

目 录

序 言	1
第 一 章 对外政策过程的研究	5
第 二 章 马歇尔计划, 1948	27
第 三 章 柏林空运, 1948	47
第 四 章 决定不干涉印度支那, 1954	64
第 五 章 撤销对阿斯旺高坝的援助, 1956	87
第 六 章 对黎巴嫩的干涉, 1958	107
第 七 章 扩大贸易法, 1962	125
第 八 章 古巴导弹危机, 1962	149
第 九 章 禁止核试验条约, 1963	176
第 十 章 对多米尼加共和国的干涉, 1965	196
第 十 一 章 对外援助法, 1967	221
第 十 二 章 减少轰炸越南的决定, 1968	242
第 十 三 章 制订美国对外政策的背景和过程	274
第 十 四 章 意识形态和利益的互相作用	308

序 言

尽管公众已经更加关心对外政策，但缺乏这方面的知识则仍然是普遍现象。他们基本上不了解美国对外政策的性质、形成政策的决策过程以及该政策预期要达到的主要目标。学者们似乎也没有充分的条件，去理解对外政策的过程，从有意义的历史角度加以解释，或把它同政治和社会科学的一般文献联系起来。在这本书里，我们向学者们提供一些方法，以便能够比较清楚地、有条理、有系统地考虑对外政策。

我们从这样一个简单的判断出发：按照定义说，对外政策是公共政策的一种形式，因而，必须在形成一切政策的总的社会和政策背景的范围之内加以探讨。可是，许多有关对外政策的书籍在探讨这个题目时，往往总好象是有一套特别的逻辑在支配这类政策的形成和执行似的，并把国家处理对外事务的过程说成是独特而且与众不同的现象似的。这种研究方法的极端形式正是“政治不越出国境”这句话的体现，它把注意力集中在促使一国采取行动的外部力量和事件方面，以及这些行动在国外的影响。因此，这种研究方法认为对内政策是在政治舞台上锤炼出来的，而对外政策则或多或少与政治舞台无关。然而只要对近年美国对外政策稍加考察，就可以看到，有关我们同世界其余部分关系的重大决定，事实上都受到国内政治考虑的强烈影响——全国大选就是最显著的例子。简言

之，对外政策的国内根源与后果同国外根源与后果一样重要。

本书就是企图阐明上述这个基本思想，并不是无视对外政策的重要国外因素，而是要突出国内因素，并要说明这两种因素是如何互相作用从而产生了现代的美国对外政策。为了避免作过于抽象的理论探讨，也不对美国与其他国家的关系史作一番详尽的叙述，我们决定通过剖析第二次世界大战以后时期内一些重大的事件，表达我们的目的。

我们最初想收集一套以前出版过的美国对外政策决定案例，附加详细的分析和评论。然而，在细心阅览了有关的文献以后，却找不到一批符合我们要求的案例。虽然对于个别决定已有过不少出色的著作，但是它们各自的篇幅、研究方法和着重点都有很大的差别，因而无法找到足够的案例可以放在同一范围内加以比较和概括。结果，我们决定根据一个共同的构思，选出一批种类不同的对外政策决定，对它们的原始材料进行研究。这种构思的要点在第一章进行了讨论，我们在这一章里解释了对外政策的性质，说明了所选择的案例，并介绍了形成对外政策的较广泛的社会背景。

接着，我们分析了第二次世界大战以后十一项重大的对外政策决定，涉及到历届民主党和共和党政府，包括范围广泛的实质性问题，决策方式和预期结果。换句话说，我们选择了能说明对外政策的外交、经济和军事等各个方面的案例，这些决定有的是在危机情况下作出的，也有在非危机情况下作出的，政策的目的是为了帮助或挫败其他国家，使用或不使用美国的国力。

对于每一项对外政策决定的分析都按下列要点进行：

1. 对形势的说明——使人们认识到必须对政策进行某些改变的若干外部和内部因素。

2. 年表——导致决定的一系列事件。

3. 参与者——与决定有关的主要角色,不管是个人还是机构,特别是总统和他最亲密顾问的作用。

4. 过程——参与者互相作用的方式,他们都运用交往和影响的策略来达到各自的目标。

5. 结果——所达成的决定,以及怎样把这项决定形成政策。

案例主要根据四类来源:公开文件(例如,国务院发布的消息,国会的意见听取会和辩论);主要参与者(例如,杜鲁门总统,艾奇逊国务卿)的回忆录;当时的报纸报导;以及如学者的著作等第二手材料。

最后两章叙述我们解释方法的基本要点,说明这些因素的相互关系,以及如何应用这种方法,以阐明对各个案例的研究,从而增进我们对外交政策形成过程的理解。这两章还指明我们的研究工作同对外政策研究中重要的学术观点和争论的关系,以及如何用我们的工作去说明对外政策领域中的三大问题:内部与外部力量的相互作用;个人与制度的相互作用;意识形态、利益和国家目标在美国对外政策制订中的关系。

如果我们的努力能有所成就的话,我们相信读者总会认识到,对外政策是通过政治过程而制订的,这一过程虽有其独特的性质,却仍是美国政治的一个组成部分,因而要了解美国对外政策的意义和演化,就必须了解美国社会。

若干年来,我们在获得专业知识方面得到了很多帮助,有

个人的,也有集体的,我们愿意在这里表示感谢。尤金·格林在本书开始写作的阶段就在如何研究方面提供了见解卓越的协助。约瑟夫·拉帕朗巴拉通读了全部书稿,并提出很多批评和建议。理查德·梅里特审读了部分书稿并提出了意见;A. F. K. 奥甘斯基对本书写作计划提过有益的意见。我们许多上对外政策课和研究班的学生大概会看到,这里面有很多东西最初是在他们面前“传播”过的。他们的讨论、意见和批评对本书的结构有很大影响。我们感谢他们,但是他们对于本书的任何错误和缺点是没有责任的。

出版一本书既是专业性的工作,也是技术性的工作。我们实在幸运,能够得到弗朗西丝·伍德利的协助。很大一部分书稿的打字工作都是她担任的,而且她还帮助改进了文体。我们还要对布鲁克林学院政治系的多丽丝·格拉斯曼、罗斯·拉扎尔和李·普罗维托拉的工作表示谢意。普林蒂斯-霍尔出版社的编辑罗杰·恩布伦、斯坦·韦克菲尔德和玛丽娜·哈里森耐心地给我们提供了鼓励和专门知识,这一切都对这本三人合写的书帮助很大,并为它的顺利完成扫除了障碍。

末了,我们还要感谢下面一些同事和朋友的支持和勉励:艾伯特·戈文、乔尔·和艾米·卡西奥拉、埃塞尔·谢弗和欧文·费希尔。我们特别感激我们的夫人们,琳达和米尔德里德,她们忍受了随着本书的写作所带来的一切不便,如冗长的电话通话、推迟假期和变更计划等等。

莫顿·贝科威茨
彼得·G·博克
文森特·J·富奇洛

第一章 对外政策过程的研究

在这本书里，我们的目的是要探讨制订对外政策的政治过程的性质和结构。更明确地说，我们将试图探讨在美国对外政策的发展过程中，权力结构同各种利益和意识形态之间的相互作用。为了达到这些目标，我们将探讨第二次世界大战以后时期内对外政策方面的一些重大决定，这些决定显示了多样的决策模式并包括种种实质性的问题。这样，我们相信，我们不仅能够阐明政治制度决定对外政策的方式，并且能够更好地评价近年来提出的关于这一时期美国对外政策的具体目标和方向的几种广泛的解释。

一个国家的对外政策就是指“这个国家用来管理它同其边界以外的世界、特别是其他国家的关系的原则和实践”。因此，看来为了阐述任何国家的对外政策，似乎只需鉴定一下有关的“原则和实践”就行了；为了解释对外政策，只需分析一下这些“原则和实践”的来源和形成就行了；为了评价对外政策，只需探讨一下这些“原则和实践”实际上支配对外关系到了什么程度就行了。而且，关于任何国家对外政策的主要特点，人们都可望找到相当一致的意见，至少在熟习情况和有洞察力的观察家之间是如此。然而，大量的书籍表示，即使对于国际行为经常受到广泛检验的美国来说，情况也并不是这样。

这个道理是清楚的。一旦我们离开了我们的定义的抽象

领域，而问一个稍稍具体的问题，例如“什么是六十年代的美国对外政策？”立刻就会出现很大的困难。那个时代的原则和实践是什么？它们是不是只适用于六十年代，还是共同适用于第二次世界大战以后的整个时代？它们是不是按照地理区域、意识形态集团或职能领域（经济的、军事的、文化的等等）而有所不同呢？很快就会看清楚，只有一部详细的美国同世界其余部分关系的历史才可能提供解答这些问题的起点。然后，对这样一部历史还必须补充一些站得住脚的国内和国际政治的概论——要是能以之作根据那就更好了——人们才能得出关于对外政策的确定的结论。

由于这样巨量的工作不是任何一位学者力所能及的，因而非常自然，人们发现有许多研究美国对外政策这一领域的著作只探讨某一个片断。有些书论述美国对外关系中的某一时期，有些书着重讲美国对世界某一地区或者甚至某一个国家的政策，还有一些书涉及对外政策的一些特殊方面，例如军事战略、对外援助、文化交流或宣传。这些著作所应用的研究途径、分析依据和方法论至少同它们的题目一样都是多种多样的。所以，要是学者们对于对外政策不提出大量常常是互相矛盾的解释，那才奇怪呢。

即使在具有广泛的一致意见的领域，具体地说关于总统在制订对外政策中的主要作用方面，对于总统权力的范围及其依赖其他政治和社会机构支持的看法，也有非常大的差距，正如下面的摘要所告诉我们的。

1. 由于总统所能获得的情报和专门知识无论在数量和质量上都比国内其他任何人更为优越，所以他（而且也只有

他)才能够制订出合理的政策。

或者:

相反地,正是由于总统如此依赖情报,他就受到了严重的束缚。他不能吸收所有的可以获得的情报,而是依赖对情报进行解释,整理和摘要的人员,这些人不可避免地把一些偏见带进送给总统审阅的情报,因而限制了他的选择力。此外,有些情报通过其他渠道——特别是新闻界——达到国家的其他部门,而这种情报,特别是当它同总统的言论相矛盾的时候,就足以起动员反对意见的作用,并进一步减少总统的行动自由。

2. 作为总司令,总统拥有对军事机构的完全指挥权,因而能够决定军事政策——外交政策的一个具有重大意义的组成部分。

或者:

即使在这—领域里,他的权力也是有限的,原因是,由于最上层的职业军官的长期资历以及他们同国会各委员会、工业界和政治上的其他利益集团的联系,因此军事机构就具有坚强的独立地位。

3. 内阁完全依靠总统,因为内阁成员的去留以总统的意志为转移。因此,部长个人仅仅是充当总统的顾问和总统决定的执行人而已。

或者:

个别的内阁成员能够并且的确反对过总统,部分地因为他们有他们自己的政治野心,并在政府之外有他们自己的选区,部分地因为他们代表他们所属部门的看法和利益。

4. 总统权力和行动自由的一个重要组成部分是他控制着一个庞大的文职官僚机构,这个官僚机构向他提供情报,帮助制订并执行政策,而且这个官僚机构通常服从并支持总统。

或者:

这个官僚机构实际上是个四分五裂的,办事拖沓的独立王国,由许多几乎是独立的附属机构组成,每一附属机构有它自己的目标,有一套标准的办事规程,最重要的是,与外界——例如与国会的某些委员会——结成了联盟。结果,总统不能指望这个机构在政策制订方面提供很多帮助,并且必须作出很大的努力才能使他的政策得到满意的贯彻。

5. 国会认识到对外政策的极端重要性以及它涉及到严肃的国内问题,认识到总统的宪法权利,而且总统掌握秘密情报和在外交政策领域里的专门知识,因而国会能够在大多数情况下支持总统的大部分政策。当国会表示不同意的时候,它是在非党派的基础上这样做的,那就是说,议员个人不是从党派关系出发,而是由于自己关心国家的安全才这样做的。

或者:

在美国历史的某些时期里以及在得到公众广泛支持的某些问题上,对外政策中的两党合作可能曾经起过作用;但是,在很多情况下,特别是当涉及巨额款项的时候,或者当广泛的舆论不但不一致而且还有很大争论的时候,国会在对外政策范围里的表现就同它在对内政策领域里的表现差不多。

6. 利益集团在对外政策中基本上不起什么大作用,因为强大的集团比较注重国内事务,在对外政策方面只是随大流,不想也没有能力在对外政策过程方面施加重大的影响。那些

对外交问题感兴趣并反对官方政策的集团是临时拼凑起来的,组织不良并且成效很小。因此,利益集团的总的影响是加强总统的权力。

或者:

在许多特殊情况下,某些利益集团是很有力量的,既在推进政策如马歇尔计划、承认以色列、军事支出和发展新武器系统等方面有成效,甚至也在改变政策方向如在越南战争的过程中以及外援和国际贸易的某些做法等方面也有成效。

7. 舆论在对外政策方面是不重要的。总统的行动几乎总是得到那些经过普查的人民中大多数的支持,无论如何,对外政策对大多数公民来说是不很引人注意的。

或者:

在象选举年这样一些特殊情况下,以及在象越南问题这样一些已经成为“大辩论”的特殊问题上,舆论是极关重要的。只要看一下舆论的各个组成部分,我们就会发现,“关心的公众”和“舆论界代表人物”的意见具有相当大的份量。此外,在划定总统不应超越的某些政策界限方面,舆论也是重要的,这些界限是总统所承认并且不会去超越的。

以上这些理解和解释的分歧证明,要在对外政策的性质和作用以及制订对外政策的机构的行为等方面取得一致意见是何等的困难。这些分歧并不只是由于论题的重要和观察家们的研究方法和价值观念不同所造成的,在不小的程度上正是由于事情性质的本身所致。把对外政策说成是“一套原则和实践”,它毕竟是复杂的多方面的政治过程的产物。对于这样的问题如“什么是甲国的对外政策?”或甚至如“什么是甲国

在乙时期的对外政策？”并不是列举一些前后一致的原则和一系列直接从这些原则引伸出来的一套做法就能答复得了的。的确，公开宣布的原则有时是可以辨认得出来的，而我们希望根据我们的调查研究能够做到这点。就美国来说，“不卷入使美国陷入困境的同盟”，“遏制共产主义”，或“避免核战争”等，可能够得上被称为公开宣布的原则。但是，这些原则是否就会导致某些具体做法，只有仔细研究具体对外政策行动的形成和执行背后的整个过程以后才能决定。反过来说，某些“实践”如中立法、禁运、核武器控制条约或中止经济援助等，究竟是从官方宣布的“原则”产生出来的呢，还是由于有某些不很明确但却很有份量的政治考虑的结果呢？这也同样要仔细研究对外政策的制订过程以后才能决定。

在这一过程中，有些因素是很容易辨认出来的，因为它们共同存在于一切政策制订过程之中。用最简单的话说，公共政策是对某种事态(刺激)的一种反应，即下列三者相互作用所产生的一种反应：(1)作决定的人们本身的需要、利益和动机，(2)政府机构的作用，(3)基本的社会结构和价值制度。反应(即一个政治制度在一定情况下所采取的具体政策)的性质以这三个因素的特征以及它们之间的关系为转移。不幸，辨认上述有关因素以及确定它们之间的关系是一件极端困难的工作，这一工作被三个基本问题弄糊涂了。

第一个问题是公共政策制订中的合理性与政治的关系问题。一方面，政策制订照理应该是一个解决问题的合理过程，通过这一过程政府处理同国家利害有关的问题。依照这一看法，就必须利用所能得到的最好、最广泛的情报，对要求制订

政策的形势作精确的估计，鉴定各种可以采取的行动并仔细衡量它们的后果，最后，实施最有成功可能的政策。另一方面，制订政策的政治情势必然会损害一些既得利益同时又对另一些既得利益有好处，必然要去调和意识形态方面的各种见解，并对不赞成改变现有政策的力量作说服动员工作。换句话说，必须在这样一个政治环境中产生结果，不同的参与者可能都从他们各自的角度出发，在这个环境中合理地行动，但是，由于他们各自的目标是如此不同，因而所产生的公共政策只能是一种在政治上可接受的妥协而不是单一的合理的政策。（对这些问题的详细探讨，见莫顿·霍尔珀林和阿诺德·坎特的书。）

由于政策不能在真空中制订，所以又产生了另一个问题。必须考虑现行的政策，这一点可以说几乎没有例外，因而所谓政策制订往往就是改变政策，而政策改变的过程又要受到过去的决定和行动的严厉束缚。正是由于这个缘故，在国内政策制订的讨论中，渐进论非常流行。这种理论认为，政策改变得很慢，常常只有些微的增补，对于明年的政策的最稳妥的预测是，它只同今年的政策有些微小的不同。这并不是说革新或甚至激烈的改变决不可能发生，而是说，面临新的刺激或变化的情况时，政治制度中具有一种作出尽可能小的改变的倾向，而激烈的转变需要政策制订的环境发生真正重大和持久的变化。由于这个问题的缘故，学者们又遇到其他两个互相关联的问题。首先，他们必须找出某一特定的政策是什么时候开始的。其次，他们必须判定，现行政策在什么时候发生了显著的变化，足以构成一个激烈的转变或“新的”政策。例如，

究竟进步联盟是否标志着美国对拉丁美洲政策的根本转变，这是可以争辩的，因为在肯尼迪总统把它升级为立法议事日程上的一个问题以前，这一纲领的要点在艾森豪威尔政府时已经形成。1962年的美国贸易政策也具有相似的连续性（进一步阐明见本书第七章）。事实上，我们会发现，那些看起来似乎只是逐渐的变化，却反映出第二次世界大战以后美国对外政策基本的方向和推行中的比一般想象程度还要大得多的连续性。（关于渐进论的进一步讨论，见查尔斯·林德布洛姆的书。）

政策制订过程分析的第二个问题牵涉到另外一个方面。人们总是倾向于把政策制订过程看成是最后达成一项重大的决定，这一决定最好是由一个重要的政治角色（例如美国总统）作出，然后再由其他角色去执行。这一决定所引起的反应又产生另一个决定，从而也就决定了未来政策的命运。不幸的是，现实要比这复杂得多。正如许多观察家所指出的那样，人们往往发现，政策是在很多级别和几个政府部门，通过一系列比较不重要的决定，甚至不作任何决定，而形成的。因此，在很多例子中，分析者面临一项困难的任务，要在政府的无数决定和非决定中，确定那一系列构成他感兴趣的政策。

政策分析的第三个问题，是因任何政治制度必须制订多种具体的公共政策而产生的。这里的问题牵涉到政策的实质和制订政策过程之间的关系。是不是不管制订那一类政策，政治制度都按同样的方式运行呢？还是，譬如说，农业、福利和国防政策具有不同的过程（即政治机构之间不同的相互作用）呢？

西奥多·洛伊是这一研究领域里的先驱(见他 1964 年的论文)。他认为美国政体中有三种不同的附属体系,这些附属体系支配着国内三种基本类型的公共政策制订。一种是多元式的附属体系,处理那些目的在于调节资源的使用的政策;一种是寡头式的附属体系,处理那些目的在于重新分配现有资源的政策;一种是分沾式的(或分散的)附属体系,处理那些企图分配新资源的政策。洛伊的意思是说,这三种附属体系能够阐明美国全部对内政策的制订(见他 1967 年的论文,第 298 页)。

这里马上会想起一个问题,对外政策是否也由这些附属体系中的一个或几个所决定的呢?对外政策是否一种完全不同的现象,因而由第四种附属体系或程序所决定的呢?对于这个问题的传统答案,一直是根据实质性的和程序性的理由,强调对外政策的特殊性。按照这种看法,对外政策是为了对外部的(外围的)刺激作出反应而制订的,它的影响也是在外部(在其他国家)。它所处理的事情比对内政策所处理的更为重要,特别是关于影响国家生存及其在世界上发展的国家安全问题和国家利益问题。这些事情是所有公民能够在思想上取得一致意见的,至于说可能存在什么分歧,那也一定是超越了狭隘的地区的、经济的或社会的利益和冲突的。由于这样的理由,中央政治机构在考虑和制订对外政策时,是按另外一套方式办事的。(例如,人们假定,国会在处理对外政策时一定是采取两党合作态度的。)此外,还建立了不受国内政治干扰的特别机构来处理对外政策。(要求只指派职业外交官担任大使级职位,而不是用这些职位作为国内政治支持的酬答,就

是关于这一点的很好的例子。)这一观点的中心思想大概能够最好地用一句老话来概括：“政治不越出国境。”

然而，近年来学者们和从事实际工作的人们都开始对这一观点和它的基本假定提出挑战。这一挑战的最极端的表现是富布赖特参议员1959年的一句名言：“内政和外交事务之间的界限……已全部消除了”。(引自詹姆斯·罗森诺的书，第21页。)这一理论的说法是这样的：由于世界各国愈来愈相互依赖，特别是美国在军事、政治、经济、社会和文化方面同愈来愈多的国家发生了各种联系，这就产生了一个直接后果：那就是愈来愈多的公共政策问题既涉及内政方面，又涉及外交方面，在这一方面采取行动就不可避免地要影响在另一方面采取行动。结果，中央政治机构并不以特殊方式来处理外交问题，恰恰相反，随着这些机构逐渐地觉察到这些问题在内政方面的含义，它们把这些问题作为实际上的内政问题处理，并且容许很多明确管理内政的机构侵入专门的外交政策机构的领域。最近的两个突出例子是，1972年的美苏小麦交易以及1973年美国对阿拉伯石油禁运和提价的反应。扩大贸易和对外援助也能说明这一过程，这些问题我们将在第七章和第十一章加以阐述。(回溯到大危机时代，还有一个较老的例子，它反映在下面这句话里：“美国打个喷嚏，欧洲就会得肺炎。”)

当然，判定外交政策的性质这个问题，要比仅仅在这两种极端的看法之间作一选择更为复杂。甚至那些似乎主张对外政策特殊论的人们也承认，既然对外政策是由国家机构制订的，所以它至少要受到国内考虑的影响。亨利·基辛格曾阐明这种影响，他说各国的国内结构将最终决定它们对国际环

境的了解、它们分配给对外政策的资源以及它们如何阐述和选择对外政策目标的问题(见亨利·基辛格的书,第13—14页)。他继续说,就美国的情况而言,“同其他国家进行有意义的商谈已变得极为困难,因为政策制订的国内过程已经具有半主权实体之间的协定的某些特征”(同上书,第24页)。

由于同样的理由,那些集中研究一切公共政策的共同因素的学者们也觉察到对外政策具有某些独特的性质。由于往往是国外情势(例如,非洲的饥荒或亚洲的内战)促使我们作出政策反应,而且由于这项政策也预期在国外产生影响,因而可能需要不同的手段(例如,对外援助或军事干涉)来实现该政策。詹姆斯·罗森诺是第一个系统地提出这个问题的学者,他得出这样的结论:有一个显著的对外政策的“问题领域”,无论从政府官员和政府机构的动机、作用和相互作用来看,还是从私人和私人组织的动机、作用和相互作用来看,它同国内政策的问题领域都是不同的(见他著的论文,第46页上有一个简表)。同样地,斯帕尼尔和厄斯拉纳尔主张,虽然对外政策和对内政策有明显而密切的联系,但前者的制订过程基本上还是不同的,因为它完全是在国家这一级作出的,并且集中地归行政部门掌握,“因而明显地是属于上层政府机构的”(见他们的书,第55页)。洛伊企图用公共政策分三种类型的说法把对政策制订的各种不同研究方法加以综合。即使他最初也曾把对外政策排除在外,认为它“显然属于第四类型”(见他1964年的论文,第689页)。在以后的一篇论文里,他企图把对外政策归入原有的三个类型,并总结说,“对外政策有三个预见得到的附属体系,虽然它们同对内政策的三个附属体

系不一样”(见他 1967 年的论文,第 324 页)。它们是:(1)寡头式的附属体系,它管辖那些不牵涉到运用国内资源的危机情况和非危机情况;(2)分沾式的附属体系,在该体系下,国内资源将被分配到国外去;(3)多元式的附属体系,在该体系下,将对国内资源进行强制的调节。

我们不必操心去辨明这两种类型论之间的差别,甚至也不必去搞清它们对于具体情况是否适用的问题。有意义的是,第一,洛伊有一个重要论点,就是对外政策出现的危机并不一定是制订政策方面的独特情况(下面我们还要回到这一点);第二,洛伊觉得,要在政策制订过程的基础上,去明确地区分对外和对内政策,那可能是困难的,如果不是不可能的话。

罗森诺以一种会挑起争论的假设形式来说明这个问题:“一个问题涉及到的社会资源和各方面利害关系愈多,它卷入这个社会的内部政治制度就愈深,那末光由这个社会的对外政策体系来处理这个问题的可能性也就愈小。”(见他的论文,第 49 页。)但是,即使这个公式也还是过分强调了在现代美国的情况下对外和对内政策的差别。正象我们上面提到的,政策问题中不同时牵涉内政和外交两方面的,其数目正在迅速减少,因此可能就不再有太大的必要去谈论每一领域中有多少个政治体系,甚至有多少个附属体系的问题。毋宁说,基本问题是,在一个单一的政策制订过程中,外交和内政因素的“混合体”是如何组成的,以及这种混合体在具体的案例中对各政治机构相互作用的影响。

在以后各章里,我们将要探讨这个问题,并且更为概略地

来阐明：合理性与政治、政策制订与政策改变以及实质与过程等这些基本问题怎样适用于对外政策。我们将探讨在1945年以后的时期内，作出十一个美国对外政策决定的政治过程（第二至十二章），并且借助于这些案例所提供的观点来分析制订政策的更广泛的背景（第十三、十四章）。为了要了解我们为什么采取这种研究方法，就得记住我们想有所不为。我们并不打算描述1945年以来美国同其他国家的所有关系；要这样做，就需要采取一种更为详尽的历史研究方法。我们所关心的并不是评价美国对某一国家或某一问题地区的具体行动或一般政策的成败；如果这样做的话，我们就必须制定一些标准，用以衡量这些行动的影响，并估计这种影响是否符合政策制订者的意图。我们不打算那样做，我们的兴趣在于探索这一时期美国对外政策制订的过程，说明这种过程怎样导致某些决定，并且找出这些决定究竟揭示出哪些有关美国对外政策表现的一般格局的内容（即，美国同世界上其他国家的相互作用）。

可以把我们分析的第一部分称为关于制订对外政策的决策研究方法*的变种之一（见斯奈德等人的书）。这最好用一连串问题来说明：

1. 是哪些刺激导致需要作出政策决定的认识的？这些刺激来自国外还是国内？对国外刺激和国内刺激的重视情况如何？

* 决策研究方法(decision-making approach)，主要对于制订对外政策的过程、当时的形势、参与的人物等等进行分析，以求说明形成具体对外政策的情况和因素。本书第十三章对此有较详细的讨论。——译者

2. 政策制订过程中有哪些主要参与者,他们是怎样理解刺激以及各种可供选择的行动的?

3. 与作出决定有关的有哪些主要的政府和非政府机构,它们的性质和活动方式是怎样影响政策制订过程的?

4. 在每一个例子中,决策过程的结构是怎样的?就是说,参与者运用什么施加影响的战略,通过哪些社会团体去达到他们的目标?他们之间的分歧又是怎样得到协调的?

5. 决定原定的效果是什么?它主要是为了在国外起作用还是在国内起作用?(注意,这同一个决定的实际效果是完全不同的问题,实际效果只有在政策已经执行、对政策的后果已经作了估计之后才能知道。)

对于决策研究方法的主要批评之一是,这种研究方法常常导致只对个别案例进行研究,因为只有通过案例研究,才能充分表现和了解某一过程的各种复杂的关系。有人曾经专门为一些对外政策决定如朝鲜(见佩格的书)、古巴导弹危机(见阿利森的书)和禁止核试验条约(见勒珀的书)写了整本书。批评家们说,只对个别案例进行研究的主要缺点是,虽然这种研究方法可能把某一个具体的决定说清楚,但却不能使我们把在其他决定中起作用的政治过程作一个概括,因为对一个案例适用是否也就能适用于一组案例或一切案例,我们是没有把握的。总之,我们并不知道个别的案例的代表性有多大。对于这种指责,案例研究的支持者们往往是这样回答的:他们的主要兴趣在于得出一种假设,基于他们对于具体案例有透彻的了解,这种假设大概在理论内容上会是丰富的,合理的而且站得住的,经过研究足够多的例子以后,他们的假设就

会得到证明或被否定。

我们之所以决定选择一些案例研究并用共同的分析方法来加以探讨，是想从参加辩论的双方得到好处。我们记得这句古老的谚语，“举例并不等于证明”，而且我们知道，即使举了一系列的例子也并不一定能够证明任何一般性的论断。然而，如果例子是经过细心选择的，如果各个例子之间的关系能够讲得很清楚，如果各个例子能在同一范畴之内加以分析并以同一个模式表现出来，那末，我们至少可以掌握一种比较有效的方法去研究对外政策过程，而且至少我们对于从而得出的一般性特征也不至于毫无信心。

在这本书里，我们是根据以下两点来选择案例的：第一点自然是我们希望了解政策制订过程中国内因素和国外因素的相互作用；另一点是，我们坚信，只有对范围广泛的实质性问题、各种决策方式以及相当长的一段时间进行了分析以后，才能得到这种了解。因此，我们所选择的这一组例子，都符合下面三个标准。

首先，我们希望所选的这些决定，在所涉及的问题、所期望的结果以及所需要的资源或手段等方面，能够包括各种类型。因此，我们选择了这样一些案例，它们所包括的问题有军事干涉或脱离接触（印度支那，1954；黎巴嫩，1958；多米尼加共和国，1965；越南，1968），超级大国之间的直接对抗（柏林，1948；古巴，1962），增加军事安全（禁止核试验条约，1963），提供或停止经济援助（马歇尔计划，1948；阿斯旺水坝，1956；对外援助法，1967）以及对经济竞争的鼓励（扩大贸易法，1962）。我们相信，为了我们能够判断政策的实质是否以及在

多大程度上影响做出决定的过程，选择这样广泛的问题是必要的。例如，我们可能会发现，国会是否在涉及需要支出大量公款的案例中，比在涉及需要资源较少的案例中所起的作用要大一点；国务院是否在只涉及外交行动的案例中占主要地位，而在需要军事行动的案例中则居次要地位；舆论是否在那些看来威胁国家生存的案例中，比在那些只涉及美国威信的案例中起了更为重要的作用。

其次，我们有意识地选择了一些一般称为“危机”决定（如柏林封锁和古巴导弹事件）的案例和其他一些通常认为属“非危机”决定（如马歇尔计划和禁止核试验条约）的案例。正象我们前面所说的，人们常常假定，危机决定同“正常的”或非危机决定有很大的差别，而且即使对外政策和对内政策的分界线已经变得模糊不清，在危机情况下的决定过程也是全然不同的。人们曾把具有下列特点的情况说成是危机情况：（1）对应予高度优先考虑的国家目标构成极端严重的威胁，（2）突然事件（出于意外的外部事件），（3）紧急性——那就是说，在很短的时间内必须作出反应（见赫尔曼的书）。据说，在这种情况下，政策制订过程就加快速度，顺利地冷静地运行，并且只挑选少数几个人参加。这些人不管原来属于哪个机构，也不管职别的高低，都作为极有见解的、平等的参加者参与工作，在充分考虑可供选择的行动及其后果的基础上，寻求一个最好的解决办法。那些在正常的政策制订过程中的其他参与者（例如政府机构、国会和利益集团）所起的作用是微不足道的，而总统作为政策机器的总司令则完全可以自由行动。通过分析个别的危机决定（例如阿利森的书），甚至只对这一类

的决定加以比较（如哈尔珀的书和赫尔曼的书），观察家们也能找到危机情况具有特殊性的依据。

然而，要是把危机决定和非危机决定放在更广的范围内加以比较的话，我们就会开始对这种说法提出怀疑。理由有两点：第一，究竟实际上具备什么条件才算危机情况？按照赫尔曼的定义，危机情况具有客观的指标，即对应予高度优先考虑的国家目标构成严重威胁。然而，人们至少可以这样争论：在很多（如果不是大多数）所谓危机情况下，对问题的看法是有分歧的。（例如，在古巴导弹事件中，是真正存在这样的威胁吗？在多米尼加共和国呢？在黎巴嫩呢？）在识别突然事件和估计作出政策反应的时间方面，也会有相似的争论。到头来，危机可能就象情人眼里出西施那样，往往只是当事人自己的看法而已。第二，难道能够明白无误地说，在危机时期，决策过程就完全不同吗？即使在得到最广泛承认的危机情况下，国内的政治考虑和官僚政治的勾心斗角都影响着对政策的理解和形成，这也并不是不可想象的。减少对越南轰炸的决定很可以作为一个典型的例子。我们可以这么说，被称为只在危机决定中所特有的决策过程，很可能也在那些被认为是对正常刺激作出反应的决定中起作用。例如，我们可能会发现，扩大贸易、欧洲经济复兴计划或对外援助等问题的决策过程，同那些更为明显的危机决定（如古巴或多米尼加共和国问题）的过程相比，恐怕只有些微小的差别。

我们在这本书里选择案例研究的第三个标准来源于我们这样的信念：那就是，了解一些历史背景对于正确理解对外政策制订过程是必要的。所以，我们选择的案例包括杜鲁门，

艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊总统等的历届政府。这样，我们就能够比较一下每个总统在政策制订中所起的作用（就是说，总统的作风所造成的差别），并估计一下国内外政治气候的变化对于制订对外政策究竟有多大的重要性。具体地说，人们能够看清这样一些问题，譬如说，如果对冷战、不结盟和中立或经济援助的态度有所改变的话，那会对总的对外政策方向产生哪些影响，因而会对在不同时刻涉及类似问题的对外政策决定产生哪些影响。

我们并不是说，分析了为数不多的例子，所有这些问题都能得到满意的解决，我们只是说，通过对上述五个问题都适用的共同分析方法，我们在对外政策方面总能够比从一般的推论或单纯的案例研究得到更为清楚的了解。而且，总的说来，这些案例研究提供了理解对外政策制订过程的社会背景的基础，这正是本书最后两章的主旨。

在第十三章里，我们提出了当前学者们对外交政策过程所处社会背景的主要看法，并根据我们从案例研究所得到的证据来探讨这些社会背景的内容。这种探讨可以达到三个基本目的：阐明外交政策过程的结构各个方面；指出各种利益、意识形态和外交政策目标之间的联系；说明外交政策的实质性内容方面的连续性和变化的格局。这种研究方法的一个方面是，对个人和社会团体在外交政策过程中所起的作用以及两者之间的主要关系进行研究。这里，我们就要研究有关人物的个性、个人影响和社会团体的态度的各个方面以及它们如何影响对外政策的形成的问题。在这里，人们可能要提出问题，例如，在柏林危机中，如果不是杜鲁门而是另外一位总

统，他是否会采取同杜鲁门一样的行动呢？或者，是否组织机构的安排也限制了个人在行为方面表现出差别呢？譬如以国务卿为例，是否他所处的地位比他的个人动机、偏好或作风对他的行动的影响更大。现在，从心理角度（见德里维拉的书和贾尼斯的书）和从官僚政治角度（见霍尔珀林和坎特的书）对决策过程所进行的研究，已经有相当多的著作问世了。虽然这些著作可以帮助我们搞清楚在作出决策的场合中个人和团体行为的作用，但它们都有降低权力关系对形成对外政策的作用的倾向。

我们希望通过以下的办法来弥补上述的缺陷：讨论如何找出政治权力中心的问题并分析在这个中心范围内制订对外政策过程的动态。增添了这样一个政治类目，就丰富了我们的分析，开阔了我们对于美国对外政策过程的眼界。可是我们仍然主张，为了完满地达到我们的目标，必须考虑第三个也是最后一个类目：即整个美国社会这个更广泛的权力结构——它具有持续一致的、根本的结构特征——同对外政策过程及其主要后果的关系。按照我们的看法，“政治中心”不能同它周围的更大的社会结构分割开来，也不能同决定对外政策当时的和历史的背景分割开来。在这方面，最有密切关系的要算寡头统治论和多元论的文献了。我们较多地引用了盖布里尔·阿尔蒙德，罗伯特·达尔和赖特·米尔斯的著作，还有其他的著作。至于各种利益、意识形态和对外政策目标之间的关系，以及由此而自然产生的较大的问题，即连续性和变化的问题，我们从汉斯·摩根索、查尔斯·比尔德、盖布里尔·科尔科和理查德·巴尼特的著作中获益甚多。

正如大家能够看到的，用分析决策过程的社会背景的方法来研究对外政策过程，具有很多优点。第一，它使我们能够比较透彻地了解政策制订过程的结构，识别主要的角色，他们的作用，以及各角色之间相互作用的格局。它有助于我们去识别这些角色的利益和动机，探索这些利益同意识形态之间的联系，而这种联系就是通过它们得到形成、表达并被认为是合理的。在第十四章里，我们企图通过寻找权势集团、他们的利益和意识形态以及对外政策目标之间的关系，来解决这个问题。第二，这种分析方式有助于我们阐明在一个单一的决策过程中，外交和内政这两个因素既“融合在一起”又互相影响。最后，这种分析方法对于在长时期内政策和意识形态的大方向究竟是持续一致还是有变化的问题，也能提供一些解答。与其他分析方法不同，它有助于我们搞清楚为什么在杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪、约翰逊直到尼克松的各届政府中，虽然各自在对外政策方面都有所创新，明显而持续一致地把反共原则作为一个基础。

末了，我们同意基辛格的想法（见基辛格的书，第16页），如果要系统地研究国内政治制度对于对外政策的影响，那就必须彻底了解历史传统、社会价值、经济制度、行政结构和领导集团的组成情况以及它们之间的相互作用。基辛格的想法提出了强有力的挑战，它比本书的范围和目的要广泛得多。我们希望，我们至少在应付这一挑战方面迈出了一小步，从而可以增进我们对对外政策的了解。

参考资料和书目：

- 格雷厄姆·T·阿利森，《决定的要义：解释古巴导弹危机》，波士顿，利特尔-布朗出版社，1971
- 盖布里尔·阿尔蒙德，《美国人民与对外政策》，纽约，普雷格出版社，1960
- 理查德·J·巴尼特，《战争的根源》，波士顿，灯塔出版社，1969
- 查尔斯·比尔德，《国家利益》，载《美国国家安全》，莫顿·贝科威茨和彼得·博克编。纽约，自由出版社，1965
- 罗伯特·达尔，《纽黑文的权势：多元论理论》，载《战后美国的权力》，理查德·吉勒姆编。波士顿，利特尔-布朗出版社，1971
- 约瑟夫·H·德里维拉，《对外政策的心理方面》，俄亥俄，哥伦布，查尔斯·E·梅里尔出版社，1968
- 托马斯·哈尔珀，《对外政策危机：外表和现实》，俄亥俄，哥伦布，查尔斯·E·梅里尔出版社，1971
- 莫顿·H·霍尔珀林和阿诺德·坎特编，《美国对外政策文选：从官僚政治角度进行的研究》，波士顿，利特尔-布朗出版社，1973
- 查尔斯·F·赫尔曼，《美国外交政策的危机：模拟的分析》，印第安纳波利斯，鲍勃斯-梅里尔出版社，1971
- 欧文·L·贾尼斯，《小集团思想的受害者：对外政策决定和惨败的心理研究》，波士顿，霍顿-米夫林出版社，1972
- 亨利·基辛格，《美国对外政策》，增订版。纽约，诺顿出版社，1974
- 盖布里尔·科尔科，《美国对外政策的根源》，波士顿，灯塔出版社，1969
- 玛丽·勒珀，《对外政策的形成：关于1963年禁止核试验条约的案例研究》。俄亥俄，哥伦布，查尔斯·E·梅里尔出版社，1971
- 查尔斯·林德布洛姆，《政策制订过程》，新泽西州，普林蒂斯-霍尔出版社，1968
- 西奥多·J·洛伊，《美国企业，公共政策，案例研究与政治理论》，载《世界政治》，1964年7月，第677—715页
- 同上，《使世界上的民主政治安全起来：国家政治与对外政策》，载《对外政策的国内来源》，詹姆斯·N·罗森诺编。纽约，自由出版社，1967
- C·赖特·米尔斯，《权势集团》，纽约，牛津大学出版社，1956
- 汉斯·摩根索，《国际政治》（第4版），纽约，诺夫出版社，1967
- 格伦·D·佩格，《对朝鲜问题的决定，1950年6月24日—30日》，纽约，自由出

版社, 1968

詹姆斯·N·罗森诺,《对外政策作为一个问题领域》,载《对外政策的国内来源》,詹姆斯·N·罗森诺编。纽约,自由出版社,1967

理查德·C·斯奈德,H·W·布鲁克和伯顿·萨宾编,《对外政策的决策过程:研究国际政治的途径之一》,纽约,自由出版社,1962

约翰·斯帕尼尔和埃里克·厄斯拉纳尔,《美国对外政策是怎样制订的》,纽约,普雷格出版社,1974

第二章 马歇尔计划,1948

第二次世界大战结束后，美苏这两大国之间的合作关系开始破裂。这两个新出现的超级大国不再是战时的盟国了，它们对于彼此的动机日益抱有猜疑，从而进入了一个相互作用的新阶段——这就是我们后来称之为冷战的阶段。到了1950年，苏联人通过不同的途径把它的控制区扩展到十四个国家，七亿二千二百万人口，五百万平方英里土地。结果，美国开始怀疑俄国的动机，并对俄国的各项政策进行了严峻的、批判性的审查。

也就在紧接战后的同一时期里，苏联的共产党盟国成功地在好些地区扩展了势力。中国共产党人打败了蒋介石的军队，迫使蒋退出大陆逃到台湾岛去了。共产党人在西藏、北越、北朝鲜的进展都有重大的成果。虽说共产党人向南朝鲜的进攻被打退了，但这也只是在派遣了一支主要由美国军队组成的“联合国军”去进行了反击之后才有的事。在欧洲，苏联的扩张威胁着希腊和土耳其。欧洲的其余部份看样子也同样容易受到苏联的威胁，特别是由于这个地区的经济力量脆弱，政治领导十分无力，社会组织又相当涣散，而这多少都是由于战争的破坏所造成的。

针对这些显而易见的危险局面，美国作出的第一个反应是杜鲁门主义。杜鲁门主义对受包围的国家希腊和土耳其提

供经济与军事援助,并为对全世界各友好国家、中立国家提供一系列类似的援助措施树立了先例。在这同时,美国政府开始执行马歇尔计划——这是一个最为雄心勃勃的经济援助方案,目的在于防止西欧在经济上和政治上有崩溃的可能。

根据杜鲁门的指示,早在1947年3月,政府内部就开始讨论由美国发起一个恢复经济的全面方案的性质和范围。最高级政府人士一致认为,搞一个对欧洲进行经济援助的方案是很有必要的。当时的副国务卿迪安·艾奇逊要求组织一个三人小组(由国务院、陆军部、海军部派人组成),负责协调一个部际委员会的讨论和活动,而这个部际委员会的最终目的就是要为形成上述的方案奠定好基础。1947年头几个月建立起来的这个部际委员会——又称国务院、陆军部、海军部协调委员会(SWNCC)——曾协助总统制订过援助希腊和土耳其的计划,现在它又积极承担起了新的任务:组成研究小组,草拟备忘录,委托研究人员对许多题目进行研究,并进行广泛的研讨和辩论。

大约与此同时,当时负责经济事务的副国务卿威廉·克莱顿也草拟了一份备忘录。他在备忘录中对欧洲当时的一片混乱颇为关切,并且着重强调了这种状况对于美国的安全会有严重影响。除非美国立即站出来领导,今后十年内爆发一场战争的可能性就会日益加剧。克莱顿的严肃警告,加强了华盛顿的决策人物的繁忙活动,并使更多的注意力集中到必需拟订一个重建欧洲的方案。

等到马歇尔国务卿1947年4月底参加了莫斯科会议之后回国时,部际委员会同国务院本身的一个特别小组——主

管援助外国政府的委员会——已经取得了很大的进展。马歇尔同意克莱顿对欧洲局势的阴郁看法，并提到“欧洲的恢复工作进行得比原来预期的速度慢得多。瓦解的力量日益明显。病人都快不行了，可医生们却还在慢慢商量。”（《美国国务院公报》，1947年5月11日，第920页）马歇尔最后说，“不能等到拖得精疲力竭达成协议之后才采取行动。”（同上，第924页）

以乔治·凯南为首的国务院政策计划司受命开始研究援助欧洲的问题，并着手制订一项行动计划。凯南用了不到一星期的时间就成立了一个专门班子，组织它的活动，并努力同那些负责研究有关欧洲复兴问题的其他政府机构建立了联系。他很快就发现，国务院、陆军部、海军部协调委员会（SWNCC）已把许多打基础的工作都做好了。5月23日，凯南的班子经过了极大的努力之后，提出了一份长达十三页的备忘录，并呈交国务院最高决策人传阅。

备忘录专门谈西欧当时存在的问题。虽然它指出了共产主义威胁欧洲各民主国家的稳定，但它认为，西欧当前面临的危机主要还是战争所造成的破坏性恶果。毫无疑问，共产党人总是想利用这种危机，最后使美国受害，但尽管这样，凯南的班子还是认为：“美国的援助不应谋求抗击共产主义本身，而应谋求恢复欧洲社会的经济活力与健康。”（琼斯的书，第244页）

关于美国援助西欧的问题，政策计划司主张既要有旨在恢复欧洲经济的健康发展的长期措施，也要有一系列短期步骤，以使欧洲人相信那些全面性的问题最终总会得到解决。

备忘录要求，应该由欧洲人自己负责推动并提出这项经济援助方案。它指出：

“要是由本政府单方面拟订一项旨在使西欧能够在经济上自立的方案，并由本政府主动地正式予以公布，那不但效果不好而且也不合适。这是欧洲人自己的事，必须由欧洲人主动地正式提出。”（同上书，第 250 页）

最后，政策计划司表示希望，应由欧洲国家联合提出请求美国给予财政与经济援助，而不是像以前那样由单个国家提出。

1947 年 5 月 8 日，艾奇逊在密西西比州克利夫兰的德尔塔委员会上的一次外交政策演说，最先把政府关于欧洲经济复兴问题的想法公诸于世。杜鲁门总统考虑到，密西西比州本身的政治问题到头来很可能会使他自己政治上被动，于是要求艾奇逊代他前去发表这篇演说。艾奇逊则认为，可以很好地利用这个机会让美国公众了解欧洲的经济问题，以及整个欧洲大陆的经济和社会形势是多么严重。他坚信，必须使美国震动一下，以便正视这种日益增长的危机。总统对这看法表示完全同意。

为了保证公众对这篇演说进行广泛的批评和讨论，艾奇逊在动身去密西西比州之前，特意约了三位英国记者一起共进午餐。他们是：英国国家广播公司的伦纳德·米阿尔；《每日电讯报》的马尔科姆·马格里奇；《每日快报》的雷内·麦考尔。他向记者们讲了这篇演说的重要性，特别突出地提到它对欧洲经济的复兴、发展和统一的重要影响。艾奇逊向他们阐明了美国预期的援助计划的目的和宗旨，指出了美国的主

要利益同动机是一致的,还一再向他们保证,总统决心要制订这样一个计划。

政府的审慎战略是,设法争取美国公众舆论的关键部门支持欧洲经济援助计划,而艾奇逊的演说标志着朝这方向迈开了第一大步。演说一开始就简单地介绍了欧洲经济混乱、精疲力竭的情况,提到欧洲大陆日益仰赖美国进口,强调西欧必须拥有为进口急需的货物提供资金的新手段。艾奇逊指出,目的不是为了救济,而是为了恢复“农业、工业和贸易,使受了伤的国家能够自己养活自己。”(艾奇逊的书,第306页)为了实现这些目的,美国准备做两件事。第一,美国将增加从外国的进口,以便缩小它们的需要和它们的支付能力之间的财政差距。第二,美国准备“为外国购买货物提供进一步的应急资金”,以便“外国……能够继续在1948年和1949年购买它们维持生活所必需的商品,并在同时重建它们的经济。”(琼斯的书,第24页)艾奇逊说,必须马上采取这些步骤,否则用以维持人们的尊严、自由和民主制度的繁荣所需要的起码的“经济边缘”就会保不住了。(艾奇逊的书,第306页)这似乎等于说,经济安定乃是维持民主政治的价值和制度的基本条件,而美国外交政策的主要目的之一就是保证经济发展到一定水平,因而有助于维护民主制度。把经济安全与民主制度的稳定联系在一起的观点,以及一大堆其他支持性的论点,仍继续被用来为现行的对外援助方案进行辩护。(关于近来对美国援外方案与日俱增的批评,可参看本书第十一章。)

虽然艾奇逊早在5月8日就把马歇尔计划的序幕揭开了,但直到6月初马歇尔才在哈佛大学毕业典礼上发表了那

次重要的演说。在那段时间，协调委员会(SWNCC)的报告，国务院援外小组的报告，以及凯南的备忘录等在高级决策机关内部引起了不少争论和讨论。当然，到了5月份，杜鲁门政府将要提出一项援助欧洲的计划已经广为流传了。分歧意见集中在这一问题上：“怎样把几十亿美元转移到那些既没有提出请求而且又不愿提出请求的国家”。（琼斯的书，第239页）这可不是一个简单的问题。

这时，克莱顿在5月份从日内瓦（他在那里当参加贸易和关税谈判的首席代表）回国途中又向国务卿提出了第二份备忘录。在备忘录中，他促请就援助欧洲方案的问题立即采取行动。他着重指出，他认为美国的决策人物肯定对欧洲经济遭到破坏的程度估计不足。尽管他们对物质上的破坏程度有些了解，但“他们对五年来希特勒把欧洲改造成战争机器所造成的影响是完全不了解的，而这种影响对经济、政治、社会和心理等方面的破坏是十分巨大的。”（艾奇逊的书，第308页）克莱顿争辩说，用不着再对这个问题作进一步的研究了，在情况更加恶化之前应该立即采取措施来减轻欧洲大陆的苦难。最紧要的是，美国在三年期间内捐赠一批货物——主要是煤炭、粮食、棉花和烟草——并提供船舶运输，而这为期三年的捐赠应根据欧洲国家拟订的计划进行。

据克莱顿说，美国的基本问题是组织好它的财政政策和消费方式，以便从它巨大的生产中抽出足够的多余产品，并“通过税收而不是通过增加国家债务的方式来支付”（艾奇逊的书，第308页）。他要求总统和国务卿向“美国人民发出强烈的呼吁，要他们作点牺牲，使欧洲不挨饿，不陷于混乱……

同时也维护了自由美国的光荣传统。（琼斯的书，第 248 页）克莱顿请求直接对美国公众发出呼吁来进行这项事业，对于马歇尔终于决定在哈佛大学发表他的演说恐怕是最重要的推动因素。

5 月 28 日，艾奇逊为克莱顿安排了一次与国务卿的会见。克莱顿在会见时，再次表示反对拖延，并促请国务卿把援助欧洲的问题向美国人民呼吁。马歇尔虽然同意必须立即行动，但他对这计划的范围究竟应该多大的问题还有所顾虑。这个计划仅限于西欧，还是把它扩大到整个欧洲大陆？对这个问题的讨论没有得出什么结论，尽管艾奇逊曾经指出，要是让俄国人参加这项计划，恐怕会严重影响国会通过该计划。会见以马歇尔警告不要过早透露该计划而告结束，因为他怕那会招致国会作出不利的反应。

第二天，马歇尔告诉艾奇逊，他打算 6 月 5 日在哈佛大学毕业典礼上发表一篇关于欧洲问题的演说，尽管艾奇逊认为“毕业典礼上的讲话不过是一种必须忍受的仪式，没有多少人会去听它。”（艾奇逊的书，第 310 页）国务院特别助理查尔斯·波伦奉命为演说起草第一稿。波伦主要依靠克莱顿和凯南的备忘录，进行了辛勤的工作，并于 6 月 3 日完成了第一稿。在送交马歇尔国务卿之前，艾奇逊和克莱顿对稿子进行了仔细的推敲。马歇尔对于稿中关于必须由欧洲主动发起这一计划的部份不满意，自己重新改写了。在马歇尔 6 月 4 日乘飞机去马萨诸塞州的途中，他自己又作了进一步的修改。

演说发表之前没有进行什么宣传。当时很少人认识到这篇演说的重要性，甚至在国务院内部，也很少人知道马歇尔国

务卿打算在哈佛大学提出他的欧洲方案。不过，艾奇逊于6月4日对他的三位英国记者朋友透露，马歇尔的哈佛演说是极其重要的，并催促他们“演说一发表就立即用电话把全文告诉伦敦，并作出安排……让外交大臣欧内斯特·贝文尽快得到一份”（艾奇逊的书，第312页）。

马歇尔的演说颇为简短，明确地说明了目标，具有深远的全面影响。马歇尔一开始就讲了总的意图，呼吁为西欧制订一项全面的、细致的经济援助方案，而不是搞那种范围有限、权宜应急式的经济援助。他指出，美国的经济援助“应该能够治好创伤而不是只减轻痛苦。”马歇尔接着声明，美国愿意同任何“乐意协助恢复工作”的国家进行合作。大多数观察家们只能把这话理解成为：美国愿意在经济重建工作中同苏联人合作。尽管这肯定是个带有风险的战略，因为它可能招致国会中某些人的反对，但政府坚信：无论遭到什么损失都可从赢得另一批国会议员方面得到补偿，因为这批议员对杜鲁门主义专门强调在意识形态和军事方面抗击苏联是持反对意见的。此外，马歇尔提供这种合作的机会，可以削弱未来可能发生的指责，认为美国应对欧洲分裂为东西两方负责。与此同时，马歇尔相当有把握地认为苏联准会拒绝美国的许诺，所以他警告说：任何“政府企图阻挠其他国家的恢复……都将受到美国的反对。”马歇尔最后说明了欧洲复兴方案所根据的各项主要原则。欧洲国家将主动提出并负责集体地制订一项经济援助方案；美国将不单方面宣布这项方案；美国起的作用只限于：“在制订一项欧洲方案时给予友好的协助，并在以后……在（美国）有可能做到的范围内给予支持。”（马歇尔的演说全

文载于《美国国务院公报》1947年6月15日，第1160—1164页）

7月，十六个欧洲国家部分地为了对美国的倡议作出反应，组成了一个欧洲经济合作委员会。这个委员会开始着手草拟一项欧洲经济复兴的大纲，并在以下方面作出了努力：制订一个全面的经济战略；建立组织机构，把各个经济项目充实起来，并监督各项活动的进行；把需要的技术、科学和行政力量动员起来。还作出了方案来筹划并配合美国在欧洲复兴计划中所起的作用。

在美国，参议院外交委员会主席共和党参议员阿瑟·范登堡提议，任命一个“最高级的非党派的委员会，提出意见，协调我国的资源，以适应外国的需要。”（艾奇逊的书，第313页）但这在政府内部却引起了有些人的关切，因为这样一个委员会很可能反对美国在欧洲的作用发生任何重大改变。在此同时，由于政府不想得罪范登堡，而他的支持又是顺利通过任何重要的经济援助方案所必需的，所以杜鲁门决定任命一个主要由农业、工业和劳工界杰出人士组成的总统委员会。这个委员会从事研究美国援外方案的性质、目的和范围等方面的问题。通过这种方式，政府企图避免给人以拒绝范登堡建议的印象，同时又希望总统委员会提出的报告不至于在政治上同政府的观点太过不去。

商业部长艾夫里尔·哈里曼被任命为该委员会的主席。政府希望，哈里曼的声望和资格大概可以防止委员会内部出现严重的意见分歧。之后，总统又成立了另外两个小组，尽管它们的任务比较有限而且又属技术性的。第一个小组由内务

部长朱利叶斯·克鲁格领导，任务是研究国内外现有哪些可用的原料，以及象煤炭和钢铁这类必需品的潜在生产能力。第二个小组由经济顾问委员会的埃德温·诺斯担任主席，任务是对拟议中的援外方案会给国内带来哪些影响作出估价。不用说，政府深信这两个小组所提出的积极建议将会使政府主张进行经济援助的立场得到加强。

众议院于7月22日通过了一项由马萨诸塞州共和党众议员克里斯琴·赫脱提出的议案，并根据该决议成立了一个负责研究对外援助问题的众院特别委员会。委员会由十九名委员组成，他们原来都担任众院许多常设委员会的委员。这个赫脱委员会的成员于8月28日动身前往欧洲调查欧洲大陆的经济和政治状况。赫脱根据此行所积累的经验 and 见解，于11月25日在众院提出法案，要求制订一项长远的欧洲复兴计划。法案要求成立一个独立的政府性公司，名称叫做紧急对外重建管委会。任命一名董事长和由两党组成的董事会，负责执行直到1954年的美国对外援助。成立一个由国务卿担任主席的对外援助委员会，负责对该公司的一切政策问题提出建议。当然，对外政策的最后决定权仍属总统。

赫脱的提案要求国会为该公司拨款五亿美元，并授权该公司发行票据。票据由财政部收购，发行额由国会根据计划执行情况而定。该公司负责向贫穷的国家发放粮食、燃料、肥料以及少数几种消费品。这一切物品都将在非商业性的贷款基础上提供。欧洲国家可以用来购买原料或资本货物的贷款，则由进出口银行、世界银行和私营工业提供，并根据现行贷款标准，要有担保并应予偿还。

杜鲁门政府对赫脱提案的基本哲学和其大部分主要内容不满意，所以提出了它自己的方案。国务院承担了负责制订政府的欧洲复兴计划的任务。一大批来自政府各个部门的技术专家，对计划的有关方面进行了研究。负责综合和协调他们各项活动的，主要是以下三人：罗伯特·洛维特副国务卿、克莱顿副国务卿和刘易斯·道格拉斯大使。在该计划形成的后期，成立了一个由洛维特主持的部际顾问指导委员会，由行政部门的各有关部，有关机关各派最高级的专门代表一人组成。委员会的任务是：“保证与该计划国内和对外各具体方面有关的所有政府部门的利益都得到考虑。”（美国众议院听证记录，1948年，第284页）组织向国会提出这项计划的主要责任，由国务卿担任。

在国会准备圣诞节休会前不久，政府的欧洲复兴计划于12月10日由众议院外交委员会主席、共和党众议员查尔斯·伊顿提交众议院。根据政府的方案，欧洲复兴计划将得到为期四年半的授权，从1948年4月1日到1952年6月30日为止。总统的法案要求在这个期间拨款170亿美元来支付欧洲复兴计划的活动费用。

法案规定成立经济合作总署（ECA），由一位内阁阁员级的署长领导。这个新的机构虽然是对总统负责，但仍受国务卿和国务院的领导。提出欧洲复兴计划的各项协定以及决定新机构据以行动的各项政策，主要都由国务院负责。

关于根据欧洲复兴计划提供的供应品或货物的性质，并没有规定什么限制。究竟是在赠与或贷款的基础上给予信贷，由经济合作总署署长决定。但在赠与的情况下，接受国应

将“同等数额”的当地货币拨出来，按接受国与国务院的协议用作建设或防止通货膨胀的资金。

在计划执行期间，总统必需每年向国会提交四次有关欧洲复兴计划执行情况的报告。执行期届满以后每年提交一次报告，直至清理程序完成为止。除了最初的授权、拨款和审查季度报告以外，国会对于计划的具体执行所能起的作用着实有限。

众院于12月17日开始对赫脱的提案举行了意见听取会，虽说支持该提案的人不多而且远远谈不上是热情的。政府方案的公布，加上许多高级国会人士——其中包括很有势力的范登堡——对方案的基本原则表示了赞同，这就使得国会领导人不得不停止继续举行意见听取会，并迫使赫脱要求不再对提案进行积极的考虑。在赫脱方案被悄悄地搁置起来之后，(众院)外交委员会对政府方案的意见听取会从1月12日开始，一直进行了两个月。在参议院，对政府提案的意见听取会从1月8日开始，到2月底结束。

甚至在方案提交国会之前，政府就已经在做有影响的国会议员的工作，大力争取他们支持政府的复兴方案。杜鲁门特地公开表扬范登堡，因为成立总统委员会就是他出的主意。此外，马歇尔在同范登堡私下晤谈时，也力图让这位参议员了解方案的极端重要性，因此需要他发挥他的领导作用去催促国会迅速采取行动。马歇尔私下对朋友说，“只要争取到了范登堡的支持，美国外交政策取得大踏步的前进就有了保证”（琼斯的书，第125页）。

杜鲁门还对国会中许多其他关键人物做了类似的姿态和

表示,以争取他们的支持。这些人物包括:参议院的汤姆·康纳利和汤姆·卢卡斯;众议院的莱斯利·阿伦兹、查尔斯·伊顿、查尔斯·哈勒克和萨姆·雷伯恩(旧译雷朋——译者)。当杜鲁门准备公开发表克鲁格、诺斯和哈里曼等三委员会的报告时,亲自邀请他们参加会议。总统特别向他们讲解了复兴计划的重要性,指出了他们在最后决定计划的命运方面的主要作用,并恳请他们给予支持,尽快批准计划。几天之后,总统正式写信给参众两院的外交委员会主席,要求他们做好尽快对该计划采取行动的准备。尽管从总的说来,国会对政府的复兴欧洲方案持赞同态度,并且同政府一样具有协助重建西欧的愿望,但政府还是作出了上述的努力。

政府方面的发言人在国会中援引了许多为提案辩护的理由。这些发言人的证词有许多都是国务院给准备的,而国务院则早已拟就好了一套审慎的立法战略。他们中有些人把复兴计划当作抑制共产党在西欧扩展的手段。马歇尔国务卿在众院外交委员会作证时指出:“欧洲的局势还没有发展到由于经济不稳定而可能走向冷酷的暴政统治的程度”,但他警告说,“要是美国不支持欧洲进行自助,走向暴政统治很可能是不可避免的”(美国众议院听证记录,1948年,第29页)。当共和党众议员约翰·洛奇问到欧洲复兴计划在阻止共产党通过分裂行动夺取意大利和法国政权方面有何作用时,陆军部长肯尼思·罗亚尔回答说:“根据我所掌握的情报,……我认为(批准欧洲复兴计划)的结果很有可能起(这种阻止作用)”(同前引,第403页)。

其他一些发言人着重提到欧洲复兴计划在刺激私人资本

向西欧投资方面的重要性。美国驻英大使刘易斯·道格拉斯认为：“如果西欧开始在坚实的基础上重新出现经济和政治稳定的局面，我想那就会为美国资本提供一个有利可图的场所”（同前引，第 140 页）。道格拉斯在证词中的后一部分甚至说得更加直率：“方案的基本目标就是鼓励西欧恢复稳定，以便今后私人投资能起它应起的作用”（同前引，第 182 页）。与此相仿，马歇尔 1948 年 1 月在匹兹堡商会的演说指出，如果美国不给欧洲复兴计划提供帮助，那末这个地区就会被迫采取将影响国际贸易和投资的种种管制措施。他最后说，“要是在像恢复经济这类重大的问题上都甩手不管，让欧洲自己照顾自己，那就根本不能设想今后欧洲还会像我们过去所知道的那样继续对美国企业开放”（国会记录，1947 年，第 A283—284 页）。

有的人从美国在战后期间应发挥责无旁贷的新作用这个角度来说明搞这项计划的必要性。参议员范登堡指出，这项计划是对完全不合时代、十分不明智的孤立主义政策的否定。“要是我们能够闭上眼睛不看现实，舒舒服服地退回到我们自己国内，梦想着一种孤立的、繁荣的太平盛世，那岂不快活得多？可是，以前一度是我们的莫大享受，今天就会是我们的极大错误。”（同前引，第 1915 页）

另外一些人则争论说，从长远看来，拒绝接受欧洲复兴计划可能危及国际和平。就像艾奇逊在众院外交委员会上所说的那样，“西欧的经济要是崩溃了，……局势的发展就很可能使国际和平难以保持。”（美国众议院听证记录，1948 年，第 695 页）或者像国防部长詹姆斯·福雷斯特尔所说的那样，

(美国由于不愿意在这个问题上有所作为而继续保持孤立,那将会)“是对世界和平的威胁”(同前引,第 224 页)。还有其他一些人认为,该计划将会促使欧洲的经济政治一体化,防止军事预算必不可免地剧增,并使国际贸易的格局不至于有重大的改动。(参看前引,第 582 页,特别是菲利普·里德的证词部分)

政府的议案于 3 月 23 日提交众院审议。与提交参议院的议案不一样,众院议案关于经济援助的规定不仅包括西欧,而且还包括希腊、土耳其和中国(指蒋介石政权——译者)。众院的辩论发言强调了议案的反共特征,研究了同东欧贸易的问题、派去执行本法案的人员的忠诚问题,还探索了恢复德国经济是否明智的问题。看来众议员们热中于把欧洲复兴计划看成主要是一种冷战、反共的措施。正如宾夕法尼亚州众议员弗朗西斯·沃尔特斯所说的那样,(要是不采纳欧洲复兴计划,)“共产党人就会来填补已造成的真空,用不了几个月共产主义就会席卷整个西欧。”(美国众议院听证记录,1948 年,第 1830 页)

众院中持反对意见的议员们则批评该议案是奢侈浪费、不合时宜,并且有搞社会主义的动机。一位众议员认为,议案完全是由一种复活德国的愿望引起的。“欧洲复兴计划的核心内容就是要重建一个由卡特尔操纵的德国,”密执安州众议员乔治·萨道斯基说,“要是没有德国,也就谈不到有什么欧洲复兴计划了。”(国会记录,1947 年,第 3552 页)某些持反对意见的共和党众议员认为,两党外交政策应对欧洲复兴计划这类方案负责,并指责两党合作在外交政策方面并没有给美

国公众多少选择余地。(同前引,第 3519 及 3718 页)某些民主党众议员对众院外交委员会所提到的这项法案的混合性质表示反对,纷纷指责那是很糟糕的“立法程序”或“肮脏的政治交易”(同前引,第 3620—3621 页)。尽管有这些反对意见,绝大多数的民主党和共和党众议员还是在 3 月 31 日投了赞成票;总数是 329 票赞成,74 票反对。

同时,参院外交委员会于 3 月 1 日将议案提交参议院全体会议审议。范登堡重述了参院内许多支持议案的意见,呼吁尽快通过这项议案。参议院在 3 月 1 日到 3 月 13 日期间,对复兴计划进行了广泛的辩论。由于范登堡在外交委员会中已就一系列的问题达成了妥协,议案的通过事实上已经十拿九稳了。

最重要的妥协是关于方案的管理体制问题。政府的提案原来明确规定,管理复兴计划的机构及其行政首长都归国务卿领导,而范登堡则赞成布鲁金斯研究所主稿的研究报告所提出的原则——主张建立一个单独的机构,由一名内阁阁员级的官员挂帅。范登堡考虑到“关于欧洲复兴计划的管理体制问题有很大的分歧意见”,所以早在 1947 年末就请求布鲁金斯研究所对这问题进行了研究。(参看美国参议院听证记录,1948 年,第 855 页)由于政府不愿得罪支持法案的关键人物,而且政府内部对这问题也没有一致的意见,所以在这个问题上作了让步。政府同意了罗伯特·帕特森——当时是某一民间支持马歇尔计划组织的主席——的意见,“不应该让关于管理体制问题的旷日持久的争论妨碍(欧洲复兴计划)得到迅速的批准”(同前引,第 760 页)。

参议院于3月13日结束辩论,并以69票对17票的压倒多数批准了欧洲复兴计划。投票支持该议案的有三十一名共和党参议员和三十八名民主党参议员;十三名共和党参议员和四名民主党参议员投票反对。提出过许多修正案,但只有那些被范登堡认为可以接受的修正案才最后得到了通过。当俄亥俄州参议员罗伯特·塔夫特提出一项将大大削减计划初期拨款的修正案时,出现了一场惊险的测验性质的投票。这次表决击败了塔夫特修正案,但也清楚地暴露了共和党内不团结的程度:二十三名共和党人支持修正案,二十四名反对。

