

論詹森總統國情咨文中之對外政策

陳紹賢

壹

美國總統一年一度的國情咨文，詹森於今年元月十日向第九十屆國會提出。在對外政策部分，他開始就說：「在國外，像在國內一樣，改變也是有風險的，不改進却有更大的風險。我們的外交政策沒有任何部分神聖得免於檢討。在世界情況有所改變的地方，以及人類的努力能使那些情況更好的地方，我們要採取彈性。」

看他按各地區分別宣告的政策，大都是美國現行政策的延續，少有顯著的改變。——尤其是關於拉丁美洲、非洲、中東、南亞、和西歐的政策，更是如此。

對拉丁美洲，他認為：「現在人們已有新的信心，深信人民的聲音已在增強。個人尊嚴的主張較過去更為強大。我們知道，在民主政治下，改革是可使實現的，因為它正在實現。」因之，他聲明：「我們現在必須代表我們的全體公民，以行動去除掉美洲國家間全面合作的障礙，並發揮兩大洲的能力和資源。」

對非洲，他指出：該洲必須發展運輸、交通和農業，尤其是需要訓練有素的男女。各國和各民族如能在區域性基礎上合作，這工作將獲最好的成就。美國的幫助計劃將越來越趨於自助的方式。他進而聲明：「我們的政策將繼續反映美國人民的基本承諾，以支持那些準備為達成各種族合作及和諧關係而努力的人們，並幫助那些要求改變，但拒絕暴力的夢想者。」

對中東，他說：「在中東，那種有利於全體的區域合作精神，不幸尚未

樹立。一種經歷災難的和平，常在遭受威脅。我們將試試使用我們的影響力，以增進該地區各國間改善關係的可能性。」

對南亞，他指稱：「多年以來，爲了印度和巴基斯坦的經濟發展，美國和其他各國曾投進大量的資金和糧食。」又說：「我們不願意看到我們的援助浪費於紛爭。援助必須強化它們自助的能力，必須協助我們的這兩個友邦去克服貧窮，成爲自力更生的領袖國家，並尋求修好合作的條件。」

對西歐，他的政策性的話是：在北約組織內維持完整的共同防衛，但也要期待能藉軍備管制、裁軍措施及其他實際可行的協議，去獲得更大的安全；正在核子事務、經濟和技术合作、政治磋商及與蘇俄和東歐各國的政府和人民從事合作等方面，造就擴大合作關係的新前途。

綜觀他對這五個地區的政策，不但要走的原有的路線，而且有若干要點，或措詞有意含混，或意旨故作模糊，或構想不合實際。例如，所謂「美洲國家間全面合作的障礙」，是否只指反民主的各種勢力，而忽視卡斯特政權的破壞活動？又非洲、中東和南亞各國之不能合作，甚至發生武力衝突，大多出於共黨的陰謀，咨文對此，「譁莫如深」。由於法國退出北約軍事組織，加以華府謀求美、俄對德國問題的妥協，而引起西德的戒備，使得北約的團結精神更形渙散。所謂不但要維持完整的共同防衛，並且要多方面擴大合作關係的新前途，似乎過於樂觀了。

貳

對俄共集團的政策，咨文的辭句謙虛、穩重而坦白。詹森說：

「我們與蘇俄及東歐的關係，也在轉變中。我們已避免冷戰的行為和言辭。當我們與蘇俄有歧見時，我們會設法寧靜地有禮貌地去表達不同的意見。我們的目標不在延續冷戰，而在使它終止。」

爲着達成這個目標，他敘述了美國已經：在聯合國簽訂有關外太空和平用途的協定；同意與蘇俄開闢空中直接航線；撤銷四百餘項非戰略物資的輸出管制；決定進出口銀行可給波蘭、匈牙利、保加利亞、捷克、羅馬尼亞和南斯拉夫作商業性貸款；與蘇俄續簽爲期兩年的文化協定；與保加利亞及匈牙利協議將公使館升格爲大使館；與各國國際機構展開討論對東歐各國增進接觸的途徑。他并聲稱：「我請求并敦促國會通過東、西貿易法案；批准與蘇俄所訂的領事條約，以幫助推行我們在外交和商務上的貿易政策。」

