭闔，美國始終無用武之地，從一九六七年到一九六九年，美國雖仍是超等巨強，但蘇俄力追不捨，迄今已儲藏足以對付美國的戰略核子武器，而自一九六四年起，中共亦已擁有核子武器，威脅世界均勢，且根據美國國家安全會議的估計，今後十年，中共即將擁有洲際彈道飛彈，而美俄之間核子戰略武器之數量，洲際彈道飛彈方面將從一九六五年美國九三四顆，對蘇俄的二二四顆，發展到一九七〇年，美國的一〇五四顆，對蘇俄的一二九〇顆，由潛艇發射的彈道飛彈，也將由一九六五年美國的四六四顆，對蘇俄的一〇七顆，到一九七〇年美國的六五六顆，對蘇俄的三百顆。

核子武器的軍備競賽，形成了這種新態勢，正如季辛吉博士在「核子武器與外交政策」一書的結論所言：核子武器的毀滅力量過大，大到已不能成爲一種武器，但在心理上仍有其影響力，美國可以向蘇俄表明，一旦遭遇侵

略，將率先使用這種武器，如果蘇俄因而却步，此即核子武器對美國提供的作用，此為美國一九七〇年代外交政策產生的時代背景之一。

其次，經過二十五年來世局的波盪，非但西方陣營今非昔比，即使極權統治的共產陣營，本質亦已改觀。在共產集團間，國家單元的力量已經萌芽滋長，國際共黨社會已經土崩瓦解，當然，最重要的因素還是國家主義沖激的結果，甚且一度是「親密友邦」的中共與蘇俄，也在一九六〇年代反目成仇，且以兵戎相見。舉一例說，二次大戰以後，蘇俄只在國外動用過三次紅軍，而這三次都是用以壓制其盟邦的，這是一九五三年在東德用兵，一九五六年進兵匈牙利和一九六八年入侵捷克，照最近一年的局勢發展，蘇俄可能第四度用兵，對象將是中共。由此馬克斯主義夢想的國際共黨，已經幻滅。

共黨集團分離，民主的西方陣營，警覺也就鬆懈了，季辛吉在他的書中說，一九四九年北大西洋公約成立之初，歐洲人有兩種恐懼，一是蘇俄的侵襲，一是美國的撤退，到一九六〇年，西歐面對蘇俄的恐懼減少了，甚且蘇俄進兵捷克，也只能在短期內懷有蘇俄侵略的感覺，而美國參加北約，前後二十年間，事事躬親率先為之，反客為主，歐洲人早已看穿，美國是不會撤退了。

這且不說，凡國際同盟者，根據季辛吉博士的理論，必須具備四大條件：一、為有共同的目標，以防禦共同的危機；二、為共同的政策；三、為一致的步伐；四、為處罰不合作的盟國。由上開條件衡量，除北約外，東南亞公約組織和中央公約，實際已成兩具腐屍，因為這兩個公約，對於什麼是共同的危機，早沒有明確和一致的觀念。例如東南亞公約中的會員國巴基斯坦，當年參加此約，是想獲得美國的軍火，以對抗印度，而不是為防阻共黨的侵略。中約的阿拉伯會員國，是想從美國獲取武器，以對抗以色列，而不是為防阻蘇俄的侵略戰爭，但是十多年來，美國對這兩項條約的防衛承諾，仍是十分熱心，甚而超過這兩個公約的會員國，因為這些國家已看穿，即使採取不合作態度，並無十分嚴重的後果，這些國家給人的印象是：「讓共黨把我們拿去罷，美國人所感到的壞處比我們還多！」因此東約和中約，實際上是美國單方面的保證，條約本身，不過是美國給各該國以援助的法律藉口而已。這一現實問題，尼克森早已接受了季辛吉的看法，因而，這是一九七〇年代美國外交政策產生的背景之二。