坚持反对政府方案的人之所以反对,是有其各种各样的原因的。有的人,例如塔夫特,认为方案在经济方面的理由不充分,并威胁美国的经济稳定(参看国会记录,1947年,第2642页)。内华达州参议员乔治·马隆认为,方案是旨在“世界范围内重新分配财富”,并把美国的生活水平与欧洲拉平的一个步骤。(同前引,第2208页)明尼苏达州参议员约瑟夫·鲍尔对于支出大量美国资金表示惊恐,而另一名参议员则声称,方案基本上是为了扶植那些摇摇欲坠的社会主义政权。

民间支持制订欧洲复兴计划的呼声来自许多方面,包括代表劳工、农业和工业等方面的各主要组织。正如我们指出过的,政府为了向国会和美国人民兜售其方案,采取了一项长远而且获得了最后胜利的战略,经常争取民间的支持。争取广大公众支持的运动,是以艾奇逊5月份在密西西比州的演说放出了一个“试探气球”开始的,继之而来的是马歇尔6月份在哈佛大学的演说,而以杜鲁门9月份公布他手下几个委员会的调查报告达到了高潮。各委员会都对欧洲复兴计划表

示支持,并作出结论说,美国完全能够应付由于资源负担加重所带来的紧张局面,并说复兴计划不会损害美国经济的健全基础。这些调查结果有助于促使公众舆论中爱提意见的人士广泛接受欧洲复兴方案。只有全国农民联盟的詹姆斯·佩顿表示了重大的保留意见。他在参议院外交委员会作证时,激动地指出,“美国有一种日益增长的独立行动的趋势,而不是通过联合国搞联合行动。”(美国参议院听证记录,1948年,第928页)不过,连他也没有积极反对欧洲复兴计划的通过。在另一方面,美国农场业联合会倒是积极支持欧洲复兴计划。所有主要的企业协会,其中包括全国制造商协会、美国商会和经济发展委员会,都强烈赞成欧洲复兴计划。劳联—产联这个主要劳工组织也坚定地支持这项计划。

新闻出版界的主要成员也表示大力支持。据某个观察家说,“在新闻记者中,人们把马歇尔计划当作头等大事。记者们在选择和处理‘新闻报道’时,都特意对欧洲复兴计划进行大肆渲染”(科恩的书,第37—38页)。有人甚至曾说,反对政府方案的人连接近新闻界的机会都没有。不管怎么说,包括《纽约时报》和《华盛顿邮报》等几家主要报纸都是热情支持政府方案的。

根据一切迹象来看,民众大体上都很支持欧洲复兴计划。在政府的赞助下,1947年夏季成立了一个叫做“支持马歇尔计划的公民委员会”的组织,目的就是动员和组织对计划的支持。全国各地的世界事务讨论小组都在帮助组织各地的分支委员会。这些分支委员会为地方教育事业,特别是为报界的地方教育事业,筹募款项。公民委员会的中央机构提供小册

子,通讯稿,推荐演讲人并在关键时刻吁请在游说国会方面进行协助。它买下整版广告版面,写信给国会议员,并出版一种叫做《关于马歇尔计划的事实真相》的周刊。有一段时期,它雇用了八个专职的游说人员到国会去推销复兴计划。这些人的努力并不是没有效果的。艾奇逊指出,“所有这些努力最后又折回来影响在华盛顿的几百名草拟欧洲复兴计划并把它制订成法律的人”(艾奇逊的书,第322页)。

总起来说,制订马歇尔计划的动力来自行政部门内部的许许多多人物,但正如我们上面已经指出的那样,领导权基本上掌握在国务院,主要是掌握在以乔治·凯南为首的政策计划司。如何把方案提交国会的立法战略也是在行政部门内部制订的,由国务卿负主要责任来组织政府的观点、立场,安排证人,准备证词。杜鲁门总统自己在运动中也起了积极作用,通过强调方案的两党性质,并在必要时积极争取国会的关键人物的赞同,来保证国会对方案的支持。尽管政府诚心诚意地希望国会批准方案,但也准备在某些方面进行妥协。因此当国会选择另一种执行复兴计划的体制时,政府就作出了让步。

争取广泛公众支持的广大运动经过了审慎的策划,并得到了有效的贯彻。政府作出了有条不紊的努力,以保证方案得到最大限度的宣传,从而唤起广大公众对方案发生兴趣,并鼓励社会上给予支持。大张旗鼓地任命了三个总统委员会来评价拟议中的政府方案,而它们对美国这一富有想象力的、崭新的国际创举进行了高度赞扬的报告书则得到了最大限度的渲染。政府公开讨好新闻界,对于新闻界的赞许和好评则广

为散发。往往根据爱国主义的路线来向公众呼吁，既强调美国的经济实力，也强调美国有必要履行它在战后时代的新的国际责任。而且在有必要的时候，政府也不反对用比较狭义的经济词汇来说明它的呼吁。最后，正如我们已经看到的，虽然得到了广泛的利益集团的支持，政府还帮助组织了一个公民委员会，负责争取广大公众对方案的支持。

参考资料和书目：

- 迪安·艾奇逊：《我参加了重建工作》，纽约，诺顿出版社，1969
- 伯纳德·科恩：《新闻界与外交政策》，新泽西，普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1965
- 约瑟夫·琼斯：《十五个星期》，纽约，瓦伊金出版社，1955
- 西奥多·洛伊：“使世界上的民主制度安全起来”载于詹姆斯·罗森诺编辑的《对外政策的国内来源》一书，纽约，自由出版社，1967
- 哈里·S·杜鲁门：《考验和希望的年代》第二卷，纽约，道布尔戴出版社，1956
- 《美国国会记录》，1947
- 美国众议院外交委员会：关于“美国对外政策战后复兴计划的听证记录”，第80届国会第一、二次会议，1948
- 美国参议院外交委员会：关于“欧洲复兴计划的听证记录”，第80届国会，第二次会议，1948
- 《美国国务院公报》，1947年5月11日；1947年6月15日

第三章 柏林空运,1948

人们认为,决定采取进行空运的办法来对付苏联封锁柏林,是美国外交决策中极其成功的一着棋。人们经常在引用柏林空运时说它不失为冷战中的妙招之一。通过它,美国不但抵挡住了俄国的直接挑战,而且也在对抗政治方面给莫斯科上了重要的一课。不过,在作出这项决定时也有其最令人感到惊讶的方面:在当时的华盛顿最高决策人中,多数人的特点是既缺乏思想准备又显得迟疑不决。其实,进行空运的决定是“战场指挥官”——驻德国的军政长官卢修斯·克莱——作出,后来由哈里·杜鲁门总统予以追认批准的。为了搞清楚为什么华盛顿和柏林的决策人之间在态度和行动上都存在着分歧,我们就必须对后来称之为第一次柏林危机的背景进行一番考察。

第二次世界大战战后期间的美国对德政策,其形成过程很为缓慢,而且有些踌躇不前。最初,它是以战时同苏联的合作能够继续下去这种愿望为基础的。因此,规定被占领德国的地位的某些关键部分并没有以法律文件的形式固定下来,特别是有关柏林地位的规定就相当不明确。

根据战时和紧接战后的一系列国际会议,决定把德国划为美国、英国、法国和俄国等占领区。这些占领区受设在柏林的盟国管制委员会监督,而委员会则根据全体一致的原则办

事(见戴维森的书,第3页)。虽然柏林位于俄国占领区内,但也划分为四个区,由四个区的指挥官组成的军事管制总部共同管理。关于西方国家进入柏林的问题处理得比较随便。在战争期间,华盛顿觉得这个问题日后可以由军事人员来解决,而在战后,当地的指挥官们也的确达成了口头协议:盟国人员可以使用一条铁路线、一条公路和两条空中走廊进入柏林(克莱的书,第25—26页)。不过,甚至在那样早的阶段,俄国就已坚持有权监督这些交通线了(豪利的书,第25页)。

在占领开始的头几个月里,西方各国对于它们在柏林的政治地位和军事地位并没有表示十分关心,而且尽管有某些摩擦,共同管理柏林的头一年还是顺利地过去了(戴维森的书,第30—32页)。1945年底,苏联人勉强同意设立三条连接柏林与美英占领区的空中走廊,并且无需事先通知就可以飞越这些走廊。协议于1946年初成为正式文件,还成立了一个四国“柏林空运安全中心”来监督协议的执行。

即使根据美国方面的报道,进入柏林的协议、正式的空运协定,以及通过铁路、公路、运河进入柏林的非正式协议等在1947年年底之前都执行得还算顺利。但是那时冷战已经开始,德国很快也就成了冷战的一个主要战场。关于缔结对德和约的莫斯科会议从1947年3月中旬开到4月中旬,但开得完全失败。据一位参加会议的人说,它“闭幕时闭的是铁幕”(墨菲的书,第307页)。从那以后,美苏关系迅速恶化。在柏林,苏联于1947年末对其他三个占领国同时进行挑战,紧张局势的加剧已很明显。首先,它发动了一场敌意日益加剧的宣传战,这些宣传的结尾往往都声称西方盟国肯定要放弃柏

林(戴维森的书,第64页)。第二,由于苏联拒绝合作并一再使用否决权,在德国和在柏林的共同管理机构都日益趋于瘫痪状态。俄国人特别反对三个西方占领区计划搞经济一体化。但是西方国家则坚持要成立一个统一的美英占领区,后来成了西方占领区。当西方盟国宣布它们打算在它们占领区内采用一种通用的货币时,驻盟国管制委员会的俄国代表团就退出了会场,并于1948年3月20日宣称该委员会已不复存在了。第三,1948年初,俄国人开始搞一种“悄悄的封锁”——即对西德和柏林之间的交通运输进行干扰。正是这最后一项做法使得导致封锁和空运的一系列事件先后发生。

1948年1月,俄国检查人员登上美国军用列车,声称他们有权检查乘客的证件。克莱将军下令在列车上配备武装警卫人员,不准苏联人登车,作为回敬。这类猫抓耗子式的斗争从2月份一直延续到3月底,火车常常由于美国护车人员和苏联检查人员发生冲突而误点数小时。(克莱的书,第354页)

俄国人退出盟国管制委员会十天之后,“悄悄的封锁”于1948年3月30日变严格了,这时苏联发布了关于柏林交通运输的新规定,并从1948年4月1日起开始执行。新规定的内容如下:

1. 凡乘火车或汽车通过苏联占领区的美国人员,必须出示能证明他本人身份和他与美国驻德军政公署的关系的证件。

2. 从柏林运往西方占领区的军用货运,必须向苏联检查站办理出境手续,由苏方给予许可证;进入柏林的民用货运凭携带证件办理入境手续。

3. 所有的行李、包裹必须在苏联检查站接受检查，但乘坐载客火车或载客汽车的美国人员的个人行李除外。(美国国务院出版物，1948年，第1页)

4月1日，苏联人开始执行等于是部份封锁的新规定，并进一步宣布：未经俄国指挥官的许可，不准任何货运列车驶离柏林。其结果是，苏联当局对柏林贸易进行了全面管制。美国和英国不愿意让苏联人检查他们的军用列车，取消了这项货运业务，改用小型空运，每天向柏林的盟国人员运送六十到一百吨的供应品(戴维森的书，第64页)。十天之后，苏联的态度稍见缓和，盟国恢复了火车货运业务，但已为日后的大型空运开了先例。

从那以后，冲突的步伐加快了。几乎每天都有表面上看来是“技术性原因”的公告，对人员和货物的来往进行新的限制。6月11日，俄国人把柏林同西德之间的所有铁路运输停止了两天。次日，通向柏林的公路桥因“进行修理”而被关闭。6月16日，在一次吵吵嚷嚷的会议结束时，俄国人退出了柏林军事管制总部。两天以后，西方国家宣布在西方占领区实行币制改革(不包括柏林)。苏方的反应是，切断一切进入苏占区的交通运输，并坚持对进入柏林的所有货运和个人行李进行检查。它们的理由是：使东德不受大量贬值货币的冲击。接着四国匆匆忙忙地举行了三天有关货币问题的谈判，而俄国人则在谈判过程中宣布在东德进行币制改革。谈判没有什么结果，6月24日对柏林的交通运输进行了全面封锁，并且还切断了柏林的大部分供电，因为发电厂大都在苏占区内。

第二天，英国人向它的驻军空运供应品，并考虑对柏林的

居民空运供应品的问题。在这同时，克莱将军打电话给驻威斯巴登的柯蒂斯·李梅将军，同他讨论有无可能进行空运的问题，美国空军于6月26日向柏林空运了第一批八十吨的供应品。空运量迅速增加，及至年底，用飞机来供应所有柏林居民的需要已经毫无问题了。（应该说，考虑到战后德国生活水平极低，它们的需要是十分有限的。）1949年4月16日复活节游行的那一天，在二十四小时内总共空运了12,940吨的粮食和煤炭，打破了前此一切吨位记录，比封锁前使用各种交通运输工具的运送量还要大。5月12日，经过三个月时间的谈判，封锁最后解除了。

与柏林空运有关的决策过程中，起主导作用的并不是华盛顿当局，而是战场指挥官克莱将军。面临着缺乏预见性的情况汇报，五角大楼没有给予支持，国务院又犹疑不决或者说是缺乏迫切感，全权处理这种局面就靠克莱将军了。现在我们就来分析一下，究竟是哪些因素导致了这种现象：由一个地区的代表作出了有深远意义的外交决策，之后才由他的上级（包括总统在内）加以合法化的。

1948年初，德国的紧张局势日益加剧，加上苏联又在东欧和南欧施加压力，这些情况本来应该使美国情报机关警惕到有可能出现新的危机。可是，每天送交克莱的汇报中却一点也没有提到应该引起怀疑的材料（克莱的书，第354页）。3月5日，他很遗憾地发了一份电报给美国陆军情报局长，警告华盛顿说，在表面背后，一切并不是那么平静：

在过去几星期中，我感到苏联的态度有了深刻的变化。我没法加以一

一说明,但它却使我有一种感觉,变化的到来可能会突然得出奇。除了从我们由于公务与每一个苏联人的接触中感到他们都有一种新的紧张情绪之外,我没有什么材料或客观的证据来支持我自己在看法上的改变。由于没有支持性的材料,我不能提出任何正式的报告,但我的感觉却是真实的……(米利斯的书,第387页)

3月16日,中央情报局只是预测在六十天内不大可能发生战争,但是后来又把这个估计再延长了六十天(同前引书,第395页)。两星期后,苏联人就开始了部分封锁。克莱的电报确实使美国加快了防卫准备工作,但它却“是美国近代史中少有的一个案例;现场指挥官不仅感觉到了情报部门“专家们”所忽略掉的现象,而且还敢于把他的感觉向他的上级汇报”(史密斯的书,第102页)。

陆军部是政府机关中和这项决策最直接有关的部,而这项决策是克莱所作出并由杜鲁门加以批准的。陆军部的立场和克莱对部份封锁的反应针锋相对,这就预示了它对待六月份空运的态度将会如何。3月30日(恰好在封锁前夕),陆军部让克莱参加一次电话会议,并要求他对以下建议发表意见:停止驻德军政公署人员的家属进入德国,并逐步把现在在柏林和美占区的家属搬出来。克莱反对这样做,并指出这在政治上将会有灾难性的后果:“撤退家属会造成一种歇斯底里的气氛,接着德国人就会涌向共产主义一边去寻求安全”(克莱的书,第358页)。

紧接着苏联宣布限制交通后,克莱于3月31日通知华盛顿,建议华盛顿对苏联当局作出反应,宣布美国将拒绝遵守那些限制进入柏林权利的规定。他还建议派出一列载有几个武

装警卫人员的试车，通过占领区的边界。一直到6月份，克莱与陆军部都处在意见相左的气氛中，其实质在陆军部长罗亚尔回答克莱的建议中就有所表现。在电话会议上，克莱发现罗亚尔部长和他的顾问们有这种看法：“我们要是采取强硬立场，那就可能发生将导致战争的武装冲突事件”（克莱的书，第359页）。华盛顿勉强同意了克莱的第一项建议，但否决了派出一列试车的想法。不过，回电不是由罗亚尔部长签署的，而是由显然同意克莱想法的（陆军参谋长）奥马尔·布莱德雷将军签署的。

之后的几个星期里，陆军部的犹豫不决有过多表现。克莱被告知说，国内要求从柏林撤回美国人家属的压力日益增长，而且“许多负责人都认为，还让家属留在柏林简直是不可想象的”（同上书，第360页）。总之，他们是在问克莱是否仍然打算不顾批评意见蛮干下去。正如所预料得到的那样，克莱重申说：“除非别人用武力赶我们出来，否则我们就应该留在柏林。”（同前引）

对于克莱力图保住美国在柏林的地位的做法究竟会带来什么后果，五角大楼的想法也并非毫无道理。美国当时要是不颁布部分动员令，顶多只能派出不超过一个师（约一万五千人）的兵力（米利斯的书，第411页）。俄国在柏林东部的苏占区就有一万八千人的兵力，在整个苏占区则有三十万人的兵力，而美国则只有三千人；英国二千人，法国一千五百人。此外，许多军事专家对于空运供应品（那怕只是进行有限的空运）给美国驻军是否可行，是持怀疑态度的（《纽约时报》1948年4月2日）。

陆军部一再表达了它不愿意干的想法。到了封锁开始的那一天，这时克莱已在开始安排空运了，而陆军部却还在要求克莱要审慎从事。在第一次电传打字会议上，华盛顿建议暂缓将西方货币送到柏林流通。克莱在柏林的许多军事顾问也同意五角大楼的审慎意见，他们觉得撤退还是上策，并且在克莱于6月24日召开的工作会议上啥意见也不提，而这次会议是要讨论采取何种对策的(克莱的书，第366页)。

甚至在空运已经开始并得到杜鲁门总统的批准之后，军方还继续反对这种政策。五角大楼的空军参谋部，对于增派运输机到欧洲的一切呼吁，抵制了约有一个月之久。尽管克莱手下有许多能够组织空运行动的第一流专家，但他还是得不到他所要求的那么多飞机。只是在杜鲁门总统于7月份召开的国家安全会议上，点名批驳了空军参谋长霍伊特·S·范登堡的反对意见后，这种对政策执行的干扰才被排除掉。

回过头来看，在当时的国务院眼里，1948年初柏林发生的极为重大的事件却算不了什么。1月下旬，代理国务卿洛维特在一次记者招待会上说，柏林是发生过一系列的事件，不过他认为并没有什么迹象说明其严重性在日益增长(戴维森的书，第73页)。考虑到国务院在战后的德国只起了极为有限(基本上只是行政上的)作用，这种缺乏远见的认识恐怕也是意料之中的事。陆军部曾多次试图把它在德国的职责限制在纯军事事务方面，让国务院去承担整个占领区的行政管理事务，但是都未获成功。部分的原因是国务院不大愿意接管过去，另外一部分原因则由于国务院所有的决策人都意识到自己在这方面缺乏经验的缘故。等到紧张局势一开始加剧，

白宫就正式决定要维持现状，从而既证明了国务院缺乏思想准备，也证明了克莱是个不可缺少的人物。不用说，白宫的决定进一步加强了克莱在处理占领德国问题上的发言权。

到了6月下旬，国务院的态度都还是暧昧不清的。在理论上说，克莱是按照符合总统和国务院的政策指示办事的。但在事实上，决定美国对战后德国的外交政策的是克莱，而不是在华盛顿的那些职业外交官。克莱的主要助手罗伯特·墨菲是个国务院的职业外交官，但他却坚定地站在克莱的一边（墨菲的书，第307页）。这时军方势力也在影响着国务院，指出这一点是很重要的。国务卿马歇尔自己就是一个军人，据说他就曾讲过：“要是我们手头没有什么牌好打出去，那我们就等于在玩火。”尽管在杜鲁门于7月份驳斥了范登堡将军之后，马歇尔也曾宣称，撤退无异于“在压力下后退”，但他还是不愿意采取强有力的措施，这一点是毫无疑问的。

国务院其他官员也表示了类似的意见。当时任美国驻苏大使的沃尔特·比德尔·史密斯也是个军人，他在私底下就赞成美国从柏林撤退出来。他说，不管空运的结果如何，柏林终归还会是美国的一个包袱（克莱的书，第376页）。既然国务院的态度就是这样，那么也可以把这种想法当作是一种审慎的悲观失败论调。

现在我们就来谈一谈与空运决策有关的两个中心人物：克莱将军与杜鲁门总统。尽管在理论上，克莱将军不仅要听总统而且还要听陆军部的指挥，因此在理论上讲，他只有向华盛顿建议采取行动的权力。可是，正如我们所看到的那样，他所起的积极作用要大得多。克莱最先组织了“小型空运”，后

来为了对付全面封锁，他又催促华盛顿扩大空运。在一次会见中，他指出在开始搞“维托尔斯行动”（全面空运的代号）时，他完全是按自己的意旨办事的：“我用我手头掌握的飞机开始空运，因为我必须向华盛顿证明，这种搞法是行得通的。一旦我证明了它，争取更多的帮助也就不难了（里斯的书，第165页）。

考虑到克莱起了关键作用，那就很有必要了解一下有哪些因素影响他采取空运行动。虽然他是个军人，但他的决策主要是基于政治上的考虑而不是军事上的考虑。他认为，首先也是最重要的一条，是柏林的局势关系到美国的威信。要是俄国人的讹诈得逞并把盟国从德国首都撵走的话，所有欧洲人的头脑里就会装满了绥靖主义、靠不住主义和失败主义等思想。虽然，正如我们曾指出的那样，他所有的顾问们都不同意他的意见，但他经常接触的德国领导人却强烈支持他的意见。这些德国官员长期以来都试图通过公开表示意见和出版物来动员国内外的公众舆论，并向全世界证明柏林是民主国家的象征，值得盟国尽一切力量来保持柏林的自由。进行封锁的当天，克莱就把受排挤的柏林市长厄恩斯特·路透找到办公室来，并告诉他，只有柏林人都坚决支持，才能保证空运得到成功。路透声称，而且公众舆论也这样支持他：“柏林人准备为他们的民主自由而战斗，决不向苏联的要求让步”（戴维森的书，第105页）。克莱在6月间和以后的几个月里把这种表态向杜鲁门作了汇报。事实上，三位领导人——路透、克莱和杜鲁门——都先后利用了德国的公众舆论，不仅将它作为德国打算坚持到底的标志，而且在一旦进行了空运之

后，就把它作为向全世界证明空运乃是“为民主进行斗争的姿态”。

尽管突出了政治因素，军事因素也没有被忽视。克莱确信，俄国并不想打仗，因为它还没有准备好。他引用了空运飞机未被击落以及没有任何西方士兵受到攻击等事实，作为证明。

空运的技术方面也是一项重要的考虑。在这方面，驻德美国空军司令柯蒂斯·李梅将军曾向克莱保证，大规模的空运在技术上是办得到的。在同克莱谈过话之后，李梅于6月24日调动了他手头掌握的所有飞机。头一架C—47运输机于6月26日满载居民所需要的粮食在柏林降落。这项迅速的行动使克莱深信空运最后一定能成功，也有助于他去说服华盛顿。

杜鲁门总统让战场指挥官的决定合法化的举动，大概是这次空运决策中最饶有趣味的轶事了。有好几个因素促使杜鲁门这样行事。首先也是最重要的因素是，克莱的行动是如此大胆而且又行之有效。由于大家都公认克莱是德国事务的专家，而且他经常同杜鲁门进行电话会商，出席过白宫、国会和国家安全委员会的会议等也使他举足轻重。杜鲁门对柏林局势的看法使得克莱的意见更加有份量，因为杜鲁门至少在头几个月里是从比较狭隘的军事观点出发的。在杜鲁门的回忆录里，只有一处提到了部分封锁：“我们的军政府当局拒绝了(苏联)的条件”(杜鲁门的书，第122页)。此外，在1948年的整整头半年中，仔细研究柏林局势的问题在总统优先处理的日程表上还比较靠后。中东问题、中国的局势、马歇尔计划

问题，特别是竞选问题都要紧迫得多。最后，同杜鲁门的某些顾问很不一样，杜鲁门自己一向主张对苏联采取强硬态度，这毫无疑问也使他自然倾向于接受克莱的建议——对俄国人在柏林的行动作出强烈的反应。

因此，只是在空运已经开始以后，华盛顿才召开了一系列最高级会议。6月25日，杜鲁门同国防部长福雷斯特尔、陆军部长肯尼思·罗亚尔、副国务卿洛维特等一起讨论美国在柏林的合法权利问题。杜鲁门发现法律地位问题颇为模糊不清——这是由于罗斯福同斯大林只有非正式的“谅解”的缘故——于是下令作进一步的研究。不过，第二天他就“命令把临时的‘空运’改成为大规模、有组织的空运，而且把驻欧洲美军司令部手头掌握的每一架飞机都一定要投入进去”（同前书，第123页）。

6月27日（星期日），各有关部长和三军参谋长在罗亚尔的办公室里举行紧急会议（多少是偏晚了一点），讨论了三种可能采取的措施：撤出柏林；用一切可能有的手段保卫美国（在柏林）的地位；保持一种非挑衅性但又坚定的立场。福雷斯特尔在他的日记中指出，在会议上作了肯定结论的问题中包括：由他、罗亚尔和洛维特于6月28日去同总统会商，并把争论的主要问题向总统汇报以便总统作出决定，并再找克莱磋商一次。《福雷斯特尔日记》的编者沃尔特·米利斯对这次决策过程的不准确的评论值得一引：

人们不禁要问：那些专门为处理这类局势而成立的精干机构都干什么去了？——那个中央情报局理应预见到这个危机并预报危机即将到来；而那个国家安全委员会则应该制定出一项总政策来的。

柏林危机长期以来就在酝酿、形成了，可等到它最后爆发时，我们的反应却是，星期日下午四点钟在五角大楼召开一个特别会议……而会议竟会偶然地把进行空运的可能性给漏掉了。(第454页)

祥

福雷斯特尔、罗亚尔和洛维特于次日去见杜鲁门，把他们考虑的结果向杜鲁门汇报，但他们发现总统已经下了决心。当他们汇报到撤退这个供选择方案时，杜鲁门“打断了他们的话，并说根本用不着讨论这个问题。我们要在柏林呆下去。就这样。”(同前引书，第456页)陆军部长罗亚尔提了比较软弱的反对意见，说道，“那我们就得设法打进柏林去”，并对此表示关切。但杜鲁门态度坚决，说，“我们是根据协定呆在柏林的，俄国人无权用直接或间接的手段把我们撵出来。”(同前引，第455页)

1948年6月间，有没有什么组织或个人曾经设法影响杜鲁门对德国问题的态度呢，对此几乎没有什么记载。例如，谁也没有提到白宫工作人员起了什么作用的问题。这大概反映了杜鲁门基本上对他们持消极态度，也反映了他们对杜鲁门作出决策不起多少作用。杜鲁门表示过，他反对“在总统和总统所任命的官员之间加上总统助理人员这一层”的做法，因为这些人员“彼此互相干扰”并“倾向于把总统孤立起来”(杜鲁门的书，第228—229页)。

国会对杜鲁门决定支持克莱的政策也没有起什么直接的作用。福雷斯特尔指出，当克莱于3月31日把苏联将要执行的新规定告诉总统时，总统决定不去把国会领导人找来商谈。他的理由是：第一，如果把情况告诉了国会领导人的话，消息马上就会走漏出去；第二，这就会“不必要地助长战争歇斯底

里的形成”(米里斯的书,第408页)。有趣的是,封锁的发生,使政府的征兵、重新武装和普及军事训练等法案得到了国会更多的支持。

尽管杜鲁门决定使空运合法化的行动本来纯属行政措施,但政府为了使这项决定具有较广泛的基础,于是就求助于政府与国会进行合作的原则和两党合作原则等等。为此马歇尔国务卿同参议院外交委员会主席阿瑟·范登堡、众议院外交委员会主席查尔斯·伊顿进行了会商。事实上,范登堡在自己的私人函件集里也详细记载了他同罗伯特·洛维特之间极为密切的工作关系。(小范登堡编辑的书,1952年版)政府还通过约翰·福斯特·杜勒斯去征求共和党领导人托马斯·杜威的意见。但是,这主要都是些礼貌性质的举动。总统作出了他自己的决定,把决定告诉那些头面人物,让他们给予公开的支持。

公众舆论和利益有关的集团,在柏林空运决策上有否起过作用的问题,可以很快地就加以排除掉。杜鲁门在竞选总统的期间对公众舆论非常敏感,那当然是有道理的。不过,大多数美国人对柏林问题根本不大注意,再加上这问题本身又是竞选的部分内容,这就使得杜鲁门可以放手制定政策,用不着害怕遭到公众舆论的反对。在全国范围来讲,杜鲁门在政府最高层里,基本上没有碰到什么政策方面的不同意见和需要加以解决的问题。在柏林封锁事件发生之前,美国报界对于占领政策未加批评就予以接受,对于占领德国问题则日益不感兴趣,这都足以说明美国公众在这方面采取了漠不关心的态度。

尽管人们普遍漠不关心使得杜鲁门不准作出决定，但在国内还是有些集团表示了明确的态度。其中就有美国促进德国民主化协会、劳联和产联等组织，它们都要求政府在柏林问题上采取强硬的立场。不过它们只是在杜鲁门作出大规模空运的决定之后，才采取通过某些“关于外交政策的决议”和寄送包裹给德国工会负责人等形式来表达支持的。在另一方面，新组成的进步党和美国共产党则反对政府在柏林问题上的做法。不过，进步党谴责美国外交政策的竞选政纲是在7月21日举行的代表大会上通过的，这也是在作出空运决定之后的事。当然，政府不把美国共产党的反对放在眼里，那是不言而喻的。总之，美国公众舆论容易被操纵的特点，基本上是由于漠不关心和缺乏专门知识造成的，这就授予了杜鲁门以全权去和俄国人打交道。正如加布里埃尔·阿尔蒙德所指出的：

……在判定什么构成美国重大利益并在遇有必要时不惜以军事手段来保卫它的问题上，公众倾向于让决策人去作出决定。因此，在政府宣布我们将不顾苏联的封锁，仍然打算在柏林呆下去的声明之后，那怕它将导致战争，全国百分之八十的人也都准备支持这项政策。（阿尔蒙德的书，第105页）

一旦作出了决定，杜鲁门就很容易为了柏林问题把公众舆论动员起来，把柏林和民主事业等同起来，把保卫柏林当作抵御共产党侵略的象征。他对柏林居民进行的斗争大加渲染，以及他对“柏林坚强的民主主义者”在战火面前大无畏的勇气的宣传，赢得了美国人的崇敬。因此，尽管在危机出现时

公众关于柏林问题的舆论还没有充分表达出来(戴维森的书,第376页),杜鲁门和在他前台的路透与克莱一样,操纵了舆论,并使之对自己有利。

在柏林决策过程中,美国在德国的两个盟国只起了很有限的作用,而且彼此还有意见分歧。英国人打算对俄国采取坚定立场,正如我们上面略略提到的那样,他们甚至可以说是最先开始空运的。等到空运正式开始后,他们是完全支持的。可在另一方面,法国人的态度倒是十分暧昧。他们极力主张就撤出柏林的问题进行谈判,并且在空运开始之后,于6月29日还要求应该不让克莱独立采取行动,甚至要求克莱在同英国和法国的指挥官事先商量之前不要发表进一步的声明。至于美国决策人认为盟国的支持究竟有多么重要的问题,我们没有明确的材料。不过,要是英国和法国的态度颠倒了一下,那么华盛顿对空运问题的担心可能会要大得多,这种说法大概八九不离十。

总起来说,进行柏林空运的决定对于战后美国外交政策有很大的影响,但这个决定是在战场上作出,并由总统以比较随便的方式加以认可的。这个问题的决策过程,是克莱和杜鲁门这两个人的主张的体现。由于那些本来应该对外交政策的形成发挥作用的团体和个人,不但没有发挥合理而且有效的作用,反而显得犹豫不决、意见相左,因此就只能由克莱和杜鲁门两个人来采取行动了。

参考资料和书目:

- 加布里埃尔·阿尔蒙德:《美国人民与外交政策》,纽约,普雷格出版社,1950
卢修斯·克莱:《在德国的决策》,纽约,道布尔戴出版社,1950

W·菲利普斯·戴维森:《柏林封锁》,新泽西,普林斯顿,普林斯顿大学出版社,1958

弗兰克·L·豪利:《柏林司令部》,纽约,普特南出版社,1950

沃尔特·米利斯(编):《福雷斯特尔日记》,纽约,瓦伊金出版社,1951

罗伯特·墨菲:《军人中的外交家》,纽约,道布尔戴出版社,1964

柯特·里斯:《柏林史话》,纽约,戴尔出版社,1952

琼·E·史密斯:《保卫柏林》,巴尔的摩,约翰霍普金斯出版社,1963

哈里·S·杜鲁门:《公民先生》,纽约,盖斯同仁出版社,1953

同上:《考验和希望的年代》,第二卷,纽约,道布尔戴出版社,1956

美国国务院:《柏林危机:莫斯科会谈的报告》,出版物3298号,华盛顿,政府印刷局,1948年9月

阿瑟·H·小范登堡(编):《范登堡参议员的私人函件》,波士顿,里弗赛德出版社,1952

菲利普·温译:《休假的城市》,纽约,普雷格出版社,1963

第四章 决定不干涉 印度支那，1954

大多数读者对于近年来美国在东南亚，特别是在越南战争中的活动史，是十分熟悉的。不过，卷入的根源则可追溯到第二次大战结束时的形势。从以后的发展（参看本书第十二章）来看，具有讽刺意味的是，经过了审慎的考虑之后，对这个地区的头一项重大政策倡议，竟会是决定不干涉 1954 年法国在印度支那的战争。

临近 1953 年年底时，法国在印度支那的处境已日益困难，危在旦夕。华盛顿显然了解，由于法国国内对印度支那局势的不满情绪的抬头，法国人正被迫朝着谈判解决这场冲突的方向走去。华盛顿的官员争论说，面对着共产党的进展，这种解决办法只能在牺牲西方国家利益的情况下实现，而且只能使共产党人变得益发不肯妥协让步。

考虑到了这些可能性，杜勒斯国务卿是在极其勉强的情况下，才同意去参加 1954 年 4 月下旬在日内瓦召开的印度支那会议的。不过，他警告法国外交部长乔治·皮杜尔说，如果把印度支那问题列入议程，“那末从现在起到召开会议时，胡志明将军〔肯定〕会拼命打赢几场将给他带来政治好处的仗。”（比尔的书，第 205 页）

杜勒斯对共产党人的战略的估计，并不算太离谱。到了

1954年3月中旬，法国防守奠边府的态势已受到越盟军队大规模进攻的严重威胁；而大多数军事战略家长期以来都认为奠边府是可以守得住的。大多数的美国观察家认为，法国人要是在奠边府吃了大败仗，不仅法军士气将会崩溃，而且还会使法国人加快撤出印度支那的步伐。虽然多数美国官员认识到，在印度支那取得战胜共产党人的明显胜利是不大可能的，但他们并不相信谈判会导致任何有意义的结果。尽管如此，既然看来谈判已是不可避免的了，这些官员就设想：在政治上和军事上大力加强法国的地位，乃是绝对有必要的、最起码的条件。

美国政府官员对于法国在印度支那的命运越来越感到焦虑。这种焦虑的心情，在法国当时的总参谋长保罗·伊利将军3月下旬访问华盛顿并提出他的看法时达到了高潮。他是专程来向艾森豪威尔政府的军事顾问和负责官员们通报印度支那局势的。虽然伊利对法军在奠边府以及在整个印度支那的态势，公开表达了一种乐观的估计，但在他私下同美国三军参谋长们和政府其他官员的谈话中，则显然并不那么乐观。美国官员们愈来愈明显地感到，印度支那的争夺战需要在军事方面承担更多的义务。

3月21日，伊利将军同美国参谋长们讨论了美国将对法国的战争努力提供什么性质和什么程度的军事援助等问题。美国参谋长们同意增派运输军队的工具到法国，再提供二十五架B-26轰炸机在印度支那战场使用，加快在菲律宾训练印度支那飞行员的工作。但伊利将军谢绝了美国参谋长们提出要派美国军官去训练越南军队的建议。在这方面，美国参

谋长们认为：“一支经过适当训练并且装备良好的越南军队，是能够防止印度支那落入共产党人手里的”（兰德尔的书，第57页）。为了实现这个目的，美国还准备给法国更多的物质援助。

尽管华盛顿的官员愿意提供军事援助，但他们大体上还是审慎地排除了派美国地面部队去印度支那直接进行军事干涉的可能性。正如艾森豪威尔于2月10日在记者招待会上所说的：“我比任何人都更加坚决反对让美国卷入那个地区的热战。因此，……我所批准的每一个行动都是经过深思熟虑的，在我们力所能及的范围内，确切保证此类事情一定不会发生。”（《国会记录》，1954，第10139页）当然，从来也没有完全排除美国在任何情况下都不进行干涉的可能性。因为艾森豪威尔在他的回忆录里写道：只有在符合以下三个基本条件的情况下美国才有可能进行军事干涉：“第一个条件是根据国际法拥有这种合法的权利；第二是自由世界的舆论都表示赞成；第三是国会赞成这样做。”（艾森豪威尔的书，第340页）。最后的结果是，在任何时候这三个条件都没有完全成为事实。

3月22日，伊利将军同参谋长联席会议主席阿瑟·雷德福海军上将一起会见了艾森豪威尔。在会谈结束时，艾森豪威尔指示雷德福，向法国提供它请求给予的任何物质援助，特别是要采取步骤以减轻越盟军队对奠边府的压力。雷德福最初曾建议使用战术核武器来对付越盟，但遭到了参谋长联席会议其他成员的否决。在这之后，雷德福经过了一番考虑后又建议，盟国（意思是指美国）“将对奠边府周围的敌军阵地进行大规模的空中袭击”（卡尔布的书，第76页）。将从美国海

军在南中国海海面执行“训练任务”的两艘航空母舰上，以及从菲律宾克拉克空军基地派出六十架左右的B—29 重型轰炸机，对围城的军队进行数次夜间袭击。还计划每次出击将投弹四百五十吨。雷德福设想，轰炸战役将能摧毁大部份越盟的炮兵，并将大大推迟越盟包围和摧毁奠边府要塞的计划。不过，要是轰炸未能实现其目的，雷德福还打算采取其他军事行动，包括可能动用美国空降部队和在海防港布雷、封港。

国家安全委员会在3月25日的会上批准了这项计划，尽管还带有某些不安的情绪。艾森豪威尔也勉强同意了这项计划，但附有以下条件：如未获美国的盟国和美国国会的批准，则本计划不得付诸实行。杜勒斯国务卿甚至更是一言不发。他对雷德福的建议没有什么信心，不仅因为他意识到国会害怕这些建议终将导致投入美国地面部队，而且也由于他明明知道，作出这种承诺可能触怒英国和英联邦的成员。国。

伊利将军的访美和后来对雷德福建议的讨论表明，美国外交政策的决策人物在对印度支那的看法上远非一致。艾森豪威尔看来深信美国人民是要和平的，除非所有其他途径都已用尽，否则是不应该让美国在军事上卷入印度支那的。此外，他还意识到，作出干涉的决定，将会削弱共和党在即将到来的11月国会中期选举中的地位。正如伊利诺斯州众议员蒂莫西·希恩所指出的，“如果艾森豪威尔总统和共和党的领导人派遣我们的军队到东南亚……。人民将以在11月选出一个由民主党控制的国会来表达他们的厌恶心情。”（《国会记录》，1954，第5795页；还可参看第5178页）。在另一方面，雷德福则坚决认为，一定不能让印度支那落入共产党人的手

中，因此应尽一切努力挽救法国的处境。他确信，同共产党人的谈判一定会是毫无结果的，而且最终还会造成一种对美国利益极其有害的局面。

杜勒斯的观点比较难搞清楚。尽管他对同共产党人谈判是否有用的问题一直持怀疑态度，但除非给干涉行动找到了经得起审慎推敲的理由，而且除非干涉行动取得成功的希望甚大，否则他是不准备鼓吹进行干涉的。他顺着这个观点，开展了一场努力启发美国公众舆论接受有限干涉的活动，并争取美国盟国，尤其是英国和法国，支持这项冒险的行动。杜勒斯深信，在进行干涉之前，动员国会的关键人物出面支持也是势在必行的。

3月29日，杜勒斯开始了他准备让美国人民接受干涉决定的活动。在对海外记者俱乐部的一次讲话中，杜勒斯提到了一系列涉及印度支那和共产党中国的问题。他为美国不承认共产党中国的政策和反对联合国接纳共产党中国的决定而辩护。至于印度支那的冲突，他详述了共产党在物质方面援助越盟的情况，并指责中国干涉越南取得独立的发展。他讲到法国打算让印度支那诸国独立，而美国则坚决支持使这项目标得到实现。最后，这位国务卿在列举了东南亚在战略上对美国的重要性并谴责共产党中国进行“间接侵略”之后，还说明了美国对东南亚地区的主要政策路线是：

“在目前的条件下，如果把共产党俄国及其中国共产党盟友的政治制度强加给东南亚，不管用什么手段，都会构成对整个自由世界的严重威胁。不应对这种情况采取消极接受的态度，而应该采取联合行动来对付它。”（《纽约时报》，1954年3月30日）

国务卿还指出，尽管采取这项政策会“有重大的风险”，可是，如果在这个关键时刻不采取行动，那将来就会产生甚至更为严重的局面。

杜勒斯的讲话是为一系列目的服务的。首先，它要求美国人民提高警惕，要是中国人继续加强对越盟军队的支持，那就很可能激起美国进行干涉。因此，它试图让美国公众舆论作好美国有可能卷入印度支那的思想准备。第二，它向法国保证，美国将继续支持法国在印度支那的地位，并将提高法国人的士气，加强他们抗击共产党军事扩张的活动。第三，它警告中国人，要是超过了某种限度，那美国的卷入就会是不可避免的。在这方面，《纽约时报》的詹姆斯·赖斯顿写道：“国务卿表达的外交政策立场反映了他的基本行为准则：那就是，事先说明你将不容忍什么，是很重要的。这样一来，你的朋友就知道他们可以指望些什么，而你的敌人则知道他们该避免些什么。”（1954年3月30日）

据某些观察家说，尽管国家安全委员会在其3月25日的会上以批准雷德福建议的形式，通过了一项要在印度支那作战的临时决议，但是杜勒斯的讲话则标志着他对参谋长联席会议主席原先提出的方案有重要的不同意见。国务卿显然认为，空中袭击是美国卷入印度支那的“下策”。此外，看来国务卿还深信，这种行动不会使莫边府的军事形势起什么重大变化，它只能加深美国对印度支那的卷入而又无法保证卷入最后会获得成功。

不过，雷德福也不准备高姿态地放弃他的主张。政府内

部有好些关键人物支持他，其中包括副总统尼克松、助理国务卿罗伯逊、国务院主管远东事务的好几个官员以及共和党右翼势力，因此参谋长联席会议主席在最高决策阶层内部坚持他的主张。

杜勒斯为了自己的政策不受这种主张的威胁，并设法避免美国立即单独在印度支那进行干涉，他经艾森豪威尔批准，于4月3日召开了一次同国会主要领导人进行磋商的会议。杜勒斯希望，要是国会议员们在这次会议上的反应是持怀疑态度的话，那就会挫败雷德福的主张，而从外表上看本来是要通过这次会议把雷德福方案向国会通报的。杜勒斯这次可没有失望。

这次会议在国务院举行。雷德福和杜勒斯参加了会议。参加会议的还有国防部副部长罗杰·凯斯、海军部长罗伯特·安德森和当时任杜勒斯的国会事务助理思拉斯顿·莫顿等政府高级官员。还有属于两党的五名参议员和三名众议员——他们都是在国会中位居要职的议员——也参加了会议。

杜勒斯在对这个小组的开场白中表示，总统要求国会通过一项两院联合决议，授权总统在印度支那使用空军和海军力量。国务卿暗示说，“也许光是通过这么一项决议的本身，就会使动用武力成为不必要的”（罗伯茨的书，第240页）。雷德福在指出印度支那局势日益严重恶化——特别是奠边府受到了严重的包围——之后就提出了他的空中袭击方案。

总的来说，看来国会议员们都不愿意支持雷德福的建议。议员们问道，使用美国的空军会不会意味着美国进入了战争？参谋长联席会议主席回答说，是的。议员们又问，要是空中袭

击未能达到目的，美国是否会采取进一步的军事行动？雷德福又作了肯定的答复，虽然并未具体说出这项行动的性质。随着讨论的继续进行，甚至连参议院多数党领袖威廉·诺兰最后也一句不吭了，而诺兰最初对于冒险行动是非常热情支持的。

在会议结束之前，杜勒斯显然就已看出，要国会批准美国进行单方面军事干涉的希望已经不大了。正如他所预期的那样，同议员们的会谈起了打消雷德福方案的作用，因为参加会谈的国会领袖们和他自己一样，都“怀疑空中袭击的有效性，……担心它的后果……因而认为美国进行单方面的干涉是不可取的”（兰德尔的书，第65页）。于是，要求国会通过决议的想法就暂时（至少在目前这个阶段）搁置起来了。杜勒斯有两个理由对此感到满意。一方面，如果国会批准了这项决议，那末政府内部的压力就很有可能迫使美国采取行动。另一方面，如果国会不支持这项决议，美国“以威胁进行干涉的方式来制止（侵略）”的可靠性“就会被大大地打个折扣”（同上书，第64页）。

这个小组鼓励杜勒斯在制定美国政策时先采取以下这个步骤：判定哪些国家愿意同美国一道采取“联合行动”来对付共产党在印度支那的威胁。杜勒斯在向总统汇报4月3日会议结果时指出，国会是否支持美国干涉印度支那取决于下面三个条件：

(1) 美国的干涉行动必须是联合行动的组成部分，而联合行动应包括菲律宾和英联邦等其他东南亚的自由国家在内；

(2) 法国必须同意加速实现给予〔印度支那〕诸国以独立的方案；

(3) 如果我们投入了我们的军队，法国必须同意不把他们的军队撤走（艾森豪威尔的书，第 347 页）。

艾森豪威尔在 4 月 4 日会见国务卿时表示，他完全同意这些条件，并催促杜勒斯开始把联合行动的方案搞出来。

杜勒斯甚至在艾森豪威尔表示同意他的联合行动建议之前，就于 4 月 3 日会见了法国驻美大使亨利·波内特，并把他的计划的梗概告诉了这位大使。国务卿对波内特说，联合行动指的是，包括法国、英国、美国、澳大利亚、新西兰、泰国和菲律宾等在内共同组成的联盟。这个联盟将抵御共产党对东南亚的侵略。国务卿 4 月 5 日对众议院外交委员会说，“联合行动”对于阻遏共产党和鼓舞法国人与印度支那人都是必需的（巴托的书，第 53 页）。

杜勒斯的联合行动政策有两个目的。第一，通过履行 4 月 3 日国会领导人提出的主要先决条件，设法获得国会支持美国进一步卷入印度支那。第二，它的目标是要建立“一个象北大西洋公约组织那样的政治与战略体系，而法国和英国要是得不到美国的正式同意已不再有可能采取任何主动的外交行动（诸如在印度支那进行和平谈判）”（德维利尔斯等的书，第 83 页）。

但是，杜勒斯的政策遇到了很多困难。法国和英国对于接受国务卿方案的政治含义都显得犹豫不决。法国人认为国务卿的建议束缚了他们谈判解决印度支那冲突的能力，迫使他们在军事上被拴在印度支那而又不保证美国将进一步承担军事义务。英国人则对有可能扩大冲突范围表示担心，认为这将导致他们与英联邦伙伴们的关系破裂，而且还可能被中

国共产党人认为是一种挑衅行为。虽然对美国政府官员来说，法国人与英国人的消极反应不应该是完全属于意外，但这些官员看来对此并没有充分的心理准备。

杜勒斯在同总统进行了简短的磋商之后，于4月初首途前往欧洲，设法去澄清他的建议并争取盟国的支持。虽然卡尔布和艾贝尔认为杜勒斯“希望说服盟国，为了挽救莫边府，有必要立即进行干涉”（卡尔布等的书，第80页），但迹象表明这并不是国务卿的主要目的。杜勒斯倒是希望在盟国间达成某种一致的意见，因为他相信采取联合一致的立场，将会加强西方国家在尔后日内瓦会议上的谈判地位。等到他抵达伦敦开始同英国人讨论的时候，这位国务卿已经放弃他原先赞成搞一个联合警告的想法——警告中国人不要进一步干涉印度支那——，转而主张建立一个东南亚区域安全组织。他显然深信，有了这样一个组织就能够阻遏中国，并使美国不必去进行军事干涉。

据杜勒斯看来，英国人“对于同美国一道采取坚定的立场是不怎么热情的”（艾森豪威尔的书，第347页）。他们显然没有杜勒斯的那种紧迫感。英国人早已决定依靠外交力量来终止冲突，因而避免采取任何可能把英国武装部队卷入印度支那的行动，这一点是一清二楚的。此外，看来英国人还深信印度支那的军事局势是不能靠军事手段来解决的，因而他们总是设法避免采取任何可能危及即将举行的日内瓦谈判的行动。虽然日内瓦谈判取得成功的机会看来并不大，但英国认为还应彻底地耐心地探索这一切可能性。

杜勒斯同英国人的谈判于4月13日结束时发表了一项

联合声明。应英国人的要求，声明没有超出以下这一警告的范围：盟国“将不容许共产党的军事行动损害日内瓦会议的工作”（艾登的书，第107—108页）。英国同意就筹建一个东南亚集体防御组织的可能性问题进行初步讨论。杜勒斯看来对于这个结果是满意的，因此他挺乐观地告诉总统说，“在打消英国人的疑虑方面，他取得了不少成就，而英国人早先是不打算在日内瓦会议举行之前表任何态或做任何事的”（艾森豪威尔的书，第348页）。

杜勒斯然后就到巴黎去同法国官员讨论他的政策方案。在讨论结束时，于4月14日发表了一项联合声明，该声明同杜勒斯与英国人一道草拟的声明极为相仿。同法国政界领袖们会谈所涉及的大多数问题都是杜勒斯与英国人讨论过的。法国人坚持要求不应采取任何会给人以下述印象的行动：即，“法国政府在谋求和平解决方面没有诚意；法国政府认定日内瓦会议非失败不可；它已快要作出决定，以一种不同的形式来继续进行战争”（德维利尔斯等的书，第88页）。

尽管盟国的政治领袖们对于杜勒斯建议的步骤的性质和时机表示有保留意见和犹豫不决，杜勒斯回到华盛顿后还是确信他的使命取得了一定的成就。他相信他征得了安东尼·艾登外交大臣的同意，可以立即开始着手建立东南亚集体安全组织。因此，杜勒斯返国后不久就邀请法国、英国以及其他“有关国家”于4月20日来参加为此目的而举行的预备会。

在拟议中的首次会议的前两天，英国驻美大使罗杰·梅金斯爵士打电话告诉国务卿说，英国政府指示他不参加这次

会议。杜勒斯显然对这项决定大为生气而且感到震惊。很明显，要不是他误解了英国的态度，就是艾登为了某种原因欺骗了他。不论情况究竟如何，反正艾登和杜勒斯至少在两个问题上的意见是不一致的，这一点是清楚的。第一，这两位官员对于防御组织是否应该在日内瓦开会以前建立起来是有不同意见的。同美国不一样，英国不愿意在日内瓦会议之前采取任何行动。在举行日内瓦会议对各共产党国家的意图作出估价之前，英国将不参加任何以建立集体防御为目标的讨论。第二，杜勒斯和艾登对这个组织的成员国问题有分歧意见。虽然他们在伦敦讨论这问题时并无结果，但艾登把杜勒斯召开会议的行动看成是“不经过商量就按自己的想法来解决成员国问题……”艾登在他自己的回忆录里写道，姑且不谈“这种事情的时机问题，对我来说，就好象这个拟议中的组织已经组成了似的，这一点是明确的”（艾登的书，第 110 页）。面对着英国拒绝参加这个事实，杜勒斯不得不把要在 4 月 20 日召开的会改成讨论朝鲜问题的会，以保证英国代表能来参加。

因此，到了 4 月中旬，看来美国已经决定（至少是暂时地）不直接对印度支那采取军事行动了，特别是由于它的盟国似乎都不愿意支持这种干涉行动。当然，政府公开奉行的行动方针则远非如此明确。在这个期间，政府仍然公开地为有可能进行干涉寻找根据，主要是为了对付中国共产党人。3 月 29 日，杜勒斯着重指出印度支那在战略上的重要性，并隐隐约约地暗示，中国人可能迫使美国政府采取“有重大风险”的行动。

艾森豪威尔在 3 月 31 日的一次记者招待会上，支持了国

券卿的主张。总统争辩说，虽然还不可能拟订出一个行动方案，但他的政府对采取“联合行动”防止共产党在东南亚的扩张还是作出了承诺的（《纽约时报》，1954年4月1日）。4月7日，艾森豪威尔为美国有可能采取军事行动提出了一个比较煞费苦心的理论。在说明东南亚的形势和发展时，艾森豪威尔强调，一张多米诺骨牌倒了下来的后果非常之大——“多米诺骨牌理论”。他说，“你砌起一排多米诺骨牌，然后推倒第一张牌，看看它对最后一张牌有什么影响。可以肯定地说，这最后一张牌很快也会倒下。因此，只要一开始崩溃，就会有极其深远的影响。”（《纽约时报》，1954年4月8日）

尽管国防部长乔治·威尔逊于4月15日在参议院外交委员会上表示，美国在印度支那采取军事行动的问题还不迫在眉睫，但并没有完全排除将要进行某种干涉行动的威胁。恰好相反，到了第二天，美国的意图甚至变得更加捉摸不定了。这时，政府中某个“姓名不详的”高级人士（后来知道这人是副总统尼克松）宣称，如果局势要求它的话，美国恐怕还得派遣军队去印度支那，即使它的盟国不作出实质上的贡献也要干。尼克松这番话是在美国报纸编辑协会（当时正在华盛顿开会）上讲的。尼克松认为印度支那的局势是严重的，法国人如果在奠边府吃了大败仗的话就可能停止战斗并撤出印度支那。尼克松力促美国采取防止东南亚被共产主义化的政策。正如他所说的那样，要是“印度支那的局势要求美国派遣军队去防止那个地区被铁幕吞噬的话，政府就必须正视这个问题并派出军队。”（《纽约时报》，1954年4月17日）

至于尼克松发表这种讲话的动机何在，还搞不太清楚。有人

把他的讲话看作是政府官方政策的“试探气球”(《纽约时报》，1954年4月18日)。另一些人则对这个看法加以否认。不管怎样，尼克松显然对他自己讲话所引起的论战感到恼火。为了安抚尼克松，艾森豪威尔对他的副总统这样说：“人们的讲话吵成一团，那很好嘛，因为它唤醒了这个国家，让大家知道印度支那的局势多么严重。”(亚当斯的书，第122页)因此，政府显然是欢迎他的讲话，并把它作为政府战役的一部分，而这次战役是以提醒国会和公众注意印度支那局势的严重性为目的的。兰德尔指出，这“等于向公众宣布，政府官员所发出的警告也许还有付诸实现的可能”(兰德尔的书，第94页)。

不过，政府还是马上采取了措施，强调尼克松的意见同美国政策的基本出发点之间是有连续性的。国务院于4月18日宣称，尼克松的声明并不意味着政策有了新的改变，而且尼克松和总统、国务卿的看法是完全一致的。他们都认为，动用美国军队的可能性不大，而法军从印度支那撤出则更是极其不可能的事。杜勒斯4月19日对匆忙召来的一批新闻记者说，他“认为不大可能派遣美国战斗部队到印度支那去，而且连讨论也不必讨论法国有可能撤出印度支那这种纯属臆测的说法。”(同上引书，第93页)为了防止某种疑团万一还会继续作祟，杜勒斯声称，尼克松的讲话是非正式的，并且只是副总统个人的意见(《纽约时报》，1954年4月20日)。尼克松在4月20日的讲话则力图澄清他本人的立场，认为要有一项坚强而果断的政策，才能最好地保证和平。他警告说，“你如果软弱而又不果断，那就只能招致战争。请光对他们讲你不打

算拯救某一地区，你是没法让共产党人不去染指该地区的。”（《纽约时报》，1954年4月20日）

尽管国务院和政府其他官员拚命掩饰尼克松和政府之间有意见分歧，副总统的声明还是挑起了参院对此进行广泛的讨论。政府官员们4月3日与国会高级领导人的磋商虽然促使参院于4月5日到6日进行了一些讨论，但印度支那问题在国会的议程上还是销声匿迹了一个多星期。由于国会正为重大的内政问题忙得不可开交，看来对于印度支那的局势或杜勒斯的游说都没啥兴趣，而杜勒斯则正在想法动员盟国对可能采取军事干涉行动表示支持。此外，政府也并不太想让国会知道它同欧洲伙伴们的谈判进展到了什么程度，而尼克松的讲话则重新引起了国会对印度支那问题的兴趣。

当时新任参院多数党领袖的诺兰参议员在评论尼克松讲话时表示，他同意副总统关于在印度支那使用军队的主张。但他又补充说，作出这样一个决定必须同美国的盟国充分合作，因为国会对于出现另一个朝鲜的局面是不会“满意的”，而美国在朝鲜“承担了90%的责任”（《纽约时报》，1954年4月18日）。

马萨诸塞州的参议员莱弗里特·索顿斯托尔、衣阿华州的参议员伯克·希肯鲁珀、密西西比州的参议员约翰·斯坦尼斯和田纳西州的参议员埃斯蒂斯·凯弗维尔都表示反对在印度支那使用美国武装部队。（参看《纽约时报》，1954年4月18日；《国会记录》，1954年，第4681，5291—5293等页）。明尼苏达州的参议员休伯特·汉弗莱和马萨诸塞州的参议员约翰·肯尼迪则强调，在考虑采取任何军事行动之前，有必

要先让印度支那诸国获得独立，免得人家指责美国支持殖民主义。汉弗莱声称，美国应该宣布支持这些国家独立，从而消除某些人对美国持有以下的看法：“美国官方的思想深处总是认为，印度支那独立也许还不太成熟”（《国会记录》，1954年，第5117页）。

有少数几个参议员批评政府在制定印度支那政策时过分保守秘密。有些参议员则力促政府应步调一致地把政府的立场澄清一下，特别要把即将进行军事干涉的谣言驳斥倒，因为当时在华盛顿制订政策的圈子里曾广泛流传过这种谣言。田纳西州的参议员艾伯特·戈尔指出，“总统完全有责任阐明他对我们有可能进一步卷入印度支那的政策。我们全国都迫切需要弄清楚这一点……”（《纽约时报》，1954年4月19日）。蒙大拿州的参议员迈克·曼斯菲尔德抱怨说，行政部门在有关美国东南亚政策方面不同国会进行磋商。他还指出，参议员们常常被迫依靠新闻界来得到消息，而不是依靠他们同政府的直接接触来了解情况。不过，据记者威廉·怀特说，这类磋商倒的确是有过的。但这类磋商多半集中在同那些党内地位很高和军事委员会有权势的成员的联系上，他们之中既有民主党人也有共和党人。（《纽约时报》，1954年，4月11日）政府显然深信，在左右立法意见方面，那些在国会发言权较大的议员比政党头面人物或外交政策领导人物起的作用更大。怀特还说，政府同国会进行有限接触的做法，只能在行政部门与立法部门之间起加深裂隙的作用，只能起刺激（有时甚至是激怒）民主党议员的作用，要是杜勒斯在执行他的计划时把发展情况都让他们了解的话，他们本来是会支持杜勒斯

的政策。……

正当国会对于美国究竟如何打算的问题陷于一片混乱之际，正当美国的各个盟国陷于惊惶失措之时，亨利·纳伐尔将军于4月底给法国内阁写了一封信，警告内阁成员说，要是不立即进行大规模的空中支持，奠边府的法国守军就无法再坚持多久。在北大西洋公约组织4月23日的理事会上，皮杜尔向杜勒斯通报了奠边府的严重局势，撇开了英国能否助一臂之力的问题，要求国务卿重新考虑美国进行干预的可能性，这时，法国已不象在4月初那样，它不再反对把战争国际化了。

由于法国在奠边府的处境日益恶化，美国干涉的问题乃被重新提了出来，尽管迟至4月20日杜勒斯还告诉国会领袖们说，美国在印度支那进行军事行动一事既不迫在眉睫，也不在被考虑之列。尽管政府内部有些人对卷入印度支那表示支持，但杜勒斯则仍然不愿意介入冲突。他并不象皮杜尔所主张的那样，他根本不相信进行空中袭击会有什么效果。（有关皮杜尔的主张，参看艾森豪威尔的书，第350页）此外，进行空中袭击是一种战争行为，需要国会事先批准，而国会的认可又得取决于美国的盟国——其中，英国是最重要的一个——是否愿意参加联合行动。

4月24日，皮杜尔通知杜勒斯说，法国最高统帅部估计美国进行大规模的空袭还能挽救奠边府守军，而且空袭能使越盟受到“决定性的打击”（见德维利尔斯等的书，第94—95页）。尽管杜勒斯在4月23日未能说服艾登相信局势的严重性以及英国有必要支持美国对印度支那的政策，他仍然在第二天花了大半天时间同这位英国外交大臣继续讨论这个问

题。雷德福也参加了这两次讨论。尽管杜勒斯和雷德福力争了一番，艾登仍然拒绝让步。艾登坚信，“除非进行象朝鲜战争那种规模的干涉，否则对印度支那的局势是不会有什效果的”（见艾登的书，第 114 页）。因此，拟议中的大规模空袭用处不大。

那天晚一些时候，杜勒斯和艾登到法国外交部与皮杜尔会谈。这时，国务卿深信奠边府的陷落已不可避免。不过，他关心的是，该要塞的投降会导致“法国战斗意志的崩溃”。他向艾森豪威尔汇报说，因为奠边府已成为“一个标志，远远超过了它在军事上的重要性”（艾森豪威尔的书，第 350 页）。杜勒斯告诉艾登和皮杜尔这两位最高决策人说，美国准备马上开始组织这整个地区的防御，但以法国在奠边府陷落后仍愿继续打下去为条件。杜勒斯说，只要法国认为有用处的话，他甚至准备用书面的形式，比较正式地把这种援助的性质和内容都写下来。皮杜尔经过了一番犹豫之后，同意杜勒斯给他写一封正式的信件（艾登的书，第 116 页）。

因此，到了 4 月 24 日，看来美国已准备在印度支那进行军事干涉了，只要法国，（特别是）英国都希望这样办的话。只要英国愿意，至少是象征性地同美国一道进行干涉，那么国会在 4 月 28 日之前就可以通过一项授权总统在印度支那使用空军和海军的决议——这个决议草案早已拟就，只等批准通过了——从而在月底以前为美国采取军事行动铺平道路。在杜勒斯同皮杜尔与艾登的谈话中，以及在比德尔·史密斯副国务卿同法国驻华盛顿大使波内特的讨论中，都曾提到这项拟议中的授权并对国会在这个问题上将持合作态度表示乐观

(见罗伯茨的书,第 246 页)。

关于杜勒斯的简要信件究竟曾否送交法国人的问题,看来有些不同意见,但艾登对国务卿建议的含义甚为关切,立即返回伦敦同英国政府磋商去了。他向丘吉尔汇报说,他对“美国相信这种干涉会起作用,以及认为干涉可以限于只动用空军这两个观点”都不能同意(见艾登的书,第 117 页)。经过了讨论之后,丘吉尔最后认为,杜勒斯的方案企图以很不正当的手法利用英国去欺骗国会批准一项军事行动,而这项行动肯定是不起作用,并且还很可能把全世界推向一场大战的边缘(见巴托的书,第 69 页)。

艾登和丘吉尔一致认为英国不应对在印度支那的法国人进行任何军事援助。倒是应该设法加强法国在日内瓦的谈判地位。这两位政治家表示相信,匆匆忙忙搞有限的军事行动不一定能达到这个目的。英国内阁在 4 月 25 日举行的全体会议热烈支持了这个看法。其结果是,正如艾森豪威尔指出的那样,除非“通过谈判解决问题的可能性经过尝试后已宣告失败”,否则英国人显然是不准备采取任何行动的(见艾森豪威尔的书,第 351 页)。甚至杜勒斯作了第二次尝试也没能改变英国人的立场。(关于这次尝试的详细情况,参看巴托的书,第 70—72 页。)

雷德福于 4 月 26 日将英国人拒绝参加的消息传到了华盛顿。政府内部主战的“鹰”派人物对于英国这种消极的反应很为不满,为了获得一项支持美国军事干涉的决定,作了最后一次的努力。史密斯副国务卿没有同杜勒斯商量就制订了一个方案,根据这个方案,美澳新公约组织各国将授权美国采取

军事行动，从而避开了英国参不参加的问题。尽管艾森豪威尔对这个计划远非热情支持，但看来他还是愿意这样干下去（艾森豪威尔的书，第 355 页）。此外，4 月 26 日被要求对这个建议发表意见的议员们，基本上也不是持反对观点的。可见，当史密斯向艾森豪威尔汇报说，“澳大利亚和新西兰〔撤回了〕它们原来赞成联合行动的主张”（同前引书，第 354 页）时，整个计划也就宣告吹台了。

等到艾森豪威尔 4 月 29 日在一次记者招待会上指出，美国打算“在印度支那问题上采取任何新步骤支持法国之前，先看一看外交活动在日内瓦能起什么作用”（兰德尔的书，第 106 页），积极考虑美国干涉印度支那的问题就告结束了。因为总统是这样说的：看来目前还没有站得住的理由支持美国的干涉行动，特别是因为这种行动可能妨碍在会议上达成一项可接受的临时协议。这一新的立场至少反映了三个主要考虑。第一，美国的军事专家告诉总统说，在现阶段通过干涉来挽救奠边府会是毫无结果的。第二，国会的意见看来是坚决反对美国单独卷入印度支那的，尽管要是总统大力请求的话，国会本来是有可能同意的。第三，人们广泛认为美国的公众强烈反对在东南亚采取任何军事行动，看来艾森豪威尔也同意这种观点（见德维利尔斯等的书，第 99 页）。

总括起来说，1954 年 4 月间，政府先后两次面临是否要对印度支那进行军事干涉的问题。两次都几乎完全是在行政部门内部作出了不干涉的决定，并且只涉及到有限几个人物，其中最重要的有：国务卿、总统以及国家安全委员会和参谋长联席会议等机构的成员们。决定是根据以下几项考虑作出

的：在不能明确保证取得成功的情况下，国务卿和总统都不愿意在军事上卷入印度支那；国会显然不愿在盟国不合作的情况下对于干涉表示支持；政府的某些成员深信，法国在印度支那之所以失败，是由于它不肯更快地采取让印度支那诸国获得独立的步骤。美国对印度支那政策的形成，反映了政府内部存在着两种不同意见：有些人力主进行干涉，而另一些人则寻求作出非军事性质的反应。辩论是私下进行的，也曾在报刊上展开。之所以向公众提出这个问题，主要的目的是要使美国公众对可能进行干涉有所准备，同时警告共产党人，美国为了实现自己的目标是会使用军事力量的。总之，政府使用这种手段，既是为了说明这样做是有道理的，也是为了争取公众给予更多的支持。

独立思考的舆论并没有起多少作用。关于决策的性质和争论的主要问题，最初都是由政府方面提出来的，而且提出的方式都是为了防止其他政策和舆论的形成。

在整个这一段期间里，基本上并未定期与国会磋商，显然只是当杜勒斯认为他自己在政府内部“比较温和”的立场非得有国会的支持不可时才找国会磋商。（见兰德尔的书，第118—119页）不过，国会从未成为国务卿或总统的方案的主要障碍。只要艾森豪威尔决定提出请求，甚至在盟国不表示支持的情况下，国会恐怕也会愿意支持总统所主张的任何行动，包括干涉在内，这一点大概是毋庸置疑的。正如查·罗伯茨在访问了好些议员后所指出的那样，“国会最后总会按总统要求的那样去做，只要总统提出强烈的请求并把事实都讲清楚就行……”（罗伯茨的书，第248页）。

因此,回顾一下历史情况就可看出:硬说国会采取了咄咄逼人、坚强一致的态度,从而搞垮了行政部门的主张,那是无法把决定不干涉印度支那这件事讲清楚的。恰恰相反,不干涉的决定反映了艾森豪威尔和杜勒斯基本上不愿意让美国军队卷入一场亚洲战争中去。

对杜勒斯来说(对艾森豪威尔来说恐怕也差不多),印度支那危机是美国战争边缘政策的典型事例。正如杜勒斯事后所讲的那样:

