

# 論美國外交基本信念與外交現實

陳明

研究美國外交政策首應認識其國家風範，正如一個人的行為與其品格有不可分離的相互關係。甚麼是美國國家的風範，即是美國的歷史傳統（heritage）、美國的基本信念（principles）、以及美國的實用主義（pragmatism）。這三種因素組合而成產生了美國過去的經驗，今天的政策，以及將來的計劃。美國外交政策都具有這三種特性（singularity），雖然不能與國際關係完全適應配合，但是在政策中必定包含了歷史傳統（過去得到的教訓，思想上的傳統，獨具民族特性及國家處境）；美國人的思想（對世界理性的判斷，改進）；美國處理國際事務的方式與策略（依據過去外交成功的經驗及工具）。

研究美國外交史的學者對這些因素的淵源、背景都有很多的著作評論（註一）。本文不再作歷史傳統的探究，僅在其基本信念與理想，政治行為與現實上直接關連到美國外交政策加以研究分析。

## 一 甚麼是美國外交基本信念

由於美國在傳統上一向崇尚「自由選擇」與「實際行動」，更因為從美國歷史中證實了這些價值，所以無形中變成了一種信念，並用這種信念來衡量行動是否實際與判斷事理的準則。美國不是一個教條主義的國家，因此其基本信念不能看成國家主義。美國人認為「主義」（ideology）是一種思想與感情的結合，然後形成一種象徵，一種統一的觀念與法理上的認可，作為各種事體行動合理化的準則。美國人認為蘇俄的一切政治權力都是取自「主義」（註二）。因為除了上面的定義外，「主義」是可以成為組織化的（institutionalized）。

從國際事務上來說，「主義」往往是革命性的。因此美國外交基本信念

是常有「主義」色彩的。我們可以從兩方面去分析鑑定：一是美國「國家利益」（national interest）假定的超然地位，一是在外交事務上強調其對人對社會的一般觀念。但是從另一方面去分析，美國外交基本信念又與教條主義完全不相似。這些「信念」是不能夠「組織化」的，沒有一個政黨，沒有一個政府機關是為執行這些「信念」而成立的。在國際關係方面的觀念，美國人是沒有教條主義中預言式，對一切可能發生的事先作是非之置判，也不會對歷史作偏激之辯護。但是美國也經常不顧世局演變之背景因素與本國國情的迥然不同，而將美國過去在外交事務上成功的經驗與信念沿習成外交政策中的規範（註三）。這種政策上常見的規範不僅代表美國對國際關係習慣性的看法，也成了外交政策的基本信念。這種「信念」可分成兩類：一是抽象形的「主義」或是道義上的「責任」——作為其外交目的之理由，外交行動的解釋；另一是行為的假設——作為達到目的、行動的方式。以上所說的牽強，但又不可避免的信條是造成美國外交政策不明確的主要原因。

這種「信念」在美國外交政策中是有一貫連續性的。我們可用美國對華外交關係中找出例證來。由於美國在其傳統思想、經驗、歷史背景中對「和平談判」、「共同組織」、「兩黨政治」等有不可否定的價值觀念，因此不願這些「主義」或「道義」是否適應他國國情與國際局勢，在一九四九年前一味主張國共和談，直到今天尼克森在訪匪前又再度顯示其對國共談判可能性的暗示（註四）。這些基本信念本應作為適應外交事務多變的彈性策略之規範，但不幸的是沿習成了與歷史事實不符，與國際局勢不能適應的「教條」。

雖然這也是美國外交政策的一種力量，因為「基本信念」代表美國的傳統精神與思想，但也造成美國「唯我獨尊」的態度——「我們美國做得對，行得通的話一定是好的，因此也義不容辭地應該推廣到全世界。」因此，美

國外交政策就非基於「力量」(Power)或是「國家利益」了。這項外交政策的方程式就變成了「對美國有利的對世界也有利」。對美國是否有利可以從美國外交經驗或歷史中獲得實證，但對世界他國是否亦有利只能是一種假想的推斷。固然在某些國際關係中可能適用有效，因而更縱容美國屢試不輟，但也屢見不鮮地使美國這種信念不但不能見效於他國，反而使自己失却光彩。

