

## 出版者說明

近年以来，由于社会主义力量、民族革命力量和和平民主力量同帝国主义势力反复进行斗争的结果，国际力量的对比进一步地发生了有利于和平和社会主义的巨大变化，美国的侵略政策和战争政策遭到了越来越大的挫败。1957年冬苏联人造地球卫星上天后，美国统治集团更加惊慌起来。1958年美国参议院外交委员会根据美国第八十五届国会参议院第三三六号决议和第八十六届国会参议院第三一号决议，决定“对美国的外交政策进行一次充分而全面的研究”。1958年10月该委员会拟定了十五个研究题目，由美国参议院拨款三十万美元，分别委托美国的一些重要研究机构进行研究并提出报告。这些报告准备在1960年6月全部完成，目前已大部分发表。

“美国对亚洲的外交政策”（“U. S. Foreign Policy in Asia”）这个报告是由美国中央情报局的外国研究机构康伦公司提出的，美国参议院外

交委员会于1959年11月1日作为研究报告第五号发表。报告分别就南亚、东南亚和东北亚三个地区的情况对美国外交政策进行了探讨。

这个报告实质上反映了美国今后亚洲政策的动向，其中对华政策部分是整个报告的重点，尤其值得研究。报告发表后，引起了各方面的重视。据报道，美国国务院正大量地向亚洲国家散发这个报告。现将报告全文译出出版，供有关研究者参考。

## 美国参议院外交委员会

主席 J. W. 富布赖特(阿肯色州)  
西奥多·弗朗西斯·格林<sup>①</sup>(罗得岛)  
约翰·斯巴克曼(亚拉巴马州)  
休伯特·H. 汉弗莱(明尼苏达州)  
迈克·曼斯菲尔(蒙大拿州)  
魏恩·莫尔斯(俄勒冈州)  
鲁塞尔·B. 朗(路易斯安纳州)  
约翰·F. 肯尼迪(马萨诸塞州)  
艾伯特·戈尔(田纳西州)  
弗兰克·J. 劳希(俄亥俄州)  
弗兰克·丘奇(爱达荷州)  
亚历山大·维利(威斯康星州)  
伯克·B. 希肯鲁普(衣阿华州)  
威廉·朗格(北达科他州)  
乔治·D. 埃肯(佛蒙特州)  
霍默·E. 凯普哈特(印第安纳州)  
弗兰克·卡尔逊(堪萨斯州)

总干事 卡尔·马西

秘书 达雷尔·圣·克莱尔

---

<sup>①</sup> 名誉主席。

# 目 录

序言 .....	1
提交研究报告的函件 .....	9
第一部分 主要的看法 .....	11
一、总論 .....	11
二、南亚 .....	13
三、东南亚 .....	16
四、东北亚 .....	17
第二部分 結論与建議 .....	22
一、总論 .....	22
二、南亚 .....	24
三、东南亚 .....	26
四、东北亚 .....	27
第三部分 报告正文 .....	31
第一节 美国对亚洲的外交政策 .....	31
一、今日亚洲 .....	31
二、未来十年中可能发生的主要趋势 .....	37
三、美国政策面临的若干問題和抉擇 .....	42
四、美国政策在未来十年中的趋势和限度 .....	54
第二节 美国对南亚的外交政策 .....	57
一、总論 .....	57



二、印度 .....	64
三、尼泊尔 .....	82
四、錫兰 .....	87
五、巴基斯坦 .....	93
<b>第三节 美国对东南亚的外交政策 .....</b>	<b>103</b>
一、民主与集权主义 .....	106
二、党派政治的弱点 .....	109
三、军人的作用 .....	111
四、人口統計数字与土地問題 .....	116
五、教育影响 .....	121
六、經济发展問題 .....	125
七、需要科学性的行动計划 .....	135
八、外交政策与区域主义 .....	142
九、共产主义在該地区的前景 .....	148
十、美国的任务 .....	152
<b>第四节 美国对东北亚的外交政策 .....</b>	<b>157</b>
一、日本 .....	157
二、冲绳島 .....	191
三、朝鮮 .....	201
四、共产党中国和台灣 .....	218
<b>附录：研究提綱 .....</b>	<b>285</b>

## 序 言

外交委员会主席、参議員富布賴特

1958年1月，外交委员会决定对世界的情况和趋势以及美国在这方面的政策和计划进行一次检查。这次检查至少部分是由于委员会关切苏联科学成就对我们同世界其余部分的关系可能产生的影响。

1958年的整个春季，委员会常常举行意见听取会，就美国对远东、近东、南亚、非洲、欧洲、拉丁美洲以及加拿大的政策听取证辞。从性质上来说，这些证辞是有限制的，主要把注意力集中在有关美国同世界其余部分的关系的主要政策和问题上。大部分意见听取会都仅限于听取主管世界不同地理地区事务的国务院各主要官员的证辞。委员会也设法听取非政府人员的证辞，他们是委员会遴选出来的，对于各受审查地区具有专门的知识。

1958年春季所听取的证辞，由于副总统尼克松访问拉丁美洲而对我国同该洲关系所产生的重视，最后还有当时所存在的严重的中东局势，都促使委员会相信，对美国在全世界的外交政策进行一次深入检查的时刻已经来到。

由于上述因素，外交委员会在1958年5月20日举

行的一次行政會議上，授權該委員會的美洲共和國事務小組委員會就美國同拉丁美洲的關係進行一次研究。同時，委員會成立了一個特別小組委員會，責成該小組委員會探討對美國在全世界的外交政策進行一次廣泛的研究是否切實可行和是否有益。該小組委員會由參議員格林、富布賴特、維利以及希肯魯普四人組成。

後來，該小組委員會向外交委員會提出報告說，由委員會就外交政策進行這種研究是切實可行的和有益的。該小組委員會認為，這種性質的研究可能啟發人們對我國外交政策提供新的意見和方法，同時也可能促使全國更清楚地了解國際問題，從而更有效率和更有效果地來管理我們的國際活動。

1958年7月15日，外交委員會舉行投票，通過了向參議院提出一項授權進行此項研究的決議。1958年7月31日，參議院採納了這項決議（第八十五屆國會第二次會議參議院第三百三十六號決議）。這項決議授權外交委員會“對美國的外交政策進行一次充分而全面的研究”。參議院並沒有在範圍上對授權進行的研究加以限制，但它指示委員會把注意力集中在下列主題上：

1. 左右美國同世界各主要國家和地理區域的關係的種種看法以及為了貫徹這些看法而採取的政策；
2. 美國同世界各主要國家和地理區域的關係的目前狀況；

3. 国务院和在海外从事实际活动的其他行政部門的政策和计划在执行和配合方面的情况；

4. 政府的其他政策和活动同私人在美国与世界其余部分的关系上发生重大影响的活动之间的关系。

参議院授权委员会在领导此项研究时“得利用私人組織、学校、研究所以及个人的經驗、知識和建議……”，同时“得为达到此項目的而簽訂合同。”参議院指示在1960年6月完成此項研究工作，并向委员会提供三十万美元以內的經費。参議院授权委员会根据参議院第三十一号決議(第八十六屆国会第一次會議)繼續进行此項研究工作。

在参議院通过了参議院第三百三十六号決議以后不久，当时的外交委员会主席、参議員格林任命我出任一个执行委员会的主席，該委员会包括参議員斯巴克曼、希肯魯普和埃肯，这个委员会負責指导和統籌此項研究工作。

1958年9月16和17两日，执行委员会同一批聞名的公民討論了进行此項研究所涉及的一般性問題以及解决这些問題的最有效的方法。参加这些討論会的，除了执行委员会各委員以外，还有哈佛大学的罗伯特·波維、前任大使威廉·G·蒲立德、布魯金斯研究所的罗伯特·卡耳金斯、“明尼阿波利斯明星論壇报”的約翰·考尔斯、外交学会的威廉·迪波尔德、“时代—生活”杂志社的亨利·魯斯、共和国基金会的华尔德·米利斯以及洛克菲

勒基金会的迪安·腊斯克。

在这些会议以后，执行委员会拟定了计划，并在10月15日宣布，该委员会准备约请私人组织和研究所就委员会打算在检查外交政策时进行研究的十五个题目提出建议书。这项宣布的结果是，那些对一项或一项以上研究报告发生兴趣的组织和研究所，一共送了五十余份的建议书给委员会。

1959年1月5日，执行委员会再度举行会议，考虑所收到的建议书，并决定应约请哪些组织和研究所为委员会进行这些研究工作。下面是指定进行的研究题目以及负责这些研究工作的机构和研究所的名称。

## 研究题目

外交政策的性质和美国在世界中的作用；负责研究机构：纽约州纽约市东第68街58号外交学会。

美国外交政策的执行方面；负责研究机构：纽约州西拉丘斯城西拉丘斯大学马克斯威尔公民及公共事务研究院。

意识形态上的主要冲突及其变化，冲突的表现及其目前与可能对美国外交政策发生的影响；负责研究机构：马萨诸塞州剑桥市神学路6号哈佛大学国际事务研究中心。

世界和国内经济问题及其对美国外交政策的影

响；負責研究机构：弗吉尼亚州阿林頓城杰弗遜戴維大道1200号經濟及工业研究社。（該題已于1959年8月作为“研究报告第1号”发表。）

，比較不发达和不承担义务国家的經濟和社会情况对美国外交政策的意义；負責研究机构：馬薩諸塞州劍桥市馬薩諸塞理工学院国际問題研究中心。

軍事技术的发展及其对美国战略和外交政策的影响；負責研究机构：华盛頓首府佛罗里达大街〔西北〕1906号霍普金斯大学华盛頓对外政策研究中心。

非軍事科学的可能发展及其对美国外交政策問題可能产生的影响；負責研究机构：加利福尼亚州門洛公园史丹福研究所。（該題已于1959年9月作为“研究报告第2号”发表。）

多边組織对美国外交政策的制定和实施所起的作用；負責研究机构：华盛頓首府杰克遜广场〔西北〕722号布魯金斯研究所。

美国外交政策的制定和执行；負責研究机构：华盛頓首府杰克遜广场〔西北〕722号布魯金斯研究所。

美国对西欧的外交政策；負責研究机构：宾夕法尼亚州費拉德尔費亚城宾夕法尼亚大学外交政策研究所。（該題已于1959年10月15日作为“研究报告第3号”发表。）

美国对苏联和东欧的外交政策；負責研究机构：

紐約市哥倫比亞大學俄羅斯研究所。

、美國對近東的外交政策；負責研究機構：紐約州紐約市東第 62 街 27 號地中海事務研究所。

、美國對南亞的外交政策；負責研究機構：加利福尼亞州舊金山克萊街 310 號康倫公司。

、美國對非洲的外交政策；負責研究機構：伊利諾州伊凡斯頓城西北大學非洲問題研究計劃處。（該題已于 1959 年 10 月 23 日作為“研究報告第 4 號”發表。）

、美國對遠東和東南亞的外交政策；負責研究機構：加利福尼亞州舊金山克萊街 310 號康倫公司。

上述機構和研究所將各向委員會提交一份研究報告。

總而言之，我希望，這些研究工作將向外交委員會提供主要的背景，從而使該委員會能夠完成下列基本任務：

1. 就反映美國人民動機和願望的美國外交政策的基本目的，向參議院和美國人民提供一份簡單明了而坦率的聲明。

2. 鑒別那些現在或將來傾向於破壞或促進美國外交政策的基本目的的國內外勢力。

3. 建議或決定（如果可能的話）應付這種勢力的切實可行的辦法，以便促進美國外交政策基本目的的实现。

4. 檢查這些國外和國內的勢力和趨勢對美國外交政

策在世界不同地理区域的执行所发生的影响。

5. 检查外交政策的制定机构，以便决定该机构是否达到与我们的民主程序相适应的最高的效率。

在1月5日的会议上，执行委员会为了“征求具有实际经验的人士对美国外交政策的个人意见”，还决定向五十来位已退休的外交官员发出信件。委员会要求这些已退休的外交官员向委员会提出“广泛的评论，说明在我们的外交政策中什么是正确的，什么是错误的以及根据你本人的意见，什么行动（或不行动）能最有效地为我们未来的利益服务。”

1959年6月15日，委员会以摘要的方式，也没有指出具体姓名，发表了那些答复委员会去信的前外交官员的意见的实质。凡是政府行政部门的官员、参议院中的同僚以及所有关心我国外交政策执行情况的公民，都应该极其仔细地考虑那份委员会文件所表达的意见和态度。

“美国对南亚的外交政策”和“美国对远东和东南亚的外交政策”这两个研究报告，已经合在一起印在这个题为“美国对亚洲的外交政策”的册子中。这是委员会准备发表的十五个主要研究报告中的第五个和第六个。这份报告旨在帮助委员会寻找答案来回答一份大纲中所提出的问题；这份大纲是委员会代表和康伦公司代表共同磋商的结果，它的副本已印在附录中。

我愿借这个机会着重说明，委员会所收到的研究报



告將向委員會提供背景材料，以供委員會在準備致參議院的最后報告時作參考。委員會當然有自由接受或不接受那些提交研究報告的組織和研究機構的研究結果和建議。委員會的職能就是評定所提交的研究報告。在準備最后報告以前，委員會將舉行意見聽取會，聽取各有關方面的証辭。通過這種方式，委員會將有可能在作出自己的結論和向參議院提交最后報告以前，證明這些研究報告所作出的研究結果和建議是否正確。

此外，我願強調指出，委員會是以非黨派的方式來對待這項任務的，它力圖避免討論臨時性的問題，而把注意力集中在各種在美國國內外發生作用的根本勢力上，如果要我們的外交政策為國家服務，我們就必須了解這些勢力。

## 提交研究报告的函件

康 倫 公 司

加利福尼亚州旧金山，

1959年9月1日。

华盛顿首府，美国参议院

外交委员会主席

亲爱的主席先生：遵照我们与参议院外交委员会1959年2月16日签订的合同所规定的条款，我们高兴地送上题为“美国对亚洲的外交政策”的研究报告二十五份。这个报告是根据你们关于美国外交政策研究的第十二个和第十四个研究大纲写成的。

按照委员会的目的，我们在本报告中避免讨论临时性问题，而把注意力集中于那些在今后十年中对美国基本利益将有重大意义的亚洲基本力量和趋势。

本报告是在一个领导委员会的指导和审查下进行的。这个委员会由下列人员组成：加利福尼亚大学的理查德·L·派克教授、盖·J·保克尔教授和罗伯特·A·斯卡拉平诺教授，以及本公司的累昂·斯洛先生和我本人。

必须特别感谢南亚地区部分的作者派克教授、东南

亞地區部分的作者保克爾教授和東北亞地區部分的作者斯卡拉平諾教授。本報告提出的看法和建議就是以這三位作者準備的地區部分為基礎的。

還必須感謝對報告初稿進行廣泛檢查並提出意見的三十多位顧問，以及本報告的行政工作和編輯工作的協調者斯洛斯先生。

最後，對於在準備本報告的過程中同領導委員會成員交換過意見的許多美國人和亞洲人，我們願在此深深致謝。

本報告中所提出的建議得到了本公司的贊同。

你的忠實的

理查德·P·康倫(主席)

## 第一部分 主要的看法

### 一、总 論

1. 本研究报告阐述今后十年内亚洲的主要趋势并提出政策行动的步骤。这些政策的影响在颇大程度上将取决于执行这些政策时的整个先后情况。全球性问题不能当作局部性问题那样来处理。共产党人充分了解这种情况并加以有效的利用。美国在亚洲的政策也应考虑到这一事实，并发展一种谨慎估计各项特定政策在时间上的配合及其相互关系的战略。

如果各项具体步骤执行起来犹犹豫豫的话，那末美国对中国、日本、印度或任何其他亚洲国家的政策将失去其价值或者要受到影响。美国对亚洲的未来政策应导致一种全面的坚强的努力，这种努力将能切实地应付迫切而复杂情势的一切方面。

2. 一方面具有生活能力的现代化的民族国家在很慢地建立起来，一方面亚洲社会的传统结构在迅速地解体。社会的解体与重建之间的距离造成一种危机情势，这种危机情势在亚洲生活的一切方面都有其反映。与此同时，亚洲正在被推向与现代社会发生日益密切的接触——与它的思想、工艺和强力政策发生接触。在这个全球相互

依賴的時代，國家建立的過程，不能以西方發展時期那樣從容不迫的速度來進行。

3. 共產黨的方法，特別是在東南亞，是有市場的。目前在大部分南亞和東南亞地區的普遍態度是：西方的方法是他們所要的，但在目前的情況似乎實行不起來，而共產黨的方法似乎是可行的，但又不是他們所要的。不能預期它們在今後十年內都能兼而有之地實現政治上的成熟和經濟上的預期目標（這二者能使它們免疫於共產主義）。

4. 在今日之亞洲，儘管國與國之間有很大的不同，但仍有着某些重要的共同因素和相互關係。它們是：

（1）人民大眾的繼續貧困以及他們缺乏改進地位的機會；

（2）日益認識到經濟與社會的改善是能夠做得到的，但其結果是進度日益成為一重大的政治問題；

（3）社會改革的加速，對個人來說，造成了新的生活方式，新的社會關係，以及挫折與不安全；對國家來說，造成了很複雜的政治與行政問題；

（4）強烈的民族主義，這反映在反對少數民族和排外的情緒中，表現在不結盟的外交政策中。由於不結盟政策被認為是在面臨冷戰壓力的情況下保持國家獨立的一種手段，因此亞洲的不結盟是密切地關聯着的；

（5）在貿易、援助和對商品價格的敏感方面，朝不保夕地在經濟上依賴着其餘世界；

(6) 在其寻找对其经济发展、社会改革、行政效率方面日益增多的问题的各项有效解决办法的努力中，有一种试验独裁式政治制度的倾向。

5. 在今后十年中，我們可能看到：

(1) 亚洲及亚洲国家在世界事务中日益增长的重要性，以及随之而来的美苏权力的相对减弱；

(2) 与美国大大地增加了接触，这造成了对美国在亚洲的行动和政策的深切了解和敏感；

(3) 亚洲国家相互之间以及亚洲国家和其余世界(包括共产主义和非共产主义国家在内)之间不断的日益增加的接触；

(4) 发展了一种强权政策的亚洲体系，其中的主力为中国、印度和日本。

## 二、南 亚

1. 区域性合作可能会得到发展。摩擦，特别是印(度)、巴之间的摩擦，预计在今后十年内会减少。

2. 今日在印度，国大党是占统治地位的政治力量；在今后的十年内，似乎很可能依然如此。

3. 印共在印度已成为主要的反对党，可以预期要成为对更多的邦政府的控制权的争夺者。

4. 如果印度希望稳定地、并且在第三和第四个五年计划中以可能更高的投资水平来发展其经济的话，那末

其每年平均不足的十亿美元的外汇得大部分从国外来源弥补。

5. 印度社会改革取得成功的责任必须落在印度公共生活中有经验的领袖的肩上；这些领袖制定着和执行着有全印后果的各种计划。最后，根据印度计划条件所进行的社会改建的途径将依靠那些立法和行政人员的质量和性质，将依靠法院所运用的约束措施。

6. 由于印度各邦和各区强烈抵制中央的财政管理，中央政府也许必须运用更独裁或行政方法来取得各区的服从。

7. 可能印度政府在外交方面要继续采取独立政策。但预计在今后十年内印度将与美国在经济发展方面，在有关扩大文化、新闻及教育计划等方面取得密切的合作。

8. 印度认为其本身安全是与尼泊尔的安全与稳定分不开的，尼泊尔的各个方面都需要印度的积极帮助。

9. 在锡兰，预计在最近的将来僧伽罗族和泰米尔族相互间不断发生的暴行和普遍敌意还会继续下去。

10. 由于锡兰的人口以每年百分之二点六到百分之二点八的速率在急剧地增加着，由于锡兰的经济是不平衡的和非多种经济，因此其经济问题是愈益严重了。

11. 锡兰的政治趋势似乎是趋向于形成一个一般说来是倾向保守的政府。

12. 在巴基斯坦，重要的政治问题一直是未能出现任何较大的政党或类似政党的组织来胜任地负责地组织该

国經濟的、社会的和政治的发展。

13. 預計巴基斯坦政府目前將繼續履行其关系到美、巴两国利益的軍事义务。

14. 預計阿尤布总统將在将来制定一巴基斯坦宪法，这至少將容許該国各个方面的諮詢意見得到表达。我們并且可以假定，这个軍事政权可能会培植一非軍事性的政治团体，这一政治团体在适当的时机能够負担起走向民主的訓政工作。

### 三、东 南 亚

1. 东南亚的政治素养并未証明适宜于民主制度。虽然在許多事例中民主政治似乎依然被认为是一种可取的政府形式，并且最后也建立了民主政治，但是独裁式的做法却开始被更公开地接受了，作为目前危机的不可避免的反应的那种不安也更少了。

2. 軍官集团开始在东南亚某几个国家起着重要的作用。看来越来越明显：在那些殖民地时期沒有取得政治經驗的国家里采取把国家置于监护之下的某些形式是需要的。

3. 这样設想也許是悲观的但肯定是慎重的：除非目前的独裁主义政府已經各自成功地巩固和稳定了它們的国家，否則奠基于政党制度的議會政体的形式似乎不会重建起来。如果目前的独裁主义政府未巩固和稳定其国



家，共产主义也許最后紧随着騷乱和絕望之后取而代之。

4. 东南亚国家近年来从美国取得的东西主要是在那个它們已經进入的复杂而不熟悉的世界里摸索它們的道路的时间。在未来十年中，东南亚仍将面临的一个主要问题是現代化。东南亚的政治的、經濟的和社会的主要困难的解决仍未見端倪。然而，美国在大国当中仍然处于一种无可匹敌的地位，因在东南亚人的心目中美国有了他們所渴望而不知怎样去取得的双重收获——有效率而又有自由。

5. 整个說来东南亚的人口增长率似乎将随着医药治疗、預防方面和粮食分配方面的改善而增大。从这个地区过去的农业生产的趋势判断，粮食非常急速地增产的希望是比較微小的。目前还没有一个东南亚国家，正在取得非洲及远东經濟委员会认为在十年內使按人口平均計算的收入增加一倍所必需的資本积累最低速度，而使收入增加一倍看来是滿足这个地区的国家需要所必要的——一个目标。

6. 就整个东南亚来看，人們也許可以这样設想：目前尽管有着象貧穷、疾病和愚昧等引起迫于眉睫之忧的原因，农民暴动还不是政治局势中最重要的有力的因素。

7. 今后十年有教养和稍有教养的城市人，似将对东南亚的发展发生最深远的影响。大多数东南亚国家今天所面临的主要危机来自：由于中学和大学教育的扩展，培养出来的学生超出了每个国家吸收普通职员和其他就业

人員的能力；而這些職業正是受過那樣教育的人認為他們是能夠勝任的。

8. 今天在東南亞似乎沒有出現組成一個地區性的聯盟來對付將來中國共產主義擴張的可能性的趨向。東南亞國家的政府可能更易于接受走向更緊密的地區性的經濟整體化的努力。

#### 四、東 北 亞

1. 日本今天在許多方面代表着亞洲變化最快的非共產主義社會。日本的變化的最有力的工具是經濟的增長。雖然保守主義仍然是日本社會的一個標志，但經濟增長和社會政治的改革已經不可避免地加速了社會變革的過程。

2. 在過去十年中日本經濟發展的速率一直是很高的，超過了最樂觀的估計。結果，目前的趨勢看來偏重于承認對日本經濟前景繼續抱樂觀的看法是對的，但在日本經濟和資源的特性的條件下，對外貿易仍是將來的關鍵。

3. 真正的日本保守勢力對於社會等級制度、家庭以及整個的日本“生活方式”已經改變了和正在改變着的程度大吃一驚。然而，變革的過程似將不顧他們的阻力發展下去，給日本帶來進展的機會而不是革命的犧牲，雖然有某些文化特色根深蒂固足以起妨礙的作用。

4. 政治的趋向表明着保守势力在日本的統治的繼續和相当程度的政治穩定性。一九四七年的日本宪法也許会在未来五年內进行某些修改，但不一定会有基本的改变。现在日本实行的岌岌可危的两党制可能还会保留下来，但被保留或被打破，二者的机会几乎相等，除非日本共产党或极端的国家主义分子钻入更重要的机构里面去，现在还没有来自他們任何一方的严重的威胁。

5. 撇开清楚的国内政治趋势不管，日本外交政策独立性的增加和重新要求掌握主动是不可避免的。

(1) 日本很不可能在最近将来成为美国主要的軍事盟国。

(2) 只有美国的压力再加上共产党的强硬态度才能使日本对北平的承认无限期地推迟。假如日本用某种方式承认了北平，中日間亲密的关系还是不能实现的。

(3) 有各种跡象表明，在未来的十年中，日本将在亚洲世界特别是东南亚起越来越重要的作用。

(4) 对于大韓民国和日本之間悲劇性的和激烈的爭端，目前看来还没有可能彻底解决，但某种緩和是迫切需要的。

(5) 日本和苏联的关系可能將繼續是冷淡的和微不足道的。

(6) 由于各种不同原因，中立主义在日本将会繼續具有某种吸引力，但美日联盟如处理适当，則可能长期保持。

6. 日本人的想法强烈地赞成把冲绳岛归还日本管辖，但本届政府将不把这作为一个急待解决的问题。冲绳人也赞成归还日本，这个问题的激烈程度将取决于我们最近对该岛的经济和政治的策略。

7. 大韩民国将继续严重地依赖美援。经济增长加快是可能的，但增长的程度决定于对通货膨胀、工业现代化和商业上的舞弊行为及裙带风等问题的解决。

8. 朝鲜民主制度今天处于动荡不安的状态。民主宪法在最近的将来面临很大的考验，结果如何未能预料。然而，有迹象有力地表明，某种保守势力的联盟将在最近的将来执政。

9. 朝鲜在不远的将来重新统一的机会是极少的，尽管朝鲜人民有统一的愿望。

10. 在大陆中国，共产党人在发展经济运动的初期便已取得了给人深刻印象的成就，即使有些说法看来是大大地夸大了的。不过，对中国经济前途的任何估计必须设法把下列几个因素对比着考察：

(1) 除非政府执行一种非常严格的节育计划，否则中国人口的增长可能使生活水平低下并成为工业发展的障碍。

(2) 农业生产将是一个要紧的因素，不但在决定消费可能性时是如此，而且在决定野心勃勃的工业化计划的资本投资时也是如此。

(3) 在共产党中国的资本投资中，出口将是一个非

常重要的因素，将作各种努力来扩大贸易。

11. 中国共产党人已经建立了一个强有力的国家，在那里最高一级作出的重大政策和紧要决定能够在中国社会的基层有效而迅速地传达和执行。

(1) 共产党的权力仍然是最高的和不可能受到挑战的，这种权力主要是通过各种特殊的组织施加于人民，这些组织把个人和国家政策直接联系在一起。

(2) 对人民使用了许多心理上和感情上的感召力，民族主义就是其中很主要的一个。

(3) 在中国，对共产党和共产主义的反对肯定存在着，而且可能相当多。

然而，认为现政权在不久的将来会受到内部冲突的严重挑战，这是绝对不可能。

12. 共产党中国在二十世纪末很可能以世界大国之一而出现。国家力量的迅速增长加之以群众低下的生活水平，这对亚洲和全世界都是危险的。共产党中国的力量将日益要求得到承认，这种力量的出现对非共产党世界是危险的，如果要有效地对付这种威胁，这将要求自由国家更紧密的合作。

13. 中国企图取得亚洲国家的友谊和信任是共产党外交政策中很重要的部分，但是，由于内部矛盾和由于中国力量迅速上升，这个计划正面临着日益强大的挑战。

14. 中苏同盟通常是基于根本性的共同利益，它压倒了其中可能存在的消极因素。中苏同盟将不会因为一些

不重要的問題分裂，可能会維持一个相当长的时期。但是，共产党中国与苏联长期巩固的关系絕不是一成不变的。

15. 共产党中国认为美国是它的主要敌人，自然它希望削弱美国在亚洲的影响。实际上，共产党中国不会为了换取美国政策的改变而对当前的問題作出任何基本的让步。同时，共产党中国不願意与美国发生战争，有一些問題在目前以及将来也是可以进行談判的。

16. 台灣严重地依賴美援。这些援助对台灣經濟的发展起了很大的作用。但是，經濟上的某些困难問題，在台灣繼續存在，在目前的条件下也无法解决。这些困难是：

- (1) 台灣大規模地軍事建設費用；
- (2) 龐大的官僚机构，它部分地用于供养大陆难民；
- (3) 一直存在的通貨膨脹的威胁；
- (4) 更为紧迫的节制生育問題；
- (5) 对外国私人投資的不稳固情勢。

17. 看来，台灣政治形势中稳定的因素占优势，如果不发生国际冲突，台灣政治将进行逐步改革。

18. 台灣人和国民党人关系中，主要的問題是，他們在看待台灣和他們与台灣的关系上存在着分歧。

19. 看来，中国的武装力量，在目前用来防卫台灣是綽綽有余的，但是要与大陆上共产党作战是远远不够的。

## 第二部分 結論与建議

(本章摘要叙述报告中的主要結論和建議。詳細和具体的建議已在报告的正文中提出。)

### 一、总 論

1. 美国应带头动员自由世界的資源和才能帮助亚洲国家很快解决由于經濟和社会迅速变化而产生的問題。在解决这些問題中所取得的零零星星的經驗和看法必須集中到长期的全国行动綱領中。这些綱領应包括能获致平穩的經濟和社会的进步，使得随着那些变化带来的个人挫折和政治緊張减少到最低限度。

2. 虽然在今后十年中，如要使得經濟繼續增长，亚洲仍需要大量美援，但其他促进經濟和社会发展的办法也应不断予以重視：

(1) 私人貿易和投資能够而且應該在亚洲的发展中起日益增长的作用。

(2) 美国应給予多边合作以更大的机会和支持。

(3) 我們的援助計劃应着重认清并針對着直接解决与經濟发展有联系的社会問題。

3. 美国在制定和实施政策时，必須寻求更有效地考

考虑到亚洲的态度和观点的方法。可以做到这一点的途径是：

(1) 縱深外交 (Diplomacy in depth)：繼續与每个国家中的所有主要政治党派和社会团体保持接触是很必要的。我們的外交必須能更有效的与中立和集权主义政府交往。

(2) 目前我們的官員与亚洲的社会团体的接触太狹窄、太有限。日常工作占去如此多的注意力，以致使我們的很多最能干的人沒有足够的時間去考虑問題。这两个問題部分是很快发展起来的官僚主义和美国文牘要求的产物。然而，在某种程度上也反映了那种主張我們仅能与当权政府打交道的不恰當的理論。

(3) 应鼓励美国人更广泛和更深入地了解亚洲的文化、人民和存在的問題。同时，美国也应設法使亚洲人对我們的整个社会有一个清楚的了解，并強調美国社会生气勃勃的不断变化的性质和它給普通人带来的好处。

(4) 在这样的努力中，非官方組織和个人是最为重要的。有效的文化交流大部分必須是自发的，美国的影响将是无数个人的和有組織的接触的結果。但是，政府能够而且應該帮助指导并鼓励个人和团体的这种努力。

4. 美国應該尽一切努力促进亚洲各国在解决他們之間共同問題上的合作。無論什么地方，只要可能，我們的双边援助必須用于促进他們为合作而作的努力，尤其是鼓励非軍事方面的合作。我們应提供貸款支持日本及其



它方面为促进地区間經濟合作而做出的努力。

5. 重新檢查当地的軍事力量和美国在亚洲的基地，对(1)美国在亚洲的全部战略目标和(2)政治和經濟目标所起的作用，是有益的。鉴于我們的基地在經濟和政治方面的弱点的增加和軍事技术迅速的变化，美国在亚洲的战略問題必須由美国軍民联合小組，进行彻底地研究。

## 二、南 亚

1. 美国在南亚长期的目的必須是巩固該地区的团结。特别是印度和巴基斯坦之間分歧的繼續存在，导致了他們国防預算的增长，假如沒有这种情况，預算不会这么高；相互的疑惧和夸大了的敌意，有損于两国各自在政治和經濟方面应付危机的能力。

2. 在印度，美国不應該仅限于关心国大党的命运，以致忽略了其它党派。

3. 考虑到印度經濟需要的增长，这个政策是值得考虑的。在印度、美国、苏联以及其它有兴趣国家(如日本、西德)之間达成一种協議，假如这些給予貸款的国家受印度政府邀請以顧問的身份在他們承担义务期間参加制定詳細的計劃，美国、苏联及其他参加国可以同意在长期(十年)承担义务的基础上給印度的第三、四个五年計劃以支持。

4. 即使有其它合作国家提供的部分援助，美国的援助，每年要达到十亿美元，显然是做不到的，除非美国国会能够提供增加资金的来源。满足需要的办法之一可能是通过一种专门适用于印度情况及类似情况的法律。在通过法律之前，可以由国会与政府和有关政府的代表共同组织起来对南亚、东南亚地区进行适当的考察，以决定那一种方法是在十年内使美国的帮助与该地区政府的广泛的计划的目标相结合的最好的方法。

5. 对于尼泊尔，美国应准备给予尼泊尔目前它的能力所能消化的比较适度的经济和技术援助。

6. 在经济发展方面，巴基斯坦没有取得印度那样迅速和根本的进步，巴基斯坦没有证明具有有效地实现计划的能力，也没有表现出完成这一任务所需要的行政管理的才能。但是，如果印度很显著地赶上巴基斯坦的话，对于南亚一般地来说是很不幸的。应该使印度充分发展它的潜力，同时也特别努力来鼓励巴基斯坦充分发挥它自己的能力而不是主张把对印度的援助减少到最低限度。

7. 减少巴基斯坦用于军事建设方面的预算的优先权，并且更集中注意致力于这个国家的基本经济问题，这会有好处的。一遇有利时机，将尽力实现在印巴间有效的共同防御和部分裁军协定，从而腾出力量用于两国更有建设性的活动中去。

8. 美国肯定不能期望在最近几年内的经济情况会有

利于錫兰重要的經濟发展。然而，稍微增加美国的援助，再加上国际市場购买橡胶的正常化（甚至在補助率上給予好处）会有助于減輕錫兰經濟上的災难，否則可能会更加恶化。

### 三、东 南 亚

1. 美国的政策不应对东南亚的独裁傾向进行教条式的非难，而应探討各种方法使这些政权的确可能成为一个短时期的建設性的过渡阶段。在一个新国家中，特別适合扶植强有力的政府以执行法治。美国应利用一切机会鼓励坚决遵守法治。

2. 至于有民主經驗的国家如何把經驗傳授給那些由于殖民統治而未能学到这些方法和技术的国家，对这个問題一直没有提出过任何意見。在建立有效和健全的政党政治方面，美国应設法对这些东南亚新国家的政治教育作出貢獻。

3. 鉴于軍事問題在公共生活中日益增长的作用，美国应尽可能帮助东南亚国家的軍官集团学会在新的任务中所需要的行政和管理才能，因为他們是国家穩定的保證人。

4. 在承认必須維持我們在西太平洋的軍事現狀的同时还应認識到在那些极不穩定的国家內依靠防务协定是不現實的。如果我們有充分理由相信东南亚一些国家不

但能发展他們抵抗外部共产主义侵略的能力，而且能战胜國內共产主义顛复活动，那么，目前努力維持这些国家的防御潜力就肯定符合我們的民族利益。东南亚条約組織在經濟和社会穩定方面是否能成为一个有效的工具还是值得怀疑的。

5. 为了保証东南亚所需要的生产长期地不断增长，就要求在开发土地、灌溉設施、道路、試驗和生产种子的农場等方面大大增加农业投資。美国应鼓励和帮助东南亚各国政府在今后十年內努力达到粮食生产与人口不断增加中的要求之間的平衡，特别是應該研究出一种解决大米生产和消費問題的共同办法。

6. 只有当东南亚各国最急迫的國內問題看来已开始納入于合理的計劃时，它們大概才会响应地区性的經濟統一。然而，應該是美国的政策去探求和鼓励使东南亚导致最后的經濟和文化統一的方法。

#### 四、东 北 亚

1. 日本与美国的經濟关系在今天是非常重要的，同时也提出了某些問題。日本和美国都有責任找出新的解决办法。日本可以通过以下活动作出更大的貢獻。

(1) 对于主要从事出口貿易的中小型工业的改进和管理方法給予优先的考虑；

(2) 繼續以极大的努力使其出口商品有别于美国，

并在其本身工业的研究方面予以更大的支持；

(3) 对美国市场进行更科学的研究，并改进宣传工作；

(4) 为在日本的合法外国企业、投资和分享专利的活动提供双方满意的条件。

美国应该带头探索甚么样的双边和多边机构才能便于我们与日本的经济关系和有助于解决现存问题。

2. 美国和日本都有充分的理由对巨大的太平洋——亚洲地区经济的未来发生很大兴趣。美、日合作可以下列方式促进非共产党亚洲经济的发展：

(1) 对于能够提供贷款便利的国际机构或基金作出贡献；

(2) 支持那些设法控制该地区原料生产和价格的机构；

(3) 对某些具体计划提供联合技术和财政援助，例如对开发印度奥里萨铁矿计划作出的安排；

(4) 美国应促使至少在太平洋地区非共产党国家间达成某种国际渔场和保护渔业资源的集体协定。

3. 美国与日本联盟仍是相当肤浅的，它还没有在一个危险的时代里为了维系这个联盟所需要的那种理智、政治和文化的基础。

(1) 对于加强在日本心目中的美国的形象，我们应该强调我们生气蓬勃的变化着的社会，普通人可以从中获致他在二十世纪最伟大的成功。

(2) 我们的文化关系计划的一个部分目前是而且将来也应该是针对日本各界的领袖，因为日本仍旧是一个名流起决定作用的社会。

4. 虽然一般认为，任何改变联合国安全理事会成员的决定，将是一件牵涉到许多复杂问题的事情；一旦考虑作出改变时，美国应带头提议日本成为常任理事。现在，亚洲的代表是太少了，如果决定扩大安理会，日本和印度是当然的候选人。

5. 我们对冲绳岛的政策必须是对日政策不可分离的一部分。现实的政治情况说明冲绳岛属于日本，必须在某一个时候归还给它。唯一现实的政策是接受这一事实：逐步地和最后地把冲绳岛归还日本，同时，逐步移交的计划要考虑到时间并作必要的调整以保证美国的长远利益。关于这一问题，一个适当的时机和在政治和经济上恰当的过渡阶段的政策是非常重要的。在此过渡阶段，主张成立某种冲绳岛文官行政机构的意见是最有说服力的。“普莱斯法案”中建议的那种经济援助形式应该受到美国国会支持也是很重要的。

6. 在朝鲜，我们的援助计划应参照以下问题重作审核：

(1) 那一种形式的援助最能够促进当地的活力和资本积累？

(2) 对长期援助计划应控制到何种程度和美国对于监督计划的效用和进展应负何种程度的责任？

(3) 考慮到朝鮮的繁榮和安全，軍事與經濟援助的恰當比例如何？

7. 如果美國在大韓民國允許大規模地破壞民主權利而不加任何的阻止，那將冒極大的危險。韓國領袖們目前認為美國人會毫不過問該國發生了什麼事情，只要它仍舊反共。美國新聞界對韓國政治情況應予更多的報道。新聞界應該使韓國所有政治黨派清楚地了解到，繼續違反人權和攻擊韓國的民主機構將對美、韓關係產生非常不利的影響；如屬必要，應使用其他方式使這一警告有效。

8. 在積極的方面，美國須鼓勵發展各種形式的文化關係，並扶植韓國固有的文化。

9. 大韓民國已增強了與非共產黨世界的外交、文化和經濟關係，這是完全符合美國利益的，改善韓國與日本的关系特別重要。美國必須認真地研究一種調解目前韓日糾紛的辦法，可以由我們私下向雙方提出，這種解決辦法可能要由美國參加。

10. 關於中國和台灣，美國的政策可以作三種選擇：

(1) 用孤立的辦法來遏制中國：這基本上是我們現行的政策。

(2) 關係正常化：這一政策將意味着美國承認共產黨中國，支持它進入聯合國，並以相當於美國對蘇聯的政策對待它。

(3) 試探和談判：本報告贊成這一辦法，並將在報告正文第四節作詳盡的探討。

## 第三部分 报告正文

### 第一节 美国对亚洲的外交政策

#### 一、今日亚洲

1. 一开始就必须强调指出亚洲地区各国间存在着巨大的差异。没有任何两个亚洲国家是完全相似的，因而美国外交政策面临的问题也因国家的不同而大有区别。

某些国家有丰富的天然资源；其他国家又异常贫困，简直不可能经济自给。在印度、中国和印尼的某些部分，庞大的爆炸性的人口已将贫瘠的资源耗费到极限，而真正的解决办法仍旧无望。在另外一些国家如日本，迅速扩张的人口现在刚刚被控制住。另一些国家，如马来亚，人口还少，但在那里，人口的增长即使以亚洲的标准来衡量也是迅速的。

在经济和社会发展方面，该地区包括一个高度组织起来的工业社会——日本。它包括两个国家——印度和中国，它们都有巨大的面积、人口和资源，并且在过去十年中在发展经济方面开始了有组织的努力。但是，这些努力还处于刚刚开端的阶段，而且具有很不相同的性质。



一个是一种完全有计划和有組織的发展的試驗，而另一个却企图在法治政府的体制内达到經濟发展和社会变革。該地区其余的絕大多数国家仅仅开始取得經濟进步，或者只是着手寻求解决在建立一个現代化社会时所必然遇到的許多問題的办法。

在該地区，有四种世界主要的宗教，还有許多较小的教派。同样，社会組織、教育和扫盲水平、政治制度和政治实践、民族、語言和气候等都存在着很大的差異。对这一地区的任何概括都不应抹煞这些巨大和重要的差異，本文将在有关各地区的章节中研究这些差異。

2. 然而，当代大多数亚洲国家也有某些共同的因素，这对美国政策是非常重要的，必須予以強調。亚洲国家之間也有重要的相互关系，这也影响到美国的外交政策。

(1) 第一个因素是貧困和缺乏个人发展的机会，这对絕大多数亚洲人民是共同的。生活水平差别很大，許多东南亚国家每人每年收入根本不到一百美元，日本則为二百二十四美元，某些特殊的地方如婆罗洲甚至还要高些。但是，即使在这些对于亚洲來說生活水平相当高的国家，大部分普通农民和城市工人也是貧穷的。而且，今天亚洲人民改善他們的命运的机会和希望是很小的。这种貧困和缺乏机会的情况与美国、西欧、甚至苏联集团某些国家的一般生活水平和机会形成鮮明的对比。生活中的这些最根本的事实决定了絕大多数亚洲人的前途，也影响了他們政府的政策。

(2) 对于美国政策更加重要的事实是近来越来越多的为贫困所苦恼的人民开始了解到，可以做一些事情来改善他们目前的处境。战后在亚洲和世界其他较落后地区的许多伟大的变革之一，就是与外部世界的联系日益增长和扩大。越来越多的人了解到，西方世界的人民有更多的财富、个人的机会和社会的能动性(social mobility)，而且在他们的生活方式中取得的这些成就基本上是靠他们自己的努力。同时，由于许多亚洲国家的政权由殖民国家转交给民族领袖们，从而把亚洲人的命运交在他们自己手里。亚洲人，特别是城市中心的人们日益了解到这一点。他们希望其民族领袖能取得他们所知道的其他国家能够取得的经济和社会进步。因此，这种进步的成就几乎在每一个亚洲国家都成了重大的政治问题，成了政党能够用来攻击或改变现政府的问题。

(3) 随着亚洲人民进入了现代世界，社会结构和习惯正在发生着非常急速的变化。在今后十年，这种变化将加快，并将给我们的亚洲朋友和美国政策带来某些最复杂、最麻烦的问题。例如，已采取的走向工业化的一些有限的步骤已在大多数国家引起了薪水阶级的扩大和市场经济的成果。工业化伴之以政府职能的扩大，也引起了城市中心的急速增加。由于年轻一代移向新的工厂和城市，随着这些发展又导致了许多亚洲社会的家庭联系的松懈。

许多新国家实行的土地改革制度正改变着许多亚洲

国家土地所有制的特点。妇女有了受教育和就业的新机会，这也在改变着妇女在社会上的作用。现代医疗和卫生技术的采用，迅速降低了死亡率，但出生率却依然很高。于是，某些地区人口的增加，使经济能力已不能提供最起码的生活必需品，更谈不到提高生活水平了。普及教育的推行产生了一个知识分子阶层，而往往没有相应数量的职位能容纳这些人。

所有这些急速的社会变化造成了紧张、挫折和个人对急速改变着的社会情况进行痛苦的适应。在大多数情况下，这种变化是与现代社会更加接近的必然结果。但是，我们对于它的原因、影响和如何缓和或者如何加速这种正在发生的痛苦的社会调整过程，知道的太少了。已有事实说明，社会变革引起的紧张和挫折需要极端的政治解决办法。这就为共产党人玩弄分裂手段提供了肥沃的园地。

(4) 绝大多数亚洲国家都有强烈的民族主义情绪，它表现为排外和排斥少数民族，而不是广义的民族团结。在过去十五年中取得或恢复了独立的南亚和东南亚国家仍旧深为关心殖民主义重返的可能。虽然树立了民族团结观念的亚洲国家还很少，而事实上多数国家充满着内部紧张和分裂，但是他们要保持其得之不易的独立的愿望则是能够建立起来民族团结甚至在适当时机建立区域团结的共同基础。其结果是对外国人的政治和经济干涉的敏感，而民族主义者的政府就经常利用这种情绪作为

号召的象征和团结的基础。

不信任的情绪不仅对西方人，而且也扩大到中国人，由于他们控制了許多东南亚国家的经济生活而长期引起愤怒，許多亚洲人还記得他們早期的侵略行为和威胁。因此，中国、苏联和美国都发现亚洲国家对他們国家事务的任何外来影响的威胁都极为敏感。

(5) 亚洲的中立与民族主义有密切的关系。这并不是說普遍如此，但它是一种共同的、典型的亚洲式的立场。許多亚洲国家要避免卷入东西方大国斗争的愿望并不是主要产生于对共产主义与民主之間的思想意識中立。說得更恰当一点，它是那些决心要維持民族独立的国家对冷战压力的反应。中立被认为是保住新近获得的和时常不稳定的独立的手段，还便于爭取時間利用以夷制夷的办法来解决国内的麻煩問題。这是对付强权政治的典型亚洲办法，中国和日本都使用了許多年。

美国政策必須認識到，絕大多数亚洲国家并不认为，苏联与西方的斗争象他們的国内問題那么重要：如巩固一个稳定的政府，和完成经济进步与社会改革。我們也必須認識到，象印度、緬甸这样与中国有共同边界的国家不願与一个强大的邻国对立是有道理的。

但是，亚洲国家正逐漸了解到，世界强权政治将时时直接影响到它們。而且，他們知道要解决复杂的国内問題也需要外来的援助。他們的中立表现为，在接受这种外来援助和逐漸卷入国际政治时，他們希望对任何大国

的依賴尽量減到最低限度。他們与双方来往并拒絕選擇加入任何一方，以實現其希望。美国需要清楚地了解他們的意图。

(6) 亚洲象世界其他发展較迟的地区一样，其經濟在很大程度上要依賴外部世界。对于日本，貿易是一个重要的經濟生命綫，如果没有貿易，則作为一个国家繼續存在下去将是不可能的。貿易对于亚洲其他国家特别是共产党中国也日益重要。对于几乎整个亚洲国家來說，外援——不管它是来自西方或共产党集团——是一个重要的、而且常常是主要的因素。这种援助是外汇与技术的泉源。它也有助于弥补政府預算赤字，同时也能减少通货膨胀的危險。南亚和东南亚的經濟特別有賴于世界对于如錫、橡胶、大米和銅这些主要物資的需求，而且很易接受其影响。这些基本物資的世界价格的波动，能够破坏这些国家的薄弱的經濟或准备极为周到的开发計劃。

(7) 最后，美国正日益被引起注意。第二次大战前，亚洲对美国了解很少。亚洲人只知道有法国人、荷兰人、英国人和俄國人，不大知道有美国人。战后这一現象起了根本性的变化。目前几乎没有一个亚洲国家不与美国的文化发生接触，不受美国政策的影响和不接受美援。今天大部分亚洲国家(中国除外)，都有几百个甚至几千个美国侨民。这些人包括商人、新聞記者、學者、美国軍人、以及无数技术人員和外交官員。在亚洲的大城市中，很少看不到美国的电影、商店和美国造的汽車。在最近十

年中，甚至亚洲許多小村庄也第一次碰到了美国人或美国貨。

我們以嶄新的面貌出現在亚洲舞台上，我們与民族主义新时代有关系而与殖民主义旧时代沒有关系这一事实，再加上我們对这些国家提供援助所表現的慷慨气度，已使我們在亚洲赢得了极大的好感。但是，美国文化的影响是很不均衡的。美国人进入亚洲并非未发生过意外和难堪事件。而且，美国发现它的政策不能常常完全脱离欧洲盟国的政策，以致給我們与亚洲国家的关系带来了不利的影响。

### 三、未来十年中可能发生的主要趋势

亚洲局面正在迅速轉变中。对为期十年的事态作一个估計至少是冒險的。对于一个情况复杂、变化很快的地区來說，則更是如此。但某些主要的趋势是可以預料得到的。对于美国政策來說，估計一下这些趋势的复杂性是很重要的。因此，必需經常对局势进行重新估計。

1. 在未来十年里，亚洲国家很可能在世界事务中，从而在美国政策的考虑中，占据日益重要的地位。今天亚洲占有世界人口的百分之五十六，这些人口在绝对数量与相对数量上都增长得很快。仅仅是人口的数量就使印度和中国这样的国家在世界事务中具有巨大的影响。在这个国民外交和大量交往的时代中，就更是这样。日本

今天自然應該被认作世界政治与經濟生活中的一个重要因素。亚洲国家經濟的繼續发展、中印各自形成統一的国家、它們在世界政治領域中日益增長的經驗、它們日益企图爭夺国际事务領導地位的傾向，都将使它們成为被考虑的更重要的因素。