“为了取得和平,你总得冒冒险,就好象在战争中你非得冒冒险一样。有人说我们已走到了战争边缘。这当然是事实……能够走到战争边缘而又不至于打起来,这是必不可少的艺术。如果你掌握不好,那就非打起来不可……我们必须面对面地正视这些问题——扩大朝鲜战争的问题、卷入印度支那战争的问题、台湾问题。我们走到了战争边缘,但我们也正视了问题。(谢普利的书,第78页)

这种哲学在六十年代受到了严厉的批判。因为在核武器的时代,据说这种哲学充满了危险,并且很可能把美国卷入一场并不需要的军事冒险中去。可是,正是六十年代那种比较“现实”而且“谨慎”的理论,促使美国采取了军事行动,而且其规模之大远远超过了所谓杜勒斯和艾森豪威尔的好战战略所曾设想过的任何军事行动。

参考资料和书目:

谢尔曼·亚当斯:《第一手报道》,纽约,哈珀兄弟出版社,1961

维克托·巴托:《越南:一场外交悲剧》,纽约,欧西恩那出版公司,1965

约翰·鲁·比尔:《约翰·福斯特·杜勒斯传》,纽约,哈珀兄弟出版社,1957

- 菲·德维利尔斯等:《1954年印度支那战争的结束》,纽约,普雷格出版社,1969
- 安东尼·艾登:《全面包围》,波士顿,霍顿米夫林出版社,1960
- 德怀特·D·艾森豪威尔:《要求改变,1953—1956:在白宫的几年》,纽约,道布尔戴出版社,1963
- 乔·麦·卡欣等:《美国在越南》,纽约,戴尔出版社,1967
- 马尔文·卡尔布等:《卷入的根源:美国在亚洲,1784—1971》,纽约,诺顿出版社,1971
- 罗伯特·F·兰德尔:《1954年的日内瓦:印度支那战争的解决》,普林斯顿,普林斯顿大学出版社,1969
- 查·罗伯茨:“我们并未走向战争的日子”,载西·J·洛维主编的《美国的立法政治》,第240—248页,波士顿,利特尔-布朗出版社,1962
- 詹姆士·谢普利:“杜勒斯是怎样避免了战争的?”载《生活》杂志,1956年1月16日第70—80页。
- 《美国国会记录》,1954

第五章 撤销对阿斯旺 高坝的援助，1956

起初决定为埃及筹措资金建造阿斯旺高坝提供贷款，尔后又决定收回成命。这些决定给研究美国中东政策的复杂背景和如何在政治上利用经济援助等问题提供了极好的材料。

在阿斯旺附近的尼罗河上修建水坝的想法并不是新的。事实上，1902年就已在那里搞了一个水坝，而自从1947年起则计划建造一个更大的水坝——后来称之为高坝。1952年埃及革命后，新政府开始将这个计划付诸实行。它在美国国务院的高级官员中找到了两个极愿帮忙的盟友：主管近东事务的助理国务卿亨利·A·拜罗德和美国驻开罗大使杰斐逊·卡弗里。根据这两个人的倡议，美国于1954年拨出了一些款项去埃及进行工程勘察。看起来这项工程显然对埃及和美国都很有利，虽说不久以后却发现两国的利益竟会大相径庭。

计划中的水坝将是全世界最大的——坝中心高250英尺，宽三英里，一个长三百英里的人工湖将一直延伸到苏丹境内。水坝将使埃及的耕地面积增加25%；通过大面积的新灌溉体系，每年可种植一至二次作物；并有利于控制连年泛滥成灾的河水。此外，估计可以发电一百亿度——比原来拥有的发电量大七倍——那将对工业增长起极大的促进作用（芬纳的书，第36页）。

埃及领导人对这项工程的象征性好处和政治上的好处同样感兴趣。在他们的演说和报刊中，都把这个计划中的水坝看成是“改革发展的象征，埃及人民生活水平提高的象征，”并很自豪地说它比最大的金字塔还要大十六倍。纳赛尔上校知道这个水坝对他个人也有极大的好处。首先，他觉得它将会使他成为阿拉伯世界的领袖；伊拉克有它的石油矿藏，但埃及则有水坝以及随之源源而来的一切好处。其次，纳赛尔认为水坝的建造会使他名扬世界，使他成为中立国家集团主要领袖之一的机会更大，可与南斯拉夫的铁托元帅、印度的尼赫鲁总理齐名并列（多尔蒂的书，第 22 页）。

对于美国的好处同样也是很清楚的。美国有机会对一个进步的革命政权提供援助，而这个政权又恰好地处全世界主要的麻烦地区。这种援助能够帮助埃及的经济发展，增进埃及人民的福利，并且很有希望减少纳赛尔进行对外侵略的可能性，使他比较不容易上俄国人奉承的当（《美国国务院公报》，1955 年 12 月 26 日，第 1050—1051 页）。也还可以至少是部份地把这项工程作为取代纳赛尔要求给予军事援助的方案之一，因为要求军事援助可是个大问题。

美国的确在 1954 年表示过可以向埃及提供武器，但埃及必须满足以下这些限制性的条件：（1）武器交货时用美元付款；（2）武器只能用于防御的目的（那就是说，不得用来对以色列进行侵略）；（3）在开罗设立美国军援办公室负责监督这类武器的使用（芬纳的书，第 23 页）。不用说，这些条件都是纳赛尔所不能接受的。尽管他一直到了 1955 年年中还在继续努力谋求得到美国的军事援助，但他已日益把注意力转向另

个主要的武器来源国——苏联。

有人说纳赛尔于 1955 年 9 月 27 日正式证实达成了武器协议，“对杜勒斯国务卿和国务院其他官员真是晴天霹雳”（芬纳的书，第 28 页）。这种说法是很难令人相信的，因为苏联驻开罗大使丹尼尔·索洛德向纳赛尔大献殷勤乃是尽人皆知的事，而且早在 1955 年 6 月就开始流传即将达成武器协议了。尽管如此，说协议的条件和范围还极其不明确则倒是一点也不假。据闻武器由捷克斯洛伐克供应，既包括防御性武器也有进攻性武器，交易总额约为二亿美元，用棉花来支付（《纽约时报》，1955 年 9 月 24 日）。

这项武器交易立即在华盛顿引起了某些反响。第一，这项交易破坏了以色列与阿拉伯国家间的军事均势——而根据 1950 年的三国公约，美国和它的盟国是有责任维持这均势的——从而中东武器竞赛加剧，导致公开战争的可能性也就加大了。第二，俄国人插手中东已是既成事实，这就把巴格达条约所作出的一切努力通通抵消掉了，而巴格达条约的目标就是要以从地中海到喜马拉雅山构成一道“北层防线”来遏制住俄国的。如今，好几个共产党国家的武器和技术人员都将迅速涌进埃及。第三，纳赛尔在阿拉伯世界的声望在牺牲美国利益的基础上达到了新的高峰。最后，据美国的估算，埃及既然已经把棉花收成作为武器的抵押付款，这就使它不可能兼武器与高坝而有之。事实上，财政部长乔治·汉弗莱就坚持认为，同时兼搞这两项计划非使埃及破产不可（艾森豪威尔的书，第 31 页）。

苏联大使索洛德 1955 年 10 月 10 日在开罗宣布，俄国将

“派出经济代表团、科学代表团、气象代表团以及任何能帮助不发达阿拉伯国家和亚洲国家的其他各种代表团”（《纽约时报》，1955年10月11日），就好象是同上述的美国论断对着干的似的，而且还要在损害美国之外再加一番侮辱。华盛顿还盛传苏联表示要向埃及提供贷款，以便筹措资金建造阿斯旺水坝工程。华盛顿担心埃及搞这项工程对外国财政援助的依赖，将比武器交易给予苏联更多插手中东的机会，因为修水坝将费时十五年左右，这就会使苏联技术人员和顾问长期在埃及起影响。就在索洛德大使发表声明的同一天，《纽约时报》引用了埃及国民生产委员会副主席穆罕默德·艾哈迈德·萨利姆的话，“尽管埃及情愿接受西方的援助，但是埃及却很难拒绝苏联援建水坝的表示”（同上引），这就使得那些传言更加有可信之处了。苏联提供援助的表示于1955年10月13日得到了证实，当时的《纽约时报》报道说，“莫斯科将支援水坝和其他工程计划，而埃及则在二十五年之内以棉花、大米和其他商品偿付。”

俄国人的这些举动拉了华盛顿那股支持埃及搞水坝的力量一把，并有助于把政府中在经济方面本来有的一切疑虑都一扫而光了。国务院的顾问们、国际合作总署和负责设计约旦河工程计划的专家埃里克·约翰斯顿都一致建议给援建水坝工程开绿灯。

1955年12月，杜勒斯参加北大西洋公约组织年度会议时，征得了英国和法国对该计划的一致意见，并于12月16日正式宣布：美国、英国和国际复兴开发银行（世界银行）将联合援助埃及建造阿斯旺高坝。最后协议的筹措资金方法极为繁杂，这里只要把其主要特点讲一讲就行了：十五年建造期间的

总投资额为十三亿美元；第一期工程——围堰坝和改道运河——由美国 and 英国分别在五年内提供无偿赠款五千六百万美元和一千四百万美元；第二期工程由世界银行、美国 and 英国分别提供二亿美元、一亿三千万美元和八千万美元的长期低息贷款；余额约七亿六千万美元则由埃及以人力、物资和本国货币提供。

美国之所以要在这个时刻提供贷款的原因据说很多。看来最重要的原因可能是，美国“希望利用提供高坝贷款作为手段，来说服纳赛尔在苏联武器大批到达之前把武器交易一笔勾销”（多尔蒂的书，第 37 页）。美国希望纳赛尔会把他的资源用来进行社会和经济改革，而不要用作武器的抵押付款去和以色列搞对抗。

当然官方的说法是大不相同的。杜勒斯在 12 月份的一次记者招待会上坚持说，提供贷款只是进行了多年认真细致的谈判的最后结果；这项决定和武器交易与苏联将为水坝工程提供贷款的传闻毫无关系。然后他又警告说，美国不会仅仅为了同苏联的“纸上建议”比高下而提出涉及大宗款项的认真建议（《美国国务院公报》，1956 年 1 月 2 日，第 11—12 页）。

苏联于 1956 年 1 月初再次挤了进来。国务院获悉，埃及声称已经接受了苏联援建阿斯旺高坝的表示，而且据说该表示比美国、英国和国际复兴开发银行的联合表示的条件要宽大得多，尽管埃及和苏联都从未证实过其细节情况。据说苏联的表示包括三亿美元的贷款，还本期为五十年而且利息极低（《纽约时报》，1956 年 1 月 3 日）。

在这同时，美国没有从埃及那里得到有关其建议的答复。

世界银行董事长尤金·布莱克于1月下旬去开罗商谈如何落实联合赠款与贷款方案的问题。1956年2月9日《纽约时报》报道，布莱克在开罗宣称“埃及接受了必须严格保证埃及经济负担得起这项投资的条件。”布莱克没有具体说明协议的详细情况。但是应该指出，国际复兴开发银行的贷款要在阿斯旺高坝为期五年的第一期工程结束后才开始拨给，而第一期工程是要由美国与英国的无偿赠款来支付的。

虽然纳赛尔可能接受世界银行当时提的贷款条件，但他对美国和英国关于无偿赠款的条件则仍然不能同意。条件中有以下这么两条：承包工程的合同应在竞争的基础上授给；埃及应与苏丹达成一项关于分享尼罗河水的协议（《纽约时报》1956年7月20日）。

然而，纳赛尔于1956年4月1日宣布，虽然“同美国与英国关于以大笔赠款使尼罗河工程得以动工的谈判正在获得进展”（《纽约时报》1956年4月2日，第1页），但他仍然不放弃苏联为拟议中的阿斯旺高坝筹措资金所作出的表示。他进一步指出，“我并不把苏联的表示作为一种威胁或恐吓……苏联的表示是很一般性的，我们其实还没有加以研究。”（同上引）他补充说，埃及不打算在1956年就动工，“主要是因为安排这样大的工程的细节问题还有许多复杂的难题”（同上引）。但是，艾森豪威尔总统、杜勒斯国务卿和汉弗莱财长都开始感到，纳赛尔是故意拖延谈判，并利用苏联的表示来谋求一项较为有利的交易。华盛顿的其他人士则觉得，纳赛尔大概从来也没有收到过苏联任何真正要给予贷款的表示，而苏联则仅仅是伙同埃及一道搞阴谋，想从美国方面获得尽可能多的款

项。埃及于5月15日成了头一个承认中华人民共和国的中东国家。它的这种做法对它自己的事业毫无帮助。

1956年7月4日，美国把对阿斯旺高坝工程的第一批拨款（即最初的五千六百万美元无偿赠款）列入了美国联邦预算。不过，美国参议院拨款委员会在其最后报告书中指示杜勒斯：委员会要求艾森豪威尔政府在动用该项工程的拨款以前，应同该委员会进行磋商。这种限制是否合乎宪法是成问题的，但是它等于告诉了艾森豪威尔政府——特别是杜勒斯，因为他4月间曾在该委员会有过相当详尽的证词——参议院中存在着一股相当大的反阿斯旺高坝的情绪。

7月16日，埃及大吹大擂地宣布，它的驻美大使艾哈迈德·侯赛因马上前往华盛顿去接受美国的援助表示。埃及突然作出这项决定可能是对美国情绪转变的反应。不过，另一因素无疑是中立国的三大领袖——铁托、尼赫鲁和纳赛尔——7月下旬即将在南斯拉夫的贝尔格莱德会晤。兴建阿斯旺高坝工程显然会使纳赛尔的声望有所提高，使他在要求与铁托、尼赫鲁在领导“第三世界”方面拥有平等地位更有份量一些。

在华盛顿，到了7月19日早晨侯赛因大使同杜勒斯国务卿会晤时，才对贷款问题作出了最后决定。杜勒斯在这次一小时的会晤中通知侯赛因美国撤回了它的援助表示。

这个决定的后果可以立即扼要地叙述如下：7月20日英国也撤回了它的表示；既然世界银行参加贷款明确地以英美两国赠款为前提条件，撤回赠款自然就把整个贷款计划扼杀掉了；7月26日，纳赛尔对这些不友好的行径作出报复，宣布

对苏伊士运河进行国有化，这又促使了以色列、法国和英国联合入侵埃及。

了解了这些背景情况，我们现在就可以来剖析一下有关阿斯旺高坝的决策过程。我们将会看到，艾森豪威尔政府本来有许多自由行动的余地，因为公众、有关的利益集团或者甚至国会都对这件事没有多少兴趣，也不积极参与——不论是赞成还是反对。在撤销援助表示和纳赛尔作出强烈反应之前，这个问题根本一点儿也不突出。

当时普遍的公众舆论是：反对苏联插手中东；支持以色列——中东地区的民主基地——；对纳赛尔激烈地攻击“西方帝国主义”很反感。大多数这一类的意见都是通过常设的利益集团反映到国会去的。卷入反映这类意见的主要利益集团当然要算那些犹太人的组织了。然而就是他们，对于有助于提高一个不发达国家的生活水平的政策，也提不出很强有力的反对意见来。他们只好依靠一些间接的理由：什么美国不应该支持一个鼓吹侵略和扩张的政权啦；什么美国应该资助能造福整个地区的工程，而不光是造福某一个国家啦。

美国某些主要的棉花种植商也可能游说过国会去反对这项援助；至少某些国会议员是这样说过的。不过，那种认为水坝建成将使埃及增加棉花产量从而会同美国棉花竞争的说法听起来并不太有说服力，因为水坝的主要目的就是要让埃及能多种其他作物，从而减少它对棉花的依赖——而棉花这种商品在世界市场上已经饱和了。

最后，有某些迹象表明（比尔的书，第 257 页），有些外国力图向华盛顿施加压力，要它撤销援助表示。除了以色列——

它显然是个有关的国家——以外，美国的某些经济发达的友邦也曾向国务院表示，它们反对中立国居然比盟国得到多得多的援助。

报刊杂志——也许是衡量公众舆论对外交政策问题的关切的最好指示器——对此并不太感兴趣。《纽约时报》对于事态发展经过作了相当详细的报道，但并未对它发表过社论。《新闻周刊》登了两篇批评水坝工程的文章，被载入了《国会记录》(1956,第 5392 页)。

国会必然起了较大的作用，但也决非主要的作用。当最初于 1955 年 12 月宣布给予贷款时，只有少数几个议员对它发表过评论，而且语气还很不偏不倚。1956 年 1 月，参议院拨款委员会举行了关于“资助埃及阿斯旺高坝”的听证会。副国务卿小赫伯特·胡佛利用这个机会，为长期的对外援助这个比较带根本性的问题进行了辩论，把它作为对付苏联给不结盟国家以经济援助的新政策的手段之一。他最后只说，援建水坝恰恰就是可以达到这个目的的那种工程。

对拟议中的贷款提出批评的人采取了两种主要形式。第一种人抱怨说，阿斯旺高坝工程建成后将扩大耕地面积约两万英亩，可是关于这些新增耕地所有权谁属的问题却没有作出规定。参议院拨款委员会主席卡尔·海登觉得，美国应该让埃及作出坚定的承诺：新增耕地将分配给需要土地的人，不要落入少数富有的地主手里。还有人发表了这样的意见：在有些接受美国援助的国家里，只有少数富有的家族是援助的受益者。持第二种批评意见的包括以佛罗里达州参议员斯佩萨德·霍兰德为首的南方参议员们，他们担心埃及会把新增

的耕地用来种植棉花，其结果等于美国给了埃及钱倒反而让埃及跑到世界棉花市场来同美国竞争。副国务卿胡佛回答说：第一，虽然埃及在这些问题上没有作出正式的承诺，但目前正在拟定一个土地分配方案，只让那些急需土地的农民受益；第二，埃及已答应美国不把新增加的耕地用来种植棉花。听证会结束时，这个委员会的参议员们指示副国务卿把有关埃及对土地改革和种植多种作物的承诺详情向国会汇报。

关于援建阿斯旺高坝工程的第二次质询是1956年4月和5月在参议院外交委员会的秘密会议上进行的。杜勒斯在会上阐述了政府的观点。对被再次提出的类似问题，杜勒斯回答道，他还没有得到埃及的坚决承诺（《纽约时报》，1956年7月15及17日）。纳赛尔于5月下旬承认了红色中国，并在开罗发表了日益尖锐的反西方声明，这也使不少参议员怀疑埃及恐怕早已被共产党集团拉过去了。艾森豪威尔政府显然没有同这个委员会的主席、佐治亚州的参议员沃尔特·F·乔治商量过援建阿斯旺高坝的事，所以乔治对美国打算卷入这项工程持严厉的批评态度。首先，他觉得在阿拉伯国家同以色列不和的气氛下，美国以这种方式介入中东是“完全不合宜”的。其次，他认为要是埃及在新增的耕地上种植棉花的话，那么就会伤害美国的棉花种植者。此外，乔治还指出，在原则上讲，“在我们给予援助时附带任何条件”都是错误的。加利福尼亚州的参议员威廉·F·诺兰补充说，不少国会议员反对给任何中立国家以援助，而且对任何承认红色中国的国家都不该给予援助（《纽约时报》，1950年4月23日）。

杜勒斯对此有两个笼统的回答，一再讲来讲去只略作变

动。第一，尽管埃及同捷克达成武器交易并同苏联有过许多友好的交往，“埃及还远远没有变成苏联人的工具，”不过，“要是我们不设法加以阻止的话，它就可能朝那个方向滑过去”（亚当斯的书，第 248 页）。第二，虽然许多议员认为美国应该停止援助所有企图同时与东方和西方进行讨价还价的国家，杜勒斯仍然认为埃及是中立的国家，并且表示美国打算继续接受中立国家要求援助的申请。但他也指出，由于必须优先考虑美国的利益，所以美国将继续把援助的最大部份给予美国的友邦。

据艾森豪威尔说（见他的书，第 32 页），杜勒斯于 1956 年 7 月 13 日警告埃及说，美国当时已“无法处理这个援助表示的问题，因为我们还不能预测国会将会采取什么行动，而且我们对这件事究竟会有多少好处的看法也有所改变了。”后来，参议院拨款委员会于 7 月 15 日在它的最终报告书中指示艾森豪威尔政府在“未事先征得拨款委员会同意”以前不得动用任何拨给阿斯旺高坝工程的款项。艾森豪威尔还提到，该委员会的报告书“的确反映了国会有个反高坝联盟存在。它包括那些同情以色列的参议员、关心棉花市场的南方各州参议员以及那些主张除了盟国之外一律不援助其他外国的参议员们。”（同上引）

在这方面，看来有几件事是明确无误的。第一，国会根本不是这项援助表示的倡议者。第二，政府根本没有对参议院外交委员会主席乔治做什么工作。（考虑到乔治参议员是很反对给外国以长期援助的人，而阿斯旺高坝贷款又恰恰是笔典型的长期贷款，这一点就更令人感到奇怪了。）第三，杜勒斯

(大约在 1956 年 6 月 2 日) 在国会最后一次听证会结束后不久, 就同两党的许多领袖们会谈过, 可是他竟没有能够改变任何一个参议员的看法。说实在的, 有人认为杜勒斯自己也开始不那么赞成给予埃及贷款了。

我们大概可以这样认为: 艾森豪威尔与杜勒斯开头都以为贷款表示可能会在国会里顺利通过。但是, 等到纳赛尔变得日益与以色列和西方为敌, 不仅国会中有些议员对援助表示越来越持批评的态度, 而且艾森豪威尔和杜勒斯也开始重新考虑这个问题了。

及至纳赛尔总统将苏伊士运河收归国有——美国政府撤回援助埃及的表示一个星期之后——华盛顿就有许多人指责杜勒斯目光短浅居然对这种反应都预见不到。政府方面的人士一般是这样回答的: “如果总统提出要求的话, 国会是否会在这个时候批准给予埃及的赠款和贷款也是很可怀疑的”(亚当斯的书, 第 249 页)。不过, 当时外交委员会的成员威廉·富布赖特说, 国会中的反对派并不算很强大, 只有少数几个参议员参加, 而国务卿“完全可以说服反对派的参议员弃权, 或者以其他参议员的赞成票击败反对派”(芬纳的书, 第 49 页)。此外, 艾森豪威尔坚决反对那条未事先征得拨款委员会同意不得动用拨给阿斯旺高坝工程的款项的规定, 他说: “我不承认委员会的声明会对谈判有任何真正的影响, 因为要是这样一个报告就具有法律力量的话, 那么它就会使总统在指导对外关系方面变得毫无权力了”(同上书, 第 32 页)。不可避免的结论是: 国会并没有起艾森豪威尔政府后来企图归诸于它的那种重要作用, 但它主要只是部分地起了使取消对埃及进

行援助的决定合法化的作用。

国务院关于美国给埃及以财政援助来建造阿斯旺高坝的两项正式声明内容如下：

I. 阿斯旺高坝工程：国务院的声明，1955年12月17日。埃及财政部长阿卜杜勒·穆奈姆·凯舒尼昨天会见了代理国务卿小赫伯特·胡佛、英国大使罗杰·梅金斯爵士以及即将前往开罗进行最后谈判的世界银行董事长尤金·布莱克。

凯舒尼先生和他的同事们在华盛顿逗留期间，同世界银行的管理当局、美国和英国政府的代表一起讨论了有关可能援助阿斯旺高坝工程的问题。

美国和英国政府通过凯舒尼先生向埃及政府保证两国将支持这项工程，而该工程对于发展埃及经济和增进埃及人民福利都有不可估量的重要意义。这种援助将以美国与英国给予赠款的形式为之，以支付第一阶段工程的外汇费用。这个阶段包括围堰坝、主坝基础工程以及辅助工程等，将需四至五年的时间。此外，还向凯舒尼先生保证：美国和英国政府还准备（尚待立法机关批准）根据那时存在的情况准予考虑给予进一步的支持，为后期工程提供资金以补充世界银行提供的资金。

凯舒尼先生定于今日离开华盛顿返回埃及。毋庸待言，他将把他在这里谈判的情况向他的政府汇报。同英国政府、美国政府以及世界银行的最后谅解将有待凯舒尼先生与埃及政府磋商后再定。（美国《国务院公报》，1955年12月26日，第1050—1051页）。

II. 美国退出援建阿斯旺高坝工程：美国国务院声明，1956年7月19日

根据埃及政府的请求，美国于1955年12月同英国和世界银行一起，提出了一项援助表示，帮助埃及在阿斯旺附近的尼罗河建造一座高坝。这项工程是最重大的工程之一。估计需要用十二至十六年的时间方能竣工，总费用约需十三亿美元，其中九亿美元是必需拨出的本地货币。这项工程不仅涉及到埃及的权益，而且还涉及到包括苏丹、埃塞俄比亚和乌干达等国的权益，因为它们贡献了水源。

12月份的援助表示打算由美国与联合王国给予长期赠款，为这项工程早期阶段提供资金，而埃及则是该工程的唯一受益者，因此整个工程的完成必须以在利用尼罗河水的权利方面取得一项圆满的解决办法为条件。埃

及是否愿意而且能够集中它的经济资源来进行这项庞大的工程则是另外一项重要的考虑，因为它直接关系到这项计划是否现实，从而关系到美国援助是否可行的问题。

七个月以来的事态发展对于这项工程的顺利进行是不利的，因此美国政府最后认为，在目前的情况下参加援建工程是不可行的。各沿岸国未能达成一项协议，而埃及能否提供适当的资源来保证该工程计划的完成已变得比作出援助表示时更加不明确。

这项决定决不意味着，也不涉及到美国政府和美国人民对埃及政府和埃及人民的友好关系有任何改变。

美国仍然对于埃及人民的福利和尼罗河的发展深表关切。只要沿岸国提出请求，它准备在适当的时机再行考虑可以采取哪些步骤，来使尼罗河的水利资源得到更为有效的利用，以造福该地区的人民。此外，美国仍准备帮助埃及为改进其人民的经济情况而作出的努力，并且准备通过适当的机构，在国会拨款项目的范围内来讨论这些问题。（美国《国务院公报》，1956年7月24日，第188页）。

如果人们只看这两个声明，只研究杜勒斯举行的少数几次记者招待会的材料，那么他们就会得出这样的结论：决定撤回援助表示乃纯属经济方面的考虑，而且决定是经过适当的行政机构加以审慎的分析和讨论之后才作出的。但是，从我们以上所提到的材料看来，我们知道实际情况并非如此。

毫无疑问，在作出撤回援助表示的决定时，经济方面的考虑是占有一定份量的。但是，看来艾森豪威尔政府利用经济方面的考虑作为事后的理由这种可能性要大得多。我们是根据以下两方面的理由作出这个判断的。第一，国际复兴开发银行董事长尤金·布莱克是艾森豪威尔总统本人和顾问们所极为尊重的人，他不仅是个机敏的外交家而且也是一个知识渊博的经济学家。接受世界银行贷款的条件之一是，银行当

局有权检查接受国的帐目以保证世界银行的成员国能够收回贷款的利息和到期的本金。纳赛尔上校公开指责西方企图通过这项贷款在经济上把埃及殖民地化。正如我们早些时候曾提到的那样,布莱克先生于1956年2月9日在开罗宣称,纳赛尔接受了世界银行的条件,因此,看来布莱克对他自己认为贷款在经济方面是稳妥可靠这一点从未动摇过。第二,在撤回贷款表示之后,美国国务院争辩说,埃及购买共产党国家的武器(那是要以埃及的棉花储备来支付的),使埃及的经济处于危险的状态,这就使埃及无能力再进行阿斯旺高坝的工程。然而,美国的贷款表示是在武器交易的详情被公开后几乎达三个月之久才作出的。

国务院还提出了其他两个原因:一是所谓埃及和苏丹未就分配尼罗河水的问题达成协议;二是所谓纳赛尔不同意在授给工程合同时采取竞争性的投标方式。但是,如果我们考虑一下作出贷款表示时的整个政治局势,并且尤其要考虑一下国务院和艾森豪威尔总统曾希望通过搞这项工程来使阿拉伯国家改变看法从而对美国 and 西方较为有利,那么我们就很难相信这两个理由能在决定撤回贷款表示时占有多大的份量。

如果说经济方面的原因只是冠冕堂皇的托词而已,那么取消贷款的真正原因又何在呢?想要回答这个问题,我们就必须作一个简单的回顾。这样一来,我们也可以对国务院所起的作用有些认识。纳赛尔上校最初登上埃及政治舞台是由于他在1952年同纳吉布将军一起领导了一场反对法鲁克国王腐朽政权的政变。后来纳赛尔在1953年搞掉了纳吉布,由他自己担任总理。在纳赛尔上台时担任美国驻埃及大使的杰

斐逊·卡弗里曾极力设法让国务院接受他的看法：纳赛尔是个真心实意的改革者，极愿提高埃及人民的生活水平，而且这位埃及领导人是个值得其他阿拉伯国家学习的榜样。因此，当纳赛尔对卡弗里谈起他想在阿斯旺搞一个高坝时，卡弗里就使劲地催促国务院支持这个计划。卡弗里觉得，这是美国同一个阿拉伯国家建立持久的友谊，扩大在中东的影响，并帮助埃及贫苦人民的好机会。

持这种看法的并不只是卡弗里一个人。国务院里的中东事务专家们显然都同意这种看法。这些“阿拉伯通们”认为，支持纳赛尔的政策最符合美国在阿拉伯地区的利益，因为它可以改变美国作为英国和法国的帝国主义继承人的形象（克拉夫特的文章，载《纽约时报杂志》，1971年11月7日）。甚至到了艾森豪威尔和杜勒斯开始对纳赛尔有较清醒的认识的时候，也没有迹象表明这些专家们主张撤销援建高坝工程。

政府中只有一个主要人物——财政部长乔治·汉弗莱——几乎是从一开始就反对这项计划的。他的反对意见看来是完全出自财政金融方面的考虑，并且毫无疑问同他总的财政保守主义以及他向来反对大多数长期、高额的外援计划有关。然而，虽说汉弗莱同艾森豪威尔和杜勒斯的关系很密切，但还没有证据说明他在这次决策过程中起了重要作用。不过，说他的观点使杜勒斯能够比较容易地作出撤销援助表示的决定，那倒是有可能的。上面引用的那些官方根据中肯定采用了他的观点，而这些根据是国务院在撤销表示已成为事实之后才公布的。

甚至国务卿自己在纳赛尔声明将考虑接受苏联援助阿斯

旺高坝的表示以前，也没有开始认真怀疑过援助问题。显然，在杜勒斯的眼里，一个中立国的罪恶莫过于同时与东西方进行讨价还价来谋求最好的交易了。在以后的几个星期里，艾森豪威尔和杜勒斯都曾数次讲到中立主义的不道德和目光短浅。在这同时，由于大量报道了俄国在埃及炫耀武器的情况，俄国与中国同埃及订立了贸易协定，埃及与以色列不断发生边境冲突，以及看来埃及人是有意搞了许多敌视西方和美国的挑衅性演讲和社论等等，使得纳赛尔在美国的声望迅速下降。也许是由于要对日益增大的公众压力表个态，杜勒斯乃在7月10日的一次记者招待会上说，埃及是“不大可能”得到贷款的（芬纳的书，第44页）。

但是，迟至7月15日，也就是埃及突然宣布它的大使即将去华盛顿接受美国援助表示的那一天，都还没有作出最后的决定。杜勒斯指示他的部下准备一个说明撤回援助表示的新闻公报，可是在7月18日那天——他和侯赛因大使会谈的前一天——他还只对英国大使罗杰·梅金斯说，他对贷款的事还犹豫不决，并没有提到他已经决定要撤回表示了。

通过杜勒斯这次与梅金斯的会晤，我们对于英国在这项决定中究竟起了多大作用也能有点谱了。因为英国人本来对给予这项贷款也有些疑虑，所以他们就劝过杜勒斯要非常审慎地行事。早先几天，法国人也曾就拒绝这项贷款一事提出过警告，并认为其最可能的后果会是苏伊士运河的国有化。因此我们可以这样认为：华盛顿只是以敷衍的态度来同它的盟国商量，尽管英国这个盟国在这项冒险行动中本来应该是个平等的伙伴。此外，也没有证据说明美国曾同世界银行

商量过这件事。

看来这个决定是在7月19日杜勒斯同侯赛因的会谈中作出的。据说侯赛因在对这项贷款提出了几点反对意见后就讲到了苏联的援助表示,于是杜勒斯马上反驳说,那你们埃及就去接受苏联的援助表示吧。罗伯特·墨菲不得不对赫尔曼·芬纳承认,他简直不理解杜勒斯为什么要在那个时候用那种方式来作出决定,除非杜勒斯仅仅是由于不喜欢侯赛因讲话时带有最后通牒式的语气。墨菲的这种观点最能代表国务院的看法了。^①

至于艾森豪威尔总统和他手下的工作人员究竟在撤回援助表示问题上起了什么作用,现在手头没有多少资料。虽然我们翻阅过的大部分材料都倾向于说艾森豪威尔是个无辜的旁观者,杜勒斯只是在自已下了决心之后才去同艾森豪威尔商量的,但是经过我们对这些事实进行更深入的考察之后,我们就会对他们两人的关系作出更为全面的解释,而且对我们自己来说也会更加有说服力一些。

根据我们所掌握的材料来看,以下的情况大体上是比较肯定的:总统原来是赞成给予阿斯旺工程以贷款的;总统并不想在中东搞一场军事竞赛;但总统觉得他对以色列的继续存在承担了很深挚的义务。^②艾森豪威尔本来希望这项援助将

① 关于7月15日至19日这段期间的经过情况均取材于赫尔曼·芬纳采访当事人的报道和他对有些保密文件的研究成果(见芬纳的书,第46—48页)。

② 据说艾森豪威尔1954年在华盛顿举行美国犹太人代表大会时私下说过,“要是早在以色列独立问题被提出来时我就已拒绝了总统的话,我真不知道我当时会怎样作出反应。不过以色列现在已是一个主权国家了,而且我们的确对它承担了义务,所以我们要履行这些义务的。”(见芬纳的书,第13页)。

会使埃及不去购买更多的武器；他对埃及承认红色中国的行动非常恼火；他同杜勒斯一样，对纳赛尔反对帝国主义和攻击西方的言论日益愤懑；他真心实意希望世界和平的想法超过了他的一切其他考虑。因此，看来杜勒斯对艾森豪威尔想法的范围和限度是了解的，而且也是在其范围之内办事的，尽管杜勒斯在这个范围之内还有很大的活动余地。例如，尽管杜勒斯是个鼓吹冷战外交、边缘战略的代表人物，在阿斯旺高坝整个决策过程中，他一次也没有对苏联或埃及挥舞过美国的佩刀式喷气机。正如理查德·诺伊施塔特所指出的：

看来，杜勒斯用了他获得艾森豪威尔信任的同一办法使艾森豪威尔保持对他的信任。例如，在整个苏伊士危机中，他的每一项行动——特别包括撤销阿斯旺高坝援助的行动在内——显然都事先请示过艾森豪威尔的……艾森豪威尔在这个过程中决不是个“窝囊废”，因为我看过了这些记录文件。恰恰相反，他规定了原则：他是要“和平”的。杜勒斯则努力保持了和平。（诺伊施塔特的书，第 105 页）

根据赫尔曼·芬纳的说法，艾森豪威尔在埃及宣布接受美国援助表示的第二天，于 7 月 17 日召见了杜勒斯，并同他“匆促地讨论了这个问题”（芬纳的书，第 64 页）。尽管艾森豪威尔没有命令杜勒斯撤销贷款表示，但他对杜勒斯表示过，他对没有能够说服纳赛尔放弃在中东加强军备颇为失望，并说过，如果国务卿决定撤回援助表示，他是会同意的。但是罗伯特·墨菲则说，“杜勒斯没有召开过工作人员会议……一直到侯赛因来访的那天早上才同艾森豪威尔商量”（墨菲的书，第 377 页）。在艾森豪威尔最信任的助手谢尔曼·亚当斯的回忆

录中，也没有任何地方提到过艾森豪威尔在这次决策中起了什么具体作用。

总之，看起来艾森豪威尔总统在这次决策中并没有起很积极的作用；这项对外政策决定过程中的其他参加者所起的作用是微乎其微的；决定是杜勒斯国务卿自己一个人作出的，虽说他是根据艾森豪威尔总的指示办事并征得了总统的同意。然而，即使艾森豪威尔比较积极地参加了决策，也不见得一定会作出截然不同的决定，因为所有的证据都表明，艾森豪威尔和杜勒斯都是戴上了同样的意识形态眼镜来观察中东形势的。

参考资料和书目：

- 谢尔曼·亚当斯：《第一手报道》，纽约，哈珀兄弟出版社，1961
- 《美国对外政策：当代文献》1955, 1956
- 约·鲁·比尔：《约翰·福斯特·杜勒斯传》，纽约，哈珀兄弟出版社，1957
- M. L. 库克：《纳赛尔的阿斯旺高坝》，华盛顿，公共事务研究所，1956
- 詹姆斯·E·多尔蒂：《对阿斯旺决定的剖析》，载《政治学季刊》，74卷，第1期（1959）第21—45页
- 德怀特·D·艾森豪威尔：《争取和平，1956—1961：在白宫的几年》，纽约，道布尔戴出版社，1963
- 赫尔曼·芬纳：《杜勒斯与苏伊士》，伦敦，威廉·海涅曼出版社，1964
- 约瑟夫·克拉夫特：《国务院中的那些阿拉伯通》，载《纽约时报杂志》，1971年11月7日第38—96页
- 罗伯特·墨菲：《军人中的外交家》，纽约，加登城，道布尔戴出版社，1964
- 理查德·诺伊施塔特：《联盟政治》，纽约，哥伦比亚大学出版社，1970
- 《美国国会记录》，1955, 1956, 1957
- 《美国国务院公报》，第33, 34, 35等卷（1955, 1956）
- 美国参议院拨款委员会，关于“埃及阿斯旺高坝的资金问题”的听证记录，84届国会，第二次会议，1956年1月26日

第六章 对黎巴嫩的干涉,1958

1958年7月,美国海军陆战队在黎巴嫩登陆,大约三个月以后才撤走。这一事件,无论在美国或在陆战队的历史上,都不成其为重要的一章。不仅他们投入行动的兵力不多——高峰时的兵力为一万四千人——而且在他们驻留期间完全平安无事。可是从政治观点来看,这一行动的意义却要大得多。它意味着,美国毫不隐讳地以英、法两国的继承人的资格进入了中东。诚然,美国自从第二次世界大战以来,就已经深深地卷入中东了,但是它一般总把自己看成——别人也是这样看的——只是英国的同盟国,并且它自己在这一地区只有次要的利益。决定干涉黎巴嫩的行动明确表示,美国在这个地区已有重大利益,而且已成为主要角色之一了。

干涉黎巴嫩的起因,必须追溯到美国极力要弥补西方在苏伊士战争中所遭受的政治损失。正如我们在第五章指出的那样,那次战争在不小的程度上是由于美国撤消对阿斯旺高坝工程的援助而促起的。当纳赛尔以苏伊士运河国有化进行报复的时候,英、法、以侵入了埃及。美国勉强地同苏联一起设法结束战争。但是,结果它既伤了盟国的感情,也没有得到埃及、中东其它国家和苏联的特别好感。实际上,纳赛尔那时就被人认为,是一个“勇敢抵御帝国主义者”的领袖(因此他巩固了他作为中立世界领袖的地位);俄国人因援助这次崇高的

事业而博得了好评；美国还是被看作一个帝国主义国家，一个为了纯属策略上的理由而暂时抛弃自己盟国的国家。

为了制止它认为阿拉伯国家中危险的中立主义趋势和亲苏倾向的发展，美国制订了艾森豪威尔主义。1957年1月，艾森豪威尔通知国会：美国必须走在俄国前面，去填补中东的力量真空。俄国似乎正在竭力地扩大这个地区的动乱局势，达到控制它的目的。鉴于这种威胁，（并且，艾森豪威尔主张，因为有关国家的民族独立对美国的利益具有重大关系，）美国应该增加对该地区经济的、特别是军事的援助。总统应有权自由使用武装部队，保护那些由于“受到国际共产主义控制的国家的公开武装侵略”而要求援助的国家。在三个月的讨论中，几位国会领袖提出了怀疑和保留，国会终于以政府提议的形式，通过了促进中东和平与稳定的联合决议（1958年第5号法令）。

不幸的是，已经正式形成的艾森豪威尔主义，在国外几乎招致普遍的敌意。甚至英国也抨击这个策略。杜勒斯本想取悦于英国，因为艾森豪威尔主义暗示了，英国进行苏伊士战争只是要对苏联的挑衅作出反应。但是英国却说：艾森豪威尔主义旨在削弱英国在中东的地位（见米奥的书，第115页）。因为艾森豪威尔主义显然力图在中东保留西方帝国主义的存在，阿拉伯国家当然要反对这种主义的调子和实质。两个最亲西方的阿拉伯领袖，约旦国王侯赛因，沙特阿拉伯国王伊本·沙特同埃及总统纳赛尔及叙利亚总理库阿特利联合发表公报，谴责西方大国企图把他们的国家变成自己的势力范围。

为了挽救这种悲惨的局面，1957年春，美国总统派众议

院外交委员会主席，众议员詹姆斯·理查德为他的特使去中东。理查德为艾森豪威尔主义只找到了黎巴嫩这一个支持者，他和夏蒙总统在黎巴嫩发表了联合声明，声明强调：只要黎巴嫩提出要求，美国就将给予援助，以反对国际共产主义的进攻。在华盛顿，艾森豪威尔政府对这一“胜利”感到高兴；可是，这个行动在黎巴嫩却加速了内战的爆发，接着便导致了美国的干涉。

1957年，黎巴嫩国内问题非常尖锐。自1943年从法国统治下取得独立以来，这个小国尽力维持一定程度的内部稳定和外部安全。这在阿拉伯地区是唯一的，其他地区也不多见。它的内部稳定是建立在基督教徒和伊斯兰教徒之间明确的政治妥协的基础上的。黎巴嫩的政党，是以教派为界线而形成的，各党派达成协议，国家最高公职共同分配：总统和外交部长属基督教徒，内阁总理和议长属伊斯兰教徒。在外交事务上，黎巴嫩非常谨慎，尽量保持中立。因此它对阿拉伯国家之间的争论，从不介入。它的观点是亲西方的，但不加入巴格达条约。甚至还被认为是有可能同以色列和解的唯一的阿拉伯国家。大多数阿拉伯国家都不承认共产党是合法的，然而在黎巴嫩，战后相当长一个时期是允许共产党合法活动的。由于这种幸运的局势，黎巴嫩成为外国企业投资的市场，获得了“中东瑞士”的称号。

可是在五十年代，这个形势就开始发生变化了。国内的基本政治布局开始崩溃。由于伊斯兰人口出生率较高，基督教人口的微弱多数很快就会消失。巴勒斯坦的难民流入黎巴嫩，进一步增加了伊斯兰人口，更重要的，它给黎巴嫩政治生

活引进了一种新的不稳定的因素。随着阿拉伯民族主义的增长，特别是当这种民族主义变成愈来愈强烈的反西方倾向的时候，黎巴嫩政府感到在外交事务上，保持中立主义态度更加艰难了。

因此，当夏蒙试图争取国会赞成艾森豪威尔主义的时候，就为一场严重的政治危机提供了基础。反对夏蒙的势力也开始增长，甚至一些基督教领袖也参与了，他们认为艾森豪威尔主义除了敌视开罗和莫斯科这一点外，对黎巴嫩没有一点好处。在1957年6月的议会选举中，夏蒙成功地利用了这个问题，把反对他的政党的人称为“纳赛尔的候选人”，帮助他的政党击败对手。可是，争论还是愈来愈激烈，当夏蒙想要连任（这需要修改宪法）的消息传开以后，甚至他的一些主要的基督教支持者也离开了他，这在某种程度上无疑是出于个人野心。1958年初期出现了爆炸和骚乱事件。政府把这些事件归罪于来自埃及和叙利亚的外国间谍。事态继续发展，到这一年的春天，便爆发了激烈的示威游行。埃及和叙利亚于2月份组成了阿拉伯联合共和国，黎巴嫩有很多人主张加入。阿拉伯联合共和国对这个意图并未加以阻止，事实上，它的武器和弹药，却流到黎巴嫩人手里。（巴尼特的书，第143页）

5月7日，一家反对夏蒙的报纸积极活动的编辑被暗杀。这次暗杀事件引起了示威游行和骚乱，这期间，美国新闻处的图书馆也遭到破坏。5月13日，艾森豪威尔政府接到夏蒙总统的信件，询问美国能够给予援助的可能性。艾森豪威尔答复说：援助附有一定条件，尤其在动用部队时是如此。5月27日，在黎巴嫩的要求下，联合国安全理事会召开会议。黎巴嫩

向安理会控告阿拉伯联合共和国干涉黎巴嫩的内政。6月10日，安理会投票通过，派观察组去黎巴嫩对这种控告进行调查。同月，哈马舍尔德秘书长也访问了黎巴嫩。观察组提出报告说：黎巴嫩对阿拉伯联合共和国控告的根据不充分。哈马舍尔德也同意这个报告。

7月14日，伊拉克军事政变使西方大国大为震惊，显然它们的情报机构事先没有预报这个可能性。夏蒙总统的担心现在看来似乎更加可信了，他又一次正式地要求美国军队援助，并受到更为认真的考虑。艾森豪威尔总统、国务卿约翰·杜勒斯和中央情报局长艾伦·杜勒斯多次举行高级会议。总统还请来国会领袖们，向他们简单介绍了关于中东危机的情况。7月15日，正式要求部队援助的第二天，1,700名海军陆战队踏上了黎巴嫩海岸，在当时以及整个驻扎期间里，没有遇到一点抵抗。（尽管没有抵抗，兵力还是不断增加，最后达到14,000人。这是一支比整个黎巴嫩陆军大两倍的部队，装备和供应也优越得多。）当天，艾森豪威尔向国会提出咨文，解释他的行动。晚上，又在无线电和电视广播上，向美国公众发表演说。7月15日和16日，在联合国安理会上，洛奇大使解释说：美国是在该国的合法政府的要求下，出兵黎巴嫩的。他还争辩说：黎巴嫩的混乱是由威胁该国的外来影响造成的。他要求联合国，向黎巴嫩派驻一支紧急部队来接替美国部队。7月16日，艾森豪威尔总统任命罗伯特·墨菲为他的特别代表，派他去黎巴嫩协调美国的军事部署问题。

这个时期，其它国家也很活跃。7月16日，英国在侯赛因国王的要求下，出兵约旦。赫鲁晓夫几个月前，就一直竭力

扩大苏联在埃及和叙利亚的影响,7月19日,他建议举行最高级会谈,解决这次危机。他主张四大国加上印度,应拟定一个解决方案,提交安理会。艾森豪威尔拒绝赫鲁晓夫的建议,并答复说:联合国是解决这类问题的适合场所。在一封给赫鲁晓夫的信中,他建议,各国首脑或外交部长,可以在安理会的范围内召集最高级会议。出乎意料,赫鲁晓夫竟接受了美国的建议。他还建议,以7月28日作为第一次会议的日期,但是他坚持印度和卷入危机的阿拉伯国家应该参加会议。7月25日,艾森豪威尔答复赫鲁晓夫:7月28日对美国来说,为期过早。他还坚持,必须由安理会本身来决定,除理事国外,哪些国家应参加审理本案的会议。

7月21日,黎巴嫩国会选举陆军司令谢哈布将军为总统,接替夏蒙。因为谢哈布受到国内主要派别和纳赛尔以及美国的欢迎,至少开始时是这样,这场危机便结束了。

8月5日,赫鲁晓夫声明,他对最高级会议不再感兴趣了,但是美国和苏联都要求,召开一届特别联大。这届特别联大于8月8日开幕,艾森豪威尔于8月13日向大会发表演说,他要求在中东建立一支常备的联合国维持和平部队,还提出了这个地区的经济发展计划。8月21日,通过了一项由十个阿拉伯国家提出的决议。决议保证阿拉伯国家互不干涉内政,指示秘书长哈马舍尔德负责安排西方国家部队从黎巴嫩和约旦撤出的问题。艾森豪威尔总统评论说:随着该决议的通过,这场危机已告结束。

虽然黎巴嫩这场不太激烈的内战,随着谢哈布的当选显然已经结束,但是美国军队还是没有撤出。10月8日,国务

院才宣布,黎巴嫩的美军将要撤回,到10月25日全部撤回。

在这次美国的干涉之前,美国报刊表示了深切而谨慎的关心。多数主要报刊认为,联合国是解决对黎巴嫩政府威胁的适当机构。例如,孟菲斯《短弯刀报》5月22日评述:“不能由我们单独来当世界警察。英、法干涉苏伊士的时候,我们的政府就曾坚决主张联合国有管辖权。要是华盛顿现在放弃这条原则,那就冒着有损已经很软弱的联合国的危险,使英美在中东的脆弱地位受到危害,甚至不自觉地帮助了敌人。”《纽约时报》7月10日发表社论说:“联合国应该能够制止纳赛尔的阿拉伯联合共和国兼并黎巴嫩的阴谋。”该报和《纽约先驱论坛报》、《华盛顿邮报》都极力主张:联合国维持和平机构应该充分发挥作用,解决这次危机。约瑟夫·艾尔索普指责国务卿,不该表示美国能帮助黎巴嫩摆脱这次危机。他还指责杜勒斯在制定对外政策时不同国防部长协商。

新闻界对于美国派遣军队登陆的反应是各式各样的。那些支持政府做法的报刊,是从冷战的角度来看待这一行动的。他们接受了政府关于黎巴嫩危机是共产主义侵略扩张的论点。有些报纸解释说:美国所遵循的原则,和援助希腊和土耳其的理由,以及使我们介入朝鲜战争的原则是一致的;还有一些报纸,提醒读者注意西方在中东石油利益的重要性;还有几家报纸主张,为了维护作为可靠的世界主要强国之一的地位,美国必须使用武力。

那些批评政府采取行动的报刊,并不认为苏美两国在世界政治上的斗争是一再出现的中东危机的根本原因。它们之中有一些报刊认为,纳赛尔是一个利用东方反对西方来提高

自己地位的中立主义者。他们反对纳赛尔是国际共产主义的工具的见解，因为共产党在埃及是不合法的。持批评态度的报纸认为，这次干涉是基于对阿拉伯民族主义的误解因而犯了错误，或者是对阿拉伯国家的政策缺乏计划性所造成的。这些报纸评论说：美国对这个地区的行为，说得好听一点，是言行不一，我们的干涉恰恰损害了我们声明要保护的利益。如果说石油重要，那么我们正好使这项关键物资对西方的供应处于危险的境地，如果说我们的声望重要，那么我们又正在削弱它。暂时的解决方案，据认为是集中在联合国关于这次危机的决议上了。而长期的解决方法，只有在美国和阿拉伯中东的关系全面改善的前题下，才有可能。这就使得美国有必要对于该地区的现行政策认真地进行重新估计。

在主要专栏作家中，以及前政府官员和学术界人士写给编辑的大量信件中，也存在类似的意见分歧。

现有的一些民意指标显示：大多数美国人支持美国对黎巴嫩的军事干涉。《华尔街日报》发现，在经过调查的 300 人中，有 80% 支持这次干涉（《华尔街日报》，1958 年 7 月 16 日）。大多数被访问的人都说：虽然他们对这次危机了解得不多，但是他们对总统的所作所为是信得过的。有趣的是，大多数人，不管是政府政策的批评者还是支持者，都对美国在中东的利益所受到的待遇表示不满。在被访问的人们中间，很多人认为，美国进行干涉是为了保全面子：“既然黎巴嫩提出了援助的要求，而我们事先也许过诺言，因此我们是非出兵不可的”（同上）。1958 年 7 月 28 日，《新闻周刊》记者报道：他们访问过的人，多数认为总统必须这样做，他们应该支持。实际上，在

一次盖洛普民意测验中，被调查的人，有 58% 赞成艾森豪威尔履行总统职责的方式，他的声望比前一次盖洛普民意测验增长了 6%（《美国新闻与世界报道》，1958 年 7 月 25 日）。

黎巴嫩首都贝鲁特是中东主要商业中心之一。很多美国企业，包括美国的石油公司和石油设备供应公司，都在那里设有办事处。石油公司雇用不少经济学家和其他社会科学家作顾问。他们的工作实际上是向公司提供一项如何对待营业所在国的政策。在黎巴嫩的美国企业，很欣赏这个国家比较稳定的政治环境。因此，危机一开始，有一个公司就曾鼓励夏蒙和纳赛尔进行谈判，并且派了一个代表去同这两位总统进行会谈。看来美国企业界对华盛顿的影响也很大。美国驻埃及大使雷蒙德·黑尔说：“华盛顿有了新气象——多亏在贝鲁特的商人们的非官方报告所带来的新影响，等他们的报告送到国务院时，又得到了母公司的强烈支持”（见科普兰德的书，第 238 页）。

黎巴嫩的美国企业界支持夏蒙总统。虽然联合国接到它的观察员的报告说：没有证据说明阿拉伯联合共和国干涉了黎巴嫩，但石油公司却向它们的国内总公司报告说，这次危机使纳赛尔的武装力量和忠于夏蒙的部队形成对垒。这些报告一送到华盛顿，自然大大加强了中央情报局从黎巴嫩发来的报告。

美国部队在黎巴嫩登陆后，石油公司担负了另一项任务。内政部长弗雷德·西顿担心阿拉伯国家会切断对西欧的石油供应，他召集了国外石油供应委员会会议。由十六个主要美国石油公司组成的国外石油供应委员会履行两项主要职能：

“1. 根据美国内政部的要求,该组织提供有关国外石油交易,以及石油需求和供应的必要情报。2. 该组织可以考虑和提出建议,以便预防、排除或者缓和友好国家的石油供应不足问题,这个问题直接威胁到或是不利于美国的防务动员利益和计划。”(《美国内政部》,1959年,第212页。)

西顿为国外石油供应委员会草拟的一项计划规定:石油公司必须共同经营他们的国外设备,而不必考虑反托拉斯法的问题。一旦宣布有石油危机时,各公司必须按照这项计划制定自己的政策。

另外三个有组织的利益集团对美国干涉黎巴嫩公开表态,虽然没有证据说明,它们对美国政策发生了影响。纽约争取明智的核政策委员会谴责这次干涉。它主张,在有些国家能够导致世界毁灭的时代,通过谈判解决分歧,是对待冲突的唯一正确的态度(《纽约时报》,1958年7月18日)。还有两个团体支持这次干涉。美国捷克斯洛伐克人全国委员会认为:“无论出现什么结果,共产党对黎巴嫩的威胁一定要制止”(同上)。劳联—产联在它的《新闻简报》上说:这次干涉“是维护中东的和平与自由,支持联合国原则的必要行动”(《纽约时报》,1958年6月24日)。

由于没有主要利益集团和社会上重要部分的反对,政府也就无须进行说服工作,使公众赞成它的决定。这和越南战争形成了鲜明的对比。那时候,政府发动了持久的运动,以对付那些组织完善的利益集团和提出意见的那部分人民。此外,在冷战词藻失去效力的情况下,最近两届政府乃不得不寻找别的理由,来说明他们的行为。在干涉黎巴嫩期间,艾森豪

威尔政府就没有遭到这样的压力。

国会就其整体来说，并不反对这次干涉。虽然有几个参议员严厉地批评这次行动，但没有证据表明，他们的异议具有重要影响。提出批评的参议员，大多不从冷战角度认识黎巴嫩形势，认为世界秩序崩溃的祸水来自别的根源，而不是苏联。

最初开始批评黎巴嫩危机的，是参议院外交委员会的三个成员，他们后来成为这次干涉的主要批评者。参议院民主党领袖，参议员迈克·曼斯菲尔德（蒙大拿州民主党人），5月22日在参议院会议上说：联合国应该有一支紧急部队，可以派到任何一个自己认为受到外国侵略的国家的边境（《国会纪录》1958年，第9284—89页）。6月17日，他又说：引进美国军队不能解决中东问题。曼斯菲尔德认为，联合国能够很好地处理这个问题，建议联合国对中东任何侵略国实行禁运（同上，第11452页）。6月26日，休伯特·汉弗莱（明尼苏达州民主党人）重复了曼斯菲尔德关于联合国的话。他还批评政府没有一项中东政策。除此之外，汉弗莱感到艾森豪威尔主义不适用于黎巴嫩局势，他认为黎巴嫩没有受到任何外来共产主义的侵略（同上，第13942页）。6月17日参议员韦恩·莫尔斯（俄勒冈州民主党人）讲：如果政府认为，美国军队有进入黎巴嫩的可能性，采取这样的行动，要由国会通过（同上，第11453页）。

在干涉前的紧急关头，政府显然没有把中东局势的发展情况告诉参议院外交委员会及其主席。不过，在美国干涉的前夕，艾森豪威尔总统还是召集了二十二名国会议员作关于

危机的简况介绍。在简况介绍会上，国务卿约翰·杜勒斯和中央情报局长艾伦·杜勒斯都在座。艾森豪威尔回忆说：在讨论美国任务的时候，约翰·杜勒斯“不得不阐明一下联合国宪章第五十一条。这一条指出，允许某一国家，基于紧急情况采取行动，一旦联合国有能力采取行动，应即将问题移交联合国”（见艾森豪威尔的书，第 272 页）。甚至按照艾森豪威尔的说法，也没有一个国会领袖热衷于美国干涉中东的。众议院议长雷伯恩担心，美国是否正卷入一场内战。艾森豪威尔说：“参议员富布赖特比其他人抱有更大的怀疑态度，他似乎非常怀疑这场危机是共产党鼓动起来的”（同上）。实际上，国会的意见对总统并无影响，他早就决定了如何处理黎巴嫩局势。只是为了表示重视国会意见，才举行了这次简况介绍会。

绝大部分国会议员在 7 月 15 日陆战队在黎巴嫩登陆后，关于对外政策都采取两党统一的态度。国会领袖中，除了参议员曼斯菲尔德以外，也都支持政府的行动。议长雷伯恩抑制自己的怀疑态度，利用他在国会的作用，平息了众院的批评意见。他竟然打断了众议员亨利·鲁斯（威斯康星州民主党人）的一次批评性发言。赞成这次干涉的发言，多半是用冷战语言讲述的，谴责纳赛尔和苏联，或他们两国的不正当的同盟。参议员亚历山大·威利（威斯康星州共和党人）根据宪法上的理由，支持这次干涉。他说：艾森豪威尔主义是国会通过的，并且已经成为公法。因为美国宪法责成总统注意，法律必须忠实地予以贯彻，所以艾森豪威尔派军队进入黎巴嫩，只是做了他所应该做的事。

国会的批评者直到 8 月 20 日国会休会时，一直都在谴责

这次行动。为了表示忠诚，他们都说，当部队留在黎巴嫩的时候，他们将给以支持，但是他们认为这次干涉是一个错误。他们认为黎巴嫩正处于内战，这次内战只涉及阿拉伯民族主义，和国际共产主义无关。参议员汉弗莱、富布赖特、莫尔斯等主要批评者，也成为赫鲁晓夫提议的最高级会议的积极拥护者。他们力劝犹疑不决的艾森豪威尔出席这次会议。

两院大会讨论正在进行的同时，众院外交委员会和参议院外交委员会举行了秘密意见听取会。政府各部门的成员，几乎每天都向两院委员会简要汇报中东局势的发展情况。他们当中，有副国务卿克里斯琴·赫脱，负责国会事务的助理国务卿威廉·麦康伯，国务院负责阿拉伯半岛事务的官员戴维·纽森，中央情报局长艾伦·杜勒斯和负责计划的助理国务卿杰拉尔德·桑德斯。

国会采取的唯一官方行动，是通过一项决议支持美国在联合国的立场，赞成建立一支常设的联合国紧急部队。政府行动方针的最积极的反对者参议员莫尔斯，提出两项国会议案。一项是参议院议案第 391 号，谴责总统擅自采取应该先经国会批准的行动。另一项是参议院联合议案第 203 号，要求美国军队在决议通过后 30 天内撤出黎巴嫩。莫尔斯在说明理由时宣称：“我不打算仅仅为了给欧洲争得石油而牺牲美国青年们的生命。”（《国会纪录》，1958 年，第 14934 页）。提出议案纯粹是一种无用的姿态。这两个议案于 8 月 23 日提出，随即提交外交委员会审议，但是就在次日，国会开始休会，直到第二年 1 月才复会。这时，黎巴嫩的美军早就被召回了。

对作出黎巴嫩决定的艾森豪威尔政府来说，1958 年的世

界简直是满目疮痍。那些地区的恶劣形势，都被说成是由于苏联的活动所造成。艾森豪威尔写道：

“虽然苏联那时正执行一条温和的宣传路线，但是，他们却到处扩张，且不提中东……在委内瑞拉、印度尼西亚和缅甸，也都挑起了争端。过去美国对于类似的挑衅，都因这样或那样的原因未能给予援助。但是，目前有一个事例，如果黎巴嫩呼吁我们援助，看来我们可以坚决遵照当地政府的意愿和联合国原则采取行动。”（见艾森豪威尔的书，第266页）

接到夏蒙5月13日要求美国援助的信件后，艾森豪威尔同杜勒斯兄弟举行了一次会议。艾森豪威尔回忆说：“我们都认为，夏蒙之所以不安是由于共产党的一再挑拨所引起的，所以我们是在急躁的气氛中开这次会的”（同上）。艾森豪威尔和艾伦·杜勒斯听约翰·杜勒斯简略地讲道，如果美国派军队到黎巴嫩，各国可能作出的不同反应。尽管国务卿估计到横贯叙利亚的输油管可能被炸毁，苏伊士运河可能被封锁，阿拉伯国家可能普遍表示不满，但是他还是赞成采取这个行动。艾森豪威尔显然并未准备下令出兵。相反，他命令杜勒斯回答夏蒙，“（要是夏蒙）为的是争取连任下一届总统，那美国就不能派部队进入黎巴嫩；出兵请求必须得到其他阿拉伯国家的同意；美国部队在黎巴嫩的任务应该是两重的：保护美国人的生命和财产安全，支持合法的黎巴嫩政府”（同上，第267页）。这时，除了命令美国在欧洲的部队处于戒备状态外，没有采取任何别的行动。

如果说5月到7月这个期间，政府正在进行重大的良心上的反省，但是找不到这一过程的纪录。与黎巴嫩决定有关

的各政府机构显然同意杜勒斯对局势的估计，虽然对于准备采取的具体措施，似乎还有一些争论。

例如，按照埃米特·休斯的说法（见他的书，第 263 页），美国军方是不赞成向黎巴嫩派兵的。海军对可能出现的供应问题甚为担心。陆军鉴于法国 50 多万人陷入阿尔及利亚，还不能控制局势，害怕他们在黎巴嫩也会遭到同样的命运。空军认为，在一个苏联能够迅速部署军队的地区，他们的轰炸机太容易受到攻击。总之，军方同意炫耀一下武力——调动调动军舰或让飞机飞越上空——但不答应动用陆军。

另一方面，中央情报局提供的一项经过整理的情报则认为，似乎只有军事干涉才是唯一的解决办法。几种因素结合起来，增加了中央情报局来自黎巴嫩的情报的重要性。首先，中央情报局长期以来就卷入了这个国家的事务，它的一些代理人同黎巴嫩总统和外交部长非常亲近，他们遇事可能要先请教这些代理人，然后才和自己的同僚们协商（见哈尔彭的书，第 257 页）。有些观察家甚至声言：夏蒙 1952 年当选总统是中央情报局帮的忙。其次，除常驻站长外，中央情报局还在黎巴嫩派有一个极受杜勒斯兄弟信任的组长。因此中央情报局的函电至少和大使的报告同样受重视。再次，中央情报局的报告还加强了华盛顿流行的信念。正是中央情报局以非常肯定的口吻报告说，伊拉克政变是重大阴谋的一部分，据说这个阴谋还包括推翻约旦国王侯赛因和夏蒙总统。（见巴尼特的书第 147—48 页。）

国务院显然对这次威胁的性质和该采取什么适当对策都不够明确。虽然我们还没有明显的证据这样说，但是国务院

的那些阿拉伯语学者们(中东问题专家)似乎对这次军事干涉不很热心,而他们是完全能够区别阿拉伯民族主义和国际共产主义的。国务院中甚至可能还有某些成员极力主张要更加依赖联合国,因为直到伊拉克政变前夕,美国驻黎巴嫩大使罗伯特·麦克林托克还通知过夏蒙:由于联合国观察员小组断定,外来干涉的证据不充分,美国不可能派兵进入黎巴嫩。

所以,分别存在于政府、五角大楼、国会和新闻界的疑虑,加上联合国的报告和夏蒙又决定不争取连任等因素,很可能制止了艾森豪威尔和杜勒斯兄弟要进行军事干涉的决定,这一点是可以想象得到的。(见艾森豪威尔的书,第268页)可是伊拉克政变的发生,驱散了一切疑雾。

艾森豪威尔一接到伊拉克政变的消息,立刻决定派兵进入黎巴嫩。他作出决定后,才和他的主要顾问们商量:“因为我对这个问题进行了长期的研究,所以甚至在这次会议开会以前,我已决定了我们将要采取的行动的总方针。”(同上书,第270页。)这就给了艾森豪威尔一个机会,去挽救一个亲西方的国家,勇敢面对共产主义的威胁,并向美国的盟国表示,美国有能力采取行动,而要做到这一切,只须对黎巴嫩政府要求干预该国事务的正式邀请加以接受就行了。

7月14日,艾森豪威尔会见了杜勒斯兄弟,听取他们对形势的分析。艾伦·杜勒斯认为,伊拉克政变是亲纳赛尔性质的,但是还没有证据证明纳赛尔在幕后操纵。接着约翰·杜勒斯分析了阿拉伯对美国军队干涉的反应,同他在两个月前的分析一样。国务卿认为美国可以指望西欧和拉美的支持,也可以预料亚非国家是会非难的。杜勒斯怀疑俄国人会

采取任何行动。艾森豪威尔颇有同感,他说:“就我个人来说,我一直不信苏联人有可能作出某种‘反应’。共产党很少轻举妄动,相反地,他们的侵略行动总是经过审慎的决定才采取的。”(同上,第282页。)

会见杜勒斯兄弟后,艾森豪威尔又会见了二十二个国会议员。他们好象不希望美国干涉黎巴嫩,有人还怀疑政府是否正确地理解了形势。照艾森豪威尔的话说:

会议结束时,我对国会不会设法阻碍我们干涉黎巴嫩还是有把握的,但是,如果不发生更严重的紧急事件,国会恐怕也不会支持超出这次会议讨论范围以外的任何行动。除了极少数人之外……国会里没有一个领导人对美国干涉黎巴嫩持坦率的支持态度;但是,采取这样的行动显然属于政府的职权范围,因而没有人提出直接的反对意见。无论怎样,问题看来很清楚——我们是非出兵不可的。(同上书,第272页)

关于这次会见经过的记载是有出入的:有些议员说,艾森豪威尔从未在会上提到过有进行干涉的可能。不管怎样,虽然国会没有给予有力支持,阿拉伯联合共和国或共产党侵略黎巴嫩的证据也不充分,但这一切对艾森豪威尔既定的行动方针都毫无影响。干涉黎巴嫩的命令还是下达了。

总统在做出决定之后,首先采取了两项旨在争取公众支持决定的公开行动。第一,7月15日,他向国会提出咨文解释他的行动,并提醒国会,它早先是曾经支持过艾森豪威尔主义的。第二,当天晚上,他通过无线电和电视广播,向美国公众发表演说。咨文的要点是,美国正在援助黎巴嫩,而这个国家正在遭受和希腊、中国、捷克斯洛伐克及朝鲜经历过的同样

的侵略。苏联和阿拉伯联合共和国显然应该为策动了这次危机而受到谴责。艾森豪威尔还解释说：联合国宪章第五十一条允许各国为了集体自卫采取联合行动，而这个地区对美国有切身的利益。（《国会季刊》1958年，第936—37页。）

我们已经看到，这些主要是形式上的姿态，对动员社会和国会的支持，平息国内的批评，都起了预期的效果。但是它们对实际的决策过程却没啥关系。同样，政府以后在联合国的许多公开活动，和赫鲁晓夫的通信以及在国会的证词，都与撤军的决定无关。这个决定也是在白宫作出的，这时艾森豪威尔和他的主要顾问断定，黎巴嫩的形势已经稳定——这是在黎巴嫩新总统选出后得出的结论；更重要的是，美国已经达到了它的主要目的，充分恢复了它在中东享有的威望，从而挫败了它所担心的苏联阴谋。

参考资料和书目：

理查德·巴尼特：《干涉与革命》，纽约，世界出版社，1968

《国会季刊》，1958

迈尔斯·科普兰：《国家之间的竞赛》，纽约，西蒙-舒斯特出版社，1969

德怀特·D·艾森豪威尔：《争取和平，1956—1963：在白宫的几年》，纽约，道布尔戴出版社，1965

曼弗雷德·哈尔彭：“干涉的道德和政治”，载詹姆斯·罗森诺编：《国内战争的国际方面》，新泽西，普林斯顿大学出版社，1964

埃米特·约·休斯：《权力的考验》，纽约，阿森纽姆出版社，1961

利拉·米奥：《黎巴嫩：未必存在的国家》，印第安纳，布卢明顿，印第安纳大学出版社，1965

罗伯特·墨菲：《军人中的外交家》，纽约，道布尔戴出版社，1964

《美国国会记录》，1958

美国内政部：《内政部长年度报告》，华盛顿，政府印刷局，1959

第七章 扩大贸易法,1962

1962年10月11日,肯尼迪总统签署了新近颁布的扩大贸易法,距他最初向国会提出该法案已近九个月了。他称之为“自从1948年通过马歇尔计划以来,影响经济的最重要的一项国际立法”(《国会记录》,1962年,第23174页)。从根本上说,这项措施给予总统在跟外国谈判税率变动时以更大的灵活性。从表面看起来,它好象只不过是美国同其他国家间已经定型的国际经济关系格局的扩大罢了。那么,难道总统只是为了象征性的理由才夸大它的重要性呢,还是把它作为达到某种国内政治目的一种手段?