再則，經過二次世界大戰後，美國在西歐推行馬歇爾復興計劃，在亞洲大力扶植日本，二十五年來，西歐諸國非但已恢復戰前舊觀，益形繁榮，日本也成了世界第三大工業國，而亞洲和非洲國家，都在殖民主義破產以後，紛紛獨立，他們和拉丁美洲諸國一樣，已具有強烈的自尊和民族意識，面對未來的時代，在美、俄兩大超級強國的雙元外交即將結束時，他們的地位反而受到保護。美、俄兩國在爭取這些小國時，又鼓勵他們扮演更重要的角色，因而使美國深深自覺，與其多管閒事，扮演國際警察的角色，不如從旁扶助這些有麻煩的國家，使其獨立、自重、自衛。如此，國際外交由二元外交轉化為多元外交，是一九七〇年代尼克森主義產生的時代背景之三。

的確，過去二十五年來，美國是一直承擔國際警察的義務，韓戰和越戰這兩次交鋒，美國都提供了大量的生命和金錢，對抗共黨。不論這兩戰將來史家如何落筆，有一事可以肯定，越戰已大大減少美國在其他地區進行保衛他國戰爭的興趣，尼克森總統和羅吉斯國務卿，也先後不只一次說過，美國不會再參加第二個越戰了，因為這場戰爭，竟是美國歷史上打得最久的戰爭，也是最不得民心的戰爭，五年來在美國政府裏，沒有人能夠找出「勝利」一詞的定義，不能打敗固不在話下，美國朝野現在竟然都諱談勝利了。一場不勝不敗的戰爭結束後，美國將何以自處？這是一九七〇年代美國外交政策產生的背景之四。

尼克森當選總統前，曾有八次環球外交旅行的紀錄，他是一位外交能手，他的外交顧問季辛吉，是國際外交理論的專家，他的國務卿羅吉斯，是從事談判的能手，有這個領導與設計陣容，面對七〇年代到來的時代遠景，乃有過去一年，美國外交史上活動最頻繁的一年。這一年裏，尼克森曾先訪西歐盟邦，後訪東南亞及共黨國家羅馬尼亞，另外，羅吉斯國務卿曾兩訪亞洲，遠訪非洲，尼克森特使、前賓夕法尼亞州州長史克蘭頓，訪問中東，紐約州州長洛克斐勒訪問了拉丁美洲，美、俄之間的限制核子軍備談判開始了，美、毛華沙會談也恢復了。

二十五年來的時代背景，七十年代未來的遠景，加上這一年的外交現象，乃有尼克森主義和七十年代的外交設計產生。

基本形態的構想

尼克森新外交政策基本形態的構想，是以達成持久和平為目標。為達到這個目標，他提出了三項原則：其一、乃在強調與友邦國家「合夥」的關係，使各有能力的友邦，承擔起自身防衛及自行解決各該地區間問題的責任。其二、美國自身應確保足以抵制任何侵略者的防衛能力。其三、說明美國隨時願與任何國家，不分是敵是友，進行談判，以解決任何衝突，或裁減軍備。

在這三項基本原則中，尼克森總統，特別強調友邦國家承擔自身防衛及進步的責任。這一項原則的精神，可以說是貫穿了整個外交政策的報告，因此，這一項原則的本身，已被稱之為「尼克森主義」的中心思想了。

很明顯的，尼克森的外交政策，是要使世界其他友邦國家，共同承擔起防衛安全，爭取和平的責任，並不表示美國就放棄對世界自由和平的責任。尼克森的咨文中，很明白地指出美國絕不會回到「孤立主義」外交政策的範疇裏去，他特別說明：「美國要想和平生存的話，是絕對不能孤立的。」

「世情咨文」對友邦參與防衛責任之負擔，有詳盡的論列，其中包括如何協力防衛歐洲，如何援助拉丁美洲國家，對亞洲地區未來安全計劃之佈署，以及籲請其他國家共同分擔對落後地區援助的計劃等。

尼克森總統，對於如何要求友邦國家共同分擔責任一節有所闡釋。他說：「現在，美國面臨着前所未有的問題，暴政、侵略、貧窮，以及種族仇視等國內外種種問題。美國在此交相煎迫的情況下，深感自身的能力，不能應付所有的問題。他說，美國不可能做警察和救火員，也不能做保鏢，以應付世界任何地方不平等事件。」

因此，他說，美國必須集中保衛最大的利益，那便是謀求強國間之和平利益。從而，其他國家，必須起而承擔應行承擔之責任。他表示美國將不以美國認為可行之道，加諸於友邦國家，但友邦必須求自助。如對西歐之團結問題，美國並不能提出任何辦法，對南越之民主，美國亦未提供任何藍圖，一切應由有關地區及國家自行決定，美國將不干涉。