經濟的增長能使整个亚洲成为美国产品的更重要的市場，同时也成为供应美国市場的一个更重要的来源。随着生活水平与生产的提高，我們在亚洲的貿易与投資——虽然目前与在欧洲和拉丁美洲的比較起来是很有有限的——几乎可以肯定会有相对和絕對的增長。

甚至更重要的是，如果亚洲国家能够使它們的人民摆脱貧困，走向进步，巨大的潛力与才能就能得以解放，这样，就不能不对人类的将来历史产生深刻的影响。可以預料，亚洲領袖和政府所采取的态度和行动，必然会在美国政策中产生日益增加的影响。因此，虽然美国傳統上以欧洲作为外交政策的首要焦点，在这未来的十年中，美国对于亚洲发生的事件的关注，必然占据同等的优先地位。

2. 随着亚洲局势的发展，亚洲国家之間的相互影响也会越来越大，亚洲和外面世界的合作机会也会越来越多。經濟的发展給亚洲国家之間的貿易带来了新的机会。同时，在这个地区的爭夺政治影响和市場的竞争也会日益激烈。随着殖民主义問題的消失，亚洲国家要成为国际事务中的一个单独的集团是不大可能的。

在美苏在亚洲目前所承担的军事义务以及该地区对国外贸易、投资和援助的需要的情况下，扩大亚洲与西方和共产党集团之间的接触，是有广泛的基础的。随着亚洲国家经济实力的增强和政治的成熟，它们与其他国家进行谈判的自信心也会加强。在一定时期，这些国家将会缓和民族主义的极端情绪，促使这些国家增加它们与外界的联系。

由于亚洲这些国家如印度、中国和日本的影响的增强，亚洲很可能要奉行它们自己的一套强权政治。果尔，则苏联和美国在亚洲的影响也会相对减弱。不过，将来这些国家的力量对比的关系，目前还看不清楚。

看来，在今后十年中，日本和印度很可能在亚洲政治与经济事务中进行更密切的合作。日本可以在与印度进行更广泛的贸易和投资合作中得到更大的好处。在经济上避免依靠中国，对日本也是好处不小的。随着印度工业化的实现，与日本在经济上进行更密切的合作的机会也会增加。两国合作和密切关系的发展，定将成为在亚洲的一个强大的非共产主义集团的基础。

在未来的十年，中国将会同它的邻国加强联系并对它们扩大影响。由于中国在争取外汇和政治影响，中国同亚洲国家的贸易可能增加。无可怀疑，中国将企图在亚洲社会和经济发展生活中起更积极的作用。

整个亚洲将以日益增加的兴趣并且可能以不安的心情来注视中国的经验。中国对有关经济迅速发展的问题



所取得的任何胜利似将会对其他国家起深刻的影响。因为中国是亚洲国家，正试图从亚洲的角度来解决差不多整个亚洲的共同问题，如果中国的做法证明是成功的，没有其他办法似乎可与之比拟，亚洲人就会倾向于沿着中国榜样的方向走。然而，中国自己内部问题将会继续很严重，即使到了下一代，中国从贫穷中脱离出来的可能性将是渺茫的。在亚洲人心目中的整个中国形象，中国人的低生活水平是主要的特点。南亚和东南亚对华侨的不信任是强烈的，它的邻国如日本、缅甸和朝鲜对中国过去的帝国主义记忆犹新。共产党中国的政策正引起亚洲日益增长的不安。这种情况可能继续下去，虽然某些国家如印度的不结盟政策不致发生根本变化，但它很可能引起某些亚洲国家同西方合作的新的愿望。

3. 在未来的十年中，对大部分亚洲国家，经济进展将是一个重大的政治问题。这个问题将反映到国内外政策上来。从国内方面说，在相当有限的时期内，任何政府如果不能使它的人民获得显著的经济进展的话，它就可能遭到严重的困难。特别是一旦目标制订后而又遭到了失败，那就更会如此。当政府目标不够符合人民目前需要的时候，失败是很可能的。

不幸的是，经济越进一步发展，要求进一步改革的压力也就越大。这就给一切反对党、包括共产党提供了很有价值的资本。因此，在未来的十年间，政治的不断改革或实验，至少在某些亚洲国家内，都是可能的。能够最好

地組織它們的人民參加的政治集團將有贏得最後勝利的最好機會。

由於經濟發展具有國內政治成敗的重要性，由於經濟的迅速發展離不開大量外援，亞洲國家將會繼續要求世界工業化國家的援助。在未來的十年，可能大多數亞洲國家將歡迎和接受任何願意提供並能夠提供援助的政府或私人組織的援助。

4. 在未來的十年間，亞洲現存的社会制度的崩潰和改革一定會加快和加深。隨着經濟發展的迅速進展，它對社会的影響也會越來越大。經常一個變革影響着另一個變革，以致造成一個很複雜的現象。所有這些迅速的變革對於個人都會有深刻的影響，造成各種壓力、挫折和不安定。對於正在亞洲社会起作用的這種複雜而又互相聯繫的力量，應有比今天更好的了解，這些國家都應想出辦法來同這些力量相抗衡，以期盡力縮小因緊張和挫折而爆發政治暴亂的可能性。

5. 南亞和東南亞國家都有轉向集權主義政治的傾向，以圖解決經濟發展、政治組織和社会改革等迫切問題。在巴基斯坦、緬甸、印尼這樣的國家建立更為集權主義的政府，會給美國政策帶來難題和機會。面對着這種情況，丟棄西方立憲形式政府而贊成軍事統治，應該認為這是美國目標的挫折。應該承認，象我們在美國所知道的民主政治從來沒有在亞洲存在過，在國家發展的困難初期也不會存在，在這裡通常是找出過激的解決辦法來

努力达到政治稳定。

虽然一些亚洲领袖企图努力用民主政治制度建立民主形式的政府，事实上这种努力都不能实现，但这并不意味着民主政治的失败或遭到拒绝。反之，这反映着这些国家面临的经济和社会的迫切问题的性质。集权主义政权或军事政权的建立是因为现存政权证明无力应付一个现代国家的复杂问题，没有取得显著的经济进展。复杂的社会问题如建立全国教育制度和发展新的城市区域都没有适当的解决。因此，集权主义形式政府的建立，在许多情况下，反映着更有效地应付那些基本问题的决心。

在一切情况下，集权主义政府总被看作是暂时性的。当然，这种政府可能变成永久性的专制政府。然而，应该承认，象缅甸和巴基斯坦这样的国家，目前的军事首领实际上代表着有效管理的最好希望。

### 三、美国政策面临的若干问题和抉择

1. 美国政策最迫切和最关键的问题是奉行一个现实的行动纲领来援助亚洲人民，以应付由于经济、社会、政治迅速的变革而产生的问题。过去十年，对亚洲的计划只是着重帮助那些新兴国家建立和保持国家主权，使它们不致沦为共产主义的牺牲品。虽然从人员和金钱方面说，我们的援助是巨大的，但这基本上是一种抵擋措施。这只是刚刚开始有效地对付经济发展和社会改革的问题。

題。在檢查今天亞洲局勢時，人們會被迫作出這樣的結論：亞洲沒有一個國家找到了方法，足以在既有效率又有自由的情況下保證這種進展。

這個研究報告不是對每一個特定的問題試圖提出解決的途徑，因為這些途徑對於各個國家都必然是不同的。但是這個研究報告的確認為，亞洲未來十年的中心問題之一，將是用相當快的速度取得經濟的發展和社會的改革，以滿足逐漸上升的個人的願望。我們必須幫助亞洲各國政府制訂它們的行動計劃，這些計劃，一方面是考慮到要求迅速改革的日益增長的壓力，另一方面，在現有的技術、行政和財政來源以及社會文化條件的情況下，也是可以行得通的。

第三節中建議，征用自由世界中最有才干的人，去制訂和執行針對每個特定國家的需要和問題而特別制訂的經濟和社會行動計劃。應該給這些計劃以充分的優先權和資金，以便一旦需要時即可從各方面征用最好的行政人員、科學家和工程師，並能激發和支持他們獻身於這個事業。我們的目的是與亞洲每個發展較遲的國家共同制訂一個求得社會和經濟的平衡發展的詳細計劃，這個計劃既要切實可行，又要能夠取得與該國人民的希望與要求相適應的進展，而同時又能保持個人最大限度的可能的自由。我們在自由世界中應該能夠動員一切可能的技術和資源，使得這些計劃儘可能快地得以實行。這種政策對下列問題應特別加以考慮：

(1) 取得适当的經濟增長和政治穩定所需要的消費和投資的增長率是多少？

(2) 農業生產、加工工業、輕重製造業和地面基本建築方面的相互比例關係應該怎樣？

(3) 什麼樣的教育計劃是最需要的？

(4) 用什麼辦法才可能而且必然會影響社會的變化？有辦法減少隨着社會變革而來的個人挫折和政治緊張嗎？

我們必須仔細和認真地檢查一下今天我們在亞洲的成功和失敗，而且憑着過去十年中積累的經驗，找出對於這個地區存在的這些問題以及其他許多重要問題的新解決辦法。

雖然大量的並且可能繼續增加的經濟和技術援助必須仍然是我們在未來十年中外交政策的中心工具，但我們對於用其他辦法能夠起的作用，也必須給予認真的考慮，如果這些辦法有助於我們的外交政策的話。

(1) 對外貿易和投資：對外貿易和投資必然在亞洲的發展中起日益重要的作用。

美國工商業與亞洲，特別是亞洲殖民地地區工商業的接觸是比較有限的。在過去十年中，大部分的接觸基本上是間接的，經常是在我們援助計劃下面或通過我們的援助計劃來進行的。可以肯定地說，美國與有限的但數量日益增多的亞洲企業家的關係從來就是不正常的，而且對於發展互相的了解和信任來說，仍然是不夠的。

而同时欧洲和日本的竞争者们却正在迅速地更进一步打入了亚洲市场。

无论从我们全国利益的立场来看，以及从美国工业在日益激烈的世界竞争中必须保持和扩大它的市场和原料来源这种需要来看，目前的情况都是够严重的，安然自得是不行的。

贸易是一种有来有往的事。如果我们要维持和扩大我们的资本和技术输出，美国和欧洲在未来十年内，当日本、香港和其他国家发展工业能力时，就必须设法吸收它们日益增加的半成品和制成品的输入。世界工业国家和正在发展起来的亚洲国家之间的相互影响，最后对大家都是有利的。

同样地，也必须设法稳定世界商品价格，这种价格不但会严重影响单一作物经济的国家的贸易与支付的不稳定地位，而且正日益受到共产主义集团政治与经济上的操纵。美国必须利用剩余物资，设法作到既能减轻严重的粮食不足，而又不致破坏世界商品价格。

美国商业团体对外国竞争采取更具远见的态度并对开辟市场和进行活动具有更大的进取心，这会有助于推进我们在亚洲的政策目标。在这个地区扩大贸易和私人投资有助于增加外汇收入，从而使政府的援助计划，可以更加集中力量来增进这个地区的生产技术和能力。但这不能被看成是在未来十年中所需要的政府援助和贷款的代表物。

(2) 多边合作：我們的歐洲盟国和包括共产党集团在内的其他国家，可以在資金和技术援助方面貢獻出很多力量，以求得亚洲問題的解决。在制訂和执行帮助亚洲国家的行动計劃中，自由世界国家的帮助当然应包括多边和单边的形式。但是在做的过程中，我們必須了解到在許多亚洲国家中仍存在着一种对过去殖民关系的過敏心理。在亚洲援助計劃中，我們也應該探索与苏联进行某种方式合作的可能性，正如下面第二节中所提出的。

某些联合国特殊机构的成功表明多边团体在执行經濟和技术援助計劃中是有用和有效的。虽然不能希望多边援助在最近的将来成为双边援助的代替物，但是美国應該对已經証明了有效的多边机构給予适当的財政和人員的支持。在这方面，不幸我們对于这些机构的貢獻还是要根据死板的公式来决定。

(3) 直接参与处理社会問題：迄今，美国的插足亚洲，解决了社会問題也制造了社会問題。我們在帮助經濟发展上的努力不可避免地将会加速社会改革。但是我們的努力不应满足于停留在經濟領域內，我們應該尽可能直接与亚洲領導者們进行合作，以便帮助他們解决社会改革的問題。

过去對我們的經濟援助計劃一直是很少关心內容，而是更多地关心总的数量。技术援助計劃常常是很少注意到在某一特定国家內它所需要的是哪些技术。我們應該更多地注意到使我們計劃所提供的資源能解决特定的

社会問題。例如，我們需要慎重考虑，应该用什么类型的援助来弥补一个国家教育制度中的某种缺陷；我們用什么方法解决人口增长問題；用什么办法来帮助提供由于加速工业化而需要的公用事业設備。美国也能提供宝贵的援助，帮助我們亚洲朋友創立一个工业化社会所需要的法律和制度。例如，在稅收、劳工立法和社会保險制度等方面，我們有許多宝贵的經驗可以傳授。在这些方面我們已經做了許多事，但是在均衡的和恰合时宜的社会进步方面，我們还可以更多地尽些力。

3. 虽然在亚洲要求建立区域性統一这样一种意識尚在酝酿阶段，但是亚洲非共产主义国家間更广泛的区域性合作的发展，更能够加强这些国家的力量，并且更能够促进美国政策目标的实现。亚洲国家間貿易的增长对这个地区的經济发展是有帮助的。自由亚洲国家間密切的政治軍事联系，可以为它們抵制中国共产党的擴張提供一个盾牌，并且将会帮助它們树立更大的信心 and 安全感。技术交流将会使亚洲人分享他們在共同問題方面的經驗。

美国面对的問題是它应该怎样地来鼓励亚洲区域性的合作，以及用多快的速度。用多快的速度問題可能主要的是要由亚洲人自己来解决。

多数亚洲国家的經济虚弱和民族主义的旺盛，目前妨碍着合作的发展。假如区域合作能够显示区域性的办法可以解决民族的經济問題的話，那么它发展的机会就



会增多。当亚洲国家自身存在着一种要求合作的愿望时，美国能够而且应该帮助加速实现合作的过程。目前最好的办法是，我们抱着使它最终成为区域性性质含义的目的来计划双边的协议。

在未来的十年之内，我们应该慎重地考虑在经济领域中发展区域性的机构。例如建立一个主要由美国出资，并由西欧国家和日本部分参加的区域开发银行，可能为加速亚洲合作的步伐提供一个很有用的工具，并且也可以帮助解决资本缺乏的问题。它可以主要地，假使不是完全地，由亚洲人自己来管理，在适当时机也可以注意到建立区域性技术中心和区域性支付计划。这些计划将大大地胜过把原来军事性质的东南亚条约组织扩展到非军事领域的想法。

东南亚条约组织有一定的优点，主要的是它象征着美国在东南亚负有军事义务。它终于扩大了军事情报和计划的交流，并且在反颠覆活动方面采取了更有效的行动。但是东南亚条约组织也具有某种显著的缺点。特别是东南亚条约组织给了诸如缅甸、印度等国家这样一种印象，即美国在亚洲的利益，主要都是军事性质的。它也造成了来自巴基斯坦和泰国要求更多军援的压力，而扩大这种军援并不一定对美国是有利的。虽然可能把东南亚条约组织扩展到非军事领域，但是这一行动远不可能除掉东南亚组织原来的军事气氛。

多边的经济和非军事合作的形式，已经在联合国亚

洲和远东經濟委员会和科倫坡計劃中存在着更有效的基礎。可能更有前途的是一些推動合作的双边和多边的協議，例如印度河和湄公河計劃，以及美国資助的东南亚远程通訊計劃。同时許多私人和非官方团体也正在做并能够做很多事情來推进区域合作，例如在旅行、貿易和文化关系方面。

4. 美国在开展我們对亚洲計劃时，应作出更大的努力來考虑亚洲的态度和观点。我們能从亚洲人身上学到很多如何處理我們所面临的許多有关双方的問題。当然，归根到底，美国政策必須由美国來制定。但是我們在與我們北大西洋公約盟友協商政策方面已經发展了很多有益的技术，我們也應該在亚洲探討发展这些技术的可能性。

发展共同計劃的努力不仅会导致更现实的做法，并且会在亚洲产生很重要的心理影响，因为它們将有助于使亚洲人相信，在直接与他們有关的事务方面，我們是真正关心來听取他們的意見的。在亚洲和在联合国中，我們的外交人員同亚洲的領導人进行更广泛的商談会帮助美国决策人不断地了解亚洲人的看法，并且在考虑这些意見时有更好的准备。我們必須想到要更进一步利用管理援助計劃的联合机构，如在台湾的农村复兴联合委员会。这种技术也能够推广到別的国家。同样地，也可以推广到宣傳計劃、文化交流以及經濟援助計劃方面。

5. 在这种政治社会迅速变革时期，新的集团可能出乎意料地和迅速地取得有权勢的地位。第四节已經建

議，需要有“纵深外交”。这是一个有关对美国的概念、实际接触和打交道等多方面的问题。我們不仅应当尽力与今日当权的政治和社会集团保持接触，并且也要同那些明日可能当权的人保持接触。这在亚洲是不容易的，特别是在政治領域方面。在許多国家并没有“忠实的反对党”<sup>①</sup>，而它們的反对党却是包括着那些直接或間接想要用武力夺取政权的集团。

我們需要开展一种外交，能使我們与那些并不反对美国但时常在个别政策上同我們持不同見解的政府更有效地进行合作。我們同那些願意和我們工作的政府一起工作是符合于美国利益的。

作为我們与亚洲新兴国家打交道的一个基础（其中許多国家可能采取和政府形式，与我們自己的形式大不相同，它們所体现的政治思想可能我們也不完全贊同），我們需要慎重地再三考虑美国在亚洲的利益，并且决定我們能在什么程度上和用什么方法来同这样的政府打交道。同亚洲中立国家打交道和同欧洲国家打交道大不相同，欧洲国家同我們基本上具有共同的政治思想和使用西方統治方法的共同經驗。在亚洲，我們往往不得不满足于更为有限的合作形式，例如，我們感到可能同一些国家在有限的領域方面进行合作，象在經濟援助方面我們可以合作，而在其他方面則遵循着不同的政策，如对华貿

<sup>①</sup> “忠实的反对党” (Loyal Opposition)：指两党政治的在野党。

易。我們需力图找到同亚洲国家打交道所应采取的方法，使它們能不致于有一种依賴我們的情緒，而又能从我們的忠告和幫助中得到好处。

在实施纵深外交政策时，非官方的美国人能做很多事。企业公司、基金会和教会团体的代表們能够与当地領袖建立很有益的联系，而官方的外交团可能感到很难与他們建立正式联系。許多美国商人很願意协助政府在外国社会中同各样的商业和社会团体进行接触。我們應該給予这些非官方使节以鼓励，并提供各种途徑以使他們的努力更能和政府行动协调。虽然大使和使館人員不能对私人的努力采取官方控制，而且不应这样做，但有責任和非官方的美国团体保持更有效的联系，對他們和当地集团进行接触的努力給予可能的指导和支持。

美国使团的低級官員还能用高級外交官所作不到的官方和非官方的两种身份来进行接触。我国在外国的軍事使团就是和那些至少是潜在的政治、經濟势力控制者的軍事領袖进行接触的重要环节。我們應該在这些使团中安插一些不仅在軍事上，而且在經濟上、技术上和政治上能与其外交对手相周旋的人員。如果我們对亚洲国家的各阶层和各集团都竭尽一切努力来进行接触，我們就可以得到各个不同集团的意見的真实情况，我們就可以和那些可能在将来当权和具有影响的集团和个人建立接触。

6. 在亚洲和西方世界之間有必要发展真正的文化交

流，双方对此将同等地作出贡献。近几年来，亚洲和西方的关系经常是单方面的，亚洲人一直接受我们的援助，和美国人接触（往往是在军事上），看到过我们的装备和看过美国电影。但是我们的文化影响是有限的和不平衡的，而亚洲对美国几乎没有影响。我们和亚洲的关系还没有扎下知识、政治和文化的深根，而这是在危急关头保持相互关系所必需的。

美国在亚洲的形象应予以加强。第一，应该恰如其分地显示出美国是一个有生气的、在发展着的社会，在那里一般人都分享到最伟大的二十世纪的胜利。第二，强调美国是一个物质繁荣、科学发达和军事强大的社会是完全恰当的。但完全从这些方面还不足以看出我国的全貌。因此，突出美国艺术、文学、音乐和社会科学方面的创造性的努力，和指出这些已经成为美国广大人民的文化媒介是很重要的。我们还必需找出各种方法来戏剧化地表现美国到处对和平和世界进步具有强烈愿望。

如果美国对亚洲更能体贴，我们就能加强这些积极的方面。把亚洲国家看成主要是反共堡垒是不够的。那种消极的做法引起大多数亚洲人的反对，甚至使得保守派也认为我们对共产党的威胁强调得太过分了。

为了在美国和亚洲之间开展更有效的文化交流，应该加强那些促进文化交流的机构。在亚洲这样做非常正确。在亚洲增设美国文化中心、艺术展览馆、教育机关等和在美国设立同样的亚洲中心比个人之间的往来具有更

持久的影响。

貿易展覽會也能作為文化交流的媒介。美國的展覽品應該在文化界各方面的權威人士提意見和積極協助下仔細設計，這樣我們的貿易展覽將更廣泛地代表我國整個社會。各種各樣的非官方機構，如婦女團體、兄弟會、青年團體及職業團體，也都是文化交流的媒介。這些團體的會議提供了在各界人士間交流思想和經驗的機會。對這些組織交換訪問人員以開展社會各階層人士往來的計劃應予以進一步支持。

指導與協調同文化交流（在最廣義的意義上來解釋的）有關的各種活動的責任，應集中在單一的政府機構手中，並在國家政策中予以適當的強調。然而真正的文化交流不能在政府機構指導下產生，也不能由政府機構“經營”。這必須由那些真正想更好地了解外國人民並和他們密切聯繫的私人或團體來做。

7. 本報告沒有深入地研究軍事問題。但是看來我們在亞洲的軍事政策有必要重新估價。提出某些問題供熟悉這方面的人士來考慮是值得的。明確說明亞洲地區的軍事目標的資料是不能公開得到的。關於在台灣、南越和南朝鮮維持的相當大的國防部隊如何適合這一地區的全面戰略計劃，很難得到清楚的解釋。另一方面，當地政府維持這些部隊所花的錢，常常成為他們國家經濟發展的障礙則容易看到。擁有一支機動的、裝備完善的、能夠有效地應付局部侵略和大規模暴動的部隊來取代“大規

模报复”的意义是能够理解的。而对于日益受到当地政治势力责难的美国在亚洲的部队和基地，与美国正在加以支持的当地部队之间的关系又不易清楚了解。

在亚洲可能看到军援对传授技术和行政技能以及实现重大的政治、心理和军事目标方面都有其价值。但是，军援是否是最有效的途径？我们盟国维持军队的水平不能完全由美国来决定，虽然我们的援助肯定在大多数亚洲国家是一个决定性因素。

这些问题没有充分加以研究，因而不知详细答案。但是这些军队和我们亚洲基地的关系需要由军事和文职专家们慎重地研究，这些专家是有能力结合政治、经济目标来估计它们的战略作用的。

#### 四、美国政策在未来十年中的趋势和限度

1. 在未来十年中，不管美国做了什么与否，上述社会变革和政治变革过程仍将继续。美国政治首脑和美国人民要明白，美国影响亚洲基本力量的能力是有限的，这是最重要的。如果我们不明白这一点，国内外对于美国的政策可能会继续感到失望。我们以往经常地设想我们能够完成的事情太多了，我们对于设想的政策失败也进行了过多的自我批评。虽然我们今天是最强大和最有影响的国家之一，但是我们不能完全控制世界历史的进

程。本质上，亚洲人的命运是握在亚洲人自己手里的。

2. 然而这并不是想自暴自弃。在影响亚洲事态进程方面，美国政府和美国人民能做的事情还很多。我们能影响它们的经济进程，特别是在象印度那样一些国家内，它们决心采取有力的和实际的措施来促进本国的发展。我们能帮助把技术先进国家的技能传授给不发达的国家。我们应该是能影响社会变化性质的，虽然我们对于如何影响和影响到什么程度仍然不太明白。我们的确能提供经济发展最初阶段所需的资金。我们的确能帮助亚洲国家付出经济计划的部分费用，如果我们愿意和它们自由贸易的话。我们能帮助它们获得安全不受外国侵略，这样它们就可以有时间来掌握自己的命运。最后，虽然我们不能为它们选择政府的形式或者选择领导，但是我们能帮助它们认识在法律原则下施行的自由制度的价值和独裁政府固有的危险。

3. 美国拥有有利于推行外交政策的巨大资产。我们有着来自健全的经济和巨大的自然资源的财富。如果用这些财富明智地帮助其他国家的发展，我们是不大可能得不偿失的。历史清楚地表明：经济发展和扩大贸易在大多数情况下是有利于整个世界的。我们有着世界上其他地方无比的技术人材和管理人材，我们应毫不迟疑地与其他国家分享这些人材。我们有着实施民主制度的经验，虽然我们也不能、也不应该把我们的经验强加于其他国家，但是我们可以把这些经验传给那些愿意接受我们的



知識和忠告的国家。

我們應該更多地运用不屬於政府的技能、經驗和資源，因为这一巨大的工作需要运用各方面可用的资产。在很多方面，私人团体和个人能够比政府官員或政府机构完成得更好。而且，亚洲对我们仍蘊藏着深厚的善意。这一点一部分是基于我們自己的革命經驗（这是許多亚洲国家正在試图仿效的），一部分是基于我們以往的慷慨，一部分是基于我們在自由社会中获得的经济和社会进步。所有这些资产对我们都很有利。

4. 归根到底，我們在亚洲的影响和我們对亚洲外交政策的成功，将取决于我們如何运用这些资产。我們必須使亚洲人相信，为了他們和我們自己，我們真誠地关心他們和他們的問題。我們应学习以亚洲的經驗而不完全以我們的經驗来鉴定和处理亚洲問題。我們必須选出最好的人材，来对亚洲各个国家的問題找到富有想象力而又现实的解决办法，并且帮助把这些解决办法付诸实施。当广大的有才能的亚洲人发展了現代的、富有生气的社会时，世界上那一部分地区的巨大資源和能量就将被解放出来。的确，这些国家和人民对未来历史的影响将是重大的，或許是决定性的。我們必須对亚洲政策給予优先重視，以和这一地区及其問題的重要性相适应。我們必須帮助亚洲能无阻碍地提高效率。

## 第二节 美国对南亚的外交政策<sup>①</sup>

### 一、总 論

就美国外交政策利益來說，南亚各国（印度、尼泊尔、錫兰、巴基斯坦）是今日世界关键性地区之一。在战略上，南亚位于亚洲十字路口，在地理上，它毗邻苏联和共产党中国，联接中东和东南亚，而且它的利益范围还远至非洲。广大亚洲地区的政治、經濟和社会的变革运动，对两个地区相互起着影响作用，而南亚地区的发展，对整个亚非地区的影响是广泛的。

尽管目前的严重分歧使該地区的国家不相和睦，但也存在着重要的經濟、文化和历史的联系，这就构成了該地区的一致性，而这是在制訂美国外交政策时所不能忽略的，并且应该积极地予以鼓励。

#### （一）經 济

1. 虽然这一地区的所有国家都在致力于发展工业化的經濟，但就南亚的基本經濟和社会情况来看，百分之八十以上的人民是靠土地生活的，直到目前还没有享受到經濟发达的好处。共有的貧困情况，加上各国領袖渴望迅速获得較高的生活水平，形成了基本的共同点，它甚至

<sup>①</sup> 第二节作者是里查德·L·派克。

比政治事件上的激烈爭吵更为重要。

2. 就經濟方面來說，印度—巴基斯坦次大陆是作为一个单一体进入当前时代的。虽然在国与国之間（或在一个国家的大区域之間），經濟上只有有限的相互补充之处，而且主要是农业方面，但是显然，在发展現代技术中进行合作而不竞争，对印、巴經濟都有好处。事实上，互相矛盾的发展已經发生，特别是在棉花和黃麻方面。目前显然有利于創造一些政治条件，以便将来进行更大程度的共同努力。

3. 目前密切关系着尼泊尔經濟前途的，是印度所能取得的成就，以及印度对尼泊尔的經濟发展提供援助和进行规划的能力。印巴在有关經濟发展的計劃中进行更大的合作，对錫兰也有好处。

## （二）文 化

1. 这一地区的主要語言和文化集团，有着共同的淵源，如梵文、印度南部的达罗毘荼語和阿拉伯—波斯的傳統，而印度教、佛教、伊斯兰教等世界性宗教在南亚所有国家都有不同程度的重要性。印度是印度教的中心，但印度也包括四千多万回教徒，还有相当数量的錫克教徒、嗜那教徒、拜火教徒、基督教徒和佛教徒。巴基斯坦是回教徒占多数的大国之一，但有八百多万印度教徒（主要在东巴）和在数量上少得多的佛教徒和基督教徒集团。錫兰是佛教徒占多数的国家，但也有少数基督教徒和回教

徒，以及相当数量的印度泰米尔人。尼泊尔是印度教徒占多数的国家，但佛教徒的势力也很大。这种文化和宗教上彼此的联系，目前在实质上并没有缓和南亚各国间政治和经济上的紧张关系。诚然，如在锡兰的信奉印度教的泰米尔人与佛教徒之间的冲突，印巴两国印度教徒和回教徒之间的紧张关系，虽然在多数情况下，其根源很可能是争夺经济利益，但是往往很容易被看作是和文化及宗教联系着的。然而，这一地区的文化和宗教上的联系，正是共有的价值标准 (shared patterns of values) 和多少有些类似的世界观的主要因素，可以作为将来进行更大程度合作的桥梁。

2. 此外，南亚各国的领袖都把这一地区看作是对他们切身攸关的政治领域的中心。印度和巴基斯坦从1947—1948年以来相互交换了一千二百多万人口（回教徒到巴基斯坦，印度教徒和锡克人到印度）。尽管这种迁移引起痛苦，但在两个国家中仍然对对方国家的人民和乡里感到亲切，对它们的福利感到关怀。虽然两国政府之间仍有争执，但印、巴许多人民对共有的珍贵文化保持着深厚的记忆，远远胜过因分裂而引起的恐惧和孤独感觉。巴基斯坦的印度教徒，印度的回教徒，尼泊尔的印度人，佛教国锡兰的印度教泰米尔人，即使都在互相冲突之中，笼罩在紧张之下，仍形成了一种家庭式的相互关系，它把这些国家在感情上，即使不是政治上，连结在一起。其结果之一，就是该地区一个国家所采取的政治、军事、经济

政策很快就反映到邻近国家的政治、军事和经济中去。这个地区内部相互影响并相互牽連着，它意識到它是作为一个整体而存在的，特別从印巴关系方面来看；在印度錫兰的关系上也复如此。

### (三) 历史

1. 历史的連續性在南亚現代政治中有一定的重要作用，而与这种連續性最有关系的事实，也許就是英国二百余年的統治对这一地区产生的普遍影响。通过这种共有的經驗，形成了共同所理解和尊重的政治、法律和行政制度。因此，如印度、巴基斯坦和錫兰能够在它們获得独立之后，經過說服，而保持它們与英联邦国家的联系，是没有什么奇怪的。即使在民族主义运动后期，反对与英国繼續保持联系的問題提高到原則水平的时候，情况仍然如此。其結果是，熟悉的制度、真誠的个人关系以及經濟上的好处，終于占了上風，而有利于英联邦的扩大。

2. 南亚，特別是印度，在独立后的年代里进行的政治上的試驗表明：这一地区合乎宪法的发展所遵循的政治和行政路綫，大体上是以英国統治时期所获得的經驗为基础的。在印度，国大党能够在中央和大部分省邦中維持着有紀律的党治政府；在巴基斯坦，由于缺乏能够負起責任和有效能的政党和領袖，議會形式下的党治政府制度已經失敗；在錫兰，这种制度最近也是搖搖欲墜（在尼泊尔，党派政治的历史太短，还难以評价）。然而，錫兰可

能发生的政治前景，是保守的、有宪法思想的統一国民党再度执政；在巴基斯坦，阿尤布总统的政权已经表示同意建立一个宪法形式的政府（即使还不是议会形式的），这在最近将来有可能实现。政党和政治领导方面的失败，并没有使南亚各国的领袖和政治上敏感的人民，减少他们对能够负责而合乎宪法的政府所持有的好感，甚至在巴基斯坦也是如此。

3. 在国际协商方面，英联邦是一个能够解决问题的讨论机构，至少是那些不存在严重分歧的国际关系问题。

4. 没有理由相信，在今后十年内，会发生根本脱离这条承继着宪法精神的路线的事情，除非经济发展计划遭到严重失败，以致在绝望的情况下，去求助于独裁主义的力量。因此，传统的宪法精神有相当大的可能继续存在下去，尽管该地区所有国家（目前如巴基斯坦和锡兰），甚至在最好的情况下，也还非常可能因为经济上的要求和民族团结问题上的内部弱点所产生的压力，而导致执政党和政府实行更为独裁的统治。

当然，东南亚的文化和人民所形成的一条更为广阔的文化纽带，也是与南亚联系着的。1947年以来，南亚和东南亚的团体与个人之间进行的许多政治、文化、学术和体育的会议（1955年万隆会议是突出的例子），使南部亚洲<sup>①</sup>的“地区主义”得到了更为广泛的意义。特别是缅甸和印尼，它们与南亚各国在政治和经济方面，有很多共同

<sup>①</sup> 指美国所区分的南亚和东南亚两区。——译者

的經驗。对于巴基斯坦，它与其他回教国家，特别是中东各国的合作，是它外交政策的一个原則。然而，这些超越次大陆范围、对双方有利的各种潜在联系，和那些影响到南亚地区本身的联系不同，它不足以保证优先采取和解措施。

#### (四) 結 論

在进行下面分析之前，首先簡短地考察南亚地区上述若干傳統的、潜在的和有团结作用的因素，是为了突出这样一点：根据南亚地区作为世界政治中一个完整地区，来看待它的长期发展前景，并依此来评价美国外交政策的原則，是很重要的。

印度和巴基斯坦的领导人，特别是自西藏叛乱以来，由于中国共产党人还继续在边界进行试探，而经济压力还在增大，他们更加尖锐地意识到迫切需要解决南亚地区内部的各项争端，一方面是为了国家本身的利益，同时也是为地区内部的合作创造必需的条件。印度河谷的糾紛即将解决，印巴之間就财政、貿易和边界糾紛問題举行了一系列会议，这令人感到目前有更大的可能在改善它們的一般关系方面取得重大进展。

虽然，克什米尔糾紛也許仍将无限期陷于僵局——这是一个争执很大的問題，但印度和巴基斯坦可能不久就会主动地表示願意考虑共同防御协定，双方削减武装力量，以便騰出迫切需要的财政力量，从事经济发展。这

种局部裁军的結果，可能使整个地区的社会和經濟更加稳定。

南亚地区内部更大的协调，会大大加强南部亚洲(包括南亚和东南亚)的共同安全感，而这种地区性的共同安全感，可能成为一种重要的力量的象征，它会消除因中国共产党在整个南部亚洲扩大影响而引起的恐惧。

可以这样論断，美国如果与南亚某一国家一致采取某种步骤，就可能引起该地区两个或更多国家間的分歧扩大；因此，除非采取这种步骤的理由极其充分有力，甚至压倒美国促进该地区和谐这一长期目标，否則这种步骤不应采取。的确，美国的外交应该鼓励人們解决那些有碍地区和解的问题——如克什米尔糾紛或錫兰的泰米尔少数民族问题。这样，美国在整个这一地区的利益就会得到巩固，因为在当前情况下，特别是印巴之間的不斷爭吵，使两国的軍事預算大大超过了应有的水平，加深了相互的恐惧和敌对情緒，从而削弱了每一国家对付政治和經濟危机的能力。美国和自由世界的其它国家則是这种地区性矛盾的最終受害者。

科倫坡計劃通过技术援助协定和它所促进的双边經濟发展协定，为该地区的經濟合作提供了一个有希望的基础。包括美国在內的提供援助的国家，应该設法充分利用这一組織，来促进南亚以及东南亚的合作。其它国际性經濟合作机构，如联合国亚洲及远东經濟委员会、世界銀行、联合国經濟开发特別委员会，都应该加以利用，



来促进地区内部的和諧。

## 二、印 度

毫無疑問，印度是南亞帶有關鍵性的國家，印度在今後十年內的政治和經濟去向，將在很大程度上決定南亞其餘部分的命運，整個亞洲的其餘大部分獨立地區的命運，極其可能也是如此。在亞洲這樣的環境里進行的共產主義和非共產主義世界之間的鬥爭中，印度有計劃地發展經濟的嘗試，是最有關鍵性和實質性的例子，這種嘗試以民主和法治的方式進行，與共產黨中國那種極權主義方式形成對照。印度的事業如果失敗，非常可能導致亞洲其他非共產主義政府的垮台，因為，印度今日在新獲得獨立的亞洲國家中，是一個最受注目的象徵，它象徵着政治自由與大力發展經濟相結合是可能的。發展中的印度能夠影響其他國家，同時亦能受到它們的影響。況且，即使不與共產黨中國相提並論，印度發展國民經濟的試驗本身就是二十世紀有計劃的和民主的發展中一項偉大而帶有戲劇性的努力，單憑這點理由，它就值得受到支持和鼓勵。

### (一) 政 治

在憲法上，印度共和國是一個按照聯邦形式組成的、中央和省邦分權的議會民主國家。憲法規定印度組織代

議制政府（主要是根据英国的型式），它的法律体系中包括一个具有复审权的最高法院。民权和政治权力受到独立执行的法律的保障，并根据全民普选原则进行秘密投票选举。代表各种不同观点的政党，从右的印度教教派主义党到左的共产党，自1947年以来，就非常有纪律地参加了地方、省邦和中央的竞选，这一点在1951—1952年期间和1957年的大选中表现得尤为明显。

**国大党：**自1947年印度获得独立以来，在尼赫鲁总理领导下，并得到印度大部分城乡统治阶层支持的国大党，控制了中央和几乎全部省邦与地方政府的权力（国大党的前身是成立于1885年的印度国民大会党，该党是领导民族主义运动取得独立的政治组织）。目前，国大党这个政治机器，从新德里的中央指导机构（全印国大党委员会）起直到各省邦的地方机构，都是组织得相当完善的。印度目前没有其他政党足以威胁国大党对印度全国政治体系的控制。的确，除了国大党领袖在中央议会、地方议会中对反对党的发言人所表示的尊重外，国大党控制全印政治的情况，就同一党制的国家一样。只有在少数省邦如奥里萨邦和喀拉拉邦，和数量日益增多的市政府内，国大党的势力受到极右（奥里萨邦）或极左（喀拉拉邦）的力量严重挑战。

国大党在其党内，在它的地区性的观点不同的派系和利益集团之间所进行的政治活动，比在其他几个比较重要的党派之间更为活跃，亦更有目的性。国大党因为

享受着甘地和印度民族主义运动中其他领导人物的余辉，就可以象是肩负着民族主义运动的使命那样行动，尽管在党内，由于存在地区性派系和观点不同的派系，它是分裂的。在获得独立之后，它认为下一步就是把国大党六十年来所形成的社会和經濟上的抱負通过法律訂为政策，并使它得到有效的执行。虽然在印度各級議會中，还会听到反对派的声音，但是国大党具有雄厚的财力，它的組織規模很大而一般是有效能的，它有力地統轄着龐大的政府机关，党内还有不少全国知名的政治領袖，这一切，使国大党能够統治印度的政治舞台。

观察印度政治的人常常过分估計国大党势力的下降，他們过分重視对尼赫魯个人独攬政治的性质和意义，而对許多很胜任的国大党領袖則估計过低，这些領袖随时可以担任印度政府的高級职位，包括总理的职务在內。在印度独立后的头十二年中，尼赫魯的领导力量是重要的起穩定作用的因素，但是，由于尼赫魯总理认为可以分出一些他的权力，由于人民、报纸和活跃的政治家們获得了充分的自信，明确地表达了对尼赫魯的批評，因此，中央和各省邦有势力的第二流的政治家已經露出头角。国大党是能够适应变化着的情况和新的政治领导的，虽然尼赫魯死后，党的领导权是由温和的社会主义分子还是由保守的封建分子起来掌握，还要等着看。为要繼續保持尼赫魯先生的温和的社会主义傳統，在国大党主席、尼赫魯总理的女儿英迪拉·甘地夫人指导下，最近已在加

速把进步的年輕領導補充到負責崗位上去。

如果事態正常發展，就沒有理由相信任何政黨會在今後十年內取代國大黨在印度議會中或在大部分省邦中的領導地位。我們可以料到其他政黨將在今後取得若干省邦和某些地方政府的權力。然而，無疑的是，如果經濟發展遭到任何嚴重挫折，而無法滿足今後十年內日益增強的期望，印度共產黨奪取國家政權的戰略將處于大有利的地位。

**人民社會黨：**人們一度曾經認為在賈雅·普拉卡什·納拉揚和阿索卡·梅達這樣的民族主義領袖的領導下，社會黨（自1952年以來改稱人民社會黨）會在印度確立它的政治地位，成為印度最大的反對黨。但情況並非如此。目前人民社會黨已經失去了它最著名的發言人賈雅普拉卡什·納拉揚，他參加了維諾巴·巴維領導的“獻地”運動，但納拉揚仍以非正式的顧問和朋友身份和該黨保持密切聯繫。同時以洛希亞博士為首的一派已經分離出去，另行組織了一個印度社會黨，而目前還留在黨內的地區派系和中央派系的領導都相當薄弱，對黨的政策也不一致。看來對意識形態上細微末節無休止的辯論和對黨的組織問題注意不足，是二十世紀三十年代以來印度社會黨政治的一大弱點。人民社會黨的領袖，如阿恰里亞·克里巴蘭尼、阿索卡·梅達等在社会活動中都是有力的發言人，他們黨的許多同盟者和他們一起領導了印度重要的知識分子運動。但是，作為國大黨正式的、強有

力的反对党，或者作为一个准备负责领导政府的责任的集团来说，人民社会党则缺乏必需的领导力量和组织。

的确，国会议员和人民社会党的主要代言人梅达，若干年来一直认为，负责而民主的反对党对不良的立法和行政应时刻保持警惕，但是由于社会党与国大党的政策相似，应该和国大党的领袖合作。梅达认为，（印度的许多人士也同意）推行计划经济，特别是即将到来的第三个五年计划（从1961年开始）所必需的政治力量，要求建立一个（各党派联合的）国民政府，这个政府要在十年或者更长的时间内避免传统的政党政治，以便保证能够达到可能在第三个或第四个五年计划中提出的经济奋斗目标。这样的一个中央政府如果出现，就应该欢迎并予以鼓励，因为它将使印度每一个能干的领导人都能发挥最大的力量来有效地处理印度的经济和社会问题。

印度共产党：自从1951—1952年第一次普选以来，印度共产党已在议会中获得立足点而且建立足够广泛的选举力量夺取喀拉拉邦的邦政府领导权（从1957年起至1959年总统宣布接管为止）。同时在大多数其他邦的立法议会中也获得成批的席位。印度共产党纪律严明，而且对国大党领导的政府的批评也是大胆的，经常是有效的。印度共产党已经成为印度的主要反对党，部分原因是由于其他反对党组织上的弱点，部分原因是由于印共本身的力量。印度共产党在其“议会阵线”时期，曾经特别成功地在城市和乡村建立起广泛的基础和集中党的一切力

量在关键性的地区赢得决定性的席位。

虽然最近由于西藏暴动及其受到镇压，印度共产党受到挫折，但仍然可以料到，它将在1962年选举中争取再控制至少两个邦政府，即安得拉邦和西孟加拉邦。这两个地方，特别是位于东北边境的西孟加拉邦更为重要，因为印度大部分经济集中在西孟加拉邦首府——加尔各答，它是印度的主要工业、金融、运输和交通中心。印度共产党在西孟加拉邦最大的力量在于中层阶级和加尔各答的劳工大众，但为国大党在西孟加拉邦农村的强大势力所抵销。如果印度共产党争夺西孟加拉邦政府成功的话，那么印共的全印势力将大大增强，而国大党领导下的政治稳定的前途也将被严重地破坏。此外，印共从加尔各答对东巴基斯坦施加的压力，可能会大大增加。无论如何，目前的形势是：在1962年下届普选时西孟加拉邦农村票数将压倒共产党在加尔各答的力量。有资格的观察家认为，在西孟加拉邦投票时，仅仅西藏事件就足以大大削弱共产党的力量。

据说，印度共产党和亚洲其他共产党一道可能放弃目前“议会阵线”的策略，在六十年代里转为采取新的积极的、更激烈的行动。新近总统宣布接管印度共产党在喀拉拉邦的政权和在該邦重新选举的要求已使印度共产党在印度许多邦里增加活动，公开反对国大党。由于许多国大党邦政府目前有效的反对共产党的行动，人们应该预料到来自共产党的压力会增加。

**印度自由党：**一个新的政党印度自由党在前国大党领袖查克拉瓦蒂·拉贾戈帕拉查里的领导下于1959年夏成立。虽然目前估计该党的长远作用尚属太早，看来它对这个国家的保守势力会有号召力，包括有土地的农民、大部分工商界，加上城市里的自由职业者和中层分子。该党的建立特别是为了反对国家过多地干涉该党领导者认为应该是属于私人的事情。该党特别反对国大党在印度农村推行合作耕种的计划，它们害怕推行的结果将以削弱农民的独立性的办法来助长印度政府的极权主义形式。

除了拉贾戈帕拉查里以外，该党的领导人还有安得拉邦农民领袖纳·格·兰加，孟买商人荷米·莫迪，前国大党内阁官员、前省督格·姆·孟希，和印度主要的反共发言人米·阿·马沙尼等。可以预料，到1962年普选时，该党将成为一个公认的拥有实力的政党，而且可能在印度议会中成为一个争取被公认为反对党的可怕竞争者。如果成功，则将进一步孤立议会中的印度共产党，也就达到了自由党成立的目的之一。

**一般的政党：**印度其他政党不是缺乏广泛的全国号召力，象印度人民同盟党仅仅在印度中北部得到广泛的支持那样，就是只属于地方性的政党。

近年来印度政局，在当政的国大党与印度共产党之间越来越两极化。至今非共产主义的政党没有一个能取得如同国大党那样的权力。然而，诸如人民社会党、人民同盟党和新的自由党有很大的发展前途，在某些邦政府

得勢更是眼前的事。美国不应该只关心国大党的命运而无视其他政党。纵深外交应该体现这样的优点：与所有遵循民主的、负责的党派集团建立友好关系。

## (二) 經 济

印度的政治,和其他地方一样,与经济因素有密切联系。印度的首要问题是尽快提高生活水平,养活日益增长的人口,以及增加就业人口和减轻就业不足状况;总之,把一个几世纪以来遭受贫困、疾病和生活困苦的国家导向经济上的稳定和繁荣。每个熟悉印度情况的人都不会低估上述的艰巨任务,至少目前看来印度领导者决心采取民主手段达到上述经济目的,这就使这一过程更加复杂化。“民主手段”包括这样一种手段,公众可用以要求满足他们当前的消费需求,结果限制了本来可以投入工业发展的资金数量。共产党中国在经济上取得的迅速的、甚至是惊人的成就,一方面刺激了印度的领导,另一方面又使他们沮丧。因为印度在这方面的进展是缓慢而痛苦的,目前的成就和需要比起来,小得可怜。

印度农村必须组织起来,以便更有效地利用资源并为现代化提供剩余资金,共产主义似乎提供了上述组织的一个模型,但以牺牲自由为巨大代价。印度的问题在于是否能在农村组织得更民主一些而和共产主义国家差不多同样有效。看来,印度是能够的。但是只有国内作更实际有效的努力和国外给予比目前更多的援助才行。



人口和国民收入的增长——以 1959 年的将近四亿人口为基数，印度人口每年大约按百分之一·三至百分之二的比率增长，后一个较高的百分比可能更正确。每年约需多供养八百万新增人口，约需雇用二百五十万新工人。当然，人口每年是累进式地增长。

到 1961 年，印度将需要粮食八千至八千五百万吨。按目前情况来看，那时将缺粮一千万吨之多。（在今年<sup>①</sup>气候良好的收割年里，粮食产量达到七千三百万吨的纪录，去年只有六千二百万吨。）姑且勿论将来可能缺粮和由于必要的粮食进口将使少量的外汇枯竭并要求外国粮食援助等问题，人口增长速度的本身就需要相当于百分之六的国民收入的投资去维持目前广大人口低下的生活水平。要想使印度的经济有所增长，并且为了使国民收入适度地按人口平均每年至少增加百分之二，就需要相应地追加投资，即共占国民收入总数的百分之十二。因此，人口增长的“累赘”就使想要摆脱仅能糊口和停滞不前的印度经济的负担十分沉重。

**计划经济：**在需要彻底解决经济计划的情况下，印度政府自 1951 年起开始了草拟一系列的五年计划，按着计划在印度逐步建设农业、交通运输业和工业的各部门。第一个五年计划是一个基于在五年内国家投资三十八亿九千万美元和私人投资三十五亿美元的适度的计划。计划要求优先提高农业产量，重修铁路和通过乡村发展计

<sup>①</sup> 指 1959 年。——译者

划活跃农村生活，发展动力资源和建立新的工业部門初步基础。可能因为这是个适度的计划，公营和私营企业的指标大部分都完成了。我們不会忘記美援占外援的絕大部分，在第一个五年计划期間提供了几达五亿美元之多。国民收入增长約百分之十八，粮食产量增长約百分之二十，棉布、黃麻、水泥、紙張、化学制品以及輕机械工业等方面都超額完成指标。物价普遍穩定，生活費用稍有下降，收入按人口平均每年增长将近百分之二。这些成就，尽管是令人高兴的，但是在实质上无补于导向自給经济发展中逐漸增大的工业化的需要。