這些行動，差不多都是華府主動的。但其中涉及權利的事項，大都是美國片面的讓與，而非美俄雙方的互惠。誠如美國名記者雷斯頓 (James Reason) 對這些「修好」的批評，說是一種「單程的行駛」。(one-way stretch)

蘇俄一面在參加裁軍談判，一面却在增強其攻擊性和防禦性的軍備。詹森指稱：

「蘇俄已在去年中增強它的遠程飛彈能力。它已開始在莫斯科附近建立有限的反飛彈防禦。我對我們國人的首要責任，就是保證：沒有任何國家會認爲發動核子武力，作爲要挾我們或我們盟邦的一項可靠的威脅，是一種合理的舉措。」

「這就是何以美、蘇兩國的一個重要聯繫，即在於軍備管制及裁軍的共同利益。兩國在使雙方減緩傳統及核子武器與防務措施的軍備競爭上均負有責任。任何進一步的軍備競爭，都將使雙方人民及全人類在資源方面蒙受更多的浪費，對雙方的安全也都沒有得益。」

這是一項堅定政策的重申，也是給對方再作一次委婉的警告。同時這也是詹森政府面臨的另一難題——美國國家預算本會計年度將不敷九十七億美元，下一會計年度將不敷八十一億美元。如果被追得必須建立反飛彈系統，則所需費用，據估計逾三百億美元。此次咨文中提議所得稅加徵百分之六，期限兩年，在第一年內增加稅收只約四十五億美元。國會對此的反應，尙且十分冷淡。反飛彈設備需費之鉅，對財、經、金融及人民生活可能發生的影響

，都非淺鮮。這是目前華府在內外政策上一個困擾的問題。

叁

關於越南問題，他說，他「不久將向國會提出有關越局的詳細報告，今晚要檢討的是些要點。」

他首先申明美國留在越南，是因爲美國和盟邦都要履行他們對東約的條約義務，在東南亞採取行動，對付侵略的共同危險；是因爲美國、北越和其他各國在一九六二年所簽訂的國際協定，被共黨的有系統破壞，已使東南亞各弱小國家的獨立和整個地區的和平蒙受威脅；是因爲越南人民有權使其維持爲非共國家——如果那是他們的選擇——此與北越有權要作共黨國家的情形，并無二致。

在爲越戰重申了上述的法理根據之後，他引述傑弗遜 (Thomas Jefferson) 的名言「人類社會可悲的法則是有時不得不選擇一個大邪惡，以便祛除一個更大的邪惡。……」以形容美國目前在越南所採取的途徑。他說：「我們在越南選擇了有限戰爭，來防止更大規模的戰爭。如果共黨用武力奪取越南成功，一場大戰幾乎必將發生。如果現在他們不受遏阻，這世界能預斷以後要付更大的代價，去抑止他們。」

他提到二十年前，美國在西歐屹立不移；十六年前，美國和他國遏阻了在韓國的侵略，都由於美國立場的堅定。現在的敵人是個矢志使用武力和恐怖，來解決政治問題的頑固敵人，「我們面臨着更多的耗費，更大的損失和更深的痛苦。因爲戰爭尙未終結，我無法答應各位，戰爭的終結是在今年或明年。我們現在該地區約五十萬士兵已充分担起『今日的負擔和煎熬』。他們的努力剝奪了敵人在一年前謀求與預期的勝利。我們已不斷地挫退敵人的主力。魏斯摩爾將軍報告說，敵人已無法在戰場上得逞。我們的壓力必須——將來也必須——繼續下去，直到敵人了解它發動戰爭的損失，遠較它能希望的收穫爲大時爲止。」

其次，他檢討越南政府的鄉村綏靖工作，認爲那是它正在受着考驗：他們必須爲鄉村居民提供真正的安全，由減少越共的恐怖行動和武裝襲擊，以

至越南的安全都概能順利予以控制；這種工作是爲村民帶來有效的、爲他們尊重與信賴的文人政府，并使村民對此政府存有攸關個人利害的關係；這一部分的戰爭，只有越南政府和人民纔能贏得，美國能够予以協助。他并表明：「我現在不能說這綏靖工作已獲期望中之進步，但洛奇大使報告說：越南正在以一種新的緊急感，轉向此項工作。」