尼克森新外交政策之變化，是基於他所指出世界情勢之演變而來。尼氏指出，當年他做參議員乃至任副總統任內的世界，已經早不存在，第二次世界大戰以後這段冷戰時期的國際關係已告結束。他認為，目前應該是由國際「對壘與對抗的時期，進入相互間談判的時期」，對於這個外交政策的口號

，尼氏在共和黨大會接受黨提名時，首先揭示，重覆地在他宣誓就職大典的演說中提出，目前已經成爲一項基本的原則。

世局的變遷是很顯然的，西歐已在戰後的馬歇爾計劃支援下，成長壯大起來，因此，他認為美國有權要求西歐盟邦在共同防衛系統下，貢獻較大的責任。在共黨國家裏，戰後初期，曾是一個「統一集團」，目前已是發生分歧，連一個統一的陣線，已不易維持。

對於共黨國家，尼克森表示美國並未存有任何幻想，他認為彼此間的分歧是牢不可拔的，但是，他承認，美國與蘇俄之間，繼續緩和緊張情勢之希望依然存在。尼氏特別指出，美俄間在最近一連串雙邊協談中，如裁軍談判，均能免除一向有的宣傳對罵，而直接進入問題之本身，無疑是極大的進步，也是可受鼓勵的現象。

然而尼克森總統承認，美俄間的關係，距離滿意的程度，仍相去甚遠。他說，蘇俄領袖一再表示，對中東地區的野心，並拒絕對北越行使任何可能之壓力及影響，以打開巴黎越戰和談的僵局。因此，尼氏在外交政策報告指出，對共黨作長期「緩和情勢」或「和平共存」希望之餘，也不能不作防止共黨隨時發動侵略及立時攻擊之有效準備。

雖然如此，新外交政策仍是很具有伸縮性的，尼克森政府已明白表示，現在已進入「談判」的紀元，美國政府隨時願與共黨國家政府談判，以不斷緩和國際間緊張的情勢。

爲了進一步緩和與蘇俄間的關係，爲了保持與蘇俄之間和平關係，尼克森總統在這項外交文獻中，公開的保證，對俄共最大利益，予以尊重，但亦要求俄方同樣的尊重美國的利益。尼氏表示，如何與東歐共黨等關係之改善，對蘇俄並無敵對之意，同時警告俄方勿求打破中東以阿間武器競爭的平衡情勢。這種對於現有勢力範圍之尊重，以及力求平衡的主張，是今日國際情勢較爲緩和與平穩的基本因素，也是東西對壘遺產上的僵局。

歷史與現實折衷

對於尼氏此一外交政策的重大轉變，有人危言聳聽，認爲這是美國孤立主義的復活，和總退却的開始，他們甚至引據美國歷史，指出美國民主、共

和兩黨歷來，在對外政策上，總是一伸一縮，互為循環，過去，民主黨人放得太遠，現在共和黨上台，也正是轉事收斂的時候。

也許，這些人只說對了一小半。因為美國人之「以天下為己任」原是極其自然的發展，也是逃避不了的責任，而今，尼克森也只不過想就歷史與現實力求折衷，以期美國不再輕於承諾，過於擴展而已，如果說美國從此便將重返孤立，再度把自己關閉在兩洋之間的自我防衛的堡壘裏，那又未免失之於過份的悲觀了。

怎麼說尼克森主義是歷史與現實的折衷呢？遠的不說，但至少也得從二次大戰略提起。

二次大戰中美國之終於參與，表面上這好像是在為西方的英、法、和東方的中國拚命，其實，這是在為自由與民主的原則作戰。而自由與民主的制度，也正是美國立國的寶貴傳統，想不到剛打倒兩個只極權而無主義的德、日，却冒出來一個既極權，又有主義，復有着世界組織的共產帝國，而且，這個帝國一開始便公開的以埋葬自由民主象徵的美國為其目的，這是第一件值得注意的史實。