国大党 1954 年在阿瓦迪年会上宣称它同意建立一个“属于社会主义类型的社会”（“socialistic pattern of society”）。1956 年在阿姆利則會議上又把提法改变为“社会主义类型的社会”（“socialist pattern of society”），用来強調对印度經濟计划中发展和扩大公营部分作更大程度的支持。1956 年国大党的決議，作为政府既定政策的目标在国会上重新加以肯定。阿姆利則決議对 1956 年修改的 1948 年的工业政策声明作了补充，該声明給予公营和私营部分在印度工业化的努力方面以运用政策的較大活动余地和灵活性。然而事实上“社会主义类型”哲学的全部影响至今尚未觉察到。并且有理由相信，除了諸如采矿、軍火、大部分鋼鉄工业、交通運輸、石油、动力、核子动力和一些生产資料等部門外，私营部分将仍然是主要投資者。爭取国内外私人投資的要求比以前更为强

烈了，目前的情况表明，私人投资在一定条件下，一般说来是有利的，以后也将继续予以鼓励。但是外汇管制和政府动员储蓄方面的竞争将有碍于私人投资在未来十年中大量增加，除非有更大数量的外国私人资金投入。不幸的是，现在大多数进一步鼓励美国在海外投资的建议实际上能适用于印度的可能性是很小的。

第二个五年计划（1956—1961年）要求官方投资八十亿美元，要求私人投资五十亿美元，其总投资数为第一个五年计划投资数的两倍。另期望私人方面再投资五十亿美元。第二个五年计划的重大重点是放在水利和动力、工业和采矿、运输和交通方面，虽然对农业、农村发展、和社会福利事业也同样给予相当的重视。第二个五年计划中的特别重要意图是大量增加钢铁的产量。据印度计划制订者们的估计，到第三个五年计划结束时（1966年），每年将生产钢一千五百万吨。

从实际情况出发，印度政府必须将第二个五年计划中的投资数降低到这一水平，即落实的预算数字可能只有原计划预算的百分之五十至百分之八十，即使降到这一水平，需要依靠外国援助的程度也比预料的还要大些，这些援助在较大程度上来自美国和苏联，较小程度上来自其他非共产主义国家。

对印度在各个五年计划中的经济发展所作的更详细的其他考察资料已经可以获得。这里我们的目的仅是给经济问题画出一个总的轮廓。如果印度希望稳健地发展

其經濟，达到这一点就会要求在第三个和第四个五年計劃(至 1971 年)中有更高得多的計劃投資數。那么，外汇的缺額量將必須大部分取自西方國家，特別是取自美國，但也逐漸增多地取自西德、日本和其他國家，如果可能的話，也部分地取自共產黨國家。當基本建設的比例增加時，預料外汇的需要也將迅速地增加，因為百分之三十的計劃支出需要採取輸入物資和勞務的形式。不能預料印度的出口量將能增大到如此的程度——即使十年後——以致足以與發展中所需要的進口量相抵。

**美國經濟政策**——從印度經濟需求的程度來看，一個值得考慮的政策是：印度、美國、蘇聯及其他有關國家如日本、西德之間簽訂一個協定，其中美國、蘇聯和其他參與國將同意在長期(十年)承擔義務的基礎上支持印度第三個和第四個五年計劃的既定部分，條件是印度政府邀請這些援助國家以顧問資格參加制定這一時期詳細的計劃進程。對簽訂這種協定的初步探討的好處之一是，它將檢驗蘇聯對非共產黨國家印度的經濟發展給與實際幫助的意圖的真實性，達成這協議將有助於保證印度今後十年所需的最低限度的外汇，同時，分擔過去大部分由美國提供的贈款和貸款基金的負擔。

姑且勿論共同支持印度經濟發展的國家今后的合作基礎可能擴大，如果美國對印度的經濟援助在原則上仍然把承擔義務作為一種主要政策，那就應該支持印度經濟的發展在未來十年左右的時間內達到突破點 (break-

through point) 的水平, 那时印度經濟可以期望能够自力更生。美国在第一个五年計劃(1951—1956年)期間給予它援助的总数大約有四亿二千万美元。在第二个五年計劃(1956—1961年)的头两年, 美国和其他西方国家业已承担援助十四亿美元, 在計劃的最后三年中还可能追加八亿美元以上。(苏联在第二个五年計劃期間的援助到目前为止还没有超过三亿美元。)但事实上印度在第三个和第四个五年計劃中需要的外援每年大概平均要十亿美元; 当計劃进展时, 数量还会逐步增加。

美国对印度的援助, 甚至加上其他合作的国家給予的部分帮助, 要想每年达到十亿美元的水平, 显然是不可能的, 除非国会能够增加对它的援助。滿足这个需要的办法之一是通过一項专门适应印度和类似情况的法案。把印度作为特别情况对待会被认为是合理的, 因为使印度具备詳細的經濟計劃、称职的技术人員、能及时成功地看到計劃的完成、以及在此紧要关头印度对大量国内外投資具有比較高的吸收力等等是重要的。在制定这种法案前, 可以先由国会、政府的代表和有关国家政府的代表共同对南亚和东南亚地区作适当地探討, 以便就今后十年中美国如何适应这个地区国家更广闊的計劃指标, 而对其进行援助的問題决定出最好的办法。参議員肯尼迪和庫柏曾以稍許不同的方式提出过这一主張。这种直接的和特別的探討可能导致加强这些国家本身的計劃, 同时肯定地会增强像印度这样一些政府对逐步实现它自己

制定的經濟目标的信心。

依照參議員富布賴特、肯尼迪和漢弗萊等人提出的另一種辦法，將要大量增加“開發貸款基金”的資金來源，同時要從每年基金中臨時撥出適當的款項用於印度的計劃。即使在此種情況下，如果從基金中臨時撥款給印度之前，對印度的長期經濟計劃進行詳細的討論，這對印度和美國都是最有利的。如果國會批准最少為期兩年甚至為期五年的貸款基金，以便對一個時間內新承擔的義務作出規定，“開發貸款基金”就能享有要求談判的更有力的理由。無論如何，這種貸款期限的靈活性，將會加強該基金的官員們詳細檢查各國經濟計劃的資格。同時，在這一檢查過程中，對各國經濟發展努力的效果施加影響是與美國有很大的利害關係的。

必須反復強調印度在民主的條件下欲獲得經濟發展的成就還需要具有信心，這種信心部分地由於能夠期待得到所需求的外匯才產生的。當然，印度也將利用從聯合國、世界銀行、哥倫坡計劃、進出口銀行等等方面得來的資金，但是決定性的美元差額大部分需要來自“開發貸款基金”，並以從第 480 號公法項下積累起來的盧比基金中取得的貸款與贈款來補充之。

若要解決未來十年中印度外匯的大部分額外需要，放寬對私營部分用於發展工業所必需的物資進口的限制，以及動員儲蓄、鼓勵資金投入私營企業等，雖然不能起主要的作用，但有重要的影響。因為私營部分自 1951

年以来业已表明它完全有能力完成五年计划中所规定的指标，这一令人鼓舞的事实将使私人资本可以去辅助国营部分的发展，并成为全面发展的重要因素。应当制定更有力的计划，从“开发贷款基金”和 480 号公法基金中拨出资金来给与印度私人企业。但必须记住，印度的经济计划是需要公私双方协同努力来完成任务的。

### (三) 总的考虑

很可以这样来问一下，这样一种有关印度未来的财政负担是否有足够的保证。在未来的十年中，印度在政治和社会方面可能会发生些什么事情？印度能经得住它的人民因日益增长的对未来的期望而施加的政治压力吗？除了经济目标和政治抱负之外，还有什么能构成印度未来面貌的非经济因素呢？

**社会方面：**在社会方面，印度如同许多南亚和东南亚国家一样，为了现代化的需要，正在经历着一个痛苦的演变和调整过程。从大体上来看，环境是艰巨而贫困的，而那些退缩不前并抵制经济发展的不可阻挡的力量的集团又缺乏耐心。例如，农民正迅速地流入印度城市，而用来对付随着城市人口增长而来的问题的计划，却是不充分的。二十年后，五百万到一千万人口的城市是不会太少的，一百万人口的城市将遍布全国。对于城市和农村的人民来说，只有如此有限的時間、精力、财力和领导力量可以用来疏导和矫正那些因剧变而产生的社会弊病。

在1952年就制定了城市和乡村的发展计划(美国曾提供一些援助),以便至少可以消除因演变而产生的畸形社会现象。但当一个问题出现和解决了之后,其他更多的问题又会产生并等待解决。

印度政治生活中富有经验的领袖们必须要负起使印度社会顺利前进的责任,因为他们制订并执行对整个印度有影响的计划和方案。在印度实行有计划建设的条件下,社会改造的道路,最终要依靠立法、司法和行政部门人员的品德。不管外力是多么重要和有多大决定性意义,它只能对个别的计划起作用,最终还得依靠具有根本性的印度的计划、方案和良知。一种不善于用小代价办大事的民族会对横在前面的许多社会、经济和政治等问题感到失望。印度的领袖们则并不那么失望。

**中央和地方政府:**如上所说,国大党看来至少在未来的十年中仍将在中央继续执政,但是会被迫逐渐将治理省、邦的权力分让出去。国家的结构完全可能是立宪政府,最近不大可能出现一个军人政权。然而可以预料,当要求更多地积累资金的压力不断增长、当将税务机构伸入农村,以及当加强管理印度有限资源的需要与人民要求更多的消费品的愿望矛盾时,政府将采取更为强制性的手段。

有计划发展经济的工作必然会遇到阻力,他们将进行一些实验,其中有些还是过激的实验,如果必要,将不惜牺牲一些政治的和个人的自由。最近国大党(及印度



政府)采取的一种合作(联合)经营农业的计划只是这种实验的一个例子,这一实验即已应用了强制性手段,这种尝试是为了寻求一条走向经济上美好远景的捷径。

更重要的问题或许是在存在着一个限制民主社会充分发展的因素,那就是在印度省邦中增长着的地方主义意识。印度的民主基于国家统一的前提下,而印度的立宪政府企图把这种统一寓于联邦分权制度之中。然而,当印度政府通过法律,按照语言重新划分省界,并给予了地方主义势力政治上的合法地位时,在各省邦中滋长了一种强烈的地方观念,这种观念促使一个省邦与相邻的省邦以及中央相分离。因为按照宪法规定,省邦的权力是管理地方发展工作。各省邦抵抗中央的管辖,会造成不能实现国家经济目标的恶果。

例如,教育是省邦主管的事。近几年来,用地方语言代替英语进行教学,加以在非印地语地区敷衍了事地教国语(印地语),再加上没有完全根据国家需要来调整课程,业已造成了降低教育水准的后果,因此具有全印观点、受过良好训练的大中学生就感到缺乏。在文化领域内,地方主义的影响尤其巨大。

为抵消地方省邦主义更大的增长,并为保证达到国家的目标,印度中央政府很可能拨出部分岁入和补助金给大学,并从其他中央款项下拨款给省邦政府,以期增强中央权力,推行国家目标,削弱地方势力。在进行过程中,由于可以预料到地方对中央操纵财政会强烈地反抗,

中央可能不得不更多地采取使用行政强制方法来保证地方服从中央。

中央政府使用强制手段保证计划目标的实现可能是有助于独裁形式政府发展的最重要因素。只要国大党拥有国会的可靠多数席位，它甚至可能开始修改宪法以限制各邦发展的权力，并建立就实权而论类似中央集权的制度，虽然联邦政府的名称仍加保留。

不管是否独裁，中央政府采取措施保证最大限度的国家统一可能对印度社会和经济的发展是重要的。美国应当承认印度中央政府需要取得更大的权力。

**对外政策：**在今后十年内印度政府可能继续执行独立的外交政策，并与包括美国在内的外国打交道时采取谨慎和怀疑的态度。尽管由于印美两国在经济开发上有较多接触的經驗，双方经济关系可能有所改进，但没有理由认为在外交方面印度政府会改变以下的政策：不结盟，反对超出本国范围的军事防御计划如东南亚条约组织或巴格达条约，积极支持亚非集团，同共产党中国建立（在表面上）友好关系。

最近发生的西藏事件和印中边境的纠纷可能使印度对华政策具有更大的虚伪性，但这不会导致中印两国公开冲突的发展，除非共产党中国对印度进行侮辱和采取强硬手段。同时西藏事件可能会使印度在几达二千英里的中印边境上采取更大的戒备，而且可能会刺激印度和巴基斯坦关系的改善。

在今后十年中，印美两国可望在经济发展上紧密合作，在社会变革方面进行一定的合作，而在大为扩充了的文化、新闻和教育计划方面的合作是确切无疑的。倘若美国视印度为伙伴而不把它当作坚决反共冷战中的走卒，印美关系甚至在更广泛的外交政策方面可能发展到更加友好的地步。美国对印度的援助如果不是大量的，也是广泛的。因而美国对印度一系列计划进行更多的建设性批评应该认为是合法的。但美国必须以印度人自己制定的基本计划为依据，同时必须承认，印度政府选择社会主义道路和混合经济作为经济的目标和手段是既定的政策，美国并应学会和这样一个国家相处，它的不结盟政策，特别是在亚洲，同美国以及盟国共同防御的战略是有矛盾的。

亚洲自由的前途可能仰赖美印两国在今后十年中为加强友好团结所运用的巧妙手法，在这方面特别应予以注意的是印度经济计划目标的实现。

### 三、尼泊尔

尼泊尔王国，北邻西藏，南接印度，战略地位很重要。尼泊尔的重要性，在中共军队于1950—1951年进入西藏之后，被戏剧性地认识到了。尼泊尔不能再被忽视了，特别是对印度来说，因为它知道自己和尼泊尔有一条长达五百英里的容易越过的边界，对美国和别的国家来说，也

是这样。自从那时以来，一系列的内部和外部的政治、经济压力的确已经开始改变着尼泊尔的生活步调。首都加德满都现驻有联合国的一个技术援助代表团、印度政府的几个顾问代表团、美国的一个美援执行团、美新处的一个图书馆和许多其它表明这个不发达国家新近取得了重要地位的机构。印度、英国、中共、苏联和美国的大使馆，连同别的一些使馆，现均已设立或计划在最近的将来设立。尼泊尔已进入了现代的世界。

### (一) 经济地理

尼泊尔是一块长五百英里、宽度在九十到一百五十英里之间的狭长地带，由许多山脉和山谷构成，境内有若干个世界上最高的山脉。尼泊尔的面积共约五万六千平方英里，大部分不能耕种。约四分之一的国土是可耕地，但现已耕种的土地仅五百万英亩左右。土壤情况一般良好，特别是在加德满都山谷地区，该地区在一年的大部分时间中气候良好，居民约五十万（尼泊尔共有八百五十万居民）。加德满都是尼泊尔的政治与文化中心，今天它仍然是尼泊尔通常与外界接触的唯一地点。

尼泊尔经济落后。例如，全国只有三百一十英里左右的公路，其中仅一百二十英里可通行汽车。把印度和尼泊尔联结起来的特里布凡公路<sup>①</sup>是由印度花了大批款项修筑起来的。尼泊尔与印度之间有航空线相通，但其

<sup>①</sup> - 特里布凡(Tribhuvan)，尼泊尔前国王名。——译者

它的交通運輸設備很差。小量的外國私人資本已被吸引來協助尼泊爾的商業與工業發展；甚至印度——尼泊爾的首要投資者——也只有三千萬美元的投資。雖然尼泊爾的土地大都肥沃，但耕種方法原始而不科學，土地租佃形式至今也還不能導致農業的大大增產。

尼泊爾存在着許多其他的問題：對印度的貿易赤字，極其不好的衛生條件和缺乏醫生，各級教育的不發達和水平低，語言文化上的巨大差異，缺少住宅，一個小小的（而常常是未經訓練的）官僚機構，等等。發展尼泊爾經濟的兩個最大的資源是可耕地（如改進耕作方法，使用肥料和優良種籽，可使農業增產率在一個收穫季節就達到百分之二十五）和廣泛存在而又未經開採的石灰石、鐵、銅、雲母、褐煤、鈷、鋅、鉛等礦產。

## （二）經濟計劃

尼泊爾的經濟（發展）計劃，開始於1955年，只是間歇性地和並非有效地執行着，這種計劃受到了相當多的國內和國外的批評。尼泊爾經濟計劃的基本困難在於缺乏有訓練的計劃人員和管理人員，只有很少的本國資金來從事較大的發展計劃。不過，1955年的計劃（後來曾加以修正）目前至少在部分地執行。

計劃中的首要項目之一是修築道路。目前要修築將近九百英里的道路，以便把尼泊爾的几部分在歷史上第一次連結起來。印度政府已保證為這個計劃拿出一百八

十七万五千美元，美国已答应给五百万美元（另外还有二百五十万美元尚待谈判），尼泊尔出五十二万五千美元。此外，将要完成一条把印度与尼泊尔连接起来的铁路，并改进航空事务和交通网。该计划中的其它项目是：发展农业，土地改革，建立小型工业和乡村工业以及某些工业化。

外国对尼泊尔经济发展的援助不多。印度拿出了二千万美元左右，共产党中国一千二百万美元，美国一千六百万美元，苏（联）尼间的一项协定在谈判中。联合国技术援助代表团也应列为一个援助者。

### （三）政府和政治

从政治上说，尼泊尔是一个君主立宪的国家。马亨德拉国王于1959年2月12日给予尼泊尔以第一个宪法。根据这个宪法而建立的政府，在形式上有两院制的议会，众议院有一百〇九名议员，参议院有三十六名议员，其中十八名由众议院选出，十八名由国王指定。众议院在五年之后须解散，参议院是永久性的团体。政府的首脑是首相，由国王任命，内阁成员由首相提名请国王任命。内阁对众议院负责。已设立一最高法院，其职责之一是协助执行宪法中关于基本权利的条款。国王握有正式的行政权和在紧急时期控制政府的任意决定权。

在1959年举行的大选中，尼泊尔大部分人民是第一次投票，以柯伊拉腊为首的尼泊尔大会党获得了众议院

的大部分議席，并且从那时以后，就接管了对尼泊尔政府的指导。尼泊尔大会党是一个温和的社会党，柯伊拉腊是一位有經驗的政治家，現年四十多岁，他自从第二次世界大战以来就与印度的民族运动及尼泊尔的民族运动有密切关系。

#### (四) 印度和尼泊尔

印度和尼泊尔由于地理原因許多世紀以来关系密切，尼泊尔南部低地与印度的平原地区接壤。两国之間的貿易关系經常不断，文化上相互影响。印度教是尼泊尔的主要宗教，尼泊尔的主要文字之一廓尔喀文源出于梵文。有两万多廓尔喀人在印度陆軍中服役。十五万尼泊尔人經常住在印度，很多印度商人住在尼泊尔。尼泊尔的前途和印度的前途是息息相关的，美国在制訂对尼泊尔的政策时应認識到这一基本事实。

印度不仅近年来給予尼泊尔以經濟援助，而且也在技术上、軍事上和政治上提出建議。促使两国利害关系如此密切的原因是不难找到的，印度认为它自己的安全与尼泊尔的安全及穩定不可分，而尼泊尔在各方面都需要印度的积极援助。印度将不乐意任何一个別的国家——包括美、英、共产党中国或苏联——对尼泊尔事务作任何不适当的干預。尼泊尔認識到它对印度的依賴地位，尽管在印(度)尼(泊尔)关系中的許多方面历来存在着天然的对立状态，尼泊尔認識到，它很难希望自己成为

一个“缓冲国”，从各个有关方面得到好处。尼泊尔的前途在很大程度上依赖于它与印度的关系。

### (五) 美国的政策

美国应该准备对尼泊尔的发展提供它目前所能吸收的、比较少量的经济和技术援助。也应该鼓励扩大新闻、教育及文化等活动，因为这有助于满足尼泊尔人民获得新的个人发展机会的迫切需要。采取这些步骤时，不仅应该同尼泊尔政府商谈，而且也应该同另一个直接有关方面即印度政府进行非正式的协商。

## 四、锡 兰

锡兰是一个存在着若干重大问题的小国家。锡兰人民中占居民多数(百分之六十八)的僧伽罗佛教徒和数量相当大的(百分之二十)少数民族泰米尔印度教徒之间是有分歧的，另外还有几个占百分比比较小的少数民族；北部人民历来都是与南部人民分开住的；百分之六十五的人口认识某一种文字，百分之三十五是文盲；农民和工人，城市与乡村——锡兰是一个分裂的社会。

### (一) 种族分歧

在所有上述各项分歧中，以僧伽罗族和泰米尔族之间的纠纷最为激烈。自1956年以来，这一纠纷已在锡兰



几个地区引起大规模骚乱和死伤人数以千百计的流血冲突。政局稳定和发展经济都有待于僧伽罗族—泰米尔族纠纷的解决。

僧伽罗族作为占支配地位的多数民族，自 1948 年独立以来，就已执行着主持国家政务的权利，并且在国内外培养佛教的文化势力。泰米尔族本身又分为锡兰泰米尔人和印度泰米尔人两种；前者是在锡兰已住了几个世纪的泰米尔人，后者是较晚从印度南部移入锡兰在橡胶园和茶园中工作的泰米尔人。锡兰泰米尔人居住在东部和北部，印度泰米尔人则散居各地，特别是在种植园地区和大城镇中。受过教育的僧伽罗族和泰米尔族还能在城市中一起工作，在其他地方这两族人大都很少来往。他们语言不同，因而语言政策成了象征着两族隔阂的首要纠纷。

在锡兰独立前的一个时期内，英语曾经是少数上层份子（占人口百分之六）的通用语言，这批上层份子曾经是锡兰独立前的政治领导核心。但独立后英语不能作为国语，必须在这两者之间作出选择：把僧伽罗语和泰米尔语都定为国语，或者只把僧伽罗语作为国语。最强大的有组织的压力来自占居民多数的僧伽罗族，他们主张以僧伽罗语为国语。在国语问题上的争执变得如此激烈，以致在 1956 年以前的一个时期内，全国各地为此问题普遍地发生纠纷。

在 1956 年 4 月具有关键意义的选举中，由班达拉奈

克所領導的人民聯合陣綫黨，完全打敗了科特拉瓦拉的統一國民黨，其中一個并非最不重要的因素就是主張以僧伽羅語為國語。班達拉奈克就任總理后不久，曾起草一項保障泰米爾人權利但確定僧伽羅語為國語的法律。如果這一法律通過了，那么1956年和1958年的騷亂可能不致發生（騷亂中死了上千人，受重傷的人更多）。但這個法律未被通過，反而由議會授權總理對語言政策進行必要的修改。這種解決辦法使僧伽羅族和泰米爾族都不滿意。1958年5月因這個問題引起的騷亂，使政府遭到一次更大的危機。縱火、搶劫、暗殺和行兇事件在全國各地均有發生，只是由于總督行使他的緊急權力，採取有效措施，并由于軍隊的協助，才平息了騷亂，僧伽羅族和泰米爾族之間的基本矛盾至今并未解決，兩族之間普遍存在着敵意，有時還發生暴力行為。

## （二）經 濟

當然，錫蘭的語言糾紛問題，比單是語言和文化糾紛要複雜得多。在錫蘭的農業、工業和商業等經濟部門的專家、行政人員和熟練工人中，泰米爾族人占了很大比例。另一方面，政治上的許多要職則由僧伽羅族人擔任。因此，兩族之間存在着經濟和政治利益的沖突；在某種意義上說，語言只是在發達的經濟中爭得利益的鬥爭里的一種文化的象徵。

如果政局穩定，錫蘭的經濟可能不致于像現在這樣

不穩。但是，錫蘭人口（約九百萬）每年的增長率為百分之二點六到二點八，這對每年需要一百萬噸糧食而自己只能生產大約一半的國家來說，是個很大的壓力。錫蘭的主要糧食大米的進口開支使得錫蘭的預算很緊張。今後五年內擴大種植面積百分之十五的計劃已經制訂了，而且最近的立法也使政府對大米生產的控制加強了許多。同時，錫蘭與共產黨中國又重新簽訂了（1959年）以貨易貨的協定，錫蘭以橡膠存貨交換中國的大米。

錫蘭的經濟是不平衡的和不多樣化的。目前，茶葉、橡膠和椰子（包括椰肉干、椰子油和干椰子）是錫蘭的主要商品作物。雖然第二次世界大戰結束以來，世界橡膠價格一直不穩定，錫蘭未能依靠這項產品提供它所預期的外匯來源，這些產品，特別是茶葉，仍都是歲入的很好來源。工業簡直沒有發展，商業凋敝。近來的勞工糾紛，特別是國營港口的碼頭工人中的糾紛，嚴重地危害了錫蘭的經濟。貿易上的收入，特別是在科倫坡，由於碼頭工人長期罷工，已經嚴重地中斷了。茶葉、橡膠和椰子種植園的罷工，在過去幾年中也此起彼伏地發生。

錫蘭本來可以成為一個游覽勝地，但遊客却一向少得驚人。錫蘭政府沒有採取有效措施，利用那些可以用來吸引成千上萬遊客的風景區和歷史古跡。

更嚴重的是，過去五年來外資採用關閉企業的方法繼續不斷地將私人資本（尤其是英國的）從錫蘭抽走。國內外新的投資根本沒有。經濟的不穩景象主要是由錫蘭

政府不穩和政局動蕩不安所引起的，1957年以來更是這樣。

### (三) 政 治

戰後錫蘭政治的特征之一就是有組織的佛教徒活動的重要性增強了。大家知道，1956年選舉時，數以百計的和尚參加了促使班達拉奈克上台的活動。由於某些佛教徒的民族主義和宗教的偏見，使錫蘭公共事務加上了一種非常容易引起感情沖動的因素，1959年9月25日總理班達拉奈克被一個和尚所刺殺，使這種因素發展到了最高峰。

班達拉奈克政府從1956年上台以後，儘管受到有組織的佛教徒的支持，但一直未能解決它所面臨的社會、政治和經濟方面的許多問題。1958年的緊急狀態後，跟着就是1959年一系列的經濟危機。新總理達哈納雅克能否克服國家目前存在的弱點尚待證明。1961年以前可能舉行新的選舉；否則，根據憲法的緊急條款，實行總督統治可能是唯一的選擇，如果現政府沒有因為不信任投票而垮台的話。

在任何特別選舉中(或在1961年應屆大選中)，統一國民黨再度執政是可能的。它是一個由許多領導過民族主義運動的領袖組成的政黨，曾在1948到1956年期間執政，該黨在方針上一般是保守的。至少還有這樣的可能性，這個黨能夠恢復治理國家的信心和採取某些有效

的措施以改組商业、工业和农业經濟部門。

錫兰政界中的一些馬克思主义与托洛茨基主义的政治团体，包括共产党在內結合在一起并給共产党在錫兰发动政变制造机会，是不可能的，尽管可以預料这些团体在目前还会給当权的政府找麻煩。

#### (四) 美国的政策

由于錫兰与共产党中国签订了“大米—橡胶”貿易协定，美国对錫兰的援助在早几年中就停頓下来了。然而自从1957年以来还是适当地給予了一些經濟援助（在1957和1958年一般維持在每年四百万美元的水平上）。錫兰从科倫坡計劃中，特别是从其中加拿大計劃的部份援助中得到好处。

虽然美国肯定不能期望錫兰的經濟情况在今后几年中或者至少在一个新政府成立以前会产生有利于經濟的真正的发展，在某种程度上美援的增加，加上一个調整采购橡胶价格的国际規定（甚至給予補貼价格），将有助于減輕錫兰的經濟困境，否則其經濟情况就会变得更坏。

无论如何，倘若在这个錫兰政局的严重关头，美国拋棄錫兰是不智的。看来需要根据錫兰的新經濟計劃制定一个謹慎的經濟援助政策并通过美国与錫兰官員們的密切磋商作出决定来。

## 五、巴基斯坦

巴基斯坦自 1947 年建国以来曾經經歷了一段艰难的历程。穆斯林联盟在真納的领导下，从 1940 年开始就要求允許印度穆斯林成立“国家”，并要求在这个次大陆实现独立的时候，印度毗連的一些穆斯林占多数的区域應該划分出来成为“巴基斯坦”。世界大战剛结束后印度的局势就不利于占多数的印度教徒和穆斯林結合在一起，經過相当剧烈的流血斗争之后，无数家庭从印度教徒居住区域迁徙到穆斯林地区，或从穆斯林地区迁徙到印度教徒地区，同时国大党和穆斯林联盟之間展开了剧烈的政治斗争，于是双方同意了分治，就在 1947 年 8 月印度从英国統治下解放出来的同时，成立了巴基斯坦。

### (一) 政 治

巴基斯坦这个新建的国家带着重重的困难进入独立自主的政治生活領域中来。它的近八千万人口分居在被将近一千英里印度領土所隔开的东西两个部分。虽然在东巴这个小而人口稠密的地区居住着約百分之五十二的人口，但是更广大的土地、大部分有权威的政治领导机构以及这个国家多数的工业力量和政治生活的中心都在西巴。

巴基斯坦缺乏作为一个現代政府所必需的机构和設施，同时分治前的有經驗的高級文官很少願意到巴基斯

坦来。在印巴两地区間大量人口的迁移中，絕大部分迁入巴基斯坦的穆斯林是不熟练的工人、农民或小商人，而从巴基斯坦迁到印度去的都是成千上万熟练的与专业的印度教与錫克族的工程师、实业家、銀行家、教員、医生与技术工人。

虽然印度与巴基斯坦都必须負起数百万难民重建家园的重担，巴基斯坦的負担却更大，因为这个新生的国家在財政、行政技术与政治领导的力量方面基础薄弱，却要来处理这样艰巨的問題。独立初期几年中爭夺克什米尔的区域战争增加了这个国家的忧患，并且与印度在克什米尔問題上的爭端，今天仍然是巴基斯坦在其与印度的关系上的重大問題。

此外，在巴基斯坦开始其政治生活时，还发生了許多不幸事件，其中最重要的是：1948年巴基斯坦偉大的民族英雄真納之死，与1951年巴基斯坦有权威的第一届总理阿里汗之被刺，这使得巴基斯坦丧失了象印度国大党那样的在民族运动中发展起来的第一流政治領袖。

从1947年一直拖到1956年巴基斯坦伊斯兰共和国成立的时候，宪法才制定出来。这个宪法虽然尊重伊斯兰教国体的性质，却是从整个国家的角度来安排的，大致上是根据英国議會民主形式制定的，并把司法审議权交給最高法院俾以保障司法独立。这个宪法使得这个国家东西两部分的权力得到平衡，并且根据这样的假定，即各政党将貢獻出必要的組織力量給这个正式的宪法条文賦

予生命。

**政党与领袖：**然而，巴基斯坦政治问题的中心是没有任何一个大的政党或政党的联盟，能够来负责地组织这个国家的经济、社会与政治的发展。过去期望领导分治运动的穆斯林联盟能够成为象印度国大党那样能负起建设与革新任务的政党。穆斯林联盟至少在1954年的东孟加拉邦选举失败以前显示出它已成为巴基斯坦的领导党，但是该党在东孟加拉邦选举中惨败，随同该党在西巴的腐败与经营不善的情况日益显著，导致该党的地位急速下降，同时在这个国家的几个区域里，与其竞争的（但是弱小的）一些反对党雨后春笋似地增长起来。

促使巴基斯坦政党生活不稳定的主要因素之一，就是地方势力、家族和个人在政治生活中不顾国家利益的行动。在信德、俾路支、旁遮普、西北边省以及东孟加拉邦各地的政治家和党组织，他们更多致力于巩固地方势力和发展个人，而不大重视建立真正的全国性政党。而且，一部分来自印度北方邦的最有才能的巴基斯坦早期的领袖们，尽管他们确已证实是有才干的，却都被目为可疑的甚至是可怕的外地人或难民。在巴基斯坦政党政治生活中，各地方势力之间的斗争严重地削弱了穆斯林联盟和人民联盟这样一些有潜力的全巴基斯坦政党，结果使成立得较晚的共和党在西巴基斯坦取得了重大的发展。

从更深的意义上来说，巴基斯坦的政治领袖和农民、



工人之間的巨大社会鴻沟沒有促進政党自上而下或自下而上的團結。巴基斯坦的所謂民主制度，是由一群中堅分子即地主和工商业城市的資本家所領導和控制的，沒有任何人設法解決過这种制度所造成的明显的不調和現象。公共生活中充滿了利己發家的險惡的斗争，因此，政党以及国家本身就会遭殃。

## (二) 戒严令和現行的政策

五十年代末期，由于巴基斯坦总统米尔扎更經常地和毫无顧忌地行使他的行政权力，政党的权力就消失了。当1958年10月总统廢除宪法并宣布戒严令的时候，总统的权力终于代替了所有其他的政治力量。

1958年10月27日，阿尤布將軍搞掉了米尔扎，取得了总统的职权。1958年，巴基斯坦軍事政权的建立，虽然是由当地的情况所造成，但在南亚并不是一个孤立的例子。別的国家也曾遵循类似的道路。事实似乎是这样，凡是遭到人口、貧穷和疾病压力的地方，凡是缺乏有組織有紀律并有具备民主信念的有效能的領導的政党而不能对各种迫切要求在政治上作出适当对策的地方，民主立宪政府的稳定就要遭到危机。不管人們会如何惋惜巴基斯坦倒退到一种独裁形式，事实是巴基斯坦各种政治势力沒有能創造条件，避免从原来的混乱状态轉为独裁政治。

就美国对外政策来估計巴基斯坦軍事政权的性质、意义和寿命以及决定在建立了这样一个政权以后的美巴

关系，无疑是很重要的。

在共同防御方面，美国已同巴基斯坦建立了几种联系。巴基斯坦已成为东南亚条约组织和巴格达条约组织一个积极负责的成员，并同美国于1954年和1959年先后签订了双边军事协定和双边合作协定。巴基斯坦所承担的这些重大义务是目前美国从中东直到缅甸边境这一地区防务的组成部分。单就军事方面而论，印度和缅甸的不结盟政策以及锡兰不稳的政治情况，使巴基斯坦成为美国在南亚北部地区能够获得基地和军事支持的唯一国家。

可以预料，巴基斯坦政府目前将继续承担有关美巴共同利益的军事义务。巴基斯坦之所以承担这些义务，一部分是由于巴基斯坦已经完全采取这样一种对外政策，和有同样想法的国家一起积极保卫边疆；同时也由于巴基斯坦感到需要美国的经济、军事和技术援助，并增强实力以便在印巴关系上增添自己的力量。1958年巴基斯坦已从美国获得大约十亿美元，其中大部分是军援。1958年从国际合作署所获得的援助已增加到七千二百万美元。巴基斯坦还从国际银行和发展贷款基金获得一笔贷款；根据“480号公众法”<sup>①</sup>也获得一些资金，还从科伦坡计划的技术援助部分获得援助。可能由于巴基斯坦热中于共同防务，因而就提高了它作为一个援助接受者的地位，这种地位要比靠它本身的自然经济和政治资产所能

<sup>①</sup> 即倾销剩余农产品法。——译者

获得的高得多。目前巴基斯坦军事性质的政权并没有改变该国经济生活的基本情况。的确，巴基斯坦的军事政府在支持目前的军事条约上，甚至比它前任的文官政府更直言不讳。

但是值得疑问的是，美国鼓励巴基斯坦保持目前这样高度水平的军事编制（除了获得外国援助以外，军事开支占其每年预算的三分之二）是不是一种健全的政策。巴基斯坦，可能还有它的同盟者，过去曾这样想：建立它的军事力量是旨在对付印度的时候能增强自己的地位，并防止印度的可能的侵犯。无论是巴基斯坦害怕印度的侵犯，或印度害怕巴基斯坦的侵入，都不应加以低估和忽视。对巴基斯坦来说，在两国之间每一件重大问题的争执上，印度在军事和地理上都处于有利的地位。巴基斯坦认为，如果它没有一支有力的军队，在象克什米尔一类的問題上，印度在逻辑或历史的论证面前仍将无动于衷。看来巴基斯坦的政策是要建立一支武装力量，以便在国际事务中以实力来支持它的权利，特别是对印度。

但是，目前印巴关系已出现改善的迹象，巴基斯坦已拥有一支可观的武装部队，如果能削减预算中依靠国内国外的来源用于军事方面的费用，更多地注意国家的基本经济问题，则对巴基斯坦可能是有好处的。当有利的时机到来的时候，就应该在印巴两国之间签订共同防御或局部裁军协定，以使两国能腾出力量，更多地从事建设。如果巴基斯坦目前内部不稳定状态被一个军事政权

的上层建筑所掩盖，則該国無論对它自身或自由世界，無疑都是沒有好处的。阿尤布总统的政府并不是象某些人所說那样——是一个“赤裸裸的軍事独裁”政权。虽然在政权建立后的最初几个月中，軍隊直接控制国家的事務，頒布戒严法令，由軍事法庭来审理民事案件，但目前巴基斯坦政府的大多数部門是由民政当局控制的。目前偶而也使用軍事法庭，一个高級軍事人員的“建議”常具有法律效力，但是就政策来看，軍隊已退到幕后去了。大体上，目前的巴基斯坦是处于由阿尤布总统和卡拉奇以及东部和西部地区少数高級軍事人員共同领导的官僚政权統治之下。該政权已将一些有腐化嫌疑的高級和低級官員加以清除。

### (三) 經 济

所幸，在阿尤布將軍的政府下，經濟和社会改革方面的建設性措施受到了支持。政府当局已彻底地与系統地制定了它认为合适的計劃，来解决国家面临的問題。1958年秋以緊急措施开放了糧食市場。反走私的措施已有效实行并通令納稅人补交过去的欠款。在难民复員政策上的混亂做法已經正面加以制止；除了其他成就以外，卡拉奇附近难民居住的科兰基鎮很快地修建了可容納一万五千戶的房屋，同时还听取了难民的經濟請求，并給予了賠償。

尤其重要的是組成了土改委員會，該委員會在成立

几星期后就提出了調查报告。土改方案建議无償地取消由政府贈予土地的大地产(賈吉达),縮小大地产的土地,确定土地占有量的最低和最高限額,給佃农以租佃权,全面地进行一次大規模的土地革命。这些措施如果能有效地执行的話,就会打破土地集中在少数大地主之手的情况,直到最近,西巴基斯坦的土地还集中在約六千个地主手里。这些地主过去常为个人利益控制了巴基斯坦的大部分政治組織。除实行土改法外,还开展了“增产粮食”运动,加紧进行对农村的援助和实行其他农业方案。

新政府在貿易、劳工、財政管理、教育和經濟計劃方面也采取了改革措施。从1959年2月20日起,一項新的工业政策开始实行,這項政策有利于中、小工业和乡村工业的发展,并給予国内外的投資更加广闊的范圍和更大的鼓励。巴基斯坦的工业政策給予私人投資广泛的机会。除了規定由国家經營的那些部門(軍火制造、原子能生产,或許还有铁路、航空和电訊交通)之外,其他一切部門都向私人投資开放。巴基斯坦工业金融公司和巴基斯坦工业信貸与投資公司已經建立起来,給私人投資提供信貸便利,而且还可通过后者的长期的外汇貸款。巴基斯坦工业发展公司繼續对私营、公营和合营的企业給予支持。新的工业政策的目的旨在扩大生产,增加就业机会,訓練技术人員,最終是提高人民的生活水平。当然,新政策能否成功还有待考驗。

看来,巴基斯坦現政权将会繼續执行并扩大原由国

家計劃局（目前由計劃委員會）于 1953 年确定的国民經济发展計劃。根据 1957 年修訂后的第一个五年計劃，五年后要使国民收入增加 15%，个人收入平均增加百分之七。第一个五年計劃的目的还要使粮食达到自給自足，改善支付情况，并提高发展速度，特別在东巴和其他落后地区。目前，計劃委員會正在制定第二个五年計劃（1960—1964 年），預料其所要达到的目标将会比第一个五年計劃高得多。第二个五年計劃能否成功，一部分将取决于美国可能提供的援助。

#### （四）政治前景

以上对巴基斯坦阿尤布政府在經济上已經取得和計劃获得的成就的簡短回顾，使人們有理由相信，在实行戒严令时期能够取得的一个重大成就，就是初步地鏟除了巴基斯坦的一些經济和社会弊端。另外，阿尤布总统已表示願意把行政管理权轉交給文职人員，虽然軍方顧問和监督人还要留在这些机构中以保證国家政策的貫徹。阿尤布总统还曾公开声明，他很願尽早地在适当（和安全的）的时机把巴基斯坦政府轉交文官掌握。为了达到这一目的，第一个步驟将是选举地方和各地區的諮詢會議（村公所），預料這項工作不久就要进行。可是，到現在为止，关于恢复政党掌握政府的可能性，还没有認真考虑。

在估計巴基斯坦今后十年內将会面临的政治情况时，可以預期，阿尤布总统会在不久的将来制定一个宪

法；这个宪法至少会允许国内代表各种不同利益的集团对政府的官僚主义和高级行政领导提出諮詢性意見。这段时期內是否会成立(或者会允许公开成立)能負起責任的政党还很难肯定。可是,如果没有有組織的政党支持,巴基斯坦将不会出現真正的民主政府。人們可能这样推測,軍人政权会扶植一个文人的政治团体,可能是把穆斯林联盟恢复起来,使它在适当时机担負起走向民主政治的任务。用这种办法,軍人集团就会有回到从屬于文官当局的应有的地位上。

#### (五) 美国的政策

巴基斯坦对美国的重要性是很大的。这不仅是由于巴基斯坦在美国現行的共同安全政策中負有軍事义务,而且是因为巴基斯坦有可能在稳定南亚經濟政治局勢中起重大作用。地理位置,历史傳統,特别是印巴經濟中一些互相補助的因素,証明了应该对这两个国家的經濟要求和相互关系予以密切注意。在世界的这一地区,美国(或任何其他国家)能够做到的最大貢獻,莫过于使这两个国家保持比較密切和更和睦的关系。

**經濟援助**——就經濟援助而言,前面已經說过,印度能在它現階段的經濟发展計劃中吸收較多的投資,美国应当補助印度第三个和第四个五年計劃中所短缺的大部分外匯。巴基斯坦在經濟发展上不象印度那样快,那样扎实,执行計劃的能力也不如印度有效,而且缺乏完成經

济发展任务所必需的行政管理方面的技能。然而，印度如果超过巴基斯坦太多，这对整个南亚来说将会是一件很不幸的事。不能把对印度的援助削减到最低限度，而是要印度充分发挥自己的潜力。同时，要特别对巴基斯坦大大增加有效的技术和经济援助，大力鼓励巴基斯坦充分发挥自己的能力。

自然，巴基斯坦至少在短期内还是难免要落在后面的。但从长远来看，使印巴的发展保持差不多的水平，对两国来说会有很大好处，对加强南亚的政治力量，使其与将来的共产党中国势力相适应也会有好处。

增加美国经济援助的基本标准，在这里和在其他地区一样，应该看实际需要，应该有使用这些援助的可靠的国家发展计划，并且愿意与美国代表共同商讨和决定利用美援的最有效的办法。

### 第三节 美国对东南亚的外交政策<sup>①</sup>

第二次世界大战后的第一个十年，就东南亚来说，是现代世界新的民族主义势力抬头的时期。亚洲国家通过和平方式或使用暴力使西方帝国主义国家交还了主权。过去几年来已开始显露出这种转变的错综复杂性。东南亚新的无经验的政府突然面临了十分复杂的国内外的問題。世界其他各国也不得不及时制定自己的政策以对付

<sup>①</sup> 第三节的作者是盖·J·保克尔。



这个地区的变化的情况。从里里外外看来，这十年是經受考驗和包含錯誤的年代，人們根据已积累的經驗，就可能評断美国过去对东南亚的政策并制訂未来的政策。

要想概括地談整个东南亚是困难的。但是这份报告里，將试图越过那些对确定基本特点和趋向可能关系不大的細节而探討一下对未来十年很可能具有重大意义的一些因素，这些因素显示出各国有若干重要的共同点，虽然从表面上看来东南亚各国的差別比欧洲要大。該地区的語言、文化和宗教是多种多样的。伊斯兰教、佛教和基督教在該地区都已根深蒂固，虽然是在原始信仰和宗教仪式方面。

在下个十年內，該地区即使不遭到外来的干涉，它的政治地图是否能保持原状是成問題的。以西方标准来看，东南亚国家很少是单一民族国家。国家的形成过程，在殖民主义下和在独立的情况下似乎是不同的。有几个国家的民族和部落的統一的过程可能由于西方的統治而受到阻碍，目前似乎还停留在可与欧洲中世紀相比拟的阶段。

虽然在現在教育普及和交通发达的情况下，这种落后状况在一两代不一定不能克服，但东南亚在下个十年內可能仍旧是个文化参差不齐的地区；而由于政治上的分歧，对共同有关的問題从不采取联合一致的态度，以及在經濟上往往強調本国利益重于整个地区的利益，在可以預期的情况下，对一些基本問題將难于取得協議。这些

因素的互相关联将使东南亚继续成为政治、经济、社会进展比较缓慢的一个真空地带，因此容易遭受外来的干涉。

该地区正处在世界两个最大的国家中国和印度的钳子中间。过去几个世纪的西方殖民统治成为这两个扩张主义的国家中间的障碍。在未来几十年内，同这两个人口众多的大国的关系需要求得新的平衡。美国制订对东南亚的外交政策时应加考察的背景是：该地区发生问题是由于其脆弱而不是由于其强大。

## 一、民主与集权主义

除了在北越，由于少数共产党人以民族主义为名建立了军队而能将极权政府强加在一千三百万人身上以外，东南亚其他国家的民族主义上层分子起初就决定采取西方的代议政体。他们曾表示希望建立宪政的民主国家。这是否代表了群众的愿望是不易判定的。该地区的人民五分之四是农民，他们的眼界似乎不超出自己的村庄。他们大都仍是文盲，很少或没有接触到作为现代社会特征的广泛的交往。但是他们响应了民族主义者的号召，他们支持反殖民主义的斗争。而且差不多在东南亚的每个地方，都证明使人民参加选举是容易的。民主制度深入人心的程度，可能比怀疑论者所知道的要深。

另一方面，如果有人认为群众主要是关心过好的生活和不受压迫，而对怎样才能达到这一目的心中并无清楚

的概念，那麼我們可以辯解說西方民族主義者的上層分子採取民主的政治制度也是有其各自的原因的。他們在心理發展過程中吸取了民主的價值(democratic values)，使得他們反對舊的秩序。東南亞在反對殖民統治的同時，也反對本國的貴族式或獨裁式的政體。原來的上層分子，雖然是被迫地，但已變成了帝國主義的同盟者或助手。顯示他們建立民主立憲政體的能力，已被用來證明：被統治的民族或至少是它的民族主義上層分子在種族和文化上同殖民壓迫者是處於平等地位的。他們以兩次世界大戰時西方民主國家聯合的勝利來論證說，代表着未來潮流的是他們的政府形式而不是他們的極權主義的對立派。他們也具有在立憲體制內廣泛代表民意行使職責的責任感。不管怎樣，東南亞大多數國家都已採取了規定代議政體的憲法。

不幸的是，東南亞地區的政治修養證明該地區不是實行民主政治的沃土。代議政體大都不能成長開花結果。它們的許多機構都成了有名無實的形式。議會既不能確實控制內閣，也不能代表人民的利益。政黨在鄉村里成了派系傾軋的源泉，動搖了小而閉塞的鄉村社會中根深蒂固由來已久的團結一致。

在熟悉這種政府形式的國家里，公開加以宣揚的衝突已被公認為民主的代價。在直到最近還實行着傳統的或殖民統治的地方，這種衝突引起了深刻的憂慮。人們的反映是要求重建和諧的或甚至是清一色的民族社會，

特别是当政党似乎不能作为有效的发言工具，不能代表整体利益，不能在全国范围内有目的地作出决定的时候。近几年来这种反应在大多数东南亚国家里日益明显，在那里，新起的政客集团的活动既不受特定的明确划分的选区的指导，也没有对选民负责的责任感。

立宪民主在东南亚新兴的国家里不能一夜之间就开花是不足为怪的，立宪民主是人类发展出来的最难运用的政体形式，在十多个国家里，运用这种政体形式时，甚至仅仅在一代的时间内都没有不发生重大停顿的。

近几年来，东南亚对西方代议政体的作用正在作出批评性的重新估价。有意义的是，中立主义的和亲西方的领袖们同样发出了反对声音。

印度尼西亚总统苏加诺于1957年2月21日在一次著名的演说中说道：

“十一年来的经济使我深信，我们所实行的民主是不符合印度尼西亚民族的精神的。所以我說西方民主——你们可以叫它议会民主——是进口的民主，不是印度尼西亚的民主。”

泰国外长乃他纳·科曼于1959年3月10日在讨论他的国家在1958年10月政变后应采取的行动方针时说：

“当然我们能够修改这种进口的制度，使其适合我们的需要，适应我们的气候，移植它，希望它能扎下根来繁茂地成长。在我看来——我认为这也是目前泰国一些人士的看法——似乎最好还是依靠我们自己，缩回到我们

的甲壳里好好地想一想，暂时把那种进口的制度忘掉。”

亚洲社会在傳統上是村級以上的政府是官僚政府，在殖民主义下也是这样。独立后更加强了这一特点。由于福利国家这种观念被广泛地接受，随着各国政府新的职能范围的扩大，文官人数也相应地增加了。

除了各种官僚机构的需要以外，想要参加公职的人数的众多也造成了公务人员行列的庞大。许多参加过争取独立的斗争或参加过国家各种改革运动的人们，后来都要求在政府任职，然而他们并不是都有能力来接替殖民时期的官僚机构，这种官僚机构在有些国家里继续保留下来，甚至加强了自己的地位。这些人——其中仅有一部分人的教育条件可以满足现代化行政管理的要求——使提高政府机关工作效率的任务更加困难了。他们占据着职位或者是闲差事，阻碍了年轻的受过更好训练的分子取得权力和负责的地位。不仅政府的工作效率受到影响，也造成了生产增长有限的社会不易解决的紧张。由这种情况所引起的行政水平的低落，当然会阻碍所需要的发展进程。

虽然在大多数情况下，民主政治似乎仍被视为终必可以达到的良好的政府形式，但由于不得不专断地应付目前的危机，集权主义的作法开始更公开地和较少顾虑地被接受，这大概标志着一个短暂的过渡阶段。