詹森宣揚美國在越南所採取立場的一個結果，是使得亞洲人民知道他們得在沒有威脅之下，自行選擇其本國的命運，并已使獨立的亞洲和太平洋國家間建立起信任與團結之感。一種共同的前途和共同的制度業已出現——亞洲開發銀行已成立。亞洲國家正向十餘項目，從事新的區域性努力。他并聲稱：「當和平來臨時，我將要求國會撥款參加爲全越人民——及在其附近希望我們給予援助而又值得援助的鄰邦，去從事一項國際性的復興與開發計劃。」對於如何使「和平來臨」，他仍然寄望於「無條件的商談」。他說：

「我們將支持聯合國及其他方面所採取的一切適當的主動，能使幾方面在任何地方，任何時間，集會一堂，從事和平的無條件商談。而且我們本身也將繼續採取各項可能的主動，以探求和平。」

肆

綜上各點，可視作詹森對其越南現政策的闡釋，但無何新的內容。咨文中另有最後幾段，反覆說明「美國人民的意志正在受着考驗」。由此，可見他對越戰及亞洲局勢，或將面臨幾種不同決策的選擇。他提出受考驗的問題是：

「我們是否能在一段長時期中從事有限目標的戰爭，并爲我們自己以外的人民保持獨立和安定的希望；我們是否能在『一勞永逸』的誘惑到來，但是危險之際，繼續採取自制的行動；我們是否能够接受挑選『一種大邪惡，以祛除更大邪惡』的必要情勢；以及我們是否能做這些工作，而不致引起通常會在戰時發生的憎恨和憤激；這些問題是遺廢的多。這些問題的答案不僅將決定我們現在的處境，且將決定我們何去何從。」

由此看來，這些問題的提出，提出者的心情是非常沉重的。將來的情勢

如果對第一個問題的答案是否定的，那就可能是美軍撤出，越南淪亡；如果對第二個問題的答案是否定的，那就可能是美國改取無限戰爭，美軍攻入北越；如果對第三個問題的答案是肯定的，那就可能是美國使用核武器，以圖結束越戰。——前天美聯社報導：澳洲在野黨領袖卡威爾在電視訪問中說，他相信美國總統爲了贏得越戰，會投下一顆氫彈或原子彈。」這話似非無稽之談。

伍

咨文在涉及越南問題部分中，夾帶兩段對中國大陸的話：

「我們將繼續希望中國大陸人民與國際社會重新和好相處——包括各項軍備管制工作和安全工作的合作，以及中國人民如別人的命運一樣所依賴的進步之合作。」

「對一個決定尊重其鄰邦權利的中國，我們將是首先去歡迎的人。如果它能集中其大的精力與智慧，作爲改善其人民的福利，我們將是首先對它讚揚的人。我們無意否認它尋求安全及與其鄰邦謀致和好關係的合法需要。」

前年詹森的國情咨文對中國大陸隻字不提。到了四月七日，他在巴的摩爾(Baltimore)發表越南問題演說，纔指出中共是北越南侵的操縱與支持者。當即博得自由世界部分輿論的喝采。去年他的國情咨文只提到中國大陸的對外野心受了挫敗。匪幫的反應就是加強反美運動。今年他的這兩段話，初會引起美國內外某些幻想，但轉眼間被匪幫的惡言攻擊所打破了。「新華社」指稱，那「是擴大戰爭的煙幕」，也「是推行反革命的兩面政策」。

詹森在去年七月十二日及十月十八日先後在白溫泉及夏威夷發表的演說，都會向北平作如此類似的呼籲，都被蠻橫地拒絕了。今當中共匪幫內亂劇烈，中國大陸人民痛苦加深之際，他竟再發出此種呼聲。其不切實際，招致辱罵，實在令人歎惜！如果他的這些話是具有對內的作用，爲安撫其國內姑息主義者的怕共情緒，那當另作別論了。

五十六年元月廿一日