二次大戰把德、日、義軸心打倒了，也把英、法兩大帝國拉垮了，從此，世界上只剩下地大物博，錢多人眾的美、俄兩大巨強，加以軍備的發展一進入核子和飛彈時代，這是新武器的發展和產製，需要極為高度科學與工業基礎，更需要天文數字的預算，除了打腫臉充胖子者流，悉索敝賦，也製造幾顆核彈充充門面而外，連稱霸世界一百多年的大英帝國也在算計之餘，從進一步的軍備競賽中乖乖退却。這樣這個世界上便只剩下美、俄這兩個可以真正從事決戰的敵對陣營的盟主。這是第二件值得注意的史實。

有兩大史實，因此，冷戰一來，面對着蘇俄的擴張，美國便不得不以天下為己任，也不得不擔負起國際警察的任務。其間，雖亦有北約、東約、中約，以及美國與個別盟邦間的雙邊防務協定，但是，認真的說，真正有能力而不能負起防衛自由世界責任的，仍然只有美國這個盟主。事實上，美國人也知道壁壘分明的對峙裏，協防盟邦，實即自保，因此，對於這種單獨負起重擔，美國人一直默默的承受下來。

這情況，從杜魯門、艾森豪、甘迺迪，一直到詹森前期，都沒有多大變化，如果我們細數史實，當不難發現這位國際警察在對抗侵略和穩定盟邦之

際的種種積極表現，諸如援助希土的杜魯門主義，突破柏林封鎖的長空運，赴援南韓的聯合國派軍，黎巴嫩變亂中的美軍登陸，古巴俄國火箭基地的強令撤出，以及多明尼加內亂的派兵鎮定等等，美國的立場一直是顯明的，美國的決心也一直是堅定的。

不幸的是在詹森總統當政的中期以後，在國際、國內却同時發生了兩件事實：

第一、越戰是一個遠在海外的叢林戰爭，而美國又是個缺乏耐性的年輕民族，如果說當年詹森總統以雷霆萬鈞之力，迅速的把這場戰爭結束也就好了，不幸的是詹氏採取的竟是個既不大打也不小戰的持久消耗戰法，這樣，時間一拖下來，北越和越共在人力物力上的損失雖然極大，但美國人有限的耐心，也同時衰竭了。

第二、湊巧，美國潛伏已久的城市陋巷問題，也因黑人的幾次暴動，而掀出拾面。這原是個多年的老問題，說不上與越戰有着什麼直接關連，可是，一扯上「大砲牛油」孰輕孰重的所謂「資源使用的優先次序」，這兩個問題便從此牽連了。

這樣，反戰與抗貧一經合流，便形傾瀉，而詹森時代也就因此提前結束。尼克森接上來，雖以其致力「越戰越南化」和「逐漸撤兵」兩大方略，暫時遏制了反戰運動的狂潮，但是，在尼氏內心，對此拖垮前任的反戰情緒，依然心存顧慮，萬一戰事重趨熱化，美軍傷亡劇增，則今日支持尼氏的沉默多數，未嘗不可倒戈相向的，何況，在國會裏，在社會上，反戰的組織依然存在，而且一直在等待重新崛起的機會。

面對着這種新孤立主義可能抬頭的局面，尼克森為了防患於未然，在外交政策上便不能不轉而較具彈性，諸如以「談判代替對抗」原則的一再強調，以及「尼克森主義」的自行宣示以至擴大，在表面上是純然對外的，可是在骨子裏却仍是一種對內的安撫。

這是歷史對現實的折衷，也是內政影響及於外交的例證。

防務責任的分担

但從更深一層看，我們也殊不必因尼氏在外交政策方面的此一轉變，而過份憂慮。

第一、所謂尼克森主義，只是在履行承諾之際更為審慎，而非退却，過去，美國對於世界任何地區的糾紛，不論其導源於外來的侵略，或內在的變亂，像救火隊似的，一直是自動而毫無限制的參與。而今，尼氏不是百事不管，而是要決策之先，多多研究情況，多多衡量後果。

第二、所謂尼克森主義，是共同參與，而非一力承擔。過去美國對於自由世界防務，無論裏裏外外，總是獨任其事，而不太計及盟邦的協力，今後，尼克森却要求盟邦分擔較多責任，舉凡盟邦內部變動，總希望盟邦自負其責，而美則只願供應軍器及後勤的支援。但是，如果侵略兇殘大舉而來，則美國對於盟邦安全，仍將遵守承諾，協力保衛。關於這點，尼克森在此次世情咨文中便曾提及。他說：美國將參與盟國與友邦的防衛與發展，但是美國不能、也不願設計一切的計劃，執行一切的決定，並負擔世界自由國家的全部的防務。