关税或其他国际贸易的决定,的确往往会在全世界范围产生反响。美国如在棉花或小麦一类的商品,或者在象纺织品那类简单制成品方面提高税率,世界上那些依靠比较不受限制的美国市场来维持经济生活的国家,就都会在经济上受到不利的影响。因此,在美国外交政策的武库里,关税政策向来都是作为一种重要的武器来使用的。同时,关税的变动会对国内经济界产生重大影响,因为关税结构的变动,会直接影响国内某些行业的经济利益。因此,我们将会看到,涉及扩大贸易法的决策过程表明,国内因素和国外因素所起的相互作用,比我们上面研究过的任何案例都更为直接、更为密切。

1961年的头几个月里,高级政府官员内部,对于美国的

贸易和关税政策作过一次详尽的评价。现行的贸易立法，即互惠贸易法的有效期将于 1962 年年中届满。在负责经济事务的副国务卿乔治·W·鲍尔领导下，由国务院的罗伯特·谢策尔和费城的一位银行家霍华德·彼得森协助，准备了几套新贸易法的草案。这些草案的一部分是以鲍尔为肯尼迪准备的对外经济政策工作小组研究报告中的建议为基础的，当时肯尼迪已当选为总统但尚未就职。在该研究报告中，鲍尔主张制订一项新的美国贸易政策，将规定增加总统在谈判降低关税方面的权力，开展对苏联和东方集团的贸易，以及促进大西洋共同体的经济一体化。照鲍尔的看法，除非在西欧经济一体化的初期就采取一种旨在减少关税壁垒的贸易政策，美国不但要在经济上遭到失去欧洲市场的损失，而且要是不采取行动，就会助长“自由世界的经济解体，变成几个单独的贸易体系”（《纽约时报》，1962 年 1 月 8 日）。

尽管鲍尔进行了紧急呼吁，肯尼迪最初对于在 1962 年就搞一个新的贸易方案在政治上是否明智的问题，还远远没有被说服。其他主要政治顾问们对于在 1962 年的中期选举之前，就提出一项新的贸易方案是否可取的问题也表示怀疑（施莱辛格的书，第 846—847 页）。及至 1961 年下半年，肯尼迪与国会的关系开始出现紧张的征兆。民主党内对肯尼迪所提出的贸易方案也有日益不满的迹象，而共和党，尤其是它比较保守的一翼的反对，则显然在加强。要是肯尼迪在立法上得不到任何重大的胜利，而总统与立法机关间的关系又日益恶化，再加上肯尼迪在柏林与古巴的冒险行动，那就只能使政府内谋求在 1962 年年终以前制订一项贸易法案的呼声更加

无法启口了。

可是，到了 1961 年的 11 月，肯尼迪却决定支持制订一项新的扩大贸易措施，并且准备运用政府的全部力量，促使它得到通过。鲍尔与彼得森和谢策尔一起基于政治和经济方面的考虑，也力促总统采取这样的行动。鲍尔争辩说，这项新的贸易措施可以增强西欧与美国的经济关系，可以缓和日益困难的美国国际收支问题，还有助于英国争取加入共同市场。鲍尔又马上提到总统支持扩大贸易会给国内政治带来的影响，指出：要是在这个措施上能获得一次立法方面的主要胜利的话，那对民主党和总统都是有好处的。鲍尔争辩说，要是肯尼迪遭到失败，他也完全可以在即将到来的国会竞选期间尽量在这个问题上做文章，并设法在 1963 年把整个案给翻过来。

这一法案的本身由鲍尔、谢策尔和彼得森联合起草，后来又增加了一个迈耶·拉希什。拉希什是一位经济学家，曾在众议院筹款委员会工作过，也曾在全国贸易政策委员会的自由贸易委员会任过职，后者是一个代表主要利益在出口方面的商人组织。谢策尔曾在国务院当过鲍尔的助理，而费城的银行家彼得森则是一位国际经济专家，于 1961 年由总统请来担任贸易政策特别助理的。从根本上来说，扩大了总统在谈判税率方面的权力，规定通过多边谈判并按货物类别而不是象以前施行的按件课税的办法订出税率，还准许在某种情况下，豁免全部关税，并授权政府给国内权益受损者以补偿。

鲍尔 1961 年 11 月 1 日在全国外贸理事会上的演说是争取把新草拟的贸易措施变成法律的头一回合。在这次演说里，

鲍尔攻击了现行的美国贸易政策格局，指出了互惠贸易方案的弱点，强调了有必要形成一套对国际贸易问题的新看法和新态度。鲍尔断言，共同市场的出现，新型国际贸易格局的形成，以及美国的国际收支越来越不平衡等等，都要求改变现行的贸易实践和方案。（《纽约时报》，1961年11月2日）就在一个月，肯尼迪政府中的领导人物都支持鲍尔的呼吁，要把美国的贸易政策来个根本的改造。

在12月间，肯尼迪连续两天向企业界和劳工界发表演说，响应鲍尔的观点。总统在全国制造商协会上透露，他打算用一个崭新的扩大贸易方案来替代现行的贸易立法。肯尼迪向到会的制造商们保证，美国如果要想增加出口，促进共同市场各国的经济一体化，并保持西方世界在经济上和政治上的领先地位，那末采取这项行动是具有决定性的。肯尼迪把它称作是“美国贸易政策上一项新颖而又大胆的文件”，还说，支持拟议中的贸易方案，是为了确保西方“在经济领域占有主动地位”，更能适应“全世界正在发生革命性变革的局面”，并保证美国出口贸易“在世界市场上”的固有地位（《纽约时报》，1961年12月7日）之后，肯尼迪在1962年1月11日的国情咨文中，进一步详细地阐明了他将要提出的方案。他重复说道，我们需要“一项大胆而新颖的美国贸易政策文件”（《国会季刊》，1962年，第264页）。最后总统于1月25日将拟议的草案连同支持该草案的一件特别咨文送交国会。

肯尼迪的咨文着重说明，现行的贸易政策日益不适应六十年代的需要，敦促国会迅速对他的贸易方案采取行动。总统指出了国际贸易的一系列新发展，例如：欧洲共同市场日益

壮大,我们的国际收支平衡不断受到压力,我们的经济增长速度必须加快,共产党人的援助和贸易攻势,日本和发展中国家需要有新的市场等等,要求在外贸领域确立新的方针和程序,以便美国能够更有效地应付这些新的情况(《国会季刊》,1962年,第122—26页)。

政府的主要官员们在国会各委员会为肯尼迪的关税方案作证时,精心阐述了总统的主要理论,对总统的论点加以发挥和修饰,想尽办法来支持总统的方案。国务院的一位主要官员在筹款委员会作证时指出,拟议中的法令是“使欧洲寻求放宽共同市场贸易政策的力量得到加强”的一种手段。(1962年《众议院记录》,第638页)。财政部长道格拉斯·狄龙指出,预期该法案有助于改善美国的国际收支平衡:“如果共同市场与美国都相互实行大幅度、大面积地降低关税的话……那么,我们就可以期望得到双方贸易会有扩大的结果,同时会使美国商业上的贸易盈余有显著增加……我们的国际收支平衡也就会有相应的改善。”(《国会季刊》,1962年,第478页)。商业部长卢瑟·霍奇斯和国防部长罗斯韦尔·吉尔帕特里克强调该措施在对苏进行冷战中的价值。例如,霍奇斯把该法案说成是“冷战的主要武器之一”(《众议院听证记录》,1962年,第3775页),并热烈地吁请国会作出有利的反应。

白宫开展了紧张的院外游说活动,动员公众和议会支持该贸易措施。为了使总统能够经常不断地得知这项立法活动的最新发展,院外游说活动由彼得森全面负责,并汇总到总统办公厅。白宫增加了分管贸易的工作人员,以便能够帮助搜集专门情报和资料,草拟演说稿,并准备参加国会听证会的证

词。汤姆·芬尼从奥克拉荷马州参议员迈克·蒙罗尼的办公室“暂时调出”，被派去负责协调各政府部门和机构在贸易法案方面的立法活动。芬尼作为贸易事务的特别助理，同肯尼迪负责国会关系的特别助理拉里·奥布赖恩进行密切合作。

向国会分发有关贸易事务的消息，由芬尼的办公室统一负责。该办公室还从私营工业和利益集团选调了一些工作人员，而这些工业和集团都是对总统的方案表示支持的。有个国会议员就因为白宫里居然有这等人在而十分恼火，他谴责这种做法等于“非正式地把某些有力集团拉进了政府机构的最高决策阶层”（《国会纪录》，1962年，第6368页）。

肯尼迪本人就是这种院外活动的积极参加者。他邀请一批又一批的议员们到白宫来商讨他的方案，跟一小部分特别难对付的议员私下悬谈，并且有时还给那些看来态度动摇不定的人通电话，让他们坚定起来。他还经常做群众工作，使他的贸易法案获得公众的广泛支持。从1月到6月间，总统差不多每次在记者招待会上都强调指出，贸易法案对推进他的政府对外政策目标是很重要的（参看，例如1962年3月7日《纽约时报》关于肯尼迪一次记者招待会的报道）。他派遣政府官员到全国各地作巡回演说，去争取人们支持该法案（参看例如，彼得森的演说词，载《国会纪录》，1962年，第A 2736页）。5月24日，肯尼迪在哥伦比亚广播公司专门分析扩大贸易法的新闻节目上讲话，宣称该法案为“本年度全国最重要的一项立法工作”（《国会季刊》1962年第273页），并吁请共和党人同民主党人一起予以支持。前国务卿克里斯琴·赫脱和前总统艾森豪威尔这两位最有名望的共和党人同肯尼迪一起参加

了这个广播节目，接着宣布他们对贸易方案是赞同的（《国会纪录》，1962年，第12065—69页）。

为了使这个法案更加具有说服力，白宫还在许多团体和会社中寻找同盟者，其中包括美国劳联—产联，美国农场事务联盟，美国全国商会等等。尤其突出的是，政府把事实上已不起作用的全国贸易政策委员会复活起来，并同它建立了紧密的联系。这委员会成立于1953年，由于鲍尔和梅西百货公司的一位叫做拉尔夫·斯特劳斯的经理人员的努力，逐渐成为主张互惠贸易和降低关税的主要“发言人”。尽管该委员会最初在五十年代想根据自我利益并得到调查研究所加强和阐明的事实，来进行一场宣传运动的目标大体上失败了，但它的确成了一个可以向人们提供专业知识和协助的场所（见鲍伊尔等人合著的书，第386页）。

全国贸易政策委员会，作为一个主张自由贸易的游说团体，领导并协调那些准备赞同肯尼迪贸易建议的其他各重要团体的活动。在1962年为贸易政策而奋斗的期间，该委员会在华盛顿办事处的专职工作人员，由四人增加为八人，增加了一倍，还添用了更多的办事员。该委员会华盛顿办事处经常与白宫、美国劳联—产联、商会及其他团体，互相交换以下各种情报：国会议员的投票记录和最近的倾向性，态度摇摆的议员属于哪个选区，以及政府的贸易方案目前的处境如何等等。该委员会的办事人员还负责经办很多方面的工作：准备公报，组织对各种贸易问题的研究，解答外贸上的重大问题，反驳那些关税保护主义者的论点。该委员会和观点相同的其他团体一起，分别进行或发起旨在向鼓吹贸易自由化的

人员提供有用材料的研究。

同时,还有许多方面表示支持总统的建议,其中包括经济学家、贸易官员和一般公民。克劳德·威卡德代表关税和贸易总协定公共顾问发言,表示同意总统的建议,认为“在现行法律下,对于我们的需要来说,采取逐个项目进行商讨的办法,是既繁琐而又不合式的”(《国会季刊》,1962年,第478页)。亨利·卡伯特·洛奇(大西洋学会的理事长、1960年共和党副总统候选人)也在作证时表示支持该法案。洛奇断言:要是国会不批准总统的贸易法令,那就会“割断我们和我们主要盟国之间的联系,使我们的国际收支平衡的地位恶化,并损害依靠进出口为生的千百万美国人的利益”(同前引)。诸如大学妇女协会、妇女选民联盟、基督教美以美教会社会部的董事会和国际商会美国理事会等不同社团组织的代表们,都在作证时表示支持该法案。

劳工、农业、和工商业一般都赞成该法案。美国劳联—产联主席乔治·米尼在作证时赞成该方案,但希望加上“某种修改”。他特别要求扩大对那些因进口竞争而受损失的那些行业的调整补助。可这决不是说劳工方面全都团结一致支持贸易方案。有个地方钢铁工会的主席就曾严厉指责过这个贸易方案,并把米尼说成是一头“受过训练的海豹”。不仅如此,在1961年12月美国劳联—产联大会的年会上,对劳联—产联领导所持的立场也有十分明显的分歧,如木工联合兄弟会、木工国际兄弟会、陶瓷工国际兄弟会、联合纺织工人工会和联合制鞋工人工会(《国会纪录》,1962年,第A4196页)。

尽管美国农场事业联盟反对政府的农业法案,但它对于

总统的贸易方案的主要条款,却都是赞成的,不过,它要求提出旨在保障美国农业利益的修正案,反对那些限制竞争的歧视实践。该联盟的发言人说:“象今年那样强烈支持一项自由贸易政策的情况我们是从未有过的。”(《国会季刊》,1962年,第405页)

同时,美国商会于2月24日宣布支持总统的法案。《国会季刊》记载说,尽管商会向来一贯地支持自由贸易……政府还是以宽慰的心情欢迎商会在1962年的声明,……因为政府曾经担心,要是商会的某些会员持不同意见,那就可能迫使商会改变立场(1962年,第404页)。不过,商会的确实表示过,由于对诸如征税和医疗照顾等有关问题的关切,它将无法充分运用它的力量来为该法案成为法律而奋斗。另外,全国制造商协会也由于内部意见不统一而无能为力,并在关税问题的立法斗争中不能起任何重要作用。它没有准备证词,也没有就该法案发表过正式声明。它不得不满足于以下的坦率声明:“协会不想在关税问题上代表会员们说话”。它还软弱地承认,“协会在关税这个问题上缺乏一致的立场,因为它的会员众多而且意见分歧”(《众院记录》,1962年,第3924—25页)。

肯尼迪指导贸易方案得在国会通过的立法战略,由三种基本战术组成。第一,总统、政府主要官员和在国会中的支持者,都坚持不懈地强调,肯尼迪的贸易法案是具有两党性质的。肯尼迪5月24日在哥伦比亚广播公司的讲话,特别提到“该法案是非党派性质的。它既是共和党人的,同样也是民主党人的”。(《国会记录》,1962年,第12069页)。他举出赫脱和艾森豪威尔两人都赞同该法案作为证明。筹款委员会主席威

尔伯·米尔斯在委员会结束了该贸易法案的讨论并提交国会时指出，“今天摆在我们面前的这一法案，同筹款委员会所提出的任何法案一样，不带政治色彩，并具有两党性质……因为这法案决非仅仅出自委员会中民主党人之手”（《国会记录》，1962年，第11901页）。此外，米尔斯还这样描述了一番：民主党和共和党的高级领导人物都普遍支持该法案。

第二，总统从一开始，就设法把该贸易法案纳入美国外交政策的总范畴之内。因此，明确强调了该法案在美国准备与共同市场、日本，以及不发达世界进行谈判时所起的作用，并且还大力压低该法案对国内经济方面的影响的重要性。此外，肯尼迪把方案纳入对外关系的范畴，是为了充分利用政府在国际事务方面的权力较大这种优势来粉碎国会中的反对派。正如《新共和》杂志所说的：

由于这项新的立法确实同过去决裂了，政府提出该案的方法走得远到可以行事的程度了。如果该案的措词只用日常生活词汇的话，那就会激起国会的猜忌心理，因为国会在传统上一直把自己当作是全国经济利益问题的主要仲裁人。但是如果政府在该案的措词中提到立法方面同建立一种新的大西洋伙伴关系这一宏伟计划配合得很好的话——近来已经开始运用这方法了——那么只要总统随时以对外政策的主要设计人的身份来运用他自己的特殊权威，总统一向拥有的力量就可使该方案获得支持。

尽管作出了这番努力，某些个国会议员还是很快就表示了反对意见，认为总统的方案侵犯了国会的职权。伊利诺斯州共和党众议员诺亚·梅森是坚定的贸易方案反对派，他宣称，“总统实际上打算把整个贸易协定方案都接管过去，而宪法规定……那是国会的职责”（《国会记录》，1962年，第11913

页)。还有少数几位怀疑总统方案的人,批评肯尼迪故意不顾该方案对国内经济的影响,而且他们还认为总统为了外交政策的需要和考虑,已经到了准备牺牲国内利益的程度。这些国会议员同意 O·R·斯特拉克宾——一个对该法案的主要批评者——的意见,认为“该法案要求国内经济利益应服从国务院在判断和估量对外关系时的考虑”(《众院记录》,1962年,第1317页)。最后,一位国会议员不认为提出该项建议的动机是出自使贸易自由化的愿望,恰恰相反,他认为那是一种力图让联邦政府来控制私营市场的危险趋势。国会议员托马斯·柯蒂斯辩称,“肯尼迪政府中个别人口口声声说他们主张自由贸易,其实是想通过联邦政府行政部门这部政治机器来控制贸易。他们过去一直试图控制国内市场……并置之于联邦政府管理之下。他们现在搞的还是老一套,不过利用了国际市场而已”(同上,第3256页)。

象柯蒂斯这样的极端意见,并没有得到国会议员们的广泛支持。政府强调指出,至少从1934年以来,国会向来在决定关税方面只起很有限的作用,以此对反对派的论点进行反击。全国贸易政策委员会会长查尔斯·吉尔伯特说,“自从1934年起,每届国会……都认为,关于规定关税税率的问题,由总统根据国会的授权来进行安排,最能符合国家利益。”(同上,第1876页)。

因此,政府辩称,任何企图让国会在规定个别税率的谈判中重新起作用,或不适当地妨碍总统行使这项职权的活动,都是错误且属不智之举。弗雷德·格林斯坦说,在那些由国会办理起来不能收效的政策中;关税政策也许是一个最好的例

子。(《众院记录》，1963年，第90页)凡支持扩大贸易法的人，都衷心同意这种意见。

总统立法战略中最重要的组成部分，恐怕要算大力防止国会中形成一股强大的保护关税派的做法了，尤其要防止它们抱成一团。因为差不多从1934年以来，两党中保护主义派就已形成联盟，并且应对阻挠美国贸易政策进行革新负主要责任。因此，肯尼迪设法予先满足“相当数目会受到损失的行业〔亦即保护主义派的利益〕的要求，使它们中立化，或者，甚至让它们感到该法案的通过与它们利害与共”(鲍尔等人著的书，第78页)。所以，扩大贸易法的胜利完成立法程序，主要应归功于总统的才干，他能使平常属于保护主义派的人不同国会中其他保护主义思想浓厚的分子搞在一起。为了完成这一步工作，政府在不牺牲支持贸易自由化的前提下，对那些利害有关的方面作出了让步，从而劝说那些在思想上比较倾向于保护主义的行商和工业家，跟国会中反对自由贸易的集团切断联系。

开始同那些有特殊利益的人进行谈判的是白宫的政治助手们，主要是迈耶·费尔德曼。尽管他作出特殊让步，这种策略的动机是削弱反对贸易方案的力量，但却引起了国会、国务院以及白宫分管外贸的工作人员的担忧。许多参加法案起草工作的人，每星期都要给费尔德曼打很多电话，写很多信，告诫他不要出卖原则。费尔德曼只有设法照办，采取了一种旨在维持法案基本特色不变的策略，并在法案范围之外作出让步。后来法案通过时，事实上仅有极少数几处更动：“所作出的让步和承担的义务都与政府的行动或特定法案有关”。

事实证明、费尔德曼为了争取那些保护主义思想浓厚的人来支持总统的法案而进行的谈判，对于立法部门审议该法案时是起了决定作用的。例如，有几位代表纺织业的参议员就提供了必要的几票，击败了普雷斯科特·布什参议员提出的一项修正案，而修正案本来是要重新恢复以前贸易立法中有关“危险点”的。此外，在参议院中负责审议该法案的罗伯特·克尔参议员也提供了关键性的协助，部分原因就是政府已经跟国内的石油业达成了非正式的谅解。尽管有些政府官员对此表示过担心，但是作出的那些让步基本上并没有削弱方案的主要原则和目标。正如《纽约时报》在该法案行将通过的前夕所写的：

有些主张自由贸易的人相信，由于在行政和立法方面采取了许多旨在分裂和击败反对派的措施，这个“大胆的新文件”的宏伟目标受到了损害。但是，政府的看法是，从这项立法对扩大世界贸易的潜在效力看来，所作出的一切让步和妥协都显得微不足道了。……公正的评论家的明确意见是……尽管作出了那么些让步和妥协，这也还算得是一项重大的政治胜利。（1962年9月23日）

在总统跟保护主义思想势力进行谈判的事例中，同纺织业的谈判是很突出的一个。在这里，总统设法“把纺织业的问题从贸易法案区分开来，并防止那些代表纺织利益地区的议员反对他的法案”（《国会季刊》，1962年，第288页）。1962年2月15日，使保护主义派感到很吃惊的是，肯尼迪宣布达成了十九国纺织品进口限额的协议，外国纺织品进口从而受到了限制。之后不久，又给纺织业规定了一项大量减免税的条例。这些让步显然起了预期的效果。3月31日，代表百分之

八十纺织业的美国棉纺织业协会，宣布支持肯尼迪贸易法案的大部分条款。纺织工业集团的巨头们表示赞同扩大贸易法案，而代表纺织利益的大多数国会议员则在最后投了法案的赞成票。

法令的反对派公开抨击这种事态的发展，并谴责肯尼迪政府搞两面手法和无原则的交易。例如，众议员柯蒂斯就批评纺织业赞成法案的声明，说它是纺织工业界被政府“收买”去了一项政治交易。他指责说，“应该让纺织业协会说清楚究竟它们达成了什么样的政治交易……我认为肯尼迪总统，或参加过这件明显的政治交易的，应该把真相告诉美国公民”（《众院记录》，1962年，第3255页）。4月10日，商业部长霍奇斯在筹款委员会第二次作证时，否认与纺织工业界有过任何交易。但是，要是没有给纺织业作出让步，纺织业对总统的贸易方案肯定不会有完全令人满意的反应，这一点看来是没有什么疑问的。

尽管纺织工业界退出了保护主义派一边，但是说国会一定会对贸易法令作出有利的行动，则还没有把握。为了获得国会方面更广泛的支持，并进一步削弱保护主义派的团结，肯尼迪批准增加地毯和玻璃产品的关税。不仅如此，他在7月26日还宣布了一项旨在保障美国西北部强压木材业的利益的限制进口法令。

整个说来，肯尼迪打垮保护主义派联盟一致行动的战略，是非常成功的。要是纺织、煤炭、木材等行业的保护主义派力量联合起来一致行动的话，本来会对法案的通过造成严重的麻烦，幸而这一切都未能实现。正如雷蒙·鲍伊尔和他的同事

们所说的：“政府对化工业和纺织业等，分别单独做了大量的工作。政府这种有计划的打法在彻底分割保护派方面，起了重要的作用。”（1963年，第79页）

尽管政府本来预计会有一场大的立法搏斗，但肯尼迪的方案却在国会中比较顺利地通过了。众院的听证会开始于3月12日，继续了二十天，出席作证的总共有245人。5月23日，筹款委员会初步批准了一项修正案，把政府要求得到的全部基本权力都写进去了。在克服了筹款委员会内部某些反对意见后，委员会主席威尔伯·米尔斯于6月4日把法案提交全会。经过两天的辩论后，于6月28日交付表决，并以298票对125票的坚实多数获得通过。

对于肯尼迪的方案，众院有两种显然是互相关联的反对意见。这些都是共和党最经常流露的意见，尽管最近有一种看法认为：“提出扩大贸易方案时的贸易问题已从一种高度党派性质的争端发展成为一种混合性质的争端”（曼利的书，第210页）。反对派所关心的是，在他们看来，美国关税政策的传统哲学的改变，究竟会在最广泛的方面带来什么后果。具体说来，他们认为，扩大贸易方案放弃了以下这种观点：“我们的谈判代表对于将给国内工业带来严重损害的减税措施，应该拒绝同意。”（《国会季刊》，1962年，第1028页）。针对这项威胁，反对派方面要求保证，在新的贸易方案下，国内的利益将获得适当的保障。使反对派感到不快的第二方面是针对总统的，说总统在制定税则过程中起着支配作用。由于总统在谈判关税税率时不受严格的限制，而税率则可能对国内经济利益的健康发展有害，这样一来，他实际上就等于有权决定“某

几种工业——乃至美国全部工业——的命运”(《国会记录》，1962年，第12062页)。因此，行政部门存在着一种严重滥用权力的潜在可能性。总统所起的这种支配作用，不但会加强总统职位的权力，而且还会助长这样一种倾向：即，几乎把关税政策看成是美国外交政策的专属工具，从而更进一步地把它对美国工业的经济影响给冲淡了。

对于这些指责，肯尼迪政府分两个方面予以答复。第一，它指出这方案的程序之所以非常广泛，目的就是要把国内经济界受到的威胁分门别类地弄弄清楚，使关税的更动不至于加重美国工业界的负担。委员会主席米尔斯为政府辩称，“我们已经设法成立机构，防止造成各种错误，充分听取一切有关方面的意见，并保证在就这方案进行谈判之前的阶段，听取人民的呼声”(同上，第11991页)。对于第二方面的指责，政府声称，虽然贸易政策的确是实现外交政策的重要工具之一，一项行之有效的关税政策，并不与美国工业界的利益相矛盾，而且可以做到不必牺牲它们的利益。

在该法案交付众议院最后通过的同一天，反对扩大贸易的顽固派，为了阻挠立法方面最后批准该方案，拼命作了最后一次无效的挣扎。该法案列入了按秘密规则进行辩论的议程，而按照对贸易法案进行辩论的传统程序，除了委员会可以提出修正案以外，任何其他人都不得再提修正案。在秘密规则下，只有通过了一项退回委员会再议的动议，才能对一项待决的法案进行修改。筹款委员会资深的共和党委员，伊利诺斯州众议员诺亚·梅森提出动议，要求把待决的贸易法案退回再议，并附有指示：拟出一项将现行的贸易法律延长一年的

替代方案后再报众议院审议。由于根据现行的贸易法令，总统的谈判职权，实际已经无能为力了，梅森的动议如获通过，就等于宣告了肯尼迪贸易方案的失败。6月26日，即众院开始辩论贸易法案的前一天，共和党政策委员会讨论了如何对待退回再议这一动议的问题，但没有采取任何党派立场。后来在两天辩论的最后时刻，众议院的共和党领袖宣布，他们支持梅森的动议。

众议院中政府的支持者立即展开反攻。众议院议长约翰·麦科马克号召众议员们否决这项要求退回再议的动议。麦科马克认为，众院要是赞成它，那就等于对筹款委员会的一种否定，于是他就设法利用国会议员们愿意听从委员会领导人这种惯例。他指责说，梅森的动议一旦通过，“就无异投了对筹款委员会领导人的‘不信任’票……也等于投了这委员会其他成员的不信任票”（同上，第12063页）。民主党的指导委员会立刻召开会议，纠集支持贸易法案的力量。总统在6月27日的记者招待会上强调，急需使他的贸易方案得到通过，并警告说：把该法案退回委员会再议，那就等于把它击败了（《纽约时报》，1962年6月28日）。肯尼迪又说服艾森豪威尔去劝告众议院共和党领袖查尔斯·哈勒克，不要赞成那个要求退回再议的动议。哈勒克最后还是支持了梅森的动议，尽管他对这样做法有过犹豫。政府最后传出风声，它准备接受——当然是在一定限度以内——对该法案的贸易调节条款作一些修改，如果“为了获得更多的票数以击败梅森的动议，有必要这样做的话”（《国会季刊》，1962年，第279页）。

众院于6月28日以253票对171票这个绰绰有余的多数击败了梅森的动议。梅森的败绩，大大地增加了众议院采纳肯尼迪的贸易方案的机会。剩下来的抉择是，或者通过这项待决的贸易法案，或者扼杀全部的贸易立法。大多数众议员在两者中，选择了比较稳健的一种做法。显然，只有很少有几个众议员准备支持那种会把整个美国贸易方案葬送掉的激烈措施。甚至那位比较直率批评肯尼迪的方案的众议员伯恩斯，终于还是支持了贸易法案。他争辩说，这样做是为了保留着这个贸易问题，好使议员们可以有个机会“去反对该法案中他们不合意的部分，并对不给他们机会来改变这部分条款表示抗议。”(同上，第1084页)。

尽管一般说来，参议院中同情保护主义派的人要多一些，但该贸易方案在参议院同样进行得很顺利。在举行了四个星期的听证会之后，财政委员会就提出了一项法案，把政府所要求的大部分主要条款都包括在内。肯尼迪赞许了财政委员会的工作，催促参议院“大体上按照这种形式”制成法律。

参议院的辩论，同众议院的讨论没有什么不同。几乎没有对传统的自由贸易哲学与保护贸易哲学之争进行辩论。参议院没有对该法案作什么重要的改动，对财政委员会所建议的各项修正案，则没有异议地予以通过了。旨在加强总统的报复权力的有关条款，在支持政府派的温和反对下，也通过了。但保护主义派在财政委员会中提出来的一系列修正案，则都被否决掉了。

赢得击败布什修正案的一仗可算是政府在参议院中最大

的胜利了。这修正案由康涅狄格州共和党参议员普雷斯科特·布什提出，如果被批准了，那就会把现行的贸易协定法中关于“危险点”的条款予以恢复，在该条款下，某一工业只要认为他们的利益可能受到危害时，得直接上诉到关税委员会，要求改变不利的关税规定。如果该修正案获得通过，那就将使总统在谈判关税时的灵活性受到严重的限制。伊利诺斯州民主党参议员保罗·道格拉斯谴责布什推行的是一种无减免的贸易政策，说他力图以关税委员会“来取代有谈判权力的总统”（《国会记录》，1962年，第1878—79页）。政府同意道格拉斯的看法，声称，要是布什修正案被通过了，“那就会使（审议中）的贸易法案毫无价值，除了成为削减对外贸易的手段外，使它一无用处”（同上，第1887页）。尽管有这些严重的责难，这项修正案几乎只差一点点就被通过了。四十名民主党参议员使政府获得了一个微弱多数的胜利，反对的有二十五名共和党人，加上十三名变节的民主党人。第二天，参议院以坚实的多数制定了扩大贸易法。

召开了会议委员会，来协调参众两院在贸易法案措词方面尚未解决的出入之处，总的来说，会议进行得还算顺利。政府不得不接受从早先贸易立法中保留下来的许多规避条款。此外，国会也不同意政府把最惠国待遇原则适用于对波兰和南斯拉夫的贸易。尽管有这些挫折，国会所通过的扩大贸易法，还是把政府力争的绝大部分条款都写进去了。法令赋予总统很大的谈判权限，重新明确了国会在决定关税税率进程中的作用，明文规定了外贸作为美国外交政策的一种主要工具。肯尼迪政府过去的做法是，往往闭口不提它在立法方面

所获得的微弱收获，这一回却标志着一次特大的胜利，这总不能说不重要吧。

我们通过考察 1962 年扩大贸易法的进程，就会发现：在—项全面政策范围内，各种力量、各种角色和各种机关团体形成了一种新颖的结构，这是从前的贸易立法史上所从来没有过的现象。正如我们已经看到的那样，这项建议的细节内容，都是在总统的一位主要顾问(鲍尔)的指挥之下，在白宫逐步形成的。总统虽然最初有点犹豫，但他一旦被新政策的必要性所说服，他就把它当作最优先考虑的立法项目。他在制定立法策略方面，在动员公众的支持方面，在安排各种妥协方面，都起着主要领导作用。

政府显然掌握了主动权。肯尼迪精心设计了一项旨在争取国会支持的战略方案。这个方案主要是：集中力量削弱国会中保护主义集团的实力，防止贸易政策出现新的偏差。肯尼迪采取使国会中那些历来都是保护主义的分子与其从前的同盟者分道扬镳的办法，在保证他的法案能顺利通过的道路上前进了一大步。

总统显然控制着立法过程，但是他跟有些经济集团的关系也并非不公开，而那些集团同该法令的通过是息息相关的。政府公开地鼓动那些集团去支持新贸易方案，而且至少有过一起这样的事例：它曾设法使一个事实上快垮台的集团起死回生。那些集团则以进行广泛的宣传和教育运动的方式，大力襄助政府，作为报答。虽然有关的公众可以通过一向有组织的利益集团来转达他们的立场，但是能够独立表达出来的公众舆论还是不多。公众舆论起的主要作用是在政府指

导下，努力掀起拥护贸易法令的运动，其中以全国贸易政策委员会所进行的运动最为出色。

扩大贸易法的顺利通过，是把国际经济的发展与国内意识形态的改变结合在一起的体现，也反映了充分利用这些因素的总统战略是经过精心策划并得到了贯彻执行的。对国际经济方面的相互依赖日益有所认识，大家在共同市场竞争的面前都对出口贸易表示关切，再加上美国国内关税保护主义的思潮全面减退，都为肯尼迪的贸易方案得到通过创造了有利气氛。（表一和表二说明了美国对外贸易的增长和美欧经济关系日趋重要，这都是使这法令得到通过的动力。）

这项法案之所以取得成功，主要靠政府在国会和美国公众中，对问题的处理持审慎态度，这一点是毋庸置疑的。肯尼迪总统充分利用美国政府首脑们在贸易政策上历来争论不休的两派意见，并从中获得了最大的好处。他首先提到这种广泛的信念：“决定关税主要是，并且应当是，行政部门的职责”（曼利的书，第 331 页）。其次，他坚持认为，“采取开明的、低关税的国际贸易政策，是符合国家安全的最高利益的”（贝利的书，第 22 页）。至少从 1934 年采用“互惠贸易方案”以来，这些观点就一直是历届总统对外贸易政策的态度，从而使肯尼迪能够提出关税与外交政策目的有密切联系的主张，并且能够用国家安全的理由来对付那些从国内经济利益出发考虑问题的反对派。

表一① 美国对西欧和西半球的出口商品

1948—1971 (以百万美元为单位)

年份	西欧	西半球
1948	4,279②	5,307
1949	4,118	4,861
1950	3,280	4,902
1951	5,118	6,607
1952	5,038	6,682
1953	6,709	6,514
1954	5,112	6,520
1955	5,119	6,903
1956	6,423	8,243
1957	6,751	9,001
1958	5,452	7,999
1959	5,464	7,692
1960	7,204	7,684
1961	7,237	7,673
1962	7,633	7,724
1963	8,171	7,944
1964	9,096	9,207
1965	9,224	9,917
1966	9,805	11,429
1967	10,187	11,890
1968	11,132	13,411
1969	12,392	14,713
1970	14,465	15,618
1971	14,190	16,850

① 数字取自：1948—49年，美国商业部，《1969年的商业统计》（华盛顿，1964）第111页；1950—66年，美国人口调查局，美国《进出口贸易的高潮》外贸报告990号，1967年8月（1967年10月发行）第96—97页；1967—70年，美国商业部，《海外商情报告》，1971年2月，《海外商情报告》，71—009第18页；1971年，《总统的经济报告，1972年》，（华盛顿1972年）第299页。

② 全欧，包括苏联在内。

材料来源：D. P. 卡里欧和B. 罗兰德合著：《美国和世界政治经济：大西洋理想与民族现实》（布卢明顿：印第安纳大学出版社，1973）第156页。

表二 美国与欧洲经济共同体之间的贸易

农产品和非农产品(以百万美元为单位)

	贸易总额		
	共同体→美国	美国→共同体	差(余)额
1958	1,664	2,808	1,144
1959	2,371	2,651	280
1960	2,242	3,830	1,588
1961	2,232	4,054	1,822
1962	2,447	4,458	2,011
1963	2,563	5,051	2,488
1964	2,849	5,438	2,589
1965	3,425	5,693	2,268
1966	4,098	6,022	1,924
1967	4,424	5,898	1,474
1968	5,769	6,393	624
1969	5,958	7,335	1,377
1970	6,633	9,038	2,405

数字取自：欧洲共同体统计局：《对外贸易，按月统计数字》，1972年第1号；1971年第8—9及第12号；1970年第6号；1969年第5号；1968年第3号及第8—9号；1967年第10号；1966年第8—9号；1964年第5号。

材料来源：D.P.卡里欣和B.罗兰德合著：《美国和世界政治经济：大西洋理想与民族现实》，布卢明顿：印第安纳大学出版社，1973年，第160页。

参考资料和书目：

史蒂芬·贝利：《新国会》，纽约，圣马丁出版社，1966，雷蒙德·A·鲍伊尔等合著：《美国的工商业和公共政策：关于外贸政策的政治内幕》纽约，艾瑟顿出版社，1963

《国会季刊》，1962

弗赛德·L·格林斯坦：《美国的政党制度与美国人民》新泽西，普林蒂斯-霍尔出版社，1963

- 西奥多·洛伊：《美国工商业和公共政策：案例研究和政治原理》，载《世界政治》第16卷第四期（1964年7月）
- 约翰·F·曼利：《金融政治：论众院筹款委员会》，波士顿，利特尔-布朗出版社，1970
- 小阿瑟·M·施莱辛格：《一千天》，波士顿，霍顿-米夫林出版社，1965
- 西奥多·索伦森：《肯尼迪》，纽约，哈珀与罗出版公司，1965
- 《贸易法案兜售术》，载《新共和》杂志，1962年2月5日，第4—5页
- 《美国国会纪录》，1962
- 美国众议院筹款委员会：关于1962年扩大贸易法的听证记录，87届国会，第二次会议，1962
- 美国参议院财政委员会关于1962年扩大贸易法的听证记录，87届国会第二次会议，1962

第八章 古巴导弹危机,1962

1962年下半年,全世界都怀着恐惧的心情注视着局势的发展,因为第二次世界大战后最可怕的恐怖情景似乎快要成为事实:美、苏这两个超级大国要进行核对抗了。古巴导弹危机带来了紧张气氛、犹豫情绪和一场核屠杀的威胁,为我们研究人所共知的“危机外交”提供了绝无仅有的好材料。(参看例如贝尔的书)同样重要的是,它也为我们剖析在危机局势下的美国外交政策究竟如何形成提供了线索。

尽管我们可能永远也无法全部弄清楚苏联为什么要大搞导弹危机的原因,但有两个事件看来是与之特别有关连的。第一个事件是1961年猪湾入侵的不光彩的失败。这事件证明,美国对用武力推翻卡斯特罗政权的支持是不充分的。俄国人显然从这一事件得出这样的结论:美国人不准备同在古巴的共产党政权和平共处,而且看来他们不惜使用军事手段来搞掉卡斯特罗。第二个事件是,1961年维也纳最高级会谈之后,赫鲁晓夫主席深信,不论在柏林或在西半球,事实证明肯尼迪总统都无力对俄国的野心进行有效的反击(见艾贝尔的书,第35—36页;艾利森的书)。不论具体原因是什么,苏联显然早在1962年春季就作出了要在古巴部署远程核导弹的决定。到7月底,军运船只开始到达古巴。8月份,在古巴港口停泊的苏联货船(油船不在内)已达三十七艘,其中二十艘

载有军用物资。最后,到了9月份前后,头一批苏联进攻性的战略导弹运到了古巴,随同运来的还有导弹拖车、加油卡车和专用的雷达牵引车。在9月份,这类运输增多了,在危险的货物中又增加了萨姆地对空导弹和能运载核武器的喷气式轰炸机。此外,苏联派了军事人员(其数目最后达到了22,000名士兵和技术人员)到古巴来装配、操纵并保卫这些武器。

苏联对古巴的军运是在极端保密的情况下进行的。只使用了少数几个港口,而且居住在这些港口码头附近的居民都被疏散一空。军运船只都是在夜间靠岸,并由卡车按特别指定的路线运到保密的基地去卸货。到了9月下旬苏联才决定宣布进行过军事部署,而这时华盛顿政府决策阶层已经广泛获悉这一事实了。

美国情报机关发现苏联进行军运至少已有一个月——那就是说,从8月底以来就有所察觉了。中央情报局向总统汇报时,提到苏联对古巴的援助活动出现了“某种新的、异常的”现象(施莱辛格的书,第797页)。不过,总的说来,情报机关看来还是相信苏联会把它们的军事援助局限在防御性武器这个范围之内。为了说明这种判断有道理,情报机关指出,俄国人从未在苏联境外(甚至从未在东欧)部署过进攻性的导弹,并争论说,苏联一定会认识到,在古巴搞进攻性的导弹基地可能引起美国在军事上作出反应。此外,俄国人还曾多次向肯尼迪保证,在国会选举即将到来之前他们不会做任何有可能使肯尼迪“感到尴尬”的事。

从这种估计出发,政府的主要官员感到不难把在古巴的军事部署具有进攻性的说法一概否认掉。8月24日,国务院

情报司负责人罗杰·希尔斯曼在介绍古巴军事化的情况时，向听汇报的人们保证，看来古巴的军事装备基本上还是防御性的。总统于9月4日宣称，“还没有证据说明古巴出现了进攻性的地对地导弹设施”，虽然总统也曾指出，要是“情况与此相反，那就会引起极其严重的问题”（哈尔珀的书，第135页）。美国情报委员会9月19日的报告再一次认为，苏联不会把进攻性的导弹引进古巴，虽然该委员会也促请各情报机关“继续保持警惕”（希尔斯曼的书，第135页）。迟至10月14日（正是照相证据明确揭露古巴存在进攻性导弹的头一天），总统顾问麦乔治·邦迪在一次电视记者招待会上还声称，“目前看来，古巴政府和苏联政府不象是在合伙搞什么重大的进攻性部署。”（艾贝尔的书，第13页）

这时，有些共和党人企图利用这个对外政策问题达到选举方面的目的。正如西奥多·索伦森指出的那样，“自从猪湾事件以来，古巴问题一直是肯尼迪政府最大的政治挫折，而1962年国会选举的即将到来……则进一步助长了这个问题的扩大化”（索伦森的书，第754页）。参议员肯尼思·基廷和巴利·戈德华特，依靠某些古巴难民的报道和军事情报系统内不满份子所提供的情况，在8月下旬掀起了一场运动，要迫使政府采取某种行动。对政府“无所作为”的政策的批评一直持续到整个9月份。最后，基廷于10月10日指责说，古巴已在建造六个中程弹道导弹的基地（希尔斯曼的书，第177页）。其他一些共和党人也不甘落后，很快就加入了这场战斗。共和党全国委员会主席威廉·米勒把古巴问题说成是“政府优柔寡断的可悲象征”（哈尔珀的书，第132页）。共和党参众两

院竞选委员会宣称，古巴问题将是即将到来的国会选举中的突出问题。印第安纳州的共和党参议员霍默·凯普哈特要求总统别再“研究局势了，开始行动起来，保卫美国的利益”（同上引）。这些批评意见都谴责政府优柔寡断，要求政府采取象封锁、入侵或干脆的“行动”等一系列措施。

政府方面则发动了一场予以否认的战役，目的是要使那些批评者的说法站不住脚。8月29日，总统说，“我们不能根据谣言或未经证实的报道来决定战争与和平的问题”（索伦森的书，第755页），并给那些主张入侵古巴的人扣上“不负责任”的帽子。9月4日，肯尼迪否认苏联在古巴的行为是挑衅性的。接着，在他9月13日的记者招待会上，他又争论说，运送军事装备去古巴的新行动在当时并未构成严重的威胁。但他也表示，就象他以前曾经表示过的那样，万一古巴成了苏联的一个进攻性的军事基地，那末美国是准备采取“为了保护美国自己和盟国的安全所必须采取的任何措施的”（施莱辛格的书，第799页）。当他10月13日在印第安纳州进行竞选活动时，他又痛骂那些“自封的将军们是想把别人的儿子送去打仗”（见凯尼格的书，第372页）。

尽管政府不断否认苏联在古巴的军事部署具有进攻性，但共和党人的批评，加上某些政府机关也日益表示关切，迫使总统采取某种预防性的措施。派了司法部长罗伯特·肯尼迪去同苏联大使多勃鲁宁会谈，并传达总统对古巴事态发展深表关切的信息。海军的舰艇和飞机对开往古巴的每艘苏联船只都拍了照片。从8月下旬起，开始搞了一系列关于古巴局势逐日情况专题简报。由于8月29日发现了古巴正在建造

萨姆导弹发射场地，对古巴进行空中侦察的飞行次数增加了一倍。最后，国会于9月下旬通过了一项两院联席决议，表示决心“防止古巴建立或使用有外国支持的军事能力来危及美国的安全”（哈尔珀的书，第133页）。虽然最初是总统建议搞这么一个决议的，但他还是尽量设法保证决议的措词尽可能不带有挑衅性（索伦森的书，第757页）。

在古巴上空飞行的U-2飞机所拍摄的照片，确凿地证明了古巴岛不断在搞军事化。U-2飞机于9月5日、17日、26日及29日和10月5日与7日等次的飞行，搜集了有关萨姆导弹发射场、海岸防御导弹发射场、米格飞机、导弹巡逻艇和伊尔-28轻型轰炸机等的重要情报。不过，直到10月14日，在中央情报局和国防部之间的一场官僚主义的争端解决了之后，U-2飞机才把在古巴确有苏联进攻性导弹存在的摄影证据提供出来。（关于这场官僚主义的争端的讨论，可参看艾利森的书，第122—123页）。

10月15日晚，中央情报局的摄影情报分析专家把他们的发现告诉了邦迪。由于那天时间已经很晚，并且也想避免使华盛顿激动起来，邦迪决定推迟到第二天再向总统汇报。他后来的解释是，“当时就汇报只能使总统烦恼。看来最好还是让工作人员先有机会做点准备工作，把情报资料整理好，因为当时上头的要求还不太急，而制订一个有效的行动方案则很紧迫”（希尔斯曼的书，第194页；索伦森的书，第758—759页）。

10月16日早上向总统作了汇报。总统对此暴跳如雷。他把苏联在古巴的行为看成是一种背叛，并想道：如果“赫鲁

晓夫在否认了一通之后还能干出这种事来，那么他还有哪一点值得我们信赖？”（施莱辛格的书，第 802 页）。尽管肯尼迪竭尽全力在他与赫鲁晓夫之间建立起相互信任的气氛，可是赫鲁晓夫却显然向他说了假话，对此他是很恼火的。更糟糕的是，看来赫鲁晓夫是在对他本人进行挑衅。

总统是这样估量形势的：在古巴的苏联导弹所反映的政治威胁超过了军事威胁。总统感到，虽然不能完全无视战略方面的考虑，但是苏联导弹造成了一种严重的威胁，因为它“可能在政治上改变力量对比”（哈尔珀的书，第 140 页）。作为一个重视舆论的总统，肯尼迪关心的是，要是他的政府面对着苏联最近的动作还无所作为的话，那就会把“（他）的公开形象和自尊心的脆弱表面”砸得粉碎（同上书，第 141 页）。最后，为了维护美国作为一个大国的形象，看来也有必要采取决定性的行动。肯尼迪深信，要是不猛烈回击，那就会有损他在政府成员中的威信，削弱他在国会里的信誉，激起公众对他的不信任，助长政府内部不满分子抨击他所有的政策，并且还可能再搞另一个猪湾事件（艾利森的书，第 194 页）。因此，总统从一开始就下定决心要坚决进行有力的反击。

肯尼迪指示邦迪安排一次会议。总统和几个最高级官员将在会议上讨论这个问题，更细致地核查证据材料，探讨供选择的方案。这个小组包括内阁成员、总统的私人顾问、以及一些前任高级政府官员，其中有前任国务卿迪安·艾奇逊和前任驻德高级专员约翰·麦克劳伊。

这个小组于 10 月 16 日上午 11 时 45 分在内阁会议室开会，最终被命名为国家安全委员会的执行委员会。它由以下

人员组成：(1)总统本人最信赖的人士；(2)在国务院、国防部、中央情报局以及其他在这次危机局势中起关键作用的机构中担任负责职位的政府官员。没有邀请任何国会议员来参加这个小组，也没有召来任何一个专门联系国会的专家。肯尼迪显然觉得，国会在这个关头既无法牵制他也帮不了他什么大忙，因此在危机的早期阶段也就没有必要让国会的人物来参加。此外，“邀请某些议员来(势必就意味着)要排斥另外一些议员”，而总统也许认为，“通过一律不邀请的办法来回避这个决定，至少在形成政策的现阶段，在政治上所冒的风险要小一些”(哈尔珀的书，第 149 页)。

在整个危机期间，主要的议事机构就是这个执行委员会。它是一个特设的小组，而不象内阁、参谋长联席会议或国家安全委员会那样是有正式编制的行政机关。内阁作为一个咨询机构之所以被搁在一边，是由于总统对其成员中的某些人并不信任，因而认为它作为一个集体基本上没有资格来提供危机对策。此外，内阁行动起来很不方便，这就使它对危机决策特别不适合。肯尼迪心目中并没有参谋长联席会议，这主要是由于他对军方明显不信任，特别是对它们在倒霉的猪湾事件中的表现很为失望。最后，之所以没有召开国家安全委员会，则是由于总统和政府中某些其他成员都认为，该委员会已太庞大而且行动起来也不方便。不论出自什么考虑——哈尔珀认为(见他的书，第 148 页)总统之所以依靠执行委员会和他自己“讨厌形式主义酷爱实用主义”有关——在导弹危机期间，美国战略的主要部分并不是在宪法规定的政府机关中酝酿制订的。

执行委员会后来简称为执委会。在它诞生后的第一个星期内，每天开两次会（有时开三次）。总统要求，执委会存在的本身和讨论的内容都应该审慎保密，不让公众知道。他警告说，“在我们作好行动准备之前，过早地泄密只能起催促苏联采取行动或使美国公众惊惶失措的作用”（见索伦森的书，第762页）。肯尼迪还认为，如果美国想要防止主动权落到苏联手里去的话，“在作出决定并准备好一个行动方针之前，不得公开宣布我们已经知道苏联在古巴有导弹这个事实”，这一点是非常重要的。（见希尔斯曼的书，第198页）为了避免人们产生怀疑，肯尼迪表示他将尽可能多地处理日常公务，而且他希望他的顾问们也照此办理。

还采取了异乎寻常的步骤以保证执委会的会议能保守最大限度的机密。国务卿迪安·腊斯克就记得曾在好几个不同的地方开过会，以避免被人发现。还对执委会的成员们打了招呼，要他们对家属和秘书们都得保密。高级官员经常得自己打字，实际上在没有助手的情况下工作。腊斯克记得，“我的有些基本文件都是我自己亲手抄写的，为的就是防止有扩散的可能”（艾贝尔的书，第49页）。负责拉丁美洲事务的助理国务卿埃德温·马丁就不愿同其他顾问一起坐车去白宫参加秘密会议，因为他怕他一被人发现就可能暴露出古巴问题又一次成为政府主要关心的内容。马丁写道，“要是别人看见我同其他人一起上白宫，那人们显然就会把古巴问题”当作华盛顿谣言工厂的最新题材（哈尔珀的书，第150页）。为了进一步保证不失密，还在“控制”白宫的新闻发布方面作出了努力。在整个危机期间，事实上曾进行过一场审慎的、有条不紊

素的活动，以控制和管理从白宫发布出来的消息。

虽说总统曾多次参加过执委会的会议，但不少次全会是在总统未出席的情况下召开的。之所以这样做，是为了防止产生阿瑟·施莱辛格称之为对讨论问题的“拘束性影响”（见施莱辛格的书，第 802 页），而这种影响在总统出席会议时是经常会有。罗伯特·肯尼迪在讨论这个问题时指出，“当总统在场时，人们的个性就会有改变，甚至那些很坚强的人也常常会根据他们认为总统爱听什么才建议什么”（肯尼迪的书，第 11 页）。

为了保证对各种问题和供选择的方案能进行自由且公开的讨论，是作了一番努力的。据罗伯特·肯尼迪说，每一个人“都有同等机会表达自己的意见，并让别人直接听到自己的意见”（同上书，第 24 页）。在小组内部，级别和地位的高低算不了什么，如果说还没有取消这类差别的话。“当国家的安危都成了问题……而且为了保密又得不到一般工作人员的协助的情况下，级别高低又算得了什么”（索伦森的书，第 765 页）。人与人之间的冲突要尽可能地减少到最低限度，而讨论则集中在手头上的问题。总统尽量保证最广泛地听取各种意见，而且为了达到这个目的，他经常和级别较低的顾问保持个人接触。这样一来，“尽管时间很紧促，尽管单纯依靠行政命令解决问题的诱惑力很大，总统关于导弹危机的最后决定还是遵循了一种比较公开进行辩论的程序”（哈尔珀的书，第 167 页）。

在执委会的头一次会议上就对许多种供选择的方案进行了简要的分析和探讨。有些顾问主张搞空中袭击，在导弹体

系能使用之前就把它摧毁掉。另一些顾问则声称，空中袭击如果要奏效的话，可能得延展到导弹发射场范围以外，因而也就不一定排除入侵。第三种意见要求进行海军封锁，并以一项警告措施和加强空中监视相配合。第四种意见主张进行外交试探。

当执委会头一次在星期二（10月16日）早晨开会时，看来是要在空中袭击和予以默认两种方案中任选一种。国防部长麦克纳马拉起初强烈主张后来被称为“无所作为”的政策。麦克纳马拉是想避免一场核冲突的威胁，于是他认为这个问题是个不折不扣的战略问题。在他看来，出现了苏联导弹也没啥了不起，因为他说过，“导弹嘛就是导弹，至于你被从苏联发射的导弹或从古巴发射的导弹杀死，那有什么了不起的差别？”（希尔斯曼，第195页）。麦乔治·邦迪显然支持这种立场，他最初也是主张进行某种形式的外交试探的。但是，麦克纳马拉的意见在执委会内得不到多少支持，因此在两三天后就悄悄地收了起来。总统本人是肯定反对予以默认的政策。在执委会的第一次会议上，他就争论说，“美国对于苏联的所作所为不能一律加以接受”（见肯尼迪的书，第11页），从而把一味默认苏联所作所为的政策否决掉了。

主张以空中袭击来清除导弹基地的人之中，最初包括参谋长联席会议主席马克斯韦尔·泰勒将军、国防部助理部长保罗·尼采和财政部长道格拉斯·狄龙。由于这些人主要从军事角度来看待危机问题，所以他们自然觉得用军事手段解决问题是挺吸引人的。到了星期三，邦迪和前国务卿艾奇逊都表示支持这一派的意见，而艾奇逊最后竟成了“鼓吹空中袭

击的主将”(艾利森的书,第 207 页)。

在执委会内部,至少在最初阶段,进行空中袭击——一种“外科手术式的袭击”——的主张得到了广泛的支持。甚至肯尼迪本人在这个阶段也显然倾向于这种解决办法(参看艾贝尔的书中关于肯尼迪同艾德莱·史蒂文森的谈话,第 49 页)。这种办法的优点是,迅速、有效而且坚强有力。参谋长联席会议的成员们坚信总统没有什么其他可行的选择,所以极力支持采取军事行动。对于军方首领们来说,导弹问题是一个很合适的借口,可用以达到他们的真正目的——把卡斯特罗的古巴从西半球抹掉(艾利森的书,第 198 页)。

不过到了星期三,执委会中就有人对空中袭击方案的好处提出了疑问。副国务卿乔治·鲍尔是头一个站出来极力反对空中袭击的人。后来国防部长麦克纳马拉和副部长罗斯韦尔·吉尔帕特里克都表示反对空中袭击,而支持对古巴进行“封锁”。罗伯特·肯尼迪从危机一开始就在琢磨一种替代空中袭击的选择方案。他最后给空中袭击扣上一顶“反过来搞(偷袭)珍珠港”的帽子,并声称,“不论美国的传统和历史都不容许我们采取这样一种行动”(艾利森的书,第 16 页)。

封锁的想法最初是在星期二那天提出来的,而麦克纳马拉在星期三表示倾向于这种形式的间接军事行动,使得这想法成了取代空中袭击的有力方案。麦克纳马拉后来成了进行封锁的最强有力的鼓吹者,搜集了许多站得住的理由为自己辩护,反驳那些带头反对封锁的批评意见。这位国防部长认为,封锁之所以值得支持是因为它属于一种“压力有限(的行动),而随着情况的要求又可以随时增加压力”,还因为它“可

以使我们能够牢牢掌握事态的发展”(同上书,第12页)。

这位部长争论说,有好些理由证明空中袭击方案的效果不好。第一,这样一种措施同美国的传统和历史都格格不入,而且到头来还可能有损美国在全世界心目中的威信。第二,采取空袭行动会排除许多可供选择的方案,特别是任何非军事性质的倡议。第三,麦克纳马拉强调“外科手术式”的空中袭击在“军事上是不现实的”。他还注意到,这种看法是三军参谋长们自己也确信无疑的。最后,他警告说,要是采纳了空中袭击方案,那就很有升级的可能。他指出,任何这类“外科手术式”的空中袭击“恐怕都会把古巴的一切军事设施包括在内,而最终则会导致入侵”(同上引)。

据希尔斯曼说,到了星期四晚上,执委会内部开始围绕着封锁的想法形成了一致性的意见。据多数观察家说,在形成一致性的意见方面,罗伯特·肯尼迪起了首要作用。他坚定地站在主张封锁的这一边,因为这种做法“灵活性比较大,承担的责任比较小”(肯尼迪的书,第15页)。

总统这时显然对封锁的建议感兴趣了。第一,它符合美国军事政策的基本战略概念。第二,看来它可以限制升级成为核大战的可能。据索伦森说,肯尼迪觉得封锁有“这样一种好处:它让赫鲁晓夫有一个选择的机会,在(直接军事接触之外)的选择。他并不是非得让他的船只……停下来接受检查,他可以让他的船只掉过头走开嘛……在核武器时代,有个选择的机会……是非常重要的。”(哈尔珀书中引用索伦森的话,见哈尔珀的书,第156页)此外,它还可以使“升级受到控制……随着形势的需要,既可慢慢升级也可迅速升级”(索伦

森的书,第 776 页)。加之,封锁还能使总统有更多的自由行动权,因为可以用最精确、最迅速的方式来组织和执行封锁。

等到总统于星期四晚上召开执委会时,这个小组的大多数成员都已表示支持封锁了。起初,封锁只是用来对付运载进攻性武器(的船只),以便使封锁与导弹问题明确挂上钩。这时,总统也从空中袭击派转向了封锁派,并且把他的选择告诉了这个小集团。

肯尼迪之所以放弃空中袭击方案是有好几方面的考虑的。首先,罗伯特·肯尼迪根据道义上的理由反对空中袭击颇有说服力,而总统则对此深有同感。总统感到“反过来搞(偷袭)珍珠港”的类比并不是完全不准确的。第二,封锁的目的有限——那就是说,它只是要把进攻性武器撤除掉——而且它利用了美国在常规武器方面的优势,这一事实很合肯尼迪的心意(见施莱辛格的书,第 804—805 页)。第三个因素是,执委会内部形成了一个强有力的顾问班子,其中包括总统的兄弟、麦克纳马拉和索伦森,而“这些人都是总统最信得过的,并且同总统最合得来”(艾利森的书,第 203—204 页;也可参看肯尼迪的书,第 129 页)。最后一点,肯尼迪总统对那些支持空中袭击方案的一派人有理由感到不放心。这派人包括参谋长联席会议的成员们,中央情报局的约翰·麦科恩(旧译麦康——译者)、尼采和艾奇逊,但并不包括“总统的那些天然盟友”(艾利森的书,第 204 页)。虽说总统又倒回头来讨论空中袭击的问题,但在星期四晚上的会上,肯尼迪显然已经确信它已不再是一个令人感兴趣的方案了。

据希尔斯曼说,总统之所以没有马上表态拍板,主要是由

于三军参谋长们继续反对封锁，也由于他们倾向于采取比较直接、比较大胆的行动（希尔斯曼的书，第205页）。尽管如此，肯尼迪还是指示索伦森开始草拟演讲稿，宣布进行封锁，或者照肯尼迪喜欢的说法——进行隔离检查。还指示国务院、国防部和司法部派定法律专家们为宣布封锁准备好法律依据。

总统在星期五早上离开华盛顿之前把三军参谋长们找了来，再一次倾听他们的意见。总统这次离开是去参加以前宣布过的竞选活动，而他之所以要赴约正是为了避免引起人们的疑心。虽然参谋长们的论点没有能够说服他，他还是担着心思的，免得“更多的拖延和更多的不和……会损害他作出的任何决策”（索伦森的书，第780页）。他紧急要求司法部长和索伦森设法使“整个小组能够同心协力起来”（艾利森的书，第207页）。肯尼迪打算星期天向全国宣布进行隔离检查的措施，以便在星期一付诸执行。时间因素显然是很重要的。

虽然封锁的倡议者硬说头一天晚上已经作出了决定，但是空中袭击的鼓吹者仍然在星期五举行的执委会上重新提出了这个问题。尽管艾奇逊在星期四早上已同总统本人谈过话，但他还是坚决反对封锁。这位前国务卿担心古巴导弹对美国安全的威胁，力主在导弹武器能使用之前就采取军事行动。他指出，毕竟“核武器已经在那里了……能够杀害八千万美国人”（艾利森的书，第198页）。他断然反对那种认为空中袭击会迫使苏联人作出反应的观点。他后来写道，“那是有可能的……但是我们的分析似乎证明这种可能性并不大”（艾奇逊的书，第77页）。他最后认为，封锁不一定能够保证把导

弹从古巴撤走。甚至象索伦森那样强烈主张封锁的人也不得不同意这一点(索伦森的书,第 775—781 页)。

尽管星期五的这次会议进行了激烈的辩论,但到了下午,空中袭击派显然已被击败。艾奇逊第二天就离开了华盛顿,从此在危机后期很少参加过几次执委会的会议。在执委会作出赞成封锁、否决空中袭击的决定过程中,罗伯特·肯尼迪显然起了最重大的影响。根据大多数人的说法,他干脆声称总统不可能支持空中袭击,结果他的发言被证明是起决定作用的(希尔斯曼的书,第 206 页)。狄龙原先是支持空中袭击方案的。他曾写道,“罗伯特·肯尼迪的论点改变了我的想法。他说我们作为美国人应该忠于我们自己,而突然袭击是不符合我国传统的”(艾贝尔书中引用的话,第 80—81 页)。空中袭击的其他鼓吹者最后也转而支持封锁,特别是当“军方代表们都让了步,认为隔离检查措施……并不排除日后进行空中袭击”,如果封锁被证明是不成功的话。(施莱辛格的书,第 807 页)。

索伦森为总统起草的封锁讲话稿于星期六早上在执委会上得到了批准。它反映了一项日后索伦森称之为“封锁—空中袭击混合物”的政策(索伦森的书,第 781 页)。它的主要内容曾在执委会中讨论过,而封锁的概念则由于与采取进一步军事行动的概念联系在一起而得到了加强。尼采追忆说,首先是下令封锁,但是“如果在相当一段时间之后,我们发现俄国人仍然继续搞他们的导弹基地的话……那么我们就将进行空中袭击”(艾贝尔书中引用的话,第 89—90 页)。

定于星期六下午正式召开国家安全委员会会议——这是

危机期间该委员会的第一次会议。这时肯尼迪已经表态坚决支持封锁方案了。麦克纳马拉和邦迪分别代表封锁与空中袭击这两个主要方案，发表了他们的主张。国防部副部长吉尔帕特里克总结了他们的发言，并指出，“基本上说……这是一种介乎于有限行动与无限行动之间的选择”。他最后说，“我们多数人认为，最好还是先搞有限行动”（艾利森的书，第208页）。据索伦森说（见他的书，第782页），总统对有限行动的做法表示认可。

但是，在作出最后决定之前，肯尼迪再次召见空军战术轰炸司令部的头头们，为的是想再次印证他自己的想法：搞一次真正外科手术式的空中袭击是不可能的。战术轰炸司令官并不能保证空中袭击可以把在古巴的所有导弹发射场和核武器都摧毁掉，这就使总统确信：就算封锁有可能撤不走导弹，空中袭击“也是无法全部完成这项任务的”（肯尼迪的书，第27页）。

在国家安全委员会上，还讨论了随着封锁的宣布应采取哪些外交行动的问题。驻联合国大使史蒂文森极力主张总统提出这样的建议：美国从古巴关塔那摩基地撤出武装部队并拆除在意大利和土耳其的导弹发射场，以换取俄国人撤除他们（在古巴）的进攻性导弹。总统对这些建议一律加以拒绝。他争论说，美国在目前这个阶段根本不可能考虑放弃关塔那摩的问题。尽管朱庇特导弹发射场地显然已经陈旧过时，也不能在危机期间予以拆除，免得人家把这项行动说成是“在压力下的让步”。（早在危机发生之前，总统就曾下令撤除这些导弹发射场，但是由于这样或那样的原因，命令始终没有执

行。对这个决定作一简要的回顾，可参看艾利森的书，第141—143页。）国家安全委员会的其他成员，包括狄龙和麦科恩，对史蒂文森建议的指责就更加刺耳了。他们认为，要想在这个时刻进行谈判，“那就等于承认我们在这问题上有道义方面的弱点，承认我们的军事态势有弱点”（施莱辛格的书，第810—811页）。

由于有这些观点，当代某些分析家就把史蒂文森说成是“想搞慕尼黑”的人。其实说句公道话，史蒂文森作为驻联合国大使，只不过是反映了他比较倾向于搞谈判，不主张搞对抗政策而已（艾贝尔的书，第95—96页）。为了要把肯尼迪拒绝史蒂文森的建议这件事说清楚，有人就认为，肯尼迪之所以让史蒂文森当“鹰派”的牺牲品，为的就是好让自己选择一个比较象鸽派的方案。话虽然是这样说的，但艾贝尔指出，“那个星期六下午那种不好受的滋味却一直缠着史蒂文森，直到他死的时候为止”（同上书，第96页）。

尽管总统不同意史蒂文森的某些建议，倾向于集中力量单独搞一个问题——即，苏联在古巴设置了导弹，因此必须将导弹撤除——但他的确支持了那位大使的意见，抢在俄国人前头把问题提交给联合国，以便“掌握主动权”。为了保证美国在联合国的立场不会由于史蒂文森明显倾向于谈判解决问题而变软，肯尼迪派麦克洛伊去协助史蒂文森大使。罗伯特·肯尼迪告诉施莱辛格，说“现在绝对必须站稳立场”，而施莱辛格是被派去协助草拟在联合国的发言稿的。这位司法部长着重指出，“只能在谈判结束的时候作点让步，决不能在一开始谈判就让步”（施莱辛格的书，第811页）。