美国的政策不应当是对东南亚的集权主义倾向加以空泛的责难，而应当是寻求一切办法促使这些政权确实

成为一个短暂的而又建设性的过渡阶段。此外，东南亚的多数国家今天虽然似乎不可能实行真正的民主，但专断的集权主义也不是唯一可能的替代办法。在一个国家里强有力的政府显然宜于建立法治。美国应该不失时机，鼓励恪守法治。这是在民主制度尚未能盛开鲜花的国家里用来对付共产党极权主义的一服强有力的思想意识上的解毒剂。

## 二、党派政治的弱点

东南亚集权主义倾向的产生，部分原因是由于党派政治遭受到挫折；而党派的生产，又是上层分子尝试西方式政治体制的部分结果。在大多数情况下，他们对党派政治以前均无经验。虽然有时候某些党派在思想意识方面确曾提出一些重要的主张，但在很多情况下它们并未真正地表达广大居民阶层的利益。它们只不过是上层阶层内部一些从事政治活动的派系或集团，对它们来说，个人作用比代表选区居民更为重要。

东南亚党派政治活动的特点是：谈论多行动少，为了争夺职位，经常尔虞我诈，闹个不休，作不出决定。大部分政界人物本来就对政府事务缺乏经验，加以各国整个行政管理机构的弱点，就更是日益严重地产生了一种停滞不前或甚至麻痹瘫痪的状态。

由于贪污腐化事件越来越多，居民中了解全国情况

的人产生了日益增长的不满情绪。不仅仅是利己主义的政客們利用权势地位謀取个人的物质利益，而且，更使人不安的事实是，由于党派政治需要巨額的活动經費，执政党便操纵国家經濟以取得竞选活动的經費。因而不仅仅是政界人物，而且政治团体本身，特别是政党，威信日益下降。

由于共产主义能通过几种方法利用这种情况，危机更形尖锐。凡是在共产党被宣布为非法之处，政治上貪图金錢的風气，使共产党可用大量金錢从事顛复活动，例如在1958年10月以前的泰国就是如此。凡是极力斗争主要集中在少数几个关键性人物身上的地方，例如1958年夏季的緬甸，共产党的外圍組織就能有效地影响政治活动。凡是共产党能公开活动的地方，如在印尼，它的有利条件是：优越的組織才能和經費来源使它直接联系广大群众而别的党派却做不到这一点。無論在什么地方，共产党都可以利用机会，公开地或秘密地大力宣传其它党派的无能、貪污腐化和缺乏綱領。因此，实行党派政治的結果看来在各地都对共产主义有利。

美国的政策应该是：想办法协助东南亚新近独立各国学会如何实行有效的和健全的党派政治。組織政党、竞选、表达人民的要求决不是一项比經濟和技术工作要輕而易举的任务。可是，几乎还没有人曾考虑这一問題：在民主政治方面有經驗的国家，如何帮助那些因遭受殖民統治而未能学会民主方法和民主技巧的国家，使它們

也能分享这种經驗。

党派政治也是很費錢的。在貧窮的国家里，公民的志願捐獻不足以維持一个健全而富有活力的政党机构。东南亚的一些党派不得不使用不正当的方法操纵国家經濟以保持党务的进行。是否另有对政党危害作用較少的替代办法，應該现实地加以探討。

### 三、軍人的作用

在学会民主政治的过程中，軍官在东南亚的几个国家里起着重要的作用。

在緬甸，奈温將軍于 1958 年 10 月成为总理。宪政的原則被遵守了。控制着政府的最有势力的軍官們，着重地表示他們并不打算长久实行軍事統治。他們计划在 1960 年初举行选举。但軍人方面也清楚地表明，从今以后他們将不允許任何一个政治集团再象反法西斯自由同盟在緬甸独立后的头十年中那样执政。緬甸軍官集团的主要关怀，似乎是要政府有效能。由一些把言語当作行动的民族主义政治家們制訂的建設一个福利国家的宏大計劃，看来已被放棄了，代之以一个更现实的想法，就是至少要恢复到 1941 年以前英国治理緬甸时代的标准。

在印尼，各党派未能就宪政改革問題取得一致意見后，在軍队的支持下，于 1959 年 7 月用法令形式建立了一种总统制的政体。总统苏加諾，作为民族独立斗争的象



征，仍然是在公共生活中居于支配地位的全国性人物。尽管禁止政治活动的军令限制了政党的作用——这一点是共产党人很不喜欢的——但是军官集团已成为政府中最重要的集团。

在老撾，1958年5月的选举表明，共产党人控制的新老撾爱国党能赢得比其他各党派都要多的选票，因此老一辈的民族主义政治家们在选举以后决定把他们的各个党派合并成为一个“老撾人联合党”。同时，在人数不多的老撾政界上层分子中一些比较年轻的人成立了一个“保卫国家利益委员会”，在这个委员会中军官起着重要的作用。这个集团似乎对行政效能和限制共产主义比对宪法程序更为关怀。

在泰国，自1932年6月国王被迫允许立宪以来，军官们一直深深地卷入了政府事务中。虽然自从那时以来，大部分时间都是由军人掌权，但却设法维持了宪政的外表和代议制政府的形式，也为政客和政党在公共生活中留下了地位。1958年10月，这一批人（与其说是国家政治工具，还不如说是舞台上的工具）被乃沙立元帅赶下了台。根据陆军军官中“革命派”的请求，国王在1959年1月颁布了一个简短的临时宪法，赋予总理以广泛的自由行事的权力。

在柬埔寨，西哈努克亲王现在似乎是国内唯一的重要政治力量。虽然他利用“民族联盟运动”（人民社会同盟）作为治理国家的工具，但政权的集权主义性质是无可

爭辯的。1959年2月謀杀西哈努克亲王的陰謀被粉碎了，这件事表明他依靠皇家軍隊的支持至少不亚于依靠人民社会同盟的支持。

在南越，吳庭艳總統的集权主义政权已在五年中取得相当大程度的政局稳定。虽然美国的財政援助和總統的领导才能是极其重要的因素，但是如果沒有一支忠心的願作战而又能够战胜国内武装敌人的軍隊，政权不可能存在到今天。總統所滿意的政党是允許存在的，并按期举行了国民會議的选举，但1959年6月为了对付共产党的恐怖活动和保障各党派及选举的进行，不得不設立一些軍事法庭。

东南亚只有两个国家，即馬來亞和菲律賓目前还存在着接近西方形式的代議政体。在馬來亞和菲律賓，政府是根据选举的結果組成的，而选举又是在言論和集会自由的政治气氛下的自由选举。至于馬、菲两国的民意表达程序在质量上能否与西方相提并論，則是一个难于回答的問題，这里不談它。

但值得注意的是，即使在馬來亞，也是由于应付共产党在1948年发动的叛乱而实行紧急条例，才有了一个使得民主政治成为可行的体制結構。政权背后有着忠誠可靠的軍隊支持。

在菲律賓，軍隊粉碎了共产党民抗軍的叛乱。軍隊在1951年以后还成为自由与公正选举的保卫者，这标志着菲律賓的一个轉折点，从那时以来，菲律賓有了发展富

有活力的宪政民主政治的机会。

馬、菲两国的軍官們是否將繼續成为文官政府的保卫者，如象他們今天那样，主要要看两国文官政府的作为如何。

从东南亚近年来政局演变所应吸取的教訓是：在这一地区的大多数国家內，希望实行真正的代議政体还为时太早。徒有民主形式而无民主实质，在东南亚的大部分地区都导致了政治上的分崩离析、經濟上的停滯不前或甚至倒退和社会混乱。

看来事情变得越来越明显，在遭受殖民統治时期未能取得政治經驗的各国，必須接受某种形式的立国教育。帝国主义的突然撤出，并没有为立即建立宪政的民主政府創造出适当的条件。

不能把这作为反对民族独立的論証。一个国家愈是早学会治理自己就愈好。但西方各国在确定其对待亚非新近独立国家中集权主义傾向的态度和政策时必须記住这一点：实际上今天所能寄望的，并非民主政治本身，而是一些能使未来向着民主方向发展的条件，这和共产党极权主义政权建立的条件是不同的。拉丁美洲近年来的历史証明，以軍人为基础的政权能够被文人政府所替代，但却从来没有一个极权政权不經過战争的失敗而自行崩潰的例子。

集权主义政权，不管它是由文人所控制或由軍人所控制，当然都不能保証不腐化。由于对政治辯論和报刊

中的批評加以压制的結果，的确使各个国家失去了打击与消除腐化現象的最有效的工具。

今天东南亚在軍官集团以及文官和政客中間有大量的貪污腐化的事例。但总起来說，在东南亚新近独立各国的軍官集团中，有一些人是在不寻常的自然淘汰过程中所产生的。国家的軍隊是为了要争取和巩固独立而建立的。軍官們当中似乎包括了这些新近独立国家中的部分最优秀的人物，他們的领导才能、爱国热忱和道德观点，都在一般水平以上。他們的天然性格都趋向进步。作为争取独立的战士，他們对国家具有特殊的关怀。他們几乎无例外地全都反对共产主义。但他們所受的学校教育往往是被那些使他們得到目前地位的事件所中断的，他們在經濟与行政事务方面的业务能力一般都有限。他們当中受过专门軍事訓練的人，是在西方国家或者在西方式的軍事学校中接受这种訓練的，他們沒有受过政治、行政管理或企业經營方面的訓練，而为了填补由于文人政权失败所产生的真空状态，他們現在越来越多地担負起这方面的职务。

美国的政策應該是这样：只要有可能，就帮助东南亚各国的軍官們学会行政管理和企业經營方面的本領，这种本領对于他們現在为了保障国家的稳定而担負的新任务來說，是必不可少的。

#### 四、人口統計數字與土地問題

东南亚进入1960—1970年代时的人口总数比美国的人口总数稍多一点，人口增长率大致相同，即每年增长百分之一·八，但所居住的地区还不到美国的一半大，共有十五个国家和行政单位，小的小到只是一个自治的市，如新加坡，大的有印度尼西亚共和国。有象泰国那样从未丧失过独立的国家，也有象葡屬帝汶島那样在遭受了四百年殖民統治之后至今尙未独立的地区。

东南亚人口的五分之四是种稻谷的农民，他們說着很多种各不相同的語言和方言，他們的乡土地方观念往往比国家民族观念濃厚。受过教育的居民阶层，至今大部分仍然是貴族后代，領導人物都出自这一阶层，他們身上現在还存在着前殖民統治者——英、法、荷兰或美国——的文化烙印。

商人阶级大都是中国人，但偶尔也有些印度人。他們面临着如何調和两种相互冲突的忠誠的問題：对他們侨居国的忠誠和对他們的祖国——重要的邻邦——的忠誠。印度人被新德里政府鼓励，要成为其侨居国的忠誠公民。中国人历来都比較不願意放棄对祖国的效忠，他們并且面对着北平和台北的互相竞争的呼吁。分裂的忠誠加重了这些少数民族的問題，由于他們在經濟上起着中間人、放款者和店鋪老板的作用，他們被认为是剝削

者，在东南亚大多数国家里都引起了很深的敌对情绪，这种敌对情绪现在越来越多地表现为东南亚各国民族主义政府所采取的歧视性的措施。唯一的例外似乎是马来亚联合邦，它可能成为一个真正的多民族国家。

东南亚在1920年时的人口总数是一亿一千万，1930年增至一亿二千八百万，1940年一亿五千五百万，1950年一亿七千一百万，1956年估计达一亿九千万，1956年以后的数字尚未见到。人口增长率从缅甸的百分之一一点五到马来亚联合邦的百分之三点二，但由于缅、马两国的人口出生率都高达千分之四十，而缅甸的人口死亡率是千分之二十九，马来亚联合邦的死亡率只有千分之一点七，故东南亚地区的人口增长率，随着医疗、预防设备和粮食分配情况的改善将有所增长。

东南亚整个地区的人口密度平均为每一平方英里一百零八人，比起印度和中国来都居于有利地位，印度的人口密度是每一平方英里三百零六人，中国大陆是每一平方英里一百六十六人。而且，还应记住这一事实：上述关于中国的人口的平均数中，包括了中国大陆的西部地区，该区占中国大陆的面积的百分之四十二，但人口密度每一平方英里只有八人，而在人口稠密地区，如江苏省，每一平方英里有一千一百一十六人，东南亚只有爪哇人口密度平均每一平方英里一千零八十人，接近这一数字。

东南亚人口的分布，各国之间如同各国内部一样是不平衡的。每一平方英里的平均人数如下：老挝：十五；

柬埔寨：六十五；緬甸：七十五；印度尼西亞：一百四十五；菲律賓：一百九十一；南北越南：二百零九。顯然，在南亞沒有一個國家的人口密度接近印度或中國東部。

某些權威人士認為東南亞各國的未開墾的可耕地在二三十年內，即使不改進農業技術，也能吸收其所增長的人口。但如果爪哇人口過擠所產生的情況也適合於這整個的地區的話，那麼內部遷移則不是一個容易解決的問題。因為近年來，爪哇人口每年增長一百萬，而每年遷至其他各島的僅二萬五千到三萬人。其餘人口都為該島本身所吸收，形成一個日益加劇的“分担的貧困” (shared poverty) 的類型。要使該地區人口遷移達到與美國歷史上類似的情況，就需要社會結構和文化傳統的大變革，這些變革，東南亞直到今天尚未開始。

根據亞洲及遠東經濟委員會的報告，從過去該地區農業生產的趨向來判斷，糧食非常迅速增長的前景是相當微小的。然而農業生產力迅速增長之所以必要，不僅是為了使其與人口的迅速增長齊頭並進，而且還鑒於人口的年齡結構正在起變化這一事實。十五歲以下和六十歲以上的人與工作年齡的人比較，兩者增長的數目相當。菲律賓的比例幾乎達到一比一，而西歐只是二比三，美國是三比四。城市化在東南亞還只是開始，它將引起對商品糧食更大的需求，因而使得對農業生產力提高的要求更為迫切。

亞洲與遠東經濟委員會和糧農組織駐曼谷機構認

为，包括东南亚在内的亚洲与远东地区，农业生产可以在农田基本投资增加不多的情况下，利用更为合理的种植方法，取得相当大的增长，但要保证必要的生产力长期增长，农业资本积累就需要大大增加，所采取的形式是：土地开发、灌溉设施、修建道路、种试验田和种子田等等。

上述专家最近指出：

“在大多数情况下，农民的生产是在这样的经济和社会结构下决定的，即他们为增加生产所作的努力不能肯定为他们带来多少相应的报酬。许多农民不得不将他们产品中很大一部分以地租的形式交给地主。另一些人长期负债，要付出巨额利息给高利贷者，后者从中取得厚利。还有一些，除了将他们所收获的农产品低价卖给商人外，别无它法。”

一位东南亚农业经济学家称这种形势的特点为贫困，并将贫困的原因归之于生产低、剥削和漠不关心。他得出结论说：“农业经济的发展 and 土地改革是分不开的，和市场、信贷以及国家对农民援助这些方面的大变革也是分不开的。点滴的变革和‘装门面的计划’(showpiece projects)都不会产生任何实际效果。”

有一些土地改革计划正在实施。至1958年年中，缅甸三百三十万英亩国有化土地中已有百分之四十三分配给十九万农民。至1958年5月初，南越已有三十四万三千四百六十九英亩稻田重新分配给六万二千个农民。但是菲律宾自麦格赛赛死后，土地改革运动似已减缓，而爪



哇的主要問題似乎不是地主，而是人口過擠。

從整個東南亞來看，我們可以認為，目前儘管有正當理由需要立即對貧困、疾病和愚昧表示關心，而農業方面的不安狀況並不是政治局勢中最主要的活躍因素。雖然呂宋島中部和爪哇人口的密度形成了幾乎象城市人口過擠那樣的狀況，農民幾乎很容易接受共產黨的影響，但東南亞其他地方却並非如此。

在大多數地區，農民仍是平安無事。因此目前還有時間，形勢一般有利於着手採取措施，來防止那種人口統計所預示的爆炸性形勢的發展。

東南亞農村已產生了对工業品——如自行車、棉紡織品的需求。倘若認為該地區大部分農村現在已經出現了一種“日益增長的期望所造成的革命” (revolution of rising expectations)，恐怕仍屬夸大其辭。況且廣大農民在多數情況下尚未形成這樣一種概念，即把他們的國家當作能為他們的意志所影響的政治制度。東南亞沒有農民黨，對國家政治和經濟長遠而複雜的進程缺乏任何了解。這就使得廣大農民容易接受一些政客和顛復活動家沒有誠意的許諾。但这也減弱了在不久的將來農民能對國家政治起的直接影響。

美國政府的政策應該鼓勵和幫助東南亞政府在今後十年內達到糧食產量和人口增長及發展需要相平衡。這里大米是特別重要的問題。緬甸和泰國的外匯收入，很大部分靠大米的輸出，而印度尼西亞和馬來亞大米的進

口則為他們貿易差額中的一個重要項目。1958年共產黨中國已成為世界上第三個最大的大米輸出國，共輸出大米八十到九十萬噸。共產黨中國大米產量的進一步增長，將使其具有一種對東南亞大米輸出或輸入國施加政治影響的重要手段。在大米問題上，我們必須作出安排，使東南亞各國利益一致。這方面美國按四百八十號公法第一款對剩餘大米處理的國際意義，必須慎重考慮。

## 五、教育影響

今後十年內城市中的知識分子和半知識分子可能對東南亞政治發生深刻的影響。他們和農民不同，眼光不再是狹小的。他們具有把國家當成整體的概念。他們有某些對整個國家的抱負。他們有全國性的政治觀點，並使之與自身的利益和態度聯繫起來。

許多受過教育的城市化分子，以這種或那種形式被國家雇用。對他們說來，社會主義、國家資本主義或共產主義似乎是找職業的機會而不是走向組織化。他們的隊伍經常為潮水般增長的大、中學生所擴大。

在未來十年中，教育問題比起農村不安的情況來說，在東南亞似乎是不穩定的廣大泉源。各地都在大力發展教育。和西方農民早期拒絕普及教育不同，今天大多數東南亞農民家庭強迫他們的子女入學，各地都希望借此能改善他們的命運，使他們脫離貧困和骯髒的農莊，逃避

地里的艰苦，而到城市里去搞更舒服和受尊敬的领薪水的工作。

并不是东南亚全部地区都已达到了相同的教育发展水平。在菲律宾，律师、会计和技师就非常多，而在印度尼西亚，全部审判員中只有四分之一得到法律学位，乡村学校缺乏教員。据印第安納大学一个小组1958年夏所进行的調查的估計，印度尼西亚政府缺乏受过足够训练的經營管理人員达三万人之多。

和經濟发展需要漫长时间不同，教育发展从表面上看是相当迅速的。在經濟和社会发展速度低的国家，文凭持有人的增加似比新职位的增加快得多。然而真正有才能的技术专家仍然很少，职业訓練是被人看不起的，大批青年男女拥入中等学校寻求有身分的自由教育，最后是爭先恐后地搶夺官僚机构中的职位。

由于雇用文凭持有人的压力，政府各部門在一个职位上安插好几个人。薪金支付的数目大大增加，而工作效率却未提高，而由于工資下降，貪污腐化事件大增。

东南亚各国都在尽速发展教育事业，这点是可以理解的。緬甸在1931年十岁以上受教育的仅占百分之四十。到1954年百分比达到五十七点三，因此几乎追上了菲律宾，后者1948年的百分比是五十九点八。泰国在1947年十岁以上受教育人数的百分比是五十三点七。了解了下列情况就可以清楚地看出，某些国家独立后在这方面作了多大努力：印尼在1936年时十五岁以上受过教

育的人仅占人口百分之八，而 1959 年据估计，受教育的人已占人口百分之五十。

很自然，一些在其他方面成就很小的国家，骄傲地显示它们扫除文盲的努力以及它们学校的迅速扩大，它们在各地给予学校发展以优先地位。

缅甸自独立以后，小学生人数增加了三十倍，1956—1957年小学生为一百五十九万三千二百零一人。中学入学人数也按比例增加，同一个时期学生人数为十六万七千九百一十人。

1956—1957年印尼小学生共七百七十三万五千人，约为1960—1961年实施强迫教育时可望入学人数的百分之五十七；国立中学的入学人数为四十四万零六百三十六人，还须加上为数颇大的私立中学学生人数。1956—1957年大学或相当于大学的高等学校，学生数为二万五千四百七十六人。

菲律宾公立小学校的入学人数自1946年的二百三十八万七千五百十三人增至1955年的三百三十万零三千五百六十一人，而公立中学人数则自十一万二千六百八十七人增至二十二万八千八百三十二人。1955年各级私立学校的入学总人数为七十二万二千八百九十八名。

1958年马来亚联合邦有一百十三万二千二百八十一名儿童在五千三百五十八所学校上学，但其中只有三百五十七所中学。

1954年泰国小学生人数为二百九十四万四千七百十

三名,中学生人数为二十五万一千九百三十四名,在曼谷五所大学就学的学生数为二万一千零五十名。

上述数字表明,即使现在,学龄儿童也只有三分之一入小学,而入中学的则没有超过百分之十。显然,教育事业的进一步扩大是人们所渴望的,也是受欢迎的。文盲是社会的幸,各地必须扫除。

教育是政治、社会、经济前进的不能缺少的先决条件,但教育的发展必然会引起政治的爆炸,除非它能和经济的成长同时进行并适应其需要。新学校的教育内容和精神对于基本上仍然属于农业社会的问题往往并不适合。

据联合国统计,小学毕业后受各种职业教育以便直接从事某种专业或行业的人数占人口总数的千分比如下:菲律宾二点六,泰国二,印尼一点一,马来西亚点七,南越点五,缅甸点三,新加坡点三,老挝点零四,柬埔寨点零二。上述数字戏剧性地说明了东南亚大多数教育工作的错误方向。所造就的不是有教养的、受过职业训练的农村人口,而是得不到过美好生活机会的广大城市居民,因为中等以及高等学校的扩大,超出了国家所能吸收的领工资的工人以及适合于受过这样教育的人的职业范围。

特别在城乡生活方式仍然相差很远的国家里,中学毕业生,尤其是大专学校毕业生不愿意回到农村去,即使让他们当教员和公务员也不干。体力劳动是受到轻视的。

即使苏联,尽管经济发展速度极快,仍然面临着这个

帶有落后国家特色的問題。这表现在：由于中等学校毕业生超过高等学校所能容纳的数量，也許超过了計划中所需要的大学毕业生，最近采取了强迫中学生参加手工劳动和回到农村去的措施。

在东南亚，由于教育的发展而社会与經濟的发展未能与之相适应所产生的一些問題，可能在未来的十年中变得愈来愈尖銳。这将使得年青的一代愈来愈多地为极端分子的魅力所吸引，加剧社会上的騷乱。虽然更多地采用实用和职业課程可能解决部分問題，但一个国家由于致力于現代的群众教育而产生的基本和长期性的問題，只有通过經濟发展才能得到解决，这种經濟发展不仅是在农业方面，而且是在工业和服务性行业方面，換句話說，只有通过社会經濟的諧調发展才能得到解决。

我們的中等教育制度近来受到了許多批評，特別是鑒于苏联最近的技术成就。但我們不像苏联那样，强迫中学毕业生去从事沒有薪俸的工作，我們的中等学校不是培养沒有根基的半知識分子，而是造就千百万准备在新社会中担任各种各样职业的好青年男女，美国的政策應該使东南亚各国政府能得到其关于現代化社会的群众教育的經驗。

## 六、經濟发展問題

1950年3月，应国会的坚决要求，国务院派遣了一

个使团赴緬甸、印度支那、印度尼西亚、泰国和馬來亞訪問。該使团由前美国援华使团副团长、加里福尼亞的艾倫·格里芬 (Allen Griffin) 領導，他負有防止東南亞重蹈中國復轍的使命。根據格里芬使团的報告制訂了各種援助計劃，計劃使用未支付的援華基金。經濟合作總署在其 1950 年 6 月 30 日致國會的第九個報告中寫道：“東南亞各國存在着內部顛覆、政治滲透或軍事侵略的危險，每個計劃的目的都是要尽可能地協助它們建立力量，同時這樣做是使這幾個國家的人民相信，支持他們的政府和防止共產黨的顛覆活動，將為他們帶來直接和實際的利益以及提高生活水平的可靠希望。”

經濟合作總署在其致國會的第十個報告中重申其指導政策稱：“如同格里芬使团所建議，對東南亞經濟援助的目的是：借迅速鞏固和發展這個地區的經濟生活以增強該地區非共產黨的政府，改善該地區人民的生活條件，以及具體表示美國對東南亞人民福利的真誠關懷。”由於沒有制訂對馬來亞的援助計劃，援助該國的責任仍屬英國。美國在 1951—1957 年各財政年度中所擔負的經濟和技術援助基金如下：緬甸為五千六百四十萬美元，印度支那（越南、老撾和柬埔寨）為二億二千九百零四萬美元，印度尼西亞為六千八百三十三萬美元，菲律賓為一億五千九百七十一萬美元，泰國為一億三千八百二十九萬美元。除此以外，在 1951—1957 年的各財政年度所擔負的防禦支持費用（即用於軍事目的而以“消費品”支付的援助）如

下：印度支那为十六亿四千一百三十八万美元，菲律宾为一千二百万美元，泰国为一亿三千八百二十九万美元，此外，根据第四百八十号公法对印度尼西亚的剩余农产品援助 1956 年为九千八百万美元，对緬甸 1957 年为一千七百万美元。

很不幸，实在不能說美国政府的經濟和技术援助計劃已在东南亚达到 1950 年經濟合作总署所述的目的。东南亚各国人民即使有也很少体验到“直接和实际的利益”，也沒有多少“提高生活水平的可靠希望”。与那些同美国使团直接打交道的政府官員不同，可能还和上层人士中最有学問的人不同，东南亚的人民群众似乎并未觉察到“美国对东南亚人民福利的真诚关怀”，即使他們亲身从預防瘧疾等計劃中得到好处。

今天，东南亚的人民群众頂多只会感到事态沒有向坏的方面发展，而很难感到事态真正向好的方面发展。根据亚洲与远东經濟委员会所搜集的各个政府的統計数字，泰国从 1950—1955 年的国内生产純值（以不变价格計算），不包括貿易方面的盈亏在內，其增长率低至百分之一，菲律宾从 1952—1957 年的增长率也沒有超过百分之六点六。虽然泰国沒有明显地存在着严重的社会緊張状况，馬尼拉呈现出某些发展景象，但任何一个观察家都很清楚，沒有那一个国家已为自己找到了稳步发展的道路。緬甸，那里的緊張状态很严重，在 1950 年和 1956 年間的增长率为百分之五点四；而印度尼西亚，原訂計劃从



1956年至1960年的增长率为百分之三，現規定期限即將期滿，但沒有能完成它的計劃，國內生产純值正在下降，这确实是一个严重的經濟危机。

愈来愈明显，东南亚各落后国家尚沒有找到一条和平的和有生命力的发展道路。大多数迹象表明，不能把西方的发展形式原封不动的套在东南亚身上。

最近东南亚的政治事件反映了这些国家在初次的努力失敗以后，正在积极地寻找解决他們的主要問題的方法。新的时期是一种实验性的，但也是考驗各国重要政治人物是否有决心防止共产主义成为他們垮台时的接收人。

像非西方世界的其他地区一样，东南亚各国在未来的十年中所面临的主要問題是現代化。

东南亚各国的政治产生了新的有意义的因素。人民群众以及中等社会阶层(后者多少受过一点教育，是具有过渡社会特色的个人主义者，已經不再完全是傳統文化的人物，但也不是完全現代化的人物)，愈来愈期望政府按照不同于过去的本国专制統治或殖民管制下的习惯准则行事；但人民群众对政府期望的程度，也許比世界其它某些部分的人民要小些。

这些受过某些教育的人們再也不像过去那样把政府当作維持治安者和掌礼官，而是把它当成各种机会和各种事业如教育、卫生、交通、就业和物质利益的提供者。

傳統政府形式同殖民統治都是在一种行政国家制

度 (administrative state system) 下实行的。決議自上而下簡單地被遵循着。由于扩大了政治上的参政权，決議不再是由上而下付諸实施的东西，而会随时在各級遭遇到来自各个有組織的集团的錯綜复杂的压力和反压力。

年青一代中有雄心的分子感到难于出头。他們有可能亲身出来攻击整个社会。共产主义在每个地方等待着欢迎这些分子加入它的队伍。因此，不是少数迷失方向的人，而是整个青年一代有落入共产主义之手的危險，如果青年一代不能找到其他有意义的、能激发其想象力和發揮其才能的道路的話。

战后的政府，在大多数情况下，仅充当管理者的角色，成为一个处理日常行政事务的政治机构。它們沒有能够創造性地来从事建立现代化的国家。西方已远远地跑在前面。而西方所处的发展环境又是如此不同，以致不能为这些国家的問題的解决提供一个有意义的典范。东南亚各国将处于日益强烈的宣傳网中，向它們宣傳它們美好前途的希望在于采取馬克思、列宁和毛澤东的“科学”道路。共产党集团将尽最大努力說服它們注意苏联的榜样，苏联能在一个世代內由落后走向工业和軍事强国，特別还要注意共产党中国的榜样，它們宣称已在十年內取得了“跃进”。

对于一个满怀希望离开农村的青年，当他讀完几年中学在城市无情与冷酷的环境中过着起碼的生活时，一个能使他貢獻全部力量的事业，对他具有很大的吸引力。

如果共产主义对这些人在开始时沒有号召力的話，那是由于其他一些領袖在設法取得他們的信任。但是除非这些領袖能取得实际結果，这种情况是不可能維持长久的。但象这样的結果还没有出現。

似乎还没有人知道，如何能把一个从专制的傳統、落后的經濟和严酷的社会中所产生的国家，迅速地轉变为一个經濟发展的立宪民主国家，俾能防止分裂和破坏的力量起作用。

因此，我們的很多努力迄今尚未能取得显著的成果。过去十年中我們曾經給东南亚各国以不同数目的經濟和技术援助。但我們似乎沒有对政治和經濟发展过程有足够的理論認識，而这种認識是我們政策的根据。我們似乎认为受援助的国家知道如何取得进步，它們将会要求为了取得所期望的結果而必需的这种援助。而且，我們在牽涉到正当忠告和干涉主权国内政两者之間微妙关系的問題上，尽量采取自制态度。當我們坚持某种行动时，我們往往遭到它們由于民族自豪感、反帝国主义的情緒、一般的誤解和真正的淡漠等結合在一起而产生的抗拒。

这样，我們就把未被完全理解的原則应用到棘手的国际关系中去，想要在几年內完成其他地方需要几十年甚至几世紀才能完成的发展政治和經濟的艰巨任务；問題的复杂性还在于我們在取得上述結果时，要避免資本主义初期或者极权主义时期那些令人討厭的特征。如果取得的結果要比实际好的話，那将令人惊奇，并且是不可

思議的。

1958年11月在華盛頓州西雅圖召開的科倫坡計劃諮詢委員會會議上，南亞和東南亞參加國政府的官員表明，“在以前一些報告中所提到的地區的每人平均收入增長率並沒有得以保持”。

該地區已開始對發展的進程和問題有了清楚的認識。科倫坡計劃報告稱：

“經驗已經使人逐漸承認，發展的過程既不是沒有痛苦的，也不是有保證的。它需要勤奮和努力。它要求發展中的動力需保持在適當的水平上，並且要應用到最根本的任務中去。它要求在經濟上作某些暫時的犧牲；為了投資，當前的消費必須作某些讓步。”

東南亞國家今天面臨的根本問題是如何把上面提到的“逐漸承認”變成行動綱領。它們為發展所作的努力並沒有使這地區的任何地方獲得動力（momentum）。這種努力象過去所作的一樣，並沒有應用到最根本的任務中去。

民族主義革命擺脫殖民主義的束縛之後，首先必然會擁有一種自由主義因素。可以理解，從心理上來講，這無助於節儉和慎重，而節儉和慎重對於促使社會放棄消費以便提供投資又是必需的。

取得了勝利的民族主義分子在許多情況下，不僅接受了殖民先輩的義務，而且也接受了他們某些習俗。他們企圖用當前的收入，甚至用投資的款項，來追求現代

西方的生活水准。有組織的劳工已經采取了西方的那种施加压力的集团行动的办法来要求实施福利政策，尽管从人道观点来看是必要的，但这与資本积累和投資率的增长是相抵触的。

农民群众被允許保有和消費自己的生产品的一大部份，而且他們也并没有被强迫將他們的精力用在集体的目的上。一方面这是那些新的政治上层人物对农民群众怀有同情心的一种表示，这些上层人物自认他們是农民群众的领导者。同时也反映出这是一个精明的政治打算，目的在于削弱一个能使社会立即发生冲突和对新的全国性政府进行反抗的主要根源。但这也是一个指标，它指出新政体缺少求取发展的决心和行政管理的才能。无疑，由于无能而浪費了本地区資本积累的主要源泉之一——农村人口的生产力。

新的上层政治人物变为东南亚出口經濟收入的主要受益人，而农村大众則从政府不严密的控制中获得一些好处，过着一种以一村为中心的生活(a village-centered life)，偶而亦使用一些进口消費品。

經濟不发达的最直接的牺牲者就是城市中迅速增加的靠薪水过日子的那些人。他們的收入經常不断地因为通货膨胀而减少，而另一方面，获得职业的机会亦由于靠薪水过日子的人数不断增加的压力而受到威胁。在东南亚，这些城市群众对于他們自己的社会缺少动力、缺乏有組織的改善未来的社会願望似乎是最敏感的。

这种情况在目前更往往表现为冷淡和不满，而这种情绪就把刚刚开始出现的民族主义的革命热情完全打消了。但是这种情况似乎不会在今后的十年中一直延续下去。城市群众与在战后掌握这些国家命运的上层政治人物之间的不和以及他们对西方办法的失去信心，就更加使他们易于受到极端分子的各种煽动。这些城市群众的绝大部分，由于急速的文化变革，他们的个性已经受到了影响。在心理上，他们是无常的；在社会上，他们是分散的；而在经济上，他们是软弱的；他们易于接受新的号召和诺言。

情况是太严重了，不容心安理得。东南亚的经济是极其软弱的。它和自由世界的关系，由于橡胶、茶叶、椰子油、糖、锡、黄麻等产品的出口市场的不稳定而受到了损害。而由于国外的需求变动很大，所以主要出口国家的整个经济就动荡不定。除了受到难以预计的世界市场的打击之外，东南亚各国还面临着共产主义集团在市场上的无情操纵。不管共产党中国的农业生产数字究竟具有多少真实性，这个极权主义政权，如果不受到阻挠，将来很可能有力量动员经济资源对东南亚的情况给以决定性的影响。但是撇开共产主义国家扰乱市场这一点，联合国亚洲及远东经济委员会已在1958年3月说明为什么有必要采取稳定物价的国际措施：这个委员会估计，流入本地区主要出口国家的长期投资，总计将近战后以来这些国家出口总值的百分之九。其中外援所占的比重

总计将近百分之七。同时，这些国家每年出口收入的增减数值，平均总在百分之十以上。所以政府收入、私人收入以及进口生产资料和其他必要物资的能力都很不稳定，而出口收入的变动不定又抵消了由国外援助所带来的有益效果。

但是世界市场的波动以及共产党的经济战更加深了其他种种困难。除开菲律宾及马来亚联合邦之外，东南亚用在非生产方面的费用，诸如防御、行政管理以及债务等，构成了政府支出的大部分，而用在经济及社会事业方面的费用还不到全部支出的一半。根据联合国亚洲及远东经济委员会的调查，该地区绝大部分国家的政府支出与收入的不平衡简直已变成“难以治疗的慢性病症”了，这就加重了通货膨胀的压力。预算的亏空，有一部分是由大量的外国赠款及贷款来弥补的。在外国援助充其量也只能弥补预算亏空而不能促进各国生产能力的情况下，危机是延缓了，但并没有得到解决。寻找长期解决办法的努力也只得拖延下去。

美国的政策不能简单地继续1950年开始的计划。尽管它们作为延缓危机到来的行动是有价值的，但不能提供任何持久成功的保证。凡是来得及的时候，还必需寻找一种新的办法。

## 七、需要科学性的行动計劃

联合国亚洲及远东經濟委员会在1959年6月估計，如果每人每年的收入增长不到百分之三，那么要在二十四年之后，收入才会增加一倍。該委员会认为，这种增长速度对目前按人口平均收入不到一百美元的这些国家來說，是否能够使它們滿足是有疑問的。該委员会进一步論証：如果考虑到为使經濟迅速发展而需要在十年之內把国民收入增加一倍，那么每人平均收入就必需每年增长百分之七。假定資本与生产的比例是一比三，那么資本积累应是国民收入的百分之三十六。委员会的結論是：

“如果不作必要的牺牲，或者竟至不作艰苦的努力，并且如果仅仅主要依靠国内的儲蓄，那么这些国家的大部分要經過許多年才能达到这样一个資本积累比率。这样就出現了以技术、組織和資本积累为一方和以人口为一方之間的可怕竞赛。”

东南亚没有一个国家正在达到百分之三十六的資本积累率。日本現在的发展情况是任何东南亚国家所不能比拟的，它的資本积累率是百分之二十五。据說共产党中国的資本积累率已将近百分之二十，但这显然是有疑問的。东南亚有些领导人认为中国的經驗对东南亚來說也是适合的，不管这种看法对不对，总之，他們认为中国在十年以前开始它的发展計劃的时候，在許多方面是和



东南亚的情况相同的。

肯定地，第二次世界大战以来，东南亚重新进行了很多建设和某些发展工作。如果只限于观察每个国家的主要城市和某些专供参观的东西，那么所得的印象可能是很好的。但是就社会整体来说，却还没有形成由自己来推动发展的动力。只有享有特权的少数人过着一种西方普通人就能够过的生活。上面所举的数字有力地表明这种情况在能够预见到的将来，似乎还不会有重大的改变。也许有人会辩论说这种情况将会如过去那样得到耐心的忍受。但是这种论据没有考虑到群众宣传和群众教育所产生的新的影响。关系到今后十年的目前趋势很可能会发展到爆发的程度。改变是愈益必要了。根本问题在于办法，不在于目的。

东南亚各国内部的力量最近创造了一种新的形势，可能有利于实行一个新的政策。整个地区弥漫着一种迫切之感。主要表现为仇视外国人和反殖民主义的民族主义正在转向国内方面，期望获得国家内部的改革和发展。

但是，在东南亚已经取得政权的那些独裁政府，由于还不明确究竟应该做些什么，它们在行动上并不象是从事于国家发展事业的政府，而倒象是进行改良工作的市场。城市的街道打扫得干干净净，有些贫民区清除掉了，邪恶受到了压制。这些做法尽管值得欢迎，但毕竟不能导致必需的根本性的改变。

本报告是研究今后十年的趋向，因此，在本报告内详

細研究这个或那个国家內最近可能发生的政治变化，似乎没有什么价值。即使精确地預測了下届选举的結果或某一政治人物最有可能的继承人，也不可能对制訂美国今后政策会有多少帮助。如果人选改变之后仍要重复失望与希望的循环，那么最后将会发生一个同过去一刀两断的灾难性事件，如同在中国导致建立共产主义的事件那样。只有着手形成螺旋形上升的发展形势，使这些国家摆脱目前的境况，自由才会有它的前途。我們應該大胆承认我們还不知道究竟應該怎样做才能达到这一目的。西方的发展的类型不能直接抄用，而共产党的类型既不合乎需要，也不可能被人接受。

参院外交委员会的技术援助计划小组委员会在1956年5月7日的报告中論述到经济发展进程时說：

“进程是极其复杂的，而且也沒有被人們很好地理解，它所牵涉到的因素远比技术援助所提供的技术及知識要多。其一，是投資問題。此外，它牵涉到一个难以捉摸但不可缺少的因素，这种因素恐怕最好應該說是心理状态。这种心理状态，一方面表现为随时准备进行刺激经济发展所必需的社会和文化的变革，另一方面則表现为随时准备适应这种随着经济发展必然会产生产生的变革。如果缺少任何一个因素，那么或者是不会获得经济发展，或者将采取有害于美国利益的政治途徑来发展經濟。”

1957年3月，向研究援外计划专门委员会提供的一項报告在論述有关經濟开发的社会、文化和政治因素时

說：

“首先，應該說，我們對這些問題做出有根據的一般性答案是極少的，如果有的話。我們充分了解，非經濟性的因素極其重要，但各個方面所起的作用常常發生變化，因此各種複雜因素必須綜合加以考察；而且，非經濟性因素、經濟性因素以及經濟發生變化的方式之間相互所起的影響亦是十分重要的。但除了這些複雜因素之外，要發現歷史變革的規律又是一個困難，這就使我們很難找到精確而詳細的答案。”

因此，外交委員會某些卓越的委員以及芝加哥大學一些能干的社会科学家曾經分別向外交委員會提出：我們對於經濟發展過程的理論上的理解還是不充分的，而非經濟性的因素和經濟性的因素是同等重要的甚至更加重要的。

把現有的知識轉變為適當的行動，這本身就是一個困難的政治問題。但要在東南亞取得穩定和進展必需採取何種措施，這方面的知識還不充分。目前的情勢有利於進行重大的努力。通過許多試驗和錯誤已經積累了經驗。東南亞各國的國內發展情況已經使它們的上層政治人物清醒起來。他們現在熱衷於執行不妨礙他們國家獨立自主並能導向穩步前進的政策。

第二次世界大戰後的幾年來，有關政治、經濟和社會發展各種問題都日益受到注意。自由世界的學術機關、聯合國和它的專門機構以及各國政府機關都進行了努

力。

时机已经来到，应该进行重大的集体努力，来突破迄今还没有突破的局面。没有相互交流的见识和经验应该在集体努力中结合起来，以便利用自由世界现有的最好的智慧。这里使人想起第二次世界大战时的曼哈顿计划。假如没有我们最优秀的物理学家的集体努力，我们就不会在1945年握有原子弹，这难道还用得着争论吗？

社会科学所研究的事物要比自然科学复杂得多。但是没有理由认为除了下面两种情况外再没有别的选择：或者是天真乐观地期待在东南亚也会出现那种支配过现代西方社会的幸运的特殊环境（西方社会的发展多少带有自发性的），或者是保持那种导致共产党政权的悲观失望情绪。

现在迫切需要针对东南亚的新政策。新政策执行之初，必须以很大的努力来网罗现有最优秀的人物，邀请他们在对该地区各个国家具有最丰富知识的人士的帮助下，制订复兴和发展的具体行动计划。所需要的并不是单纯的经济计划，而是行动计划，这种行动计划要审慎地考虑到密切有关各国文化发展的政治、行政和社会因素。这就需要进行比过去更为巨大的集体智慧的努力。

美国马萨诸塞州理工学院国际问题研究中心的米里坎和罗斯托两教授在富有想象力而严肃的题为“一个建议——一个有效的外交政策的关键问题”的研究报告中，发挥了一项很有说服力的论据，它根据一种银行业务的

概念，要求有一更龐大的援外計劃，這一點是非常值得重視的；但是他們未能說明在應用銀行業務標準時怎樣才能照顧到首要的考慮。他們說：“在使用貸款或贈款的整個期間內，必須在受援國的技术和行政的能力範圍內，以合理的效率來實施它建議的計劃。”東南亞今日面臨的問題，不僅是如何獲致一種打破貧困與停滯相互作用的惡性循環的辦法，更重要的是如何發揮它的全部力量來實施這些開發計劃。

在總統任命的研究美國軍援計劃委員會（德萊柏委員會）對1959年7月13日發表的第三個年中報告中，就研究美國經援計劃而發揮的論據與馬薩諸塞州理工學院小組的論據很相似。該委員會的報告認為：“我們必須堅持，凡是我們幫助發展的國家都應採取在當前地方條件下合理的一切步驟致力於：（1）日益廉潔和有效率的政府；（2）使稅收水平符合國家財富情況的國內稅收制度；（3）使國內物價保持合理穩定的財政和貨幣措施；（4）能吸引當地和國外私人投資的環境；（5）使當地充足的原料和勞力使用於接受國外資本援助的計劃上面；（6）有利於擴大出口貿易的適當的外匯率；（7）消除阻礙私營部分特別是小企業發展的壟斷狀態；（8）發展金融機構，導使國內儲蓄用於建設性的投資。”

這些都是明智的勸告，沒有什麼可以反對的。但是在大多數情況下，有關國家都未能對德萊柏委員會所建議的方面採取步驟，這並不是因為它們不願意這樣做，而

是不知道如何做。上述的若干点在几年前人们还会强烈地认为具有空谈性质。现在他们大多数已经采取更为现实的观点。善意虽然重要，但还是不够的。我们必须帮助东南亚国家，对于诸如德莱柏委员会报告所提出的问题制定一个实际可行的做法。

假使行动计划已经制订而且鼓舞着信心，美国应该愿意把人力物力的优先权付与这些计划，使它完成；只要可能，也愿意同自由世界的其他先进国家一起合作。

我们有充足的理由相信，假若自由世界有真正成熟的和具体的计划，而不是有不可告人的动机，来帮助拯救一个在未来十年共产主义扩张危险日益加深的地区中的自由，那末，正在以不完备的知识和方法与这种危险进行斗争的东南亚的政治领袖们，一定会抱合作的态度。在上一个十年中，协作前进几乎还是一个口号，今后可能会成为一个现实。

每个国家的具体情况都很不相同，不可能以一个办法应用于十几个不同的国家。一般的、抽象的概念只有适应一种有必要用来应付某种特定局势的现实的复杂规则时，才能够明确起来。如果任何一个专家认为他已经有一切解决办法，那真是太冒昧了。如果我们得出结论说，用真正生气勃勃的集体努力还不能找到适合于我们的原则和利益的解决办法，那也是一种自暴自弃的说法。

我们假使同时在所有的东南亚国家，在一个广泛的阵线上开展和实施新的行动计划，那将是不可能的，也是

不必要的。如果我们首先从阻力最小的一个国家或几个国家开始，那将是稳妥的和完全正当的。即使在一个事例中得到成功，都会使整个地区增加信心，认为有可能用适合于东南亚情况和符合于他们与我们的理想的办法来获得进步。

不幸，今天即使与美国有密切联系的菲律宾和美国负有特殊责任的南越都未能提供给人印象深刻的证据，来证明我们有能力使我们的朋友在自由与效率兼而有之的基础上取得迅速的进步。这就是在未来的岁月里，我们在东南亚所面临的挑战。

## 八、外交政策与区域主义

在冷战的范畴中，美国对东南亚国家，如缅甸、印尼的中立主义态度是有很大的不满的。同时一些东南亚国家，对美国致力于在东南亚地区建立一个联合阵线作为对抗共产主义侵略的威慑力量和盾牌，也有很多苦惱和恐惧。

但是，在不久以前一段期间，双方的立场都从理论走向实际。美国虽然还继续努力加强在西太平洋自由世界的防务，但是已不断地表示它谅解和尊重那些愿意采取不结盟政策的政府的立场。“中立主义”国家由于有了亲身与共产主义集团交往的经验——这些经验甚至在几年前还是缺乏的——这就使它们关于共产主义集团的目标

和做法懂得更多了。

在1942年，东南亚的許多民族主义者熱誠地歡迎日本的入侵軍隊，期望日本本着亞洲同胞的情誼來解放他們。但是到1945年，許多民族主义者都在同日本作戰，他們已領略到并不因為壓迫者的肤色不同而帝國主義會變得更加令人愉快一些。

在1945年，美國又被當作爭取自由的人們的偉大希望而受到歡迎。在整個東南亞地區，大量地引用杰斐遜和林肯的詞句。但是在隨後的年月里，一面由於我們的利益需要加強那些受到蘇聯及其第五縱隊西方共產黨的威脅的西歐盟國，另一面我們又有支持獨立運動的天性，兩者的矛盾決定了我們的两面態度；這就使得新生國家再一次地對大國逐漸有了清醒的認識。

蘇聯盡力設法在國際性會議上和通過群眾性宣傳工具使自己在亞洲民族主义者的眼裡成為最擁護民族自決原則的宣傳家。但是，1956年的匈牙利事件，打破了亞洲人認為蘇聯寬厚仁愛的那種自以為是的信念。

最後，共產黨中國作為一個侵略性強國的崛起完成了這種認識過程。今日，極少（如果有的話）東南亞國家政府會在國際強權政治的現實面前受騙了。

當幾年前東南亞各國新的官員們對作為國際陰謀的共產主義的現實毫無經驗的時候，我們信守道義的表現可能盡了所需要的教育作用。但這一了解過程是短的。今日，極少（如果有的話）東南亞國家對國際生活中的真



实情况还需要别人指点。结果是，东南亚的形势得到了显然有利于美国的转变。那些可能相信共产党关于“美帝国主义”的宣传的人似乎在日益迅速减少，至少同那些认为共产党中国还需要加以保护以对付西方恶意的人正在迅速减少一样。

在东南亚可以看到舆论正在日益改变，在这种情况下，我们的外交和宣传日益不必要强调国际共产主义的危险，而日益需要让事实来代替言词。如果我们能够通过事实，在亚洲人心目中扩大美国是亚洲人争取成为现代世界一部分的努力中的最好的希望和支持者这种形象，那末，与共产主义强权政治的现实打交道的任务，我们就可以留给亚洲自己的外交家和政治家了。

归根到底，国际间真正的诚挚关系的最坚实的基础是共同的利害关系。美国比当前世界上的任何其他强国更能够与东南亚发展这种共同利害关系。共产党集团只有在我們这一方面放棄这种努力时才能在这一竞赛中取胜。

一个越来越经常提出的问题是：东南亚条约组织的存在是否不会阻止在东南亚建立一个“中立”国家可能愿意参加的真正的区域性组织。人们的理由是，需要有这样一个组织，以便在这一地区达致军事上、政治上、经济上和文化上更紧密的结合，正如需要纵深防御来对付各种形式的直接、间接侵略一样。

这一论据有其可取处。在过去两年中，马来亚联合

邦政府曾多次正式地和非正式地提出在东南亚国家中作出关于文化、经济甚至防御安排的问题。马来亚取得独立仅两年工夫，似乎已试图对这一地区的各种问题采取新的看法。马来亚是强烈反共的，并与英国订有防御条约，但它决定不参加东南亚条约组织。它自独立以来一直在探讨别的区域性结合的办法。而这一地区其余国家对这件事的反应在最好的情况下也是不冷不热的，有时是冷淡的。