第三、尼氏一再強調必須保持足夠防衛力量，嚇阻可能的侵略，同時他更表示他在防範孤立，而非走向孤立，他一再宣稱：美國絕對不自世界舞台退隱，因為他深切知道美國固然希望在和平中生存，却不能在孤立中求活。總說一句，他強調的是盟國間防務責任的分擔，而不是美國自現有承諾的退却。

事實上，尼克森雖然不斷的強調談判，不斷的強調機動，可是，他却也一直沒有漠視共產主義的敵意，更不曾減低自己的警覺。

首先，在這篇世情咨文中，他便特別指出，美俄關係，遠不能令人滿意。一、蘇俄拚命發展飛彈武器，其陸上的攻擊飛彈數目，不僅迅速接近美國數目，而且在若干方面，且有超過美國之勢。二、蘇俄在越南及中東方面，原可應用其對於北越及阿拉伯國家強大影響力量，在談判中促成協議，而在事實上則反而予以煽動鼓動。

顯然的，尼克森看出了蘇俄對美國的敵意猶深，而蘇俄對越南與中東也依然有着乘火打劫的野心。

至於美國之於毛共，尼氏雖重申國務院近來所持改善關係的老調，但是，在世情咨文中，不但沒有多加強調，而且也沒有越出國務院的範圍。另有

事實上，白宮、國防部迭次在辯護「反飛彈網」設置理由之際，也一直以預防七十年代後期毛共的核子飛彈敵詐為主要論據。對此，我們姑不論毛共飛彈發展有否被人過度誇張之嫌，但至少我們可以推知美國現政府對於毛共的防範，依然是未曾疏忽的。

上述的種種事實，再加上美國在南越立場上的不肯遷就，和美國在寮國戰場上的相當積極參與，以及進軍東境，致使美國國內若干反對最烈的自由派人士，對尼氏咨文所述種種，認為只是美麗的和平詞藻，與今秋國會的競選宣言，而不是今後腳踏實地付諸施行的真正轉變。

若然，在這般人的心目中，則尼氏旨在減少美國過份暴露的「低姿勢」外交也者，也不過是一種姿勢而已。也許，這也是另一極端的想法。

外交政策分水嶺

據外電報導，尼克森總統在簽署此一咨文後對記者會說，他這一個報告，「代表美國外交政策的分水嶺」，「代表自以往政策的一個很重要轉變」。我們在粗略讀過新聞摘要報導之後，也深感此種形容之非虛。例如他追溯歷史，展望將來，認為第二次世界大戰結束以來國際形勢的演變和發展，可分三個時期：第一個是所謂冷戰時期，在這個以一九六〇年代為代表的時期中，各大國認為他們的敵意歧見，是不能協調的。第二個是所謂轉變時期，在這個以一九七〇年代為代表的時期中，各大國將以談判取代對抗。第三個所謂協調時期，他承認這個時期的來臨還很遙遠，但相信這個時期必將出現。換句話說，以一九七〇年代為第二期的美國外交政策，將是戰後二十五年來第一期美國圍堵共黨政策的結束，持久和平未來臨前的第三期的過渡。由此以論這一個文件的重要性和歷史性，自足稱為代表美國外交政策的分水嶺。

但更應予以重視的，還是這個文件的具體內容，例如緒言部份，尼克森總統首先揭櫫「持久和平的間架」，指出「和平需要伙伴關係」，「和平需要實力」，「和平需要談判的意願」。第一點針對美國的友邦，提供了並非依賴而為獨立的夥伴關係觀念，屬於前此為止尼克森主義的重申。其要旨說明了今後十年的美國外交政策，既不像以往的深深介入世界政治，也不像某