「教條主義」與「基本信念」最主要的異處出自於不同的「信心」(faith)：前者是狂熱，但經不起多次失敗的考驗；後者是希望，是可以永恆地試驗下去。

## 二 與外交政策的關係

任何國家都有其傳統，一貫性的，固執而堅強的基本信念。前面論及美國外交政策基本信念中，以「道義責任感」(moral imperatives)與其外交政策的關係最為微妙，值得我們探討分析。所謂「道義責任感」就是美國在外交政策堅守國家利益原則外，認為還有一種不可避免的，具有良好價值的立場或觀念應該在其政策上固持。最明顯的兩個例子是「自主」(self-determination)，和「和平方式解決紛爭」與「國際均衡」(我們不妨稱之「和平改善」[Principle of Peaceful Change])。這是美國國內社會歷史的傳統精神與思想運用在國際事務上成爲其外交政策原則之一。

國家自主，民族自主的觀念與威爾遜總統的「十四點計劃」(Fourteen Points)同樣地受到許多批評，比如少數民族的問題，個人權利與集體權利的衝突等(註五)，但在這裏我們應該分析其與外交政策的關係。「自主」的本質是崇尚自由，反對強權武力，也是理想與利益的混合信念，其價值與意義，動機與目標都是正確的，但是美國外交政策在執行上却遇到了困難，特別是「自主」的信念不實用於一個國家民族而是一個政權的時候，就產生了不能自圓其說的矛盾。這種實例不勝枚舉，與中華民國關係最密切的就是中美共同防衛條約中約束我政府對大陸採取軍事行動。此外，「自主」觀念先假定了適用於全世界，沒有任何國家願意受制於強權霸道，完全忽視了共產主義背道而馳的目標(註六)。

「和平改善」國際關係的主要精神是反對侵略。美國外交政策堅持這項信念時同樣有利亦有弊，也是理想與利益混合不易分清之處。當美國面對國際局勢必須採取干預或軍事行動時，這個信條就完全失效，即使是阻止共黨侵略或防止共黨顛覆的軍事行動不能視作「侵略」行爲，但是美國之參預越戰則備受國際與國內指責(註七)，使其在外交事務上蒙受不能自圓其說的困難。特別是在今天這非和非戰的國際局勢中，法理，信念，與道義是沒法解釋武力行爲的。國際戰爭或是一個國家的內戰使許多國際法規不但失效，更不能爲「侵略」戰爭或是「自衛」戰爭作法理上的定義。因此我們可以看到「和平改善」信念在美國外交行爲上所產生的矛盾關係以及其實行政策時的阻礙。

由於基本信念的強調，美國外交政策不時地產生許多錯誤的問題，因而導致不正確的分析。在制定外交政策時，決策者往往問錯了「問題」。最近國務院以及學術界人士在檢討越戰問題時發現過去決策的錯誤是只問「美國是否應該支持南越政府與人民？」「美國是否能撤離東南亞？」「美國是否有能力在越南作戰？」而完全忽略了「美國參戰後會產生甚麼後果？」「美國將付出甚麼代價？」前三個是基於道義信念的問題，後兩個是現實的問題。有時候連「假設」都會產生錯誤的問題。例如美國援外政策是基於促使受援國經濟開發的基本信念與假設，因此在過去只問「美國是否應該給外國經濟援助？」「那些國家應該受援？」而忽視了「受援國政府是否能有效運用經援？」以及「對美國短期的政治利益如何？」

美國外交政策中的信念也不時造成錯誤的觀念，因而導致不正確的分析。最明顯的例證是對錯綜複雜的國際局勢往往給予近乎「天真」，「過份單純」的信念與寄望。例如：(一)美國政治家與決策人相信世界任何國家遲早都會同意美國的基本信條而給予合作，因此敵友不分地先建立關係；(二)最近尼克森總統訪匪也是基於對中共「圍堵」而不「孤立」，希望中共會對美國的政治目的有利。以上「過份單純」的信念產生了分析上的偏差，因而導向「談判」政策不擇對象的缺點(註八)。我們可以客觀地同意尼克森總統表明的基本目的是爲了避免核子戰爭才與中共「開放通訊路線」(註九)。我們也可以客觀地認爲美國的「假定」(註十)有一部份是能够成立的，但是問題仍然存在：訪問北平能解決什麼樣的問題？除了對美國會符合部份國家利益外