在这同时，索伦森继续在草拟关于“隔离措施”的演讲稿。讲稿几经修改，有时是总统自己亲自动手。国防部的代表着手草拟一个宣布隔离措施的公告，为拟议中的海上行动提供法律根据，而国务院的官员们则开始对美洲国家组织进行拉拢的工作。尽管艾奇逊不同意实行封锁的决定，他还是被拉去干了点差事——把即将采取的行动向戴高乐和北约组织通报。美国新闻署则同各家私营电台安排一项专题转播节目，把总统的讲话用西班牙语对古巴和拉丁美洲播送。最后，还采取了一系列预防性的军事步骤，包括由海军作战部长乔治·安得森执行和协调海空封锁的事宜。

讲话定在 10 月 22 日(星期一)下午七点。总统那天出席了一系列会议。早上他出席了执委会，接着出席了国家安全委员会。然后他又召集他的内阁开会（这是出现危机以来的头一次内阁会议），把过去这一星期发生的大事告诉内阁成员们。这次会议开得非常之简短，既不提什么问题也没有什么讨论。肯尼迪最后于下午五时会见了一批国会领导人。

在这以前，既未把古巴的事态发展也未把执委会的讨论情况告诉过国会。肯尼迪只是对两党的二十位国会领导人讲述了危机的经过，并说明他打算下令进行封锁。虽说他预计共和党人会有反对意见，但他显然并没有想到民主党国会议员们会有什么不同意见。参议员理查德·拉塞尔出乎意料地争辩说，隔离措施过于缓慢、风险太大，从而主张对古巴进行入侵。当参议员威廉·富布赖特表示附和拉塞尔的意见时，总统就更加吃惊了，而富布赖特是从 1961 年以来就一贯批评肯尼迪的古巴政策的。富布赖特争论说，“由于封锁可能导致

与俄国舰只的武装对抗，因此封锁比只派美国军队去入侵古巴更有可能挑起一场核战争”（哈尔珀的书，第 171 页）。共和党众议员查尔斯·哈勒克表示，虽然他支持总统的政策，但他要求把以下的情况记录在案：关于古巴事态的发展，总统并没有征求过他的意见，只是对他作了通报。

据艾贝尔说，肯尼迪在这次会见之后“憋了一肚子的火”，私下对索伦森讲：“要是他们想当总统的话，那就让他们去当吧——反正我觉得这个职位没啥当头”（索伦森的书，第 792 页）。后来，当肯尼迪同施莱辛格议论这次会见时，肯尼迪说过，“当你同一批参议员在一起碰头时，麻烦的是，谁要是主张最强硬的路线，大家就都跟着他跑。拉塞尔发了言以后，谁都不肯同他争论”（施莱辛格的书，第 812 页）。但是，尽管国会反对肯尼迪的政策，他并没有表示有任何变更他的决定的打算。

总统在白宫他的书房里向全国和全世界发表广播讲话，说明古巴的局势以及为什么要实行隔离措施。他一开始就讲到美国进行的空中监视和所发现的情况。总统回顾了俄国人在古巴部署进攻性武器的证据，着重提到俄国人口是心非，从而扎扎实实地把造成危机的责任归咎于俄国人。他指责苏联在古巴设置导弹是有意把岌岌可危的战略现状搞乱，并且声称，“如果要我们的朋友和敌人还觉得我们的勇气和所作出的承诺是算数的话，那我们就不能接受”这种行为（希尔斯曼书中引用的话，第 210 页）。总统声明，消除这种核威胁乃是美国“坚定不移的目标”。然后他就阐明美国打算怎么办的问

肯尼迪特别谈到要对运往古巴的一切进攻性的武器进行隔离检查,要加强空中监视,并要求召开美洲国家组织和联合国安全理事会的会议来审议这种对世界和平的威胁行为,以及美国将对苏联进行全面报复,要是西半球任何国家受到来自古巴的导弹攻击的话。肯尼迪在整个讲话中都着重提到隔离只是一个“初步”措施,要是这种措施不能达到它的目的,那就还会采取其他更加有力的办法。(关于对该讲话的简要分析,可参看艾贝尔的书,第121—123页。)

到了第二天,总统的政策就得到来自国内外许多方面的广泛支持。北约组织和美洲国家组织都通过了决议,要求苏联撤出导弹。美洲国家组织的支持是很重要的,因为要是没有这种支持的话,苏联很可能要对隔离检查的合法性提出挑战。在联合国里,当史蒂文森在和苏联代表瓦列里安·佐林进行口头辩论时,提出了存在苏联导弹的照片证据,这就大大加强了美国的地位。例如有个非洲的代表就拽着一个美国官员说,他的政府完全同意肯尼迪的决定,尽管他的政府不敢公开这样说(同上引,第794页)。总的来说,国会都群起而支持肯尼迪。有个早些时候参加过情况介绍会的众议员,在听到了讲话之后就立即打电话给肯尼迪,表示他“现在更加充分地懂得并支持总统的政策了”(索伦森的书,第794页)。美国政府,特别是美国总统,在危机后期采取了协调一致的做法,“让事态慢慢地一步一步地发展,以便给苏联领导人有时间去仔细考虑每个行动的后果”(希尔斯曼的书,第213页)。肯尼迪特别希望避免这样一类的行动:“由于‘安全’……或‘面子上’的原因非得对另一方的行动作出反应不可,而这反应倒过

来又会……招致另一方来一个反反应，从而最终导致升级成为武装冲突”（肯尼迪的书，第 40 页）。

虽然星期一就宣布了要进行隔离检查，但一直到了星期三早上才付诸实行。作这样的时间安排是有其目的的：它让苏联人有四十八小时的时间——正好是距离最近的苏联货船到达隔离检查线所需要的时间——考虑决定作出适当的反应。此外，在海军强烈反对的情况下，于星期三晚将封锁线移得更加靠近古巴，以便给俄国人更多的考虑时间。（关于这道命令是否得到了真正的执行，似乎还有些不同的意见。参看艾利森的书，第 130 页。）

在此同时，总统尽力做到亲自掌握危机的一切重要细节情况。关于勒令哪些船只停航、停航命令什么时候宣布和如何宣布、哪些话可以公开讲哪些不可以等等的决定，都得听总统的。虽然与苏联船只保持着看得见的距离，但是如果如果没有总统的具体命令是不准登船的。因此，根据总统的命令星期四那天未经登轮检查就准许苏联油轮布加勒斯特号通过隔离检查线。有一个高级海军官员就写道，“封锁这样搞法真够窝囊的。”（艾利森的书，第 129 页）他的说法无疑代表了好多人的情绪。直到星期五，才接到了总统下令执行封锁的具体指示：勒令苏联租用的一艘黎巴嫩货船停航；登船进行了检查，但因未发现载运有武器而准它继续向前航行。

在危机期间，总统想尽一切办法同赫鲁晓夫保持一条畅通无阻的对话线。这两位政府首脑还定期交换私人信件和政府公函。除此之外，还有许多种其他的通信联络渠道作为补充。（见艾利森的书，第 217 页所列举的表格。）事实上，有一

条非官方的通信渠道，在随后形成解决办法的主要内容方面起过极为出色的作用。

到了10月26日(星期五)，虽然肯尼迪当时已确信赫鲁晓夫的举动还不象是个想要战争的人，但他仍然认为撤除导弹是件极其紧迫的大事。尽管俄国人并没有决定要冲破封锁，但建造古巴导弹发射场的工程则仍在继续进行。肯尼迪知道导弹很快就可以交付使用。看来白宫方面已开始不得不很快“在扩大封锁和某种形式的空中行动这两者之间任选一种”了。(《纽约时报》，1962年11月3日)在国务院例行的中午简报会上，国务院发言人林肯·怀特着重提到了肯尼迪的威胁：要是封锁不能把导弹弄走的话，那么就得采取最初在星期一宣布隔离的讲话中提到的进一步军事行动了。罗伯特·肯尼迪私底下通知多勃鲁宁大使说，总统推迟采取军事行动不可能超过两天。

那天下午出现了这次危机的第一次重大突破。苏联大使馆的一位官员、众所周知的克格勃华盛顿站长亚历山大·弗明同美国广播公司驻国务院记者约翰·斯卡利进行了接触，并转达了赫鲁晓夫的建议：如果肯尼迪总统愿意公开宣布不入侵古巴，那么他准备在联合国的监督下把导弹撤出古巴。斯卡利把这个信息带给了希尔斯曼，而希尔斯曼则又报告了腊斯克。执委会略为讨论了一下就决定让斯卡利去通知弗明：美国政府认为这个建议具有现实的可能性，不过达成协商解决所必需的时间可是越来越少了。斯卡利传达了这个消息，不久赫鲁晓夫的信也到了。(关于这些事件的论述，可参看希尔斯曼的书，第217—219页)。

虽然有些分析家把这封信说成是“歇斯底里的”，但施莱辛格则认为，“它对危机的含义表现出有充分的理解”（施莱辛格的书，第 827 页）。但是，这封信挺感情用事，与早些时候这位苏联领导人给肯尼迪的信件很不一样。它提到，一旦战争爆发，双方的领导人都无法加以制止。赫鲁晓夫指出，这就是战争的逻辑”。他的信件着重指出苏联人并没有打算要挑起战争。他说，“只有那些想在自己死去以前把整个世界统统毁灭掉的狂人或自取灭亡的人才会这样做。”这位主席还敦促总统审慎行事、自我克制，以防止危险的意外事件升级成为世界范围的冲突。这位苏联领导人写道，“我们应该共同关心如何拯救和平，因为现代条件下的战争会是世界大战，会是人类的灾难。”这位苏联主席最后指出，如果美国愿意向苏联保证它不入侵古巴，如果美国愿意召回它在隔离区的舰队，那么苏联（军事力量）留在古巴的必要性也就不存在了。总之，既然赫鲁晓夫在古巴的导弹是为了保卫古巴不受侵略，看来只要美国同意不进行入侵，他是准备撤走导弹的。（赫鲁晓夫信件的公开文本载于艾贝尔的书，第 180—183 页）。

罗伯特·肯尼迪报道说，他那天晚上从国务院开车回家时“略微感到有点乐观”，因为“这封信……也许是达成某种和解或协议的开端”（肯尼迪的书，第 68 页）。特别是当人们把这封信同弗明的建议联系在一起研究时，看来感到乐观还是有充分根据的。

到了星期六那天，这种情绪和气氛很快就消失了，因为这时收到了赫鲁晓夫的第二封信——语气同第一封信可大不相同。该信建议美国以撤除在土耳其的导弹来换取俄国撤除在

古巴的导弹。苏联人大概是想考验一下美国人的意志。麦科恩注意到有一艘单独航行的俄国船正朝隔离检查线开来，显然是想考验美国人会有什么反应。据说导弹发射场的工程还在加速进行中。执委会的有些成员开始感到，赫鲁晓夫的信件恐怕是用来作为拖延时间的手段，一直拖到导弹能使用时为止。但是，最令人感到惊惶失措的是，有一架 U-2 侦察机在古巴上空被击落了。这说明萨姆导弹显然已经可以使用了，而且苏联人竟毫无顾虑地就使用了（或者说至少是同意使用了）它们。

由于这个星期的早些时候就已作出过决定——要是任何一架 U-2 飞机被击落的话，那就得对萨姆导弹发射场采取措施——于是执委会中有些人乃开始要求进行报复性的袭击。罗伯特·肯尼迪指出，“大家都几乎一致同意我们第二天清早就进行空袭……并将萨姆导弹发射场摧毁”（肯尼迪的书，第 76 页）。不过总统在仔细审查所有可能采取的行动方针之前还是不愿意有所行动。因此采取军事行动的决定又被推迟了一天。

后来决定按罗伯特·肯尼迪的建议办。他的建议是，“不理睬（赫鲁晓夫的）第二封信，只对第一封信中象弗明口信所澄清的条件作出回答，并建议如下：以美国保证不入侵古巴来换取苏联从古巴撤出导弹”（艾利森的书，第 227 页）。由于第一封信显然对美国比较有利，所以这一招儿在执委会的成员中获得了广泛的支持。为了保证对方能明确无误地理解这个信息，罗伯特·肯尼迪亲自把这封信交给了苏联大使多勃鲁宁，外加一项口头警告。肯尼迪对多勃鲁宁说，“时间可不多

了。我们只剩下几个小时的时间，因此我们必须马上得到苏联的答复。”（肯尼迪的书，第 87 页）美国不打算再停留在“死点”上了。

总统可一点儿也不乐观。施莱辛格回忆说，“星期六的晚上恐怕是最最阴郁的了”（施莱辛格的书，第 830 页）。执委会正为将在星期日那天作出重大决策做准备工作。最后，赫鲁晓夫于星期日清晨变软了。他表示，导弹发射场的工程将予停止；被认为是“进攻性”的导弹将予装箱运回苏联；立即在联合国进行谈判以便实现最终解决危机。对于苏联为什么决定拆除导弹，分析家们提出过许多种不同的解释。尽管有些理由好象比另外一些理由更站得住，但大多数观察家都同意，光靠封锁本身并没能迫使俄国人把他们的导弹从古巴撤走。封锁也许制止了俄国人运去更多的军事装备，但它并没有迫使他们把已经在那儿的导弹撤走。相反，赫鲁晓夫的决定是对毫不隐晦地威胁要进行空袭或入侵所作出的反应。正如希尔斯曼所指出的，“苏联人是在面临威胁的情况下才后退的，而这种威胁是兼常规力量和核力量而有之”（希尔斯曼的书，第 227 页）。

古巴导弹危机的决策过程告诉我们：它具有一切危机决策的特点。首先，战略的主要内容并不是在正规的政府机构中制订产生的。内阁、参谋长联席会议和国家安全委员会作为集体的机构，都没有参与讨论。相反，政策都是由总统特别为这个事件设立的特设小组制订的。虽然各项主要的决策显然都经过了总统的手，但它们并不单是他一个人的决定。还不如说，凡是“对问题的阐明和美国该选择什么样的反应，都

是这个小组讨论的结果”(肯尼迪的书,第121页)。

第二,国会在整个事件中所起的作用是极其有限的。正如我们上面已指出的那样,在执委会进行头一个星期的讨论时,国会根本不知道苏联在古巴有导弹这回事,而且没有邀请任何国会议员参加过这头一个星期的会议。在随后这一星期中,也没有任何国会议员比较深入地参与过作出决策的工作。此外,当某些议员知道决定要进行封锁这回事并表示反对时,总统决定不理睬他们的忠告。

第三,在危机期间,公众舆论在形成决策过程中所占的分量也是可有可无的。由于超出了政府愿意提供的范围之外别无所知,美国人民的思想往往显得异常混乱而且很不了解情况。不过,政府倒是使尽了一切力量,以代表公众舆论的方式利用了公众舆论。总统通过强调古巴导弹对美国造成严重威胁的手法,居然能够“制造舆论,而不只是对舆论作出反应”(多比尔等人的书,第294页)。政府在防止透露它不想让公众知道的消息方面,总的说来也是做得很成功的。所以,尽管《纽约时报》的詹姆斯·赖斯顿星期六已搞到了有关导弹的新闻,总统还是能够说服这位记者推迟到星期一白宫发表声明之后才予以披露(索伦森的书,第786—787页)。

最后,肯尼迪竭力把作出具体决定和监督决定的实施等权力都掌握在自己手里。具体可以登上哪艘船(进行检查)和在什么情况下登船都得由总统来决定。在预期的登船行动中使用哪个水平的军事力量也得由总统来决定。他亲自打通同苏联领导人进行联系的渠道,并且一手谈判了结束危机的最后解决条件。总之,在这次特殊的危机中,“美国政府的许多

机构和它们的各种活动都通过一个人来指挥”(希尔斯曼的书,第214页)。所有这些特点都足以说明:这次事件的决策过程,同许多人所说的那种理想的、“合理的”典型外交政策的形成过程非常接近。

参考资料与书目:

- 伊利·艾贝尔:《导弹危机》,费城,利平科特出版社,1966
- 迪安·艾奇逊:“迪安·艾奇逊对罗伯特·肯尼迪关于古巴导弹事件的看法的评论”,载《绅士》杂志,1969年2月号
- 格雷厄姆·T·艾利森:《决策的要素:对导弹危机的说明》,波士顿,利特尔-布朗出版社,1971
- 科拉尔·贝尔:《危机的惯例》,纽约,牛津大学出版社,1971
- 肯尼思·M·多比尔等:《美国的政治:政策、权力和变革》,马萨诸塞州,列克星敦,希思出版社,1971
- 汤麦斯·哈尔珀:《外交政策危机:作出决策的表面现象和实质》,俄亥俄州,哥伦布,梅里尔出版社,1971
- 罗杰·希尔斯曼:《推动一个国家》,纽约州,加登城,道布尔戴出版社,1967
- 罗伯特·肯尼迪:《十三天》,纽约,诺顿出版社,1971
- 路易斯·凯尼格:《总统》,纽约,哈科特,布雷思-沃尔德出版社,1964
- 阿瑟·施莱辛格:《一千天》,波士顿,霍顿-米夫林出版社,1965
- 西奥多·索伦森:《肯尼迪》,纽约,班塔姆出版社,1966
- I.F.斯通:“战争边缘”,载《纽约书评》杂志,1966年4月14日,第12—16页
- 爱德华·温特尔等:《面临战争边缘》,纽约,斯克里布纳出版社,1967

第九章 禁止核试验条约,1963

象古巴导弹危机一样,取缔在大气中、水下和外层空间进行核试验的禁止核试验条约,是由于担心核武器的广泛发展和拥有会引起危险而推动起来的。然而,与古巴危机不同,这种担心变成了协调的、综合的、长远的努力,企图通过合作去抑制军备竞赛、限制核武器试验并达到一定程度的安全。为了本书的目的,我们觉得把导致禁止核试验条约的决策过程分为起草和批准两个主要阶段,是有好处的。虽然这一条约的起草曾引起一些政治问题,但这个阶段的主要问题是军事、科学和技术方面的。与此不同,在批准过程中却产生了一些有意义的、激烈争论的政治问题。因此,我们决定在我们的分析中主要着重于探讨批准过程。

在1958年到1963年这五年期间,美国和苏联在联合国或日内瓦十八国裁军委员会会议这类正式场合的讲台上,或非正式地通过国家元首之间信件或文电的传递,讨论了控制军备和裁军的问题。

在艾森豪威尔政府整个任期内,这方面的倡议,不管是通过正式接触还是非正式途径进行的,大部分都没有取得多少进展。因而,当肯尼迪政府在1961年1月20日上台时,美国对于禁止核试验谈判的政策看来是没有效果的。日内瓦的谈判显然陷于僵局,美国在联合国的裁军政策似乎也没有获得

什么同情和支持(见雅各布逊和斯坦因的书)。

肯尼迪在竞选总统的运动中尖锐地批评了艾森豪威尔的裁军和控制军备政策,说这种政策前后矛盾、方向不明。他对新罕布什尔大学的学生作讲演时说,“美国对外政策的最大漏洞,就是我们没有一项具体的裁军计划”(讲演全文见《国会纪录》,1963年,第4707—4710页)。肯尼迪当选总统后就设法制订一项裁军计划。在接任后不久,他就任命约翰·麦克洛伊这位1945年以来担任过各种政府职位的知名共和党人,作为他关于裁军和控制军备的私人顾问。任命这样一个顾问似乎表明,总统认为这些问题既严重而又迫切。其次,麦乔治·邦迪被任命为负责国家安全事务的特别助理。邦迪曾经是哈佛大学—麻省理工学院联合研究小组的积极参加者,这个小组成立于1959年,研究怎样搞一个有可能被接受的禁止核试验条约的问题。杰罗姆·威斯纳,前麻省理工学院电子实验室主任和对美国过去的裁军和控制军备政策的著名的批评者,被任命为总统的科学顾问。所以,很明显,肯尼迪打算重新估计美国的裁军和控制军备政策的性质和方向,他所新任命的人员将在这一工作中发挥主要作用。

然而,事实证明肯尼迪政府起初的努力并未奏效。苏联人继续反对美国的这一立场:即,必须把“国际检查和监督制度”看作是“任何裁军协定的必不可少的部分”(见勒珀的书,第40页)。同苏联的谈判虽然没有什么进展,但1961年3月至8月间仍在继续进行。同时,在美国国内,要求恢复早在1958年就已中断的核试验的压力不断增长。8月30日,莫斯科电台宣布,苏联决定恢复核武器试验。苏联竭力降低禁

止核试验作为控制军备的唯一措施的重要性，并引用法国核试验和围绕柏林问题的紧张局势为理由，在1961年9月1日试验了一系列新试验的第一个核装置。

美国很快地作出反应，发表声明谴责苏联的行动。虽然有些顾问力劝肯尼迪立刻宣布美国打算恢复试验，但肯尼迪却不愿做“任何事情，以转移舆论对苏联行为的谴责”（见雅各布逊和斯坦因的书，第281页）。9月3日，美国和英国向苏联提出缔结一项旨在制止在大气中进行核试验的协定。这项建议很快被苏联人所拒绝，这时肯尼迪就宣布他决定恢复地下以及实验室核试验。在1962年4月24日，他表示美国将进行一系列大气试验。即使在那时，他还是强调说，“我们的最终目标并不是为试验而试验。我们的真正目标在于使我们的试验成为不必要，防止其他人进行试验，防止核军备竞赛发展到无法控制的地步，采取通向普遍、彻底裁军的最初步骤……”（引自勒珀的书，第41页）。

虽然两个主要大国已恢复核武器试验，会谈仍在日内瓦进行，直到1962年1月。以后，在1月到7月之间，肯尼迪和英国首相麦克米伦就禁止核试验的计划以及对莫斯科采取新做法的形式和时间等问题交换了意见。到7月末，新建立的军备控制与裁军署所属的一个专门委员会建议，美国应提出一项简明的条约，禁止在大气、外层空间以及水下进行核武器试验。这样一项条约并不要求在苏联境内设立监督站或就地检查。这个委员会也提出了其他供选择的办法，其中包括一项经过修改了的全面性条约，要求禁止包括地下在内的一切核试验。

8月27日,美国在日内瓦以条约形式提出了这些建议。苏联对这两项条约都作了否定的答复。它指责美国企图欺骗世界舆论。苏联人说,有限的禁止核试验是不适当的,因为它使地下核试验“合法化”,并且没有防止核武器的扩散,也没有制止核武器的发展。苏联人争辩说,部分禁止核试验“大概只会增加核战争的威胁”而不是减少,因为它“会导致军备竞赛的加剧”,虽然西方的说法与此相反(见雅各布逊和斯坦因的书,第414页)。

尽管苏联人作了这个并不是没有预料到的反应,美国政府内部仍继续进行讨论,一方面在工作人员一级讨论,另一方面在各机构特别组成的一个所谓负责人委员会的小组中讨论。从1962年初秋开始,由这个委员会抽人组成的一个小组委员会“受命去探讨一切可能的办法——全部禁止,部分禁止或不禁止——并要对每一种情况提出详细的计划”(见勒珀的书,第43页)。然而,在1962年余下的几个月里,没有取得什么进展。

到了12月,苏联对于核试验的态度有软化的迹象。在11月重新召开的十八国裁军委员会上,苏联建议,“可以通过在核大国领土以内和在毗邻国家内设立原子地震记录站的办法,来建立对地下核爆炸的监督”(见雅各布逊和斯坦因的书,第428页)。在这个建议以后,赫鲁晓夫又在12月19日写信给肯尼迪,专谈禁止核试验的问题。赫鲁晓夫写道,“总统先生,依我看来,现在已经到了永远停止核试验,取消这些试验的时候了”(转引自施莱辛格的书,第895页)。虽然赫鲁晓夫怀疑就地检查的必要性,然而他表示苏联可以同意

每年进行两、三次这种检查，这位苏联总理说，这是为了帮助总统得到国会关于禁止核试验协议的支持。

肯尼迪对苏联的倡议感到欣慰，但对信中谈到有关检查的部分则觉得不满意。在12月28日的回信中，肯尼迪说，一年三次检查显然是不够的，但是，虽有这些分歧，他还是“感到鼓舞”，并且力促赫鲁晓夫同意两国政府间进行技术性讨论。这些专家的会议在1963年1月开始。虽然这些会议的进展也不大，并在国内遭到共和党人相当多的党派性的诽谤，肯尼迪仍旧继续进行他的关于禁止核试验协定的计划。在3月和4月，他和麦克米伦寻求对付赫鲁晓夫的新途径。但是，苏联总理仍旧不为这些势力所动摇。赫鲁晓夫向《星期六评论》的编辑诺曼·卡普斯透露，他“觉得受了西方国家的骗，因为他本来以为他们会接受他的每年三次就地检查的建议的。他不能要求苏联对西方再作一次让步，因为他说过第一次让步就够了。”（见雅各布逊和斯坦因的书，第433页）。

4月24日，英国和美国驻莫斯科的大使同赫鲁晓夫商谈，企图打开谈判的僵局。两国大使把麦克米伦和肯尼迪联名写的一封信交给赫鲁晓夫，在这封信中，这两位领导人表示愿意“向莫斯科派遣受权直接代表他们同赫鲁晓夫会谈的非常高级的代表”（见施莱辛格的书，第898页）。这一函件引起了在5月和6月中政府首脑之间的另一轮通信往来。

在5月较晚一些时候，康涅狄格州的参议员托马斯·多德同其他三十三个参议员一起，力促参议院通过一项决议，要求美国“立刻向苏联提出一项禁止污染大气和海洋的一切试验的协议”，因为这些试验不需就地检查就可以侦察出来（《国

会记录》，1963年，第9483—9485页）。同时，多德表示，一些参议员对全面禁止核试验条约是否行得通，以及是否具有优点的问题抱有怀疑（这种怀疑似乎证实了参议员威廉·普罗克斯迈尔早些时候表示过的一个看法，那就是，“参议院大概不会批准政府（那时）正要提出的全面（禁试）条约”（见雅各布逊和斯坦因的书，第448页）。

到5月末，苏联的不妥协态度开始使总统感到严重不安。日内瓦会谈陷于僵局。赫鲁晓夫看来也不愿缓和他的态度。在1963年5月，肯尼迪说，“我不抱很大希望。如果我们不能在今年达成协议……恐怕魔鬼就会出笼，我们也就无法再把他抓回来了”（见索伦森的书，第822页）。虽然悲观情绪不断增长，肯尼迪仍坚持设法同苏联人取得协议。他同麦克米伦一道建议，由新的高级使者举行关于禁止核试验条约的会谈。他决定，当时正在进行的一系列核试验结束以后就中止核试验，以求进一步减少紧张局势。在6月10日，他发表了以冷战为题的重要对外政策演说。

在这篇被索伦森描述为企图“摆脱冷战”的演说（见索伦森的书，第822页）中，肯尼迪试图重新解释和估价美国对冷战的整个态度。他一开头就解释美国对和平的概念。他宣称，“（它不是）由美国的战争武器强加给世界的美国统治下的和平。（它也不是）坟墓的和平或奴隶的安全。我讲的是真正的和平，使得在地球上生活具有价值的那种和平……”（同前书）。他指出美国和苏联具有共同的利益，特别是它们都厌恶战争。他驳斥了那些主张战争不可避免的人们的论点。“我们用不着接受那种看法”，他强调说。“我们的问题是人为的，因此，这

些问题能够由人来解决。”(见前书。)他极力主张重新开始讨论共同关心的问题，他特别指出禁止核试验条约是一个有成效的谈判领域。接着，他宣布他和麦克米伦首相、赫鲁晓夫主席已同意着手进行不久即将在莫斯科开始的关于禁止核试验条约的高级会谈。

这篇演说受到舆论界的广泛赞许，那些赞成禁止核试验的利益集团则表示热烈欢迎。《纽约时报》在主要版面上报道了这篇演说。欧洲的新闻界是更加热情洋溢。例如，英国的《曼彻斯特卫报》称这一演说是“美国历史上伟大的国家文献之一”(见前书，第 825 页)，有声望的伦敦《泰晤士报》的一篇社论说，“肯尼迪总统演说的广阔基础应该有助于减少迄今阻碍着协议的猜疑”(见勒珀的书，第 80 页)。

在 6 月 12 日，肯尼迪宣布，前驻莫斯科大使、当时负责政治事务的副国务卿艾夫里尔·哈里曼将率领代表团去莫斯科。总统所以委派哈里曼，是由于他具有同俄国人打交道的卓越技巧和经验，也因为他被委派为去莫斯科谈判代表团的团长，就履行了肯尼迪同国会的协议，即同苏联人进行禁止核试验的会谈将由国务院负责承担，而不是由新成立的军备控制与裁军署承担。被选拔随同哈里曼一道去的工作人员是“精干而卓越的”(见施莱辛格的书，第 905 页)。这些人员包括肯尼迪政府中从事裁军问题的大部分主要人物：卡尔·凯森(白宫工作人员)，约翰·麦克诺顿(国防部)，威廉·泰勒(国务院)和阿德兰·菲舍(军备控制与裁军署)。谈判小组中没有职业军人。

给予哈里曼小组的训令是广泛的，并且没有具体的指导

方针。在他们启程之前，肯尼迪对他们讲了他们使命的重要性，必须经常向他报告他们的活动，并且必须“防止过早地透露他们的立场以免破坏成功的希望”（见索伦森的书，第827页）。然而，对于会谈的总的指导权，仍旧保持在总统手里。例如，在整个莫斯科会谈期间，肯尼迪坚持所有发给哈里曼小组的函电都必须经他点头。

在7月2日，赫鲁晓夫在东柏林对总统6月10日的演说作了回答。他的演说用了大部分篇幅分析过去关于控制军备和裁军的会谈。虽然赫鲁晓夫又回到苏联反对就地检查的传统立场，但他要求订立一项禁止在大气、外层空间和水下进行核试验的协定的表示则是令人鼓舞的。苏联人第一次放弃了他们先前的立场，即部分禁试条约必须包括禁止地下核试验。在过去，这一直是部分禁试条约的主要绊脚石。

7月15日，三个核大国之间的会谈在莫斯科开幕。到7月25日，会谈结束，草签了一项“禁止在大气、外层空间和水下进行核武器试验条约。”这项条约禁止任何签字国在大气、外层空间或水下进行任何类型核爆炸。缔约国不在任何环境下进行任何核爆炸，如果这种试验会把放射性碎片散落到进行试验的国家边界以外的话。任何国家都可以签署这个条约。最后，批准书和加入书可以向三个创始缔约国的任何一国交存。增加这一条款是为了避免发生外交承认的一些问题，特别是为了使美国不必间接地承认象共产党中国和东德这样一些国家，如果它们决定签署这项条约的话。

甚至在这项条约在莫斯科草签以前，政府就已经组织起力量去争取获得参院的批准了。肯尼迪认为禁试条约是他就

职以后在国会中所面临的最严重问题，他“下定决心要取得胜利，即使因此会在 1964 年选举中失败，也在所不惜”（见施莱辛格的书，第 910 页）。

7 月 26 日，这项条约在莫斯科草签的第二天，肯尼迪就向全国人民呼吁，请求参院迅速予以批准。他试图对这项条约作出适当的估价，承认它有不足之处。他说他知道这项条约所包含的风险，但是，他说“这种风险并不大，‘特别是同’无限制的试验……核军备竞赛……核污染和核战争对我们的安全大得多的风险”比较起来就更是这样（见勒珀的书，第 136 页）。他最后力促公众在他所谓走向和平的“第一步”中支持他。

在 7 月 26 日讲演以后不到两个星期的时间内，肯尼迪向参议院发出了措辞强烈的咨文，正式请求批准这项条约。政府对于如何向参议院提出这项条约作了精心的策划。出席作证的人在被选定以前都经过谨慎的审查。并且尽力安排好作证的次序，使政府方面的理由得到更有力的申述。例如，故意把对条约持怀疑态度的参谋长联席会议成员向国会作证的时间推迟，先让较为友好的证人象国防部长罗伯特·麦克纳马拉和马克斯韦尔·泰勒将军提出他们的看法（见索伦森的书，第 832 页）。此外，还建立了跨机构的小组，以便同个别参议员保持接触。

为了寻求从参议院取得尽可能广泛的支持，总统一遇机会，就强调他关心和希望参议院迅速采取赞成的行动。他直接和间接地通过非官方的以及官方的渠道进行活动。在每一次记者招待会上，他都强烈要求批准条约。只要有可能，肯尼

迪就同未表态的或动摇的参议员个别交谈。他鼓励建立“拥护禁止核试验公民委员会”这样一个两党性的私人组织，由市民、工业、教育和劳工各界知名的领导人物组成，他们的任务就是动员大家对条约表示支持。在私下的会晤中，肯尼迪“告诉(这个小组)，哪些选区的选民应向参议员提出意见，批准他们在报刊、电视上刊登的广告内容，并向他们建议怎样做那些未被说服的参议员的工作，以及去接触哪些具体的企业和其他方面的领导人”(见索伦森的书，第 833 页)。

当这项条约在参议院武装部队准备状态调查小组委员会遭遇困难时，肯尼迪分别向参议院多数党和少数党领袖，参议员迈克·曼斯菲尔德和埃瓦赖特·德克森，发出保证信，告诉他们“政府愿意遵守某些保证措施，而且他希望这些措施会减少参议员们的恐惧”(见勒珀的书，第 85 页)。参议员亨利·杰克逊本来是一个主要的反对者，得悉总统的保证以后不久，就宣布支持这项条约。据玛丽·勒珀说，“参议员杰克逊的转变……使这项条约能够以较大的多数得到通过”(见前书)。

国会对这一议案进行了非常充分的讨论。8月8日，将禁止核试验条约提交参议院外交委员会研究。意见听取会在8月12日开始，延续达十一天，在意见听取会上，军事委员会和原子能联合委员会也有代表参加。四十四个人被邀作证。此外，原子能联合委员会早些时候听取过关于禁试的科学和技术问题的证词。同时，参议院军事委员会的准备状态调查小组委员会也举行秘密的意见听取会，这些会议有时是与外交委员会的意见听取会合作进行的。

在 1963 年整年内，参议院会议上时常对部分禁试的利弊

进行讨论。例如,在3月,以后又在5月,参议员休伯特·汉弗莱,克雷格·霍斯默,约瑟夫·克拉克,威廉·普罗克斯迈和托马斯·多德曾就禁止核试验条约本身的优缺点问题发表过各种各样的意见(见《国会记录》,1963年,第3663,4614—4626页)。

政府方面的证人虽然赞成批准条约,但在评价条约时似乎还是十分坦率的。例如国务卿迪安·腊斯克在意见听取会的第一天说,“这项条约是有限度的。总统(知道)这个条约所做不到的事情,在判断这项条约的意义时,我们必须记住这一点”(美国参议院记录,1963年,第19页)。国防部长罗伯特·麦克纳马拉则试图对苏联可能进行秘密试验的风险,突然废除条约的可能性,以及条约对核武器扩散的影响等方面作出估计。他争辩说,苏联人想“不冒被侦察出来和被识别出来的高度风险”进行秘密试验(见前书,第105页)是办不到的。他指出,只要美国维持武器实验室的生命力以及在任何环境中进行试验的后勤能力,“突然废除并不构成对我们国家安全的严重威胁”(见前书,第107页)。他说这项条约“会取得延缓核武器扩散的效果”(见前书,第108页)。国防部长最后说,总的说来,“这项条约的风险或者是很小,或者是我们所能控制的,而条约的价值却是巨大的……衡量一下,搞这个条约显然还是有利的”(见前书,第109页)。

政府方面的其他证人也同样为这项条约辩护。然而,参谋长联席会议、特别是空军参谋长柯蒂斯·李梅的支持却远远不是热烈的。李梅说,参谋长联席会议决定赞成这个条约是出自政治上的考虑,而不是纯粹军事上的考虑,同时他表明,要

不是这项条约已经草签了,他大概是会反对的(见前书,第372页)。李梅还说,他对这项条约可比他的同事要悲观得多(见前书,第355页)。

肯尼迪当然知道,没有三军参谋长的支持,批准条约是不可能的。所以,他请他们放心,将采取一切他们所希望的保证措施,包括大力继续地下试验,准备好一接到通知马上就恢复大气试验,加强侦察能力以及维持各核实验室。正如施莱辛格所指出的,“总统准备付出这一代价,以换取全国赞成一项废除大气试验的条约”(见施莱辛格的书,第913页)。

虽然肯尼迪努力设法挫败禁试条约反对者的论点,但是在有些方面仍旧存在着相当大的反对力量。军界的一些人对这项条约的某些方面仍持犹豫态度。例如,陆军的A·W·贝茨少将在参议院准备状态小组委员会作证时表明,现在提出的这种禁试条约显然是不符合国家利益的。他辩解说,大气试验是保护美国安全所必需的(美国参议院记录,1964年,第241页)。托马斯·鲍尔将军更为直率,他明确地声明反对这项条约,并认为这项条约不符合美国的利益(同前,第779页)。然而,在九个地区司令官中,有七人是赞成这个条约的。

虽然科学界整个说来赞成这项条约,但是也有一些值得注意的反对者,其中最重要的是物理学家爱德华·泰勒。泰勒属于勒珀所说的“无限遏制派”,他“认为核军备竞赛必然会继续下去,在基本的政治分歧消除以前,军备竞赛不会得到控制”(见勒珀的书,第58页)。因此,泰勒相信,新武器的发展应继续进行,不能有所减弱。泰勒在参议院外交委员会的证词中,傲慢地表示反对这项条约,宣称“它不是走向和平的一步,

而是离开安全的一步，可能是走向战争的一步”（美国参议院记录，1963年，第418页）。他进一步指明，这项条约“不会取得放慢发展侵略性武器的直接效果。它倒是会使（美国）得不到关于武器效果的资料，而这些效果在弹道导弹的防御中是极端重要的。”（同前，第422页）。所以他强烈要求美国“尽一切努力去准备必要的大气试验……并继续进行这些试验，直到（美国）获得所需的资料为止”（同前，第430页）。

泰勒的论点显然给参议员们很深的印象。但是，据委员会的一个工作人员说，玛丽·麦克格罗里在《华盛顿明星报》的一篇文章（在这篇文章中，她声称泰勒的证词使参议员们“入了迷”）大大减低了泰勒证词的影响。此外，乔治·基斯塔科夫斯基博士指出，泰勒“异乎寻常地一心一意地……致力于搞一项愈大愈好的核武器计划，特别是氢弹”，这就加强了参议院对泰勒论点的抵制（同前，第860—861页）。

很大一部分科学界人士不仅支持这项条约，而且还努力动员人们支持条约。政府在准备将论点送交参谋长联席会议的时候，常常要求科学家们提供技术方面的帮助。他们在发行量很大的杂志中发表论文，提醒公众注意有关这个问题的争论。在9月16日参议院辩论这一条约的时候，有五十二位科学家联名在《纽约先驱论坛报》和《华盛顿明星报》刊登整页的广告，呼吁投票赞成该条约（见勒珀的书，第60页）。

虽然这个问题肯定不是党派性的，但有些共和党人还是表示反对这项条约。甚至当会谈已在莫斯科进行的时候，有些共和党人还迫不急待地声明对肯尼迪的“头脑糊涂的裁军顾问们”不存幻想（见索伦森的书，第829页）。总统担心，“也

许有足够多的南方民主党人会同共和党人搞在一起，阻止取得批准所必需的三分之二选票”(见前书，第 830 页)。批准这项条约的最后投票表明，肯尼迪对情况的估计离事实并不很远：在投票反对批准的十九个参议员中，十一个是民主党人，八个是共和党人。除俄亥俄州的弗兰克·劳希以外，其余的民主党人都是南方人。

在这个问题上，正象在对外政策的大多数问题上一样，舆论最多也只起一些微不足道的作用。然而，在 1963 年 6 月到 9 月之间，民意发生了有利于禁试计划的重大转变，这却是有一点意义的。（表三表示 1954 年和 1963 年之间关于禁止核试验问题所进行的各种调查的结果。必须特别注意 1962 年 1 月和 1963 年 8 月之间的反应。）

具体地说，7 月份的路易斯·哈里斯民意测验表明，在被访问的人们中，47% 对即将开始的禁试谈判无条件赞成；20% 附有条件地表示赞成；17% 附有条件地表示反对；17% 反对谈判；10% 态度不确定。但是到了 1963 年 9 月 1 日，另一次哈里斯民意测验发现，在回答的人们中，81% 赞成禁试条约，只有 8% 不赞成，其余的人有条件赞成。肯尼迪政府在动员宣传这项禁试条约方面所作的努力，对这次民意转变具有决定意义。肯尼迪总统在这一运动中起着领导作用；依照有些观察家的看法，他在利用大规模宣传工具方面的本领，是许多前任总统所无法比拟的，也许只有富兰克林·罗斯福除外。在记者招待会上，在同新闻界的私下晤谈以及公开声明中，他都强调条约的重要性，公开要求公众给予广泛的支持。

除政府的努力以外，有关的利益集团的活动无疑也有助

表三 关于停止核试验的全国民意测验,1954—63年(百分比)

日期 年月日	美国单方面停试①			(调查 人数)	多边停试②			(调查 人数)
	赞成	反对	不确定		赞成	反对	不确定	
1954 4 6③	21	72	7	(1,435)				
1955 1 21④	11	84	5	(1,209)				
1955 3 11④⑤	15	80	5	(1,225)	65	28	7 (1,225)	
1956 1 26④⑤	12	83	5	(1,238)	62	29	9 (1,238)	
1956 10 16③	28	53	19	(1,049)				
1956 11 15④					42	52	6 (1,286)	
1957 4 23③					64	28	8 (1,602)	
1957 6 25③					64	22	14 (1,515)	
1957 7 16③⑥								
1958 1 22③					49	36	15 (1,543)	
1958 4 14③	28	61	11	(1,433)				

年	月	期日	赞成	反对	不确定	(调查人数)
1959	11	10③⑦	77	10	13	(1,635)
1961	6	21③⑧	27	53	27	(1,625)
1961	11	15③⑨	44	42	14	(1,523)
1962	1	9③⑨	45	45	10	(1,618)
1962	3	6③⑨	25	67	8	(1,600)
1963	8	13③⑩	61	18	21	(1,246)

① 大多数问题问的是如下一类的问题：“美国应该停止核(氢弹)试验吗？”或“应该继续试验吗？”

② 大多数问题问的是注①所说的一类事情，并加上这样一句：“如果其他一切国家，包括俄国，也停止试验。”

③ 美国民意研究所发出的日期。

④ 全国民意研究中心发出的日期。

⑤ 这个问题首先问美国是否应该继续进行试验，以后再问那些希望继续

试验的人，是否赞成签订一项停止试验的协议由一切国家（包括美国和俄国）参加。这里赞成多边停试的总数，包括那些赞成先由美国单方面停试的人们，这里作了这样的假设，即他们也会赞成签订一项协议的。

⑥ 这里所提的问题比较含糊，没有具体说明多边或单方面停试；结果：40%赞成（5%有条件的赞成）；43%反对（3%有条件反对）；17%不确定。

⑦ 这里，停试被误称为“协议”。

⑧ 所提的问题是：“……美国这时应该重新开始进行试验吗？”所作的答复在这里被颠倒过来。

⑨ 所提问题是：“……美国应该不应该开始进行大气试验”；所作的答复在这里被颠倒过来。

⑩ 对于那些听到或读到过“同俄国的部分禁止核武器试验条约的人”（占所调查人数的78%），又问：“你以为参议院应该批准还是拒绝禁试条约？”

材料来源：尤金·丁·罗西，〈民意与国家安全政策：关于核试验的争论〉，载罗西编，〈美国防务与缓和〉，多德-米德出版公司，1973年，第369页。

于6月到9月之间公众支持的增长。这些团体中最活跃的有公谊会争取国家立法委员会，世界联盟主义者联合会和争取明智的核政策委员会。但是争取禁止核试验公民委员会担负了最重要的责任。这个公民委员会雇用了—个广告公司来帮助准备和协调大众宣传工具的各种材料，努力地“进行工作，创造一种有利于这一条约的谈判（以及）……日后获得批准的国内政治气候”（见勒珀的书，第62页）。

赞成禁试条约的利益集团的活动不仅限于动员群众舆论：这些团体还企图对制订政策圈子里的主要成员施加影响。在公民委员会的庞大组织之下，每一个关心条约批准的主要的利益集团，如世界联盟主义者联合会和公谊会委员会，都试图与抱同情态度的参议员保持联系，组织对动摇的议员写信的运动，在地方报刊刊登广告，帮助持赞成态度的议员草拟

讲演稿。公谊会委员会对参议员们预计的投票状况作了连续的记录，把这些记录“提供给那些同参议员们接触、敦促他们投赞成票的人们”（前书，第 63 页）。那些热烈支持条约的政府官员和议员们的讲演，在制订政策的圈子里广为散发。这些利益集团发起的运动以后产生相当大的影响。有些观察家认为，参议院批准条约时最后形成一边倒的投票结果反映了这一切努力的成功。

反对这项条约的利益集团所作的努力，既不如条约赞助者方面那样有效，组织得也没有那样好。只有几个有组织的利益集团，例如空军协会，*自由游说集团，美国人争取国家安全协会和自由美国青年协会，进行反对条约的宣传活动，不过它们显然并没有作出努力来协调它们之间的活动。其中两个组织，美国人争取国家安全协会和自由美国青年协会，还决定到参议院外交委员会去作证，可是后者的证词，显然由于作证人的准备既有讹误又不充分，而显得软弱无力。（见美国参议院记录，1963 年，第 715 页。）

公开的意见听取会在 8 月 27 日结束。接着进行秘密的意见听取会；外交委员会于 9 月 3 日提出了关于莫斯科条约的报告。委员会以 16 票对 1 票，建议参议院提出意见，同意条约的批准。

大会辩论在 9 月 9 日开始。政府密切注视着这次辩论，因为这时政府对条约是否能得到批准还没有把握。肯尼迪了

* 这个组织由现役的和退休的军官以及防务工程承包商组成。这个组织采取这种立场的主要后果是，政府官员从此都避而不出席该组织的年度宴会。（见索伦森的书，第 332 页。）

解会议发展的详情，并与主要参议员保持紧密接触。参议员富布赖特主持辩论，参议员汉弗莱在需要时随时予以协助。这次辩论远远不是敷衍了事的。参议员德克森、库切尔和汉弗莱作了支持条约的重要演说（《国会记录》1963年，第16788—91，16884—95页）。有些参议员宣布给条约以热情和无保留的支持，而其他参议员则在赞成条约的同时持比较谨慎的态度。参议员杰克逊表明，他“将投票赞成这项条约，但并非热烈地赞成，因为拒绝批准的做法是更不可取的”（引文见勒珀的书，第110页）。有些参议员似乎觉得，没有什么必要非把他们支持条约的态度说清楚不可。其他参议员以经过仔细考虑的理由为他们赞成条约辩解。而有些人则对进行抉择极感困难。这方面显著的例子，是参议员玛格丽特·蔡斯·史密斯关于她决定投她所谓“反对条约的不安的一票”所作的解释。（同前书，第17831—32页。）最后，在9月24日，参议院以80票对19票批准了这项禁试条约。

在禁止核试验条约所经历的实际上每一个阶段，不管是起草、谈判阶段，还是批准期间，总统所起的作用都是一清二楚的。肯尼迪事实上从开始执政时起，就对裁军和军备控制领域表示很大的兴趣。由于总统的兴趣的引导，各级政府机构都曾就有无可能禁止核试验的问题经常进行着范围广泛的辩论。到1962年稍晚的时候，从新成立的军备控制与裁军署的讨论中已产生许多可供选择的方案。虽然苏联屡次拒绝，肯尼迪仍力主讨论应继续进行。

总统亲自作出努力，促使苏联人对禁试协定进行认真的谈判。在肯尼迪与苏联总理之间，建立了经常的几乎是制度

化的通讯渠道，这是一个主要依靠书信的渠道。在这些书信来往中，总统尽一切努力使赫鲁晓夫相信，美国关于达成禁试协议的动机和目标都是认真的。等到谈判最后在莫斯科开始时，肯尼迪亲自选定了谈判的班子，经常监督谈判的进程，并承担了指导这一协议的全面进展的责任。

然而，总统在这一协定中所起的中心作用，还只是刚刚开始而已，在条约起草阶段完成以后，肯尼迪又在争取批准的立法斗争中担负领导作用。这一争取批准的运动是在总统的专家顾问们总的监督下，由支持政府的人员予以审慎安排的。支持政府方面的各种论点，也是由这一小批人选定、组织并加以协调的，而且他们还同肯尼迪经常保持接触。证人都经过细心挑选，他们的证词由政府人员起草，证人在参议院外交委员会作证的先后次序也经过安排，以增强政府所持立场的说服力。为了取得最理想的策略优势，作出了一切努力。

肯尼迪在立法过程中的个人作用，丝毫不比他的幕僚逊色。总统同态度勉强的参议员进行私人会谈，寻求他们的支持。他还亲自打电话，寻求支持。肯尼迪尽力保证，政府一致赞成禁试条约，以排除反对派利用政府内部意见分歧的战略。因此，当参谋长联席会议对条约的有些条款感到犹豫时，肯尼迪就采取了协调一致的行动，满足他们的要求，缓和他们的反对态度，因为他认为他们的支持对条约批准是关键性的。

正象我们已经看到的，总统还大力动员广泛的公众支持禁试条约。他利用了每一个可能利用的讲坛，进行了一场强调条约重要性和迅速批准条约必要性的运动。私人组织的拥护禁止核试验公民委员会是在总统的强烈支持和鼓励下建立

起来的。政府和肯尼迪自己都私下对这个组织的教育和宣传活动提供了广泛的帮助。还邀请了其他的利益集团参加这一庞大的计划，向群众宣传禁试建议的好处。专门向科技界提出了要求他们支持的公开请求，因为他们的专门知识在裁军和军备控制领域中具有特别密切的关系。最后，还公开要求广播电视等大众宣传工具给予支持，并广泛散发赞成禁试协议的社论。

总之，在最后达到批准禁止核试验条约的政策制订过程的每一阶段，总统都起着关键性的，实际上是中心的作用。

参考资料和书目：

罗伯特·吉尔平：《美国科学家与核武器政策》，普林斯顿，新泽西，普林斯顿大学出版社，1962

罗杰·希尔斯曼：《在防务和对外事务方面政策制订的政治背景》纽约：哈珀和罗出版社 1971

哈罗德·K·雅各布逊和埃里克·斯坦因：《外交家、科学家与政治家》，密执安，密执安大学出版社，1966

玛丽·米林·勒珀：《对外政策的形成：关于 1963 年禁止核试验条约的案例研究》，俄亥俄，哥伦布，查尔斯·梅里尔公司，1971

小阿瑟·M·施莱辛格：《一千天》，波士顿，霍顿-米夫林公司，1965

西奥多·索伦森：《肯尼迪》，纽约，班塔姆出版社，1966

美国国会，《国会记录》，1963

美国国会，参议院，军事委员会，准备状态调查小组委员会，《听证会，禁止核试验建议的军事方面和含义，以及有关的问题》，第 88 届国会，第 1 次会议，1964

美国国会，参议院外交委员会，《听证会，禁止核试验条约》，第 88 届国会，第 1 次会议，1963

第十章 对多米尼加共和国 的干涉,1965

在第二次世界大战以后的年代里,美国对拉丁美洲的政策似乎建立在这样的信念上:社会和经济方面的变化应该逐渐地发生,基本上不破坏现存的结构或制度,也不危及美国的经济、政治和战略利益。因此,古巴卡斯特罗的革命以及它向整个拉丁美洲输出社会和经济骚动的可能性,在美国的政策制订人看来,是对美国和拉丁美洲关系的现行格局的严重威胁。拉丁美洲很多国家同古巴一样,是贫困的。美国官员们带着非常焦虑的心情,注视着可能发生与古巴相似的革命运动,因为这些运动的目的在于根绝贫困、废除大地产以及没收外国财产或取消大规模的外国投资。政府官员们尤其关心,这样的运动很容易被共产党人或他们的同情者进行渗透,并被利用来谋求他们的利益而损害美国的利益。

1965年4月,多米尼加共和国的某些发展向约翰逊政府提出了一系列这样的问题。4月24日,多米尼加陆军总部爆发了一次军事叛变,表面目的在于要求前多米尼加总统胡安·博什复职。博什是多米尼加共和国在三十二年中第一个合法选出的总统,1963年9月被埃利亚斯·维辛准将领导的军事政变所推翻。在1963年到1965年4月这段时间内,由唐纳德·里德·卡夫拉尔领导的文官政府执政,虽然军方也

有人参加并给予了关键性的支持。由于种种理由，军人减少了对里德政府的支持，特别在1965年最初几个月是如此。4月，政府在一个总的节约运动中减少了军事拨款，军方对此感到不满，撤销了他们的支持。结果，里德在4月24日被迫辞职。

对于里德政府的反对不只限于军方。这个政府力图通过紧缩计划来控制有如脱缰之马的通货膨胀，那是非常不得人心的做法。持不同意见的派别经常攻击里德的政策，要求他辞职。然而，美国却坚决支持这个政府。当里德最后被迫辞职时，《纽约时报》的一篇社论指出，“对美国来说，这一事态发展是不愉快的，因为华盛顿正在尽其所能地帮助里德政府”（1965年4月26日）。

在里德辞职的那天，莫利纳·乌雷纳宣誓就任多米尼加共和国临时总统。因为莫利纳显然支持军内的博什派，而维辛则宣布反对，并且很快在军队中组织起反博什派来。接着这些派别之间发生了一系列小型的军事冲突，但是并没有决定性的结果。

4月26日，威廉·康内特代办——他在塔普·贝尼特大使不在的时候，负责美国驻圣多明各大使馆的事务——打电报给华盛顿，要求给维辛的部队提供技术援助（无线电、通讯设备等等）。康内特要求华盛顿注意“共产党接管的严重凶兆”，警告说，“可能必需显示一下美国的力量”（见巴尼特的书，第169—170页）。

华盛顿为日益严重的越南问题所困扰，在4月以前对多米尼加的情况相对来说是不很重视的。然而，愈来愈多的情

报说明多米尼加局势恶化，唤醒了华盛顿决策人的注意。4月初，华盛顿接到了美国大使发来一个“含义隐晦的”电讯：“一些小狐狸，其中有些是红色的，正在取食葡萄。鉴于当地情况的很多不利方面，不可能保证获得好收成。但是，可以公平地说，减少我们的努力或不采取行动，将带来苦酒”（《新闻周刊》5月17日，第49页）。以后的电讯警告华盛顿说可能发生大屠杀，并指出里德政府愈来愈脆弱。将近月底的时候，贝尼特在给副国务卿托马斯·曼的私人信中写道：“我们在多米尼加共和国几乎即将完蛋了”（见前书）。

鉴于这些黯淡的估计，美国调派航空母舰“拳击者”号，载着舰上的1,100名海军陆战队士兵，驶抵多米尼加海面。这发生在美国直接干涉整整两周以前。然而，尽管有过这一切警告，但当4月24日发动叛变的那天，塔普·贝尼特却在佐治亚州探望他的母亲，在他的工作人员中，十一个主要成员去巴拿马出席一个会议。贝尼特立刻飞往华盛顿进行磋商，但是由于他不在圣多明各，这就使总统周围考虑政策的混乱状态有增无减。

随着多米尼加形势戏剧性地展开，华盛顿的“危机机器”开足了马力。在五角大楼，多米尼加共和国的情报取代了越南的地图和图表。总统和中央情报局、五角大楼、国务院的官员们之间安排了许多会议。

4月27日，第82空降师处于完全戒备状态。贝尼特从华盛顿返回圣多明各后，为平叛部队安排了后勤支持。虽然每一项分析材料，包括国务院的分析材料，都说站在叛军最前线的并不是共产党人，但还是采取了这个行动。

同一天，多米尼加叛军领袖的一个代表团到达圣多明各的美国大使馆，企图获得贝尼特的帮助，为会谈作出安排，作为停火的初步措施。贝尼特深信叛变正在失败，断然拒绝协助。不仅如此，按照胡安·博什的说法，贝尼特还告诉过叛军，说他打算请求美国进行军事干涉，以结束叛乱。

次日，贝尼特发给华盛顿一个电报，建议“认真考虑军事干涉，除了保护(侨民)生命之外还要恢复秩序”(见肖尔茨的书，第54页)。在当天迟一些时候发出的电讯中，他表明，“我感到遗憾，我们可能不得不以军事办法来解决一个政治问题……现在的争执确实一方面是那些希望得到卡斯特罗式的解决办法的人们，另一方面是反对这些办法的人们”(见德雷珀的文章，第45—46页)。

当这一天快结束的时候，第一批海军陆战队已经登陆并作了部署。约翰逊总统当时进行干涉的决定是根据保护美国和其他外国公民的生命的需要。正如他以后所表明的，“在这种情况下，犹豫和动摇可能意味着我国许多人民以及其他国家许多公民的死亡，(所以)我认为我们不能犹豫。我们的部队……受命立即进驻”(国务院《公报》，1965年5月17日，第745页)。在那个阶段，政府中的任何成员都没有对这一决定表示过反对。

在以后的日子里，岛上的海军陆战队得到增援，并派了第82空降师的伞兵去加强他们。到5月6日，整个82师加上一支7,000人的海军陆战队参加了军事行动。虽然5月22日宣布了停战，但直到1966年9月美国军队的最后一批部队撤离多米尼加共和国。

美洲国家组织在4月29日开会，立刻要求停火。5月1日，美洲国家组织派出一个五人委员会到岛上去，谋求制止敌对行动。最后，美洲国家组织在5月5日投票通过，建立一支美洲国家和平部队，同美国的部队一起，保证维持停火。

约翰逊总统的干涉决定反映了各种考虑。一则，他对多米尼加形势的看法受到情报界和外交界报告的强烈影响。事实上，圣多明各大使馆的报告是影响他作出决定的一个重要因素。一个记者指出，虽然华盛顿是按照良好的愿望办事的，但它却“受了一个惊惶失措而且消息不灵的大使馆的影响而仓卒作出了不幸的决策”（见德雷珀的文章，第34页）。在参议员富布赖特——他并不是政府的热心支持者——看来，“美国对圣多明各政策失败的主要原因，是驻多米尼加共和国的代表在严重危机的时刻给了总统错误的建议……根据他所接到的情报和意见，总统几乎不可能采取另外的做法”（《国会记录》，1965年，第23858页）。

尽管情报屡次有错误并且常常互相矛盾，约翰逊在整个危机时期所依靠的显然还是这些情报。在5月4日，约翰逊在回顾多米尼加局势时对一批议员说：

“我们早就预期那里会发生麻烦。每天早晨的情报都表明会在全世界几十个地点出现麻烦。我们立刻使部队处于戒备状态……并继续进行讨论。当另一份电报在5点16分——差不多两小时以后——到达并说在大街上发生射击的时候，这个地区的所有人员就处在极大的危险中，（我决定）立刻让部队登陆以保护我们的侨民。真是一份相当强烈、使人非相信不可、而且几乎是令人垂头丧气的电报……”（《美国新闻与世界报道》，1965年5月17日，第43页）。

在危机时期的任何时刻，约翰逊都没有因为情报不完全或证据不足，而对情报提出怀疑。相反地，他赞同这些情报中的许多建议，虽然我们后来知道，这些情报是有明显的缺点和不足之处的。

然而，约翰逊关心保护美国人的生命在当时似乎并不是完全没有根据的。在4月份和5月初，这个岛国实际上处于无政府状态。经常发生局部范围的军事冲突。在4月27日，约翰逊总统接到报告说，叛军对住在大使饭店等候撤退的1,000个美国公民进行骚扰。关于这一类的事件时有所闻，但是，应该说明，常常是没有多少根据的。例如，《纽约时报》在一篇支持约翰逊决定的社论中宣称，“美国有一个正当的理由派一支海军陆战队的部队到圣多明各登陆。这个理由就是要保护美国人并撤退愿意离开的人们”（1965年4月30日）。

无疑地，约翰逊的决定也受到经济考虑的影响。据理查德·巴尼特说，美国的干涉仅仅表明，“美国借以建立它在多米尼加共和国经济和政治上的统治地位的那种政治和经济关系已经瓦解了……”（见巴尼特的书，第153页）。在1960年左右，由于美国和古巴之间动荡不定的关系，多米尼加共和国对美国的制糖工业变得极为重要。其他一些美国工业也被吸引到这个岛上，并且在美国开辟投资机会的整个运动中，也在调整多米尼加的经济结构方面作出了努力。到了1962年，美国人已完全支配了这个岛的政治和经济。仅仅在胡安·博什为时很短的统治期间，美国给多米尼加共和国的对外援助赠款就达8,400万美元。在里德政府期间，美国对多米尼加共和国的私人投资大幅度增长。从1964年到1965年年中，这

些投资近二亿美元。

当叛乱爆发的时候，维护宪法派的人们（叛军）进入圣多明各的商业区。《纽约时报》报道，“暴徒们劫掠新建的百事可乐工厂，纵火焚烧一家亲里德报纸的办公大楼，捣毁了里德的汽车代销行”（1965年5月7日，第32页）。还应当指出，在华盛顿作出决定的那天，贝尼特大使并没有得到任何保证，说成亿美元的美国财产和投资能够受到保护。这些物质方面的考虑在约翰逊的决定中当然起着很大的作用。

促成约翰逊作出决定的另一个因素来源于意识形态。正如一位作家所说的，“当目前多米尼加共和国的危机爆发时，约翰逊先生除了单纯的反共主义之外就没有比那更大的政治概念作依据了”（见香南的文章，第279页）。参议员富布赖特以后也指出，对于反共主义信条的这种依赖“并不符合国家的利益；对外政策必须根据可能的、有希望的并易于产生建设性影响的前景来制订，而不是仅仅根据可能发生的危险来制订”（《国会记录》，1965年，第23858页）。但是，从危机开始的时候起，约翰逊就戴上了反共主义的有色眼镜来观察形势，虽然公开讲干涉的目的是保护美国人的生命。约翰逊所依靠的那些人们——特别是迪安·腊斯克——也断定，叛军的胜利会带来共产主义的危险。腊斯克是不会把多米尼加共和国孤立起来看的，相反地，他把它看作全球性的共产主义阴谋的一部分，这种阴谋影响世界各地的美国地位，特别在越南。简言之，腊斯克认为多米尼加叛乱是对美国坚定性的一次考验，如果美国不采取有力的行动，共产党人就会加以利用。政府中的其他一些人同意腊斯克的估计，这样的意见只能起加强约翰

逊看法的作用。

起初，美国对于多米尼加叛乱的一些政策声明都有意不强调它在意识形态方面的义务。但是，虽然一方面公开宣称海军陆战队的唯一任务是保护美国人的生命，约翰逊在叛乱发生后不久向议员们和其他一些人私下简介情况时就开始说及，为了防止共产党接管，派遣海军陆战队是必需的。当总统最后把这一点告诉公众的时候，他以前的不老实态度不仅使他不能顺利地执行他的决定，并且还造成了一次很大的信任差距。

到了5月1日，约翰逊被迫承认：

“我们在多米尼加共和国的目标，就是那些构成泛美系统的条约和协定中……所说明的目标。那就是，多米尼加的人民必须被允许自由选择政治民主、社会正义和经济进步的道路。我们打算继续进行反对暴政的斗争，不管这种暴政穿着什么样的外衣。这就是我们的责任……以及把我们结合在一起……价值”（美国国务院，《公报》，1965年5月17日，第743页）。

在一些大众报刊中，关于干涉的这个新的理论基础以后还一再被重申，有时还得到了颂扬。例如，《新闻周刊》认为海军陆战队“完成了与从岷港派出巡逻队去抗击越共游击队的美国海军陆战队完全相同的任务”（1965年5月10日，第35页）。

当约翰逊提到这次革命中的共产党影响时，他说它是事件的“悲剧性的转折”。他争辩道，那个开始时是“受人欢迎的、目的在于民主和社会正义的民主革命，不久就被一伙共产党阴谋者接管过去，并且实际上也掌握在他们手里……美洲国家现在不能允许，必须不允许并且将来也不允许在西半球建

立另一个共产党政府”（美国国务院，《公报》，1965年5月7日，第745页）。约翰逊应用“悲剧性的转折”这个短语来描述多米尼加共和国的形势发展，以后也为他自己找了不少麻烦。左派、知识分子和新闻界中反对他的人们认为这个短语是容易令人误解，而且也是不适当的。正如西奥多·德雷珀指出的，应用这个短语，似乎促使人们注意，美国反对世界任何地方、任何类型的革命。

“对于一个根本从未作过任何努力支持这个革命政府来说，革命的转折究竟能够变得多么‘悲剧性的’呢？如果语言包含任何意义的话，如果革命发生走向共产主义的转折是悲剧性的话，那末，在革命发生这种转折以前，美国没有支持这个革命——如果不是更坏的话——不也同样是‘悲剧性的’吗？”（见德雷珀的文章，第42页。）

在危机期间，约翰逊常常说一些话，使他看起来显得卤莽、不讲外交手腕并且是炮舰外交的支持者，这就使他的问题更为复杂化了。举个例来说，请看下面讲的这段话：“重要的是……我们知道，他们知道，而且每个人都知道，我们并不打算在这里叉起两只手往摇椅上一坐，而让共产党人随便在西半球去建立他们的政府”（引文见盖耶林的书，第238页）。

害怕出现另一个古巴是约翰逊政府对多米尼加叛乱作出反应时考虑的另一个重要因素。不管是自各级官僚机构而上，还是自总统而下，这个“古巴并发症”从叛乱一开始就严重地影响着美国政策。约翰逊决定让大家清楚地知道，在危机情况下美国不会拒绝使用武力。这一态度由于当时共产党人在整个拉丁美洲所作的大胆尝试而加强了。人们认为总统是

扩展了门罗主义，以便在西半球任何地方用任何手段去制止共产党政府的出现。这个新的“约翰逊主义”让对另一个国家的内战进行武装干涉有了合法的借口。

圣多明各和华盛顿的官员们经常受到美国新闻记者的纠缠，要求得到共产党阴谋的证据。因此就必须设法找到或制造一些事实，政府“为了要拚命证明显然是无法证明的事情，因而更深地陷入了麦卡锡主义——这种主义把政府原来犯过的任何错误都更加复杂化了——的泥淖中”（见库兹曼的书，第193页）。

约翰逊在意识形态方面的困境是两方面的。一方面，试图把民主制度作为卡斯特罗式的共产主义的替代物。另一方面，美国又害怕民主政府的形成，特别是在“第三世界”国家，因为事实证明，缺少经验的民主政体往往比右派军事政府更无力抵御共产主义。所以，当面临逼进中的共产主义威胁时，美国的政策几乎本能地支持实权派而不支持民主派。因而约翰逊拒绝支持这次叛乱，这显然是可以预料得到的。正如库兹曼曾率直地说过，“具有讽刺意味的是，美国是在革命中孕育出来的，却不能以赞同的眼光看待其他地方的革命，特别在接近它边界的地方。因为在现代，没有一次革命能够不多多少少沾染着共产主义的影响的。政变却是能够容忍的，因为政变总是反共的好斗分子搞的”（同前书，第167页）。

前面已经提到过贝尼特和其他使馆人员在为总统策划采取什么行动方面所起的关键作用。很明显，在大使紧急要求出兵以后，约翰逊才作出干涉的决定。值得注意的是，采取了一定行动的贝尼特，是个既受他自己经历又受以前的美国政

策的制约的人。贝尼特是个典型的国务院职业大使，并且本性极度小心谨慎，他不是一个能够理解任何广泛的社会、政治变化并对之作出现实反应的那种人。

虽然早有广泛不满的迹象，美国驻圣多明各的大使馆对于这次骚动似乎事先毫无准备。很多谣言或被忽视，或没有认真对待。大使馆既不了解多米尼加人民希望实行宪政的心情，也不知道存在着对胡安·博什的潜在支持。情报的讹误势将损害美国对整个危机时期瞬息万变的形势所作反应的有效程度。贝尼特的重要错误，在于他不理解，在胡安·博什的统治以后，任何多米尼加人想完全不顾及人民而盲目追求权力是办不到的。