些人所恐懼的完全擺脫世界政治，而將是與美國的資源相配合，介乎此兩者之間。第二點針對美國國內人民，指陳和平非一廂所可獲致，必須以美國的實力為後盾，屬於前此為止尼克森總統指斥反戰派言論的重申。理由是「如果我們的力量弱於所必需的，則一旦最惡劣的情況發生，國內社會在覆巢之下又焉有完卵」。第三點針對蘇俄與毛共，明言「美國無需以任何國家為永久敵人」，屬於前此為止尼克森總統「以談判取代對抗」意願的重申。不過，他也鄭重指出，談判取代對抗，必需以若干國家不以製造其他國家的不安全為先決條件。凡此都值得我們細細咀嚼，深深體會。

當然，上述歷史性時期的劃分和平間架的三點，有人可能全部贊成，有人只能局部同意。然而，基於美國國內的現實情況，以及在毀滅性的核子戰爭威脅的大前提，我們也無可特別批評。單就我們中國人的立場說，尼克森總統在這一文件中，一方面既然盛譽了我們過去十年的經濟成就，一方面又再度重申意欲維持美國防衛中華民國的條約義務，自不能說是美國對華政策有何改變，不過，值得注意的是，這個文件依然明白的表示，美國將尋求促進華盛頓與北平間的瞭解，並估計「最初幾乎也許不會立即導致重大結果」，預料「中共遲早會準備重返國際社會」。雖然，據美國政府一位高級官員的背景解釋，尼克森總統此項表示，「祇是美國認為可能發生的事，而非美國根據具體證明而所持有的一種信念」。同時更具體指出，所謂「國際社會」，並非指聯合國而言；但美國這一表示，很可能為姑息主義所利用，而在國際間引起不良的反應，我們必須強調：美國為自由世界馬首是瞻，任何外交上的運用，不可稍離正義的原則。

讀尼克森總統咨文，我們深覺在當前的國際大形勢與美國外交政策的趨向下，作為美國友邦之一，我們如何能在一九七〇年代，由依賴進而獨立，由等待轉為主動，這是我們朝野所亟應嚴肅認真考慮的問題。

是一種守勢防禦

繼尼克森總統以「和平新戰略」為標榜，提出了一九七〇年代美國外交政策報告之後，美國國防部長賴德，緊接着又在國會分析了美國的全球性，特別是對亞洲的基本戰略。從整個體系看，這固然只是尼克森總統那個報告

中「和平需要實力」那一論點的延伸，但稍加深入體會，却多少可以窺見尼克森總統「和平新戰略」的施展關鍵。這個關鍵構想之是對是錯，將決定尼克森總統和平新戰略的是成是敗。

根據新聞的簡單報導，我們可以歸納賴德的基本戰略分析，乃是一種守勢的防禦。因為很明顯的，他的整個分析，重在籲請參院武裝部隊和撥款委員會的議員，同意反飛彈系統的建立，以保護美國的城市與人口，一方面對抗七十年代中期可能超越美國的蘇俄核子攻擊力量，一方面嚇阻發展中的毛共對美國核子勒索。他的最大理由，乃基於一個前提假設。這個前提假設，引用賴德所說的是：「如果我們的亞洲盟邦知道，中共以美國城市為威脅對美國核子勒索已無可能時，它對我們核子保護的信任將會大增加」。這一個假設，自然是尼克森總統「和平需要實力」論的引伸。因為尼克森總統的「和平新戰略」，原是以美國核子保護傘為實力後盾，對美國國內保證免於城市和人口毀滅，對美國盟友保證免於蘇俄和毛共的核子攻擊。其他各式各樣的共黨侵略，只要不直接發生在美國國內，美國的盟友便須自力抵抗。

至此，問題的關鍵乃在，尼克森總統這一套守勢的防禦新策略，是否能達成真正的和平。因為從純軍事觀點看，共黨企圖進行核子勒索，既屬可以確定；蘇俄之有心在七十年代中期超越美國核子優勢，毛共之竭澤而漁趕製洲際彈道飛彈以威脅美國，既如賴德的估計。如今尼克森總統只寄望剛開始的美俄維也納談判，以達到不可知的雙方核子武器競賽休戰，只希望與毛共進行渺茫的華沙談判，以說服對方轉變溫和，而打消核子勒索的野心，同時在美國本身，却僅以建立於純防禦的反飛彈系統為已足。我們姑不論在國會激烈反對聲中，尼克森總統能否獲得通過，即令如願以償了，這種反飛彈系統建立了起來，又有什麼確切把握，保證每年增加百分之十到三十國防和太空預算的蘇俄，不會先聲制人，而曾揚言不惜犧牲大陸四億人命和美國打一場核子戰爭的毛共，不會行險僥倖。