，對整個世局或對亞洲將會發生如何的影響及後果？固然這麼做會產生中共與蘇俄間之「微妙關係」，但是同樣地也會產生美國與其盟邦間之「不微妙關係」。

總之，美國外交信念所產生的錯誤觀點及分析常使決策人走向錯誤的結果。其中最危險的是用「類推假定」(analogy)方法來解釋其政策「理由」。因為「類推假定」不是分析的工具，只是一種不負責任的結論，逃避實證的「幻想」(cliché)。

### 三 甚麼是美國外交現實

美國外交政策中所着重的現實主義 (Realism) 並非哲學中之實用主義 (Pragmatism)。所謂「外交現實」是外交政策擬定或實施時所根據之「現實」而非「理想」。其要點為：(一)根據美國信念或「生活之必需」(Facts of life)在國際事務上一定要做的事；(二)運用適當有效「解決問題」，配合現實的政治行為。這種外交現實在理論上或在實行時都是有效果有價值的，並且對一個國家本身的利益來說也是「必然」的。但是當一個國家在世界上處於領導地位，在國際關係中舉足輕重都會影響到整個局勢時，其外交關係就會完全着重於「現實」。這種外交現實的方程式是很簡單的：「得到利益即等於外交政策成功；失去利益即等於外交政策失敗」。至於一項外交政策執行後其「可能失敗」所產生的結果與影響則不加考慮，這也是國際政治中唯一不能解決的問題——「任何國家都是只顧自己的利益而不重國際道義」。此外，美國外交現實總是將其本國過去成功的因素引用到國際關係上，或是牽強地執行在對外交政策中而不論其他國家的條件是否適應。

美國外交現實在政策運用時有其特點。最顯著的是「技巧思考」(skill thinking)或是「戰略運用」。由於外交戰是一項科學化有系統的全面運用人力、物力、財力的技術性統戰，因此在外交政策計劃、擬定、執行過程中需要各種科技專家學者(註十一)的協助調配，美國通常是借重經濟學的觀念以最少的資本去獲取最大的效果。但是在必要時則不惜一切地運用其最龐大的「軍事工業」(military-industrial)力量作為外交「現實」後盾。

這種「戰略運用」的外交現實固然有其「全面運用」的龐大勢力，也有

其科學化的系統，但是最大的缺點仍是由於「現實」反而形成了一種特殊的「硬性」，不能適應某種意外的變化。我們也可以用美國對中共政策的「戰略運用」作一例證。雖然尼克森總統與季辛吉博士在過去三年中動用了龐大的人力與財力，技巧地安排了許多策略，終於執行了其外交現實，但是這一套政策由於過份注重現實的方程式，是否能夠適應意料不到的變動——國際局勢的變化或是中國大陸的變動，仍然是一個政治利益的真空。

美國外交現實的「戰略運用」還會產生自滿的幻想。自信其政策一定有效果，一定運用得很適當。美國國務院官員在發表政策談話時往往有此表現。尼克森總統亦表示訪問北平一定會導向中共「互惠平等」的對美政策(註十二)。艾奇遜任國務卿時曾說過：「美國處理外交問題的方法是太簡單也太天真，好比吃兩粒傷風藥片，頭疼就好了。」(註十三)今天美國仍然在運用這種外交現實，總以為任何問題都是軍事威脅，只要設法解除軍事威脅，甚麼問題都不存在了。因此外交現實也就成了解除戰爭危機，減少軍事威脅的方程式。

### 四 結論——外交現實之「短期政策」

美國外交現實主義使其外交政策不重視「長期策略」(long-term policy)與「中程策劃」(middle-range policy)。研究美國外交政策者都認為外交政策計劃 (policy planning) 通常是「短期」性，針對某種國際局勢或某一單獨國際問題給予一種暫時的應付對策，或是對某種混亂的局面加以綏靖，而忽略了長期革新創新之計劃以及長期政治目標。一個國家外交政策如果過份注意在「手段」或「技巧」之運用，則其政策是現實的，也是短視的，而且是受「現勢」(situation)支配，在不知不覺中失去了政治長期目的，與其本國外交基本信念亦必會產生矛盾。

二次世界大戰結束後，一九四七與一九四八年美國對歐政策以及北大西洋公約組織在當時擬定政策時，就奠定了長期政治目的而非只是外交「手段」或「技巧」之運用，終於證明了長期目標是外交現實之真正現實。