贝尼特在同这个岛上的人民和有各种思想倾向的人们的交往中，是有选择的。塔德·肖尔茨引用一个政府官员的话说，“塔普对比国际扶轮社左一点的人似乎一个也不认识”（见肖尔茨的书，第 67 页）。博什描述贝尼特为“南方贵族，不能容忍除‘他自己一类人’以外的任何派系的人”（引文见罗德曼的文章，第 24 页）。贝尼特看来缺乏作为一个成功的驻多米尼加大使所需的训练和气质，不管他自己多么希望获得成功。他简直不适于同一般群众打交道：“同贫苦农民或工人在一起，他不知道怎样穿戴或说些什么。另一方面，同上层阶级……和政客们在一起，他却完全自由自在。这些人不可避免地影响了他的思想”（见库兹曼的书，第 304 页）。一旦叛乱爆发，这位大使几乎本能地全力支持他所认识的人。以后他才发现自己要听任一些有权力的人们摆布，而这些人是他从前根本不放在眼里的。

从开始时起,贝尼特和他的外交同行们就假定,叛乱运动是受共产党控制的。他们拒绝同叛乱地区建立联系,以便检验他们的看法是否正确。从贝尼特给华盛顿的电讯可以清楚地看出,他主要关心的是政治而不是人道主义。一切政策制订者、特别是大使馆人员的主要考虑似乎是叛乱运动的政治倾向。例如,虽然华盛顿公开表示为难而不明确表态,约翰逊又延迟采取行动,大使馆却早已清楚地作了选择。华盛顿接到通知,“大使馆武官已经叫忠于政府的领袖们动手干,尽一切可能防止所谓‘共产党接管’发生”(前书,第39页)。

处理这次危机主要是由总统亲自进行的,并且,正象危机情况下所常常表明的那样,在决策过程中“总统的风格”是极其重要的。约翰逊把国会领袖找来并把决定告诉他们,但是他们并没有帮助作出决定。约翰逊宣称,“他自己对采取行动负责,并不要求国会领袖授予权力”(《纽约时报》1965年5月1日)。正如约翰逊自己所说的,“决定就在我这里作出。”他很少要求下面的工作机关提供建议和专门知识:“我同迪安·腊斯克商谈,而不同下面某个科处长谈。如果腊斯克所知道的不比他手下的科处长多,那他就不配当国务卿”(引文见盖耶林的书,第258页)。

约翰逊对于多米尼加危机花费了过多的时间,在很多方面,这次危机的作决定的过程留下了他的不可磨灭的痕迹。很多观察家觉得,总统决定要显示,在拉丁美洲未来的危机中他打算怎样反应。按照德雷珀的说法,“不管他的顾问可能起过什么作用,(对多米尼加的干涉)似乎(是)总统主演的节目,可能就因为这个缘故,他发现很难从他原来的决定和公开宣

称的目的后退”（见德雷珀的书，第84—85页）。约翰逊在这个时期所作的一系列声明也进一步地表达了他的决心。这些话既辛辣，又表示了不能改变的决心，因而是值得注意的。

“当你逃避、躲闪、犹豫和动摇的时候，每个人和他的狗都踢你一脚。我准备挨踢，但是我不想逃避……”（《时代》杂志，1965年5月14日，第23页）。

“如果必须作出一个选择的话，我们宁愿人们因为我们采取保卫和平的行动而同我们争吵，不愿意由于可能招致既丧失和平又丧失自由的无所作为，而让他们永远咒骂我们……”（《新闻周刊》1965年，5月24日，第25页）。

“如果我们不能把多米尼加共和国打扫干净，我们还能在越南做什么呢？我知道报纸社论会说些什么，但是，假使我们坐在这里什么也不干，并让共产党人接管多米尼加，那事情就会更糟”（见马丁的书，第661页）。

约翰逊的价值观念无疑地影响着他对多米尼加危机的看法。对约翰逊来说，一个最高的价值就是意见一致。具有讽刺意味的是，尽管以后的证据表明，约翰逊大概自始至终都取得了意见一致，可他还经常试图要证明这种一致意见是否存在。以后，当他的言论和行动之间的分歧愈来愈清楚的时候，一次外交政策危机很快就转化为对约翰逊自己的信任危机。”简言之，这大概使林登·约翰逊在他最初二年或二年多总统任内作为世界政治家的地位下降到最低点”（见盖耶林的书，第237页）。

有些观察家说，约翰逊作为得克萨斯人，人们认为他具有特别的才能去处理拉丁美洲的事务和了解拉丁美洲的思潮。按照这种看法，约翰逊觉得拉丁美洲人是尊重力量和决心的。

依照沃尔特·普雷斯科特的意见，“在紧接着多米尼加骚乱的那些日子里，约翰逊的所作所为可以部分地从得克萨斯的山区里找到解释。这个地区没有悠久的历史 and 古老的传统，这促使有才能的人往往抓住了区区小事就可大吹特吹……他们把放牛娃写得象高尚的骑士，把牧场主写得象帝王”（引文见前书）。对林登·约翰逊说来，这“正象阿拉莫*……他妈的！那正象你站在那门口，被包围住了，确实需要人来帮一下。哦，天……哪，我得去……谢天谢地，我总算找到了帮我忙的人了，从麦克纳马拉起直到下面带着枪的最小的**小兵**”（见前书）。

约翰逊在处理多米尼加问题时，主要顾问有托马斯·曼、麦乔治·邦迪、约翰·巴特勒·马丁、罗伯特·麦克纳马拉、迪安·腊斯克、乔治·鲍尔、威廉·雷伯恩、赛勒斯·万斯、杰克·胡德·沃恩，肯尼迪·克罗克特和比尔·莫耶斯。有趣的是，副总统休伯特·汉弗莱并没有应邀出席任何一次会议或高级讨论。

约翰逊和他的顾问们认为，摆在他们面前的选择机会是：(1)无所作为，对于可能出现另一个古巴表示接受，(2)把问题提到美洲国家组织去，虽然知道那是一个办事非常拖拉的机构，或者(3)采取行动，掌握形势的发展。

当危机发展到高潮的时候，会谈是十分频繁的。约翰逊提到，在4月25日和5月2日之间，他同高级顾问开了42次

* 阿拉莫是美国人在得克萨斯的圣安东尼奥建立的一个传教机构。19世纪上半叶，得克萨斯是墨西哥的一个省，而美国移民纷纷向得克萨斯境内移殖，1836年，墨西哥人在山达-安拉将军率领下，向圣安东尼奥进军。约180个美国人固守阿拉莫达十三天之久，终于在3月6日被墨西哥人占领。——译者。

会议，打过 225 次电话，其中打给邦迪 86 次，给麦克纳马拉 31 次，给腊斯克 15 次，给雷伯恩 10 次。

虽然约翰逊会议频繁，但对总统影响最大的意见显然是来自圣多明各的电讯。约翰逊在决定干涉的那一天对要求援助所作的反应是这样写的：

“当电报到达的时候，我们整个国家在多米尼加共和国的九人工作组（包括来自陆、海、空军各一人，我们的大使，我们国际开发署的负责人和其他人员）一致地向你们的总统说：总统先生，如果你不马上派遣部队，人们将死在街头，因此我知道根本没有商量讨论的时间，也拖延不起”（美国国务院，《公报》，1965 年 5 月 17 日，第 745 页）。

等到“整个国家的工作组”建议立刻采取紧急行动时，那怕就是建议了象军事干涉这样激烈的行动，大概也是会被接受的。无论从哪方面看，这显然就是应予采纳的意见。对于林登·约翰逊这样一个以重视意见一致而出名的总统，那就更是如此了。如果约翰逊在危机的早期打算采取不同于他已经采取的行动，他就必须想出他自己的办法，不顾他的主要顾问们的意见，并不轻信从当地发来的情报。尤其是约翰逊必须改变这样的事实：在总统命令海军陆战队登陆以前，美国驻圣多明各的代表在整整四天以前就已经作出了美国将制止叛乱的承诺。

约翰逊似乎最重视两个人的建议：托马斯·曼和约翰·巴特洛·马丁。曼被约翰逊任命为负责美洲事务助理国务卿。约翰逊说，“我们希望对于西半球的问题发表一致的言论。曼先生，在国务卿和总统的支持下，将作为这方面的代言人”（见

德雷珀的文章，第 34—35 页)。曼似乎同约翰逊一个鼻孔出气。曼对共产主义持强硬路线，对于拉丁美洲出现军人政府，他是能够接受的。因此，他宁可用独裁主义的方法解决这个地区的问题，这正密切符合总统自己的意向。

约翰·巴特洛·马丁曾任美国驻圣多明各大使。在 4 月 30 日，约翰逊派马丁到圣多明各去估计这次危机的情况。马丁的评价(这对约翰逊产生很大的影响)是多米尼加事件中较为不幸的方面之一。表面上，马丁是被派去同叛军开展联系的。但是他到达现场不久，就公开赞成那种说存在共产党阴谋的论点。由于人们并不认为他是个对共产主义抱“偏执狂”态度的人，他的看法得到了格外的信任。塔德·肖尔茨这样说：

“马丁在周末对华盛顿的报告对多米尼加形势以后的发展起着重要的作用。他所作的革命已倒向共产党一边的估计是一个决定性的因素，促使政府相信情况就是那样，除了帮助圣伊西德罗的军事领袖们以某种方法消除共产主义的危险以外，没有别的出路”(见肖尔茨的书，第 50 页)。

随着这位总统助手很快地支持反博什派，约翰逊想由马丁对形势作一客观估计的希望迅速消失了。“说来奇怪，自从博什下台以后，我曾经公开支持博什，我想约翰逊总统所以派我去多米尼加共和国，部分地就是为了这个缘故，但是，在另外一边，我有同样多的、或许更多的朋友”(见马丁的书，第 682 页)。从马丁自己的说法看来，可以很清楚地看到，到头来，他只不过提出了可以印证约翰逊的看法的意见。他拒绝考虑革命会成功或导致一个民治政府的前途。在有些地方，他的看

法比塔普·贝尼特还要极端。关于卡马诺上校这个叛乱领导人，最坏的估计也不过就是认为他让共产党人参加了他的运动，但马丁却说，“在我呆在多米尼加共和国的整个时间里，在我遇到卡马诺以前，我从来还没有遇到过任何我认为可能成为多米尼加的卡斯特罗的人。他正在自下而上地赢得一场革命……至于卡斯特罗何时‘成为共产党人’，那并不是一件重要的事。卡马诺何时成为共产党人，也不是一件重要的事”（见前书，第661—662页）。这些话竟然出自一个约翰逊派去同卡马诺开始会谈的人之口。

除开个人的爱好、使馆的报告和顾问们的意见以外，其他因素也对总统进行干涉的决定起着作用。必须注意中央情报局和武官们在多米尼加干涉中经常所起的秘密作用。他们在叛乱最初两天的活动最能使我们看清楚美国关于干涉的早期政策。当外交家们和约翰逊还在考虑下决心采取行动的时候，武官们已经行动起来了。一个当时在现场的记者报道了下列的谈话，这个谈话发生在海军陆战队被派去保护和撤退美国侨民之后：

“美国在多米尼加共和国部队的司令官布鲁斯·帕尔默中将向他的部队发出的一个通知中，提到‘这场共产党和多米尼加共和国政府之间的……革命。’当我向将军问起这种说法的时候，他宣称这种说法仅仅反映了约翰逊总统说过的话。大使馆官员对这个‘给军队的通知’感到极为窘迫，他们说这并不反映美国的政策。他们说，他们得设法改进一下军事和外交情报之间的协调关系”（见库兹曼的书，第240—241页）。

然而，以后在美国开始考虑建立一个联合政府的时候，军方仍

在采取防止共产党接管的行动。

对多米尼加的干涉突出地提出了以下的问题：不干涉原则是否还适用；美洲国家组织在约翰逊决策过程中是起作用还是根本不起作用。约翰逊的行动威胁着西半球的团结，而这种团结过去一直对美国在这个地区的政策具有重要影响。在约翰逊作出决定的那个早晨，美洲国家组织开会讨论了形势。该组织没有采取行动，而约翰逊则决定不能再等待了。在他向全国公布干涉多米尼加的电视演说中，他唯一提到美洲国家组织的地方是：“多米尼加大使已经把情况告诉了美洲国家组织理事会，理事会还将继续得到充分的情报。”事实上，约翰逊并不把美洲国家组织作为一个决策机构来依靠，而这个组织对他作出决定也并没有多大影响：“他对那个组织的评价很低。他尖刻地说，‘即使把指示写在靴子的后跟上，美洲国家组织也不会把靴子脱下来看看。’”（见盖耶林的书，第254页）。对约翰逊来说，美洲国家组织的唯一用处是，它在维持美国区域防务的态势中还能起一点作用。约翰逊需要的是，美洲国家组织所代表的多边主义的合法外衣。他觉得，只要他能够取得美洲国家组织的三分之二多数票，来支持美国事实上已经采取的任何行动，那末他就可以随心所欲地作出任何决定。

在考察多米尼加事件时，必须注意到新闻界在总统决策过程中起了帮助还是阻挠的作用：

“在象美国这样的国家里，要把任何人即使是总统所说明的美国政策同传达到新闻界并通过新闻界传播出去的美国政策分别开来，是非常困难的，

如果不是不可能的话。在 1965 年 4 月的最末一个星期中，我们的多米尼加政策传达到新闻界并通过新闻界传播出去的方法表明，美国需要立一项纯粹的新闻法，同需要其他任何东西一样迫切”（见德雷珀的文章，第 44 页）。

在多米尼加事件期间，记者们不断地受到哄骗。一个重要的原因是，对他们的简况介绍是在没有美国新闻署的宣传和情报专家在场的情况下，由军人提供的。关于美国正在做什么以及想做什么的说明，完全交给军人来处理。这在美国国内的新闻报导中就有所反映。维辛将军出现在《时代》杂志封面上，并在革命的初期被称为是多米尼加的民族英雄。

不精确的报道广泛流行；约翰逊派到多米尼加共和国的代表们影响新闻报导，这种报导又转过来影响约翰逊。报导中提到“有组织的共产党人”，他们已经“拥有武器，并在大街上游逛。”据报道，美国卷入了反对“武装恶棍的乌合之众”的行动中。有的报道说，“得到哈瓦那的卡斯特罗赤色分子支持的共产党人企图接管多米尼加”，“共产党阴谋分子即将夺取政权”。其他电讯宣称，数以百计的武装暴徒“冲入大使饭店”（美国人正在这里等待撤退），逮捕美国人，“把男人和女人、小孩分开，把他们押到家人看不见的地方，向他们开枪，子弹从头上飞过”。（这些话见《美国新闻与世界报道》，1965 年 5 月 10 日，第 32—34 页。）从这个“消息”得出这样的结论：如果要防止美国人被屠杀，干涉是不可避免的。贝尼特关于暴行和大规模屠杀的故事又加强了这个结论。因此，贝尼特授意写的新闻报导，在形成约翰逊对多米尼加形势的看法，以及为他进行干涉的决定辩护方面，都起着重要作用。这些从多米尼加共和国传来的故事和神话，甚至在它们早已被证明是虚构

的以后很久,还被约翰逊一遍又一遍地拿出来讲。例如,“在好几个星期以后,(总统)在历述他对多米尼加共和国进行干涉的决定时,还提到有一个大使馆曾遭到洗劫和焚烧”(见肖尔茨的书,第73页)。

其实报刊上的错误不能归咎于记者,因为他们之中的大多数才刚刚到达现场不久,完全得依靠贝尼特提供情况。“从《时代》和《美国新闻与世界报道》的报导可以看出,犯错误最大的正是那些原原本本地采用了大使所提供的暗示的‘新闻’机构”(见德雷珀的书,第93—94页)。

不久,很多新闻记者弄明白了究竟是怎么一回事。于是有些新闻工作者就开始对美国政策提出严重的反对意见。“新闻工作者能够称得上挽救了他们国家的荣誉,是不常有的事,”西奥多·德雷珀写道。“我认为,这就是那些很少见的情况之一”(见德雷珀的书,第146页)。正如塔德·肖尔茨在评论林登·约翰逊这一时期内对新闻界的反应时所说的:

“我愿意谦恭地说,(总统)在解决多米尼加危机时所以面临这样多的困难,并不是一小批美国新闻记者的过错,这些人按照他们认为是美国的传统新闻自由从圣多明各进行报导。我认为,我们不多不少地都成了这个悲剧的希腊合唱歌舞队*。这一悲剧并不是我们新闻记者的,虽然它是我们美国人的”(见肖尔茨的书,第306页)。

对多米尼加的干涉清楚地表明,国会在外交政策决策过程中所起的作用是不重要的。当约翰逊决定进行干涉的时

* 在古希腊戏剧中,合唱歌舞队的歌手和舞蹈演员,用唱词和舞姿对剧情提供一种解释。——译者

候，他把他的决定通知了国会领导人。国会领导人转过来又表示他们的支持。约翰逊大体上对国会领导人说，他不是要求他们授予权力，仅仅是要他们在报纸上看到他的决定以前，先知道有这么一个决定。阿瑟·克罗克以为，约翰逊是利用国会使他的决定获得尽可能广泛的宣传和支持：“这是总统在经常寻求一致意见时所应用的手法的一个例子。当这些领导人到达白宫的时候，他们在心理上就处于这样一种状态：对白宫提出的任何目标都准备跟着干。”（《纽约时报》，1965年5月2日）。

参议员富布赖特也指明，国会在总统的决定中没有起过作用：“并没有问过我们应该采取什么行动。只是告诉我们已经采取了那些行动。”（《国会记录》，1965年，第23861页。）国会在多米尼加干涉中的主要作用，原来只是为整个事件进行事过境迁的分析制造舆论而已。众院在9月以压倒多数通过一项决议，为美国在多米尼加的行动辩护，但是这个决议措辞含糊，既可以说它说明了一切事情，也可以说它什么事情都没有说明。

不管对美国在多米尼加共和国的政策持何意见，人们无法否认，整个行动计划费用之大同它的重要性是极不相称的。政府的所做所为，不能同完成这件事的方法以及如何把这件事介绍给美国人民的方法截然分开。正象肖尔茨在总结整个情况时所说的，“我相信，如果多米尼加的事态发展象征着一次美国危机，或者更确切地说，处理这一地区外交事务的危机，那末，这一危机主要是总统权力和政策的危机，因为总统和他周围的人们几乎负起了处理我们外交事务的全面责任”。

(引文见德雷珀的文章,第 33 页。)

在危机期间,多米尼加共和国的事态迅速爆发,面临着这么些令人眼花缭乱的事件,美国政策制订者要不犯错误那几乎是不可能的。然而,有些观察家宣称,“危机外交的最终结果比从开始到结束时止的一切事件更为重要”。(见伊文斯和诺瓦克的书,第 527 页。)这类作者主张,美国政策是成功的,因为多米尼加共和国并没有变为共产主义。然而,这把事情过分简单化了,因为谁能保证说,如果让事态自行发展下去,危机的最后结果会不受欢迎的呢?正如参议员克拉克引用《华盛顿邮报》的一篇社论所说的,“说多米尼加共和国现在情况良好,好象就等于坚持说,一条骨折了的腿最后医好了,因此骨折对你多少还是有好处的”。(《国会记录》1965 年,第 24245 页。)

在多米尼加危机期间,对美国政策负责的究竟是谁? 研究表明,华盛顿当时并没有一项十分明确、全面的和统一的政策。政策是由各个制订政策的单位形成的,不过它们之间的协调往往是少得不能再少。在政策执行期间特别是这样。情况变得极度混乱,以致《纽约时报》的马丁·阿诺德有一次大叫起来,“你知道吧,我想这一切正象一所大精神病院,所有我们这些人都是同院的病友。”(引文见肖尔茨的书,第 200—201 页。)达成进行干涉的决定的方法反映了这种普遍的混乱状态。正象本书其他几个案例研究的情况一样,这个决定是行政部门匆匆忙忙作出的决定。舆论和利益集团并没有起明显的直接作用,虽则它们当然有助于形成这项决定的背景:行政部门知道在公众之间存在着广泛的反共情绪;特别关于拉

丁美洲的“赤色威胁”；政府也充分了解美国在多米尼加共和国的商业利益。象危机时的通常情况一样，只是肤皮潦草地征求了一下国会的意见。因此，干涉的决定权集中在行政部门，更具体地说，集中在白宫。远远不能确定的是，总统对于国务院、驻圣多明各大使馆、中央情报局和他自己的助手们的意见究竟重视到什么程度？

很多分析过多米尼加干涉的决策过程的人们希望我们相信，约翰逊显然是为他的部属们的意见和行动所左右。本章提出的很多证据证明这样的看法：约翰逊确实在很大程度上依赖在圣多明各的工作人员，贝尼特大使和马丁大使。然而，把总统说成是纯洁无辜则不完全正确。因为，要不是约翰逊与这两个人同样具有顽固的反共观点，他一定会对他们向他提供的那种意见泼点冷水的。在多米尼加问题的决策过程中，是存在着各种选择的，但是很多选择却没有受到约翰逊的注意。尤其是，依照理查德·纽斯塔德的说法，约翰逊并没有从他个人权力的角度来克服他自己在专门知识方面的局限性。约翰逊对他自己所起的作用毫无“认识”，他从来没有认识到，“除了自己帮助自己以外，任何人、任何事物，都不能帮助一个总统去观察问题”（见纽斯塔德的书，第145页）。

参考资料和书目：

理查德·J·巴尼特：《干涉和革命》，纽约，世界出版社，1968

阿道夫·A·伯利：《及时修补》，载《记者》杂志，1965年5月20日，第22—23页

小约翰·佩顿·戴维斯：《美国佬滚回去？呆在家里？还是干涉？》，载《纽约时报杂志》，1965年5月23日，第201页

- 《对多米尼加的事后分析》，载《经济学人》杂志，1965年9月18日，第1100—1101页
- 《重写多米尼加历史》，载《共和国》杂志，1966年12月9日，第280—81页
- 西奥多·德雷珀：《多米尼加危机：一项关于美国政策的案例研究》，载《评论》，第40卷，第6期，1965年12月，第33—68页
- ，《多米尼亚叛乱》，纽约，评论社，1968
- 罗伦德·伊文斯和罗伯特·诺瓦克：《林登·B·约翰逊：权力的运用》纽约，新美国图书社，1966
- J. W. 富布赖特：《老神话与新现实》，纽约，伦达姆出版社，1964
- 菲利浦·盖耶林：《林登·约翰逊和世界》，纽约，普雷格出版社，1966
- 霍华德·汉德尔曼：《加勒比海的战斗以后》，载《美国新闻与世界报道》，1965年5月17日
- 汤森·胡普斯：《干涉的限度》，纽约，麦凯出版公司，1969
- 丹·库兹曼：《下贱人的反叛》，纽约，普特南公司，1965
- 约翰·巴特洛·马丁：《突遭事变》，纽约，道布尔戴出版社，1966
- 里查德·纽斯塔德：《总统的权力》，纽约，约翰·威利公司，1960
- 詹姆斯·皮特拉斯：《多米尼加共和国：革命和复辟》，载《伟大的社会读物》，编者：马文·格特曼和戴维德·默梅尔斯泰因，纽约，伦达姆出版社，1967
- 《总统在危机和决定的日子里：他自己的话》，载《美国新闻与世界报道》，1965年5月17日，第43页
- 塞尔登·罗德曼：《对圣多明各的精细的观察》，载《记者》杂志，1965年7月15日，第20—27页
- W. V. 香南：《海军陆战队登陆了》，载《共和国》杂志，1965年5月21日，第278—79页
- 戈登·康内尔·史密斯：《美洲国家组织与多米尼加危机》，载《今日世界》，第21卷，第6号（1965年6月），第229—40页
- 《食糖、旅游者、美元援助和美国大门口的骚乱》，载《美国新闻与世界报道》，1965年5月17日，第49—50页
- 塔德·肖尔茨：《多米尼加日记》，纽约，德拉科特出版社，1966
- 美国国会，《国会纪录》，1965年
- 美国国务院，《公报》，1965年5月17日

- 《美国捅了另一个马蜂窝》，载《商业周刊》，1965年5月8日，第28—29页
- 《战争加剧：向何处去》，载《美国新闻与世界报道》，1965年5月10日，第31—35页
- 亨利·威尔斯：《多米尼加共和国的骚动》，载《现代史料》，第50卷，第293号（1966年1月），第14—22页
- 《现在谁将统治多米尼加共和国？》载《美国新闻与世界报道》，1965年5月17日

第十一章 对外援助法,1967

对外援助是美国政治生活中长期存在的一个问题，从第二次世界大战结束以后一直是政治议事日程上的一个重大项目。自1948年欧洲经济复兴计划开始以后，美国对外援助总额已超过一千三百亿美元。随着对外援助逐年支出的增长，国际援助计划的地理范围也显著扩大。虽然欧洲继续是一个主要接受美国对外援助的地区，但至少自1955年以来，美国已作出努力向世界的不发达地区提供援助。（见表四和图一、二）

然而，正如约翰·蒙哥马利在他的关于外援的论文中所指出的，“在美国对外政策中，其他方面都不象对外援助那样总是引起那样多的争论”（见蒙哥马利的书，第6页）。蒙哥马利的看法在1967年无疑是正确的，而今天则更为明显。报刊经常报导围绕着美国对外援助计划所进行的激烈辩论。国会的重要人物公开表示不满：有些人力主对计划的方向进行彻底检查，另外一些人则强烈要求完全取消外援。

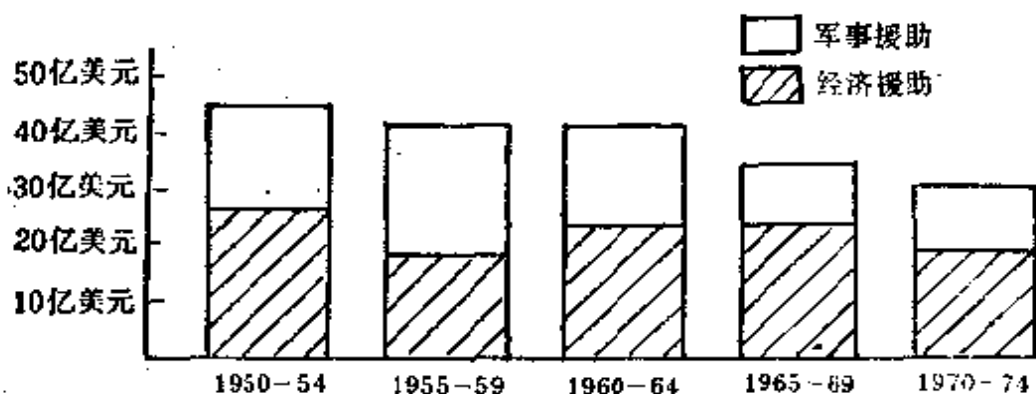
虽然实际上自从对外援助计划开始以后，对于计划性质和执行情况的流言蜚语，就一直是美国政治交谈中的重要话题，但到了六十年代，外援计划才受到最为激烈的谴责。肯尼迪和约翰逊政府曾作出努力，设法调整外援计划，并使其行政手续更为严格，而批评仍未稍减。

表四 1950—69年美国对外援助计划中军事援助
所占的百分比(单位:百万美元)

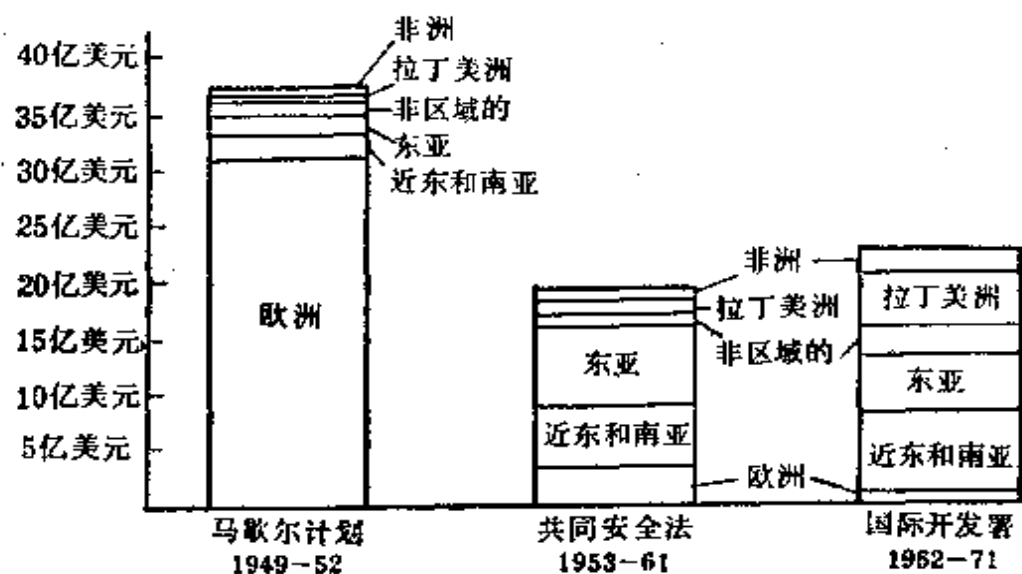
财政年度	全部对外援助计划	经济援助	军事援助	军事援助所占的%
1950	5,042.4	3,728.4	1,314.0	26.1
1951	7,485.0	2,262.5	5,222.5	69.8
1952	7,284.4	1,540.4	5,744.0	78.9
1953	6,001.9	1,782.1	4,219.8	70.3
1954	4,531.5	1,301.5	3,230.0	71.3
1955	2,781.5	1,588.8	1,192.7	42.9
1956	2,703.3	1,681.1	1,022.2	37.8
1957	3,766.6	1,749.1	2,017.5	53.6
1958	2,768.9	1,428.9	1,340.0	48.4
1959	3,448.1	1,933.1	1,515.0	43.9
1960	3,225.8	1,925.8	1,300.0	40.3
1961	4,431.4	2,631.4	1,800.0	40.6
1962	3,914.6	2,314.6	1,600.0	40.9
1963	3,928.9	2,603.9	1,325.0	33.7
1964	3,000.0	2,000.0	1,000.0	33.3
1965	3,325.0	2,195.0	1,055.0	31.8
1966	3,933.0	2,463.0	1,545.0	39.5
1967	2,935.5	2,143.5	792.0	26.8
1968	2,295.6	1,895.6	400.0	17.4
1969	1,974.1	1,599.1	375.0	19.1
总 额	78,777.5	40,767.8	38,009.7	平均48.6

1950—1968年材料摘自:国防部,负责国际安全事务助理部长办公室,《军事援助事实》,1968年10月,第25页。1968年材料摘自《美国法规:国会与行政新闻》,第90届国会,第2次会议,1968年,第Ⅴ卷,第3973页。

材料来源:亚当·耶莫林斯基,《对外政策中的军事界人》,载尤金·罗西(编者),《国家安全政策文选:美国防务与缓和》,多德-米德出版社,1973年,第493页。



图一 国际开发署: 军事与经济援助(年平均数)



图二 对外援助的区域分布(年平均数)

1967年向国会提出的对外援助议案的前景确实非常黯淡。大多数熟悉国会内情的人和消息灵通的行政官员都深信,关于增加拨款的任何要求都将遇到严重障碍,特别从第90届国会的一般情绪和组成情况看来是如此。正如《纽约时报》指出的,“参议院的共和党成员增加,众议院共和党人和南方民主党人的联盟复活,已构成有效的多数,两者结合在一起,使对外援助议案在国会中面临多年来最阴暗的前景”(《纽

约时报,1967年1月16日)。

虽然约翰逊总统无疑地对这种反对派的存在颇为敏感,但显然并没有灰心。不管怎样,在他的总统任内,至少自1965年以后,国会不满情绪就日益增长,因而他比较习惯于反对派的威胁。再者,总统极善于说服折冲,对于能够在国会中建立两党联合力量来支持他的对外援助计划还是颇有信心的。他当然不愿以大量削减或根本放弃美国国际援助计划的方式,来设法避免在这个问题上同国会发生冲突。放弃这项计划,正如约翰逊所指出的,是“不可想象的。”即使如此,由于预计到国会的不欢迎态度,约翰逊试图拟订一项对外援助计划,这项计划既能不损害美国对外援所承担的义务,又能挫败他主要反对者的论点。

首先,约翰逊在1967年对外援助法案中要求的外援拨款是二十年来数额最小的。总统降低了拨款的要求,——这使有些行政官员,特别是国际开发署的官员感到沮丧——企图以此消除那些常常指责外援计划铺张浪费的国会议员们的反对。约翰逊争辩道,美国“完全有力量能够拨出其国民收入的0.7%”以供外援之用(见《纽约时报》,1967年,2月10日)。

其次,总统强调外援在完成美国对外政策目标中的中心作用。他特别强调外援在他所谓“减少将来出现越南的可能性”中的重要作用。(同前)在这里,约翰逊重复了有些议员的观点,这些人把外援主要看作同共产党中国和苏联进行竞争的冷战工具。

为了对付那些对管理不善和效率不高表示关心的人们,约翰逊提出了一个全面改善外援计划管理的方案。他的议案

要求加强国际开发署的作用,来制订开发项目,保证更密切地监督现场活动,并更紧密地协调各项外援计划。

最后,为了对付那些指责外援计划仅仅是“白白赠送”的人们,约翰逊在计划中插进了一组条款,这些条款规定,开发援助的给予,将同受援国自己的努力联系起来,这些努力包括:增加受援国的粮食生产,为私人企业提供更有利的条件,让更多的人参加开发事业,并从事国内的经济、社会和政治改革,例如土地改革和税收机构的改进。约翰逊议案中的这些“自助”条款规定了美国政策制订者提供开发援助时必须考虑的标准。新任国际开发署署长威廉·高德对国会说,这些条款将保证“所有接受我们援助的国家……认识到阻止他们前进的基本障碍,并需要他们……作出认真而持久的努力去克服这些障碍”(美国众议院记录,1967年,第68页)。

然而,事实上,这些自助标准之所以列入议案,是为了抚慰国会中过去批评援外计划的人们。因而,《纽约时报》说得对,这些标准大概是为了“满足国会中希望采取‘强硬’政策的要求,以期迅速取得开发成果”(见《纽约时报》,1967年4月2日)。

虽然约翰逊非常注意如何抵销保守派反对他的议案的问题,他也并不是不注意国会中自由派的观点。在正常情况下,本来是可以指望自由派赞成对外援助立法的。可是,由于对越南战争逐步升级的不满情绪日益增长,再加上对城市骚动愈来愈感到不安,总统的计划在1967年能否得到自由派的支持已无把握。自由派还认为约翰逊没有遵守国会关于分配技术援助的指导原则(这些指导原则曾载入1966年对外援助法

案),而感到不安。参议院的情况尤其是这样;例如,通常支持对外援助的参议员威廉·富布赖特,早在2月间就曾对约翰逊把技术援助分配给国会规定之外的二十六个国家表示抗议(见《纽约时报》,1967年2月15日)。

约翰逊试图抚慰国会中自由派反对者的做法包括两个主要的战略。一方面,他的议案要求更多地应用多边机构来分配国际援助。另一方面,议案又要求授权两年,以便改进对外援助计划的灵活性和计划程序。这两项条款都是国会中自由派分子多年以来所赞成的。当然,随着约翰逊立法活动的进展,显然可以看出,他的战略又可以放弃自由派所赞成的立场,以保证得到国会中保守派的支持。总统无疑地相信,在摊牌的时候,对外援助的自由派支持者,虽然对他的议案的某些条款感到不快,总不至于会让对外援助法案永远被埋葬。

1967年,参议院中形成了一股最重要的反对外援政策势力。在这里,反对意见主要围绕着总统计划中的两、三点。参议院关心的一个长期性的,并且到了1967年变得特别明显的问题,那就是对外援助对政府的立法和行政部门之间权力划分方法所产生的影响。许多参议员,其中很多是自由派,对于行政部门在包括外援在内的对外政策问题中占统治地位的趋势表示不满,并力促国会重申它作为政府的一个平等部门的宪法地位。“对外援助议案所遇到的”困难,俄勒冈州的参议员韦恩·莫尔斯声称,“是美国国内愈来愈认识到,我们(即国会)应该在立法方面更好地行使宪法上的监督权,特别在花钱方面”(美国参议院记录,1967年b,第180页)。莫尔斯反问道,谁敢说“总统在对外政策领域内具有无限制的权力?”(同

前,第 178 页。)

有些参议员毫不犹豫地批评他们所谓政府搞不必要的保密。例如,爱达荷州的参议员弗兰克·丘奇在评论军事援助计划时指出,“笼罩着……军事援助的秘密,迫使公众凭信任接受关于这种计划重要性的一套陈词滥调。”他说明,“民主制度不依靠信任而生存——它依靠辩论自由和新闻自由而生存。”(《国会记录》,1967年,第 22644 页。)当然,并不是所有参议员都赞成国会限制总统的权力,以纠正所说的行政与立法部门之间的不平衡。例如,肯塔基州的参议员约翰·谢尔曼·库珀争辩说,“如果国会认为外援是我们对外政策的一个有价值的工具,那末它就应给总统一些灵活应付的权力,以便能有效地执行政策”(同前,第 22560 页)。

其他参议员因为对美国的越南政策不满而反对外援计划。有些人觉得,美国在越南的作用日益扩大,因而要求对外援计划的范围重新估计。参议员丘奇说,“我不相信,我们能够在越南进行一场花费 250 亿美元的战争,同时还能照样进行对外援助,好象没有发生战争一样……。”(美国参议院记录,1967年 b,第 202 页)。所以,美国在东南亚行动的开支逐步上升使削减外援拨款和开支成为必要。

有些参议员宣称,越南危机要求美国在国家资源分配的轻重缓急方面来一个重新估计,因为美国资源绝不是无限的。参议员富布赖特争辩说,减轻城市的危机,比在目前水平上继续进行对外援助更为重要。富布赖特指出,“在我国目前面临的情况下仍同通常一样继续进行对外援助,那就说明衡量优先次序的制度有了毛病”(见《国会记录》,1967年,第 22550

页；美国参议院记录，1967年b，第166页）。其他人认为美国不断扩大它在越南的义务是对迫切需要的国内计划的主要威胁。参议员丘奇声称，由于越南加重了我们有限的资源的负担，我们在自己国内远远没有实现“伟大社会”的目标。并且，他还预料国会会削减已规定的各项国内计划。

虽然政府人员大力进行了一场教育运动，许多参议员还是不相信政府的说法：对外援助会防止出现“未来的越南。”正如莫尔斯所指明的，“很多（对外援助），特别是其军事方面，是助长战争而不是有助于和平的……”（美国参议院记录，1967年b，第20页）。此外，正象有些参议员指出的，对外援助常常被作为美国在全球范围内卷入或进行干涉的方便借口。富布赖特说，他不能“把我们正在越南做的事（和）已在多米尼加共和国做过的事，同看来似乎是我们的一种倾向截然分开，这种倾向就是一遇到最轻微的刺激就利用援助计划进行干涉。”（同前，第119页。）

从传统上来看，大凡对外援助是作为强有力的反共武器提出和解释的，因此都取得了支持。然而，到1967年，许多参议员开始认真地怀疑这种说法是否正确。马萨诸塞州的参议员爱德华·肯尼迪指出，这样的解释势必将使那些具有最大经济发展潜力的国家得不到对外援助（见《纽约时报》，1967年5月3日）。丘奇同肯尼迪抱有同样的意见，他极力主张对外援助的基础应是：作为美国这样一个富国，它有义务帮助弥补穷国与富国之间的差距并在全世界提高生活水准。（美国参议院记录，1967年b，第201页。）

把援助作为直接反共工具的想法，至少在最近几年，还博

得了国会对军事援助的支持。但是到了 1967 年,甚至外援计划的这个神圣不可侵犯的部分也受到了严厉的批评。参议员莫尔斯大概是对美国军事援助政策的最直言不讳的批评者。在国会关于对外援助法案的意见听取会上,他指出在全球分配美国军事援助是使“共产主义得以蔓延的最大原因,”并对军人接管美国对外政策的危险性提出警告。莫尔斯说,“美国人民必须作出判断,由于把愈来愈多的、不受控制的权力给予了五角大楼,(因而)军人就替代了文职人员来为我们政府决定政策,这是否等于美国人民将容许在这个共和国出现某种形式的军事接管”(见《国会记录》,1967 年,第 22631—32 页)。

国务卿迪安·腊斯克向众议院外交委员会极为扼要地提出了政府方面的理由。他争辩说,“军事援助计划是经济援助计划的一个必要的补充。这是对世界各地形势的发展进行一项花费不大的保险,而形势发展则有可能需要我们投入多得多的资源,甚至可能包括投入我们军队的力量”(美国众议院记录,1967 年,第 836 页)。虽然大多数参议员都同意,要完全取消军事援助而又不危及美国的国家安全是做不到的,有些人却对于政府不愿透露对受援国援助的性质和范围表示反对。例如,参议院外交委员会的一个报告书就宣称行政部门的政策是“不幸的,”因为这种政策把“(接受军事援助)国家的国名、数额和有关细节都予以保密,使之不受公众监督,因而,要就所制订的军事援助计划对我们目前利益是否重要以及重要到什么程度的问题进行有意义的对话,实际上是不可能的”(美国参议院记录,1967 年 a,第 14 页)。

然而，参议院对军援政策的大多数批评者集中反对约翰逊的一项建议，即允许五角大楼利用一项特别周转基金，以便为在世界各地出售军火提供资金。从开始时起，五角大楼销售军火的问题就一直引起争论。约翰逊政府扩大运用周转基金的企图使军援问题，更具体地说五角大楼出售军火的问题，变为立法辩论的一个重要题目。

早在1967年1月就可以清楚地看出，参议院的一些议员正在组织力量，准备对现行的军火销售政策进行攻击。1月29日，明尼苏达州的参议员尤金·麦卡锡称军火销售计划是“五角大楼和美国军火工业的既得利益”，并表示同意参议院工作人员的一个研究报告——这项研究报告说，军火销售政策“已经失败，因为情况不明，在最高一级的部际协调不够，而且没有认真注意使积极的军备控制政策与军火销售计划相一致的问题。”（见《纽约时报》，1967年1月30日）。麦卡锡警告说，美国似乎“逐渐地陷入抢先出售的政策”，而不是采取拒绝出售军火这个更难做到的替代办法。

所以，参议院外交委员会之所以会采取以废除五角大楼周转金的办法来控制军火销售的行动，并不是出乎人们意外的。这个委员会的报告说，它“认为军事援助不应被五角大楼当作480号公法规定的一种剩余物资来处理”（美国参议院记录，1967年a，第13页）。同时，正如外交委员会主席威廉·富布赖特所说的，委员会的行动并不是要取消国防部在分配军事援助中的作用，但是它将把五角大楼从“银行业”中排除出去。（见《国会记录》，1967年，第22639页。）

与此同时，其他批评美国军火销售政策的人从稍有不同

的角度进行抨击。正如我们已看到的，韦恩·莫尔斯就从文职人员的权力应超过军人的角度来考虑这个问题。其他的人则宣称，周转基金的根本关键是国会的责任和作用的问题。这些参议员说，周转基金如继续存在，就会严重削弱国会在政治方面的控制权。例如，参议员阿伯特·戈尔的反对意见是从他以下这样的信念出发的：“国会应该执行其监督任务，每年检查这些计划，而不是让一笔巨大的周转基金继续存在下去，实际上完全归行政部门所掌握”（见《国会记录》，1967年，第22567页）。另外一些人不安地指出过去军火销售政策的后果，这一政策“资助军火制造商，已经达到极其危险和很不恰当的程度了。”这些参议员赞成废除周转基金，作为反对军事—工业集团的必要步骤（见《纽约时报》，1967年1月30日）。最后，有些参议员指责，军火销售政策只能起加剧国际紧张局势的作用，特别是在不发达世界，并占用了那些地区本应首先用于经济发展的稀少的资金。“这样的政策并不符合这个国家的真正利益，这种政策鼓励把复杂的美国武器扩散到贫穷的、脑筋简单的人们手中，而这些人本来应该用他们少得可怜的资金去生产更多的粮食和建造……学校和住房，而不是去购买坦克和喷气式战斗机”（见《国会记录》，1967年，第22550页）。

参议院中政府的支持者企图重新纠集力量，赞成华盛顿州的参议员亨利·杰克逊提出的修正案，这个修正案旨在恢复政府议案中关于以信贷方法销售军事装备（换言之，即周转基金）的条款。还设法把立法系统中占重要地位的国会人士，特别是那些在防务问题上威信较高的人，拉过来支持政府的

议案。权力很大的军事委员会主席、参议员理查德·拉塞尔就无保留地赞成政府的立场。在立法辩论中，拉塞尔拿出一封参谋长联席会议的信，信中说明他们的信念，任何“由于未能……提供信贷而造成对军事援助的严重削减……将加剧而不是减轻世界紧张局势”（同前，第 22563 页）。得克萨斯州的参议员约翰·托尔和纽约州的参议员雅各布·贾维茨也对总统的主张表示支持。军事问题专家、密西西比州的参议员约翰·斯坦尼斯尖锐地谴责外交委员会，把它废除信贷销售的决定说成是“美国单独进行单方面裁军的步骤。”斯坦尼斯争辩说，“中止我们向发展中国家有选择地提供信贷销售并不能防止他们从别的地方购买军火”（同前，第 22547 页）。

在参议院意见听取会上，主要的政府代言人企图为军火销售政策辩护。虽然国防部长罗伯特·麦克纳马拉承认，“一般的军火销售并不需要总统点头”（美国参议院记录，1967 年 b，第 264 页），他声称总的军火销售政策是在部际一级审核，以保证它同国务院的一般政策相符合。他在众议院外交委员会详细说明，“每一次军火销售或是同国务院规定的总的政策相一致，或是在谈判开始以前在美国政府内部经过了详细的、具体的……审查。审查的方面涉及所需的物品在军事上是否合理，购买国的支付能力，（以及）对这一地区的和平或稳定的潜在影响”（美国众议院记录，1967 年，第 119 页）。按照麦克纳马拉的说法，周转基金的目的在于减少军备竞赛的威胁，避免他所说的“国家之间欠稳定的关系”或权力不平衡（美国参议院记录，1967 年 b，第 312 页）。

代表政府进行辩护的活动激怒了美国军火销售政策的批

评者，使他们加倍努力地干了起来。参议员戈尔在答复参议员斯坦尼斯所说对信贷销售的任何限制等于美国单方面裁军的指责时，争辩道，取消周转基金“是设法制止美国在军备竞赛中领先的一种办法”，在这种竞赛中，美国提供资金“向不需要军火的国家倾销军火，并靠美国纳税人（纳的税）来支付”（见《国会记录》，1967年，第22567页）。富布赖特直率地谴责军事委员会赞成杰克逊修正案的立场。这位阿肯色州的参议员表明，如果他们的意图得逞的话，他将投票反对这项议案。富布赖特在批评政府的说客们为取得对外援助计划的立法支持所作的强大努力，还以蔑视的口吻说，“近年来行政部门的几乎每一个机构，都大大地增派了人员，负责使法案以行政部门所满意的方式得到通过”（同前，第22551页）。（虽然政府作了这样广泛的努力，企图恢复信贷销售条款，杰克逊修正案最后还是被击败了。）

甚至在政府向国会正式提出对外援助计划以前，参议院中的反对力量就显然有所加强。参议院外交委员会的意见听取会在6月12日召开，整整一个月之后政府才能派出证人去出席作证。再者，该委员会甚至在听取政府官员的证词以前，就早已决定削减军事援助，减少可以接受技术援助的国家的数目；并取消周转基金。结果，大多数政府代言人被迫处于这样一种困难的地位，即仅能促请委员会重新估计它早先采取的行动，这种困难地位由于委员会中存在的敌意而显得更为狼狈。

甚至在取得了削减军援和击败杰克逊建议这两个看来颇为重大的胜利以后，外交委员会的一班自由分子也远远谈不

到热情支持外援措施。参议员富布赖特于7月27日宣布,他将不主持参议院大会对这一议案的讨论,并且大概将投反对票。实际上,对于未经委员会建议就将议案提交参院大会的问题,一度曾出现赞成与反对各半的僵局。当然,如果这样的建议被通过了,就会严重地损害议案的命运。僵局最后终于被打开,议案于8月9日向大会提出。委员会的报告指出,“议员中最普遍的态度,是觉得对外援助政策没有赶上不断变化的世界形势,美元往往用来替代明智的政策”(美国参议院记录,1967年a,第4页)。虽有这种不满,委员会认为美国的世界领导地位要求它采取一些办法来弥补较发达和较不发达国家之间的差距。正如这个报告的结论中所说的,“这个议案中引起争论的问题……不是”我们应不应该提供援助;而是“怎样援助,给予什么种类的援助和多少援助?”(同前,第15页。)

政府对于外交委员会的行动感到不快,希望能够说服参议院撤销委员会的决定。政府设法取得了《纽约时报》的支持,后者把参议院委员会的行动说成是“怨气多于选择”,并声称,对外援助的传统的支持者正“利用这项议案作为替罪羊,以发泄他们对政府其他方面——即越南——的政策”的怨气”(见《纽约时报》,1967年6月30日)。此外,还请了参谋长联席会议主席厄尔·惠勒将军,去要求参议院恢复被削减的军援。然而,整个说来,政府在参议院所作的这类活动并不象人们假定的那样广泛。例如,总统决定不直接参与立法斗争。另一方面,政府转过来做众议院的工作。由于众议院对约翰逊的外援计划的态度比参议院友善,政府可能这样推想,当这项

议案互不相同的条款在会议中加以调和折中时，这个计划的一些主要成分可能得到挽救。

众议院外交委员会关于外援议案的意见听取会在4月4日开始。委员会主席托马斯·摩根是政府建议的一个坚定支持者。所以，政府官员的处境比先前在参议院时要好一些。他们在众议院的委员会作证时，根据下列理由为外援计划辩护：这项计划既有助于防止出现未来的越南，又能帮助美国去完成一种责任，即缩减世界发达与不发达地区之间的差距。他们特别强调，这个法案中列入了自助条款，这同美国对外援助政策以前那种方式相比，是一个转变。正如国际开发署署长威廉·高德指出的，“摆在你们面前的立法议案详细规定了提供开发援助必须考虑的各项标准，以强调自助的重要性……”（美国众议院记录，1967年，第67—68页）。

8月11日，在意见听取会开始以后四个月，众议院外交委员会结束辩论并将这个议案提交众议院大会审议。虽然整个说来众议院中支持这项议案的力量还是相当大的，但也有不少众议员对约翰逊的计划并不是那末热心。有些众议员担心政府开支日益庞大，因此反对提供这样巨额的经济援助（见《国会记录》，1967年，第23681页）。然而，很多人倒是完全愿意赞成政府所要求的军事援助计划的。正如亚拉巴马州的约翰·布坎南所说的，“我愿促请大家支持削减经济援助的修正案。然而，削减军事援助则必须十分慎重”（同前，第23666页）。众议员中这班关心节约的人终于从议案所提供的开发贷款中削减了一亿美元，虽然委员会主席摩根声明过贷款计划“并不是赠送计划”，“而贷款是要偿还的。”（同前，第23915

页)。

另外一些众议员反对总统有滥用这项议案中的技术援助条款的可能性。这一批人的主要发言人，印第安纳州的 E. 罗斯·阿戴尔怀疑过去外援计划的效果，指出“在决定受援国问题上缺乏选择性是我们外援计划失败的一个方面。”(同前，第 23602 页)。他接着提出减少技术援助的修正案。纽约州的伦纳德·法布斯坦反驳道，这种减少可能会破坏鼓励私人到国外投资的努力，特别是在不发达国家。法布斯坦声称，“如果你把那些帮助不发达国家自立所必需的款项削减掉了，你将不仅使外援计划趋于失败，而且将使我们正在进行的促使私营企业向外国发展的一切努力归于失败”(同前，第 23919 页)。阿戴尔的修正案在一次赞成和反对两方极为接近的投票中被击败。

对外援助计划中关于给予两年授权的要求也受到众议院很多人的反对。这些人大多把这个建议看作行政部门抑制立法权力的又一次努力。俄亥俄州的小罗伯特·塔夫脱说，如果众议院接受两年授权办法的话，“这不就等于承认，在这个领域中，制订政策的是行政部门而不是立法部门”这一事实了吗？(同前，第 23612 页。)显然，众议院的大多数人是同意这种看法的，因为这项建议毕竟被否决了。

众议院中显然还有一种范围更为广泛的反对意见，企图一笔勾销对外援助的原则和目的。这种反对意见主要来自比较保守和不很关心国际事务的方面，一种新的孤立主义是这些人的主要倾向。这班人过去就有，但是由于对美国的越南政策不满，以及对政府在国内问题上愈来愈采取不闻不问的

态度不满,又使这个队伍更加壮大了。虽然如此,这派人想要搁置 1967 年外援法案的企图最后还是没有成功。这一派的主要人物,衣阿华州的 H. R. 格罗斯,提出一项修正案,要求把议案退回外交委员会,以便将议案中新规定的条款删去,这样就等于不必对这一议案作进一步的考虑了。这项修正案没有通过,而且票数差距很大(同前,第 23930—31 页)。在辩论后期,格罗斯重新提出这项动议,但又被击败了,虽然票数的差距较前缩小了一点。

众议院以后通过的议案同参议院的文本有相当大的差别。8 月 28 日,即众议院通过这项议案后没几天,参议院就宣布不同意众议院的措施,建议就这个议案问题召开一次会议。这时,参议院中约翰逊计划的主要反对者对这项措施的不同文本能否取得一致持悲观态度。富布赖特表示,他打算让“这项议案无限期地在会议中凋萎下去,如果我们不能就主要建议达成满意的协议的话”(同前,第 2296 页)。

在显然是不很乐观的气氛中,协商委员会讨论了七个星期之久。至少在开始的时候,似乎进展是不大的。国务院在减少谈判困难方面所作出的努力也没有效果。到 10 月末,委员会看来已陷于僵局。军火销售问题(特别是关于五角大楼周转基金的地位问题),成了协商代表们面前最棘手的问题。与参议院的议案不同,众议院的议案中保留了周转基金。在会议中,双方看来都不愿从他们各自的立场后退,以制订一项双方可以接受的方案。在 10 月 30 日,富布赖特指出,寻求解决会议僵局的办法看来“希望不大”(见《纽约时报》,1967 年,10 月 31 日)。他说,如要采纳众议院的议案,倒不如干脆取消

外援法案对公众更为有利,因为众议院的措施只“会……鼓励……把贫穷和不发达的国家武装起来的政策继续下去”(见《国会记录》,1967年,第3068页)。

众议院的民主党领导意识到谈判显然毫无进展,于是在白宫的支持下拟订了一项行动计划,准备直接向拨款委员会要求批准外援计划,因而完全没有必要先通过一项外援授权法案。这样的战略如果成功,就可以绕过外交委员会,从而排除了反对派的一个主要中心(见《纽约时报》,1967年10月25日)。然而,事实证明这一步骤是不必要的,因为协商委员会在11月3日宣布,它的成员已经解决了他们之间的显著分歧。众议院的协商代表同意在1968年6月30日将五角大楼世界范围的军火销售计划结束,作为交换,参议院答应提高军援开支的水平。

11月8日,众议院和参议院都批准协商委员会的报告,通过了议案。约翰逊总统在签署这个议案使之变成法律的时候,声称“它把希望减少到了危险的程度。”

尽管约翰逊明显地抱有这种不满,但他在保证法案得到通过方面也只作了很有限的努力。在众议院或参议院辩论这项议案时,总统从未直接干预过。例如,众议院外交委员会主席摩根要求发表总统支持外援计划的一封信,就遭到了政府的拒绝。毫无疑问,如果总统直截了当地对这个议案表示了鲜明的立场,那末议案不作重要修正而得到通过的可能性就会增加。此外,他对议案持沉默态度,还可能被很多议员解释为对外援计划的命运漠不关心(见《纽约时报》,1967年8月24日)。

约翰逊显然宁愿依靠国会中的民主党领袖和行政部门的某些重要机构，如国防部，国际开发署，参谋长联席会议和国务院，来动员国会对议案的支持。面临严重的国内危机和越南卷入的不断升级——这使预算赤字日益增长因而必须认真考虑增税的问题——约翰逊得出结论，在这些情况下，他最合适的行动方针是避免公开参加立法过程。而且，正如很多评论家所指出的，即使在最好的情况下，总统积极参与外援计划的活动也未必能保证国会就一定会顺从政府的要求（见奥利里的书，第 123 页）。

然而，在 1967 年对外援助法案这个例子里，行政部门各机构和国会民主党领导集团所提供的领导都是软弱无力的。参议院的民主党领导严重分裂，即使是议案的支持者也很不热心。虽然众议院的民主党领导比参议院的要团结一些，但他们也常常采取不明智、不合时宜的战略。例如，在辩论行将结束的那几天，众议院民主党领导决定举行马拉松式的十五小时的会议，以便挤时间处理四十五件以上修正案，这种极不明智的策略，使这一议案的有些坚决支持者也感到激怒。但是，众议院民主党领导失败的最重要标志，大概在于，只是在共和党领袖们给了关键性的支持以后，法案才能成功地通过。正如《纽约时报》说的，“为政府防止一场大灾难的，是众议院的共和党最高领导”（见《纽约时报》1967 年 8 月 26 日）。在众议院对这一议案进行最后表决时，五十二个共和党人与一百五十个民主党人联合，提供了胜利所需的票数。共和党人在参议院中的支持也同样重要。

舆论和利益集团对 1967 年对外援助法案的影响，整个说

来是微小的。象过去一样，公众在 1967 年对外援问题一般不感兴趣。并且，约翰逊表面上对他的对外援助计划命运的冷淡态度，只是加强了公众这种缺乏兴趣的情况。政府并没有作多大努力，向公众宣传对外援助计划的要点，或为计划的通过动员广泛的社会支持。

虽然一般公众漠不关心，大多数为这一议案作证的利益集团和协会则表示赞成这项计划。各种利益集团在众议院和参议院作证，包括全国农场主协会，全国住房建筑商协会，公谊会争取国家立法委员会和国际经济政策委员会。虽然这些组织大部分支持对外援助计划，也有一、两个值得注意的例外。公民对外援助委员会指责外援“使美国卷入受援国的军事、经济和心理方面的事务”，“没有做它所应做的事情”（见美国众议院记录，1967 年，第 914 页；美国参议院记录，1967 年 b，第 357 页）。虽然绝大部分有组织的意见赞成约翰逊的计划，但看来这些意见对立法方面如何考虑这个计划并没有产生多大影响。这些组织在参、众两院委员会的发言没有引起议员们作出什么反应。因此，奥利里所谓“在外援方面，……各种组织倾向于观察而不是影响政策制订过程”的说法（见奥利里的书，第 47 页），在这个例子中似乎得到了证实。

我们关于 1967 年对外援助法案决策过程的考察，表明立法机关能够在多大程度上对总统在对外政策方面占统治地位的传统方式提出成功的挑战，并在这个过程中大大修改行政部门的建议。国会对总统在对外政策制订中最高权力的不满（这种不满是对政府在越南不断升级的政策日益感到沮丧，对城市骚动和国内危机日益不安而引起的），为独立的立法行动

提供了直接背景。总统不愿积极支持他自己的计划，参众两院的领导既严重分裂又不善于谋划，以及参众两院中两党力量十分接近，这些因素都助长了立法机关采取创新行动的倾向。虽然这些形势方面的因素在决定1967年外援法案的命运时无疑起了重要作用，我们还必须记住制订外援政策的背景。我们在本章开始时已经说过，国会从各种政治立场出发，总是有一段反对外援的历史。再者，这一政策领域也特别容易受到国会的干预，因为(1)对外援助计划是经常需要采取立法行动才能继续执行下去的那类计划；(2)它直接涉及国会最神圣的职责——对钱袋的控制权。因此，1967年对外援助法案同扩大贸易法案一样，这两项对外政策的制订过程——特别是这个过程的一部分，即行政和立法部门之间的关系——同本书其他很多的例子相比起来，倒是与对内政策制订过程更具有相似之处，这是不足为奇的。

参考资料和书目：

- 爱德华·C·班菲尔德：《美国对外援助的理论》，华盛顿，美国公共政策研究所，1963
- 约翰·D·蒙哥马利：《国际政治中的外援问题》，新泽西，普林蒂斯-霍尔出版社，1967
- 琼·M·纳尔逊：《援助，影响和对外政策》，纽约，麦克米伦出版公司 1968
- 迈克尔·肯特·奥利里：《对外援助的政治背景》，纽约，艾瑟顿出版社，1967
- 美国国会，《国会记录》，1967
- 美国国会，众议院外交委员会，《听证会，1967年对外援助法案》，第90届国会，第一次会议，1967
- 美国国会，参议院外交委员会，《1967年对外援助法案》，第499号报告，编号12750-3，第90届国会，第一次会议，1967a
- ，《意见听取会，1967年对外援助法案》，第90届国会，第一次会议，1967b

第十二章 减少轰炸越南 的决定，1968

约翰逊总统在 1968 年 3 月 31 日宣布在越南部分停止轰炸的决定，充分说明了总统作决定的内在过程的错综复杂。这项重大决定是在约翰逊政府内部的最高级圈子里进行了长达一个月的深入辩论之后才达成的，这次辩论涉及到约翰逊的大多数主要顾问。

关于美国在越南卷入的早期历史已有很多著作，因而没有必要对这一时期作详细叙述。（可参考卡欣和刘易斯的书，艾登伯格的文章等）。只要重点提一提逐步升级的军事政策（这种政策替代了五十年代小心谨慎的做法）的几个主要阶段就够了（参考第 4 章）。

在肯尼迪政府期间，美国的卷入主要限于文职技术人员和军事训练人员。然而，到肯尼迪死的时候，美国在越南的军事人员已从几百人上升到 16,000 人。在 1964 年年初的几个月，即 8 月的东京湾（即北部湾——译者）事件整整六个月以前，美国已经对北越采取隐蔽的军事行动。这些行动的范围，从 U-2 间谍飞机在北越进行侦察，到劫持北越公民索取情报，直到从海上进行突袭，目的在摧毁铁路和公路桥梁。就在这个时期，参谋长联席会议制定了北方九十四四个潜在轰炸目标的名单。

到 8 月东京湾事件的时候，扩大军事行动的计划早已在

进行了。6月初在檀香山举行的战略会议上，高级政府官员和军官们仔细考虑了如何使美国公众为计划中的逐步升级作好准备。在这个月稍晚的时候，“国务院和国防部方面一再向新闻界透露消息，证实美国将在东南亚支持其盟国并履行其条约义务的意图”（见希恩和其他人的书，第252页）。在6月和7月，对美国的军事先遣行动作了广泛宣传。同时，约翰逊的主要助手们在6月举行会议，考虑如何让国会通过决议授权在东南亚使用军队的问题。虽然总统这时似乎还不太愿意使用军队，他却驱策他的政府“大力计划逐步升级”（同前，第245页）。

8月4日晚，北越的鱼雷艇显然对东京湾的两艘美国驱逐舰发动了攻击。（古尔登的书详细地叙述了这一有争议的事件）。这一截击的消息传到华盛顿不久，参谋长联席会议就开始在事先准备好的目标单子上为报复性空袭选择可能的目标。虽然这不是北越人对美国军事力量的首次袭击，它却在主要政府官员中引起了一系列讨论。在几小时以内，总统召开了国家安全委员会，后者建议立刻采取报复行动。还决定，约翰逊为了采取进一步的军事步骤应谋求国会的迅速支持。

当时下令对北方进行一项包括六十四次轰炸任务的报复性打击。政府把这个行动视作可能对北越进行一次更广泛的轰炸战役的最初步骤。这一比较长远的前景在第二天就变得很明显，那天国防部长罗伯特·麦克纳马拉在记者招待会上宣布，把一个突击航空母舰舰组从太平洋沿岸调到西太平洋，派遣截击机和战斗轰炸机到南越和泰国，并把截击机和战斗轰炸机队从美国调到太平洋的前进基地。新闻界还得到消息，

有些经过挑选的陆军和海军陆战队已处于戒备状态，准备行动(见希恩和其他人的书，第 264 页)。

报复性打击的决定作出以后不久，总统召集国会的十六位领导人到白宫去。总统把这个决定通知了他们，并对他们说，他打算要求国会作出决议，支持进一步的军事行动。然而，按照《五角大楼文件》一书所说，总统并没有把麦克纳马拉将在记者招待会上宣布的军事部署背后的更为广泛的目的告诉议员们。

总统的决定得到了国会代表们的一致支持。没有一个议员反对报复性袭击。当时决定，参议员威廉·富布赖特，作为外交委员会主席，将负责引导这项决议在参议院通过；而众议员托马斯·摩根，众议院中相当于富布赖特的人物，将在众议院完成相似的任务。在那天晚上向全国发表的演说中，约翰逊为空袭辩护，把它说成是“有限的和适当的”，并说他期望所要求的决议能“很快提出，进行充分和迅速地辩论，并得到压倒多数通过”(引文见哈尔珀的书，第 83 页)。

次日，8 月 5 日，总统正式要求国会通过联合决议，这项决议将“赞成和支持总统的决心……采取一切必要的步骤以击退对美国部队的任何武装攻击并防止进一步侵略”(见卡尔布和艾贝尔的书，第 173 页)。这项决议，正如胡普斯以后所写的，将变为“(总统)赖以在六个月以后根本改变美国在越南卷入性质的主要宪法工具”(见胡普斯的书，第 25 页)。然而在当时，无论就全国范围说，还是在国会中，都很少有不同意见。很少议员认识到，由于按照政府要求的方式通过了联合决议，他们对越南政策的未来发展就没有多少发言权了。

正如一位观察家以后指出的，这项决议“以后又被连本带利地利用，成为一张空白支票，足以说明约翰逊的确不愿国会在他的越南政策中发挥重要作用”（见库珀的书，第 243 页）。

8 月 6 日，两院在非常紧急的气氛中就这项决议举行秘密的意见听取会。国防部长麦克纳马拉和国务卿迪安·腊斯克作证支持政府的政策，除俄勒冈州的韦恩·莫尔斯以外，没有议员想去细心考虑证词。富布赖特主席根本没有提过问题。第二天，经过大会草草的讨论以后，众议院以 416 票对 0 票，参议院以 88 票对 2 票通过了联合决议。

虽然国会对这项决议给予极大支持，但对于这项决议的意义，则存在着相当混乱的想法。对于这项决议的政策含义和实质意义，议员们有各种意见。大多数议员认为这项措施既表示支持总统的行动，又表示决心反对未来的侵略。但是除这些中心思想以外，就很少一致意见了。正如《五角大楼文件》的作者们所说的“有些发言人强调，这项决议并不构成宣战，并不放弃国会的责任以规定国家政策的承担义务，并不给予总统使全国陷入一场亚洲大战的自由处置权”（见希恩和其他人的书，第 268 页）。虽然有这一连串否定的声明，但人们不能否认，“东京湾决议实际上等于对任何行动都给以美国公众的支持”（同前，第 269 页）。

早在 1964 年 9 月，约翰逊政府已就对北方进行一系列空袭的问题达成了“普遍的一致意见”。然而，关于这些空袭的时间和范围存在着分歧。参谋长联席会议在 8 月 26 日给麦克纳马拉的备忘录中，赞成立即决定对北方进行空中战争，他们认为这是“防止美国地位在东南亚彻底崩溃所必需的”（同

前,第312页)。当时制订了一种“激怒战略”,按照这种战略,将作出努力,“以激怒(河内)政府采取行动,然后美国再以系统的空袭进行报复”(同前,第313页)。在9月3日国防部文职官员提出的另外一个备忘录中,助理国防部长约翰·麦克诺顿建议一项相似的激怒政策。然而,麦克诺顿仅仅要求进行报复性袭击,并且建议推迟轰炸升级的决定,直到一系列的激怒行动能够“最后产生持久的战争”时为止(同前,第313页)。虽然有这个策略上的分歧,到1964年底,赞成对北方进行轰炸的一致意见显然已经形成。

到1965年3月初,总统批准了“响雷行动计划”,这是一项对北方进行持续空袭的计划。这项决定是在2月初越共攻击越南的美国设施以后作出的。当时认为,这些游击行动可以用作政府正在寻求的发动轰炸战役的借口。麦乔治·邦迪在谈到越共对波来古的攻击时说,“波来古(正象)电车一样,如果你留心等待,它们就会到来”(引文见胡普斯的书,第30页)。在最初的报复性攻击以后,汤森·胡普斯说,“空袭几乎不知不觉地就转变为对北方的系统的轰炸计划……”(同前)。因此,到2月底,报复的整个概念已完全被放弃,既定的“慢慢挤压”的政策——就是说,使一个中等规模的轰炸战役逐步升级,以削弱北方支持南方叛乱分子的能力——已付诸实施。