虽然区域性感觉在今后十年内可能会增长，但目前还未见端倪。赞成东南亚条约组织的东南亚国家对这个组织有兴趣是因为它们把该组织当作一种手段，通过它能从美国方面得到保护，来抵御可能的中共侵略。它们对于该组织中其他亚洲国家对它们的安全能够作出的贡献所抱有的兴趣要小得多。

对东南亚条约组织抱冷淡或反对态度的东南亚国家，似乎认为美国对它们的安全所提供的保护是值得怀疑的，它们认为必须依赖它们在这一危险世界中的自己的外交策略，必须依赖联合国亚非集团的集体努力。但是，从已经发表报道中可以看出，随着他们对于共产党中国的未来意图的不安日益增加，中立国家已有人开始对东南亚条约组织重作估价了。

东南亚国家政府也可能逐渐地更易于接受走向区域性经济结合的努力。有些东南亚国家政府具有享受到关于销售锡和橡胶的国际协定的好处的经验。这一地区内

輸出大米的國家和輸入大米的國家之間的利益也可以相互補充。

1958年1月1日歐洲經濟集團的正式成立在東南亞國家普遍地引起了很大的不安和恐懼，深恐歐洲共同市場條約的實施會損害它們的利益。不論這些恐懼有無現實意義，但有可能成為促成這些國家走向更緊密的經濟合作的觸媒劑。

由聯合國主持並得到美國國際合作署在柬埔寨、老撾、泰國和南越的代表團的支持，在1957年開始制訂的湄公河下游盆地研究計劃，似乎可說明國際關係中通過共同任務進行合作這種做法的價值。雖然去年柬埔寨與其東面和西面兩方鄰國之間的關係頗為緊張，但有湄公河沿岸四國代表積極參加的這個計劃的制訂工作並未間斷。

如果在不同的領域進行職務上的合作能夠在目前相互間很少合作的國與國之間成為一種合作的習慣，那末區域性經濟合作可能會逐步得到發展。近幾年內，東南亞各國政府的專家們通過亞洲及遠東經濟委員會和科倫坡計劃，相互間建立了有用的接觸。但依然有很多習慣勢力以及彼此間不少的懷疑和猜疑有待克服。

1955年4月在萬隆舉行的亞非會議拒絕了區域性經濟集團的想法。其後一個月的西姆拉會議又探討了按照歐洲經濟合作局的方式成立一個機構的可能性，並於1955年5月13日得出結論說：

“在亚洲地区经济发展的目前阶段，并考虑到可能得到的現有經費以外的款項数量，成立一个居間性质的区域性組織是不会有好处的，有关国家之間的（合作）計劃可以繼續采取象目前这样的双边形式，并尽量予以加强。”

最近期間日本首相岸信介在其与东南亚各国政府进行的探討性会談中所提出的建議，似乎从这些国家的政府获得了极少的鼓励。

东南亚条約組織有时也被作为一种区域性經濟活动的可能工具而提到。但直到目前，似乎大部分（东南亚国家）政府宁願采取双边的方式，而不願采取牽涉到第三个国家的任何方式。

虽然沒有有力的理由可以认为走向区域性經濟合作的努力是不值得进行的，但是这一过程看来最多也只能是一个緩慢的过程。东南亚各国的經濟弱点和民族主义的加剧，目前妨碍着合作精神的发展。

如果在自由世界的援助下，在发展和实行大胆和有远見的国家行动計劃的过程中把最后統一的可能性考虑进去，那么，区域性經濟統一成功的可能就肯定会增加。只有当东南亚各国最迫切的全国性問題看来已开始納入合理的計劃时，它們才可能响应区域性經濟統一。

感情因素和理性因素同样将决定东南亚作为一个地区的更紧密的統一。这意味着各个国家之間需要更密切的文化联系。在較久远的过去年代中，各国之間发生过

战争，西方帝国主义統治期間，它們被彼此孤立起来。在該地区促进更密切的文化关系的时机已到，人們也正日益意識到有此需要。在各种不同方式的倡导下，如万隆會議、东南亚条約組織或者双边协定，已朝着正确的方向作出了某些努力，但要做的事情还很多。虽然麦格賽賽總統当政期間作了一些努力，在馬尼拉建立了“东南亚研究学会”，但此类学会目前在該地区全都没有什么重要意义。学者、学生、书籍和期刊的交流仍微不足道。沒有一家报纸或广播电台为該地区制造輿論的集团提供一种区域性的观点。

美国的政策應該是研討和鼓励那些将最后导向东南亚經濟和文化統一的道路和方法，这种統一能从根本上巩固該地区，使它从一个易受攻击的势力真空轉变为世界事务中的一个重要的实体。

## 九、共产主义在該地区的前景

东南亚上层政界人士很感兴趣地注視着共产党中国的发展，北平政府給予一切机会使他們按照事先周密計劃好的旅行去大陸訪問。

中国共产党极权主义的方法目前遭到了大多数上层政界人士的拒絕，这并不是基于有深刻體驗的民主信仰，而是出自意識形态的原因——这个原因随着危机的加深而逐渐减弱；出自宗教的原因——这个原因由于东南亚

不信宗教的風气日益扩展和共产主义在消除其初期所造成的那种好战的无神論者的印象方面所作的并非不成功的努力，也正在不断减弱；另外还有民族主义的原因。

东南亚上层政界人士看来日益了解到，东南亚各国与有着广闊領土和人口众多的大陆中国不同，如果参加共产党陣营，它們只能作卫星国。

他們对殖民主义的經驗犹新，在感情上还很强烈。他們非常担心任何大国的新形式的統治。此外，他們对中国人的态度向来就不热誠。随着共产党中国的力量和中国帝国主义迹象的增长，东南亚对中国人作为一个种族集团和潜在的一个大国的第五纵队的畏惧也将增长。共产党的解决办法本身就带有向中国屈服的危險，这种办法大概会遭到强烈的民族主义者的反对。

民主力量的軟弱再加上民族主义的加剧和走向现代化的强烈願望，在今后許多年內可能导致东南亚各个不同部分試图采用极权主义的办法，而同时維持一个独立的外交政策。极少先例可以說明在小国或中等国家采用这种办法会产生什么样的結果。失败倒是显然可能的，而且其結果可能是破坏了那些反对共产主义扩展的社会力量。

认为除非現行的独裁政权能成功地稳定和巩固这些国家，否則建立在政党制基础上的代議政府形式大概就不会重建起来，这一看法可能是悲觀的，但却肯定是經過慎重考虑的。假如目前的独裁政权垮台，共产主义可能

終于会乘混乱和絕望之机取而代之。

下述情况当然是可能的：一个强有力的人物或政治集团将被一个政治家組成的联盟所接替，或者被另一个强有力的人物或政治集团所代替，就象从西班牙和葡萄牙殖民主义下解放出来的拉丁美洲和从土耳其帝国、奥地利哈普斯堡皇室和沙皇帝国統治下解放出来的东欧一度流行的情况。但是，有許多理由使人认为东南亚国家不大可能长期处于无效的代議政府和无能的独裁統治的恶性循环中。

共产主义的吸引力比在当代拉丁美洲或战前东欧都强。远在馬克思主义发展之前，拉丁美洲就取得了独立。东欧与苏联邻近，使它看清了共产主义的真面目。

共产主义是在这种情况下渗入东南亚的：在許多人看来，共产主义是反对帝国主义的民族斗争的先鋒，它自称代表整个民族而不是仅代表一个阶级的利益。今天在东南亚，共产党的真正信徒并不很多，即使在近几年选举中共产党获得几百万选民支持的印尼这样的国家中也是如此。但由于对西方帝国主义的記憶犹新，这就把問題搞混乱了。就象在东南亚大家所作的那样，一种运动只要在口头上宣称反对“帝国主义統治和資本主义剝削”，就不会被那些对其真正性质只有模糊概念的人民认为完全不能接受而加以排斥。东南亚的絕大多数人民今天之所以沒有被欺騙成为共产党人，是因为他們对此抱漠不关心的态度。这就是为什么社会和文化交流会在今后若干

年内加强共产党在东南亚的吸引力。足以抵抗共产主义傳染的政治上的成熟，看来仍是遙远的未来的事情。

共产党在使俄国和中国现代化中取得的成就，在未来十年中会发生日益强大的影响。俄国技术方面的成功和中国的“大跃进”，已經在某些亚洲人心里給予共产主义一种道义上不当的赦免(a morally perverse absolution)。甚至那些因共产党使用暴力而在道义感情方面受到触犯的亚洲人，也可能发现在共产党方法和西方方法之間也很难找到明显的不同。在西方国家呆过并经历过法治生活的人很少，而許多人在生活中却遭受过西方帝国主义的全部强制办法，包括任意监禁和直接判决。除非有别的办法能更加有效，人們会很快接受这一結論：暴力是生活的现实，而为了达到发展的目的，也可以使用。

可以肯定，目前走向独裁主义的倾向是在反共情緒中产生的。人們日益認識到共产党在爭夺政权中使用了各种不同的手段，包括議會和顛复活动。也有迹象說明，由于与中国邻近，东南亚正在形成如同苏联在1917年对东欧造成的那种危險。而形势对中国人也許更为不利，在东南亚他們是不受欢迎和引起疑惧的少数民族，而斯拉夫族的联系却在某种程度上緩和了当时东欧的反苏情緒。

然而，共产党中国在1949年之后，可能从亚洲人兄弟之誼的感情中得到好处，經過朝鮮战争，以至1955年4月万隆會議到达頂峰，但今天东南亚越来越看清楚了



共产党中国的政治是强权政治，而且必须以同样的办法对付它。共产党中国和越南对老挝的间接侵略，也有助于提高对共产主义真实性质的认识，它是一个不受原则约束的强权制度。但如果由于目前形势而认为俄国和中国的例子将不会继续被东南亚人民当作获得发展的典型而加以注视，这些国家有思想的人物将不再把它反复仔细地考虑，这一结论会是不明智的。

东南亚今天一般流行的态度是认为西方的办法是好的，但在目前环境中看来不切实用；共产党的办法看来切实可行，但不好。一种左右为难的局面已经出现。

## 十、美国的任务

美国与欧洲有共同的文化传统和种族关系联系着。成百万寻求自由和抱着发财希望的人们向西渡过了大西洋。在我们的年代，美国人两次回到欧洲决定性地干与了武装冲突，这可以用简单的理论名词解释为反对独裁和保卫人类有价值的财富。它的经济援助被欧洲所接受，帮助欧洲重建或提高了明显而有深远意义的繁荣水平。美国参与欧洲事务被认为是表示对欧洲的重大关切，美国不惜为之冒巨大的危险和牺牲。尽管不时出现不安和不稳定，大西洋集团在美国人和欧洲人心中是一个确实存在的东西，是在道义上反映出拒绝承认苏联在东欧的霸权。

至于东南亚，情况就不同了。除菲律宾外，美国和东南亚各自的文化傳統来自几乎完全不同的淵源。两者之間沒有也不可能建立任何有意义的种族联系。在这辽阔的大洋两岸，人們的思想中都不存在太平洋共同体的概念。对于絕大多数东南亚居民，美国的存在是一种曖昧的和刻板的权力和财富形象。它是爭論的对象，不断受到共产党宣傳的挑战，被无知弄得模糊了，或者为好萊塢次等影片的影响所歪曲，这些影片一般都是迎合了物力論和生活的欲望，这对东南亚甚至一些遙远的地方是有吸引力的，但从来也沒有典型地表现出美国思想的那些更好的創造。东南亚很不肯定美国可以作为鼓舞和援助的源泉。在这些新的或复兴的国家，这并不值得惊奇。它們仍不能决定自己的使命和命运，对于它們目前的情况和今后的願望所存在的怀疑和爭論使它們感到煩惱。美国文化作为現时代的精华和生活方式的創造物出现在这些国家，使得东南亚人像其他过渡时期社会的人們一样，感到与他們的感情是不相容的。

共产党的宣傳就利用这种反感，用各种表現来強調他們自己忠于民族文化，譴責他們所謂的“黃色文化”，搖擺舞和女人大腿杂志是典型美国式的甚至一些无害的嗜好如呼拉圈也被他們用于达到反美宣傳的目的。

今后十年我們会看到一种荒謬的局勢，那些最急欲现代化的国家会試圖摹倣或采納共产党集团的方法，尽管它們要达到的是类似美国的生活方式。这一点就对美

国在东南亚的政策提出了一个重大的挑战。

近年来，东南亚各国从美国接受的主要是时间，以便在它们已经进入的这个复杂和不熟悉的世界中寻找它们的道路。这也给予我们以时间去熟悉这些复兴的国家提出的问题。但是，如果认为迄今已经取得很多成就，那就不现实了。某些权宜之计是相当成功的，另外一些措施避免了最坏的事情的发生，但是东南亚主要政治、经济和社会困难问题的解决办法仍很渺茫。

大多数东南亚国家正普遍发生着内部变化，它们的优秀分子也日益认清了共产主义的真正性质，日益强烈地希望得到美国的援助来解决他们的问题。

美国不必费时间去消除匈牙利、苏伊士或西藏事件的后果，它在大国中的处境是独一无二的。东南亚人的思想中仍希望达到两项彼此相关联的成就：既有效率又有自由，但却不知道怎样才能做到。尽管我们的人造地球卫星很不称心，美国在东南亚的威信仍比任何其他国家为高。

但直到现在为止，我们在东南亚的行动在当地要人的心目中留下了严重的怀疑，他们怀疑我们是否认为帮助他们的国家稳定地取得为环境所许可的广泛的进步当真重要，或者我们是否仅仅把这一地区当做冷战中的小卒，而我们使用我们的资源主要为了达到操纵的目的。

如果假定东南亚的进步是有利于美国的，那么，我们对这个地区的国家的政策的新做法看来是不可缺少的。

除非我們願意和东南亚人民共同执行勇敢而富于想像的新的行动綱領，否則，关系到未来十年的目前的趋势必然导致极权主义或共产主义政府的成立，这种情况也許会在我們再作几次努力支持那些最好也不过是止步不前而在某些情况下是无效能而腐败的政府之后发生。

对于这样一种做法的需要，在1949年1月20日杜魯門總統就职演讲中已經得到承认了。但适宜于这种見解的气氛，过去在美国是不成熟的。况且，有待解决的問題的非常复杂的性质，使得首先經過一个慎重的試驗时期成为必要。也許我們許諾得太多了，但我們充分考虑到，不能試圖作得过多过急。現在，总结过去十年中积累起来的經驗并向前行进的时候已經到来了。

科学技术的进步已經在自由世界与共产主义集团之間造成了“恐怖均勢”（“balance of terror”）。假定在未来十年中这种局势不会发生激烈变化，这两个制度之間的竞争将越来越集中在帮助像东南亚那样的国家的現代化和开发上面。这种竞争本身对于在未来十年繼續強調軍事援助的作法是否明智提出了最严重的疑問。但是，假設我們必須維持我們在西太平洋的軍事地位，那么，依賴在很不稳定的国家里面的防御安排将是不现实的。过去，由于恐惧才使“防御支持”（“defense support”）援助的概念被认为是正当的。但这一类的援助不能代替国家建設的行动綱領。

假定我們在东南亚最重要的战略資產是我們在菲律

案的基地的話，這些基地的基礎的穩固有賴於菲律賓的政治、經濟和社會的發展的活力。如果我們找到真正幫助我們的盟國菲律賓取得進步的道路，那麼，設置在它的領土上的防禦安排將穩固地安定下來。否則，我們斷然地依靠這些安排是會失策的。

我們在東南亞的其他地方沒有基地。從我們國家利益的观点看來，東南亞條約組織下的軍事援助計劃和安排的作用，是使各有關國家能夠抵抗共產黨最初階段的襲擊。這種努力在1954年也許是真正緊急需要的，當時印度支那的軍事局勢仍不穩定。如果我們有充分理由相信這些國家不但在抵抗外部共產主義侵略中而且在對付內部共產主義顛覆活動中能夠發揮它們的力量，那麼，目前維持東南亞防禦力量的努力，對我們的國家只會是有利的。對付共產主義顛覆活動，就短期看，也許主要是一種警察性措施，對此，東南亞條約組織的反顛覆活動也許能夠作出有價值的貢獻。但從長遠看，只有努力在政治、經濟和社會上成功地取得進步，才會取得這種結果。如果東南亞條約組織變成主要是從事維持東南亞現狀的一個神聖同盟，那我們的失望還要大，而我們還不能算真正有所醒悟。

東南亞對付共產黨公開侵略的最後一道防綫就是通過或不通過東南亞條約組織而使用的美國軍事力量。在未來十年中這個地區在軍事上作好準備的需要看來不會減少。但是持有“馬其諾防綫”的心理是危險的。除非激

烈发展中的社会日益成为它們自己命运的主人，否則，軍事手段看来不会使这个地区的将来得到保証。美国在未来几年将要作出的决定可能在一个历史时期內影响到事态发展的过程。既然过去試驗与錯誤的年代已經給了我們远見和經驗，那么美国的政策應該是：在精神和物质上，用比过去更大的力量来帮助东南亚国家，根据它們的現实条件，制訂可行而适宜的办法解决赶上現代世界这一复杂問題。

#### 第四节 美国对东北亚的外交政策<sup>①</sup>

##### 一、日 本

从許多方面看起来，今天，日本在亚洲是变化最迅速的一个非共产主义的社会。在討論美国的現在及将来的政策时，这是一个具有关键性的事实，但这又是一个易于被忽略的事实。从政治上來說，日本似乎是比较稳定。从經濟上說，工业化的各种雛型长时期以来就已經建立起来了，目下不需要为实行一个完全新的經濟秩序进行一次“急行軍”。一般地說，我們說日本的社会是一个保守的社会是有根据的，在各个方面，傳統的习性仍有它的势力。

情况虽然是这样，但是日本的变化不但快而且又是

<sup>①</sup> 第四节作者是罗伯特·A·斯卡拉平諾。

具有普遍性的。我們很有理由可以相信这个社会的生气勃勃的性质在今后十年仍会继续表现出来。日本是处在一个速度不断增长的经济发展中，而日本的社会各方面也都受到这种发展的影响。广义地说，这种经济上的飞速发展不是十年取得成就的，而是经过近乎一个世纪的努力实行现代化的结果。然而，1945年之后的一些事情却大大地促进了这个经济发展。经济上的迅速成长自然产生了社会政治的变化，从日本的情况来说，这种变化既受美国占领的刺激，也因美国的占领而复杂化。

这样看起来，这一代的日本青年是在一种本质上和他们的父母一代的环境完全不同的情况下长大起来的。当然，迄今为止并没有发生暴力革命，而一种决定应该在新旧之间建立起来的准确的平衡的斗争继续进行着。从某种程度来说，日本的变化并不是预先计划好的，“不是有意识的”，正象近三十年来美国发生的变迁一样，但是这种变化和以前的文化类型比较起来，似乎更为不踏实。因此，对美日关系的评价最好能从这些变化、变化的原因及其可能有的影响等方面开始。

### (一) 经济增长

经济的增长是日本发生变化最有力的因素。在最近十年内，日本经济的发展率很高，甚至超过了最乐观的预计。最大的问题是这种增长将来究竟能维持到怎样的程度。日本在陈述内外政策时，必须首先对这个问题给

予最高的优先权。总的說，趋势似乎是保証繼續乐观，但对任何有利的預測还必须附带若干条件。

可以简单地讲述一下战后日本经济发展的某些基本事实。自 1952 年，主要战争損失得到补偿后，日本經濟在国民总生产中的年增长率已接近百分之八。在这段期間內，工业生产的增长已达年率約百分之十三。这种增长主要是重工业，例如鋼鉄、造船、机器以及化学工业等方面。日本的农业在最近几年来获得了大丰收和前所未有的繁荣。日本的貿易扩张也是和这些已經取得的成就分不开的。在这一段期間，当世界貿易額每年以百分之四的比率上升时，日本的貿易額却以每年平均約百分之十六的比率增长着，虽然在 1958 年有所下降。

我們研究过这个經濟增长迅速的基本原因后，有三个因素必須着重地談一下：

1. 首先，日本恢复得所以如此之快是因为这个国家从事工业化已将近一个世紀，在这个期間內，日本人民已經获得了重要的行政管理的能力、技术的知識，并且对現代的事物也有了心理上的准备。日本工业化成功的真正秘密恐怕和日本避免由于生搬硬套外国制度而带来的有害技术 (destructive techniques) 或失败有关，日本找到了另外的办法，根据本国情况充分利用这些“原有”的力量，經過一番改造后，就有助于經濟发展。在这一点上，对于所有对所謂“落后国家”的发展感到兴趣的人來說，包括美国的政策制訂者在內，是很重要的一課。



当然，日本对迅速现代化的“回答”远不够完满，特别是从社会政治的观点来看。尽管这是一个缺点，但无论如何，日本已经首先作出了证明，在亚洲的一个成功的工业革命，在文化背景及速度方面是和历史上的西方类型不一样的。这种经验和现有的雄厚的精力和才干就使日本自然成为帮助其他亚洲人及非洲人为发展他们自己经济而斗争的力量源泉。

2. 日本所以能够很快地恢复的第二个主要因素就是美国的大量援助。这个援助是以各种方式进行的，很难单纯用金钱来衡量。但肯定地，这种援助按美元来算总数已达几十亿。仅以1945—1951年这一段期间而论，美国给予日本的直接援助就达到二十亿美元。接着，当日本转向经济恢复的时候，新的援助方式，例如军事采购，就提供了一个重要的财源。要是没有这种援助，日本可能已经崩溃，甚至现在，美国的军事采购尽管在减少，却仍然很重要。我们也不能忽略另一项巨大援助，就是技术援助、行政管理的建议以及学习新办法的机会等等。一般公认，日本最近的成长在不小的程度上有赖于它能够买到或者借到最新的外国技术，这些最新的外国技术，大部分来自美国。

我们为了稳定日本经济所进行的投资，不管代价如何从美国国家利益这一点来看，所获利益恐怕比美国在亚洲任何其他投资都多。日本的情况明显地和亚洲其他地区所碰到的经济成长问题不同，因此不能机械地在其

他国家运用。尽管这样，战后在日本所取得的结果有力地说明了，要继续不断地强调美国对非共产主义国家用某种方式进行经济援助。日本的经验说明大量金额的援助计划是可以发生效果的，如果这种援助是由被援助国负责的领导来配合，是基于健全的经济目的，同时又是建立在鼓励被援助国国内一切可以利用的力量而不是包办代替的基础上。

3. 促进日本经济增长的第三个重要因素是非共产主义世界的普遍繁荣，特别是美国的繁荣。如果没有这种繁荣，日本的市场也就不可能重建到现在这种程度。大家都很清楚，日本的经济，就其性质而论，深深依赖贸易。日本需进口约百分之二十的消费粮和百分之八十以上的工业原料，日本再用这些原料进行加工，然后销售到所有可以出售的市场上去。第二次世界大战以及大战的后果迫使日本的贸易作了重要的调整。新开辟的市场取代了往日的帝国市场和昔日的中国贸易。今天日本依赖下面这两个市场的程度是很大的，亚非地区的非共产主义国家和美国。任何对这些市场的严重威胁或者不能在这些市场获得相应的发展就会立即引起经济的和政治的反响。贸易是日本的生命线，为了能够预见到的将来，美国必须帮助日本在这条生命线上壮大起来，否则，美国将使日本徘徊于饥饿线上，或者美国就得承受重大的政治后果。

上述三个因素以及其他一些附带的因素，使日本得到了空前的繁荣。1958年二百二十四美元的个人收入。

对美国人說来，实在是微不足道的，但这已經超过战前繁荣时期(1934—1936年)的实际所得的百分之二十五。

另外，在日本人的嗜好和生活方式中还存在着浓厚的保守主义或簡朴，这就使这种收入更具有意义。近来在生活方式上还有意义深长的变化。日本人在消費方面的革命正在发展中。各种类型的家庭用具，收音机甚至电视机正在涌入日本人的家庭，包括农村在内。連續四年的大丰收，加上付业生产，使日本农户的收入增加了，于是也就有了日本农业有可能向农业机械化发展的倾向。

在亚洲社会中象日本这样的国家是少有的，这个国家的农民在生活水平上，可以得到相当可观的改善，甚至正在縮小城乡在这方面的差别。城市的居民和普通日本人一样，愈来愈渴望获得更多的教育和更好的职业。在这些意义上，表现出日本是个正在迅速变化的国家。这个变化在政治上和社会上的意义，以后应予以考虑。但这里值得注意的是，日本领导人即将面临的巨大挑战就是满足或者限制这些願望。今后在内外政策上都会强烈地反映出这种挑战的。一方面，为了經濟上的发展也有很大的必要来满足日本人民不断增长的需求。另一方面，只要保守势力掌权，那就至少还有强烈的企图想要重建并且巩固“日本生活方式”，利用某些傳統尽力限制或放慢革新的进展，希望这种革新是按步就班、循序漸进并且是最小限度的。首要的目标是經濟；其次就是社会、政治政策。因为这两个問題和将来的美日关系有密切联

系，所以必須加以注意。

日本將來的經濟計劃和願望是什麼呢？概括地說起來，日本政府希望在十年內將國民收入增加一倍。這要依靠在十年內，國民總生產至少每年平均增長百分之七點二才能取得。這個雄心勃勃的目標是以到1962年貿易每年至少維持增加百分之十為前提的。

某些日本和外國觀察家認為日本的計劃過於樂觀，似乎是不能達到的。但是訂計劃的人則堅持，預期的儲蓄和投資會保證這種增長率。日本人希望出口指標能夠完成，並且希望通過採用科學技術以及生產上的改進來減少進口。原子能被認為在將來是一筆特別財富。

一般同意今後十年日本經濟能增長到何等地步，在很大程度上將取決於日本為它的產品開辟新的市場和擴大舊市場的能力。儘管國內市場擴大，日本經濟的發展將繼續依靠其國外市場的推銷能力。當經濟迅速增長而出口沒有增加時，就會不可避免地發生收支不平衡的嚴重問題。在現在以及可預見到的將來，日本必須把國外貿易當做它的最重要的問題來看待。

日本貿易發展計劃可大致歸納如下：

1. 出口重點放在重工業和化學工業產品上，但也不放棄其他產品的出口，並且將出口產品多樣化，以適應國外市場。

2. 企圖減少對美貿易的嚴重逆差和目前對美市場的依賴程度。

3. 繼續努力爭取和共产主义国家集团的貿易“正常化”，特别是和共产党中国的貿易。

4. 特別注意东南亚和整个亚非地区，主要依靠日本的賠償、私人投資、技术援助計劃，同时希望国际合作对此地区有帮助。

这些計劃对日美关系的将来提出了两个大問題。第一是美日双边貿易和經濟交流的問題。第二是有关包括美日互相配合的国际合作形式。或者还有第三个問題：对中国政策的問題。

1. 美日經濟关系对美日两国來說都是非常重要的，同时也存在着一些問題。这些問題必須不依賴經濟上的国家主义来获得解决，如果美日联盟繼續有效的話。

对日本來說，主要的問題是在与美国貿易上連續不断的数量巨大的入超。日本貿易的不平衡主要是从它和美国的貿易而引起的。日本出口的約四分之一是到美国，但目前它进口的三分之一以上是来自美国。和战前的貿易数字比較，进口出口都有显著的增加。日本对重要的工业原料和粮食这两項进口，在相当程度上是依靠美国的。从美国的剩余物資这一角度来看，这对美国的农业及美国的納稅人都有很大的帮助。但日本总想用扩大出口和减低进口来减少或者消除它和美国的貿易逆差。它之所以能够抵得住現在的貿易的不平衡，只是由于美国的軍事采购，而这种采购亦正在减少中。

从美国的立場来看，对日本的貿易問題可以这样讲，

就是从日本急速地大量地进口，加之日本还进行假造、做造，就给美国特定工业带来不利影响。日本再度因倾销及其他不公正的商业行为而遭到谴责。事实常常是复杂的，其中包括美国及日本商业道德问题。举例说，为了向日本定货进口，美国商人有时就详细说明订货图样，这种图样几乎和真品没有两样。一般地说，美国商人尽量利用在日本中小企业内部所存在的激烈竞争，美国商人购买大量的商品，但只给日本的制造商最低的利润。

为了缓和美国的意见，近年来日本对几种重要的出口商品采用了配额制 (quota system)，同时为贸易业务公正起见，对某些主要工业进行监督。尽管日本这样做了，但是在美国，要增高关税壁垒的压力仍不断增长。这种保护主义的倾向对美国和日本的全面关系来说是一个严重的威胁。如果日本发觉愈益被排挤在美国市场之外，那么它对美国的信心自然会受到伤害。“要贸易，不要援助”这个口号受到从未有的严重考验。另一方面，日本的经济上的国家主义也在发展，在日本的外国商务活动的远景亦变得愈益暗淡起来了。这也是一个值得引起关心的问题。

日本和美国都有责任来寻求一个新的彼此接近的基础。日本通过以下几点可以有所贡献：(1) 尽速地想办法来推进并管理在出口方面很重要地位的日本中小企业。(2) 继续大力使日本对美国的出口多样化，同时对日本自己的工业调查研究给以更大的支持。(3) 对美国

市場进行更科学的研究，同时改善关系。(4)对合法的国外貿易、投資以及日本国内专利权等提出双方都滿意的条件。

此外，美国应当率先研究有助于美国和日本的經濟关系、有助于解决現存問題的双边或多边組織。現在的管理和貿易机构是否应当扩充为常設的美日貿易和經濟关系委员会？这样的机构可以担負多种多样的职能，如研究、諮詢、建議和調整。它的正式的地位、人事配备和管理，需要謹慎地研究和双方意見一致。由于許多問題都是互相关联的，是否应当考虑一个范围較广的太平洋貿易委员会？美国有义务研究对美日經濟交流有所貢獻的各种措施。

2. 美国和日本对广大的太平洋—亚洲地区的經濟前途表示深切关怀是有充分的理由的。如果該区經濟发生停滯和崩潰現象，美国对非共产主义亚洲所承担的軍事和政治义务就不会收到成效。这也会危害日本經濟的健全，因为日本非常需要同該区进行貿易。如果能够建立起有效的地区性和国际性的合作方式，亚洲經濟发展大有促进的可能。这也是在政治上加强非共产主义世界的最好途徑。因此，美日为了实现上述目的而进行合作是一件有关自身基本利益的事。

1945年以来，美国在南亚和东南亚为提供軍援和建立設施已花費数十亿美元。但由于該区許多国家的經濟和政治情况动荡不定，它們是否能維持生存仍成問題。

同时日本在今后二十年对亚洲将提供十亿美元赠款和贷款的援助，日本政府与私人企业正竭力扩大对亚洲和非洲非共产主义国家的贸易。对日本来讲，这一计划非但具有经济上的重要性；它还和某种重要的心理上的鼓舞（使日本人感到创造能力有了出路并能在现代世界上发生作用）有密切的关系。

美日两国既有这些共同利益，那么在哪些方面美日合作可能促进非共产主义亚洲的经济发展呢？（1）对国际机构进行捐献或对信贷机关提供资金。（2）支持谋求控制该地区物价及原料生产的组织。（3）对某项特殊计划，如开发印度奥里萨铁矿的计划，共同提供技术与财政援助。

还有一个特殊的问题急需更充分的国际合作，即渔场和保护渔业资源的问题。美国应督促太平洋国家为此问题达成一些更广泛的集体协议。

在国际经济活动方面，美国正迅速走向一个十字路口。这是一条倒退到保护主义、超然态度和孤立主义的道路。如果采取这一路线，尽管美国有军事保证与政治准则（political maxims），大部分“落后”地区就会失掉，同时象美日这一类联盟的作用将大部落空。当前是需要勇气与革新的时代。迄今为止，大部分进取的措施出现在欧洲，共同市场为一突出的例证。孤立主义和经济民族主义不能满足太平洋国家的要求。信贷、原料价格、贸易、技术和资源开发问题是互为关联的，并需要国



际上的解决。此外，由于有第三方面参加的国际经济合作的关系，象日本和朝鲜这样国家的双方关系可能极容易得到改善。在这些方面对美国的挑战和提供的机会絕沒有夸大，而且日本对我们的共同利益作出很多贡献。

3. 经济因素也明显地牵涉到日本的对华政策。对这个政策以后将进行广泛地讨论，这里所要指出的是日本不会屈从于对大陆中国采取孤立政策。它所要选择的是争取与中国共产党的关系正常化和支持所谓“两个中国”运动（实际是一个中国，一个台湾）。

美国认为对华贸易对于日本没有什么意义，贸易发展到一定程度可能是危险的，因为它能导致政治讹诈。这些意见在日本只有有限的影响。在日本国内，对于与中国进行贸易究竟有多大重要性存在着相当大的不同意见，大多数政府和企业界领袖相信在任何情况下，贸易规模将是较小的。而日本所追求的是尽可能扩大全面贸易，因此，对华贸易的任何开展，即使大大落后于战前的百分比，也是非常向往的。共产党通过贸易来实现其政治目的这一点已得到公认，但是大多数日本人并不认为这是严重的危险，特别是由于贸易将是有限度的。他们指出在其它西方和共产党进行贸易的地区，这并未成为严重的问题。况且，日本政府非常了解，共产党为了政治目的也可以断绝贸易。因此，日本仍然期望有一个对它的经济有所裨益的对华政策。

对日本经济及其前景的这个分析过于强调了非常积

极和有希望的因素。为了平衡，下边的弱点和缺陷应列入总帳的借方：

1. 日本的工业结构及管理方式在提高效率和进一步现代化方面存在着某些难以解决的问题。成千上万的中小型工业仍然代表日本工业最大的单一部分 (the largest single segment)；他们雇用为数众多的产业工人并生产大宗的日本产品。没有迹象表明这些生产单位将要消失或逐渐变得不那么重要；许多是通过转包合同制度与大規模工业有机地联系着。中小型工业内已经实现某些改革，但在目前情况下，对工作条件及生产方法做重大改进是极端困难的。

2. 尽管日本的群众生活水平一般有所改善，但一些主要缺陷象房屋不足，仍是十分明显的。况且，日本的繁荣并不是平衡的；社会中的一些重要集团被忽视。这里有两点值得注意：第一，根据最近的调查，收入很低的家庭在日本为数仍然很多。第二，象知识分子和机关职员等重要集团没有从经济总收益中获得足够的份額。

3. 日本就业不足的情况是一个严重的问题，今后十年必需提供更多数量的工人。日本完全失业的工人数字不高，一部分原因是由于一个“效率不高”的社会及工业制度接受着剩余劳动力，以作为求得较大社会安宁的代价。然而，就业不足的现象是普遍的。尤其是，倘若日本要把新劳动力全部吸收，从现在到1965年間每年就必需至少添設一百万以上新的就业机会。这样会使日本出

現走向人口穩定的局面。現在出生率在平穩地下降，目前相對地是低的，不過死亡率也下降了。和目前的九千二百萬人口對照來看，到1975年人口可望達到一億零三百萬以上；今後十年內可以維持人口增長的穩定情況。與亞洲的其他部分對照，這是一個很有利的景象，但（十五歲到五十九歲的）勞動大軍的人口比例到1965年將急遽增長起來。今後十年就業不足和失業似乎都是嚴重的問題。

4. 改善國內市場有許多好處，但是由於日本經濟和資源的特點，對外貿易在將來仍然是關鍵性的問題。然而這種貿易的競爭可能變得格外緊張，日本在各个方面都受到歧視的威脅。日本在“新開辟”（“late-developing”）的亞洲和非洲市場中，已面臨與西歐國家激烈的競爭。這個地區的国家已經進入紡織業和其他輕工業等領域。共產黨中國也顯示出是一個可能的競爭者，特別是在東南亞。此外，日本必然會擔心貿易關稅總協定的歧視，以及象歐洲共同市場和其他貿易集團的計劃對日本貿易造成的長遠影響。這些都是日本擔憂的事情，同時它還得擔心美國可能採取關稅保護主義。

顯然，無法保證日本經濟能以滿足該國人民需要的速度來發展。然而，對財政上的平衡抱謹慎的樂觀是有道理的。有理由相信在過去十年中促使日本經濟迅速發展的主要國內因素將來還能夠繼續保持與發展下去。但最後的答案將受到國際形勢發展趨向的強烈影響，在這

方面日本的控制力量非常有限。与此关联的是，美国的繁荣、贸易政策与在国际经济合作领域内的活动将有助于决定日本的将来，并为美日关系的试金石。日本也是有义务的。合作通常是有来有往的，需要彼此协调。

## (二) 社会变化

保守主义在许多方面仍然是日本社会的标志。然而经济的增长及社会政治的改良已不可避免地加速了社会变化的进程。社会阶级制度、家庭以及整个日本“生活方式”已经变化或正在变化到这种程度，以致使日本真正的保守主义分子大为震惊。然而，不管他们怎样努力，社会变化的进程看来可获得动力，虽然某些根深蒂固的文化传统足以对上述变化起到阻碍作用，这种阻碍作用给日本带来的是进化机会，而不是革命的牺牲。

社会变化影响着日本保守主义本身的性质。在战前时代，日本保守主义堡垒的代表是民政与军事的官僚体系、工商业团体，以及提供了“群众”因素的农民。由于战争的结果，贵族和旧军人阶级这类集团的职能和权力几乎荡然无存。新的军人集团人数很少，全然缺乏其前辈那样的社会或政治声势，最少在目前是如此。今天日本保守派领导人物主要是来自那些和保守党相互影响的都市商业团体及最高级民政官僚，最强有力的群众支持仍然是来自日本农民。

然而日本保守主义的改变，不仅由于某种旧势力的

死亡，还由于殘存势力本身的改变。这种变化是巨大的、持續的，也是頗难估計的。文职机关是一个例子。在日本为現代化而进行的斗争中，其有利条件是它有一群經過較好訓練的、有效能的和忠誠的政界人士，至少和其它国家情况比較起来是这样。或許这就是它成功的原因之一。日本的官員还曾經具有很大的威信和权力，而这种权力往往帶有对人民专橫或卑視的态度。俗語說：“官貴民賤”，这在日本是有其悠久和有意义的历史的。这一切并不都已成为过去，但某种轉变正在进行中。今天日本的年青官員所受到的訓練和他們的先輩不同，他們在一个基本上不同的政治环境中成长，似乎更願意接受“公仆”地位。这一趋势还不能肯定，不应予以夸大。然而，有迹象說明，虽然官僚权利仍将强大并占重要地位，但日本的官僚机构将日益通过政治途徑接受各項指令。选举和政府任命的作用将因而增加。

日本工商界領袖的社会威望和政治影响在第一次大战后已經很高，現在則达到了新的高峰。这一集团內部也正在发生变化。日本的大型工商业已不再作为家庭企业来經營了。战前已經推行的經營管理制度，現已完全建立起来。对重要职位的竞争是激烈的，青年行政人員則从大学优秀毕业生中选拔。虽然如同日本生活其它各方面一样，私人和家族关系在录用人員方面仍起重大作用，但个人的长处和能力已日益受到重視。在日本資方人員和西方、特別是和美国的接触大为增加的情况下，新

方法和新观念也随之介绍到了日本。这决不是说一切旧秩序都消失了，对政府的严重依赖和政府官员们的勾结及对政治的干涉等情况仍然是明显的。同战前财阀与政党关系的特征比较起来，现在工商界和政党的关系更为广泛，而贿赂之风却依然依旧。但总的说来，今天日本工商界的领导比过去拥有更大的现代化精神、动力和自信，这种情况既具有社会意义，也具有政治意义。但不幸的是，中小企业对此反应极为微弱。

不管能力如何，象这个社会其他因素对社会变革的反应一样，日本实业界领导可能面临越来越严峻的考验和挑战。乡村居民的反应特别重要，因为这一部分人几乎占全部人口的百分之四十五。日本农村在战后发生了许多变化。美国占领当局所推行的土地改革计划使它发生了根本的变化，包括使农村社会中的差别得到相当程度的平衡。新的教育从正面袭击了许多珍贵的神话，甚至有摧毁象传统的家族制度那样的社会秩序的倾向。此外，新的时期还给日本农村带来了前所未闻的一定程度的繁荣景象。

日本农民比亚洲任何其他地方的农民有较高的教育水平与生活水平，也较多地参加了社会的政治和文化生活。的确，日本农民仍然固守着保守主义的传统。但是，他们所以按保守党的票是由于他们目前在物质方面能得到满足和在政治方面缺乏一种对他们具有意义的选择。在今后十年内，日本农村社会的特征似乎将是进一步抛弃

傳統觀念、提出更多的物質要求和表現更強烈的政治意識。因此，農民的政治反應，至少是他們的子女的反應，將會更加不一致，而更多地決定於經濟趨勢。

到目前為止，所應強調的日本社會趨勢是走向文化的更大的一致和各階級的利益與願望的更加接近。這些因素是存在的，但是，急速的社會變革往往呈現出一幅更為複雜和矛盾的景象。既然各個社會集團之間的变化發展不平衡，因此，當它們對自身存在的意識和行動的力量增強了時，某些方面的差異實際上有可能擴大。秋田的農民與東京的商人或知識分子之間的距離有些方面已縮小了，但在其他方面卻大大地增加了。然而，從政治上看來，這種因素可能在日本勞工方面有其主要意義。

日本工人階級不再是主要由第一代農民 (first-generation peasants) 組成的了。僅這一點就會使得日本勞工在職業忠誠 (occupational commitment)、社會價值、政治意識方面同前一代勞工有重大的區別。但是還有許多其他的變化，其中包括新的教育、“現代經營管理”和工會組織。日本工人階級在各方面都存在着巨大的差異。然而，當日本的工業化進一步向前發展時，城市勞工的政治影響和人數看來是要增長的。

在日本，勞工組織主要是戰後出現的現象，而且主要限於大工業。成百萬中小工廠的工人沒有受到工會運動的影響。可是日本今天已有約百分之三十五的工商界勞工參加了工會；戰前的最高數字是百分之七。雖然有

組織的勞工是少數，整個工人階級的政治信仰存在着嚴重的分歧，但是一个新的具有社會和政治重要性的壓力集團已經出現了。

日本工會存在着多方面的弱點和分歧，它的前途肯定是動蕩的，現在的工會將來是發展還是保持原狀，這很難預測。但各種跡象表明，日本工會已經保持作為一種經濟力量和政治力量的地位。具有同等重要性的也許是，甚至沒有組織的日本工人也將更少地指望私人的溫情主義，而更多地指望國家福利制度來保障自己。這樣下去，他們將逐漸找到自己的政治發言人。

日本還有一個戰後獲得解放而又遭到挫折的知識界。日本知識分子的命運似乎是永遠充當反對派、社會和社會方式的職業批評家。他們的領袖，無論是人道主義者、馬克思主義者或其他信仰者，都傾向於強烈地反對日本的保守主義，認為它包含了過時的觀念，是一種基本上反民主的力量。這種對抗的情緒仍然普遍地存在，但是知識界有一種新的因素日益增長着，它可能產生許多不同的思想意識。日本的知識分子一般說來可能仍然屬於左翼，但它將起變化，減少其正統的左的色彩，愈來愈多地與西方的民主力量發生相互的影響。

日本各社會階層之間和內部的发展表明，現代日本具有生氣勃勃和发展变化的特性。如果有人研究一下新教育制度的效果、群众性宣傳工具的发展、西方特别是美国最近的文化影响和消費者的不断变革，就能补充說明



上述特性。一个世代以来，日本青年受到关于民主、个人权利和男女平等的教育，并偶而接受过激思想。对父母尽孝和对天皇尽忠这些有历史渊源的思想已经大大地减弱了。此外，在日本，国家的出版物、无线电广播甚至电视可以达到全国任何地区。新的思想能迅速而完整地传播开来。在这个意义上，日本的文化即使处于变化中，亦能变得更加标准化。许多变化是向美国方向发展，如新玩具、大众音乐和时装等变化无穷的部门。美国的影响是广泛的，总的希望只不过是摆脱严酷和苛刻的过去，而走向更为舒适和方便的未来。

这种种发展对日本人的生活 and 思想发生的影响，一直是保守分子深切关怀的问题。甚至培育和支持最大多数日本人的价值的家庭也受到日益增长的个人主义潮流的影响。统治当局现在正企图整顿这种新的教育，并在其他方面纠正新时代的过火现象。用政治倒退的办法来延缓社会变化的速度，其效果如何是不肯定的。单单这个因素就能严重地影响它的进程这一想法是令人怀疑的。对外国观察家说来，日本变化的速度并不是什么意外之事，部分原因是这些变化大都符合它的方向。然而，对于那些深深迷恋过去的方式的日本人，这倒是一个比较痛苦的时代。

日本的社会变革对美国政策有何意义呢？从最广义上说，这意味着迫切需要一个更有效的纵深外交政策。在二十世纪中叶，再也不能满足于仅仅同当权的政府打

交道。成功，或許應該說生存，有賴于能和一個社會中尽可能多的人民“打交道”。這是一個包括形象 (images)、接觸和作法等多方面的問題，儘管我們全力以赴，我們在日本仍然遠沒有獲得成功。結果，美日聯盟仍是比較表面的，它缺少那種在危險時期賴以維持的精神上、政治上和文化上的基礎。

1. 哪些美國形象值得加強呢？第一，美國應該真正表現為一個生氣勃勃和不斷變革的社會，普通人民取得了他們二十世紀中各種最大的勝利。第二，強調美國是一個物質繁榮、科學發達和軍事強大的社會是完全恰當的，但是僅從這些方面來看這個國家是不夠的。重要的是應該突出美國在文藝、音樂和社會科學方面的創作，表明它們在美國廣大群眾的文化生活中的地位。此外，還需要找出以戲劇形式宣傳我們對世界各地的和平和人類進步的強烈願望的辦法。

如果美國也更細心地培養自己心目中日本的形象，則這些積極的主題是能夠得到加強的。把日本主要當作一個反對共產主義的堡壘是不夠的。這種消極態度日本人是有所抵觸的，甚至使得那些保守分子也認為我們過分強調共產主義的威脅，因而也過多地強調防禦和消極的措施。日本是希望被別人看作一個重要的、獨立的和對世界有巨大貢獻的國家。

2. 我們的文化關係計劃的一部分是，而且必須是針對日本各界的領袖。日本仍然是一個上層人士占重要地

位的社会。然而，尽管我們关于领导人員的計劃取得了某些优异成績，但还是不够的；对于現在或将来的重要人物，我們沒有充分考慮他們个人的具体願望、需要和威望。我們沒有相应地使我們自己的上层人士与他們打交道。他們对冷淡是不会感到愉快的，厚待需要化錢，但如果中国共产党人能够負担得起，我們也能够。我們需要对来到美国的亚洲领导人予以更多的头等款待，并更多地派遣第一流的美国领导人到亚洲去，特别是象东京那样世故的地方。这不仅是政府的任务，同样也是基金会、大学、商界和工会的任务。

3. 在人民群众方面，美日的文化关系也能改善。尽管經過占領，絕少日本人和美国人有过具有实际意义的直接私人接触。对普通日本人說来，美国人仍然是陌生的。实际上，两国人民之間的大規模的私人联系既不可行，也无必要。但在职业、教育和年令等因素相同的基础上，进行有选择的接触是应予支持和扩大的。例如，地方工会領袖、中学教师和农民之間的接触是非常有益的，如果适当地指导和介紹給我們两国有关的人。我們也需要根据普通日本人民的經濟能力，使他們更多地得到在我国流行的文学和娱乐。棒球和流行歌曲是美国两种需要加以进一步发展的輸出品。

4. 一般說，我們在日本的官員是非常能干和經過良好訓練的人。除极少数例外，他們的才智和技能是我們的榮譽，但有两个缺点应予注意。第一，我們的官員在日本

社会中的接触面太窄、太有限。第二，日常工作占据了他們太多的注意力，以致有許多最能干的人沒有充分的时间进行思考。产生这两个问题的部分原因是官僚政治的迅速发展和文牘工作的需要。然而它們在某种程度上也反映了认为我們仅和当权政府打交道的不适当的理論，或者认为我們的官員与观念不同的人接触会受到污損或腐化的更加荒謬的說法。我們可以同莫斯科的共产党人交換意見，但并不那么容易和东京的社会党人交換意見。

### (三) 政治趋向

日本政情的变化是美国政策需要考虑的第三个大的方面。自1945年以来，由于采取了一种完全不同的立宪制度，群众日益增多的参加到公共事务中来，以及新的广泛的社会潮流影响着压力集团的性质和政治意識，日本的政治情况已經起了变化。所有这些变化都是对于支持民主实验有帮助的力量。展望将来，对它再一次抱着謹慎的乐观主义似乎是可以得到保證的。

但是，“謹慎”这个形容詞應該加以強調。日本的民主仍处于考驗之中，并面临着某些严重的問題。議會政治所需要的政治实践与日本习惯所允許的社会实践之間存在着很大距离。例如，議會政治信賴“多数制”，而日本的习惯却要求意見一致。西方式的民主在日本已經成为法定的了，但它并不是完整的。任何日本政治制度都必須及时調和各种广泛的不同利益，而极为可怜的通訊系

統却也由相互竞争的个人与集团所掌握，这就使得这个问题更加错综复杂了。

尽管有着这些弱点，各种迹象表明，在可预见的将来，日本政治将有一个相对稳定的局面。基本的政治体制或目前的力量对比不会有重大的变化。某些政治改革将会出现，但无论如何不会是剧烈的。当然，这种预测也可能由于一次经济危机或其它可能出现的事件而变为无效。再者，这主要是一个短时期的估计，今后十年内日本政治是不可预测的，但显然这里存在着某些会有助于社会党的因素。然而在短时期内，有利的因素则大多在保守党方面。

1. 1947年的日本宪法在今后五年内可能进行某些修改，但要有根本性的修改，还是一个疑问。保守党人首先考虑的是废除宪法中关于“放弃战争”的条款，以便能合法地和无限制地建立武装力量。有些人也愿意提高天皇的政治地位，改变司法部的性质，或者变更议会的上院。然而，这些修正条款需要议会三分之二的绝对多数，而保守党人能否在不久的将来获得这个票数是值得怀疑的。