對越戰而言，美國外交之長期政治目標應該是使越南不受共黨威脅，建立一個堅強有力、民主自由的政府，不再使北越滲透顛覆。但是遺憾地我們

可以看到美國對越戰之外交政策是放棄了（或是改變了）其長期政治目標，以短暫之外交手段去追求外交現實。

「圍堵但不孤立」原是美國對中共外交政策之長期政治目標，但是我們可以看到由於目前外交政策決策人過份注重外交「手段」，外交「技巧」，在無形中違背了其外交基本信念而產生了短視的外交現實。

如果「長期策略」與「短期策略」互相競爭，辯論孰優孰劣時，則總是後者獲勝。其原因何在？因為在政策擬定時經常是「什麼緊急」要比「什麼重要」更為優先，換言之，短期的外交現實要比長期政治目的更為現實。

美國外交政策之特點在其堅守並沿習美國基本信念與思想；注重外交現實之策略運用。當外交政策產生矛盾時則因其所堅守之外交基本信念不能適用於國際現實，而美國之外交現實則不能配合其基本政治信念與目的。

註一：有關美國傳統最值得看的書是 Max Lerner, *America as a civilization*. New York: Simon and Schuster, 1957.

註二：參閱 Samuel P. Huntington and Zbigniew Brzezinski, *Political Power USA-USSR*. New York: McGraw-Hill, 1964, Chapter 1 Power USA-USSR. New York: McGraw-Hill, 1964, Chapter 1

註三：參看 Max Lerner, *Op. Cit.*, p. 920  
註四：見季辛吉博士於一九七一年十一月卅日在白宮舉行尼克森總統訪中國大陸之簡報。

## 從沙達特訪俄看中東前途

石樂三

埃及總統沙達特曾正式宣佈一九七一年是和戰決定年；嗣又聲明決定於去年十二月對以色列採取軍事行動。然而，由於印巴戰爭適於同月爆發而使美俄兩國在中東地區的均勢受到影響，最後始改變他的既定計劃，並延緩了「軍事進攻的發動時間」(Zero Hour)，直等到他訪問莫斯科與蘇俄領袖階層會商世局後再作決定。因此，沙達特的最近赴俄訪問對於中東和平前途攸關至鉅。

### 一 沙達特訪俄的目的

從沙達特訪俄看中東前途

註五：參看 Rupert Emerson, *From Empire to Nation*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.

註六：北越對美國提出越南統一選舉以及許多建議越南重新選舉都是對「自主」真意的曲解。

註七：美國國內反越戰堅持這些信念，法理者以普林斯頓大學教授福克(Richard Falk)為最激烈之一。可以參看他的作品「Janus Tormented」in James Rosenau, ed., *International Aspects of Civil Strife*, New Jersey: Princeton University Press, 1964, pp. 185—248.

註八：詹森總統要求北越共黨停止對越南滲透作為美國終止轟炸河內之條件亦為一例。參看 President Johnson's Letter to Ho Chi Minh of February 2, 1967.

註九：參看尼克森總統於一九七二年二月九日對國會發表之「美國外交政策報告」(United States Foreign Policy for the 1970's—Emerging Structure of Peace: A Report by President Richard Nixon to the Congress, February 9, 1972.)

註十：Ibid.  
註十一：參閱本刊九卷十一期「美國外交政策的擬定過程」。

註十二：尼克森總統對國會之「美國外交政策報告」，一九七二年二月九日。

沙達特總統偕同國家安全特別顧問伊斯瑪伊及新任外交部長葛利布等一行，曾於二月二日前往莫斯科作三天非官方的友好訪問。這是他一九七〇年繼任埃及總統以來第三次訪問蘇俄，距離他去年十月中旬的訪俄還不足四個月。

沙達特這次訪俄是應俄共中央總書記布里茲涅夫，蘇聯最高蘇維埃主席包戈尼，蘇聯部長會議主席柯錫金三巨頭所邀請。在莫斯科逗留期間，他們曾就中東問題以及世界大局交換意見。沙達特訪俄的主要目的大致有三：

第一、挽回失掉的聲譽：自從沙達特宣佈一九七一年是和戰決定年之後