再說，退一萬步看，縱然蘇俄和毛共的核子勒索，給美國建立起的反飛彈系統嚇阻住了，我們也要試問：除去核子勒索之外，蘇俄或毛共的赤化世界目的，就從此別無他途可達，而會洗手不幹了嗎？對於這樣一個問題的答覆，我們敢說，縱為三尺童子，亦知道是非愚即妄。因為且不說核子戰爭之外，還有傳統戰爭，同樣可以武裝擴張，侵人之國，即令撇開傳統戰爭一途

不談，蘇俄和毛共的宣傳、滲透、顛覆，如果不予有力的阻止，也一樣可以施展其赤化陰謀，乃如今尼克森總統的「和平新戰略」，一則寄望於賴德所籲請以建立反飛彈系統為主的防禦守勢之所謂實力後盾，二則寄望於他本人所強調的所謂自由世界夥伴關係之自立自強，而美國本身，却置身於所謂「既不像以往的深深介入世界政治」，與「也不像某些人恐懼的完全擺脫世界政治」的兩者之間，我們有理由懷疑，所有美國盟友，又怎能寄美國那把連他自己也難保的核子保護傘以一丁點兒信心。

因此，從賴德的美國基本戰略分析，以瞻尼克森總統的整個和平新戰略，我們認為，作為外交哲學思想談話，作為外交政策指導唱，也都無所謂。但是，真要作為一個新戰略來實施，則衡諸尼克森總統所揭櫫的持久和平三大「間架」，和平需要實力的實力兩個字，應為第一優先，主要支柱。這種實力，更絕對不能以守勢的防禦為得計，唯有具備攻勢的防禦條件，才是最佳的戰略。須知共產黨所怕的只是實力，不是安撫的手法，也不是姑息的

態度，更不是談判的意願。而自由世界各國也必須先澈底消弭了共產黨宣傳、滲透、顛覆，以及不宜而戰的武力侵略之後，才說得上建立起尼克森總統所想像真正「獨立」而非「依賴」的夥伴關係。這是美國七十年代應負的道德責任，也是美國當前救人自救的唯一道路。

結論

尼克森新外交政策的成敗，端賴其是否可以得到盟邦的真正了解，以及美國人民的長期支持。共黨世界的反應如何，尤為其關鍵所在。蘇俄、毛共會因尼克森的新外交，而放棄其赤化全世界的目標在各方面收手嗎？美國在各友邦的力量逐步撤回以後，固然增加了各友邦獨立自強的意志與機會，但是否也會影響到友邦的安全，以致友邦會責備美國欠缺道義？美國人民呢？他們今天要退出亞洲，是否也同樣熱切的退出中東，退出歐洲？對於這些問題的答案，我們不無懷疑，我們將拭目以待。

美國外交政策的擬定過程

陳明

美國對世界安全負擔重責，其對外政策與國際關係之影響，不言而喻。我們研究國際政治，不但要瞭解美國外交政策之內容，而同時也應該知道其政策是如何擬定的。本文即着重在程序上如何擬訂，在實際上如何抉擇，以及「誰」是真正的決策者。

一 從國務卿的一日談起

美國國務卿(Secretary of State)在理論上來說不是外交政策的決策人

，而是總統的主要顧問(Principal Advisor)。事實上國務卿參於外交政策的決策份量輕重在於總統的取捨。比方杜勒斯在艾森豪總統任內是最重要的決策人。當年美對外政策幾乎完全出於杜氏設計。甘迺迪總統及詹森總統對魯斯克國務卿的倚重也使他成爲外交政策的主要決策者。羅吉斯國務卿在外交極富經驗的尼克森總統以及極具權力的季辛吉博士(Henry A. Kissinger)下成了名符其實的「主要顧問」。

國務卿究竟在一日內外交政策擬定的過程中扮演什麼角色呢？一般來說，如果是在一非多事之日，他的工作開始在早上八時四十五分。首先閱讀一