2. 目前日本的不稳定的两党制度可能继续下去，但双方力量对比非常接近。毫无疑问，保守党将以某种方式继续当权。社会党在最近的将来面临着一系列思想意识方面的危机。但在目前情况下，他们能够在任何选举中保持自己的力量。现在没有来自共产党或极端民族主义分子的严重威胁，除非他们渗透到更重要的组织之内。

在日本的两党即自由民主党和社会党内部，派系斗争很剧烈，随时都会产生分裂的威胁。保守党人有两个主要问题：第一，如何使外国的概念、制度和日本的傳統結合成一种有实际意义的形式，从而提供一个可行的、近代的政治制度。第二，如何分配权力来限制争夺最高权力的派系斗争，这种斗争时常使党分裂。从党的团结的观点看来，后一个问题更严重。对保守党来说，不幸一个时期只能有一个人担任首相。况且，日本政治組織特有的形式——各派系集团合起来成为大党——又助长了领袖之间争夺最高控制权的斗争。

日本社会党的最严重的问题是在理論方面，現代民主社会主义分子和正統的馬克思主义左派之間存在着极大的裂痕，当前，左派控制着党。然而，无论是日本社会主义的意識形态的观点或該党的策略都还没有确定下来。現在正进行着一場激烈的斗争。大的分裂是可能的，但是也有可能达成包括党内大多数分子在内的一种頗不易获得的妥协。如果社会党急于执政，他們的总方針必須更现实和实际些，并且要照顾到多数階級的利益。不管多大的障碍，包括在党内有极大权力的“总評”领袖的頑固立場，社会党經歷各种苦难后，总会朝着这个方向走。

目前保守党在繼續控制日本政治方面不会受到多大威胁。除了社会党軟弱以外，自由民主党人也得利于拥有被公认的领袖、雄厚的資金，特别是在农村长期扎了根。这样他們得以在議會控制三分之二的議席。此外，保

守党人正在小心地試行一种“新面貌”，試图突出領袖的品格，观察輿論动态、提供更多的吸引人的象征。从长期来看，如果他們的領袖要繼續保持最高权力，可能这些技巧必須成为日本保守党人长久用来对待政治斗争的一部分手段。

然而，做任何长远的政治預言的企图都是危险的，迄今为止，保守党人在迎合选民方面并没有真正地获得成功。实际上，他們的内部斗争更加惹人讨厌，在日本，对政党政治极为普遍的态度是：“你們是一丘之貉”。这一点在最近的选举中已經在某种程度上暴露出来。保守党尽管有許多有利条件，但自1949年后已有些失利的倾向，青年选民和有組織的工人大概主要是投社会党的票，不过这个反对党也获得一部分城市中产阶级的票。然而，在1959年的选举中，社会党得票的百分比稍有下降。社会党暂时遇到了真正的危机；目前它是一个軟弱的政党。但是，从日本政治变化总的方向进行观察；如果社会党的力量在較长的时期內有所增长，这是不会使人惊讶的。很明显，这有賴于社会党内部、日本内部以及全世界的某些发展。无论如何，美国对日本的想法不能提供給人們以这种假設：日本保守党人将无限期执政。

无论日本共产党人或极端民族主义分子都不是日本政治稳定的严重威胁。日本共产党得票尚不足选票总数的百分之三。它由于根深蒂固的内部分歧而分裂，絕大多数日本人民都很不信任它。威胁产生于共产党渗透到

學生組織、工会和类似的团体，以及它不时傳播或“制造”非共产党的左派言論。靠攏較正統的馬克思主义許多的日本左派社会党人都支持这些策略。然而，日本共产党的胜利或迅速的发展是极遙远的事情。只有太的外援能够使共产党在今天或可以預見的将来获得政权。

所謂“极端右派”也是相当脆弱的。在全面失敗將近十五年之后，日本的极端民族主义运动仍是不关紧要的。財政来源还没有着落，获得力量的許多条件現在也不具备；亚洲大陆已不再是权力的真空，軍事无敌的神話已經粉碎，天皇制从理論到实际都有了巨大的变革。一小撮极端右翼分子虽然还在政治舞台上活动，但目前他們的影響已微不足道。沒有迹象表明日本軍国主义或旧式的富于侵略性的民族主义形成了未来的威胁。反对軍国主义的浪潮目前在日本汹涌澎湃，沙文主义在青年中也已过时。鼓励极端民族主义复活的条件是可以想象的，但是看来可能性很小。

总之，政治趋势表明保守党对日本的統治将继续下去，也会有相当程度的政治稳定。当然，这在短时期內更为明显。两大政党的裂痕和西方与日本在决定如何行动上的分歧，使得有效的民主在日本难于建立起来。日本人民还没有完全接受新的制度，他們正在經歷着剧烈的变化。在这些情况下，未来的一个最有意义的问题是日本社会党将采取什么理論和实践。日本的国内政治表明需要一种纵深外交。



#### (四) 外交政策

不管准确的政治趋向如何，日本外交政策增加独立性和重新表现其主动精神是不可避免的。保守党的公式“在与西方紧密合作的范围内采取独立外交政策”中的这种倾向受到了赞扬。当然，这些趋向在社会党的中立主义纲领中表现得更加明显。该纲领要求完全废除共同安全条约，而不是仅仅修改该条约。在占领时期内，仍然由美国作出基本政策的决定而日本充当一个相对被动的角色，这是很自然的。以民族主义情绪逐渐恢复为标志的过渡的时期早在1950年就开始了，这也是很自然的。现在，如同在彼莱(Perry)①以后的时期一样，日本再次希望取消“不平等条约”，在与美国的关系方面获得更大程度的平等。

这方面最紧迫的问题是共同安全条约的修改。日本政府在有关防务方面喜欢的是同等的权利，而不是同等的义务，这样说并不是不公平的。后一点在政治上和法律上都是不可能的。现政府希望在驻日美军的部署和使用方面与之进行充分的磋商，但它不愿在实质上扩大其目前的军事承担。

要日本在不久的将来成为美国的主要军事盟国，希望不大。反对大规模重新武装的政治情绪很强烈，这是

① 1853年美国彼莱海军准将率领舰队首次入侵日本，曾迫使日本订立开放商埠的不平等条约。——译者

保守党和社会党均承认的事实。反对核武器的势力很强大，迫使现政府再三表示反对在日本储存此类武器。甚至太平洋上进行的原子试验也遭到猛烈的攻击。实际上，社会党掌握着阻止把宪法修改为允许无限制重整军备的票数，至少目前如此。

到1960年财政年度，日本政府期望建立一支十八万人员的陆军、十二万四千吨位的海军和一千三百架飞机的空军。以后五年中的计划将着重质量，而不是数量。整个三军的现代化将进行，其重点为空防（包括导弹）、反潜艇的战斗力和步兵火力的加强。然而他们不打算在数量上进行扩充。可以想像得到，共产党的威胁性行动（或激烈的朝鲜敌对情况），使日本公众的情绪和军事政策产生急速的转变。但更大的可能是，日本防御部队力量的增强将是缓慢的，而它将继续主要依赖美国的军事保护。

美国必须根据这些和有关的因素来筹划它在东北亚的军事计划。在目前条件下对日本施加要求急速重整军备的压力，只能引起政治上的紧张。鉴于当前日本防御力量的弱点，美国必须继续驻军在日本—冲绳不可分割的基地网上。这些基地提供了战略和军事设施，使得日本人民认识到美国对他们防御的关怀，也使得任何潜在的侵略者注意到这一点。它们也是可在亚洲任何地区使用的美国军事力量的一个重要组成部分。但不利的一面也必须承认，政治上的风险是相当大的，并且还可能增大。日本国内将有可能经常发生有关美军的事件、一般

的附屬地位問題和日本卷入戰爭的可能性問題等方面的危機。而這些問題會使得日本的國內政治在某種程度上集中於“美國人問題”上。這至少是麻煩的事，而且可能引起危險。此外，可以斷言，任何保留基地的政策都會延緩日本接受自衛的義務。

在最近的將來，為了把危險減低到最小程度，我們必須挺而走險。然而，在較長遠的將來，美國是否認為值得在人口稠密的東亞地區維持一個巨大的基地網還是一個疑問。政治弱點的增加和軍事技術的發展兩者結合起來，不會在某些點上使這類基地的價值可疑嗎？這個基本問題的具体細節，必須由一個美國軍政聯合小組來徹底地研究。最後，象日本這類的社會，難道不必以從美國至中太平洋的基地以及象原子能潛艇和飛機的機動部隊為後盾來保持他們自己的“第一綫”或“前鋒”防禦嗎？

除了軍事防禦這一特殊問題外，今天日本的外交政策還有三個基本目的。第一，象上面說過的，在與西方，特別是與美國合作的體系內，獲得更大的獨立和平等。第二，改善它在亞洲或亞非地區內的地位，執行獨立和合作的政策以達到這一目的。第三，爭取更多地參與聯合國和其他用以聯合經濟、社會和文化活動的國際事業。

日本爭取更大程度的獨立和平等的趨勢是美日關係緊張的因素。在經濟和軍事兩方面，日本對美國的依賴正在一點一點地削弱下去，但這種依賴還將繼續保持下去。在此期間，要求平等的願望迅速增強了。日本需要

一个伙伴，它需要的是一个不要求完全互惠的寬大的伙伴，而不是一个保护人。这种立場的心理基础是可以理解的。此外，从最根本的观念讲来，日本是带有某些勉强来接受联盟的观念的。这不是它的真正傳統，它与美国的联盟至今尚缺少那种最后能使之更加巩固的根基。

日本希望对亚洲采取一項特殊政策的願望的某些方面早已討論过了，特别是有关貿易方面的願望。中国問題自然是一个主要問題。当前日本对中国的态度是复杂的，尊敬与卑視，恐惧与冷淡混杂在一起。如前所述，經濟的因素結合傳統和政治的因素引起了要求与共产党中国的关系“正常化”的重大压力。只有美国的压力与共产党的强硬結合起来，才能使它对北平的承认无限期地拖延下去。

然而，即使以某种方式承认北平，中日关系也不見得会亲密。自然，这里最难估計的是政治因素，即中国共产党究竟是多么迫切地要討好日本？可以設想，中共为了一定的目的或者由于某些因素会表示很大的慷慨。但是从这两种社会中駕凌一切的决定性因素看来經濟和政治两方面的竞争将压倒合作。如果事实証明这一点是正确的，那么，象过去一样，目前亚洲的敌对状况可能促进亚洲以外的联盟，因而加强中苏和日美的联系。

一切迹象表明，在未来的十年中，日本在亚非地区将起愈来愈重要的作用。这一点基于这样的假設：这个地区的政治平衡大体保持不变；共产党的任何巨大胜利会

使日本的前途处于危險。亚洲对日本旧有的敌意还没有完全消失，但它們正在迅速地减少，即使在菲律宾也是如此。此外，共产党中国正在增长的压力将有可能使这些国家接受更多的对抗力量，包括日本在內。

日本說它有資格領導这个地区，毫无怀疑，在某种程度上是夸大其詞的。目前，日本既不了解也不喜欢其他亚洲人，但为了真正起到有效的作用，它是應該作到这一点的。自1945年以来，日本对亚洲其他地区的基本研究进行得非常慢，現在才正在恢复。此外，象中国人一样，日本人蔑視他們认为“落后”的人民。另一方面，也有許多的文化联系将日本和亚洲世界联結起来，使它具有一定的洞察力和了解能力。此外，它的技术大部分能轉让出去，往往能在农业和手工业領域內提供独一无二的貢獻。

提出日本扩大它在这个地区的影响是否对美国有利的問題是合理的。在某种程度上，这将意味着它与美国的竞争加剧，但是日本与最近才发展起来的国家間的相互影响是对双方經濟和政治穩定的基本貢獻，这是最符合美国利益的。亚洲的一个非共产党国家发展的模型展現在广大的人們面前，对自由世界也是有某些好处的。同时，在国际經濟合作及落后地区經濟发展的範圍內的日本海外活动的輔助作用大于竞争作用。

使日本外交政策复杂化的悲剧之一是大韓民国和日本之間存在恶感。这两个民族在目前情况下按道理应成

为經濟上和政治上的盟国。然而，这种恶感的根源深入两国骨髓及广大人民方面。其根源为：对残余的殖民統治、蛮横和貧困以及广泛的种族歧視記憶犹新。这个根源由于漁业糾紛和日本的朝鮮侨民等尖銳問題而仍然存在。象我們在此报告中关于韓國一节將談到的，目前，韓日关系不可能得到彻底解决。只有時間才能促使它們有某些新的接近，但是時間并不一定使关系向好的方向发展。除非目前的爭执至少能緩和下来，否則敌对情緒將延續下去，并有可能尖銳化。尽管如此，美国应对双方施加影响，坚持对目前問題采取建設性的解决办法。

最近几年来，日本对联合国和其他国际机构有强烈的兴趣，对日本讲来，参加联合国标志着摆脱孤立，恢复国际声誉、友誼和影响。任何改变安理会成員的决定是一件牵涉許多問題的复杂事情。当试图作这种改变的时候，美国应率先建議日本为常任理事国。現在，亚洲远未享有充分的代表权，显然日本和印度是候选者。

日本和苏联的关系將繼續处于冷淡状态，說得更正确一点，將处于最低潮。日本对俄国的怀疑是有傳統的，絕不因近几十年发生的一些事情而有所减弱。在絕大多數的問題上苏联遵从一种“坚定的政策”，对日本輿論很少让步。苏联对日本战俘、漁业协定和边界糾紛等的立場就是这种政策的明証。日本的政策是再一次期望关系“正常化”，并企图扩展經濟关系，后一政策已获得了某些成功。可以想象得到，苏联也許会放棄它对日本的敌視

态度，但是最近的将来，俄国在日本的輿論界仍是一个最不受信任的国家，它是对日本的共产主义根源应負重大責任的国家。

如上所述，日本外交政策的三个基本目的中包含着在对美关系方面取得更大程度的独立。談到这件事，人們經常听到日本将不会作任何国家的同盟者的說法。在某种程度上，对任何国家都可以这样說：政策归根結底主要总是用“民族利益”来辯护的。然而，除此以外，必須承认，中立主义对日本将有一定的吸引力。在地理上，这个国家正位于俄国和共产党中国的边緣，它的人口稠密的城市极易遭到攻击，日本在經濟上的需要和政治上的分裂也使它容易受共产党的“巧騙”（“soft sell”），如果它們采取这样的策略的話。

然而，从基本上說来，有足够的理由相信，日美联盟經過适当的发展，对和平与进步能成为一种重大力量。它将不是一种排他性的联盟，也不是一种主要建立在軍事力量之上的联盟。此外，如果联盟要巩固，它必須对双方的特殊利益和处境都很敏感，必須在某种程度上預見到可能产生的总的变化。它們之間更深厚的基础也一定会得到发展并建立在更广泛的社会因素和更多种的引力（appeals）上。然而，在此情況下，两国間繼續紧密联合将有利于双方，特别是在共产党中国的影响几乎肯定地会在整个亚洲增长的时期內。

## 二、冲绳岛

美国今天占领冲绳岛是因为我们建立在該島上的基地对我们亚洲的军事义务有重大意义。这是我们继续占有琉球群岛南部的唯一理由。我们承认日本在这个地区的残存主权。我们也保证当远东的“威胁”与“紧张”状况不再存在的时候从这里撤退。既然那种令人愉快的日子不可能马上到来，美国在冲绳岛的军事基地就有必要以某种形式保持一个相当长的时期。

这种形势使得美国卷入与冲绳岛人民及日本的复杂关系中。务必小心谨慎以免使军事上的资产变为政治上的负债。在1945年以后的许多年内，由于我们的政策无视日本人民的利益，对他们漠不关心并且充满了军事命令，因而在冲绳惹起了很大的灾难。现在美国—冲绳岛关系的气候大有改善，但是，只有当经济和政治方面能继续发展，这些收获才能得以保持和扩大。

在冲绳岛，当前有许多问题摆在美国面前，但主要的长期性的问题，冲绳归还日本和美国基地的前途问题，应该从开始就提出来。对这些问题的回答会直接影响到短期的决定。

### (一) 归 还

日本国内完全服从于这样一个主题，即冲绳岛是日



本的領土，日本在那里的主權必須恢復。然而，現在的政府沒有把沖繩問題當作一個最迫切的問題。這一點部分是由于它認識到對日本說來，在目前環境下，沖繩歸還日本管理意味着增加軍事危險和責任，而目前它沒有準備承擔。然而，現在日本正在加強它對沖繩所承擔的義務，如技術援助、私人投資和教育。日本在沖繩非軍事的負擔正在增加。文化和政治的聯繫一般很緊密。某些分離主義和獨立發展的論調在沖繩可以找到，但占壓倒優勢的論點是與日本同一化（identification with Japan）。

沖繩人民的教養和願望同日本人民完全一樣，他們的絕大部分贊成回到日本懷抱，但他們對這個問題的感情和關心的程度，却因個人或社會團體和時間的不同而有所不同。在正常情況下，這個問題與上層人士關係最密切，特別是“自由主義”或“左翼”的上層人士。但要求歸還的呼聲部分地採取一種抗議的形式。因此，當不滿情緒增長時，呼聲就高些，而處於比較滿意的時期，就緩和一些。

沖繩人通常被稱為溫文爾雅的人民，不易被煽動起來。我們設法找尋發生土地爭端的時候他們在情緒上的沸騰程度。我們發現即使一個有身份的人也能投“左翼”的票。然而，最近的調查說明，沖繩人民對美國的情緒目前是比較善意的。土地問題似乎正在解決中，現在尚無其他問題發生。但是，有關我們部队的軍人惹事問題却可能是個危險。

在冲繩島，对日本或日本人的統治抱好恶两种情緒的人仍然存在，特別是在某些上层集团中。旧的冲繩民族主义的模糊痕迹还能找到，战前时期日本对冲繩人的歧視，对某部分人民說来，仍是一种痛苦的記憶。然而一般认为，日本和冲繩双方都起了变化，歧視将不会再发生了。此外，冲繩島的领导人一般深信，他們被接受为日本人的机会肯定比被接受为美国人的机会多。冲繩人中受美国教育或文化教养的人很少。另外有一少部分人满足于他們在美国統治下所获得的充分繁荣，但是即使他們一般也希望其子女在日本受教育。

簡言之，从表面上看来，归还問題的尖銳性将时起时伏，这将决定于当前的各种問題和日本及冲繩双方当政的集团。然而，总的說来，随着時間的推移，要求归还的全部政治压力将愈来愈大，而不是愈来愈小。

某些相反的趋势将出现，但有两个显著的因素会长期促进归还运动：

1. 日本和冲繩島之間相互的积极影响在加强。过去，日本在口头上給予冲繩的比行动上多，把它当作政治足球来使用。然而現在，各个方面都已得到实际援助，包括一直存在的深厚的文化联系。事实上的归还已經开始了。

2. 冲繩島社会政治的变化。这些变化不会自动地有助于归还，但它們总的影響几乎肯定将朝这个方向发展。具有民主和与日本同一化双重使命的新的教育已普及于人民；如果不用民主来支持同一化，那是不可思議的。冲

繩島基本上仍然是保守的，特別是在鄉村地區，外圍的島嶼更是如此。然而，教育和美國占領時期所產生的巨大社會經濟激變，對傳統勢力，不管是父輩也好，鄉村頭目也好，提出了一個愈來愈大的挑戰。沖繩島的政治開始反映出這些變化。儘管發展緩慢和不平衡，但運動是在從個人的領導和“封建”政治向強調政策、宣傳和組織的方面發展。這種“民主化”過程的必然結果是結束外國的統治。既然不可能而且也不願實現獨立，最後必然會在日本方面尋找自己的出路。

從美國的立場來看，沖繩島歸還日本統治會引起某些軍事和行政問題。這裡存在兩個主要問題，第一，日本控制沖繩島是否會對我們的基地及其使用有所限制，而嚴重影響我們亞洲的軍事部署？第二，假定美國基地仍然保存，分權而治 (divided authority) 是否可能？現在，美國在武器的類型、軍隊的調動和設備的使用方面享有無限制的行動自由。自然，我們的軍事當局是不願放棄任何這種自由的。加之，我們的基地和輔助設施佔據了該島的一個重要部分，經濟上也和地理上一樣受到我們的控制。美國部隊現在僱用工人約四萬五千名，約占沖繩島非農業勞動力的三分之一。在這種情況下實行分權將出現混亂。

既然將沖繩島立即歸還日本既無必要也不可行，那麼，如果我們把所有的因素考慮在內，美國的政策似乎有兩大抉擇。第一，維持現狀，即由美國單獨地不規定限期

地統治沖繩島，并拒絕考慮分階段归还或就此問題與日本進行任何協商。第二，承認逐漸與最終將沖繩島归还日本的事實，從保證美國的長遠利益考慮，及時調整政策。

第一個辦法，肯定有某些好處，即獲得軍事上最大的靈活與方便，行政上最少的混亂。然而，從長遠看，有一個致命的弱點，即無視與此同等重要的基本政治因素，終將自取失敗。第二個辦法是唯一現實的辦法。如在本報告關於日本部分所述，我們需要有一個民政—軍事小組對各種政治軍事因素不斷進行研究，這些政治軍事因素是美國的亞洲防禦計劃中必須顧及的。我們必須始終注意政治上可能受到的責難和軍事技術上的改變。政治上和軍事上的需要必須統一起來考慮。

我們對沖繩島的政策必須是我們對日政策的一個部分而不是撇開對日政策。政治上活生生的事實說明，沖繩島是日本的，必須在某個時候归还日本。及時地妥善對待這個問題和採取正確的政治、經濟的臨時政策，是和我們的長遠利益息息相關的。

如果美國對沖繩島的政策是進展的、成功的，归还問題則可能推遲一些時候。然而，如果我們陷入非常被動的地位時還不肯讓步的話，則我們會有失去協商的有利時機的危險。及時的讓步往往是最小和最有效的讓步。

## （二）當前的政策問題

同時，美國對沖繩島政策在不久的將來將面臨着什

么問題呢？主要的政治問題是圍繞着美国在該島的行政管理的形式和地方自治的程度。目前，冲繩島是处于軍事統治下；高級專員就是司令。支持这一制度的主要論点是，既然我們留在冲繩島只有軍事上的理由，那么軍事当局自然就負有决定政策的責任。有人认为，如果是民政領袖，他在軍事压力面前将缺少权威并且可能无能为力。贊成民政政府的論点包括以下各点：几乎全体冲繩島的領袖（很少例外），不管他們的政治信仰如何，都有这样的願望：这种政府将为美国在冲繩島和在整個亚洲創造一个远为有效的政治象征；它将成为我們加强在冲繩島的地位的一个合理的步驟，与冲繩島人民为民主所作的努力相輔相成，成为任何形式的日本行政机构成立前的必要过渡阶段。

贊成繼續軍事統治的論点并不是沒有可取之处，但贊成某种形式的民政政府的論点却更为有力。民政政府应在不久的将来建立起来。有两个可行的办法：（1）在国防部长之下設一文职高級專員，有明确規定的职权和足够的工作人員；（2）在国务卿或內政部长下設一高級專員，具有同样明确規定的职权。

关于地方自治問題，目前的重点是冲繩島最高行政官問題。冲繩島各政党历来都主張选举最高負責官員，但美国的立場是，目前的政治条件不适于选举最高負責入。这些条件是什么？冲繩島未来的政治前途又是什么？

冲繩島政治的显著特点可簡述如下：

1. 个人在冲绳岛政治生活中的作用仍然强大，但政策和组织的重要性已日益增长。目前各政党为少数个人所控制，人事的变动影响一个政党的盛衰。某些个人或小集团的威信以及他们募集基金的能力非常重要。在选举中人事关系的作用仍显得很突出，提名候选人的工作主要只是通过地方领袖或头子们来进行的，在农村特别如此。募集的基金交到这些头子们的手里，征募基金的数目视他们想要控制多少选票而定，除了冲绳岛以外的各岛，直接购买选票的事仍然普遍；然而，最近几年来政治趋势已显示出政策的重要性日益增加，所谓有威信的个人和政党已为他们对方用政策和组织活动所击败。大规模的转变似乎还正在慢慢地进展中。

2. 在这方面，压力集团和公共舆论制造者的重要性正在增加。这种集团，如冲绳岛教师协会，在政治上就很重要，特别因为教师在冲绳岛有非常高的社会威望。随着个人“封建”政治的趋向消逝，其他工商业与劳工方面的压力集团，可望在冲绳的政治舞台上扮演日益重要的角色。当地的主要报刊“冲绳时报”在政策问题的宣传和冲绳舆论的形成上已起了重要作用。

3. 冲绳岛的政治继续深受日本影响，冲绳岛的政治领袖虽然并没有和日本各政党有直接和公开的关系，而一般都和许多日本组织和个人保持联系。他们之间对许多问题都进行过磋商，并且紧紧地跟着日本的政治动向跑。甚至在立法方面，日本的先例也起着影响。然而，由

于政治上的原因，没有一个冲绳岛的政党和日本政党有任何正式的联系。

4. 不久，冲绳岛可能就会在政治上相对地稳定起来。三党制可能仍旧存在，左翼会走下坡，中间派仍然保持强大，保守派将有所增强。远景是没法预料的，因为起作用的因素很多，其中也取决于各种政治和经济问题的处理办法。左翼的冲绳人民党利用我们的很不受欢迎的土地政策，自1952年以来迅速上升为冲绳岛政界中最强大的力量。我们放弃整数支付制度(the lump-sum payment system)，减弱了激进主义的号召力。该党党内也存在严重的分裂。有迹象表明冲绳人民党的力量肯定是下降了，虽然它现在把重点放在搞农村组织活动上，而改变了过去以城市为据点的作法。强烈反美的政策和所遵循的极左路线都表明它受到共产党的影响。

1959年9月在冲绳岛政治上占重要地位的可能是冲绳社会主义大众党。该党和其名称不相称，并不是激进的，而是改良主义的，基本上站在社会民主党的立场，由于最近美国政策的改变，它变得更为温和了。但是保守党正在企图团结各个派别来扩充自己，希望能成为象日本自由民主党那样的政党。倘若成功，即可能和社会主义大众党相抗衡。过去保守党因为以忠实的亲美政党闻名，而受内部派系主义和美国土地政策之害。

显然，冲绳岛的政治情况是有其弱点和不稳定性的。其中一部分是我们的缺点。我们过多地致力于在这个不

相称的地方搞一个过左的运动，而没有适当地和及时地处理象土地政策那样的基本问题。选举最高行政人员的问题，恐怕永远也不会象土地问题那样得到同样众多人民的关心。然而，我们的立场在政治上是很容易受到责难的。我们建立起冲绳岛的民主后，现在却说我们并不相信它。在冲绳岛的许多领导人看来，这种立场是倒退。早些时候，即建立当前的政治制度以前，我们曾允许选举地方行政官，包括冲绳岛在内。如果我们的态度坚持不变，冲绳岛的政治稳定性将再度受到损害。美国应该允许在冲绳岛选举最高行政官。并应以过半数票为当选条件，必要时，在两个得票最多的候选人之间进行一次决胜选举 (a runoff)。

只要美国在琉球群岛保持行政上的控制一天，对该岛的经济情况也就要负一天的责任。冲绳岛的经济问题是严重的，可以简单地說：人口太多，土地太少，几乎没有资源。南部琉球群岛的居民几达八十五万，而冲绳岛是世界人口密度最高的地方之一。况且人口的递增率每年为一万四千。可耕地是稀有商品。在南琉球群岛有十四万六千英亩耕地，占土地总面积百分之二十七。而可耕地中的百分之十一为美国军事占用。不幸，这些岛屿上自然资源极少，而他们的人力资源，从劳动技能、技术训练和行政能力来说，也处于相对低的发展水平。

这些就是贫困的基本因素。冲绳岛一向都很穷，过去它是日本最穷的一个县，近年来生产力有增长，生活水



平也有提高。現在日本四十六个县中至少有七个在它之下。卫生和人民健康情况的改善也很突出，但距离要求仍然很远。在促进冲绳島的經濟方面还需注意以下几点：（1）减少对进口的依賴，在一定程度上扩充出口；（2）发展足够的城乡信贷机构，俾能适应需要；（3）提高管理与劳动技能；（4）鼓励外国資本向工业投資。

琉球的美国当局最近在发展經濟問題上处境困难。美国几乎没有資金可用在这些方面，因此在鼓励建設性的計劃时，很难起什么作用。我們不願意干涉琉球立法当局的民主行动，即使有些行动在我們看来是有害的。因此，我們虽然和冲绳島的經濟有千絲万縷的联系，却日益处在旁觀者的地位。由美国国会来支持如价格法案中所提出的那种經濟援助是最为重要的。我們对冲绳島的援助，按人口分配來說，比对韩国和台灣都少得多。我們不能装着比較不关心冲绳島經濟的样子，因为事实上我們对该島及其人民負有最后的責任。有了資金就給了我們發揮更大作用的便利和权力。

关于纵深外交的必要性，已在本报告前面部分有所闡述，联系冲绳島还可予以重述。在这方面，不久前已有良好的进展，美琉社团（American-Ryuku Community Centers）和国际妇女俱乐部是走向这一正确方向的重要步驟，但所有著名的学术团体仍在繼續談論更重要的交流的必要性，而冲绳島的小知識分子反而特別感到为美国所忽視。再說，我們对这方面活动所提供的基金比起

其重要性来是微不足道的。

在不久将来的某一个时期，以保留美国基地为条件，将冲繩島归还日本当局可能是必要的。与此同时，我們應該采取必要的政治与經濟措施，使我們的立場更能为冲繩島人民所接受，并有利于他們。他們的善意是我們永远需要的。

### 三、朝 鮮

今天韓國是自由世界合作对抗共产主义侵略的标志，是一个坚强民族的英勇非凡的标志，也是美国决心拯救一个边缘国家的标志。因此，不幸的是南朝鮮政府沒有能取得属于自由国家广大社会的尊敬，也沒有和它們取得一定程度的联系，以取得更大的力量。大韓民国除了和台灣、南越以及菲律宾等小国有接触，和少数欧洲国家特别是和西德有联系，再加上和美国有亲密的关系外，在非共产主义世界中几乎是孤立的。

韓國的孤立及其为自由世界所疑虑的原因是多方面的。問題不完全在一方，南朝鮮政府除了在建立一个令人满意的外形上有困难外，在国内还面临着严重的政治危机。韓國民主制度的生存力正在經受考驗，而其政治上的不稳定則是一个威胁。官員的专断和警察国家式的镇压，似乎与政治不稳在同时增长。美国的威信和一个国家的内部发展結合得如此紧密，这种情况在世界各个

地区中是很少有的。不管是否合理，美国对韩国发生的一切事情都是有责任的。

从各方面看，大韩民国生存在极不稳定的局势中。1950年时，共产党人曾预料到可以一举而胜，这个目的几乎达到。他们在短时期内几乎控制了整个朝鲜半岛。回想起来，那次战争对非共产党说来，除了是明显的悲剧以外，也带来了一个很大的好处。同政府的口号对比起来，共产党的口号通常是沒有经过实际考验的，还是未知的因素。但目前居住在南朝鲜的朝鲜人，有很多曾在共产党统治下生活过一个短时期，因此，他们已经有了某种个人的根据来作出判断。朝鲜共产党人在这场竞争中所取得的结果并不好。朝鲜事件引起了广大阶层的自然“选举”，人民用逃跑来表示投反对票时，共产党人遭到了惨重的失败。难民大量地从北朝鲜涌往南部。南朝鲜内部规模相当大的左翼运动，也由于战争和共产党的行动而采取了新的方针。“同路人”的力量大大削弱。甚至“左派”也以代表民主社会主义的利益而登上了当今南朝鲜的政治舞台。这些都揭示了这样一个事实，即大部分朝鲜人，包括知识分子在内，都是真正反共的，部分原因是战时经验的结果。

然而，这些有利因素可能只是暂时的。大韩民国不能永久依靠共产党历史上的失败，常常用唤起对过去的回忆来对付当前的不满。更重要的是，朝鲜的年轻一代正在成长，他们主要只知道现在而不太知道过去。这些

人在几年之内将成为选民中的重要部分。此外，不能自满还有其外部因素。共产党中国作为一个大国崛起于亚洲，将会对非共产党的朝鲜产生日益增强的压力，这种压力只有把内部的实力和外部的支持结合起来，才有可能进行抵抗。加强内部实力的道路并不只是建立一支庞大的常备军，它还必须包括国家的活力和人民的斗志。为了防止未来的失败，大韩民国将必须采取行动来适合后面提到的一些要求。

### (一) 朝鮮的經濟

朝鮮的經濟一貫而且將繼續嚴重地依賴美援，沒有美援，朝鮮的經濟就會崩潰。然而，戰後的恢復時期正在結束。目前，從僅能維持生存的局面轉向發展的階段已經開始。目前看來，南朝鮮經濟的加速度發展是可能的，但其進展的程度得看一系列的因數而定。許多嚴重的問題還存在着。

在現代的世界，很少有社會經歷過今日朝鮮所身受的艱苦。殖民主義，分裂，激烈的戰爭，一個個接踵而來。日本對朝鮮的經濟發展曾經有過很大的貢獻，但是它也使整個經濟成為典型的殖民地形式，給獨立的朝鮮遺留下一個極不平衡的經濟。這種不平衡，由於這個國家被人為地在北緯三十八度分割為所謂“農業的”南部和“工業的”北部而更加劇了。五年以後，共產黨的侵略使朝鮮犧牲了一百萬人，損失約達三十億美元。或許真正

的奇迹还在于，这一系列悲剧的发生竟然沒有完全摧毁朝鮮人民的斗志。

目前的經濟情况虽有問題，但也存在着希望。近几年来，南朝鮮的工业和采矿业生产已获得相当的进展。农业的发展一直比較緩慢，但是目前正在显示出某些增长。1957年初，朝鮮政府在美国援助代表团的帮助下，实施了一项节约计划。这还是朝战以来第一次对通货膨胀进行某种控制。这些迹象表明，大韓民国大体上正在进入一个經濟发展比較迅速的阶段。或者可以这样说，目前正处于爬行和步行之間的一个阶段。

許多难以解决的問題依然存在。通货膨胀仍必須看作是一种威胁。朝鮮的生产系統具有各种各样的弱点。它的特征是高度的不平衡：既有国际合作署所提供的高馬力和最现代化的設備以及数量很少的熟练工人，又有陈旧的操作方法和工具；有时甚至同时存在在同一种工业内，現代企业管理人才很缺乏，而东方家族制度的持續影响所帶來的任用亲屬的風气，又妨碍了这方面人才的成长。企业和政府之間的相互影响极大，并且普遍存在着个人偏爱和貪污現象。

信貸和投資問題上也有困难。貸款資金不仅缺乏，而且代价高昂；每月利率可能高达百分之七到百分之十。如果政府繼續維持如此龐大的軍費开支，在經濟发展方面的投資势必受到限制；而私人投資又为許多因素所限制，如沒有儲蓄的習慣、囤积以及資金流入非工业部門

等。此外，朝鮮的条件也使它对外国私人投資缺乏吸引力。

目前南朝鮮的生活条件比之战时极其悲惨的程度，已有很大的改善，但是朝鮮人仍是穷苦的。百分之七十五左右的人民从事农业和漁业，每年每人的平均生产值估計不会超过五十美元。按耕地亩数的比例来看，朝鮮农村人口的密度之大，居世界第二位。它的人口总数，包括北朝鮮的难民在內，已超过二千二百万，每年的增长率为百分之一点六。城市生活水准比农村提高得快些，但是半失业和失业問題还是严重的。

相对地說，南朝鮮的自然資源，特别是工业化所必需的資源比較貧乏。的确，要有什么程度和什么样的工业化才能使这个国家的經濟健全，这是决定性的問題。由于这些問題充滿了政治的危險，因此，还从未对它們进行过充分的研究。

上面提到的各种問題中，大部分是所謂“落后社会”的共同性問題，沒有簡單的解决办法。采取一些措施，如改革稅收，扩大信貸制度，发动严格的反貪污、反浪費和反对效率低的运动等，都是需要的。美国負有什么責任呢？1953年以来，对朝鮮的援助总额已达十七亿美元，其中絕大部分来自美国。下列說法可以得到有力的証实：这些基金沒有給予应有的有效利用；与利用这些基金有关联的美国的利益和目标，沒有得到明确的規定和足够的保护，而且我們的軟弱态度已經产生了严重的問題。人

們一致指責說，美援已制造了很多的朝鮮百萬富翁，而且支持了貪污習氣的盛行。

這種批評有某種程度的確實性。我們對朝鮮採用訂立條約、控制和監督的政策，這項政策基本上是軟弱無力的。儘管大量援助顯然是一種干涉，我們對朝鮮的全面趨勢以及對它最終的防禦又負有責任，這些都是不能迴避的事實；但是我們仍經常沿用“不干涉他國內政”這一由來已久的準則。這顯然是一樁複雜和困難的事情，因為它不只限於朝鮮，而是與我們對落後社會進行經濟援助有關的緊急問題之一。無疑，由於我們駐韓各外交、經濟和軍事代表團之間存在着爭奪權力和權力分散的現象，困難更加增多了；最近行政管理上的改變可能會帶來某種緩和。但是問題的基本因素沒有變，必須予以正視。我們一方面不應該利用這些具體問題作為根據，低估經濟援助的作用（它仍是在世界範圍內與極權主義作鬥爭的主要武器）；但是對我們援助的技術以及與援助相關聯的我們的責任方面，有必要作根本的重新估價。

## （二）朝鮮的政治與社會

今日朝鮮的民主處於危殆的境地。它已經取得了若干進步，按照最近十年甚至最近五十年的情況來看，各種民主形式都存在，恐怕要算是一種奇蹟。儘管如此，在不久的將來，民主制度將面臨一次重大的考驗，結果則難以預計。

我們可以这样說，1945年以來，民主在大韓民國曾取得相當大的進展。經過一個長時期殖民主義和獨裁主義的統治之後，朝鮮政治充滿驚人的活力和劇烈的競爭，這部分是由於朝鮮人民獨立自主的性格所造成的。朝鮮存在着兩黨制，自由黨和民主黨总的政治原則都是保守的。左翼的進步黨現已變為非法；除去1956年總統選舉時民主黨候選人在選舉前死去的情況外，該黨過去所得的選票是比較少的。

李承晚領導的自由黨完全控制了當前的中央政府，它在國民議會中占最大多數的席位。由於朝鮮政治制度高度的集中，自由黨還廣泛地控制了各省。但是李承晚和自由黨的威信均已急劇下降，除非能善加領導，否則該黨在1960年的選舉中難操勝算。民主黨的力量不斷增強，特別是在都市地區，如在漢城，該黨曾獲得一系列壓倒的勝利。朝鮮的政治鬥爭從沒有象現在這樣激烈。

還有例證說明，朝鮮人民正以歷史上前所未有的巨大規模及充分的精力和智慧參加政治活動。他們參加政治突出地表現了個人的自由意志日益得到發揮，這是民主社會的標志。一方面對民族英雄不是加以盲目崇拜，另一方面對鄉村領袖的命令也不是百依百順。甚至農村選民在投票時似乎愈益考慮到他們的“自身利益”。無疑，在若干農村地區，有傳統勢力的人物的影響依然很大，但如朝戰退伍軍人和受過現代教育的階層這些新的集團正與農村舊的勢力展開鬥爭。目前朝鮮社會極為複雜，它



正处在一个极为动荡的过渡时期。朝鲜人民、特别是农民的傳統保守主义色彩，正因社会經濟的急速变化而冲淡。因此，朝鲜的政治局面正起着巨大的变化。

在朝鲜政治中，具有极大历史重要性的地方主义势力也正在削弱。现代战争的影响和人民大批的轉移助长了这一情况的发生。自然，旧秩序的若干陈迹仍然存在。现在有这样一种倾向，即如果方便就雇用自己家乡的人。目前在南方的北方人在某种程度上是团结一致的，如果可能则展开互助。若干政治团体有地方主义的倾向。正如大家常說的，目前中央政府受朝鲜中部人的控制；一般都知道民主党內的張勉派包括很多北方人，尽管張勉的重要顧問都是南方人。但是地方性的分歧和忠于乡土的观念，已逐渐被朝鲜民族主义的情緒所克服。

上述各因素从不同角度說明了民主的进展和朝鲜的进步。但对政局較阴暗的一面至少应予以同等的注意。大韓民国全部簡短的历史充滿了政治暴力、臭名昭著的鎮压和某种警察国家的策略。在1960年选举即将来临的今日，自由党政府采取了一系列实际上是侵犯基本民主权利的行動。民主党正受到制吓，其領袖受到威胁，其报纸遭受限制，其一般权利遭到破坏。自由党政府随意将“叛国”罪名加于民主党人，为其上述行动找寻借口，同时它不願强烈的反对，正将国家安全法这类法案提交国民議會，强迫使之合法化。同时，地方自治法案也作了修改，使市长和鎮长由政府任命而不通过选举，从而大大

加强了中央政府的权力，这显然是执政党企图在选举时期巩固自己陣地的一种手段。恐怕实际上朝鮮不是实行两党制度，而是一党半制度，反对党总是受到几分威胁和挫折的。

应该看到，这些策略并不是新的。例如，1952年朝鮮军队深深地卷入选举之中；1956年警察作了政府实现政治目的的工具。在主要城市地区施加这些压力比较困难，因此，在汉城、大丘、釜山及所有較大的城市中，反对党的力量比较强大。但在农村地区，警察的干涉经常是很广泛的。对选民的这种压力将继续多久和效力如何还难以确定。有若干证据表明，将来的压力可能更加隐蔽，自由党领袖們将愈益依靠发展公共工程和类似的福利事业这类策略来赢得选票。在最近的将来，政府可能不会利用军队和警察实现镇压的目的，因为許多軍警人員怀疑政局不久将发生变化。为爭取胜利而“控制”下届选举的任务，可能交给自由党正在訓練的太韓反共青年团这类新的团体来担任。但无论如何，这些迹象都是非常使人不安的。

李承晚具备着作为一个成功的领袖的許多品质，他之所以能取得“国父”的称号不是不公正的。他在朝鮮人民中間的声望一直很高，但目前看来已日渐下降。1952年的选举中，李約获得选票总数的百分之七十二，但在1956年时，尽管他的最大对手恰于选举前死了，他的选票仍降为百分之五十六。原因之一是，他的年岁日老，另一

原因是人們要求變更，感到這個集團執政已太久。但是李在參加議會生涯以前便是一個革命者，而且在他八十五年的大部分時間里一直是一個革命者，他不會輕易放棄權力，他和他的支持者不管繼續當政要付出多大的代價，也不可能甘願放棄的。

在朝鮮，也許可能形成一種“仁慈的專政”(“bonovo-lent despotism)局面。在面臨內部問題和外部威脅的大韓民國內，民主是行不通的。起碼，在最初階段採取某些嚴厲手段是必要的，但在整個過渡時期，給予某種保護亦是必需的。在這些方面，朝鮮儘管有其不同之處，但仍和許多“發展遲緩”的國家有某些共同問題。撇開這些不談，南朝鮮的迫切問題是政治穩定或不穩定，是贏得或失去人民對他們的制度和領袖的信任達到了什麼程度。

朝鮮的政治前景是黯淡的。如果李承晚總統在1960年選舉前死去，自由黨大概會採取某些辦法阻止民主黨的副總統張勉上台而繼續執政。然而李的死或退休終究會在保守勢力中引起某些重大派別的重新組合。目前兩個保守黨派都是想撈取權力的各色各樣集團的鬆懈聯盟。自由黨內的兩個主要集團分別被認為是“極端主義者”和“穩健派”，前者表面上仍在黨的控制下。在民主黨內，如張勉和趙炳玉等，每人都有相當數目的追隨者。在兩個主要政黨內，各個派系的區別基本上不是政策或意識形態，而是官職和權力。因此，這種聯盟常常是複雜的，而且變化莫測。如果李在1960年選舉時退職，趙大概會

是民主党的总统候选人。而李一退場，保守党的队伍肯定将重新改組，两个主要政党的成员会組成新的团体。

然而，不論李是否在职，某个保守派的联盟至少在最近一个时期内会控制住朝鲜的政治力量，这种迹象是很明显的。目前非法的进步党等团体所代表的左翼力量仍相对地孱弱。这是許多因素造成的，如朝鲜保守主义不断的压力，朝鲜战争对左翼的影响，特别是政府的管制政策等。

然而左翼力量不会永远是孱弱的。如前所述，年青的一代越来越难駕馭，就是在較老的集团中，社会政治也发生了相当的变化。在朝鲜和在亚洲其他某些地区一样，“知識无产阶级”将发展起来，較年輕的知識阶层感到他們的才能和精力沒有充分的出路，这是相当危险的。和在日本一度发生的一样，这个問題在朝鲜有其特殊的一面，由于奖学金不足，貧苦家庭中有才能的孩子进大学的机会是非常有限的。如果他們有受高等教育的机会，那通常就是通过軍事学校取得。因此，一批出身于較低的經濟阶层、有希望的青年軍官就出現了，他們对“有特权的”人士和政治家心怀不滿。这可能是爆炸性的。

从广义上說，应当問，朝鲜是否会学別人的榜样，以軍事統治代替政党。这一点虽可能，但至少在目前希望不大。当前在朝鲜还没有一个軍人有很高的政治威望或者拥有組織力量。在陆軍中，有野心的人很多。但到目前为止，軍队仍是文官政府的工具，而不是主人。这一点

部分是由于自由党政府，特别是李总统控制陆军的手腕。可能的敌手已被降到从属地位，坚强的和有独立见解的领袖已经受到挫折。在这种情况下，派系争吵和博取总统欢心的作法就盛行起来。如果政党政府完全失败，军事统治在某些方面看来肯定是可能的，但在最近的将来还不至发生。

因此，不管李总统已是风烛残年和1960年选举结果如何，大韩民国的前景是保守派的文官统治将继续下去。然而并不能忽视这样一个事实，即朝鲜的民主正在经受考验，未来几年的事件，将会决定，民主制度在长远的将来是能够指望得到朝鲜人民的支持的。

### (三) 朝鲜对外政策

朝鲜的对外政策也面临着严重的挑战。1945年以来，大韩民国就牢牢地依附于美国，韩美联盟有很多理由要继续下去。然而同时，朝鲜大概会更加努力来减轻它在亚洲处于孤立地位的特征，而扩大其外交范围。

历史性的朝鲜问题是夹在两个主要而且常常向外侵略的国家中的一个小国问题。和一个主要的、相距遥远的强国——没有领土野心的美国，结成联盟显然是有利的。简单地說，朝鲜从美国援助中比从任何其他大国的援助中要得到更多的好处和更少担心，许多朝鲜人是了解这一事实的。朝鲜人逐渐地也懂得了需要其他的朋友和同盟者。一种要求扩大和美国以外的非共产主义国家

相互交往的自然願望日益強烈起來。特別是在許多青年人當中，新近出現對西德的热情便是一個例證。此外，知識階層希望朝鮮目前能和其他亞非國家，特別是南方國家進行更有意義的接觸。

對日本的敵意是相當大的，特別是在朝鮮上層社會人士中。在亞洲特定的政治趨勢下，朝鮮和日本的親密關係是很重要的，或許是兩國利益所必不可少的。然而，阻礙是巨大的。雙方都有苦痛和民族偏見；而且並不只局限在某個小集團內。問題的根子是深扎在歷史中的，包括最近的历史在內。日本帝國主義統治了朝鮮半島四十多年。日本人在技術意義上為朝鮮的發展做了很多工作，規定了法律和秩序。但他們不能摧毀朝鮮的民族主義，他們對朝鮮文化佯作尊重的態度樹立了許多障礙。當前捕漁和遣僑的問題更加強了對過去的回忆。

但希望還是存在的。許多朝鮮人或是出於敬意或是出於友誼，都和日本有着個人的聯繫。大多數普通人民是不反日的。此外，甚至那些怀着悲痛的人們也逐漸認識到，為了朝鮮的民族利益，和日本的关系应当正常化。有相當的理由相信，关系的改進是可能實現的，特別是在李承晚不當總統的時候。因為他個人對日本的仇恨是沒有止境的。

不論朝鮮人民的願望如何，在最近將來統一朝鮮的機會是極為渺茫的。朝鮮問題和德國問題有某些相似之處，共產黨在目前不可能支持和平統一，因為他們知道，

那样作他們将会遭受严重的选举失败而淪为一个不足道的少数派。然而他們也不希望以任何武力取得統一而发动另一場战争。他們甘願等待，指望着南边日益增长的不安。另一方面，尽管自由党时刻威胁着要以武力統一，李政府大概不会冒犯世界的輿論，包括美国輿論在內。

在这种情况下，大韓民国和其他非共产主义国家面临着如何对待北朝鮮政府的问题。直到目前，大韓民国仍认为在任何問題上与北朝鮮人进行談判的建議和行动都是背叛，因之，就形成了一种比东西德之間更为严格的隔离状态。譬如，不允許进行貿易和訪問。經過一个时期，南部贊同某些緩和的情緒可能会发展，但很难預料。

同时，約有八百万朝鮮人生活在北部共产党政府的管制下。北朝鮮共产党的上层分子經常分裂成三个派别：“延安”、“莫斯科”和“土著”分子。这表示出朝鮮共产主义运动不同的背景。毫无疑问，北边是有派系之爭的，即使还不能予以简单的概括。最近的迹象显示，在党员中已进行了多次清洗，苏联目前在北朝鮮的影响比共产党中国的影响还要大。迹象表明，北部的生活是严酷的，工业化的进展是通过牺牲人的办法得到的。

目前，北朝鮮并未向南部提出重大的竞争。如所周知，共产党在朝鮮战争前和战争期間的作为，已使千百万朝鮮人轉而反对这个运动。在这一点上，共产主义既不意味着民族主义者的胜利和政治自由，也不意味着普通朝鮮人的更高的生活水平。北朝鮮对南部的宣傳是粗糙