到3月末,已可以清楚地看到,用《五角大楼文件》一书的话来说,轰炸并没有“延缓南方的崩溃”(见希恩和其他人的书,第382页)。4月1日,约翰逊决定部署美国的地面部队在南越发动攻势行动,虽然中央情报局警告,这一行动大概不会成功。总统同意派遣约20,000名军队和两营海军陆战队。

还决定,保卫美国重要设施的海军陆战队可以投入战斗。派遣海军陆战队并把他们的任务扩充到消极的安全任务以外,这在战争的逐步升级中标志着重要的或许是不可挽回的一步。

在以后几个月中,美国投入的军事人员有了显著的增多。美国力量的增长大部分是在政府放弃了飞地战略而采取参谋长联席会议的搜索—消灭政策以后出现的。与飞地战略不同,(这种战略的目的是使美国在比较小的风险下卷入),这种战略企图“把战争带到敌人那里,不让他们在国内任何地方自由移动……给他们尽可能沉重的打击”(同前,第403页)。约翰逊充分支持这项战略,虽然它显而易见地需要承担“无尽头的义务”,因为“搜索—消灭战略所需的军力水平……以敌人的反应为转移”(见克洛特费尔特的书,第222页)。

这一战略的后果可以从下列数字看出。到1965年10月,在越南的美国军队有150,000人。到1966年3月,这个数字上升到215,000。到那年年底,在越南的美军有389,000人,而到1967年6月,达463,000人。

战争在整个1966年继续进行,未稍减弱。曾作过努力,企图减少美国卷入的程度,但大多没有什么效果。经过参谋长联席会议几月来施加压力以后,麦克纳马拉在3月建议轰炸北越的石油、油类和滑润油供应;总统在5月命令执行。虽然约翰逊政府中有些人在1966年稍晚的时候对美国的越南政策的效果日益感到担心,但总统拒绝改变他的立场。1967年2月,批准了“春季空中攻势”,包括袭击电力工厂,在红河布雷,放宽对河内和海防附近进行空袭的限制。

然而,随着1967年春季的消逝,五角大楼和国务院中一

小批人认真地着手拟订一项对战争未来进程具有潜在的重要含义的提议。这项提议集中讲了一项建议，即中止对二十度线以北的北越地区的所有轰炸。同这一批主要以麦克纳马拉为首的“幻想破灭的鸽派”相对抗的，是迫切要求扩大冲突的军人。总统，与白宫中的文职人员、空军和一些国务院官员一起，采取中间立场。

麦克纳马拉在 1966 年 10 月 14 日给总统的备忘录中，第一次要求大大削减关于军事支援的申请。以前，这样的申请在华盛顿几乎照例会得到批准。现在，麦克纳马拉建议政府应该“为较长期的战争而坦率地进行约束”，而不是执行威斯特摩兰将军的消耗战略（见希恩的书，第 549 页）。不顾美国的现行政策，麦克纳马拉似乎甚至愿意考虑在和谈以及在战后越南的生活和政府中都给予越共一定的地位。以后在 3 月中旬，为了处理威斯特摩兰再派 200,000 军队的申请，开始进行一次对于现行军事战略以及空战效果的范围广泛的审查。在主张对北越大大扩充空战的那派人和力主放松的“幻想破灭的鸽派”之间的冲突中，现在又添进了威斯特摩兰增派兵力的申请。

5 月初，麦克诺顿起草的一个文件送交总统，这位助理国防部长在文件中具体地要求把轰炸缩减到二十度线。这一建议同去年 10 月麦克纳马拉的提议有重大区别，那次提议只是含糊地请求“缩小轰炸运动作为走向谈判的可能步骤”（同前，第 532—33 页）。以后在 5 月 19 日，麦克纳马拉和麦克诺顿草拟了一个最尖锐的文件，向总统陈述反对扩大战争、赞成减少空袭的理由。两人建议把空袭缩减到二十度线，只加派

30,000 军队给威斯特摩兰将军。或许更为重要的是，这项备忘录还主张美国在越南采取更为有限的总的目标，这一提议“……等于建议我们接受一个妥协的出路”（同前，第 535 页）。现行的越南政策受到严重的挑战，而且出自于地位不低于国防部长这样一个显要的人物之手。正如《五角大楼文件》的作者们以后指出的，

“要明白，对于约翰逊政府中决定美国政策的一位高级官员说来，采取这些见解是够激进的了。这些见解既会招致参谋长联席会议的严厉指责，也并不是为了奉承总统，颂扬他迄今为止的努力取得了成功。”（同前，第 584 页。）

参谋长联席会议没多久就对麦克纳马拉的建议作了答复。在四天以内，他们向国防部长送了三份备忘录，重申以前的要求：增派 200,000 军队，发动空中攻击以便在北越海港及其进口处布雷，对八个主要的北越机场和通向中国的铁道进行空袭。5 月 31 日，参谋长联席会议对麦克纳马拉提出了最尖锐的反驳，争辩说，他所建议的政策改变“会把我们向南越派遣军队的理由或过去两年内我们的大部分努力全都给否定了，不再有完整的理论根据了”（同前，第 538 页）。他们对减少轰炸的建议提出重要保留，因为他们怀疑这一步骤能够诱使河内走向谈判。在 6 月稍晚一些时候，正在总统同苏联总理柯西金在新泽西葛拉斯堡罗会晤以前，减少轰炸的建议在国务院中暂时又复活起来。然而，当建议遭到白宫冷遇时，这种想法就被打消了。直到 1968 年 3 月，国防部长减少轰炸的建议才重新冒头。

到7月,总统面临真正的政策困境:他“处于这样的境地,除非把战争大大升级并征集后备役,参谋长联席会议对任何其他做法都强烈反对。”(同前,第538页。)这显然是麦克纳马拉所反对的。很清楚就在这个时候,国防部长决定把他对空战所持的反对立场带到国会面前。第一次公开透露他同参谋长联席会议政策分歧的讲台,是由参议院准备状态小组委员会提供的,这个小组委员会决定在7月稍晚的时候举行关于进行空中战争的意见听取会。在这个会上,在十个军事领导人要求更多更密集的轰炸以及减少文官方面强加的轰炸限制以后,麦克纳马拉企图为政府过去的政策及其继续执行辩护。他发言的要点是:

“除非美国转到旨在灭绝北越人口的不分青红皂白的狂轰滥炸,对北方进行空中战争只不过是‘对北越的继续侵略再贴上一张高价的标签而已’。他没有看到任何材料,说明河内能够由于被炸而跑到谈判桌上来。”(见胡普斯的书,第87页。)

他说轰炸对北越的作战能力只有微不足道的影响,最后,麦克纳马拉宣布他坚决反对进一步扩大空战:“不管多么诱人,这种办法在我看来似乎是幻想。追求这样的目标,不仅是无效的,并且将给我们的人员和我们的国家带来风险,因此我不能建议这样做”。(引文见卡尔布和艾贝尔的书,第198页。)

小组委员会对麦克纳马拉的论点,作了剧烈而否定的反应。由于小组委员会认为对轰炸的限制不合理,因此“理所当然地准备击败”国防部长。(见希恩和其他人的书,第540页)。总统的反应甚至更为露骨。麦克纳马拉公开诋毁对北方的轰

炸激怒了总统，他觉得这类话只能对河内的讨价还价地位有利。从那时起，麦克纳马拉在政府中的影响开始衰退。因此，11月28日宣布麦克纳马拉将离开政府去当世界银行总裁的消息并不使人们感到意外。由于公开表示赞成逐步降级的政策，麦克纳马拉已成了总统的政治包袱。约翰逊后来刻薄地向一位参议员埋怨说，“那个军事天才麦克纳马拉对我也宣传起鸽派那一套来了”（见胡普斯的书，第90页）。总统不会轻易容忍来自他内阁内部的反对意见，特别是在越南这样一个敏感的问题上；他显然“对所有高级官员中，竟然会有个麦克纳马拉这样公开表示怀疑的人大为受不了，也许这样一来其他政府官员就会群起效尤”（见卡尔布和艾贝尔的书，第199页）。因为约翰逊认为，内部出现分歧的传染性是很厉害的。

虽然公众对越南战争的批评在1967年秋季有增无已，美国政策的基本势头仍保持完整。然而，约翰逊对日益增长的批评极为敏感，企图加以反击。越南问题高级顾问小组（1965年以来每年至少开会一、二次，由著名的前官员、退休将军和大使组成的非正式集会）在11月开会，宣布战争正在顺利进行，除乔治·鲍尔一个例外，都支持总统的越南政策。不管这种热情的估计，盖洛普民意测验的结果却继续显示公众对这一政策日益不满。所以，总统决定召回威斯特摩兰，罗伯特·科默大使和埃尔斯沃思·邦克大使，想作一次特别的努力，以说服“日益怀疑的公众，使他们相信战争正在顺利进行”（见卡尔布和艾贝尔的书，第20页）。

邦克满足于表示沉默的乐观，但是威斯特摩兰的态度远不是这样节制的。这位将军在全国新闻俱乐部发表演说，认

为已经取得重要进展，并说战争形势已经扭转过来了。几天以后，他又预测，共产党的力量到1969年将大为衰竭，美国将能撤出一些军队。

在元旦，威斯特摩兰将军宣称，“我们可以期望，在1968年，我们的胜利成果将比1967年增加很多倍。”（见库珀的书。）这时，华盛顿散布自信的空气，以为战争结束在望。这种乐观心情在1月31日破灭了，这时共产党人发动突然袭击，向几十个城镇同时发动一系列进攻。西贡被袭，并被几千敌军部分占领。一小批越共占领了据说不可攻克的美使馆的一部分，而且占领了六个小时以上。另一个小队差点儿把严密设防的新山一机场给占领了。整个越南的美国基地——在北方、南方和中部高地的——也都遭到了袭击。2月4日的《纽约时报》写道，“显然只从北越军得到很小支援的游击部队，已经能够向二十六个省城和不计其数的地区城镇以及美国和越南机场和基地发动重大进攻了。”

为了消除以为春节攻势具有心理和军事上破坏性的任何信念，政府迅速采取行动以加强它在公众面前的地位。威斯特摩兰在2月初宣称，“敌人精心拟订的计划陷入困境”，说共产党的策略是自杀性的，力主这些策略应被看作河内的“最后的绝望的进攻，”以纠正日益不利的军事均势（1968年2月5日《纽约时报》）。在2月2日的记者招待会上，约翰逊宣布它同意这些看法，说敌人的攻势是“彻底失败的”。总统指出，敌人的军事和心理目标失败了，因为他们在城市中很少或没有得到人民的支持。约翰逊还想反驳有些人认为盟国军队对这次攻势没有准备的想法。关于这次攻势的消息很早就得

到了；总统指出，对于敌人的行动“已经先有预测，作了准备，并予以迎击”（引文见哈尔珀的书，第113页）。在以后若干星期中，约翰逊的主要顾问和参议院一些非常著名的鹰派都重复总统的这些看法。

并不是所有的观察家都相信总统的分析。参议员斯蒂芬·扬嘲笑总统所说的盟国事前知道春节攻势的论点。《纽约时报》一篇社论指出，“美国对意外事件的准备状态”必须被认为是“重大的失败”（1968年2月4日《纽约时报》）。还有人怀疑总统所说的春节攻势是北越在心理和军事上的失败。一个在现场的记者写道，毫无疑问，这次攻势对美国说来是“空前未有的政治上心理上的挫折”（引文见哈尔珀的书，第116页）。无可怀疑，河内取得了重大的心理胜利，因为它清楚地向盟国和越南人民显示，越共和北越人仍是坚强的，能够随意出击。

在这次攻势的余波中，政府从它先前的立场逐渐但显著地后退了。正如哈尔珀说的，“鉴于越共守住了顺化的部分地区达24天，迫使南越政府的绥靖部队放弃农村达一个月之久，毕竟很难说这次攻势是彻底失败的”（见哈尔珀的书，第117页）。据私下承认，这次攻势甚至使白宫和参谋长联席会议也吃了一惊。这次攻势持续的时间和猛烈的程度更使他们惊慌不已。参谋长联席会议在2月中旬提出了“一揽子动员”建议，需要立即征召两个国民警卫师和一些陆军的后备部队，这清楚地表明，这次攻势震动了军事方面的头头。此外，还须指出，这些建议是军人们为持久作战所作的另一次努力，迫使约翰逊“向全国总动员大进一步，以求在越南赢得胜利”（见希

恩和其他人的书,第 589 页)。尽管总统显然对这次攻势之猛烈深感失望与震惊,但此时还并未试图重新考虑或改变他的政策。他以强硬的言词为威斯特摩兰辩护。他宣称不愿妥协,并力主美国应以彻底坚决的态度进行战争。尽管如此,关于进一步承担人力方面的义务,他还是持谨慎态度。

春节攻势标志着华盛顿对战争估计根本转变的开始。随着攻势的范围逐渐为大家知道,政府圈子里对战争的不满情绪显著增长。在 2 月稍晚的时候,《纽约时报》指出,“幻想破灭的浪潮不仅波及国会中的骑墙派,报馆和企业组织,并且还波及政府的上层”(引文见斯特拉姆的书,第 99 页)。胡普斯在回顾这一时期时说:

“在五角大楼,春节攻势完成了一项奇怪的任务,使怀疑者和持不同意见者一刹那间完全互相暴露了。(国防部副部长)(保罗·)尼采突然坦率陈词,认为继续加强弱点是不合理的……(助理国防部长)(保罗·)沃恩克认为,春节攻势表明我们的军事战略愚蠢到了发疯的程度……(最后)陆军部副部长……,国防部负责人力的助理部长……和其他有影响的人士纷纷以不同方式表示了他们的强烈信念,认为政府的政策进入了死胡同”(见胡普斯的书,第 145—6 页)。

春节攻势清楚地表明,在国务院、国会、五角大楼和中央情报局,抱怀疑态度和不同意见的官方人士无疑地日益增多,而且他们并不是孤立无援的,这促使他们共同寻求美国从战争中解脱的方法。

在 1968 年 2 月稍晚的时候,总统决定派遣参谋长联席会议主席厄尔·惠勒将军去西贡同威斯特摩兰会谈,讨论他在春节攻势以后的军事需要。会议前不久威斯特摩兰与惠勒之

间的一系列函电往还,已为要求进一步增加兵力作好了准备。显然,如果形势需要采取这样的行动,约翰逊是准备突破1967年规定军队不得超过525,000人这个最高额的。

与政府中某些文职人员较为悲观的估计不同,参谋长联席会议认为,春节攻势提供了一个极大的机会。他们觉得,春节攻势会鼓励总统倾向于支持他们大力扩充美国军事力量的计划。所以,惠勒动身去西贡时,“不只是想恢复春节以前越南的僵持局面,而是抱着比这野心勃勃得多的计划”(见卡尔布和艾贝尔的书,第214页)。他同参谋长联席会议一起,都希望重建美国的战略储备,扩大轰炸,对海防可能还有河内进行空袭——简言之,执行一项取得越南军事胜利的战略。也曾谋求在西贡的威斯特摩兰对这一冒险行动的支持。鼓励他根据参谋长联席会议的新的设想去拟订他的军事战略。正象卡布尔和艾贝尔说的,“这是一个明显的例子,参谋长联席会议利用一位受欢迎的司令官帮助他们说服总统和即将上任的国防部长接受美国的新的战略姿态——这项战略远远超过越南一地的预计需要”(同前,第215页)。显然,三军参谋长认为,新国防部长克拉克·克利福德比即将卸任的麦克纳马拉将更为友善地对待他们的建议。

2月23日,惠勒向华盛顿发出一份电报,提出他对形势的估计,并说他和威斯特摩兰都认为有必要增派“必需的部队”。惠勒声称军事形势有所改善,但另一方面却报告说,威斯特摩兰的兵力由于铺得太开而显得单薄,需要迅速且大量的增援,他接着把总额达206,000人的“必需的部队”按时间划分为三个阶段:到5月1日派遣107,000人,到9月1日再

派遣 43,000 人,到 12 月派遣最后一批 56,000 人。华盛顿似乎对这样巨额的要求感到目瞪口呆。“事态的发展已经到了三岔路口,”《五角大楼文件》的作者们写道:

“现在各种选择办法在极其明白的事实面前显得非常突出。如果接受并满足惠勒将军增派军队的要求,就意味着对南越承担全部军事义务——战争的美国化,征召预备役,大大增加开支。如果拒绝这项要求(或减少所要求的兵额),也同样确定地意味着,美国对南越军事义务的上限已经达到”(见希恩和其他人的书,第 596—97 页)。

无论那一种办法都不是特别吸引人的。并且,由于没有麦克纳马拉这样善于管理人力问题的人在,政府内部是不会很快就增派军队的水平问题达成协议的。

在 2 月 28 日白宫的早餐会议上,惠勒将军向约翰逊和一小批总统顾问简要地说明了他的计划。单单是所要求的军队数额就使总统和大多数文职官员大为震惊。一个参与者以后回忆说,“那可是一次严肃得不得了的早餐!”(见斯特拉姆的书,第 98 页。)总统对于承担大量新义务感到犹豫。三军参谋长竟会提出远远超过直接军事需要的庞大的扩军要求,显然令人感到意外。约翰逊特别小心翼翼,因为这项要求只反映了军方的判断。已有五十万军队在越南了,可是军事胜利仍属渺茫,看来总统也头一次对美国的军事路线是否正确的问题有怀疑了。再者,总统还认为,惠勒提出建议的时机也不是特别有利的。鉴于公众对战争的支持迅速下降,尤金·麦卡锡在新罕布什尔的和平运动显然取得愈来愈大的成功,以及国会日益执拗,约翰逊这时非常不愿扩大美国所承担的义务。

惠勒的要求对政府中“幻想破灭的鸽派”是一付催化剂，他们现在“第一次能够在心理条件和政府气氛比较有利的条件下坚持他们反逐步升级的坚强立场”（见胡普斯的书，第165页）。他们觉得，对美国越南政策进行认真的重新审查，现在已不可避免了，而任命克拉克·克利福德接替麦克纳马拉，又为辩论开辟了新的交流渠道。

那天的晚一些时候，总统又任命了一个越南问题特别工作组，以克利福德为主席。总统要求这个小组审查惠勒—威斯特摩兰的要求，并探讨它对内政方面的影响。在克利福德看来，工作组的任务并不是去对大量增加人员和物资的需要作出估计，而是“拟订出一项国内影响通得过的办法，以便能够提供这些人员和物资”（见克利福德的文章，第609页）。以后，在1970年2月初与沃尔特·克朗凯特*会见时，总统辩解说，他给了克利福德比较广泛的权限，去探讨现行政策以外是否还有其他可供选择的办法（见卡尔布和艾贝尔的书，第217—18页）。

3月1日，克利福德在国防部长的私人餐室召开了特别工作组第一次正式会议。工作组日夜开会，直到3月6日。腊斯克也短暂地参加了会议。经常的参加者包括国务院的尼古拉斯·卡曾巴赫，威廉·邦迪和菲利普·哈比卜；国防部的尼采，沃恩克和助理部长菲尔·古尔丁；参谋长联席会议的惠勒；中央情报局的理查德·赫尔姆斯；白宫的沃尔特·罗斯托；财政部的亨利·福勒；以及特别顾问马克斯韦尔·泰勒。

* 沃尔特·克朗凯特 (Walter Cronkite) 是美国全国广播公司名记者。——译者

克利福德认为总统给予的授权太小，立即建议扩大审查的范围。在工作组的第一次会议上，这位新任国防部长指出，中心问题“不是我们应不应该再派二十万军队去越南，”而是，如果“我们执行目前在南越的方针，即使再派远远超过二十万的军队它是否(能够)取得成功的问题，”(见希恩和其他人的书，第 598 页)。在那一星期的会议中，军事战略和政策的问题占最重要地位，并进行了广泛的辩论。到会议末期，特别工作组中形成了两大派。一派主要以罗斯托、惠勒和泰勒为首，主张继续威斯特摩兰的消耗战略。他们主张迅速与大量地增援威斯特摩兰，以便增加盟国的军事压力，迫使河内走向会议桌。另一部分人主要以尼采和沃恩克为首并得到卡曾巴赫的支持，对旧战略的大前提提出了异议，主张对地面战争稍加节制，作出新的努力开始谈判，并拟订政治妥协的计划。一个持不同意见的人回忆说，春节攻势给他们帮了一些忙，让他们可以“坚持(他们的)论点，并反驳西贡报来的进度表上骗人的上升曲线”(见斯特拉姆的书，第 101 页)。

随着辩论的进行，又引起了克利福德先前对美国政策的担心：

“经过多日的分析，我的忧虑大为加深。我不知道战争将在什么时候结束；我不知道要求增加的人员和设备怎么才算个够，是否还会提出更多的要求，如果还有更多的需要，又会在什么时候提出来，需要又是多少……我听到的只是这样一句保证……只要我们坚持一段长短不肯定的时间，敌人就会决定不再继续打下去了”(见克利福德的文章，第 611—12 页)。

早在 1967 年 8 月，克利福德就开始对美国的越南政策的大方向有怀疑了。那时，他代表总统访问越南和一些盟国，就

它们进一步参加战争的问题进行讨论。回国后，克利福德向约翰逊承认他感到不安，因为他“发现澳大利亚、新西兰、泰国和菲律宾并不完全同意美国对战争的看法”。（见斯特拉姆的书，第 101 页。）以后，克利福德承认，他是带着“迷惑、困扰和不安的心情”回国的（见克利福德的文章，第 607 页）。或许，美国错误地估计了河内在越南的胜利对东南亚和西太平洋所带来的危险。归根到底，“既然生活在这一地区、其安全受到更为直接的威胁的国家都不认真准备作出巨大努力，那末美国当然十分应该（减少）它自己所承担的义务”（见胡普斯的书，第 171 页）。

虽然对美国政策感到不安，克利福德在 1968 年 3 月初仍自认为是现行越南政策的坚定支持者。归根到底，约翰逊挑选他接替麦克纳马拉，不仅因为他同总统的个人关系，还因为约翰逊把他看作是个对战争毫无怀疑的雄辩的鹰派。《新闻周刊》说，克利福德是“忠实的，老成练达的，但更重要的是，他在越南问题上决心坚持下去”（引文见前书，第 150 页）。总统对政府中持不同意见者愈来愈多感到不安，他显然认为可以依靠克利福德在越南问题上给以坚强和稳定的忠告和支持。

虽然克利福德在很多观察家看来是政府政策的坚定支持者，但是他过分地习惯于独立思考，不能成为一味追随总统的人。从亚洲回国以后，克利福德因约翰逊在 1967 年 9 月 30 日公开宣布的圣安东尼奥方案而受到鼓舞。这个方案建议停止对北越的轰炸，只要这一步骤能够迅速导致有成果的会谈，同时对方也不利用这一停炸的机会。然而，克利福德由于以后官方对方案的解释而感到沮丧，因为这些解释“似乎坚持北

越必须停止对它在南方的部队的一切补给”，美国才认为河内的反应是满意的。（见胡普斯的书，第 124 页。）他以为，这样僵硬的态度是不合理的，实际上必然会促使北越拒绝开始谈判。以后，在 1 月 25 日参议院军事委员会为批准任命他而召开的意见听取会上，克利福德试图把圣安东尼奥方案的僵硬态度放缓和一些，使它更易为河内所接受。在被要求对总统的方案作出解释时，这位新任国防部长说明，如果河内继续对其南方的部队进行“正常的”补给，华盛顿并不认为它利用了停炸的机会。因此，在克利福德看来，在停止轰炸以后，美国并不“期望河内中止向南越输送人员和物资，（只要）这种输送不超越‘正常的’现行水平”（引文见库珀的书，第 385 页）。克利福德作这样的声明以前显然没有同任何人商量过。有些报道表明，总统对这位新部长的解释感到不知如何是好。腊斯克显而易见是被激怒了，有一个消息来源说，“国务院陷于一片混乱”（见斯特拉姆的书，第 101 页）。腊斯克试图说服总统推翻克利福德的声明。但他终于失败了，因为国务院在 1 月 29 日宣布，克利福德的证词代表政府的官方观点。约翰逊已经决定至少在这个时候要避免在公众面前同他的新内阁成员发生分歧。

3 月 5 日，克利福德把特别工作组的建议送交总统。他们在所有主要方面都肯定现行政策。一项简短的未经签字的备忘录建议在以后三个月中给威斯特摩兰 50,000 军队，并拟订了一个时间表，在以后十五个月中再提供 206,000 人的余额。重述了圣安东尼奥方案的内容，但没有提出走向谈判或和平的新倡议。最后，备忘录坦率地指出，工作组对轰炸政策

的问题意见不一致：有些人赞成扩大轰炸的目标，其他人主张在整个春季期间加强轰炸。在备忘录或克利福德工作组的任何草案或文件中，都没有提到把轰炸缩减到越南“狭长地带”的建议。尽管备忘录没有提及，按照《五角大楼文件》一书所说，把轰炸缩减到二十度线的建议是当时在整个政府中正在考虑和辩论的主要意见之一。在3月份余下的时间里，克利福德在同总统的多次晤谈中力劝总统采取这一办法。备忘录中之所以不提这项建议，大概是克利福德为了对付反对意见的一个策略步骤。国防部长显然断定，“如果在给总统的备忘录中提出限制轰炸于19度线或20度线以南的想法，那就会使这一建议的消息扩散出去，并引起参谋长联席会议和其他反对停止轰炸的人的尖锐、详尽和正式的批评”（见希恩和其他人的书，第604页）。虽然备忘录中没有把部分停止轰炸的建议写进去，但到3月中旬，它在政府内部已成为辩论的主要焦点和一种以空战为主的可供选择办法。

虽然克利福德把特别工作组的报告转上去了，但他显然对此感到不安。他对这报告没有直接提出异议，但是他试图推迟执行其中的建议。总统，以及腊斯克和罗斯托，似乎也倾向于推迟。决定让工作组再继续讨论几天。到3月7日，克利福德由于得到他自己的工作人员中心怀不安和疑虑的人——特别是尼采、沃恩克和古尔丁——以及国务院的其他官员的支持，对于美国的越南政策需要来一个转变这一点是更加深信不疑了。

在3月8日同总统的谈话中，克利福德说出了他对地面战略和空战的效果，以及进一步大批投入军事力量是否有好

处表示怀疑。总统“对克利福德的态度不很满意”（见胡普斯的书，第 181 页）。两人的关系以后骤然冷淡下来；在这段期间里，作为总统三十年老友国防部长有一种奇怪的感觉：他有时受到白宫的冷遇。

3 月 14 日，克利福德同参议员罗伯特·肯尼迪和西奥多·索伦森会见。肯尼迪已经受到相当大的压力，要他参加总统竞选。然而，他说他更关心的是改变美国越南政策的方针。肯尼迪说，如果他能找到某些方法去实现这种改变，他觉得就并不一定非参加竞选不可。于是他建议指派一个委员会，对越南政策进行彻底调查，并将调查结果报告总统和美国人民（见胡普斯的书，第 182—83 页）。

同一天，克利福德把肯尼迪的建议转达约翰逊。约翰逊简单地拒绝了这项提议，认为是不可接受的。3 月 16 日，肯尼迪宣布他决定争取提名为总统候选人。

到 3 月中旬，随着愈来愈多的人猜测政府正在考虑进一步升级，公众对约翰逊的压力开始迅速增长。《纽约时报》在 3 月 10 日报导了威斯特摩兰将军提出要 206,000 军队的要求。据报导，约翰逊对这个消息的泄漏大为震怒。公布要求军队的数字，不仅提供了政治辩论的中心问题，还加深了公众的不满情绪。3 月 9 日公布的盖洛普民意测验表明，愈来愈多的美国人相信，美国正在输掉越南战争（见 1968 年 3 月 10 日《纽约时报》）。总统的一些可靠的老朋友，如权力很大的军事委员会主席参议员理查德·拉塞尔就对威斯特摩兰将军大为不满。其他议员劝告约翰逊，对动员预备役不要草率从事。3 月 12 日，众议院 21 位议员提出一项议案，要求限制美国在

越南进一步卷入(见1968年3月13日《纽约时报》)。3月18日,139位众议员发起一项议案,要求国会立即审查美国在东南亚的政策。

3月12日,参议院开始举行意见听取会,表面上为了研究1968年对外援助法案,但是越南问题很快成了审查的中心题目。在整整两天中,国务卿腊斯克在美国的越南政策上受到了苛刻的质询。曾要求克利福德出席作证,但是他拒绝了,部分的理由是他刚刚接任国防部长,因而不能很好地作证。以后决定由尼采代他作证,但是尼采也谢绝了,不愿意去支持一项那时他已完全不赞成的政策。他甚至提出辞职,而克利福德终于说服他重新考虑。这并不是威胁性辞职的唯一例子。据一位观察家说,这样的威胁已经极为平常了(1968年3月24日《纽约时报》)。于是决定由沃恩克代表国防部作证,但是委员会主席威廉·富布赖特提出了只听取克利福德或尼采作证的要求。只是在克利福德同富布赖特私下会谈,透露了他自己对越南政策的怀疑,并表明了他目前对现行政策重新估价的范围以后,富布赖特才收回了这项要求。

约翰逊这时的立场远远不是非常清楚的。在公开场合,他采取了严厉而坚定的姿态。3月17日,在全国工商业联合会和全国农场主协会所作的讲演中,总统攻击那些主张采取比较审慎、比较省钱的地面战略的人。“有人认为如果我们把战场从山区转移到人们居住的城市,那就能减少牺牲,难道这些人不该再想一想吗?”他嘲笑那些想“夹起我们的尾巴并放弃我们所承担的义务”的批评者。接着他要求举国上下都作出努力,以争取战争的胜利。(见希恩和其他人的书,第608

页)。约翰逊在3月19日对国务院一批人讲演时，讲词中带着明显的沙文主义调子(见胡普斯的书，第206页)。克利福德早就对这一通强硬的叫嚣感到沮丧了，他这时显然已在使劲地主张部分停止轰炸，担心他和他的支持者已经输给那些赞成继续执行现行政策的人们。一个持不同意见的人以后这样回忆，“那几次顽固的演说……使我觉得一切都完了”(见卡尔布和艾贝尔的书，第237页)。

随着总统的公开发言愈来愈尖锐，克利福德和他的支持者对越南问题的最后结果也日益悲观。这时白宫几乎每天就越南问题举行会议，这位新任的国防部长发现他的意见在会上经常被对方所压倒，最后不得不承认他“同总统处得不那么好”(见胡普斯的书，第207页)。然而，他深信美国在越南的路线不仅是一个无底洞，而且也是毫无希望的，因而不愿放弃他设法影响总统的努力。相反，他开始悄悄地从总统身旁的人中寻找盟友。他找到了这样一个盟友，约翰逊的演说起草人，哈里·麦克弗森。

麦克弗森也渐渐地越南冲突不再抱有幻想。在春节攻势以前一些时候，麦克弗森曾建议总统讲一次话，说明一下美国在战争中的目标。当他听说克利福德正想搞一个不同的越南政策时，他感到鼓舞。这两人很快就联合了起来。麦克弗森设法“使鹰派的语言不在总统所发表的任何演说、声明……中出现，并警告克利福德往后要注意官僚政治的伏击”(见卡尔布和艾贝尔的书，第235页)。为了寻求更多的盟友，克利福德同迪安·艾奇逊，麦乔治·邦迪和道格拉斯·狄龙进行谈话，这些人都是越南问题高级顾问小组的成员。正如我们

已经看到的，这个小组在 1967 年 11 月支持过政府的政策，但是克利福德知道，其中有些人正在重新考虑他们先前的立场。艾奇逊就是一个例子，他已经表示对总统不满。由于觉察到高级顾问小组内部这种转变，克利福德设法说服总统，在就越南问题作出最后决定以前，召集小组开会，估计春节攻势以后的形势。会议定于 3 月 25—26 日召开。

到 3 月 20 日，约翰逊似乎已经比较冷静一点了。虽然总统以前发表过不少爆炸性的评论，现在看来他“正在掂量批评者所说的一些话，并考虑全国的情绪”（见希恩和其他人的书，第 608 页）。3 月 20 日，约翰逊同驻联合国代表阿瑟·戈德堡大使晤谈，讨论后者在 3 月 15 日提出的建议中止轰炸的备忘录。仅仅五天以前，这份备忘录曾使约翰逊火冒三丈。总统在 3 月 16 日直截了当地告诉他的顾问们说，他不会停止轰炸。然而，3 月 20 日的晤谈是诚恳而坦率的，最后总统请戈德堡把他的建议提交预定 3 月 25 日开会的高级顾问小组。3 月 22 日，约翰逊宣布威斯特摩兰将被召回，回到美国任陆军参谋长。虽然这些行动并不是结论性的，也不使总统承担义务要实行重大的实质性改变，它们似乎表明，约翰逊正避开对地面战争作任何重大升级的问题。他的看法似乎正在转变，这些行动好象表示，总统“正在试验性地清除成堆的灌木丛林，为创立一项可能不同的政策准备场地”（见胡普斯的书，第 208 页）。在几乎所有的顾问都没有觉察的情况下，随着越南局势面临新转折的同时，总统显然还在考虑退出官场过平民生活的问题。

3 月 22 日，约翰逊通知最亲密的顾问，他计划就越南问

题发表一次演说，并在白宫召开了一次会议进行讨论。从3月1日以来，麦克弗森应总统的要求已为这次演说五易其稿。3月22日交顾问小组考虑的草稿，在本质上还是强硬而不妥协地重申了政府的政策。虽然麦克弗森以后坚持说，“按任何通常的意义解释，这都算不得是篇好战的鹰派演说”（见卡尔布和艾贝尔的书，第242页），它却并没有提出新的和平倡议。克利福德对这次演说的基调感到不安，他力主修改讲稿，增加一些认真的和平姿态。他特别要求，至少提出部分停止轰炸，作为心照不宣的互相逐步降级的第一步。经过七小时详尽的讨论，腊斯克试图总结会议的结果。他说，虽然一致的意见似乎是，美国采取一些走向谈判的步骤是适当的，但是人们还很怀疑，部分停止轰炸能否使北越人感到满足。他排除全部停炸的可能性，说这样的步骤将危及非军事区附近的美国军队。

这一晚麦克弗森不能入睡，千方百计要想出一项方案来，既能满足要求作出和平姿态的广泛愿望，又不致遭到河内拒绝。他在3月23日向约翰逊建议，总统停止20度线以北的一切轰炸。同时，只要河内在非军事区表现得比较有节制，并且不进攻西贡或其他主要城市，约翰逊就将停止一切轰炸。麦克弗森以后承认，他的建议并不是新的创见。正如我们已看到的，麦克纳马拉在1967年已经主张过这样的计划了。但是，麦克弗森说，现在“提出这项建议恰逢时会”（同前，第244页）。约翰逊的反应是积极的。麦克弗森建议的副本交给了腊斯克和邦克大使，他们的反应是默默地表示同意，如果说并非热情赞同的话。

虽然决定的时刻日益迫近，而总统却仍然犹豫不决。一位前白宫官员说，这时是“那样一种时期，每个人都以为总统快要下决心，而实际上他还没有”（见斯特拉姆的书，第110页）。克利福德以后向他的一个朋友吐露，这是一个“孤独、荒谬可笑而痛苦的时期”（见布兰登的书，第131页）。现在看来很清楚，到3月25日，高级顾问小组开会的那天，总统还是动摇不定，没有作出决定。

3月25日，高级顾问小组在白宫开会。它的成员包括美国对外政策权势集团的最高级人士。出席3月25日会议的有迪安·艾奇逊，乔治·鲍尔，道格拉斯·狄龙，麦乔治·邦迪，赛勒斯·万斯，阿瑟·迪安，奥马尔·布雷德利，马修·李奇微，马克斯韦尔·泰勒，罗伯特·墨菲，约翰·麦克洛伊，亨利·卡伯特·洛奇，阿贝·福塔斯和阿瑟·戈德堡。（斯特拉姆的书载有小组成员的更详细的名单）。在读了很多背景材料以后，小组成员与内阁主要阁员以及罗斯托、哈里曼、威廉·邦迪等共进晚餐，并对后面这几个人进行了详细的询问。以后，中央情报局、五角大楼和国务院的专家对小组作了情况简介。讨论进行到深夜，并在第二天早晨继续开会。

在会议进程的早期阶段，就可以清楚地看到，头年秋天小组的一致意见已经大部分消失，多数人都深深地感到不安：“有人正在寻找一种收缩战争的办法，使战争能够在政治上和经济上都受得了的情况下无限期地持续下去；其他人则认为脱离战斗是唯一的出路”（见胡普斯的书，第215页）。只有少数几个人——泰勒、福塔斯和墨菲——坚决主张采取强硬路线。艾奇逊、麦乔治·邦迪、狄龙、万斯、戈德堡、鲍尔和李奇

微都主张改变政策。麦克洛伊、洛奇、迪安和布雷德利站在中间——感到不安，又有怀疑，但对于政策要来一个剧烈转变则还接受不了。小组对于轰炸问题未取得一致意见，虽然戈德堡和鲍尔主张全部停炸，以便走向谈判。

3月26日下午，小组同总统会见，报告讨论的情况。麦乔治·邦迪总结了小组的意见。他说，小组认为，“现行政策已走进死胡同，除非投入几乎无限制的资源，否则不能取得成功，美国大多数人民已不再支持这项政策，因而需要重大改变”（见胡普斯的书，第216页）。有些小组成员表示反对，说这些看法不能代表整个小组，这时，艾奇逊出来为邦迪辩护。这位前国务卿说，邦迪的总结代表他的看法以及大多数在场的人的看法。

根据一位助手的看法，总统显然对这一报告感到震惊。对于总统和它的高级顾问说来，这种意见的转变“比新罕布什尔预选之类的事情更有份量”（见斯特拉姆的书，第111页）。象邦迪和万斯这样一些人都公开反叛，这使约翰逊更为震动。不管怎么说，邦迪总是1965年美国在越南进行干涉的主要策划人之一，而万斯则是麦克纳马拉在五角大楼的主要助手。也许约翰逊还以为作情况简介的人过分夸大了春节攻势的后果。以后，惠勒还问，究竟是什么样的“怪家伙”向高级顾问小组作了情况简介（见布兰登的书，第133页）。第二天，约翰逊邀请作简介的人到他的办公室把他们介绍的情况重复一遍。在他们结束以后，约翰逊说，“你们并没有把向他们说过的话通告诉我。你们准是给了他们另一套情况介绍。”（引文卡尔布和艾贝尔的书，第249页）。以后，约翰逊仍然坚信，有人“影

响了”这些作简介的人，因为他对顾问小组的情绪会转变始终找不出一个令人满意的答案来。（胡普斯认为，总统持这种不信任的态度，反映了他自己在一定的程度上成了罗斯托有选择地介绍情况，以及白宫中流行的以为在越南的基本问题上意见完全一致的气氛的牺牲品——见胡普斯书的，第217—18页。）

虽然克利福德无疑对顾问小组的表现是满意的，但他也感到斗争并未结束。总统显然心绪烦乱，但还没有任何明确的迹象说明他会改变态度。克利福德3月28日在腊斯克办公室与麦克弗森、罗斯托和威廉·邦迪举行会议，修改总统预定在3月31日发表的演说稿。这个讲稿可以认为反映了3月22日白宫的讨论。但是它既没有提麦克弗森的建议，也没有提高级顾问小组中的多数意见。胡普斯说它“本质上是一篇挑衅性的、好战的讲话，准备以咬牙切齿的气概来宣读的”（同前，第219页）。这篇讲稿清楚地反映了腊斯克和罗斯托的看法。对此克利福德显然心慌意乱，立即强烈地反对采取这种态度。“我不能这样做——我不赞成这样做”，他说，“总统不能发表这种演说，那将是一场灾难。”克利福德催促说，我们需要的“不是一篇战争演说，而是一篇和平演说。”（见斯特拉姆的书，第112页。）

腊斯克无动于衷地听着，并不打算去打断克利福德的话。国务卿现在渴望找到某种走向谈判桌的途径，看来比过去较易接受不同的建议，虽然他仍旧相信，减少轰炸不会使河内满意。当克利福德宣称“权势集团——这里显然是指工业、金融和商业的领导人物——已转过来反对战争”的时候，会议发

展到了定局的时刻。这个最后的论点，“似乎对在场的人们产生了最深刻的印象”（见布兰登的书，第 138 页）。到下午稍晚一些时候，讨论的范围已远远超过演说稿，进入了对美国越南政策的性质和目的本身的讨论。在会议最后结束的时候，克利福德取得了相当大的突破。腊斯克已经同意由麦克弗森草拟另一份讲稿，这样一来总统就可以有两份讲稿可考虑，可以从明显的对比中得到好处。罗斯托没有提出反对意见，可能因为他以为总统早已决定不停止轰炸了。

麦克弗森兴高采烈地干了一个通宵，到次日清晨完成了新稿。立刻送了一份给约翰逊。那天稍晚的时候，总统打电话给麦克弗森，要他核对“第三页”上的一句话。约翰逊并没有说明是哪一个稿子的“第三页”，但是麦克弗森稍稍看了一下之后就发现，原来总统现在正在阅读的是另一个稿子，即“和平”讲稿，于是心中如释重负。

从那时起到约翰逊 3 月 31 日发表演说，讲稿又经过五次修改。没有一次改变了演词的主旨，虽然卡曾巴赫的一项建议使停炸规定改用“职能性的语言”叙述。（卡尔布和艾贝尔的书，第 251 页，讨论了这项建议）。逐次修改使讲稿愈来愈带鸽派倾向，在 3 月 30 日（星期六）晚上，麦克弗森把注意力转到演词的结论。他主动地要起草一个新结论，但是总统拒绝了他的建议说，“不需要了——我可能会有我自己的结论”（见斯特拉姆的书，第 114 页）。星期日那天，前总统助手霍勒斯·巴斯比被召进同总统一起工作，表面上是为了最后修改讲稿。然而，正是他，帮助约翰逊拟订退出 1968 年总统竞选的声明。在约翰逊的顾问中，即使是最亲密的顾问，也很少有

人事前知道这一决定。克利福德应邀到总统官邸聆听演说，只是在约翰逊向全国广播以前不久才获悉这项惊人的结束语。晚上9时，总统开始发表可能是他最重要的讲话，在讲话中，他宣布决定减少轰炸并退出即将到来的总统竞选。

总统在轰炸问题上立场的转变发生在不到一个月的时间里。克利福德率直地反对现行越南政策促进了这种转变。从3月中旬开始，克利福德不断尖锐地向约翰逊表示了他的反对意见。胡普斯声称，克利福德是“转变的唯一最有力和有效的催化剂”(见胡普斯的书，第224页)。为了加强他论点的说服力，这位新任的国防部长在国务院、五角大楼、外交政策权势集团的著名人物中和白宫本身寻找盟友。不利的政治发展也促使约翰逊改变立场，其中包括麦卡锡和平运动的显著成功，日益增长的趋势说明公众对战争愈来愈不满(见表五)，最重要的大概是罗伯特·肯尼迪参加总统竞选。最后，共产党在春节攻势中取得的不可否认的心理胜利也加速了总统改变立场，因为春节攻势明确地揭示出，现行的美国战略已经完全破产。

减少轰炸的决定只涉及少数参加者。这当然并不是特别

表五 对约翰逊在越南成就的评价(百分比)

	最近	3月初	1968年2月	1968年1月
赞成	26	32	35	39
反对	63	57	50	47
不表态	11	11	15	14

问题：“你赞成还是反对约翰逊总统处理越南局势的方法？”

材料来源：盖洛普民意测验，1968年3月31日《纽约时报》。

值得人们注意的，因为这样的决定往往都只是由少数几个人决定的。然而，在这个例子中，同以前1962年“隔离”古巴的决定很相像，总统是实际上唯一的决策人，也成了政府中企图转变现行军事战略的一个有组织的运动的重点对象。在力图改变现行越南政策的过程中，罗伯特·麦克纳马拉及其在国防部的继任者克拉克·克利福德是中心人物。

总统明显地为公众支持的显著下降、政府中日益冒头的分歧意见以及国会愈来愈不易控制而感到苦恼，他慢慢地行动，设法不在公众面前暴露自己的思想，不匆匆忙忙作出决定，以等待时机。总统把他个人的看法隐藏得很巧妙，实际上一直隐藏到他宣布减少轰炸的时候。然而，到这个时候，克利福德论点的说服力与日俱增，越共春节攻势明显的成就，参谋长联席会议要求进一步升级显然行不通，以及他所珍爱的意见一致和广泛公众支持的消失，这一切无疑地都影响了约翰逊的观点。此外，虽然重要的利益集团很少采取公开的立场反对现行越南政策，但是约翰逊无疑地知道，企业、金融和教育界的不满情绪正在增长，广大报刊电台的反对正在上升。

总之，到1968年3月，要求脱离战斗的压力从四面八方而来，把总统包围了起来，他仅存的几个盟友也没有什么锦囊妙计，只是建议继续推行现行政策，滔滔不绝地讲些陈词滥调，许诺将有更为美妙的未来。然而，对约翰逊来说，这类建议在过去的失败已使我们现在受到了充分的惩罚，只有通过新的途径才能见到“隧道终点的亮光”。

参考资料和书目:

- 亨利·布兰登:《剖析错误:从波托马克河看亚洲战争的内幕,1954—1969年》,波士顿,甘比特出版社,1969
- 伯纳德·布罗迪:《战争与政治》,纽约,麦克米伦出版公司,1973
- 克拉克·克利福德:《越南问题的重新估价:一个人的观点及其演化的历史》,载《外交季刊》,1969年7月,第601—22页
- 詹姆斯·克洛特费尔特:《美国政治中军人的作用》,纽约,哈珀和罗出版社,1973
- 切斯特·L·库珀:《最后一次十字军:美国在越南》,纽约,多德-米德出版社,1970
- 尤金·艾登伯格:《总统职位:越南战争的美国化》,载《美国政治制度与公共政策》,阿伦·P·辛德勒编,波士顿,利特尔-布朗出版社,1969
- 约瑟夫·C·古尔登:《真理首遭蹂躏:东京湾事件——幻想与现实》,芝加哥,兰德-麦克纳利公司,1969
- 托马斯·哈尔珀:《外交政策危机》,俄亥俄,哥伦布,查尔斯·E·梅里尔出版社,1971
- 汤森·胡普斯:《干涉的限度》,纽约,麦凯公司,1969
- ,《颠倒历史:林登·约翰逊对1968年3月的说法》,载《新共和》杂志,1970年3月14日,第17—19页
- 乔治·M·T·卡欣和约翰·W·刘易斯:《美国在越南》,纽约,戴尔出版社,1967
- 马文·卡尔布和伊利·艾贝尔:《卷人的根源:美国在亚洲,1784—1971》,纽约,诺顿出版社,1971
- 尼尔·希恩等人:《五角大楼文件》,纽约,班塔姆出版社,1971
- 菲利普·斯特拉姆:《总统权力与美国民主政治》,加利福尼亚,古德伊尔出版公司,1972

第十三章 制订美国对外政策的背景和过程

在介绍了二十年期间性质不同的若干外交政策决定以后,现在我们可以回到第一章提出的一些普遍性的问题,并考察一下,上面的案例研究如何帮助说明这些问题。正如我们在第一章指出的,由于对外政策是公共政策的一种形式:从而是更为普遍的政治过程的一部分,因此,一个基本的问题就是,外交和内政因素在多大程度上并以什么方式结合而产生对外政策。

我们的各项案例表明,每一项决定都包含重要的国内因素。虽然作决定的人总的说来是一小批对外政策专家(或者用理查德·巴尼特的精确的名词,“国家安全经理”),他们在拟订各种方案并进行选择的时候,无可避免地要考虑国内的刺激、需要和预期的反应。在扩大贸易法案、阿斯旺水坝决定和马歇尔计划等案例中,国内考虑可以明确地辨认出来。当1962年肯尼迪形成各种力量的联合,以保证通过他的贸易法案时,国内政治压力和利益无疑地在他心目中占最主要地位。在1948年,杜鲁门当然不是没有注意到强大的国内商业利益集团,他们赞成这样一种政策,即随着马歇尔计划的展开,能够保证他们有机会进入复兴的欧洲市场的政策。在撤销援助埃及建造阿斯旺水坝的决定中,共和党政策制订人无疑受了

这种决心的影响：他们想要向国会显示一下艾森豪威尔的领导能力，而当时的国会是控制在反对党手中，并且很不愿意对纳赛尔政府提供任何资金。

至于我们考察过的一些危机期间的决定，不管是柏林、古巴还是越南，虽然国内因素也许并不那末明显，然而却是相当重要的，在有些地方甚至还是决定性的。这种认为国内因素起重要影响的想法，同常规的见解是针锋相对的，因为常规见解总是贬低国内因素在危机决定中的地位。但是我们已经看到，在1948年，杜鲁门并没有忘记他所考虑的各种方案的国内政治后果。约翰逊的越南政策的形成在不小的程度上也受到国内政治压力和利益的影响；有些评论家甚至宣称，总统显然喜欢按国内考虑来处理这次冲突，这是政策失败的主要原因。虽然约翰逊不会同意这种估计，但他明显地认为越南问题同美国政治形势不可分地连系在一起。但是，国内因素最为明显的，或许是古巴的例子，而这也同大多数通常的想法相反的。在这里，正如我们的分析表明的，在猪湾入侵和肯尼迪与赫鲁晓夫在维也纳会晤所取得的不幸结果以后，肯尼迪想在国内恢复形象的愿望无疑地鼓励他去选择某种方式的决定性行动。（最近福特总统在马亚圭号被扣以后所采取的行动，也是由颇为相似的国内考虑所激起的。）

此外，我们对危机决定过程的研究表明，决定性行动（例如干涉，隔离，空运和对抗）很可能被总统用来动员广泛的公众支持，通过爱国的号召去团结那些对总统其他方面的行动表示冷淡或反对的公众，从而增加总统的威信。当国内困难纷至沓来的时候，总统可能利用对外政策危机把公众的不满

或漠不关心变为拥护和支持，从而加强他的国内地位。即使杜鲁门的空运政策，艾森豪威尔对黎巴嫩的干涉和肯尼迪的隔离决定，也并不是完全没有这样的考虑。因此，在一个总的政治过程的背景中看来，即使危机与非危机决定的区别也并没有很大意义，因为在这里，我们同样看到国外考虑和国内考虑掺和在一起。

从上面的分析里，可以清楚地看到，对外政策的根源必须从政治制度所产生的国内的需要和要求中去寻找；对外政策制订的过程也只能在公共政策制订的总的框框里去理解。对外政策过程尤其需要理解个人与制度之间的关系，更为广泛的社会环境对这种关系的影响，以及造成政策的连续性与改变的诸因素。

虽然上面的案例研究是第二次世界大战以后时期内特殊的个别事件，但是总起来看，它们显示出某种意识形态的连续性。为了说明这种连续性，我们必须把我们关于个人与制度的作用以及关于社会权力结构的研究成果应用到这一时期。这里，国家利益的形成这个问题极关重要，因为正是国家基本意识形态的各种不同成分的结合（不管对基本意识形态的解释如何），最终决定了对外政策的总结构和总方向。

本书所介绍的各种决定本身，只是回答我们所提出的问题中的一个开端。很幸运，有相当多的文献，专门从事这些问题的各个方面的研究。在下面，我们想对这些文献作一探讨，以便了解别人怎样处理这些问题，看看他们的见解和意见怎样能帮助我们分析对外政策决定。我们将会清楚地看到，在分析对外政策的人们中，对于这些问题没有普遍一致的看法。然

而我们认为，我们所探讨的文献提出了一个总的框框，这个总的框框同以前各章的决定结合起来，能够提供观察对外政策过程的重要途径。虽然我们只是运用这个框框来阐明我们的案例研究，但它对学者们将来研究美国对外政策其他重要案例时，也应该有所助益。

个人与制度之间的关系

在我们的每一个案例研究中，可以清楚地看出，所达成的决定是少数参加者互相作用的结果，其中总统起着中心作用。在莫边府和黎巴嫩干涉这样一类的危机决定中，特别是这样；在这些决定中，参加者总是为数不多，不管是个人或机构，他们同对外政策这一领域的关系也总是很明确的。除总统以外，主要参加者随着问题和政府的不同而不同，他们在各行政部門和白宮担任着不同的职位。例如，在拟订扩大贸易法案时，参加者主要从白宮的重要工作人员中抽调，也包括一些政府部門的人员。在禁止核试验条约的拟订和以后的谈判中，科学界的重要人物与国防部、国务院和军备控制与裁军署的各种各样的官员一起工作。国会和利益集团只在很少的情况下对作决定过程发生重要作用；舆论几乎在任何例子中都是无足轻重的，或许除了执行阶段以外。即使在那些明显地不是危机性质的例子中，例如阿斯旺水坝、马歇尔计划和禁止核试验决定，参加的人数也增加得很少。由于集中在一小批人身上，因而引起了个性对作出决定的影响这一重要问题；如果是不同的人处于作决定的地位，会不会采取不同的行动呢？同时也引起组织关系这一同样重要的问题。例如，在多大程度

上,国务卿是作为一个重要部门的首长行事,而总统的一位特别助理则作为一个顾问行事,不管他们的个性如何?

很多学者借助于两个简单的假设来处理这个广泛而复杂的问题:

1. 对外政策(以及国际关系)的最重要方面是民族国家之间的相互作用,因此,分析的重点应该是一个国家的行动对其他国家的影响。

2. 所以,这样做是合理的,也是最有用的:把国家当作参加行动的角色,虽然承认它的决定是由一批个人作出的,但是假定,由于这些人是按照某种“国家利益”行事,他们反映了所有国家共同的心理倾向。

个人的差别、特性和意志,最多也只是次要因素,如果不是完全无足轻重的话(见沃尔弗斯的文章)。因此,按照这种看法来研究一个国家的对外政策时,重点应该放在这个国家的共同倾向,以及这个国家外部的形势现状和刺激因素。

早先的学者处理个人影响问题的时候,往往就“英雄在历史上”的作用问题进行毫无效果的争论。是否象有些历史学家所宣称的,领袖对历史事件的进程具有决定性的影响,还是,例如象马克思会断言的,领袖始终在社会因素所规定的严格的限度内起作用?更进一步,这个问题往往有人用另一个简单的概念来处理,这个概念可以称为“理性行动者模式”。汉斯·摩根索大概可以说最简练地说明了这个模式:他建议我们自己设身处地作为一个政治家,面临一个对外政策问题,问一下有那些合理的办法可供选择,在所处情况下我们会采取那一种办法(见汉斯·摩根索的书,第5页)。换言之,理性模

式论假定,个人按照冷静的、头脑清楚的考虑作出反应,利用他所能得到的最好的情报,选择最可能充分完成他的目标的办法。他作出的决定对他不会有心理上的副作用——至少没有会影响到结果的副作用(见维伯的文章,第218页)。这里的含义是清楚的:人们不必担心个人的差别,因为任何人处于有权作出决定的地位,通常都是多多少少按照同一个理性模式行动的。然而,我们一旦把对外政策看作一个政治过程,特别是这个过程在内政上牵涉到与国际上至少同样多的方面,那末,要避免对个人影响的问题作一番仔细的考察,那就颇为困难了(例如,可参考克兰伯格的书)。

在过去二十年间,曾进行了各种努力,利用从社会科学各个部门借来的概念和思想,以更为系统和复杂的方式,去探讨个人与制度之间的关系。这些努力总的称为作决定的研究方法,利用对外政策制订过程的成果作为他们分析的主要单位,企图识别并说明特殊决定的情况和因素。这一研究方法的创始人之一理查德·斯奈德,为了分析对外政策决定,围绕三套变数构成一个总的体系:形势因素,这说明“作决定的场合”,就是说,需要作出决定的眼前情况;组织习惯,那就是,与作出决定有关的机构的一套规则和手续;以及个人因素,包括作决定者的性格作风,他们的社会经济背景和经历,和他们个人的价值观念。按照斯奈德,这三套因素互相作用,形成作决定者对他们环境的认识,并在很大的程度内决定最后得出的对外政策。很不幸,这些因素怎样相互作用,并没有详细分析。(关于作决定的研究方法的详细叙述,见斯奈德的书;以及鲁宾逊和斯奈德的文章。)

格雷厄姆·阿利森建立了三种作决定的模式，企图以此来阐明个人、组织与外交政策决定之间的关系。（见阿利森的书。）按照我们前面已经叙述过的理性行动者模式，决定是根据“完善”的情报，对达到目的的一些方法和行动战略进行了细心、客观的考虑而后产生的。应用这一模式的分析家在假定政府目标已知的情况下，证明对外政策行动的合理性，并以此来证明对外政策决定。组织过程模式与此不同，它认为在对外政策过程中，决定往往是由按照标准的程序和常规运行的较大的组织产生的，这种组织反过来又规定政策选择的范围并造成作出决定的情势。这种模式又与第三种研究方法不同，即政府（非官僚）政治模式。在这里，作决定的这批人的每一个成员都被看作是一场竞争性游戏——政治——的参加者。这场游戏就是同其他参加者讲价还价以增强自己的权力，而政府的行为最好被看作这些游戏的结果。因此，很明显，为了要说明为什么作出某项特殊的决定，就必须确定那一场游戏及其参加者，展示游戏中达成的联合、讨价还价和妥协，并表达出游戏进行中的混乱与变化。当然，决定和行动是游戏的政治结果。

虽然作决定的研究方法企图阐明个人与个人在其中起作用的制度和环境之间的关系，但是这种研究方法的多数理论家惯于忽视或贬低个性在对外政策过程中的作用和影响。有些人假定，组织的或制度的环境大大地限制了个人的行为，以致没有必要把个性作为一个独立因素加以考虑。他们争辩说，对外政策过程参与者所作的选择并不是个人的，而是从组织制度的规则、具体的条例和组织经验中产生的。其他的人

则宣称，个性范畴与对外政策制订并无密切关系。依照这种说法，虽然参加作决定的个人具有差别，包括素质与动机的差别，但是这些差别在对外政策制订中并不象一般作决定过程中那样重要：

“国家的政府机构所作的对外政策决定发生这样的环境里，这种环境在通常情况下最大限度地缩小个人和情感因素的影响，并且很可能使集体的政治决定比个人的大多数日常决定要明智得多”（见多尔蒂和费尔茨格拉夫的书，第 344 页）。

尽管有上述这种看法，注重个性的学者们的分析有时仍能增进我们对于对外政策过程的理解，因为它向我们提供了进一步的线索去识别对外政策过程的来源。例如，在研究美国在越南停止轰炸、对古巴进行隔离以及对黎巴嫩进行军事干涉的决定时，如果人们考虑到下列几点，情况就更加一目了然：（1）约翰逊在他的越南政策失败的迹象日益明显的时候，仍然顽固地坚持这种政策的基本势头；（2）肯尼迪在同赫鲁晓夫的令人沮丧的维也纳会晤以后，希望既向俄国人显示一下他在国际事物中的成熟程度，又显示一下他在著名的“十三天中”“在压力面前的冷静态度；”（3）杜勒斯具有特殊的洞察力，觉察到共产党在黎巴嫩活动的性质和根源。（迪里维拉的书对这些问题进行了概括的讨论。）

詹姆斯·巴伯不久前出版的书，根据同父母的关系以及按素质来对总统的性格进行相当简单化的分类，企图区分政策制订中总统风格的不同。在他那本研究总统性格的书的开头，巴伯这样说：

“总统作决定的每一个过程实际上都包含两个方面：在表面上，作为一个有理性的人在深思熟虑；在内心里，作为一个具有感情的人在凭着感觉行事。”（见巴伯的书，第7页。）

巴伯首先关心的就是这个内心方面的内容，他断言，总统的性格最好认为是两方面的产物，第一方面他称为积极—消极。这个范畴主要围绕着投入工作的能量问题。可以把总统排列一下，把柯立芝放在天平的一头，在另一头大概是约翰逊。第二个范畴是肯定—否定。这要看总统喜欢还是不喜欢掌握和运用权力。按照巴伯的说法，富兰克林·D·罗斯福热爱权力，而赫伯特·胡佛则讨厌权力。个别的总统以不同的比例把这些特点结合起来，因而，一个总统可能是积极—肯定，或积极—否定（虽然这是不大可能的），另一个总统可能是消极—否定，或消极—肯定（这也是不大可能的）。为了更清楚地理解巴伯如何运用这些范畴，也许以下的做法会是有益的：我们把总统分个类，列入下面上下各分两格的表中，并把本书讨论的几个总统清楚地填进去。

	肯定	否定
积极	杜鲁门 肯尼迪	约翰逊 (还有尼克松)
消极	(麦迪逊)	艾森豪威尔 (还有柯立芝)

从这个表中看出一件有趣的事，就是与我们所讨论的决定有关的四个总统列入三个不同的格子里。根据这些范畴来

解释行为的差别,似乎应该颇为简单。然而,当我们试图这样做的时候,这种分类法似乎又毫无用处了。例如,积极—肯定的杜鲁门处理朝鲜危机(或者还有柏林事件)的方法,同积极—否定的约翰逊处理越南和多米尼加共和国问题,或消极—否定的艾森豪威尔处理黎巴嫩问题的方法十分相像。问题看来在于把性格的概念过分简单化了,并把性格这个变数同形势变数也完全分割开来了。巴伯确实承认,总统的性格在某种程度上同政治形势交互作用。他承认,象公众的支持、利益集团的支持、国会中政党力量的抗衡、以及选举政治的需要等等因素,都在很重要的程度上影响了作决定的过程。他提出,甚至“社会上期望的一般趋势”——就是公众对于安全、进步和有所作为的需要——以及所采取行动的合理性也会发生影响。然而,这一切都通过总统的性格加以衡量折中,因而总统的性格成为解释政策的关键性因素。不幸地,巴伯虽试图以历史经验来证明他的理论,但是他略去了非心理因素(这些因素本来可以帮助对同一事件进行同样合理但更为简略的解释),他的企图失败了。

欧文·贾尼斯的书也许是最近以来运用心理知识研究对外政策的最有意义的尝试了。虽然他的论述中也提及个性,但贾尼斯决定集中研究团体,特别集中在对外政策制订过程中团体活动的心理动力学。按照这种研究方法,与以前的一些心理研究方法不同,并不是所有决定都必须通过作决定的个人。

贾尼斯指出,作决定过程中有两个逻辑上必然的缺点:由个人内在的问题而引起的缺点,和由个人之间或团体之间的

问题而引起的缺点。社会科学文献已经对个人内在的缺点及其对社会决定的影响进行过广泛的讨论。个人缺点的普通例子是：情感上的强制如恐惧、嫉妒和羡慕（这些可能由社会歧视引起的作决定者的长期的空白点）能够使精神效能暂时降低。弥补个人缺点的通常方法是把决定委托给团体去作，这样，人们假定，就可以创造一个作决定的环境，在这个环境中，个人的缺点会互相抵销，个人的力量则会互相加强。

团体作决定是现代社会的特有的方式。然而，有关的文献忽视了这一类作决定方式所固有的极为严重的问题。贾尼斯指出下面的团体缺点是近年来许多政治决定失败的决定性因素：

1. 不加思考的顺从，不是为了讨好头头，就是为了保持团体的和气。
2. 缺乏警惕，因为每人都以为别人对此负责。
3. 担负过分风险的趋势，因为成员相互打气，从而产生团体的勇气。
4. 各种类型的“团体狂热”，如集体恐怖和找人替罪。

贾尼斯把上面这一切叫作“小集团思想”，并且指出，当团体成员具有相似的社会和教育背景时，产生这种思想的可能性就愈大。此外，在以下的情况下，小集团思想就更可能出现：当团体成员不管是由于心理上，还是社会背景方面的原因而紧密结合在一起的时候；当团体拒不理会有资格的局外人所提供的新鲜的或许是不一致的专门知识的时候；当团体的领袖不顾一切地推进他自己的方案的时候。

团体作决定的特殊缺点是可以清楚地看出来的。有些缺

点如下：

1. 往往只对有限的几种办法进行讨论，通常是领袖提出的办法以及与此相反的办法。

2. 一项办法最初得到大多数赞成以后，就不再重新审查。

3. 很少作出努力，从团体以外的各方面的来源获取情报。“我们这批人里面有我们所需的一切专家，”这种想法是特有的症候。

4. 对于投小集团所好的情报有偏爱。

5. 对于可能有的障碍、意外事件或不可预见的发展很少注意。

猪湾入侵事件是小集团思想的一个典型例子，实际上所有上述的缺点都在这个问题上显示出来了。导致马歇尔计划决定的过程也表现出这些不足之处。然而，在古巴导弹危机中，则作了明显的努力来弥补这些缺陷：鼓励对各种方案进行考虑，总统企图在作决定过程中减少自己的影响，甚至有时不去出席他的顾问们举行的会议。

约翰逊政府中团体作决定的气氛，特别是关于越南问题，似乎也表示出贾尼斯所举出的大多数缺点。从我们的案例研究中，还可以找到更多的小集团思想的例子。人们可以指出，在春节攻势已经明白地揭露现行政策破产以后，仍旧顽固地拒绝采取新政策，这就是小集团思想所特有的“不加思考的顺从。”另外，人们可以看到，在采取什么适当反应以对付俄国在古巴部署导弹的辩论中，害怕自己的意见会受排斥的思想如何限制了可行办法的提出；在同一个例子中，可以看到，小团

体的一致精神如何大大地压缩了实行隔离所涉及的风险。肯尼迪自己以后估计发生一场核战争的可能性是一半对一半，并说他所采取的行动是为了需要阻止苏联对“心理上的权力平衡”的威胁。面对着这样的风险，如果小集团的意见不一致或不拥护，至少可以设想，总统可能不致于提出象隔离这样危险的行动方针。更可以确定的是，他的顾问们很少会愿意建议这样明显的冒险计划。再者，在行政部门进行的关于禁止核试验条约的内部辩论中，美国所采取的就地检查的立场（这个立场以后几乎搞垮了同苏联的谈判），来自不正确的资料和情报。这些资料虽然符合小集团的信念，却同科学的研究成果不一致。而在越南停炸的讨论中，即使在春节攻势以后，来自前方的战报仍然把前景说得非常美好，并预测即将获得胜利。在这个例子中，小集团内部的抱成一团再一次起了歪曲事实的作用，明明是现行政策受到了一次重大挫折，却硬说那个已经破了产的战略的基本原则得到了印证。只是在小集团的团结土崩瓦解的时候，新方针才能被认真考虑，“小集团的疯狂劲儿”才得到了克服。可是代价是很高的：国防部长离职，总统从积极的政治生活中引退。

总起来说，大多数学者同意，作决定是把个人和制度这两个组成部分结合起来的过程，但是任何人都不知道两者的混合物究竟是什么样子，或什么味道。有些作者强调，由于我们主要是研究由官方的作决定者所制订的公共政策，因而这些作决定者的心理感觉是主要成分。其他的人则主张，制度或组织背景是同样重要的，如果不是更重要的话，因为它给心理感觉规定了限度，并纠正过去的错误决定。有人可能提出这

样的意见，制度背景和心理条件都要通过作决定者的个性而交互作用的。什么东西歪曲了他们的感觉，歪曲了多少，以及向那一方面歪曲，都是关键性的问题。除此以外，有些分析家主张，作决定者的爱好并不完全是个人的爱好，而是来源于组织系统的规章条例、共同的组织经验和手头掌握的情况。并且，作决定者的动机不一定是以个性为基础的；如果是的话，个性也是社会的个性，这种社会的个性部分地由职业关系、种族和文化背景、更广泛地说由社会阶级甚至民族价值观念形成的。

作决定的研究方法，即使以心理方面的详细探讨加以补充，最多也只能部分地解释对外政策过程。它集中注意于个别的决定，具体的战略和特殊的国家目标。所以，它倾向于从一系列不相关连的结果去观察对外政策过程。没有疑问，是可以从对外政策过程参加者各自所起的作用方面得到一些广泛的理解，但是对于主要的基本政治关系，却很少了解。用这种方法进行研究，政治解释势必将成为官僚或组织活动的副产品；分析家既没有说明外交事务中的权力主要落在什么地方，又没有说明利用这种权力把各种资源变为行动的过程。