的，相对无效的。虽然南部对北部的宣传也好不了多少。

#### (四) 美国对朝鲜的政策

1. 美国现在中断对大韩民国的经济援助，不可能不受到经济上和政治上最严重的回击。朝鲜人民和政府目前都没有准备在没有外援的情况下保证经济的发展。然而现在就下列几个问题来重新审查一下我们的援朝计划是很重要的：

(1) 什么样的援助最有助于鼓励当地力量的发展和资本积累？

(2) 援助在何种程度上配合长期计划；为了检查这种计划是否妥当以及进展情况，美国的责任应该是什么？

(3) 根据朝鲜的安全和福利，怎样适当平衡军事和经济援助？

对这些问题，报告并未提出详细的答案，但可建议，姑且不论援助的形式和数目决定得是不是最合意，目前朝鲜政府的军费是应该削减的。我们保卫大韩民国的条约义务是清楚而明确的，它们必须保持原样，有了这些以及最近武器的发展，朝鲜陆军能够安全地减少到和朝鲜经济相称的更易手管理的比例。

2. 美国和大韩民国有着很大的利害关系，并且美国人为了朝鲜自由的象征曾进行战斗和作出牺牲，因此决不允许任何对民主权利的大规模破坏而毫无抵抗。该怎么办呢？首先，美国人民和美国国会应更加充分地注视朝



鮮政治生活。目前朝鮮領袖們認為，只要朝鮮仍在反共，美國人是不会关心它发生什么事情的，美国报纸应更多报道朝鮮的政治事件。应派更多的外国記者到朝鮮去报道政治事件，包括即将到来的选举。我們某些社会領袖应到朝鮮去反复說明一个民主社会的基本要求。而所有的朝鮮人應該知道，全世界的視綫，特别是美国的視綫都在注視着他們。

應該对所有的朝鮮政治团体明确表示，一再侵犯人权或攻击朝鮮民主体制对美韓关系将有非常不利的影響。如有必要，应采取措施使这一警告具有实效。我們在朝鮮太軟弱了，这使我們既沒有取得政府的尊敬，也沒有取得人民的尊敬。在我們对朝鮮負有如此巨大責任的情況下，有些可能引起痛苦但不至致命的手段是可以用来支持自己国家利益的。

3. 在积极方面，美国需要鼓励各种形式的文化关系和有关朝鮮的奖学金。尽管我們这几年深陷在朝鮮的旋渦中，可是美国对朝鮮社会和文化的了解非常可怜。目前在美国沒有朝鮮研究中心。大概还没有美国学者主要从事研究这个地区。这样薄弱的文化基础是极难建立牢固的政治联盟的。某些缺点是韓國和它的代表造成的。然而，美国政府、私人团体以及公民們仍应优先解决这个问题。

4. 大韓民国已增进了与非共产主义世界的外交、文化和經濟关系，这对美国大有好处。改进韓日关系是特

別重要的。但這并不容易，美国的压力或調停显然是有危险的。但是这个问题对我们总的利益同样是十分危险的。有一个可能的办法慢慢地把朝鲜和日本拉到一块，即让双方参加包括其他国家或人们的国际会议。甚至象海外学生和学术团体的接触等。非正式的办法也可以采用。但美国还必须认真考虑解决当前韩日不和的折衷方案，这个方案可由我们私下向双方提出，而美国也可以在其中承担某些义务。

5. 目前沒有統一朝鮮的可行办法。两个事实上的朝鮮政府大概在可預見的将来会继续存在。最后，对于这个事实的承认将可能在朝鮮半島的內外形成新的政策。美国促使自由世界和共产主义世界就两个分裂的国家和它們在国际組織中的代表权問題达成总的折衷協議，是符合国家利益的。

美国可以为它决定支持朝鮮抗击共产党的侵略而自豪。然而重要的是要在未来的年代里，使朝鮮仍然是一个日益发展的自由、正义和进步的象征。只有美国继续在軍事和經濟方面对朝鮮人民承担相当的义务，这才有可能。但这也要依靠朝鮮自己，依靠政治名流的正直和朝鮮人民的决心。朝鮮既显示了对美国政策的挑战，也显示了对美国政策的限度。

## 四、共产党中国和台灣

### 甲、共产党中国

共产党中国是美国在亚洲面临的最复杂和最严重的問題，同时，又是一个复杂性和严重性可能有增无减而且不易找到答案的問題。在統治大陆的第一个十年期間，中共領袖一直集中力量于两项国内基本目标：第一个目标是，建立一个强大而集中的国家，在这样的国家内，共产党当局可以大胆地实施它的政策而遭受极小的反对；第二个目标是，发动一次大規模的經濟革命，企图使中国在最短期間与西方并駕齐驅。这两项目标有相互的关系。一个經濟上“落后”的社会，如果致力完成一项飞速发展的，特别是侧重于重工业和内部資金积累的現代化計劃，必然要求国内人民作出极大的牺牲。这种牺牲愈大，就愈加需要一个“善于教育的”极权国家，以便使它合理化并强制人民执行。

#### (一) 中共的对內政策

共产党中国目前的国内趋势是很难估量和得出具体概念的。某些最重要的統計資料值得严重怀疑，而且事情的变化如此迅速这件事本身也使估价工作感到困难。在今日一些完全“計劃性”的社会中，有时还是那些計劃

內未包括的事情造成了很大差別。虽然如此，目前掌握的关于共产党中国的事实，还是可以比較肯定地概括出几点：

1. 中国共产党人在其經济发展运动的开端时期，肯定获得了令人难忘的成績，虽然其中有些有很大的夸大。根据官方发表的統計数字，在1952年到1957年期间，共产党中国的国民生产总值平均每年增长百分之九。某些西方专家則认为，該时期內真实增长年率为百分之六到百分之七。爭論比較激烈的是1959年初公布的数字，这些数字，目前已被共产党人自己作了修改。

在1956年9月第一次宣布1958—62年期间的生产計劃时，他們要求每年增长百分之九。但到1958年，有許多生产指标都已提高到面目全非的程度。共产党当局初时声称，1958年的主要工农业产品比1957年增加了一倍。但至1959年8月底，他們把最初发表的統計数字减低了。倘若修改过的数字是准确的，那末，在谷类、鋼鉄、煤等給予首要重視的生产方面，仍然表现了惊人的成就。

共产党目前声称，“大跃进”已产生了下列結果：1958年，谷类的生产（包括馬鈴薯和白薯）由一亿八千五百万吨增为二亿五千万吨（原来发表的数字为三亿七千五百万吨）。1959年的生产指标，已由早期报告中所計劃的五亿二千五百万吨减至二亿七千五百万吨。鋼的生产中“适合于工业上用”的部分，从五百三十五万吨增至八百

万吨左右。早些时候，共产党声称有一千一百万吨，但是现在他们声明，其中三百万吨“土炉”生产的钢是劣品。1959年的指标已由一千八百万吨减至一千二百万吨。煤的生产数字没有变动，从一亿二千八百万吨增为二亿七千万吨；但1959年的指标则从三亿八千万吨减至三亿三千五百万吨，仍将增加百分之二十四。棉花产量由一百六十四万吨增至三百一十万吨，而不是最初宣布的三百三十五万吨；1959年的目标也已降低，从五百万吨降为二百三十一万吨。

共产党确已承认估计过高。主要原因无疑是地方干部急于取悦上级而作出的浮夸报告。目前修改后的统计数字可能仍旧有错。但如果该项数字相当准确的话，其结果也已惊人了。有经验的观察家们一致承认，共产党中国的经济发展，正在以极其神速的步伐进行着。共产党人自己也承认，由于这种高速度的发展，曾造成经济上的脱节现象；可以有理由认为，这些问题的严重程度要比他们所承认的大得多。运输的紧张和原料的短缺显然十分严重。目前在某些地区内粮食供应也缺乏。1959年与1958年不同，是农业歉收的年头。当然，这些困难还没有充分估计“大跃进”中庞大的人的问题。这是一个充满着考验和错误的时期，有某些显著的成功，亦有某些完全的失败。但无论如何，权衡功过，事实表明了显著的成就仍然是主要的一面。其显著的程度是否能应付得了这一社会的特别困难问题，还是大而不能答复的问号。

在中共統治下的經濟發展中，有下列幾個突出的因素：

(1) 努力把中國的雄厚人力，尽可能地用於技術革新任務方面。中國的勞動力已被動員到空前未有的程度，分配到完成主要目標所最必需的各种勞動上去。他們一直努力使社會內的每一分子盡其體力所能，根據年齡、職業和工作能力的因素，參加各种勞動。为使勞工“充分利用”，採取了一些方法，諸如“解放”婦女，讓她們從事一切職業；堅持機關職員、學生、知識分子抽一部分時間參加體力或農業勞動；尤其重要的是，農民除從事農業外，還要參加別的勞動，包括公共事業計劃、手工業和工業勞動，從而設法消除歷來存在的、農業人口農閑時半失業的浪費現象。或許中共過分強調了單靠人力所能做的事，過份強調了人能夠有效地工作到非常強烈的程度。最近俄國人的批評和中國人的承認，表明在理論上和實踐上都有某些退縮。但無疑中共仍將視人力為一種重要資源，而且將繼續大量依靠它。

(2) 在各种不同形式和水平上擴展工業化，以便最大限度地利用一切可以利用的技術和資源。起初，共產黨特別着重發展中央管理的大規模工業。但其主要點不僅放在擴大滿洲、上海等地日本和西方所遺留下來的工業基地方面，而且还擴充和加強利用運輸網，以便使新的工業單位能夠在接近原料出產地的地方建立起來。它們會努力使工業分散，其中包括着戰略和經濟因素的考慮。

什么地方有需要，劳动力就往新地区迁移。因此，战前中国工业完全集中在满洲和少数重要沿海大城市的布局，目前正在经历着很大的变化。共产党倾向于更多的区域性计划；全国划分为七个经济区域，属于每一区域本身的发展计划，由各地区自己管理，而不更多采用中央集中管理的方式。这些计划表现出受到苏联的强烈影响。

近几年来，中国当局强调指出中小型企业在中国经济发展中的重要性，好处是投资额较低，不大需要远道运输，技术和设备也比较简单，因而比较容易发展。由于这些好处，就可以动员地方资金，立即利用当地现成的技术和资源。在公社制度上，也许可以最清楚地看到共产党心目中小型企业的作用。

公社的首要作用是动员劳动力。它的计划是通过发展公社内部的手工业和小型工业单位，尽量充分利用这支劳动力。这样，农民就被迫参加到各种不同水平的工业程序中去，以期农民能供给他自己所需要的大部分生产资料和消费资料。在原始的炼铁炉方面，虽一再遭到失败，但一般说来是有效的。同时，公社又可以看作是一种管制消费的工具和在较小的程度上是一种军事单位。人们可能怀疑公社制度在某种程度上是从中共的历史经验，即从“包围大城市”，建立农村以农民为中心的共产主义运动的历史经验中产生的。

(3) 用集中力量扩大灌溉面积和采取密集的科学耕作等惊人的方式，提高农业生产力。中共为了提高农作

物产量，着重下列各要素：扩大和改良灌溉系统，充分利用边缘土地（取消耕地中的旧有界限及有妨碍的建筑物和坟地，以增加耕地面积）；大量使用有机和无机化肥；改良种子，多样种植，密植和深耕。目前最严重的问题是肥料不足。化学肥料的生产仍很少，如果土地通过大量种植来发挥它最大限度的地力，就必需要有肥料的滋养。虽然如此，上述纲领一般是有效的，而且无疑已获得了很大的增产。

(4) 运用国家权力来限制消费而增加投资。共产党企图用全面管制的办法来防止严重的通货膨胀，并把生产力的主要部分直接地或间接地引导到资本投资方面去，以扩大工业。私人所有制实际上已经消灭，私人资本大部分已被吞并；国营和公私合营企业的利润以税收形式上缴。同时还严格实行工资和物价管制以及必需品的配给制。在中国工业革命的现阶段，人民必须“为将来”作出牺牲；几年来的生活一直还过得去，没有闹饥荒，但是绝大部分人民都极端劳苦，待遇菲薄，过着“仅能糊口”的生活。

(5) 吸取苏联的历史经验以及利用苏联的经济、技术援助。影响共产党中国经济发展的，除了国内因素外，还有一个重要的国外因素，那就是苏联的援助。这种援助的全面意义是不能估量的，因为中共在各个方面都把苏联作为他们的基本榜样。俄国革命的经验是一笔好处数不尽的财富；苏联的错误以及成功都是值得学习的。目



前中国有数千名学生在俄国学习，而俄国又有七千至一万名科学家、工程师和技术人员在中国进行短期的服务。

1949至1958年期间，苏联大约提供共产党中国二十二亿四千万美元的贷款，但大部分都是军事援助。明确指定用于经济发展方面的数目只有四亿三千万美元。苏联的贷款看来已提供一百五十六项核心计划所需要的机器设备的百分之三十至四十。最近俄国和共产党中国在1959年2月签订的经济协定中规定，今后八年中将提供十二亿五千万美元之巨。

显然，苏联的经济援助到目前为止只是中国现代化运动中全部资本的一小部分，可能相当于净投资总额的百分之三。而且这种援助需要中国以出口货物来偿付，现在正以日益增大的比例来进行这种清偿。中国工业革命是需要中国人民付出代价的，它不是苏联的赠予。然而，这并不能改变苏联援助具有极大的重要意义这一事实。没有上述这些各种形式的援助，中国的工业革命就不可能如此快速地达到现阶段的水平。但是苏联的援助不是一种万灵药，它有一定的限度，而且它已经产生了某种压力和問題。

共产党中国的对外贸易说明了共产党集团在中国经济发展中所起的重大作用，也说明了这一事实所产生的某些問題。1950至1955年期间，中国的贸易总额增长约二倍半，达到四十六亿美元。1955年贸易总额中的百分之八十是与共产党国家进行的，1950年时只占百分之

三十三，而在共产党执政前的年代里，还不到百分之一。当然，这种贸易主要是以中国的农产品交换机器和工业产品。尽管农产品缺乏，中国再没有其他商品可以大量出口，因此，农业和采矿生产力在相当程度上决定了工业可能发展的限度。关于这一点，至今基本上仍是确实的情况。

共产党中国在 1955 年一年中有很大的贸易赤字，入超数额部分是用苏联的贷款来弥补的。虽然如上所说，这些贷款是有限的，但是要清偿的数目在 1955 年大大增加了。这个事实，再加上中国对其他国家的经济赠予，威胁到北平国际收支的严重不平衡。与此同时，在某些国外地区销路很好的轻工业品的生产在不断增长。这些事实有助于说明自 1956 年以来中共对非共产党国家，特别是亚非地区国家的贸易的开展。需要外汇和各式各样的市场至少与政治上的收获居于同等重要地位。但是最近由于新的公社制度的迅速发展，造成了运输上的困难和内部的经济脱节，中共与自由世界的贸易已遭受挫折。在和日本的贸易方面还包含着政治的因素。

共产党中国的目标已经概括在他们那预先大事宣传的口号中，“十五年内赶上英国”。当然，这仅涉及主要产品的产量，特别是重工业方面，而不是全面的，也不是按人口平均的生产；但是在这些有限度的条件下，如果共产党的统计数字准确的话，这个口号看来已经陈旧得不适用了。然而，对中国经济发展前景的任何估计，还必须考

考虑到人口趋势、农业生产和对外贸易等带决定性的因素。

(1) 除非政府推行一项非常严格的节育计划，否则中国人口的增长可能使生活水平维持得很低，并使工业化的进程受到限制。假如 1953 年的人口调查是准确的话，1959 年大陆的人口可能已超过六亿六千万，而目前的人口增长率为百分之三点二至百分之二点四之间，即每年至少增加一千四百万人。以这些数字作为基础，那末到 1970 年中国大陆的人口完全有可能超过八亿，即使假设节育措施取得了若干成效。政府最近已经从早先发动的节育运动中退回去了，但是它可能在担心这个问题。想象中，它可能推行一项“猛烈的计划”，这样会产生所预计不到的更大成效。但是更加可能的将仅是增长率的逐步下降。在这种情况下，群众的生活水平，尽管生产有很大的增加，肯定仍维持在低水平上。

公社制度可能以最高“效力”来满足各方面需要，而这种“效力”是以花费劳动来取得的。公社制度也可能表现出某种程度的农村城市化，带来一些特殊的生活好处。虽然如此，不管在这些方面的收获有多大，中国城市居民和农民之间生活水平的差别将可能继续下去。而且在可以预见的将来，人口仍将绝大部分是农村方面的。城市人口增长率将比农村人口增长得更快，但是由于农村部分占居绝对优势，城市和农村人口的比重将不会有很大改变。

(2) 农业生产仍将是一个决定性的因素，不仅决定

了消費的可能性，而且決定了推行雄心勃勃的工業化計劃所需的資金積累；共產黨聲稱在農業生產方面要有一個驚人的“突破”，可能真的能夠支持工業的迅速發展。在中國，象在別的国家一樣，農民承擔了迅速工業化的大部分費用。共產黨中國的經濟前途，一部分還得看政府是否有能力使農民馴服地做這項工作，假如政策要達到這個最宏大的目標，它就必須尽可能地增加生產，同時又尽可能地減少消費。

1958年是中国气候条件十分良好的年份，有助于丰收。即使比1957年增产很多，但1958年有利于收成的条件，加上“大跃进”中技术上的成就，都表明进一步增产的幅度可能要小些，而且也许要更加艰苦才能达到。另一方面，1959年，如同1954和1957年那样，看来是对收成很不利的年份。非常可能的是，政府投资将继续主要用于工业，运输方面由于严重不足，也将受到注意，而对农业的投资则将受到影响。尽管在经济和社会政治方面还有各种不能肯定的情况，但共产党直到目前的记录似乎表明，农业生产力能够支持工业的迅速革命，特别是如果消费保持在很低的程度的话。

(3)出口将仍为中共积聚资金的很重要的因素，它将尽一切努力促进贸易扩张，而由于经济和政治的考虑，也许将越加注意对亚非地区的贸易关系。中共对亚非世界的经济影响看来必将增长。中国整个对外贸易的增长速度，也许将比第一个五年计划初期要慢一些，大部分贸

易仍將繼續与共产党集团进行。然而，由于中国工业化的进展，中共將寻求各种不同的市場。可以預料中共將在东南亚等地区以輕工业产品来爭取外汇和政治影响。

中共进入东南亚市場已使日本感到忧虑，中共的紡織品、陶器、水泥、机械和金屬产品已侵入日本的傳統市場。同时，中日貿易由于政治障碍，实际上已經停頓，更使日本感到不快。另一方面，中共与某些西方国家，特别是同英国和西德的貿易，已有某些进展。

整个情势使得目前美国对中共貿易关系的政策极易受到指責。我們的立場一直是自己維持对中共的严格禁运，竭力遵守“中国委员会”的限制，輕視对共产党貿易可能有的价值。来自英国和日本的压力，早已使我們不得不修改“中国委员会”原訂的貿易限制。而且还可能会有更多的压力。如果中共有意于、并且有能力来扩展对非共产主义世界的貿易，則美国目前的政策將越来越有危險被看作是消极的、起阻碍作用的，并可能遭到摒棄。即使中国进行这种貿易的能力还很薄弱，但它对諸如日本这样的国家，伪装要求貿易并提出貿易建議，却是非常可能的，只要这种伪装办法一时还难于被完全識破。

倘要将各种經濟趋向作一簡短概論，必須着重注意中共当前深入的經濟变化和发展。这种巨大的現代化运动能否成功，一方面要看技术和經濟上的因素，另一方面要看政府能否在必須为不久的将来作出重大牺牲的情势下，动员和保持公众的支持。这就需要中共的社会和

政治趋向及其意义进行一些评价。

2. 中共已经建立了一个强有力的政治体制，上层作出的重要政策和决定，能够有效而迅速地传达到中国社会的基层，并加以实施。下述因素在中共社会的政治和社会结构中是很重要的：

(1) 共产党的权威是至高无上和绝对的，它在“民主集中制”的习惯统治下施行，这种制度使一小批核心分子得以秘密作出基本决定。尽管存在虚构的多党、多阶级政府，中共是由共产党的核心分子统治着的。这批核心分子，一般是中年人，主要来自内部各省，是老党员，具有一般水平以上的教育程度，虽然目前中央委员会成员中有四分之一在苏联受过某些训练，但大部分是本国训练出来的。共产党统治的头十年里，很少高级领袖受到清洗，也许这是由于共产主义运动内部的权力争夺已在早期解决，在这批胜利者之间已经建立了大家接受的分工。党内负责的“老布尔什维克”具有长时期共同工作的历史。此外，在毛的领导下，党引导和控制着军队，使它成为只是达到党的目的的工具。迄今，对党的权威没有任何来自军事方面的严重挑战的迹象。

要估计党的核心分子之间的相互关系的确切情况，是极端困难的，因为这方面的情报主要是传闻，缺乏实证。不断有过关于党的高级集团之间发生摩擦的传说，有时还牵涉到毛泽东本人。然而，几乎完全没有具体例证。毛的地位具有相当大的力量，他是“革命之父”，天才

的領袖，“有哲學思想的國王”。要把他推翻，不僅等於反抗強固的權力地位，而且是等於冒險給中國共產主義的形象以巨大的損害；這種形象是以仁慈和全知的毛為象徵建立起來的。這對中國共產主義的損害也許要比非斯大林化運動在蘇聯造成的損害更為嚴重，因此這是很不可能發生的事。

然而，在黨的內層很可能進行激烈的政策辯論，基本政策可能是通過這些辯論制訂的。在中國共產黨內部發現可以識別的一些集團，亦不是令人驚奇的事。例如，有某些證據說明劉少奇（據估計他是毛的繼承者）和周恩來（總理和主要“外交家”）領導着反對的政策路線。

然而，根據現有稀少的一些證據來看，中共目前不像會受到黨的分裂的威脅。如果是這樣，一個重要的因素就是毛澤東。在革命的目前階段，他的地位是獨一無二的，而且，至少從正面攻擊這點來說，是攻不倒的。他的去世可能產生或導致政治危機。通常，一個極權社會，當它的高級領導發生變化，就要面臨不穩。但是根據這些方面來推測，是非常危險的。

中共正在出現一個新的軍事階級，這是一個第二代集團，他們本質上是職業軍人，而不是老革命、以黨為中心的那種人。將來，這一新的階級可能成為黨的威脅，或至少產生一些必須嚴加防范的分子。共產黨面臨的更為緊迫的問題，是吸收了一大批新的黨員。在1950至1957年間，黨的成員從四百五十萬增至一千三百万。這批新

的中坚分子 (elite) 中, 很多人是相当不成熟的, 而且沒有經過考驗。然而, 又必須給他們越來越多的責任。某種程度的分散, 現在认为是可能和需要的; 因此, 地方領導的重要性也許将要增大。鑒于他們参加党和获得权力不久, 各省的官僚机构, 可能隨着压力的增加, 而发生各种变化。但是在“民主集中制”下面, 基本决定仍将由上层作出, 地方領導的某些不穩不会使政权破裂。

总之, 中国共产党在目前和将来必須面对某种力量的考驗; 在統治集团的上层发生政治动乱总是有可能的。然而, 发生某种足以危及党的控制的核心分裂的可能性, 看来极为遙远。相反, 大部分迹象表明, 現政府是近代中国历来最坚强、最团結的政府, 共产党能够在各个阶层实行它的权威。

(2) 党对中国人民的控制, 主要是通过各种特殊組織, 它們把个人与国家政策直接联系起来, 并使他們执行。历史上, 中国的政权主要是由地方集团或私人集团如家庭来支持的, 但是政权又不得不与这些集团来爭取个人的首要忠誠, 而在竞争中政权往往是失败的。因此, 这种老的制度就使得那些想要建立强大而中央集权的政权的近代民族主义者感到絕望。共产党人利用了巨大的傳統組織性, 但他們設法要形成沒有东西与之竞争的集团。老的竞争性势力很快受到打击和破坏。

中共有各种形式的組織, 但最重要的是街道上細胞式的組織, 大部分公民通过这种組織而活动。这些小組,



以干部为领导，用来监视思想，相互鼓舞和传达基本政策。通过这些小组，公民参加“学习”、“自我批评”和改造。同时，他们还通过这种小组来表示反对帝国主义，超额完成任务和捕杀苍蝇。中国人比过去任何时候更有组织，但每个组织的存在都只为了达到国家的目的和扩大国家的权力。

(3) 共产党政权目前与中国人民的联系依靠许多思想和感情的号召。最主要的号召之一就是民族主义。共产党人为赢得人民支持和接受政策，运用了各种各样压服和说服的技巧。在开始阶段，压服的办法对政权是很重要的。特别是在土地改革时期，很大数量的“国民党土匪”和“反动地主”被消灭了。其目的不仅是要运用恐怖手段来打垮老一代中坚分子的主力，而且是为了要通过公众的控诉会，对地主和其他中坚分子进行群众性谴责，以便切断旧的联系，从而转移人们的忠诚和社会关系。这种集会还有另一主要目的，就是使人们产生一种积极参加新社会活动的感觉。

基本决策权力必须坚决地掌握在党的中坚分子手中，然而群众的参加，对中共的“民主”有很大价值，只要他们支持而不是反对中央的决定。因此，目前群众参加中国政治，主要是以批准决定而不是作出决定为根本条件的；而且是更为形式主义的，经过诱导的和集体进行的，不是自由作主、独立地根据自我利益出发的。然而，这种特殊性质并不减低其重要意义。

对于絕大多数中国人民，参加公共政治是前所未有的經驗。目前这是带有强迫性的，必須放棄过去所允許的超然、漠不关心和自由自在态度。这种情况，在一般中国人的心目中，是无法与西方民主社会中参与政治的方式相比拟的，这种方式他們并不了解。中国人参加政治，在某种程度上表明了：在近代革命运动的各个轉折点戏剧性地、零散地出現的群众运动已經大規模地固定化和正規化。但是，在程度上的不同——在規模、强度和持續性方面的不同，就产生了性质上的差別。

中国共产党的制度，可能也表明是取代西方民主式地参加政治的另一套办法，西方的办法能够使心理上得到滿足、感情得到发泄。中共的制度，对許多人无疑是一种負担；的确，它比人們过去持有的信念更使人感到无聊和厌烦，看来这是产生不滿的主要根源。然而，在地方一級进行的小組討論和活动，已經使人們产生了某种自觉和积极性，而且，在推行国家政策方面，无疑是有效用的。中国人民对他們的新环境究竟持什么态度，是无法确切估計的。然而，有理由相信，共产党政府是能够使許多人，特别是比較年輕的人們，对新社会給予有力的支持。

对于这种目的，民族主义有很大的帮助。民族主义竟然在馬克思主义的中国达到它的高峰，是一种譏諷。然而在許多方面看来，中国共产党已經在中国形成了前所未有的最为坚强、組織最为严密的民族国家。在亚非社会中，只有日本获得了可以比拟的統一。这在很大程度

上可能是由于权力或使用权力威胁的结果。用权力逐步消灭或加紧控制所有“反民族的”分子，包括少数民族；以及把中央权力扩大到中国最遥远的地区。然而，对于许多中国人，民族主义的号召，无疑是很听得进去的。要理解关于使中国成为头等强国、向世界显示中国人民真正力量的这种号召，必须看到近代历史上中国的软弱、屈辱和外国人的入侵。由于在过去混乱的一百五十年中，某种程度上中国一直存在着强烈的文化优越感和仇外心理，对于这段历史更加感到痛心。

民族主义和共产主义相结合，就使得中国目前成为一个斯巴达式的国家，艰苦、牺牲、爱、憎都非常强烈。体育锻炼、群众运动和民兵训练是新中国的象征，而“白面书生”、品茶沉思和打麻将是旧中国的象征。推进现代化——以及必然随之而来的一切牺牲——是爱国主义的行动，就如日本五十年前那样。超额完成定额就是卫祖国反“美帝”。他们竭力把美国说成是对中国的和平与繁荣的巨大威胁。

中国人民的耳目所及很少超越为此目的而作的宣传。布告牌上、出版物中和广播节目里一再重复着两个主题：美帝国主义是严重的威胁，将被人民的一致努力所击败。关于第一点的证据：说是“美国军事占领中国领土”（沿海岛屿和台湾），还提出美国在远东的广泛基地网。在第二点上，则强调宣扬共产党在朝鲜战争中的胜利，还强调目前的革命蕴蓄着产生今后力量的巨大可能。

中国官方的声明是以非常乐观的、而且确实是傲慢的語調来表达的。中共領袖出乎大多数意料之外（包括俄国人在內）地取得了权力，而且在过去十年中几乎在所有的主要賭博上都取得了胜利，他們对将来并不显得过份担心。而倒是相信“东風将压倒西風”，而中国正在再度走向光輝的时代。这种观念既然能够有效地傳給普通中国人民，表明这种观念是一种强有力的民族主义刺激剂。牺牲的艰苦性，可以用保証不会白白牺牲的办法来加以減輕，而劳动的果实就是将来更加美好。

(4)在中国內部肯定存在反对共产党利共产主义的势力，而这种势力可能是相当大的。然而在未来短期內，現政权受到內部反对力量的严重挑衅是极不可能的。中国傳統社会結構的基本变革已进行了好几十年。无疑，共产主义加速了这种变革，同时提供了新方向。在农民階級中发生了巨大的平等化运动。农村士紳阶层已消失了，他們的财产已被分掉，他們的社會政治影响已被破坏，而且在很多情况下都被肉体消灭。另一方面，最貧穷的农民在地位上、发展前途上以及可能在生活上都提高了。

城市工商业階級已被置于多种压力之下。他們在国民党时期日益发展的政治影响已突然地終止。他們作为私人企业家的不断增长的經濟地位，也隨着几乎所有公司和工厂的国有化而遭到破坏。但是，看来这个階級中被消灭的比較少。他們当中一大批人相当順利地轉到国家經理人員的职位上。这一点在經濟方面可能沒有重大

意义，但在社会政治方面却具有特殊的含义。此外，没有疑问正在尽可能快地训练一批新的经理人员，他们将几乎完全不同于老的一代。城市工人阶级似乎一般都从革命中得到了经济上的好处。社会保险已被推广，食物虽差却足够用，而且必需品也是容易得到的。同时他们的威信高得多了；所有的人对他们起码必须给予口头上的赞扬，并且要以他们作为学习的榜样。旧工商业阶层对共产党和现行制度的痛恨也许是普遍的，但城市工人对新时代则是大力支持的。

对于成熟的知识分子来说，最近几年来无疑是一连串的创痛经验。很多传统的方法和观点，如个人主义、纯（非政治的）学者的威望、轻视体力劳动等，受到了猛烈的攻击。服从和合作会得到新制度的奖励，但两者都必须都是积极的。对政权的积极拥护能够从这些行动表现出来，即公开批判过去的“资产阶级”影响，通过学习组织和小组会议而采取集体行动，以及参加一定的体力劳动作为对国家的服务和显示出对先进阶级的尊敬。

知识分子不仅在学术方面起作用，而且也在新闻工作、民政和工业方面起作用。共产党中国在向现代化推进当中，非常需要他们，特别需要科学和技术方面的，或具有特殊的管理技能的人才。虽然知识分子中的大批人都参加了“思想改造学习”，而且几乎所有的人都必须参加一系列进行严格“自我批评”的会议，但是他们之中被消灭的是很少的。凡能适应新秩序的知识分子，都会经

常給予很多优待和机会。試驗室、官方历史以及广泛多种的文化活动等政府认为應該投資的事业，是容易得到基金的。

然而，作为一个阶层，老一代的知識分子是必然受怀疑的，某些青年知識分子也是这样。在1957年“自由化”期間，当政府稍稍地鼓励或最起码地允許比較帶有根本性的批評时，一批学生和知識分子用激烈的詞句表达了他們的抗議。其后，当共产党政权感到有些惊慌因而收斂“百花齐放”的試驗的时候，他們中間的很多人被迫承认了他們的“右派”錯誤。此外也有其他迹象表明，知識阶层中的反抗势力是相当大的。

在任何文化社会中，知識分子的怯懦总是与固执交織着的，如果依着他們的本性，他們总是从极端的个人主义中寻求最大的安慰。他們具有沒有組織起来的人們的一切弱点，这些人的个人主义立場可能遍布于整个政治領域中，他們个人之間的爭奪是非常多的。这些弱点在自由环境中未必是致命的危險，而且在自由主义或“效率不高”的专制主义的环境中，知識分子的異議甚至可能成为一种有影响的政治力量。肯定地說，中国的这种力量最終帮助了中国共产党的兴起。然而，作为一个阶级，知識分子在反抗极权主义的斗争中，尤其是在它的早期，是特別缺乏資本来取胜的。共产党政府可能有充分理由对知識界中相当大的一批人不信任，但由于实施了“大棒与胡萝卜”政策，而可能无须對他們顾虑。同时政府正在

苏联和中国訓練一批新的知識分子，他們將不會受那些“資產階級”或“孔子”教育下的老一代知識分子的影響。

軍人階級，如前面所提到的，正在發展和變化。老紅軍在領導和控制黨的方面有長遠的歷史。沒有跡象表明這種總的關係已經改變。看來共產黨領導人對他們的武裝部隊的力量和機動性是有信心的，而且和它們之間並無可以覺察到的麻煩。目前共產黨軍事力量的總數約有二百五十萬人。此外，還有公社民兵訓練的計劃，巨大數目的公民都被卷入這種訓練之中，但這件事似乎搞得很粗糙，其軍事價值也很可疑。也許更重要的是以它作為動員勞動力和維持勞動紀律的總的運動的一個部分。政府所依靠的必然是正規武裝部隊。正規部隊的人員越來越專業化和職業化，更多側重於技術方面，而可能不那么革命了。從共產黨的观点上看，任何這樣的傾向都孕育着危險，但目前還看不出共產黨為此憂慮的跡象。政權認為武裝部隊是可靠的，而看來也是如此。

農民的抱怨和不滿也許引起了政權的很大擔心。由於他們占絕對多數，中國人民主要仍然是農民。共產黨政府很明顯是想要他們尽可能地得到滿足和進行合作，雖然蘇聯的歷史有力地表明在共產主義制度下農村的不穩定是會蔓延的，但仍能置於堅強的控制之下。對中國農村群眾的現況和精神面貌的任何一種總的概括都不是很可靠的。各地情況不一致，又變化得很快，同時也無法精確地估量一切的有關因素，特別是心理上的因素。大概

这样說是靠得住的，那就是大多数旧的农村中坚阶层深怀不滿，而某些最贫穷的分子則认为他們的命运普遍地改善了。但是他們的態度无疑会根据着一时的比較滿意或困苦情况而变化的。

全体农民在未来数年中将怎样反抗共产主义和公社制度是不能預測的。关于人民公社，进行一个长时期的試驗和出現錯誤是可能的；在这个期間里将随着压力的增加而作出各种各样的調整。由于在推行公社的开始阶段所发出的强烈抱怨，某种程度的“自由化”已經得到允許。从中国南部边境逃出来的难民强烈地說明了这种特別繁重的劳动量和菲薄的待遇。沒有疑問，中国农村的生活过去是，将来也会繼續是很艰苦的。但必須記住，这种情况过去一直是这样的。普通的中国农民在面对着集体化时，他們的技術水平和生活标准是非常之低的，而东欧的农民却不如此。共产党政府对农业生产力是极为关心的。可以預料他們对农民的压力将保持到被认为是有利和安全的限度上。共产党政府相信他們的組織机构和軍事力量，在必要时將繼續依靠压服政策。但是他們也將傾听人民的意見，当情况需要时，作出策略性的让步。在所有这些情况下，普遍的农民暴动的可能性似乎是很微小的。

对中国共产党政府最强烈和最有組織的反抗无疑是来自西藏人。其他少数民族，包括維吾尔族、回族、蒙古族和云南南部某些部落民族，也表示出敌視的 attitude。这



种反抗是具有傳統性和文化根源的；总之，他們反对汉人至少同反对共产党一样。共产党在某些地区采取了一种分阶段进行的“慢进”政策，他們和少数民族的关系似乎取得了进展。在其他地区，如西藏，共产党的困难是显而易見的。这些困难对中国共产党來說可能是代价很高和令人恼火的；而且也可能严重地影响他們与亚洲邻国之間的关系，但是这些困难本身并不会引起对共产党政权的根本威胁。所有的少数民族加在一起还不到中国总人口的百分之六。

因此，現有的迹象表明，只要不和美国作战，中国共产党政府长期存在下去是非常可能的。美国的政策，不管其具体形式怎样，都应该根据着这种假設来实施。

3. 共产党中国非常可能在二十世紀后期作为一个主要世界强国而出現。中国的前途当然是取决于許多不可估量的因素，但是几乎所有的迹象都表明，在共产党統治下国家力量——經濟、軍事和政治——的迅速增长。中国的雄厚人力和資源正为此目的尽可能加以充分的利用。其主要目标包括发展鋼、鉄和一般重工业等这样一些方面。就他們現在的成就来看，有充分的理由相信，共产党将在他們优先发展的范圍里取得显著的成果。中国的工业革命肯定是不平坦的，但就世人所見到的，它可能是最迅速中的一个。

这种日益增长的經濟力量的一部分将被轉至軍事用途上。中国共产党的軍事策略和武器，在某些方面是原

始式的；毛澤东最偉大的“馬克思主义”新发展，以部分土造小型武器装备的农民部队来“包圍城市”的策略，其本身就是这种原始性的标志。然而，在这方面，和其他方面一样，共产党很可能会跳越过許多軍事发展的阶段。原子时代对共产党中国來說可能已为时不远。同时共产党的部队可能已經从苏联得到了他們第一批的導彈。共产党中国还要走一段很长的路才能成为一个头等的軍事强国；虽然它的陸軍在亚非地区是最强大的，但它的空軍和海軍是比較弱的，同时它的現代化还剛剛开始。这正是領袖們肯定要致力发展的方面，而甚至在短短几年內就会发生巨大的变化。

尽管共产党中国可能步上主要大国的地位，它将繼續依靠苏联。在这阶段中，苏联的經濟援助和苏联的軍事保护都是必要的。这种依靠虽然正在逐步减少，但可能会存在一个很长的时期。然而，中国很可能在真正取得主要强国地位之前就会坚持要求在和苏联的联盟中享有平等地位。这两个国家力量对比的变化，及其对它們之間关系的影响，很明显对全世界有着决定性的重大意义。

共产党中国国家权力的增长不象有可能使生活水平得到同等的提高。中国一般人仅能糊口而不会有好的生活。获得优先发展的将是生产物資而不是消費品。除非政府实行严格的节育計劃，人口的增加将使产品消耗极大。很可能在今后十年內普通中国人将为中国的榮光 and 美好未来的希望而无休止地劳动和牺牲。

这可能是共产主义国家的严重弱点。肯定这会对提高和巧妙地运用政治权力提供有利的条件。共产党人可能不象其他人那样深地依靠面包而生活。他们还依靠炫耀场面、宣传和说服而生活，这一切都包括在共产党政权的强制武器之内。而在中国，这些产生力量的东西是通过灌输强烈的民族情绪而加诸于人民的。这形成爱国主义与社会主义的结合。民族主义革命、工业革命和共产主义革命合而为一。在未来若干年代里，中国共产党人可能使用说服和强制相结合的手段，使群众的物质需要和要求保持在仅能进行生产和维持社会秩序的最低限度。否则是不可能按照他们所要求的速度实现中国的工业化的。

因此，最近的将来共产党中国不大可能出现基本的政治上的“自由主义”。但亦不容忽视，中国的极权主义将具有其独特形式并会产生一定活力。中国流血时代已经过去，至少目前如此，现在对人已不是将头颅斩下而是加以塑改。今后将致力培养人民具有高度组织性，除了对付“匪徒”和如西藏人那样“被反动派引入歧途的落后人民”以外，将不采用粗暴的强制方式。

中国这些发展对世界的影响不宜过分加以强调。在某种程度上，共产党中国作为一个正以巨人的步伐从极端落后走向现代化的典范，对若干国家和个人是具有吸引力的。中国的计划和技术可能会引人注意，如日本与苏联的技术早已被人注意一样。但中国的示范作用会受到很大的限制。中国不会真正变成世界大多数落后民族的

模范。其中的障碍是中国人民生活的艰苦和长期的贫困。即使目前有些国家羡慕中国，而这种羡慕将日益夹杂恐惧的成分，尤其是中国的邻邦更将如此。进步和贫困的结合，中共权力急速上升与群众生活水平低落的结合，对亚洲和世界造成威胁。中共政权将不断要求外国的承认。为有效地对付这一政权对非共产主义世界的威胁，自由国家日益需要更紧密的合作。

## (二) 中共的对外政策

共产党中国的对外政策包括过去和现在的因素。其中反映出旧日的进贡制度（现有文化和经济代表团往来邻邦之间）和排外思想（排斥西方最为强烈）。但中共对外政策仍有许多新花样。中共对内与对外政策在策略上有些共同之处。共产党在中国内部取得成功所惯用的手法是：在无产阶级领导下团结多数阶级反对“人民的敌人”。对每一阶级和阶层，由普通农民以至“大资产阶级”都加以分析并划分谁是“人民”，谁是“敌人”，同时规定区别对待的办法。在过去十年中，中国共产党人对全世界的人也曾采取类似的手法。

1. 中国共产党人认为以苏联为首的“社会主义阵营”自然是国际无产阶级的代表。目前中苏同盟是以重大的共同利益为基础，这种共同利益是超过可能存在的消极因素的。这一同盟不会因小问题而破裂，而且可能在相当长的期间内维持下去。但是随着时间的推移，中苏的

共同利益可能减少，而两国間的紧张事件可能增多。

中共領袖們一再承认在理論和物质方面对苏联負有重大的債務，而这个債确实是巨大的。因此，如果估計中苏同盟的作用，应根据两国取得的利益来考虑，而首先应重視同盟的力量。必須注意共产党中国方面取得的下列的利益：

(1) 在中国开始推进工业革命的时期非常需要苏联的經濟建設經驗、計劃藍圖、专家和原料。

(2) 苏联的軍事援助与軍事掩护对中共在国内外取得权势曾有重大的貢獻。

(3) 苏联在广泛的理論上的指导方面曾予中共以不可估量的协助。将馬列主义运用到夺取和維持政权以及加速現代化工作方面，苏联是开路先鋒。尽管还有不适合的方面，苏联理論上的协助对中共領袖們还繼續有极大的用处。

(4) 除了大量借用苏联先进的科学外，中共还曾利用如人造卫星等象征对其人民作主要的宣傳武器，使其人民感觉已与一种不可抗拒的力量及未来的潮流发生联系。

(5) 中共通过这一同盟一方面避免发生孤立之感，另一方面又可避开各种外界势力的威胁。此外，共产党中国在共产主义集团内外已提高了国际声誉。在共产主义国家圈子之内，中国作为調解者和影响的源泉 (source of influence) 方面占相当重要的地位。

对苏联方面，同盟也有重大的利益：

(1) 共产党中国扩大了苏联军事和政治的力量。如果中苏同盟能维持下去，两国无可伦比的技术、资源和人力的配合在欧亚大陆将驾凌任何力量之上。共产主义在中国的胜利大大提高了以苏联为首的共产主义世界的声势与力量。

(2) 中国的发展可能耗尽了苏联的资源，但中国已开始分担国际共产主义援助的费用，并参加其策略的计划与执行。中共还协助苏联扩大了共产主义运动的范围。

(3) 中苏间经济的相互影响对苏联有些利益；随着中国经济的发展，此项利益可能增加。

(4) 中国共产主义的成就增加了苏联对本国人民宣传的资本，可使苏联夸耀共产主义势力的增长和苏联经验在国外的胜利。

(5) 事实证明共产党中国对支持苏联在共产主义世界内的地位可能予以有价值的协助。

但是中苏团结不能保证长期继续下去。两国关系正日趋复杂。截至目前为止，有人提到两国间已出现强硬的讨价还价、不安和失望的情况。不管目前两国关系的真象如何，中苏同盟正面临下列的危机：

(1) 中苏两个正在扩张的国家尽管有共同理想的联系，由于各自具有活力与国家主义色彩并且文化有显著的不同，正展开日益加剧的竞争。尽管中国人感激苏联人（怀有这种感激的可能主要是上层分子），他们仍视苏

联人为外国人。許多迹象表明，中苏关系中的买卖性已超过了友誼。中国人的民族情緒普遍上升。他們对从依靠苏联援助摆脱出来而取得独立地位的能力表示极大的自負。代表中国共产主义和进步所用的符号带有逐渐增多的本国色彩。甚至旧日尊奉的“龙”在新中国也获得相当高的地位。而毛澤东則傲然被称为近代闡述馬克思主义理論和推行共产主义的最先进的战士。

在此期間，在历史上第一次划定了广闊中苏边境的真正界綫。中苏势力不久将在大为扩大的基础上互相对立。过去荒蕪不毛的曠野或寒冷可怕的森林現已运去了人和机器。面临这些发展，中苏旧日的边界糾紛和势力范围的爭夺是否会永久放棄，实难肯定。

(2) 实践的分歧会引起理論的分歧，在一个崇奉最高权威和追求“最高真理”的思想王国中，这是一个极难加以合理解釋的問題。以共产主义而論，現在是实用主义的时代，但依然存在着强制思想統一的內在要求。共产党領袖們說，共产主义可通过不同的途徑实现，可以适应各种不同的文化，其发展可有不同的阶段，但不可能出現民族共产主义。但是文化、問題、經驗和革命阶段的不同不是会使理論賴以产生的实践有重大的分歧嗎？在某些方面，中国共产主义与俄国典范有重大的（和有意識的〔consciously〕）不同。这产生类似西方中世紀教会所遭遇的問題，即在一个有多种实践和动蕩的时代如何能阻止主义的異端和派別的产生。

(3) 中苏社会各阶层相互影响的重大作用会不可避免地使两国内政发生相互的影响。中苏关系的重要性足使两国产生牽連到政策、派系、甚至国家领导人的重大内政問題。这些問題将永远在有利于加强同盟的情况下得到解决，看来还有疑問。

(4) 对非共产主义世界，特别是对美国政策的調整也肯定是中苏同盟的一个問題，随着中国势力的增长，这一問題的严重性不会減輕。

以上有些情况可能逐漸发生，可能根本不会发生，也可能由于处理得当不致使中苏同盟破裂。西方盟国曾解决了許多复杂的問題。但是上述各因素結合起来可能增加中苏关系的緊張，特别是如果世界大勢加以助长的話。

对小的共产主义国家，中共采取了分別对待的态度。中国虽有严重的困难，对三个亚洲共产主义国家：北越、北朝鮮和外蒙古却非常慷慨。截至1959年初，中国給予三国政府的贈款和貸款至少已有六亿美元。这似已超过截至1958年苏联对中国經濟貸款的数字，并且中国的援助半数以上是贈款和贈品。北越获得的援助最多，因而中国在北越的影响似亦最大。在北朝鮮，中国的势力似已削弱，而苏联的影响似占上風。从1956年到1958年北朝鮮进行了若干重大的清洗运动，致使許多往日受中共影响的“延安”分子遭受清洗。这一情况在共产主义世界中可能是一个很恼火的問題。中国在外蒙古的势力仍甚有限，但可能增强。



对东欧国家，共产党中国曾在思想上和政治上担任了重要的任务，协助支持苏联的立场，同时肯定还协助对这一立场加以解释，并协助稳定得到许可的政治主张。现有这种说法，东欧人害怕亚洲人再次进攻到维也纳的门口（这次是思想上的进攻），可能日益仰仗苏联人来对抗这一进攻。因此目前共产主义世界内部的关系似远比“无产阶级的团结”这类口号所表达的为复杂和动荡。

2. 在过去中共对亚非世界的政策旨在博取这个“独立的阵营”的友谊、尊重和信任；但由于该阵营的内部矛盾和中国势力的急速上升，这一政策已不断遭受挫折。中国共产党人视亚非世界为农民的象征。这个地区的民族代表着这样一大批群众，可使用手腕把他们争取过来，先使之中立，然后加以利用，最后达到领导他们的目的。因此，中共对“未承担义务的民族”的政策曾是企图赢得他们的同情、尊重和信任。这种使他们认为中国“可爱”的企图在万隆会议时和广泛宣传的和平共处五项原则中表现得最为明显。

为符合这些原则，共产党中国曾作若干重大让步，对若干非共产主义国家提供经济援助，并热心执行与亚洲邻邦发展文化关系的计划。此项工作曾获得一些成就。但博取亚洲人好感的尝试现正面临困难，这些问题使共产党中国对南亚和东南亚这类地区的外交政策必须进行复杂的选择。

(1) 中国强大到何种程度和推进其“民族利益”到何

种程度才会引起其他亚洲国家的担心和反对呢？尽管中国承担了各种国际义务，但今日它不仅是一个上升的国家，同时在某些方面还是一个似为弥补数世纪来的衰弱而富有战斗的民族主义色彩的国家。中共外交的策略和目标肯定是受意识形态的影响，但政策也部分照顾到“民族利益”，统一中国和尽可能地保持边疆的安全。具体地讲，首先，中共致力于完全控制由西藏至台湾的“历史性”的中国；其次，尽管中共偏爱邻近的“友好”国家，也容忍“中立”国家，但与美国结盟的国家则被认为是敌对的，待中国的力量与机会许可时可能要对付这些国家。

共产党中国这两项基本的国策对亚洲均有直接影响。统一运动使中国势力伸入以前的缓冲地区和原始人居住的人烟稀少的权力真空地带。因此，在中国以南，正如在中国以北一样，中国和外国权力的更直接的对峙正在发展起来，从而产生了新的问题和恐惧。中印边境问题是一特别重要的实例。现时中共政府希望取消缓冲区，仿佛如此可以达到包围非中国亚洲的目的。中国将竭力反对把包括美国势力在内的任何“硬性界线”强加于它的边境。在这一斗争中，共产党人可能采取各种不同的策略；但事实上他们可能选用胡萝卜与大棒的办法，随着地区和环境的不同，加以灵活运用。共产党中国可能不通过完全公开出面的战争方式来推行其“大棒”政策。战争会使它无论在军事上和政治上冒极大的风险，因而主要是被用来作为最后的手段。发动和支持内部的运动或采

取其他經濟和政治压力的方式是比較安全和上算的。

(2)因而，共产党中国将运用周恩来的原則到什么程度和运用列宁的原則到什么程度变为互有关联的問題。周的原則基于不干涉他国内政，尊重各国領土和主权完整和支持和平共处。列宁的原則是提倡顛复和革命。必須注意到，共产党世界的主要国家如苏联和共产党中国在衡量其本国的立場和利益以及作为国际共产主义运动成員的立場和利益时，常面临一个棘手的問題。它們之間有时发生冲突，有时只保持最低限度的一致性。在这种情况下，国家的利益时常处于优先考虑的地位。有很多証据表明，当共产党中国考虑到深陷入这种活动違背其本国利益的时候，南亚和东南亚的土著共产主义运动是很少得到它的援助的。

因此，把列宁的原則机械地套在中共的外交政策上是不明智的。同样，忽視它也是不明智的。实际上，象共产党中国这种国家的外交政策通常总是两者的混合物。但关键問題是“周的主义”和“列宁主义”所占的比例，这种比例将随着情况和中国領袖們策略上的决定而变化。反之，这些情况和决定也将被他們的主要敌人美国和主要盟国苏联的政策和态度所强烈影响。

共产党中国在一定限度以內（俄国的影响可能是重要的）可以灵活运用其对亚非国家的政策。共产党中国在与不承担义务人民的广泛接触中，可能将继续推行提供援助、进行文化交流以及其他必要的所謂“正确”政

策。对此綱領作任何基本的改变是没有政治意义的。这样做只会进一步損害共产党中国在某些地区所取得的重大成就，甚至可能会和它今后十年居于首要考虑的国内革命发生冲突。

尽管如此，共产党中国将采取重大的政治和軍事冒險来保卫它所认为的国家利益。同时，共产党中国的民族主义目前表现得既頑固而又妄自尊大，这已为西藏事件，同样为与印、緬的边境爭端所証明。毋庸置疑，共产党中国对当前大部分南亚和东南亚国家在国内执行比較坚定的反共政策是不愉快的。然而当出現任何国家从不結盟到与西方陣营、特别是美国結盟的威胁时，它总表现出最严重的关心。它为了与此威胁展开斗争而可能使“周与列宁混合原則”的比重发生更有利于后者的变化。

(3) 东南亚地区約一千二百万华侨問題，更增加了共产党中国外交政策的复杂性。对这少数民族集团应该采取什么态度？华侨一般不过問政治，但却忠于中国的文化傳統。他們在很多地区是歧視和不受信任的牺牲者。在此意义上，他們毋宁是一种負担，而不是对中国和东南亚友好关系的一笔资产。許多海外华侨曾希望能有一强有力的祖国政府兴起，这样来保护他們作为少数民族的权益，但他們对此一直是失望的。中共曾設法对华侨保持若干联系与影响，但中共的总的政策一向是避免因支持作为少数民族的华侨而疏远与东南亚各国政府的关系。

尽管如此，中共仍不能全然避免承认与华侨之間的同族

关系。

中共虽有其睦邻政策，但不免受其他政策的影响，故目前南亚的许多地区对中共所感觉的忧虑日益增加。当中共的力量增长时，这种趋势几乎肯定会继续下去。但如果认为此等忧虑将造成南亚各国普遍放棄不結盟政策或走向排斥中共的道路，那就错了。许多亚洲国家将继续相信，它們需用其他办法来解决中国問題。但今后它們将更易接受与西方的合作，特别是当西方的政策具有积极的、发展性的意义的时候。

3. 中共与若干西方国家之間有正常的虽然是有限的关系。共产党人以不同程度的希望或敌視来看待“资产阶级”强国。在某种意义上来说，中共在国内傳統地使用的“小资产阶级”、“自由资产阶级”和“大资产阶级”的分类，似乎也可适用于国际关系中。当然，中共对西方的态度，具有相当冷淡的特点。同时也有仇視外国人的迹象。但中共对西方国家的关系，的确分等級处理。例如中共与斯堪的那維亞国家有着相当正常的然而是有限的关系。甚至同像英国这样的美国盟国，也訂立了暫定条約，并对之时时作出某种試探。但对此等国家，官方的亲善是减至最低限度，有时中共則用“强硬”政策或公众直接控訴的手段来对付。目前中共对付日本，是同时使用了这两項策略。当然，共产党中国欢迎“资产阶级”陣营內有些国家給予更多的承认。为达此目的，中共使用的引誘手段将包括貿易与提出技术(援助)、文化交往等建議，

但此等手段并不会使中共放棄其任何基本政策立場。

4. 共产党中国視美国为其主要敌人，故中共当然希望美国在亚洲的势力减弱。关于中共考虑对目前各問題作基本让步以使美国政策作出改变的事，是絕不可能的。与此同时，由于种种明显的理由，中共亦不欲与美国作战。此外，并有若干現在与将来的問題，双方是可能商談的。

对共产党中国來說，美国今日所处的地位，是“帝国主义陣营”的領袖。美国或更确切地說美国政府，被当作中国人民的头号敌人，它用基地包圍中国，占領其部分土地，并致力于軍事侵略。制止美帝国主义侵略的各种口号曾在加速劳动生产的运动中广泛地被使用。这可能会在一部分中国人民中引起真正恐惧美国侵略的心理。誠然，美国在中国各爱国运动中是作为敌人对待的。

中共的确也无兴趣于以接受联合国对朝鲜的政策或接受“两个中国”的解决方案，来取得对中国的承认。的确，在两个中国問題上，可以說中共还宁願美国执行目前的政策，因为美国目前的政策并不能改变中共希望最后加以利用的基本形势，这就是使台灣被认为是中国的一部分。共产党中国确信，在十年內，其力量与影响将要求不能不予以承认；并确信，到那时候，有关中国的各基本問題即能够按照它的条件来加以解决，可能无須通过战争。因此，它认为沒有理由在目前作出有損于其国家利益的任何基本性的让步。

但是，問題還有另一面。共产党中国目前或在可以預見的将来，不准备对美国作軍事上的挑畔，除非是为了像金門馬祖这样极易受攻击的地区。因此，共产党中国如同非共产党国家一样，必須无限期地接受若干它所不滿意的环境。与此同时，新的問題正在出現，如果美国有兴趣商談的話，此等新問題与若干旧問題一道，可能是可以商談的。此等問題包括貿易、交換新聞記者和学者、派遣非官方的代表团以及可能不久即将发生的更为严重的核武器問題等。

## 乙、台 灣

在未論述美国的对华政策之前，先分析一下国民政府控制下的台灣局势是有益的。

(一)台灣依然大量依賴美国援助。过去十年所給予的大量美援曾有助于大大改善台灣經濟及其軍事防御。但某些困难的經濟問題依然存在，并且在目前的情况下是解决不了的。1948年以来，美国給予国民政府十亿美元以上的援助。倘若按人口計算，全世界极少国家获得这样多的美援。

台灣进入战后年代不是沒有有利条件的。在日本的統治下，台灣曾有广泛的发展。在第二次世界大战以前，台灣人的生活水平在亚洲仅次于日本。台灣人民曾获得許多工业上的和农业上的技能。但在1945年以后数年，

是混乱的年份。战时的破坏与紊乱使台湾濒于崩溃。早期的国民党(统治)时代不是解决了许多经济与政治问题而是使之更复杂化了。直到1952年底,台湾才达到了战前的工业生产水平。

在过去七年間,台湾不論在工业和农业方面的成就都是很大的。1952年以来,工业生产約增长百分之八十。重点主要是放在适合于島上资源的輕工业如各加工工业和紡織业。在电力、化学及金屬制品等工业方面也有較大的增长。这种加强采矿和工业生产的做法必須在台湾繼續下去。更沒有其他可行的解决台湾經濟问题的办法。若不采取各項补救办法,台湾人口的密度可能要变为世界上最高者之一;現在台湾的人口密度已超过日本。在不到一万四千平方英里的土地內,有一千零五十万人居住,而島上三分之二以上的土地又是山地,不适于耕种。現时所有可用的土地都已尽量使用。同时人口每年以百分之三点五的速率在增加着,这是亚洲最高的增长率。台湾日益增加的劳动力,应通过工业化来加以容納。

在1950—1956年,台湾的国民总生产有很大的增加,目前可能每年以至少百分之四到百分之五的年率在增长着。虽然台湾經濟的这种扩张很大一部分是由于工业方面的增长,但农业生产对国民总生产的贡献依然是工业的一倍半以上。农业生产由于改良种子、更有效的灌溉方法、大量使用肥料和新的耕作方法而有所提高。某些农村的机械化正在开始进行。由于1953年土地改革計



划和中美农村复兴联合委员会的卓越工作，乡村地区的社会经济情况有很大的改进。台湾和日本是亚洲非共产党地区通过土地改革取得成绩的显著例子。将近有百分之七十五的台湾农村家庭受到土地重新分配或减租的影响。佃户耕地占总耕地的百分比已由百分之四十一减至百分之十六。今天，差不多有百分之八十的农村家庭是其全部耕地或部分耕地的主人，其余百分之二十是佃户或雇工。中美农村复兴联合委员会通过一项乡村地区的技术援助和社会服务等有效计划协助完成了这一基本改变。

台湾农村的生活水平无疑是高的，城市中一般人民的经济情况亦较早期有普遍改善。但是这不应无视于某些具有社会、政治及经济意义的基本问题：

1. 若以人口的比例而论，台湾是维持了一支巨大的军队。尽管军人的薪饷是极低的，但其总开支构成了一笔苛重的耗费；除非军队减少，这种情况还会继续下去。

2. 除军队外，国民政府又维持一颇大的官僚机构。这样做部分的原因是照顾一下大陆难民。目前在台湾的二百万难民，大部分都需要政府直接或间接予以维持。其家长不是在政府供职，就是服务军界，或做大学教授之类的职业。有的直接担任有俸无事之职或拿养老金。这些情况里面所包含的社会经济问题是严重的。另一方面，大部分难民对其目前的经济处境深为不满。上述各业中的薪资是非常微薄的。诚然，台湾已出现了巨大的使生

活水平拉平的过程，在这个过程中，普通人，特别是农民的生活水平提高了，而大部分由大陆移居的中坚分子的生活水平则降低了。人们可以听到后者怨声载道，说什么他们已失去一切，说什么大部分财富已归台湾人云云。这种情形已影响到政界人士的工作情绪、效率乃至其廉洁等。此外，上述各业人士的大部分子女，鉴于前途茫茫，则拼命想法出国。另一方面，有不少台湾人感觉到，他们必须供应大量“不事生产的”人，而同时又无从进入政界，因此无从取得他们中间一部分人所想望的社会与政治地位。

3. 在这些总的情况之下，严重的通货膨胀经常是一种威胁；而政府方面，由于昔日大陆的經濟崩溃记忆犹新，亦为此忧虑。但物价指数不断上涨，在这种情况下，要使通货膨胀缓和下来是困难的。

4. 由于政治上和文化上的理由，台湾政府十分不愿赞助任何节育计划，因此这一问题日益亟待解决的问题。除非经济发展速度较以往快得多，就业不足与失业现象会与日俱增。关于知识界的中坚分子，又有一特殊问题存在。各大中学毕业生目前不能找到充分的出路，以发挥其所长。因此，一个不满现状的、学而未得其用的青年知识分子阶级正在成长中。

5. 外国投资已有增加，这有助于台湾。但官僚机构雍肿，市场有限，政治不稳定，凡此种种，均使外国投资裹足不前。减轻上述第一个困难的改革倡议曾经提出过，

但是最后一个困难是改变不了的。

台湾的严重经济问题，多数与政治有密切关系。如果这一富庶的岛屿一方面不面对着人口骤增问题，另一方面又没有不切实际的军事政治野心，那末，它的经济前景是十分光明的。如果认真设法解决人口问题，并把军队减至适合台湾防御需要的程度，台湾的经济前途是很乐观的。否则，虽然最近取得了可观的成绩，并且有继续取得美援的希望，其前途还是黯淡的。

(二)台湾的政治形势是：稳定的因素和不稳定的因素兼而有之。不稳定的因素，在某一个可以想象得到的难以预料时刻，足以造成一严重的危机。但，总起来看，稳定的因素似乎在占优势；并且，台湾政治，除非发生国际战争，可能将经历一种演变性的发展。下列各因素值得密切注意：

1. 国民党依然是一种中坚分子的党派，但具有有限的公众拥护和严重的派系问题。经过其大陆失败后，国民党曾进行其“自我批评”和“整风”运动。承认其各种严重的缺点，并提出斯巴达主义（即过刻苦刚强的生活——译注）的号召。过去的全部失败的经验对国民党不是没有若干好处的；许多投机分子和不良分子与优秀党员一同消失。在仅存的领袖中，有一大部分是忠诚的、能干的。在过去十年中，他们曾过着朴实的生活，尽其力量工作，并竭力支持一度颇为热烈的那项运动。

·国民党的努力虽曾取得若干效果，但仍有各种问题

存在。国民党仍有两头落空的倾向。它一方面不容許政治上的自由与竞争跟政治上的民主结合起来，一方面又没有共产党人极权主义的那种残忍、活力与工作效率。目前权力似乎掌握在精疲力尽者的手中。

国民党依然基本上仿照它第一次世界大战后不久学得的共产党的組織方式。它在台灣各地建立基层組織方面已取得一定进展，并通过这些組織貫徹政治行动。但并没有迹象表明，国民党已真正对台灣人有吸引力，或取得台灣大众的真正拥护。同时，党内的派系斗争依然是很厉害的。只要蔣介石在世，内部爭权夺利的斗争可能会被控制得住，但继承人問題日益成为一个大問題。

国民党内部日益加深的爭夺权力的斗争，会产生各种可能性：不满分子或失望分子逃往西方的日益增多；有人归附共产党；把军队用于内部政治斗争目的；某一派系或某些派系更广泛地呼吁台灣人民予以支持。这些可能性并不是相互排斥的。过去国民党的要人逃往西方者不乏其人；的确，不问台灣的政治情况如何，由于返回家乡的希望日渐渺茫，日益增多的大陆难民将寻找机会移居西方。

共产党确曾企图不战而取得台灣。他們的通告是：“回返家园吧，一切可以宽恕。”共产党人对于任何“摺棄美帝国主义，返回祖国”的人許下了許許多多寬恕和給予地位的諾言。这一策略是很明白的，利用国民党的党内分裂，利用难民怕被台灣人同化的恐惧心理；利用人民

日益低落的士气，因为他们必须面临这一日益增加的可能性，即在国民党的旗帜下他们不能回返中国。这一策略也是企图不让美国对其政策作任何可能的改变的巧计。但是没有证据表明，中共有可能达到其目的。会有若干人投向共产党，这是可以想象得到的；但只会有少数难民感到这样绝望和愤怒，以致会甘冒这种投共之险。

在某一时侯国民党内的党争很可能会更多地利用台湾人来进行。甚至在对内使用军队或使用青年团这一类团体方面，亦可能有朝着这一方向发展的趋向。但也有可能一部分国民党分子转向公众，以更广泛的政治措辞发出呼吁，以期得到其所需要的支援来支持其地位。因此，国民党内的民主化程度可能增加，但如果民主程度增加的话，又有可能产生新的政治危机。这些危机的一部分几乎肯定要反映台湾人和大陆人之间的未曾解决的分歧。

2. 近年来台湾人和大陆难民之间的私人关系可能已有所改善。各种交往的途径业已建立，文化联系业已形成。但强大的分歧与不信任因素依然存在，这两种人之间的最大的裂痕可以一语道破之：即“各有所托”(commitment)。台湾人寄托于台湾；很大一部分难民依然寄托于回返家园，如果做不到这一点，即寄托于移居别处。

难民与台湾人之间的关系构成了台湾政治不安的和复杂的一面。大陆难民有两百万人，台湾人八百五十万人。这两种人同为一族，具有共同的文化，但他们间的分

歧不易沟通。在过去十五年間，他們两者間的关系由于革命和社会演变而显得突出；将来何者占优势呢？今日台灣人的革命活动主要集中在国外，即在北平、东京和美国。在北平的活动自然是共产党人，并且似乎是支持者寥寥(如果有支持的話)。在日本和美国的組織致力于台灣独立。它們由一小撮知識分子組成，主要是海外学生，此种情况殆与五十年前国民党的革命运动相似。这些組織声称得到台灣人民广泛的地下支持，但这种說法在目前情况下也很难加以証实。

多数台灣人以某种形式的“独立”为其理想，这是很可能的。目前，亲共情緒是微不足道的；对国民党的拥护也是很有限的；对日本統治时代的怀念却是比較普遍的，但这种怀念也許在年紀較大的一代人中最为强烈，并且日益淡下去。正如上面所指出的，“各有所托”这个問題是使台灣人有别于难民的主要問題。例如，“当地人”是否真正对打“回”到一个他們从未到过的地方去感到兴趣呢？其次在上层台灣人中間，由于缺乏社会政治地位而滿腹牢騷。难民是一种被人夺去财产的中坚分子；他們又不能不认为自己是一种中坚分子；再者，他們必須有一种生計，而他們的职业，一般說来又一直是做公務員。

各項情形虽如此，但这一普遍性問題仍很有可能通过社会演变得到解决。只要經濟情况保持相当稳定，一定的社会变动性尚有可能，群众叛乱是不会发生的。在此期間，台灣人和难民之間在文化上和种族上的同化过

程正在进行中。文化上的同化主要影响到台湾人。通过新的教育制度和其他形式的文化上的相互影响，一个新的现代中国文化正在生根中，以代替过去日本时代的文化。但难民也不是不受这种同化过程的影响，因为他们从日本和西方学来的东西还是很多的。与此同时，种族上的同化亦正在开始。在这一同化过程中，占绝大多数的台湾人正在开始通过相互通婚和其他各种方式同化人口占少数的难民。

这些发展对台湾政治上的演变改革提供了社会经济基础。如果经济上处于严重的逆境、军事上负担过重、政治上继续采取严峻的做法，那末，国民党将遭到进一步的挫折，台湾人的抵抗可能要采取革命的形式。但从目前的趋势看来，事情还只会慢慢地改变，要求地方自治和扩大社会政治权利的压力会日益增加。这样一种预测是相当稳妥的：不是台湾将与中国大陆合并，就是台湾的台湾化过程将会继续。用目前的具体名词来说，如果台湾不归并到共产党方面去，那末它就要日益走向为台湾人自己所有之一途。

(三)今日的国民党军队，依然是难于知道其确数的。它日益增加台湾籍士兵。它一直未受到大规模作战的考验；各方对其作战能力和士气，众说纷纭。但靠得住的说法是，目前用来保卫台湾是绰绰有余的，而用来在大陆上同共产党人作战则是远为不够的。台湾籍新兵已在国民党军队中构成了很大的一部分。他们的数目只会增加。

台灣有一支小小的訓練有素的空軍；它可能是三軍中最有作戰力的。所有的部隊都已配備了現代美國武器。

目前，台灣只需要一支小得多的軍隊就足以進行防禦。然而，國民黨迄今一直把他們現役軍隊的三分之一左右放在金門馬祖那些容易受攻擊的島嶼上。必須假定，在今後十年中，台灣和共產黨中國的軍事力量對比將發生變化。中共肯定將探求與他們的雄心相稱的武器和實力。如果要在軍事上保住台灣，那末，最後負擔必將落在美國和台灣人身上。

## 丙、美國對華政策

### (一) 引言

對我們將來在亞洲和世界的地位來說，沒有再比美國對華政策的決定更起決定性作用的了。當然，每一項政策的決定都包含着必須在多種冒險中進行抉擇，但在中國問題上，每一個解決辦法的冒險性，看來似乎都特別大。實際上，從政策的意義上來說，一個能夠產生完全符合於美國和非共產主義世界利益的結果的“好政策”是不会有。但情況雖然如此，我們仍有必要來考慮一下我們可以採取的各種辦法。在這種考慮中，第一步就是檢查一下我們對華政策中的各種事實或各種可能性，並注意其所牽聯的問題。下列三個基本點，是值得特別強調的。



1. 显然，目前我們面临的最大的問題不是在于中共是否能够生存，而是在于一个生气勃勃的、强大的、在共产党統治下的中国到底能否受到抑制，使它不能对亚洲和世界进行各种形式的擴張或施加过度的压力。这种挑战就促使我們执行一項結合两种主要性质的政策。首先，我們的政策必須用现实主义态度来对待这一問題，同时，在策略上又要有足够的灵活性，以随机应变，并使有可能进行多方面的接触。但我們的政策又必須在本质上十分明确与坚定，俾能維持非共产主义世界的信心和防止共产党人的誤解。

2. 亚洲人对共产党中国的实力与行动的反应，日益表现出恐惧，或至少是具有戒心的特色。由于各种实际或理論上的原因，許多非共产主义亚洲人宁願选择中立主义或不結盟政策的傾向，今后仍将是主要的。但他們对亚洲内部出現一个新的，可能是危险的强国的認識，正开始超过他們早期对西方帝国主义的惧怕心理。

总之，如果要使应付中共擴張威胁的政策生效，該政策就必须获得中国邻近主要亚洲国家的諒解与支持。由于亚洲人正日益注意到中国問題，今天已出現了获得他們支持的新机会。但是从一个主要是单方面的政策轉变为一个以联合負責 (joint responsibility) 为基础的政策时，就要求我們对亚洲的现实情况和亚洲非共产主义社会的整个需要作严肃认真的考虑。我們的政策必須特別着重于积极行动，并且必須时刻寻求美国国家利益和自

由亞洲世界利益之間的最大共同利益。

3. 共产党中国几乎肯定会愈来愈多地卷入到国际事务中去。目前中共已积极参加了象貿易、經濟援助、文化交流和宣傳等国际活动。大約不久的将来，它将拥有用于和平和軍事目的的原子力量，并与世界上最重大的問題发生关系。

中共日益进入国际事务这一事实是不能忽視的，任何企图通过与俄国人談判来約束中国的策略是值得怀疑的。当前局势要求一項以现实主义为基础的政策。一方面，我們必須承认，在目前任何条件下，美国与中国之間要在諸如台灣和朝鮮等問題上达成基本協議都是不可想象的。因此，我們必須保持一支有效的軍事力量，以便能够保住我們的地位，并在必要时进行防卫。但另一方面，我們也必須承认，我們在亚洲所面临的許多重大問題，都与共产党中国有解不开的联系。問題不在于应不應該准許共产党中国参加世界事务，而在于能否說服或迫使它在参加国际事务中承担任何义务。目前这种呼声正在日益增加。我們的政策必須接受这一点上的全部含义。

## (二) 美国对华政策

在解决美国对华政策問題上，有三种不同的方針，但这些方針是互有連系的，而对每种方針又有許多不同的主張。

1. 通过孤立进行遏制——这是对付共产党中国的办

法之一。

目前美国的政策主要致力于最大限度地孤立共产党中国和全面承认台湾国民政府为中国的政府。对于共产党，我们的政策是政治上不承认，经济封锁，和反对自由世界与大陆中国之间的几乎一切形式的联系。这一政策是有很多理由作为根据的，以下便是其主要的理由：

(1)对共产党中国作任何程度或任何形式的承认都不符合美国的国家利益，因为这个政府一向对美国表示不可调和的敌对，犯下极不道德的罪行，致力于建立世界共产主义，并且一点也没有表示愿意遵守国际义务。

(2)共产党中国被联合国谴责为侵略者，因此，任何承认或允许其加入联合国的行动，都将使联合国的意义与效能受到严重的损害。而且，这一行动也会削弱或毁灭我们承担有义务的中华民国。

(3)目前，我们不能清楚地看到前途。共产党中国垮台或发生某种巨大的动乱总是可能的。因此，我们满可以等待。

(4)如果美国改变对华政策，这将被自由世界人民，特别是被那些仰仗我们的坚定作为支持的亚洲弱国视为一种软弱或投降的表示。由于我们不妥协的立场，我们支持了亚洲的抵抗意志。

(5)分别对待苏联和共产党中国是有某种根据的。有迹象表明，由于许多原因，苏联可能对与美国和解有兴趣，但共产党中国却处于一个完全不同的时代与心情之

中。

总的來說，这些都是非常充分的理由。其中若干論点具有不能否认的正确性或部分正确性。但关于通过孤立进行遏制的政策，則仍然有一些問題必須提出来。

(1)如所周知，道德問題是一个很复杂的問題。如果根据道德判断而不根据世界的现实来决定美国与各国政府之間的关系的話，那末，我們就不能执行有意义的外交政策，更难談到领导“自由世界”問題，因为自由世界也包括若干不自由的人民和不道德的政府。我們早已发现，我們不能将自己的标准和判断强加于世界其他的人。我們也的确相信，我們外交政策的成功是有利于道德的建立的。但这种成功必須依靠适当的策略。这些策略可能包括設法使一个我們认为不道德的政府加入一种协商、協議或国际組織的体制中，以便通过这种体制能够对它施加各种各样的压力。

共产党中国把美国当作它的头号敌人，而且采取相应的行动，这是无可怀疑的。我們也照样予以回敬。但双方都坚持它們的敌意只是用来对待当权的政府，而不是对待其人民。例如，我們曾宣布我們对中国人民的尊敬仍然沒有减弱。但我們很少有有效的办法与他們进行联系。这就是通过孤立来遏制的政策所产生的一个問題。我們用什么办法或用那种通訊的方式来与被包圍的人民进行接触呢？这一政策是否必須依靠这一前提，即大陆絕大多数的人民都强烈反对他們的政府，以致希望

其垮台，甚至付出巨大代价也在所不惜呢？对于那些不属于这一类的大陆人民，这一政策却包含一种真正的危险，它只会加深他们对美国的紧张与恐惧心理，而这正是他们的政府所求之不得的。我们把美国表现为一个完整的、良好的形象的能力受到了严重的损害，即使我们可能有某种办法与大陆人民接近。

提出国际义务和世界共产主义扩张的问题当然是正当的，但这些问题单靠引述列宁、毛泽东和赫鲁晓夫的话是不能全面回答的。非共产主义国家现在怀疑共产党人是否依靠象赫鲁晓夫先生所主张的和平竞赛，这种怀疑是可以原谅的，虽然共产党人似乎日益自信，和平竞赛就已经足够了。我们的防卫必须强大到足以使共方保持这一见解，但同时，我们也必须更好地加以鼓励。共产主义终久将根据环境来选择它的策略。毛泽东和中国共产党人在运用实用主义的共产主义方面特别是老手。我们必须知道，美国政策的确影响共产党人的策略，正如他们的政策影响我们的策略一样。今天我们最应注意的是共产主义的短期策略，而不是它的长期目标。正如人类有史以来的每一次救世主运动一样，共产主义运动可能达不到它的目标，而在追求这个目标的过程中，可能会发生很多次的改变。

(2) 反对共产党中国加入联合国的论据是人人皆知的，而且对美国特别有价值。共产党中国曾被多数联合国成员国标上了侵略者的称号，解决朝战的条约迄未签

訂，虽然中国军队（这一点应当注意）已經撤出北朝鮮。此外尚有其他問題，如中共威信可能日益增加，台灣将来如何处置，中共加入联合国是否会成为一种破坏性的力量等等。

这些問題只能根据目前世界的现实情况加以衡量与估計。联合国宪章所表达的情感虽然高尚，但实际上联合国不能被視为一个純洁的联盟。事实上，它是一个向世界宣布案件的最高的国际法庭，是一个供人們商討和談論重大問題的接触場所，同时又是一个促进有关世界卫生与福利等技术性而非政治性問題的有价值的工具。所有这一切都显示普遍参加的重要性。

联合国現在所接納的會員國中，有些被美国认为过去曾犯过侵略行为，包括我們的某些盟国在內。但必須弄清楚，区别在于，这些国家的侵略行为是发生在它們加入联合国之后，并且联合国在法律上也沒有指控它們的侵略行为，或者在若干案件中，它們願意遵守联合国对于該种行为所作出的决定。以上各种区别在法律上是正确的，但事实上是否全都有意义呢？由于法律技术的原因而分別对待苏联和共产党中国是不实际的。倘若苏联在朝战初期（1950年夏）不从联合国退席，联合国对共产党中国所采取的法律行动就不一定会成为可能。因此，可以假定，現在所提出的“侵略”問題就不存在，虽然共产党中国仍然是一个十足的侵略者。

加之，若就现实意义來說，我們必須知道，某些非共

共产党国家认为，中国在朝鲜的侵略要比俄国在匈牙利的侵略复杂得多。其原因是在于美国不顾中国威胁性的警告，率先决定越过三八线。许多人感到这一决定超出了联合国在朝鲜的原来目的。

如果中国被允许加入联合国并获得安全理事会常任理事的席位，它的威望就会增加。但事实上，它的威望与实力主要不是依靠加入联合国而取得的。如果它的实力稳步增长，这是中国内部发展和中苏同盟的结果，这种发展看来很可能继续下去。威信与实力必须由内部建立，总之，联合国会籍并不能增加或降低这种威信和实力，国民党中国就是一个很好的例子。

无疑，共产党中国加入联合国对国民党政府将是一个沉重的打击，或者能否说将因此肯定了国民政府长久以来所遭受的打击呢？主要的问题在于国民政府是中国的政府这一神话究竟能维持多久。这一局面或许能继续维持一个时期，特别是如果美国应用它的全部影响和共产党中国做坏事的话，但过去几年来的情况表明，在这个问题上显然已有由于长期的消耗战而遭到失败的危险。一个只能对一千万人进行有效控制的政府，是不能以六亿六千万中国人民的名义无限期地占据“大国”地位的。

(3) 共产党中国可能崩溃。但这种可能性极其微小，在美国的考虑或美国对亚洲的政策中，不能占重要地位。更合理的是在总的方面采取一项“观望”政策。这个政策的论据是，共产党中国的国内外事务，尤其是它和其

他亚洲国家的关系均在变化中，在这方面，目前的趋势对我们非常有利；并且，台湾为了适应它的前途而进行调整，是需要时间的，因此，过早的行动是不明智的。

上述论点有许多有价值的地方，但同时也有许多危险。亚洲的局势正在迅速变化中，而且在将来很长的时期内也会是如此。我们一生中看不到局势的稳定。我们不能永久继续执行与发展中的现实不相符合的政策。在这种情况下，要从我们最大利益的观点出发，随时调整我们对亚洲的政策，那是非常困难的。目前正在发生的某些变化，一般说来，是对我们有利的，但也有一些变化则是对我们不利的。不利于我们的变化就是共产党中国迅速发展着的国力和中苏集团的总的实力。我们采用通过孤立来退制的政策，究竟能够在多长时间內阻止这种力量的发展，那是很成问题的。

(4)在考虑决定对华政策时，一个最复杂和最困难的因素是亚洲人可能的反应，我们对我们的政策必须坚持到什么样的程度，才能使我们不被认为是一个易变的和不可靠的朋友呢？认为未承担军事义务的亚洲国家正倾向我们这边，并赞成（至少私下是这样）我们目前对共产党中国的立场，这种看法是正确的吗？

如所周知，在中国问题上，正象在大多数其他问题上一样，非共产主义亚洲国家之間存在着严重的分歧。每个亚洲国家的态度与政策是根据它所屬的特定类型而定。第一种类型是美国在亚洲的小盟国。其中又可分为



两类：一类是中华民国、大韩民国和越南共和国；另一类是非律宾和泰国。前三个政府从它们本身的经验中相信和共产党人共处是不可能的，它们认为这是一个进行你死我活的斗争的时代，因此，所有政策都必须从这个观点出发。事实上，南朝鲜政府和台湾政府早就主张用军事行动对付共产党人，它们不顾美国力主缓和的劝告，继续坚持自己的意见。这些政府并不完全满意我们的政策，任何松动的趋势都会遭到它们强烈的反对。我们对华政策的改变可能对这些国家或至少对它们的现政府起反作用。但是，主要还要看政策改变的时机和方式。例如，如果我们改变政策，未尝不可以同时提供新的甚至扩大的军事与经济保证以维护这些国家人民的安全与进步。必须记得，这些国家的政府是完全依靠我们的援助的，在过去，它们已经适应了美国的决定，尽管它们曾强烈反对这种决定，而且，今后还会再度这样做的。共产主义对它们的人民的吸引力将更多地在于这些国家内部的发展而不在于美国的对华政策。自然，台湾政府目前正面临着调整的最重大的问题，不管美国对华政策的趋向如何，这种调整是很可能发生的。我们的其他一些小盟国，菲律宾和泰国，受的影响可能小些，但是这些国家的政府赞成孤立共产党中国的政策。

第二类亚洲国家是“中立”或不结盟国家。这一类型包括印度、印尼、缅甸、锡兰、柬埔寨、新加坡，以及在较小程度上，亲西方的马来亚。老挝目前动荡不安并正受到

考驗。在人口、資源和战略意义上，这一类国家加上日本和巴基斯坦构成非共产主义亚洲的最强大的力量。它們的立場是非常重要的。我們曾經着重指出，过去一年或一年多以来，有很多迹象表明，南亚对共产党中国的戒心已在迅速加强。显然，印度边境事件很可能产生长远的影响。由于这一事件的結果，出現了一种对美国現行对华政策日益增长的“秘密支持”。有人說，尽管它們公开贊成与中共进行貿易、建立文化关系、承认中国或中国在联合国的会籍，但其中某些国家对美国目前所采取的立場暗中表示贊許。

这种“秘密支持”的說法是有某些确实的事实作为根据的，但也可能是被夸大了。某些非結盟国家已通过各种途徑向当地的美國官員表示了对共产党中国日益增长的担心。也有些人虽然公开不說，但对美国的坚定立場私下是表示支持的。不过，沒有迹象表明，任何主要的“中立”亚洲国家会修改它們的对华政策而支持目前美国的立場。事实上許多极其关心中国問題的国家仍然认为，共产党中国的重要性以及一切亚洲問題几乎都牽涉到它，这两点應該被視为目前亚洲政治的首要原則。它們不相信通过孤立来遏制的政策会起作用，它們也不相信这个政策会永久执行得下去。今天亚洲（不单是“中立”国家）普遍提出的問題不是美国对华政策会不会变，而是在什么时候变，怎样变。

也很有这种可能性：将来中共的言行可能使它与南

亚国家的关系变得非常恶化，以致改变了这个地区国家的对华政策。不过，更大的可能是，这些国家的大多数将继续对通过孤立来遏制的政策置身事外。日本与巴基斯坦是属于另外一种类型。日本的立场已在本报告关于日本的一章中谈论过了。它的基本立场是希望与中国的关系正常化。巴基斯坦是东南亚条约组织的成员国，但它承认了共产党中国；目前看来它在这个问题上对美国改变或不改变对华政策都无所谓。

此外，还有华侨，他们是一个特殊而重要的集团。美国现行对华政策对这个集团的影响可能被过分夸大了一些。他们主要是在文化上亲中国，而不是在政治上，但在青年一代中则已经发生了若干变化。从长期来看，东南亚的中国人似乎有两种可能：或者是对侨居国表示更深一层的忠诚，或者对中国大陆表示某种程度的臣服。台湾永远也不会真正成为令人满意的中国大陆的象征，将来，当来自大陆的那些众所熟知的人物消逝以后，台湾就更难成为这样的象征。

总之，亚洲的态度是非常复杂的。但亚洲非共产主义的“三个大国”——印度、印尼和日本——均对目前美国政策有所保留，而都愿意采取不同的做法。因此，关于“亚洲期望坚定的政策而认为改变就等于投降”的说法是值得怀疑的。

(5) 美国政策所面对的基本问题之一就是，美国对苏联政策和对共产党中国政策之间的关系究竟应该如

何。近数年来曾有人提出两种饶有趣味的论点。

第一，尽可能使共产党中国完全孤立，并且迫使它投入苏联的怀抱，这是加强其内部紧张和在中苏同盟中制造摩擦的最好办法。看来，这种论点是值得怀疑的。对中国的援助并未对苏联造成过分的负担，并且苏联还从中得到丰富的收获。中国共产党人或者可能感到苏联的条件过高，但恰恰是美国在设法防止他们从别处寻求援助。难道俄国不会感到在国际场合中作为共产党中国的代言人是對苏联有利的嗎？看来更合乎逻辑的说法应该是，共产党中国对俄国的独立性愈大，则它们的竞争和对立的可能性也就愈大。

共产党中国更多地牵涉到国际关系中去，就可能对它的人民与政权产生新的影响。从各种接触当中，就会传来各种思想与刺激，中共对它的人民的宣传就必然要适应这种形势的竞争，而在目前它却并不需要这样。孤立往往是有利于极权主义的。况且对政府来说，如果对世界事务有更繁重的联系，自然就会感到需要有更多样化的和更复杂的决策，需要根据外国的民族利益进行更慎重的调整。这样就会有更多的机会使得在政策上与苏联发生分歧；几乎可以肯定的是，中苏联盟制定政策的过程将会更加复杂，并将遇到更大的紧张。世界上给予共产党中国的注意日益增多以及共产党中国根据自己的民族利益作出的决策，都将会对中苏同盟产生影响。给中国的民族主义以上述的出路就可能增加苏联的忧虑。

第二，苏联可能能够而且愿意使认真的谈判实现，而共产党中国正处于斯大林主义阶段，强硬而不可调和，跟中国谈判毫无意义。此项论点可能有些道理。但是也有若干反面的理由可以提出来。苏联的态度看起来是比共产党中国更愿意同美国进行谈判，但这一点对这两个共产党国家都还没有经过彻底的考验。中苏同盟的两国虽在发展阶段和力量上有实质的不同，但对谈判大体上却具有相同的立场：要求得到和平，但不愿意作出它们认为有碍于它们国家利益的任何基本让步。再者，中苏立场的大致相同可能是由于共产党中国有俄国的军事作后盾，并且还从苏联得到广泛的条约保证。现在似乎是处于这样一个时代，共产主义世界各国和非共产主义世界各国一样，对外政策比对内政策协调得更加紧密，至少就中苏来讲是如此。现在有确凿证据说明俄国人在国际问题方面的态度，特别是有关亚洲问题，是要取得共产党中国的同意的（clear international issues.....with Communist China）。因此，就某种意义来说，共产党中国已经牵涉进大国谈判之中，然而由于它采取这种隐蔽的立场，却并不负有任何直接的义务。

目前很难肯定苏联是否准备对共产党中国的利益和愿望采取任何反对立场。关于我们只能与俄国共产党人谈判，而不能也不应该和中国共产党谈判这个论点，也是一个容易引起争论的问题。假使中苏之间在外交政策方面存在着独立自主的因素，我们对中国共产党方面难道

就不会造成錯誤估計嗎？在这个原子时代可能引起最严重冲突的不正是錯誤的估計嗎？在中国共产党参加朝鮮战争时，这个問題就表現得非常明显，当时虽然有印度人帮忙，但美国和共产党中国交往的途徑还是很缺乏的。

上文已闡述了有关对中国政策的主要問題，現在就可用簡單明了的形式提出两个可行的、代替我們当前立場的办法。

## 2. 关系正常化——对共产党中国的第二种做法。

該項政策將包括，美国对共产党中国的承认，支持它取得在联合国的席位，以及給予同对待苏联一样的待遇。

支持該項政策的理由如下：

(1) 按照美国一向所奉行的既定国际惯例，承认共产党中国并不表示贊成这个政权，而是承认它是控制着六亿六千万人民的一个事实上存在的政府。接受这些现实生活的事实是符合于美国国家利益的，因为非常必要以制定对亚洲的现实政策，作为与共产主义进行长时期的經濟政治竞争的第一步。不承认政策并未能阻止共产党中国的兴起。这种政策使我們自己和共产党一样受到孤立，并且使我們的政策带有根本上的片面性质，使它处于防御的和消极的地位。

(2) 关系正常化如能得到成功，將使我們能更容易接近中国人民，而現在我們同他們几乎是完全隔絕的。关系正常化就可能推行某种互通消息和促进文化关系的計劃，这样做，我們是不会有失的，并且还可能对共产

党領袖造成某种压力，使他們不再那么強調对美国的仇恨和恐惧，而且它将使我們能够通过官方途徑进行直接連系，从而减少双方有因錯誤估計而产生的威胁。

(3) 今日联合国的主要作用，是作为一个辯論問題，在全世界面前譴責一些国家的国际讲坛；可以通过它的專門机构調解爭端；同时在进行許多社会、教育、研究等非政治性的活动中，它也是一个极有价值的組織。只要控制着亚洲一半人口的政府还留在联合国之外，联合国的上述各种作用就要受到严重的阻碍。

在許多方面，在联合国之外的共产党中国比在联合国之內的共产党中国更有破坏性。处于国际法之外是有好处的，因为既然不受国际协定的法律約束，就可以采取它所願意采取的立場，而把它的政策特殊化。此外，美国支持台灣政府作为联合国内唯一的中国合法政府的政策，正处于逐步失败的严重危險境地。尽管美国施加压力，这一立場在国际上越来越难以維持，并且正日益削弱。

(4) 如果我們要在亚洲有一个强有力的政策，这一政策就應該与該地区的现实情况相協調，并且应与亚洲各主要非共产主义国家的民族利益起相互影响的作用。这些国家是中国的邻邦，与中国有共同的边界，而且它們也看到它們的許多問題与中国今后的政策和态度有密切的关系。它們大概可能任何困难之下，繼續寻求某种临时協議。总之，美国的政策如能从这些事实出发，它在自由世界这一部分的影响与帮助将大为加强。这样做，

就更加能够通过纵深的实力 (strength in depth) 来遏制任何可能发生的共产党侵略。

总起来說，上述各点，对于孤立遏制政策，构成了强有力的挑战。当然，对于这种政策，也可以从两方面来提出異議：第一，是对該項政策的若干根据或事实；第二，是采取該項政策的时机和步驟。关于第一点的論据，已在本报告前面部分提到，其主要論点可以概括如下：

第一，承认共产党中国和共产党中国参加联合国，将大大增加它的威信和力量，使我們許多亚洲盟国遭到損害，对联合国不利，因而也就不符合美国的国家利益。

第二，絕大多数的中国人民是反对共产主义政权的，不願看到它的力量增强。

第三，非共产主义的亚洲人对共产党中国感到惧怕，而越来越感激美国政策的坚定。他們不願意有任何改变。

关于这项做法的第二种異議，基本上是属于有关技术性的問題。即使有人承认这种做法的許多根据是有道理的，但是这种政策正如上面所說，在执行、时机和今后发展等方面都可能存在缺点，因此，就保持我們的立場而言，它缺乏充分有效的手段和討价还价的机会，并且也会面临許多政治上的冒险。在这些方面，第三种做法可能具有不灵活和不现实的弱点，而主張第二种办法的人正是针对这些弱点来批評現行政策的。

第三种代替办法就是本报告的基本建議，在我們看



来，它是充分地以本报告的研究结果为根据的。

### 3. 試探和談判——对共产党中国的第三种做法。

这种政策将是多方面进行的，并且具有下列三个基本目的：

(1) 試探共产党中国是否願意与美国共处。

(2) 要寻求一种比过去更为开闊的政策，既能保存某些确定不移的义务，又要表现出更有力、更灵活和更积极的風格。

(3) 通进一些活动来使自由世界各主要国家能够对中国問題取得更大程度的集体協議，以便为必要时采取集体行动提供更为可靠的基础。此項政策包括下列各項建議，按照各个阶段的先后次序叙述如下。

#### 壹. 第一阶段：

a. 建議与共产党中国互相交換新聞記者，如果能够順利的开始，随后再建議交換学者和商业代表。

b. 准許不屬于中央政府行政机关的一些著名人物或团体前往共产党中国，并且在可能的情况下安排与中国的领导人进行非正式討論。

c. 发动美国与其欧洲盟国、日本以及若干主要“中立国”，特别是印度、緬甸、印尼等国举行非正式的、私人性质的討論，求取若干中国問題的意見和某些共同的想法。

这个第一阶段是要試探共产党中国的立場，及其对改善与美国关系的兴趣如何。也是为試探我們的盟国和某些“中立国”的立場，这一阶段表明我們对一个更积极、

更灵活政策所能具有的兴趣，而对这个政策，它们也可能  
会共同负担一些责任。假若这些活动的结果表明前途有  
所希望，就应该进入第二个阶段。

貳. 第二阶段：

a. 放棄“中国委员会”的貿易限制，以相同于对苏联  
貿易的条件，准許与共产党中国进行貿易。

b. 美国与其盟国及“中立国”对下列四点計劃进行非  
正式討論：共产党中国参加联合国；承认台灣共和国；台  
灣共和国参加联合国大会；扩大联合国安理会，使之包括  
印度、日本以及中国为常任理事国。

c. 与此同时，美国与其小盟国进行討論，向它們保證  
美国将充分和繼續不断地支持我們的一切条約义务。

d. 与此同时，美国与台灣的国民政府进行特別討論，  
希望达成下列協議：

(a) 美国將繼續履行对台灣和澎湖的現存义务。美  
国將保證防卫台灣共和国，并将支持一項扩大的經濟技  
术援助計劃。

(b) 台灣的軍隊將撤出沿海島嶼，凡願意离开的平  
民亦一同撤出。

(c) 在成立台灣共和国后，凡来自大陆的难民而希  
望离开台灣者，美国將尽力协助他們迁居。

e. 如屬可能，美国將与共产党中国商訂一項商务条  
約，如能成功，則繼之以事实上承认共产党中国。

在任何情況下，这一阶段將是一个很复杂和困难的

阶段。上述建議只不过是关于我們应走的方向和应持有的立場的一般意見，如果认为它們有着更多含义，显然是不现实的。临时修改或基本改变都可能是需要的。此外，实施該項政策每一方面的确切時間还要看国际环境而定。

沿海島嶼問題是极端严重的。任何时候都可能再度成为危机。因此，我們可以这样主張，不管該項計劃进行如何，我們應該使国民党人和我們自己从該地区脫身。这些島嶼与台灣防务并无关系，只能认为是到大陆的踏脚石。它們是大陆整体的一部分。軍事上它們极易遭受攻击。政治上它們是一个包袱，無論就世界輿論，或是就这些島嶼助长了台灣不健全的心理这两方面来看，都是如此。一旦为这些島嶼引起一場全面軍事行动，美国人民本身的意見就将是分歧的。

必須承认，四点計劃将引起許多困难問題。目前共产党和国民党都不会接受。不管一方以什么名义参加进联合国，对方都会拒絕同它坐在一起。共产党中国可能要一步不让地坚持它对台灣权利的要求。并且由于俄国人的否决，要使台灣进入联合国也許是不可能的，即使当时的台灣政府願意参加。各种办法都應該加以探討，包括这样一点：把台灣在联合国大会的會員国籍問題，当作一个已被承认、但更改了名义的政府繼續保持它的會員国籍的問題来处理。

还有其它什么代替办法嗎？繼續承认国民党政府是

中国政府，这样作法似乎是最不会有好结果的，除非由于共产党人不肯让步，我们不得不这样作。承认台湾是大陆中国的一部分，这一办法又如何呢？单是这一点在目前或许可以使共产党中国感到满足，并从而消除一个不断产生祸害的根源。的确，也有人这样主张：说从军事或政治观点来看，台湾并不是那么重要，不值得美国以巨大的化费和冒重大的危险来为它的防务承担长期义务。也有人建议，应该试图全面解决亚洲问题，让台湾归并大陆作为交换条件，使共产党同意在整个朝鲜举行由联合国监督的自由选举，以导致朝鲜的统一。

如果采取这样的政策，美国对那些依靠我们保护和援助的小国所采取的立场将会受到危害，南朝鲜、南越、菲律宾及其它地区的士气将会受到严重影响。再者，如果未经台湾人民同意而这样做，就将成为一种不道德的行为。一旦台湾某些政治领袖要和共产党人举行谈判，美国肯定将处于极其尴尬的地位，它就必須迅速决定是否应该为保护台湾人的自决权而进行干涉。事态这样发展是有可能的，但目前看来似乎还不太可能。

上面提出的计划是自由世界主要成员间可能达成协议的唯一基础。同时它也符合于目前的实际。目前大陆中国和台湾是隔开的，有两个独立的政府在行使着职权。美国也承认这些事实，一直在设法劝服国民党人放棄用武力重返大陆的想法，并且还保证在军事上保卫台湾。这问题并不存在法律上的障碍，台湾的地位并没有被国

际条约肯定过，虽然在第二次世界大战期间，我们确实曾经答应过台湾应该属于中国。台湾人民自己已经作过相当强烈的表示，愿意与大陆保持分离，假使各方同意，这一点是可以用公民投票来进行测验的。

上面提出的广泛计划，并未预定世界将没有难题或恐惧。它认为我们的军事防务应该保持强大，我们仍然要与各个非共产主义国家，特别是亚非地区，进行大胆的、有生气的国际经济合作。显然，这个计划在执行中并不是不会有风险和困难的。但是在我們面前的几个可供选择的办法中，这个办法值得我們把它当作一项有利于美国国家利益的最好的长期政策来加以严肃的考虑。

## 附 录

研究题目: 美国对亚洲的外交政策

研究机构: 康伦公司, 加利福尼亚州旧金山克萊街 310 号

提交日期: 1959. 9. 1.

### 研究大綱

第一部分 主要的看法

第二部分 結論与建議

第三部分 报告正文(为使本文件簡要易讀, 主要意見將以摘要形式提出, 报告正文內不列入广泛的实証材料和詳細的論据。)

#### 一、美国在整个地区的外交利益

1. 目前形势概述。
2. 展望今后十年內可能出現的对美国外交政策有重要意义的发展。
3. 根据美国利益和今后十年內該地区的发展估价美国改变政策的相对利弊。
4. 簡要分析美国在今后十年內影响該地区发展进程的可能和限度。

## 二、美国在南亚的外交政策利益

目前形势的叙述，展望今后十年内可能的发展，分析美国改变外交政策的意义，特别着重美国在印度、巴基斯坦、尼泊尔、锡兰的利益和计划。

## 三、美国在东南亚的外交政策利益

目前形势的叙述，展望今后十年内可能的发展，分析美国改变政策的意义，特别着重美国在缅甸、泰国、柬埔寨、老挝、越南、马来西亚、菲律宾、印尼的利益和计划。

## 四、美国在东北亚的外交政策利益

目前形势的叙述，展望今后十年内可能的发展，分析美国改变政策的意义，特别着重美国在朝鲜、日本、共产党中国、台湾的利益和计划。本章中特别讨论中国问题。