阿莫斯·珀尔马特企图矫正这些缺点，特别注意分析权力的政治基础。（见珀尔马特的文章，第87—106页）。珀尔马特主张，分析对外政策的任何尝试，“必须在美国的政治行为和宪法的背景下，从分析权力的场所和程度开始”（同前，第106页）。这个场所就是“总统的政治中心，”这包括由选任的政党政治家、官僚（军人和文职官员）和各种类型的知识分子组成的完整的一小批上层人物。在缺乏充分协调的政治贵

族、高度集中的政党制度或强大的行政机器的情况下,这个总统的政治中心“就成为关键性的,对于外交事务几乎有绝对控制权”(同前,第 97 页)。

在这个政治中心里,权力也并不是分散或割裂的。总统显然是这统治集团中占支配地位的人物。不管被招募到这个政治中心的人员的社会背景或社会地位如何,也不管这些资历在多大程度上帮助他们接近“总统的宫廷,”他们的才力学识并不能保证这些人拥有政治权力。且不问这种看法有些什么优点,权力总是由于接近总统政治中心得来的,而不单是从社会或制度得来的。因此,根本的政治冲突可以归结为上层圈子里的基本斗争,为着争取“控制政治中心以及中心的中心,即总统职位及其最被觊觎的权力:外交权”的斗争(同前,第 89 页)。可见,对外政策方面的政治斗争是中央一级的制度和宪法上的冲突,不仅仅只是官僚政治的问题。

认为总统的政治中心是对外政策制订的场所这一理论,有很多可取之处。我们的案例研究充分显示了政策制订过程中总统作用的重要性。不管在古巴和多米尼加共和国这一类危机的例子里,或是在禁止核试验或阿斯旺水坝决定等非危机情况下,总统的主动作用都非常突出,而且可以清楚地识别出来。总统实际上处于这一切决定的中心。因而,国会在这些场合只是完成了一个任务:使这些决定合法化。正如我们已经看到的,关于柏林、莫边府和多米尼加共和国决定的情况,正是这样。在其他例子中,总统显然没有遇到过多的困难,就有效地在国会中动员了支持他的计划的力量。虽然总统对国会施加压力的手法可能各有不同,虽然总统可能不得

不同国会达成某些交易以保证得到它们的支持，结果则几乎是完全相同的：总统的胜利。有时人们容易忘记，一个坚强的总统手头有一大堆“武器”，可以用来使他的计划得到立法多数。因而，没有疑问，我们近年来看到了阿瑟·施莱辛格所说的“帝王般的总统”的出现。（见阿瑟·施莱辛格的书）。

我们对于珀尔马特论述总统的政治中心的人员情况，要作重大的保留。他把总统周围的上层人物笼统地概括为一个广泛的范畴，总统的宫廷。如果总统有一个宫廷，无疑地我们容易把它的成员看成是总统一君主的仆从。总统同他的宫廷的成员之间的关系显然是不平等的，因为不管他们的经验、才能和所受的训练如何，他们毕竟“在他的绝对权力的荫蔽之下生活。”（同前，第 103 页）。珀尔马特继续说，他们是在这样的情况下被采用的：“明知总统将支配并操纵（这个宫廷），并利用它来为他的决定制造出一致意见来。宫廷的成员是总统的工具，他们的行动受总统支配”（同前，第 104 页）。显然总统对他们的名誉、信用也拥有相当大的控制力量。

理查德·巴尼特在《战争的根源》一书中对总统政治中心提出了不同的看法。巴尼特把这个作决定的中心描写为总统四周围绕着一小批“国家安全经理”：

“这些人把送给总统的情报先审理一遍并向总统解释外界的世界形势，主要是以这种方式来行使他们的权力。他们拟出供总统选择的各种方案……总统和国家安全经理之间的关系确实是共生的。他们之间不断进行着复杂的互相说服的工作。总统关心如何推动他的官员，就如同顾问们关心如何说服总统差不多。在越南战争中，林登·约翰逊和理查德·尼克松促使他们的顾问制订计划以避免他们所不能接受的失败。顾问们又转过来

促使总统承担风险,批准为取得胜利所必需的杀人的力量”(见巴尼特的书,第76—77页)。

巴尼特或许过分强调了官员们的自主权以及他们按照自己的逻辑行事的能力,但是,他的论述使我们明白地看出,珀尔马特对总统政治中心的描绘在多大程度上是片面的、不公平的因而也是歪曲了事实的。

珀尔马特总是忽视了以下的事实:总统在一定程度上依赖他的下属提供情报和专门知识,以确定政策的基本纲领。例如,禁止核试验条约的基础建议,就是由工作人员内部的科学小组拟订的。允许苏联人拒绝就地检查、只禁止大气试验的决定,既出于政治考虑,至少在同样大的程度上也出于技术考虑。在对多米尼加的干涉中,约翰逊大量地依靠驻多米尼加共和国的情报和外交部门的意见。在柏林事件中,杜鲁门听取克莱将军和空军关于空运可能性的军方意见而采取行动。甚至在马歇尔计划的制订中,一个特别组成的协调小组,在正规的国务院工作人员以及各种政府经济专家的帮助下,形成了计划的基本大纲。从某些方面说,正如肯尼迪自己所雄辩地证明的,猪湾事件典型地表明了过分依靠情报或专门知识会使自己陷入困境。

此外,珀尔马特的论述还忽视了总统从属人员中关键人物在向总统说明问题和选择办法的范围时所起的作用。在莫边府决定和对黎巴嫩的干涉这两个问题上,难道人们能够说杜勒斯只是总统的“工具”?特别是因为他在这两个场合担任了说明各种抉择方案的角色,从而对结果起了主要影响。与

此相似，(因而我们也不致于被谴责在选择总统方面抱有党派偏见，)在 1948 年柏林问题上，难道杜鲁门真正“指示”了要克莱遵循的行动方针吗？我们分析所得的结果似乎正与此相反。最后，虽然没有一个单独的人物于 1968 年在总统的宫廷中占支配地位，但腊斯克、麦克纳马拉和克利福德提出选择方案的方式，无疑地大大影响了约翰逊减少轰炸的决定。我们还可以补充说，约翰逊以前关于越南逐步升级的决定，是以他的军事专家不断提出即将获得胜利的估计为根据的。因此，珀尔马特提出关于总统支配他的宫廷的理论，在很多地方讲不通。

我们还可以指出，珀尔马特没有考虑到一批不团结、不忠诚或消极冷淡的工作人员所表现的因循怠惰的官僚主义通病，能够给总统的支配力量带来多大的限制。例如，在古巴导弹危机中，由于官僚机构没有执行他的政府早先发出撤销在土耳其的导弹基地的命令，肯尼迪因而受窘。虽然珀尔马特可能会说，这些问题是不相干的，因为它们不在总统政治中心以内，可是看来很清楚，总统作决定的权力可能由于官僚主义的不顺从而失效。

珀尔马特关于总统政治中心内部的一致意见的性质和结构的分析，倒是提供了一些有趣的见解。珀尔马特把一致意见定义为“最广泛和最概括地接受明确而普遍的思想倾向、信念、习惯和规程；”它不是计划或政策，而是“对于朋友和敌人，对于问题的共同的感觉和认识”（见珀尔马特的文章，第 105 页）。所谓的一致意见可以交替地被看作总统宫廷用来统一其权势人物的有效保证和外交思想，而宫廷的权势人物转过

来又把这种一致的意见灌输给政治界。这种作用，如果适当地执行，能够有助于总统完成制订对外政策的任务。

珀尔马特没有告诉我们这种一致的意见是如何形成的，虽然这无疑地与总统宫廷内部的政治发展和政治花招有关。然而，我们确实知道，由于一致的意见是由权势人物反映出来的，因而它所包括的意见和思想是有限的，因为招募到宫廷来的权势人物，“在价值观念、信仰和信念方面必须代表社会的中间派”（同前，第104页）。所以，具有非正统思想的权势人物——不管是左派还是右派——都被有意地排斥在总统政治中心之外：“处在总统政治中心以外的权势人物，如不在思想上倾向于这种一致的意见就进不了宫廷”（同前，第105页）。不管当权政府流行的思想倾向如何，在任何总统宫廷内部，人们在态度、利益、价值观念和信念方面大体上总是一致的，因为这有助于发展和维持现有的一致意见。即便如此，珀尔马特还是喜欢把形成这种一致意见的重要作用归诸总统。

关于总统主宰一切的主张，有两件事值得指出。首先，以任何标准来衡量，总统的个人观点都不大可能是激进的。他自己之所以被挑中以及美国选择总统的复杂过程都保证他会遵循当前的一致意见的意识形态。归根到底，总统提名不是轻易得来的，并且，除非总统候选人为提供资金的主要的财政经济利益集团所接受，广泛的竞选运动就会得不到所需的财政援助。此外，政党对总统候选人的支持是关键性的条件之一，如果候选人的观点同政党领导集团的观点有重大分歧，他很可能就得不到政党的支持。1964年戈德华特的竞选运动和1972年麦戈文的竞选运动在这方面都有启示意义。还应该

指出，政党领导集团也同样依靠大量的财政捐献。应该很清楚，对于选择和提名美国总统的过程的这些限制，缩小了候选人的类型、观点和人生观方面差别的幅度。“总统是一个不难预测的人物，他被挑选来在一定范围内以可预测的方式处理事务。他在一定情况下有某些选择余地，但是这些余地着实十分有限”（见普鲁伊特和斯通的书，第105页）。

在考虑总统主宰一切的主张时，要提出的第二个意见是，总统在一致意见形成中的作用，特别是在政策决定中的作用，正如我们已经看到的，并不是完全具有决定作用的。看来是总统的自主权，却往往被总统相当依赖总统宫廷内部的顾问和下属这一事实所掩盖。从长期看来，这个问题很可能不甚重要。问题是：究竟总统是一致意见的决定性的形成者，还是只从社会上继承了一致意见，而这个社会的主要价值观念，早已由占统治地位的权势集团以及他们对社会化过程的控制而形成了。

在珀尔马特看来，总统和他的宫廷构成了墨守一套具体价值观念、信念和思想倾向的特殊的一致意见，这种一致意见是美国对外政策的基本纲领赖以进行讨论、制订并说明的背景。这种一致意见究竟包括一些什么思想、价值观念和信念呢？它的性质又如何？珀尔马特认为这种一致意见是广泛而散漫的；它可以用来支持各种各样的政策如柏林封锁、维持核恐怖平衡以及为亚洲和非洲的反共政府打气。在我们看来，这种一致意见还可以扩大到对外政策决定方面，用以说明诸如对多米尼加共和国和黎巴嫩的干涉、中止对埃及建造阿斯旺水坝的援助，和扩大国际贸易这一类行动是有道理

的。

一致意见包括象“冷战”、“和平共处”、“多中心主义”、“恐怖平衡”和“缓和”这样一些概念。它们构成拟订对外政策行动的初步的意识形态背景，并在必要时可以用来为其目的进行辩解。它们也可以被看作是我们的价值体系和制度结构里的一种内在的偏见。这些偏见影响对问题的认识，选择方案的提出以及最后作出的决定，因而对我们对外政策的决定过程具有首要影响。（关于偏见的概念，见巴克拉克和巴拉兹的文章和书，特别是它的第一至三章）。

不管人们怎样看待它们，这些概念显然不是中立的。它们分别影响着社会的各种利益；由于对外政策以它们为基础，所以它们也分别影响着各种对外政策。因此，一致意见并不是不偏不倚的：它对某些利益集团比其他利益集团更为有利，并在某些一眼就能看出的方面分配利益和负担。而珀尔马特则恰恰把这个关键问题的重要性贬低了。

珀尔马特的论点中有很多是值得赞扬的，我们在不少重要的方面同他的观点一致。我们同意，在对外政策制订的领域中，总统的政治中心具有决定作用。我们同意，在对外政策领域内，总统和他的宫廷能够实际上忽视这样一些机构如国会、政党和利益集团。我们同意，总统宫廷所招募的权势人物是有选择的，社会上某些部分的权势人物被排斥在外，最后进入宫廷的权势人物代表了范围相当狭小的价值观念和思想倾向。我们同意，最后产生的一致意见既不是不偏不倚的，也不是很有代表性的，而是具有相当大的选择性和限制性。

在承认这一切以后，我们重复我们认为两点极为重要的

批评。首先，关于总统在他的宫廷内能够在形成一致意见和决定对外政策方面主宰一切的问题，我们同珀尔马特有分歧。总统过多地依靠他的工作人员和下属提供情报、专门知识和选择方案，主宰一切的论点是不能成立的。然而，既然总统与他的宫廷具有一致意见，因而也就没有必要把他看作这个信念和思想体系的主要决定人。

其次，也是更重要的，虽然珀尔马特提供了一些关于一致意见在对外政策中的作用的敏锐的见解，但在理解这种一致意见的性质和重要来源方面，并没有提供什么新的东西。很可惜，在他的分析中，没有作任何努力去探讨从当前的一致意见得到好处的利益集团的问题。

社会结构的作用

仔细探讨一下我们上面的案例研究，将为我们提供关于一致意见组成部分的一些重要的见解。但是我们将在最后一章讨论这个问题。这里，我们再次提出，如果我们单单依靠作决定学派的理论家的著作，官僚政治学派的著作，或者甚至更近一些的珀尔马特提出的模式，我们也能适当地了解这种一致意见的性质和内容。当我们应用这些研究方法去阐明对外政策制订过程的结构时，它们的缺点也是很明显的。只有理解社会的权力结构与各项政策——通过这些政策，社会问题得以解决，社会目标得以实现——之间的相互关系之后，才能恰当地阐明对外政策制订过程以及这项过程的基础，即一致意见。当然，这一论断同样适用于对内政策和对外政策决定，因为对外政策和对内政策的政治过程并没有根本区别。

现在，对美国社会的权力结构有两种主要的学派。可以把它称为多元论和寡头统治论。每一派都有相当长的历史和一系列作为理论根据的实证著作。在战后年代里，这两种学派构成两个阵营，为了争夺政治科学领域的统治权不断进行激烈的斗争。

多元论从这样的假设出发：社会的权力是分裂的，分散在社会各阶层。从这个基本命题出发，又产生了一系列假设：

1. 在美国社会中，很多集团具有足够的力量，以某种有效的方式参与作决定的过程。最后决定通常是各集团之间讨价还价和妥协的结果。

2. 这又要以各重要集团之间的权力平衡为先决条件，这样，没有一个集团强大到能够绝对支配其他集团的程度——简言之，这是一种相对平等的平衡状态。

3. 这种平衡状态是民主社会的自然状态；如果这种状态要持续下去，必须有某些自动调节的机构，以便在其继续存在面临根本性的挑战时，维持这种平衡。

美国的社会和政治科学家特别善于假设这些调节机构。（可参考加尔布雷思、伯利、里斯曼等人的书。）

几乎所有的多元论理论家都假定，在制订国家政策的背后，既没有一个自觉的目的，也没有一个统一的权力结构。他们主张，每一政策领域都有其独特的问题以及单独一套政治人物和力量，因而每一结果都是由特殊而繁杂的交互作用过程而产生的。为了理解这种交互作用，多元论者建议，应该研究实际的决定。正如这一学派的一个支持者所说的，多元论者应该“试图研究特殊的结果，以便决定在团体共同作决定过程中，谁实际上占优势”（纳尔逊·波尔斯贝的话，见拉西的

书,即 127 页)。

多元论者还非常重视潜在权力和实际权力之间的分别。他们假定,潜在权力和它在特殊情况下的应用不能完全划等号。正如著名的多元论者罗伯特·达尔所指出的,“仅仅拥有资源或权力的属性,不管那是财富、地位或职位,并不是权力的明显标志,因为人们不一定就利用这些手段去直接或间接地影响政府官员”(达尔的话,见吉勒姆的书,第 28 页)。最近揭露的水门事件和“洛克菲勒赠礼”事件清楚地表明了这种说法的荒谬。这些事件至少表明,财富如何无孔不入地一下子就被转变成为政治权力。尽管如此,多元论者还申辩说,在一个社会中,实际权力如何分配的问题不能从资源分配不平等的现象那里去找到明确的线索。如果说这种判断还不足以使人相信多元论者所说的民主政治的话,多元论者还会进一步争辩,资源并不是倾向于累积而是倾向于分散,因此,任何人或任何集团都不是完全没有取得权力的支持来源的。

不仅如此,多元论者的理论假定,政治制度是在很大程度上与经济和社会制度分开而独立存在的,因此,人们只要集中注意政府机构的行为以及政府官员赖以取得其职位的选举过程,就能理解政治制度。政府有独立的权力基础,这就使它能够对压力作出反应,并支持更为普遍的公共利益,以反对非政府集团和机构的私利。多元论者往往把国家看作裁判员,具有监督一切的职权,有时还能在互相竞争的集团利益之间进行强制仲裁。依照这种看法,由于政府具有独立的权力来源,因而它能够不偏不倚。各集团都有相对平等的机会进入政府机构。

最后,多元论者认为政治家起着重要作用,他不仅反映在选举过程中表达出来的人民的利益,并且使不同的、竞争的利益互相调节。政治制度提供了一套程序和制度,以便进行作为这种制度基础而存在的讨价还价和妥协。

虽然达尔从来没有否认社会上存在着不平等,但是他不断谴责那种认为存在着单独的、统一的统治寡头集团的论点。他承认,寡头统治集团当然可能在各种特殊的问题领域内占支配地位,但是一般说来,它们并不聚集成为任何可以模糊地称为全国性寡头集团的东西。

与此不同,现代寡头统治论的主要理论家 C·赖特·米尔斯则集中注意于一个统一的、紧密结合的全国性的寡头统治集团。作为社会学家,米尔斯研究权力时采取了比达尔和其他多元论者更为广泛的看法。达尔把权力看作个人的属性,并重视潜在权力和实际权力的区别,而米尔斯则从结构或制度方面观察权力。在米尔斯看来,权力掌握在那些在社会的重要机构工作的人们手中。这种权力主要表现为具有重大意义的决定——那就是说,“人们所作的关于他们生活安排的任何决定,以及关于形成他们时代历史的各种事件的任何决定”。(米尔斯的话,见吉勒姆的书,第 52 页)。米尔斯论证道,在美国目前的发展阶段,作出重大决定的权力“显然属于政治、军事和经济机构,社会的其他领域似乎靠边站着,并且有时乐意听从这些机构”(同前,第 54 页)。在米尔斯以及其他寡头统治论者看来,这个机构复合体的优势地位是历史发展的副产品,而强大的技术力量又促进了这种发展。寡头统治论者主张,在现代工业的情况下,尽管存在着民主制度,政治

的分工必须把政治权力集中在少数人手中。在实际的经济生活中，经济权力集中在专门的经理人员手中。各主权国家之间的国际政治制度——以及永远存在的进行现代战争的可能性——不可避免地使军人的权力有所加强。不仅如此，现代生活不仅使必须作出的决定日益繁多而复杂，而且，这种复杂性，加上为了明智地作决定所需情报愈来愈奥秘，又助长了权力集中在愈来愈少的具有更多技术知识的专家手中。这一集中的过程在下面这样的总的趋势中是显而易见的：在所有工业—政治系统中，有一个似乎是天生的趋势，使权力集中到行政部门手中，或者用更有启发性的话说，就是权力从被选任的人们手中转移到被委任的人们手中去了的趋势。

米尔斯告诉我们，由于这些制度上的发展，现在在美国，权力异乎寻常地集中到一个比较小的寡头统治集团手中。不仅如此，各机构的主要领域是互相关连的，他们的利益也常常是一致的。这种连锁关系和利益日趋一致，是正在出现的权势集团的基础：“由于这些机构的领域互相一致，由于每一领域的决定涉及更为广泛的范围，每一领域的主要人物——高级军官、公司经理、政治领导人——势将结合起来形成美国的权势统治集团。”（同前，第 55 页。）这种权势集团的权力是巨大而深远的。它可以“推翻现状，反对现存社会关系并建立新的结构。”（见帕里的书，第 54 页。）只有这个权势集团能够决定战争与和平，或萧条与繁荣这类真正重要的问题。

但是，重要的不仅在于这个权势集团的寡头政治的性质。米尔斯还强调这个集团的紧密结合和团结一致，而在强调这点时并没有用阴谋勾结这类的词来进行解释。首先，这种一

致的基础建立在利益日趋一致,以及政治、工业和军事各界上层人物日益频繁的互相支援,特别是在第二次世界大战以后的时期里。这种利益的一致是由各种原因而形成的。例如,军人关心军队的壮大与现代化;公司上层人物关心获得军事合同以及从事有利可图的现代化武器的制造;政治权势集团则注意维持和捍卫现行制度,以及压倒一切的忠诚问题和权威问题。各界权势集团之间紧密结合的第二个理由是,他们常常从这一领域的职位轻而易举地就转到了另一领域的职位。这种人员的互相交换只能促使他们的观点更为接近。米尔斯说明了在军界、经济界和政治界任最高职位的人员之间很明显的三角轮换。米尔斯主张,寡头统治集团的紧密结合还因为他们有相似的社会经验而得到巩固,而相似的社会经验势必会产生共同的心理特点和看法。例如,有声望的私立学校在权势集团的培养和社会化方面起着关键作用。米尔斯论证道,通过增选新成员的过程,来维持团体的行为准则并鼓励大家遵守这些准则。事实上,经常把要求遵守准则作为进入高贵的小圈子的代价。因此,即使具有极不同的社会和经济背景的人们也把权势集团的那套作风和看法学到了手。

在不少地方,米尔斯和多元论者——特别是达尔——的意见是基本一致的。米尔斯很愿意接受多元论者的解释去描述他所说的不同于权势集团“中级水平”的权力。米尔斯把一般的日常政治活动归类为“中级水平”;国会,政党和压力集团是这一水平的主要角色。在这一水平上的问题大多只具有地方或部分的意义,以及比较狭窄和特殊的范围。最重要的是,这一水平上的问题和政策从不对经济、社会或政治制度的

根本性质提出挑战。大多数多元论者解释美国社会的理论是从地方团体的研究而不是从国家制度的研究得出来的，这一事实为这种观点提供了支持理由。米尔斯甚至愿意承认，平衡、均衡和稳定确实存在或可能存在。但是，简单地说，“中级水平的政治并不是国家和国际生活的重大决定在其中进行争辩的论坛。”（米尔斯的话，见吉勒姆的书，第 58 页）。权势集团不怎么多过问中级水平的问题，因为它觉得这些问题同它自己的基本利益关系很少。

按照米尔斯，处在最低的或“大众”级的政治的，是大多数公民。他们基本上冷淡、无知或不关心，在政治事务中起着不重要的作用。他们的特点是对社会问题的繁重与复杂以及社会、经济机构的庞大感到无可奈何，因而对公共事务失去兴趣，只关心他们自己的小天地。具有权势的人们则被认为是不可缺少的，明智的，而且他们利用他们掌权的地位使这种事态永远保持下去。在大众社会里，人口的大多数是分裂的，无组织的，容易受权势集团的操纵和调动。再者，新技术又使权势集团掌握了迄今为止想象不到的操纵工具。结果，公众不再成为权势集团的制约力，他们的意见更多地是受权势集团行动的影响而形成，而不是通过独立讨论形成的。

整个说来，在分析美国对外政策决定时，大多数美国分析家倾向于应用多元论的框框。例如，大多数作决定学派的著作显然属于多元论阵营。正如我们已经指出的，即使官僚—政治学派的理论家——他们运用一个更为精致的作决定模式——也反映了多元论的论点。但是这也是可以预料得到的，因为采用决定的结果作为分析的基本单位，很容易赞成多元

论的解释。

然而,少数外交政策分析家,特别是在六十年代,发现寡头统治论的解释对于理解对外政策更有用处。G·威廉·多姆霍夫虽然是社会心理学家,却是属于那些首创者的行列,最早把明显的寡头统治论的看法应用于对外政策过程。威廉·A·威廉斯、盖布里尔·科尔科和理查德·巴尼特的关于对外政策的著作也反映了寡头统治论的观点。在1973年,普鲁伊特和斯通,在一本关于寡头统治论的一般著作中,对这个理论提供了很多新的实证支持,并力促将寡头统治论的观点应用于对外政策过程,以扩大我们对于这一过程的知识。

或许更饶兴趣的是,对于那些从前显然属于多元论学派的人,寡头统治论的吸引力也愈来愈大。象盖布里尔·阿尔蒙德这样出名的人物关于对外政策过程的描述,虽然从总的纲领上看是多元论的,但是也承认寡头权势人物在任何对外政策决定中是主要角色。阿尔蒙德所描述的对外政策过程,最好以一系列同心圆来代表,不同参与者在其中的排列如下:

1. 外圈:“一般公众,”他们无知而漠不关心,除非是在被某些非常明显的问题激发起来的时候。
2. 中圈:“关心的公众,”他们见闻广博,富有兴趣,倾听寡头权势人物的讨论。
3. 里圈:“政策和意见的权势人物,”他们组织讨论,批准或拒绝各种集团参加讨论。
4. 中心点:制订政策的官方领导,包括权威的政策决定人,他们是任何对外政策决定的中心角色。

当然,阿尔蒙德所说的寡头权势集团,与米尔斯和多姆霍夫提

出的不同，是自主而互相竞争的，而不是紧密结合和统一的。

第二个主要的多元论者西奥多·洛伊似乎也同样有离开他早先立场的倾向。洛伊在六十年代后期把注意力转到对外政策方面，试图说清楚问题领域和作决定的环境之间的关系。他在开始分析时假设问题的三种不同范畴：分配的，调节的和再分配的；以后再把它们同“显然对美国对外政策有影响的”作决定的各种方式联系起来。（见洛伊的书，第 298 页）。洛伊对于识别对外政策领域中现行的权力结构和格局最感兴趣。依照他的看法，这些都是基础情况的反映，基础情况包括事件、制度、政策和政策的类型。例如，象危机决定这样的事件只涉及“指挥所的一些人物，一般公众及有关机构……远远沾不上边，那些公开或半公开的反应则大部分是礼节性的和肯定的。”（同前，第 300 页。）洛伊说，米尔斯关于权力寡头集团的描写完全适用于对外政策决定。并且，即使在非危机情况下，也不能认为多元论的解释是适当的。

事实证明，洛伊按政策领域划分问题的尝试并不是特别有益的。在对外政策方面，区别分配性的和调节性的问题或政策，常常是困难的，区别的标准往往是含糊或不明确的。（齐默尔曼的书企图修改这些标准，更充分地讨论这些范畴。）在我们看来，只要粗略地浏览一下本书的各个案例研究，就可以知道，要把诸如马歇尔计划、停止大气层核试验、或扩大贸易法这样一些决定划分为调节性的、分配的或再分配的，是不可能的。不仅如此，按问题分开各种政策领域的做法似乎过于严格而呆板，与实践不相符合。

显然，洛伊从来没有完全满足于对外政策的寡头统治集

团的解释。在作了一番语义上的推敲以后，他试图限制这种解释在对外政策事件和决定方面的适用范围。他把权力寡头集团理论的适用范围限制于危机情况，接着又给“危机”下定义，以表明它在政治事务中是少见的。从洛伊提出的危机情况判断，他对危机所下的业务上的定义，似乎限制于那些牵涉到对军事威胁作出直接、紧急的军事反应的例子。洛伊还承认，权力寡头集团的解释也适用于那些根本不牵涉到国内资源的非危机情况；但是他又宣称，在几乎所有非危机情况下，不可能想象会有不涉及国内资源的例子。因此，根据定义，不涉及国内资源的非危机情况从不会存在，结果，寡头统治集团的解释也就不能适用了。

然而，最近学术界的一阵活动似乎预示，以寡头统治论的观点作为我们进一步了解对外政策过程的方法，愈来愈证明是合理的。在我们看来，这是为对外政策分析而建立模式的努力中一个值得欢迎的发展。首先，寡头统治集团模式帮助我们认识对外政策过程中的中心政治角色。其次，它为我们提供了对外政策制订过程的更为有用的描述，这种描述大概比多元论概念更加符合对外政策制订的“真实”情况。再者，这种观察方法并不是在形式上同官僚—政治模式或更早的作决定的研究方法不一致的，而是能够依靠以前一些分析的和见解。（特别是巴尼特的书，可以表明官僚—政治模式如何能与寡头统治集团的观察方法相结合。）依照我们的意见，寡头统治论模式还有另外一个优点，那就是能够进一步阐明我们所探讨的各项案例研究中制订对外政策的结构。正如读者不久就会发现的，同其他观察方法相比，寡头统治论的观察

方法不仅使我们更好地了解我们研究所得的一般推论和特殊结果，并且使我们能够从范围更广的例子中引出一一般性的结论。再者，由于它不对任何对外政策决定事先作出判断，它允许我们应用案例调查，以断定寡头集团对某一具体政策究竟具有多大权力，以及他们所寻求的目标究竟是什么。

我们主张，如果要为设计新的分析对外政策的观察方法而迈出最大的一步，就要把寡头统治集团的观察方法与历史的观察方法结合起来。就其性质而言，寡头统治集团的观察方法设想有一个相当紧密结合的小集团，它根据事先确定的目标和利益指挥对外政策，这就必须强调历史的研究方法。这种研究方法着重注意在一段时间内寡头统治集团战略利益的连续性，因而应该比其他观察方法更好地透视广泛范围的对外政策。对外政策的分析如果同这样的历史背景分开，就不能为理解对外政策的趋势提供什么指导。历史背景不仅为行动准备了场地并把问题置于可以认辨的环境之中，它还规定了大部分反应。并且，历史还提供了主要的政治、社会和经济力量的利益转化为对外政策目标的环境。这种观察方法能够提供新的透视力，去理解作为美国对外政策基础的一致意见的性质和内容。它会帮助我们认识美国社会中寡头统治集团利益的范围，并促使我们提出问题，为什么这些利益和目标会是现在这个样子。它还会使我们注意，以什么方式，在多大程度上，寡头统治集团在社会上的战略目标和利益影响了对外政策决定。最后，也许更为重要的，它会给我们提供透视力，以观察这些利益和公开宣称的对外政策的国家目标之间的关系。

参考资料和书目：

- 格雷厄姆·T·阿利森：《决定的要义：解释古巴导弹危机》，波士顿，利特尔-布朗出版社，1971
- 盖布利尔·阿尔蒙德：《美国人民和对外政策》，纽约，普雷格出版社，1960
- 彼得·巴克拉克和莫顿·巴拉兹：《权力与贫穷：理论与实践》，纽约，牛津大学出版社，1970
- ，《权力的两个方面》，载《多元主义的偏见》，威廉·E·康诺利编，纽约，艾瑟顿出版社，1969
- 詹姆斯·D·巴伯：《总统的性格》，新泽西，普林蒂斯-霍尔出版社，1972
- 理查德·J·巴尼特：《战争的根源》，巴尔的摩，企鹅出版社，1973
- A. A. 伯利：《二十世纪的资本主义革命》，纽约，哈考特-布雷斯公司，1954
- 约瑟夫·H·德里维拉：《对外政策的心理方面》，俄亥俄，哥伦布，查尔斯·E·梅里尔出版社，1968
- G. 威廉·多姆霍夫：《上层社会》，纽约，文特治图书公司，1970
- G. 威廉·多姆霍夫和霍伊特·B·巴拉德：《C·赖特·米尔斯和权势集团》，波士顿，灯塔出版社，1968（特别参考林德、斯威齐和罗威尔的论文）。
- 詹姆斯·E·多尔蒂和小罗伯特·L·费尔茨格拉夫：《关于国际关系的互相冲突的理论》，费城，利平科特出版社，1971
- 约瑟夫·弗兰克尔：《对外政策的制订：对于作决定的分析》，纽约，牛津大学出版社，1963
- 约翰·肯尼思·加尔布雷思：《美国资本主义：互相抵销力量的概念》，波士顿，霍顿-米夫林出版社，1952
- 理查德·吉勒姆编：《战后美国的权力》，波士顿，利特尔-布朗出版社，1971
- 欧文·L·贾尼斯：《小集团思想的受害者：对外政策决定和惨败的心理研究》，波士顿，霍顿-米夫林出版社，1973
- 奥托·克兰伯格：《国际关系的人性方面》，纽约，爱尔特-莱因哈特-温斯顿公司，1964
- 西奥多·J·洛伊：《美国企业，公共政策，案例调查与政治理论》，载《世界政治》，1964年7月，第677—715页
- ，《使世界民主政治更加安全：国家政治与对外政策》，载《对外政策的国内来源》，詹姆斯·罗森诺编，纽约，自由出版社，1967

- C·赖特·米尔斯:《权势集团》,纽约,牛津大学出版社,1956
- 查尔斯·E·奥古德:《除了战争或投降以外的出路》,伊利诺斯,伊利诺斯大学出版社,1962
- 杰兰特·帕里:《政治上的寡头集团》,纽约,普雷格出版社,1969
- 阿莫斯·珀尔马特:《总统的政治中心和对外政策:对修正派和官僚-政治倾向的批判》,载《世界政治》,1974年10月,第87—106页
- 肯尼思·普鲁伊特和艾伦·斯通:《统治的权势集团:寡头统治的理论,权力和美国民主政治》,纽约,哈珀-罗出版社,1973
- 戴维·拉西:《团体的权力和民主理论:政治分析的逻辑》,纽约,伦多姆出版社,1971
- 戴维·里斯曼:《孤寂的群众》,纽黑文,耶鲁大学出版社,1950
- 詹姆斯·A·鲁宾逊和理查德·C·斯奈德:《国际政治中的决策问题》,载《国际行为》,赫伯特·C·凯尔曼编。纽约,霍尔特-莱因哈特-温斯顿公司,1965
- 阿瑟·施莱辛格:《帝王般的总统职位》,波士顿,霍顿-米夫林出版社,1973
- 理查德·C·斯奈德,H.W.布鲁克,和伯顿·萨宾编:《对外政策决定的作出》,纽约,自由出版社,1963
- 哈罗德·斯普劳特和玛格丽特·斯普劳特:《国际政治研究的一个生态范例》,新泽西,普林斯顿,国际研究中心,1968
- 西德尼·维伯:《国际制度模式中合理性与非合理性的假设》,载《国际政治与对外政策》,修订版,詹姆斯·罗森诺编。纽约,自由出版社,1969
- 阿诺德·沃尔弗斯:《国际政治中的各种角色》,载《国际关系的理论方面》,W.T.R.福克斯编。印第安纳,诺特丹姆大学出版社,1959
- 威廉·齐默尔曼:《有问题的领域和对外政策过程:为探求普遍理论而作的研究笔记》,载《美国政治科学评论》,1973年12月,第1204—12页

第十四章 意识形态和 利益的互相作用

现在，我们可以来探讨，在第二次世界大战以后的时期里，寡头统治集团的利益是以什么方式同美国对外政策的目标联系起来，特别是那些以国家利益的名义来维护的那些目标。国家利益这个概念也许是对外政策文献中最普遍、最重要的思想，对我们也特别重要，因为它是寡头统治集团利益转化为国家目标的渠道。只要看一下这个概念被利用的某些方式，就可以阐明我们的论点。不同的作者曾用它来解释国家的对外政策的动机，说明现行政策的合理性，并把它作为帮助我们区别“好政策”和“坏政策”的行动指南。

近年来关于学者们和实务家如何利用这一概念的最系统化的讨论，见于詹姆斯·罗森诺的一篇论文。（见罗森诺的书，第239—49页）。罗森诺看了大量专门研究对外政策和一般研究国际政治的著作中解释国家利益作用的文献，得出结论说，虽然有各种观点和方法，关于国家利益这一概念的论述可以归入两大主要学派。

第一个学派可以称为客观主义学派。客观主义者最基本的假设是，有一个“真正的”、客观化的国家利益，独立于学者们和政策制订者对它的理解而存在。这些利益就是国家的生存与繁荣所依赖的根本利益，它们差不多同18世纪哲学家们

所说的“自然法则”一样地存在着。因此，管理国家事务的实践者的首要任务，就是要弄清这些利益究竟是什么，并制订符合这些利益的特殊政策。一项具体政策是明智还是愚蠢，要看它是否在某种积极的意义上同这种国家利益相联系，还是对这种利益不起作用。罗森诺把象汉斯·摩根索、乔治·凯南和亨利·基辛格这样的人划为这个学派的主要人物。（见摩根索、凯南和基辛格的书）。

究竟这些基本的总利益是什么，怎样能够把它们详细阐明，以便为政策制订者提供可靠的行动指南——这是客观主义者所面临的中心问题。为了回答这个问题，摩根索向我们提供了已经成为这个学派主要范例的概念：“根据力量来解释的利益。”摩根索以通常的方式给力量下定义——按照自己的目的控制和影响其他人的行为和能力。他接着告诉我们，一个国家所能支配的这种力量的总额（国家的总力量）是国际政治生活中的基本事实。一切政策必须首先考虑这一点，最最愚蠢的政策就是引导一个国家去追求力所不能及的目标——这就犯了过分扩张的罪过。说来有趣，摩根索——他至少在越南战争的后期可以算作美国越南政策的严厉批评者之一——纯粹从上述这种观点进行批评。他不愿同其他批评者一样从道义上反对这次战争，主要指责美国的越南政策是过分扩张和错误估计了美国的总力量。按照摩根索的意见，美国政策的基本失败仅仅在于，美国在追求道德目标时，忽视了中国和苏联力量的现实。事实上，这个学派的所有作者都有一个主要的主张，那就是：在最近若干年内，美国对外政策的各次失败，是只抓住了道德和意识形态的目标而忽视了国家利

益的结果。(见凯南的书。)至于说美国的政策制订人既然错误百出、愚蠢十分,美国又怎样能在国际秩序中上升到最主要国家的卓越地位呢,这个问题却从来没有得到解释,甚至连这个矛盾都没有被承认过。威廉·A·威廉斯和其他修正派的历史学家为我们提供了美国对外政策史的另一解释,这种解释强调,美国非常成功地把现实追求的具体利益同口头宣扬的道德和意识形态目标混合在一起,后者是用来动员人们支持这些利益的。(见威廉斯的书)。

不管怎样,客观主义者还留下了这个问题:要确切地讲明,美国对外政策——或者,就这个问题说,任何国家的政策——的目标应该是什么。摩根索提供了一个答案,他宣称任何对外政策的基本目标应该是最大限度地扩张国家的力量。政策制订者的任务,就是要在任何情况下都冷静而合理地考虑,在本国的能力和其他国家的力量所规定的限度和制约以内,什么政策最可能达到这个目标。完全合乎理性的政策制订者在既不受意识形态的强制又无不合理的政治考虑的环境中进行工作,能够冷静地估计本国和别国的总力量——这一模式是一切客观主义者的理想。从很多方面说,这是19世纪的外交,特别是英国所进行的外交的形象。这大有助于说明基辛格先生的观点,他的缓和与调整以适应中国和苏联力量的政策,就是按照这种观点执行的。正是这位明智的政治家所进行的细致而微妙的调整,导致了稳定的权力平衡(当然,这对自己的国家也是有利的)。按照这一模式来看,基辛格先生对于那些以苏联对待犹太人的态度这类问题进行的干扰所作的愤怒而激动的反应,是可以理解的。

当然，国家利益这种模式，不管作为解释用的概念还是作为行动的指南，都存在着严重的问题。仅仅坚持国家利益，即使象上面那样对它作了阐明以后，也并不能使我们知道，在具体情况下，国家利益应该怎样规定，由谁来规定。力量这个概念过于难以捉摸，不能按这个模式所要求的精确性加以推算。正如昆西·赖特在他关于战争的经典著作中所显示的，政治家们在一半以上的情况下，都错误估计了本国和别国的总力量。因此，只有通过事后的结果——政策的成功或失败——才能决定是否符合国家利益。客观主义者模式的另一个问题是，政治家们会几乎完全合理地行事的假设，正如我们已经指出的，同现代政治的现实不相符合，特别在民主社会中是如此。

但是，最严重的缺点大概是，客观主义研究方法把力量提高到目的本身，因而就完全不能把它作为一个分析的概念了。按照客观主义的定义，力量是一种关系，这种关系涉及到一方能够使另一方按照自己的目标行事。因此，如果说最大限度地扩张力量，并不能使我们知道目标或利益究竟何在。如果根本不知道需要别国采取什么行为，那末，能够控制和影响另一国的行为又有何用处？只有明确地分析利益和目标，才能提供这样的概念。力量如果同利益分开，不被看作一种方法而被看作目的，就会变得毫无意义，这样做就会使政策制订者和学者离开他们的真正工作——竭尽全力去分析国家正在或应该追求什么具体利益。

部分地为了回答这样一些问题，同时也是为了避免他们所认为客观主义学派过分着重价值观念的倾向，第二个学派

——主观主义学派——就产生了。主观主义者从这样的假设出发,即国家利益并不是“不管这个国家的成员有没有觉察都客观存在的事实,而是一套多元主义的主观偏好,这些主观偏好随着国家成员的需要和期望的变化而变化。(见罗森诺的书,第242页。)所以,即使按照力量给国家利益下个定义,国家利益也并不是可以用客观标准来衡量的。要知道一个国家的需要和要求是什么,唯一的方法,就是假定从长期看来,这些需要和要求反映在权威的决策人所作的选择之中。不管怎样,一种政治制度不能在相当长的时期内一贯忽视其成员的主要需要和要求。因此,权威的决策人说国家利益是什么,它就是什么。

这种研究方法非常巧妙地避开了这样的问题,即价值观念不同或对某一政策的估价不同的问题。这种研究方法对“现存事实”具有偏好,倾向于不加思考地批准国家的领导人所作的任何决定,使对外政策脱离政治辩论的范围。两党合作的概念几十年来已成为美国对外政策的主要题目,也是主观主义研究方法的必不可少的组成部分。

主观主义学派的缺陷是很明显的。首先,它没有向我们提供真正的方法,去识别并估量全国各主要集团的要求。这些利益被识别以后,如何累计在一起,不同集团的利益应占多少比重,这些问题也都被忽视了。大多数主观主义者对国家利益下了程序性的而不是实质性的定义,借以避开这类问题。他们简单地假设,国家的政治进程将把所属的许多集团的要求累积起来并综合成为叫做国家利益的东西。所得的结果是否只是各部分的总和,还是数量更大而且性质不同的东西,则

从未详细说明过。只是简单地假设：国家决策人的选择，本身就是政治上讨价还价和妥协的结果，这些决策人一旦掌权，按照逻辑，实际上就不可能不反映社会上各集团的期望。他们能否继续掌权以此为转移；如果他们忽视这一现实，政治进程就会使他们离开掌权的地位。

很明显，不管这样想象的国家利益有多少正确的成分，它只适用于最公开的多元社会。是否存在这样一个社会：它具有这一模式所要求的那样公开的政治进程，以完成累积和综合各项要求的职能，这是可以怀疑的。不管怎样，即使在美国，人们也可以指出很多被排斥或几乎被排斥的集团（黑人，穷人，流动工人等等），不能很多地参加政治进程。在关闭的独裁主义的社会里，很多集团没有机会宣扬他们的需要和要求，这种模式显然不能适用。所以，主观主义的模式，即使有一点用处，也只十分有限地适用于极少数社会。这一模式假定，决策的权势集团的意见是由广大公众的要求形成的，可是有相当多的证据说明，在几乎所有现代社会中，事实几乎正与此相反。我们以后还要讨论这个问题，在这里，只需指出，主观主义研究方法的用途极为有限，几乎不能用来作为分析的工具。

从上面的讨论中，我们得到什么结果呢？是不是说，在我们分析对外政策时，必需完全放弃国家利益这个概念呢？不一定。正如我们前面已提过的，一个有效果的方法，是把历史观点同寡头统治论结合起来。简单地说，这种研究方法认为，国家利益的主要决定因素，就是国家内部政治、经济和社会各种力量之间的斗争。按照巴尼特的说法，“对外政策与其说是对其他国家行动有计划的反应，不如说是我们自己社会的一种

反映。”(见巴尼特的书,第6页)。这一学派的分析家们在讨论国家利益时着重两个重要因素——它的历史性和特殊性。在一个社会的历史上某一时刻,一个国家所追求的利益,是内部权力分布的反映。在现存的权力分布中处于最有利地位的那些集团,最有能力参加和影响这个国家的行为。确实,一切政治活动的目的也正是施加这种影响。控制和影响国家所以成为政治权力的目的,有两个理由。首先,国家是使事物合法化的有权威的政治“比赛规则”的来源,而我们已经看到,这些规则从来不是中立的。即使在它们平等地适用于一切人的时候(事实上几乎从来不是如此),也总是对某些集团有利,而对另一些集团不利。

举一个简单例子就可以说明了。在典型的拳击比赛中,一方面是一个迟钝的人,行动、思想较为缓慢,主要依靠拳击的力量;另一方是机智、敏捷的拳击家,主要以计谋得分胜过对手。在这样的比赛中,只要规则简单地改变一下,对双方同样发生效力,就可以决定胜负。只要把拳击场的面积缩小,迟钝的比赛者就会取得很大的优势。政治比赛中的规则,法律或权威性的决定也具有同样的性质。因此,对国家机构取得控制权,就意味着能够操纵或改变比赛规则,使它对社会的这个或那个集团有利。

但是,取得国家控制权所以成为政治竞争目标的第二个原因,对我们的讨论更为重要。那就是因为,这样的控制权能够使社会上某一集团的私利变为国家的利益。因此,这一些利益就变成公众的利益,在对外政策领域里就成为国家利益,并且拥有国家所具有的一切权威和尊严。这样,当然就取得

很大的方便,以动员公众支持这些利益,甚至说服社会的其他成员,使他们相信,保卫这些利益就等于保卫他们自己的利益。权威的决策者只消简单地说一句:某项政策“符合国家利益,”就足以在情感上和理智上引起对这一政策的积极反应。因而在历史上某一个时候,一个国家所追求的,或它的领导人所宣称的国家利益,仅仅是占统治地位的集团或阶级的利益。把私利转化为国家利益这种做法,正是寡头统治传统的实质。前国防部长查尔斯·威尔逊说过的一句名言,最简洁明瞭地说明这种转化,他说,“凡是对通用汽车公司有利的,就是对美国有利。”从寡头统治论的观点看,因此可以说,国家利益只有从历史的和特殊的两个重要方面去考察,才能充分理解。一方面,国家利益必须被看作历史上特殊的力量分布的反映;在长时期内,随着一些集团从掌权地位下降而为具有不同利益的其他集团所替代,力量的分布也就改变了。另一方面,国家利益必须被看作社会上特殊集团的具体利益,而不能从某些意识形态的角度加以解释。按照寡头统治论的看法,一切关于国家利益的概括和抽象的说法,仔细考察一下,只不过是更为具体的一些利益用意识形态的辞句加以表达而已。

查尔斯·比尔德所著《国家利益的概念》一书,是以这种观点讨论国家利益的经典著作,在很多方面说也是最好的著作。在这本书里,他从17世纪商业寡头集团的“王朝的利益”开始,追溯这个概念的演化。这个概念的具体内容,随着内部力量分布的不同而变化。王朝利益在重商主义下运行,集中注意于增加王室的财库。在殖民地掠夺黄金、香料和其他容易变为现金的财富,而在国家的本土则力图统一各种经济活

动，这一切都服从于这个最高利益。随着王朝的寡头集团被新起的资产阶级寡头集团所替代，国家的目标又转向寻求市场和原料，“国家利益”这个短语也就替代了“执政者的理由”这个较老的公式。

比尔德主要集中注意于欧洲，而修正派历史学家如威廉·阿普尔曼·威廉斯则对美国对外政策的演变作了类似的分析。例如，华盛顿所说美国的利益在于避免“使美国陷入困境的同盟”，被认为仅仅反映了联邦主义者希望摆脱对法国的革命新政权的义务，而这种义务是在美国革命时期承担的。“明显的使命”被认为是反映了新的强大的铁路和矿业利益集团开发处女地的需要，而“门户开放政策”则符合新出现的工业寡头集团扩张其经济活动到美国国境以外的需要。因此，意识形态的许多原则，不仅仅是解释物质利益的权宜手段，而且为实现这些利益所必不可少的。这些原则提供了道德的内容和目的，这些都是为了动员人们的支持（暴露赤裸裸的私利所不能得到的那种支持）所必需的。

C. W. 米尔斯又把这项研究扩充到二十世纪和第二次世界大战以后权力寡头统治集团时代，这是本书各项案例研究所涉及的时代，也是我们所最关心的。关于这一时期的某些问题对我们是极为重要的：

1. 哪些权势集团最成功地把它们的利益转化为国家政策？
2. 这些利益的具体内容是什么？
3. 这些利益是用什么意识形态的语言表达的？

在我们看来，我们所分析的各个例子至少为这些问题提

出了试验性答案。关于第一个问题,似乎很清楚,作为美国对外政策基础的一致意见,不仅支持一般的寡头统治集团利益(当然,特别是这个集团中在总统宫廷中有代表的那些部分),并且过分地照顾这个集团的一部分——公司企业界——的利益。为了证明我们的看法,我们可以指出,首先,在总统宫廷中担任关键职位的人物中,总是有超过比例的部分来自企业界和大公司。杜勒斯受艾森豪威尔招聘以前,在公司法方面有很多经验。艾奇逊,鲍尔,哈里曼,狄龙以及总统宫廷中其他很多高级成员,在参加这个核心以前,都有重要的公司企业经历。盖布里尔·科尔科曾调查了234位对外政策的高级决策者,他这样说:“来自大公司、投资公司和法律事务所的人所占的职位占59.6%。”(见他的书,第19页,并参看本书表六)。

其次,一般的美国对外政策,实质上大多是同企业界总的目的和利益显著地相一致的。不管我们用珀尔马特所列的构成一致意见的各种思想作为推动美国对外政策的主要概念,还是另外提出或增加一些思想,如反对共产主义,或在世界经济和政治制度中保持美国的统治地位(科尔科的书对此有详细得多的叙述),没有疑问,这些思想都是基本上与美国企业界的价值制度符合的。在我们的研究中,很难找到一个决定直接违反总统宫廷中企业寡头集团代表的利益的。事实上,只是因为认识到流行的一致意见与总统宫廷中企业寡头集团代表的利益实际上一致,才有可能为种类不同的各项案例调查提出解释方法。

当然,我们并不是说,企业寡头集团的观点在总统宫廷的每一项对外政策决定中都能取胜。企业界的看法有时并不统

6. 非营利机构和公益事业和大学	14	6.0	4	1	1	1	2	1	3	10	4	3	3	16	49	7.2				
1-6合计	168	71.8	56	29	17	21	22	33	20	22	17	9	5	43	16	10	123	453	66.8	
7. 职业官员—以后未担任非政府职位	26	11.1	26	1	1	4	2	2	3	7	10	4	1	43	104	15.5				
8. 职业官员—以后担任非政府职位	20	8.5	7	4	1	2	2	3	2	5	4	4	1	4	10	51	7.5			
9. 职业官员—以后担任非政府职位又回到政府	14	6.0	12	5	1	1	1	4	1	2	2	1	1	9	2	1	19	60	8.8	
7-9合计	60	25.6	45	10	3	7	5	7	5	2	2	8	8	23	10	3	5	72	215	31.8
不 详	6	2.6	1		1				2	1	2	1	1	1	10	1.5				
总 计	234	99.9	102	39	20	29	27	40	25	24	21	18	15	67	27	13	15	196	678	100.1

资料来源：盖布里尔·科尔科：《美国对外政策的根源》，（波士顿，灯塔出版社，1969年版）第20—21页。

一。我们已经看到，国际贸易、军备控制和对外援助等问题至少暂时会使他们发生分歧。我们也并不认为，企业寡头集团在任何情况下，都能看清他们的长远利益以及推进这些利益的政策。它可能一面让政策放任自流，一面形成自己的看法；它也可能支持违反其客观利益的计划。但是这些情况是极少数的例外，而不是规律。当关系到重大问题时，当他们的利益显然无可争辩地受到影响时，或当一致意见受到挑战或威胁时，企业寡头集团无论在目的和行动上都是绝对团结一致的。

第三，从广泛的社会结构这一级来看，企业利益与对外政策的亲密关系很可能反映了这样的事实：工业系统的目标——扩大产量、增加消费、技术进步——在很大程度上已经成为国家的目标了。工业系统与国家的协调一致或许是现代世界最显著的特点。

事实上，工业系统与国家是不可分地结合在一起的。在很多方面，发达成熟的公司是国家的左右手。而国家在很多重要问题是工业系统的工具……发达成熟的公司技术专家体制同国家的关系是共生的。国家强烈地关心经济的稳定、经济的扩张或成长、教育与科学技术的进步，特别关心国防。这些都是国家的目标……公司的技术专家体制也具有同这些目标相应的需要和目标。在每一方面，政府的目标都是同技术专家体制的目标相一致的；或者，这样讲似乎更合理一些：这些目标反映了公共目标与技术专家体制的目标是相适应的……发达成熟的公司影响就表现在这里——这种影响使纯粹金钱的关系相形之下黯然失色。（见加尔布雷恩的书，第298—99页，第311—12页）。

因此，并不奇怪，国家利益，特别是第二次世界大战以后时期内所说的国家利益，实际上同人们有时所说的“美国企业的信

条”是符合的。(见巴尼特的书,第6章。)

为了回答第二个问题,试比较一下本书各个案例中所追求的政策目标,我们就能看出寡头统治集团的一些具体利益。象马歇尔计划、扩大贸易法案和对外援助法案这样的例子里,努力保持和扩大原料来源、市场和投资机会是最为明显的。但是,即使在不那样明显涉及经济的例子里(如越南问题,对多米尼加和黎巴嫩的干涉),所选择的政策几乎总是企图保持美国在世界的经济统治地位。(表七说明在第二次世界大战以后的年代里,美国在国外经济力量的显著增长。)

几个学者最近的著作增强了这个观点。盖布里尔·科尔科在《美国对外政策的根源》一书中,集中讨论了资源的战略作用。他论证道,在美国近代历史中,两个事实的结合产生了美国对外政策的基本动力。其一是,美国经济愈来愈依靠国外战略原料源源不断的供应。其二是,世界上拥有这些资源的主要地区,由于政治、经济和社会基本力量的变化而处于动乱之中。科尔科为了支持他的论点,引用了一大堆给人深刻印象的统计数字和决策官员的话,借以证明美国对于若干重要原料完全依赖国外继续不断的供应。(关于这一点,可参考表八。)

有人会指出,美国进口原料的价值总额与美国国际贸易总额和国民生产毛值相比是无足轻重的。但是,这种说法忽略了下面的事实:这些原料在国民经济中处于战略意义的地位,关键性的工业如电子、通讯设备、军火制造和航空都严重地依赖这些原料。同样,美国进行干涉的那些地区,不用说都是具有重大而直接的经济利益的地区。为了保持控制和获得

**表七 美国对外直接投资按地区和经济部门的分布：
年终的帐面价值(单位：百万美元)**

	年份	总 额	采矿与冶炼业	石油业	制造业
世界总额	1950	11,788	1,129	3,390	3,831
	1957	25,394	2,634	8,991	7,898
	1960	31,865	2,997	10,810	11,051
	1965	49,474	3,931	15,298	19,339
	1970 ^①	78,090	6,137	21,790	32,231
加 拿 大	1950	3,579	334	418	1,897
	1957	8,769	996	2,154	3,512
	1960	11,179	1,325	2,664	4,827
	1965	15,318	1,851	3,356	6,872
	1970	22,801	3,014	4,809	10,050
西半球其他地 区	1950 ^②	4,576	628	1,416	781
	1957	8,052	1,238	3,060	1,675
	1960	8,365	1,319	3,122	1,521
	1965	10,886	1,474	3,546	2,945
	1970	14,683	2,037	3,929	4,604
欧 洲	1950	1,733	21	424	933
	1957	4,151	50	1,184	2,077
	1960	6,691	49	1,763	3,804
	1965	13,985	54	3,427	7,606
	1970	24,471	71	5,487	13,704
英 国	1950	847	3	123	542
	1965	5,123	2	1,093	3,306
	1970	8,015	1	1,852	4,988
欧洲经济共同 体	1950	637	+	210	313
	1965	6,304	16	1,624	3,725
	1970	11,695	15	2,525	7,126

日 本	1950	19	...	+	+
	1960	254	...	125	91
	1965	675	...	321	275
	1970	1,491	...	540	753
澳大利亚, 新 西兰, 南非	1950	366	+	+	+
	1960	1,195	79	373	602
	1970	4,348	572	909	2,241

① 初步数字。

② 不包括欧洲的附属国。

+ 包括在总额中, 未分项列举。

材料来源:《现代商业概览》, 1971年10月号, 1964年8月号, 1960年9月号, 1957年8月号, 1951年1月号。

本表摘自: 戴维·P·考尔斯和本杰明·M·罗兰,《美国和世界政治经济: 大西洋理想和国家的现实》, (布卢明顿, 印第安纳大学出版社, 1973年), 第167—68页。

**表八 不发达国家目前和预期对美国经济和
美国多国公司的重要性**

甲 美国对进口战略物资日益增长的依赖

	从外国进口总额所占的%				从不发达国家 进口所占%
	1950	1970	1985	2000	1971
铝土矿	64	85	96	98	95
铬	不详	100	100	100	25
铜	31	17	34	56	44
铁	8	30	55	67	32
铅	39	31	61	67	32
锰	88	95	100	100	57
镍	94	90	88	89	71
铂	13	42	47	61	不详
硫	2	15	28	52	31
锡	77	98	100	100	94
铀	37	50	87	97	37
钒	24	21	32	58	40
锌	38	59	73	84	21

乙 美国同其他先进国家争夺不发达国家自然资源的竞争在(1971年)世界战略原料:总产量中所占的百分比

战略原料	不发达国家所生产的(%)	一切先进国家所消费的(%)	美国所消费的(%)
铍	54.1	59.8	19.5
铝土矿	55.6	75.5	24.6
铜	41.0	75.23	24.8
萤石	46.4	80.7	26.3
石墨	67.3	69.4	22.6
铅	26.3	72.8	23.5
锰	41.5	33.7	11.0
锡	80.5	83.8	28.5

丙 美国和其他先进工业国家对进口能源日益增长的依赖(在国内消费总量中所占的百分比)

	1960	1965	1970	1971
全部能源				
美国	6.2	10.55	8.4	10.2
西德	7.9	44.5	58.9	60.6
日本	46.6	74.9	94.5	98.5
石油				
美国	16.3	21.5	21.5	24.0
西德	83.8	90.4	94.4	94.7
日本	100.0	98.2	100.0	100.0
天然气				
美国	1.2	2.79	3.5	3.8
西德	0.0	29.3	22.7	29.3
日本	0.0	0.0	32.3	34.5
煤和其他固体燃料				
美国	0.0	0.0	0.0	0.0
西德	6.5	7.6	8.8	7.7
日本	13.3	26.5	56.3	58.7

材料来源:理查德·L·巴尼特和罗纳德·E·马勒,《遍及全球:多国公司的力量》,第126—27页。西蒙·舒斯特公司,1974年。

世界各种原料，美国一般是会采取行动的。左翼的马克思主义政府在任何国家的胜利，则被认为会产生多米诺式的后果，可能使美国经济统治的整个结构崩溃。因此，越南的费用可以被看作维持美国帝国所必需的某种“合理的经常开支，”与所有帝国一样，美国帝国也是需要在前哨基地加以保卫的。

科尔科或许过于重视资源的作用，但是他的理论的总轮廓决不是没有说服力的。他的分析提出了一种评价的标准，使战后美国对外政策具有相当大的一致性和连贯性。它当然同以下这种流行的想法背道而驰的：认为战后政策是一系列互不连贯的、混乱的、逻辑上不一致的行动。科尔科所描述的美国对外政策是一部成功的历史，而不是学术界人士通常描绘成令人沮丧的惨败景象。颇有兴趣的是，科尔科作为一个左翼评论家却动摇了另一种颇为流行的左翼理论——军事—工业复合体的说法，按照这个说法，军人在美国政策的形成中起着支配作用。他指出，使美国卷入越南以及战后其他干涉事件的，是些“自由派的文职领导人员”。一般说来，军人满足于为寡头统治集团中政治—经济部分所决定的目的服务，因而获得威信、地位、最后还能进入政治和经济的上层圈子，以作为报酬。

罗伯特·海尔布伦纳又进一步发展了这一理论。他提出：美国一贯地在发展中国家进行干涉，以维护传统的上层集团，反对革命的现代化的上层集团。美国之所以这样做是由于：现代化的逻辑，以及完成现代化所必需的巨大的动员工作，使这种现代化的革命实际上必然由马克思主义倾向的上层人物所领导，而这些人则会采取诸如资源国有化之类的措

施，这对“美国生活方式”和美国经济福利都构成危险。如果这种政权在世界各地获胜，至少会确定无疑地威胁美国控制和获得资源的机会，以及美国的市场。因此，美国成了最主要的维护现状的卫士，在战后对外政策中采取一贯的反对革命的立场。塔德·肖尔茨最近写的一篇文章表明，这种干涉主义立场一直维持到现在。肖尔茨描述了基辛格国务卿领导的高度集中的、绝密的“四十人委员会”，如何“动摇”了智利的阿连德政权。他还描述了这个委员会的前身在以前各届政府时期相似的冒险事业中所起的作用。最近国会一些委员会调查美国情报机构的“秘密活动”以及美国公司的政治活动（包括国内和国外的）的意见听取会上所发现的证据，更清楚地表明了战后美国对外政策的这种反对革命的趋势（见美国参议院记录，1973年。）

我们认为还应指出，关于美国对外政策“根源”的这种看法，并不是左倾的评论家们所特有的。例如，象乔治·里斯卡这样的保守派作家也会同意，美国政策的总目标是（并且应该是）维持美国在世界的帝国地位。在他的《美国帝国》一书的最后一段中，里斯卡有点激动地写道：

“大国的职责——也就是他们明显的使命——始终是，第一，巩固它们的生存空间，达到道义上许可的最为遥远的自然边界；第二，在完成了上述任务并经过了从精力充沛摇摆到闭关自守的青年时期以后，到了成年时期就应建立并巩固一种更为广泛的秩序方式了。这种秩序具有几种作用。在力量强大的时候，它是自我肯定的舞台；在失败的时刻，以及最后在力量相对衰落的时候，它就成了帝国建立者的支持力量。最后（但并不是最不重要的），当帝国建立者离开了战斗的世界而进入历史的范畴以后，它就成为被人们铭记的业绩和仿效的楷模”。（见里斯卡的书，第113页。）

不仅如此，这种帝国立场的实质显然是由于有继续进入世界各重要地区的必要性所支配的，而这种必要性只有经济理由才能加以解释。里斯卡在评论越南战争时说：

“越南战争最后必须被解释并理解为美国的世界作用中一场不那么令人愉快的表演。这种世界作用意味着，形成某些地区的力量平衡的条件以及保证美国进入某些个别地区的条件……必须加以规定，必要时用武力规定。”（见里斯卡的书，作者序言，第五段。）

里斯卡与左派不同的地方，主要不在他的分析方面，而在他的价值观念。

我们既然已经列举了美国在 1945 年以后的时期里所追求的一些基本利益，现在可以转到第三也是最后一个问题：这些利益是用什么意识形态的语言表达的。这些语言中最显著的一个因素就是普遍的、一贯的反共思想以及随之而产生的遏制和反对革命的干涉战略。对于任何地方出现或可能出现的共产主义的扩散，美国对外政策必须采取继续抵抗的立场：这种信念左右了我们对外政策的一切决定，限制了选择办法的范围，并规定了抉择的政策。本书的案例调查清楚地证明了这一点。没有一项决定，从马歇尔计划、对外援助和扩大贸易，到古巴导弹危机以及对黎巴嫩和多米尼加的干涉，不是以反共的旗帜来进行辩护的。事实上，可以有把握地说，战后时期几乎每一项重要的美国对外政策决定，都是对某一觉察到的或明显的共产主义威胁所作的反应。

对于这种反共思想所达到的一致程度，也是异乎寻常的。

除极左派以外,实际上所有政治派别都接受反共思想,把它作为美国对外政策的主要参数。例如,即使象一贯批评美国政策的参议员威廉·富布赖特,在反对猪湾侵略时,也谨慎地指出,他也觉察到基本的共产主义威胁,他只是不同意抵抗这种威胁所采取的方法而已。在古巴导弹危机中,由于认为有共产主义威胁,于是,诸如干脆承认古巴作为主权国家有决定自己防务政策的权利这类解决办法,很快就被排除了。在杜鲁门主义、艾森豪威尔主义和尼克松主义下,美国战后对外进行干涉的整个历史,进一步证明了这项原则。在每一个例子中,都是在反共这个广泛旗帜之下把干涉说成是有道理的,然后再加上几条根据战略和经济需要提出的更具体的理由。最近的一些研究史实的著作也都证实了这一理论。巴尼特(见他的书,第六、七章)在列举了具有企业关系和经历的人占据大多数对外政策的关键性职位之后,还说明反共信条同企业界寡头集团的世界观是互相符合的。约翰·C·多诺万说,愈来愈多的实证资料(例如,《五角大楼文件》)“表明,(制订对外政策的)核心人物之间的斗争并没有涉及对六十年代美国国家安全政策的目的方面有重要分歧意见。”(见多诺万的书,第20页。)

在这一章开始的时候,我们曾表示将试图说明寡头统治集团的利益同美国对外政策的目标是结合在一起的。现在看来,似乎在战后年代里,最高的决策人物在有关政策目标方面具有显著一致的看法,经济寡头集团的成员对于这些目标的决定具有过分强大的影响,因此,他们所喜欢的对外政策在三十多年来都占优势。

因此,为了要理解表面上紊乱的对外政策,仅仅识别或甚至分析外部刺激、参与者的性格以及它们在个别决定中的作用,那是不够的,这一点是很清楚的。我们已经看到,作决定是“搀杂在各种社会过程的洪流中的一种社会过程。”(见鲍尔等人的书,第479页。)即使我们把对外政策决定作为分析的单位,还必须在它们的社会背景下,用对比方法去研究各种决定。只有这样做了,我们才能比较恰当地回答这些基本问题:谁制订对外政策,它是怎样被制订出来的,是为了谁的利益而制订的?

参考资料和书目:

- 理查德·J·巴尼特:《战争的根源》,巴尔的摩,企鹅出版社,1973
- 雷蒙德·鲍尔,伊锡尔·德索拉·普尔和刘易斯·A·德克斯特:《美国企业与公共政策》,芝加哥,奥尔丁·艾瑟顿出版社,1972
- 查尔斯·比尔德:《国家利益的概念:对美国对外政策的分析研究》,纽约,麦克米伦出版公司,1934
- 莫顿·贝科威茨和P.G.博克:《美国国家安全》,纽约,自由出版社,1965
- 约翰·C·多诺万:《冷战战士:制订政策的寡头集团》,马萨诸塞州,列克星敦,健康出版社,1972
- 约翰·肯尼恩·加尔布雷思:《新工业国家》,第二版。波士顿,霍顿-米夫林出版社,1971
- 罗伯特·L·海尔布伦纳:《反对革命的美国》,载《评论》杂志,1967年4月,第31—38页
- 戴维·霍罗威茨编:《大公司和冷战》,纽约,每月评论出版社,1969
- 乔治·F·凯南:《美国对外政策的真实情况》,新泽西,普林斯顿,普林斯顿大学出版社,1954
- 亨利·A·基辛格:《美国对外政策》,增订版。纽约,诺顿出版社,1974
- 盖布里尔·科尔科:《美国对外政策的根源》,波士顿,灯塔出版社,1969
- 乔治·里斯卡:《美国帝国:第一大国的国际政治》,巴尔的摩,约翰·霍普金斯出



2 027 7311 4

版社,1907

C·赖特·米尔斯:《权势集团》,纽约,牛津大学出版社,1956

汉斯·摩根索:《国际政治》,第4版,纽约,诺夫出版社,1967

詹姆斯·N·罗森诺:《对政治的科学研究》,纽约,自由出版社,1971

塔德·肖尔茨:《基辛格如何管理我们的“另一个政府”》,载《纽约杂志》,1974年9月30日,第59—66页

美国参议院,外交委员会,多国公司小组委员会,《关于多国公司和美国对外政策的意见听取会》第1,2部分,93届国会,第一次会议,1973

威廉·阿普尔曼·威廉斯:《美国外交的悲剧》,克里夫兰,世界出版社,1959

昆西·赖特:《对战争的研究》,芝加哥,芝加哥大学出版社,1964