

外交关系委员会与 美国卷入东南亚冲突和战争

金 龙 云

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433; 长春师范学院 历史学院, 长春 130032)

摘要:外交关系委员会秉持为美国国家利益服务的目的,对东南亚战略地位的认识较为深刻,所进行的持续研究具有前瞻性;它为美国介入东南亚冲突和战争作了理论上的准备,并在美国逐步卷入越南战争的问题上扮演着重要推手的角色;它后来又重新评估对越政策,设计出政治解决越南战争的方案,成为推动越南战争政治解决的强大助力。外交关系委员会对美国外交决策的影响由此可见一斑。

关键词:美国外交决策;外交关系委员会;东南亚冲突;越南战争

中图分类号:K712.54 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)06-0160-07

美国外交关系委员会是为美国政府制定对外政策、出台大政方针提供谋略、思想、观点、建议的具有政策筹划、咨询和协调性质的外交思想库。作为以美国外交政策为主要研究方向的外交型思想库,其在美国政、经、军三界声名显赫。美国外交关系委员会在某一具体事件上对美国外交决策的影响模式为:关注某一问题,成立相关的研究小组,出台研究报告,通过各种渠道将研究报告递交给重要决策人物或者相关部门,同时通过媒体等制造公众舆论。东南亚冲突和战争具体表现为越南战争。可以说,美国对越南战争是美国历史上持续时间最长的一场战争,除了带来巨大的人力、物力、财力损失之外,也深刻地影响了人类历史的进程。从美国认识到东南亚的战略重要性并决定干涉该地区的事务,到卷入越南战争和升级越南战争,最后撤出越南战争,外交关系委员会在此过程中一直参与美国政府的外交决策。本文拟考察外交关系委员会在

美国卷入东南亚冲突和战争中所发挥的作用和扮演的角色,来探讨外交关系委员会对美国外交决策的影响。

一 美国外交关系委员会对东南亚战略地位的认识和持续研究

东南亚战略地位极其重要,美国外交关系委员会早在第二次世界大战期间对此就有比较深刻的认识。外交关系委员会在这一时期对东南亚战略重要性的研究主要是基于对日作战的考虑。二战伊始,外交关系委员会的“战争与和平研究项目”就从战略资源和战略地位视角概述了东南亚的重要性:东南亚的自然资源,特别是一些重要的战略资源将弥补“西半球生存空间的不足”,同时,东南亚汇集了重要的海上和空中交通线^①。在二战形势逐渐有利于盟国一方之后,1943年9月,外交关系委员会在致罗斯福总统和国务院的 T-B67 号备忘录中特别强调东南亚地区战略资源的重要性,认为“出于美国国家利益的考虑,应该将该地区的

收稿日期:2011-06-05

基金项目:本文系吉林大学郭永虎主持的 2011 年度国家社科基金特别委托项目“美国涉藏政治专题档案文件整理与翻译”(编号: XZ1125)的阶段性成果。

作者简介:金龙云(1978—),男,江苏盐城人,历史学博士,复旦大学国际关系与公共事务学院博士后,长春师范学院历史学院副教授,研究方向为大国关系、美国外交史。

统治权交给亲美势力,这样才能实施一视同仁的贸易政策,便于美国和其他国家根据大西洋宪章与该地区贸易以获取重要的原料,并在该地区投资和经营工商业”^②。鉴于滇缅战场日益严峻的战争形势,外交关系委员会于1943年11月在T-B69号备忘录中再次强调了东南亚地区的战略重要性,断言:“该地区倘若全部沦陷,则将给日本人提供具有重大战略价值的基地。如果利用印度支那作为跳板,征服马来西亚、缅甸和印度就会容易得多。”^③外交关系委员会的这一论断向我们清楚地揭示了整个东南亚地区在战略上的相互依存关系,可以被视为冷战时期盛行的“多米诺骨牌”理论的雏形。

外交关系委员会在冷战开始之后关注最多的是苏联和欧洲,即便如此,它亦从未忽视对东南亚问题的关注。早在1948年,外交关系委员会就成立了一个非自治领土研究小组,由威廉·霍兰德(William L. Holland)担任负责人,该小组主要负责研究东南亚问题。而1949年10月1日中华人民共和国的成立,一定程度改变了亚太地区的力量分布,使东南亚的战略地位与地缘优势更为突出。1950年3月,外交关系委员会成立了美国对东南亚政策的研究小组,依然由威廉·霍兰德担任负责人。

1950年,NSC68号文件对东南亚战略地位的评价对此后美国在东南亚的政策产生了深刻的影响。NSC68号文件认为:“鉴于敌对的、侵略性的共产党中国的存在,东南亚是反共链条上薄弱的一环,所以只要一个东南亚国家沦陷,都将导致其余国家相当迅速地屈服于共产党,或者与其站在同一战线;甚至东南亚、印度以及从长远看来的中东,也都可能相继与共产主义并肩作战。”^④NSC68号文件的这种评价增加了外交关系委员会对东南亚问题的重视。鉴于此时英国在东南亚地区仍然拥有一定的势力,1951年,外交关系委员会联合英国皇家国际事务研究所成立了研究美英关系的联合小组,研究资金主要由洛克菲勒基金会提供。外交关系委员会主席亨利·瑞斯顿(Henry M. Wriston)和其他三名高级研究员及汉密尔顿·阿姆斯特朗(Hamilton F. Armstrong)、约翰·戴维斯(John W. Davis)、刘易斯·道格拉斯(Lewis W. Douglas)、约瑟夫·约翰逊(Joseph E. Johnson)等4名外交关系委员会理事参与了该小组的研究。该小组的最终研究成果也从战略资源和战略位置视角分析了美国在东南亚的利益,认为东南亚将成为美国和西欧重要的原料产地,将变为印度必不可少的粮食供应基地,因此,“丢掉”东

南亚将会对世界力量的平衡产生决定性的影响^{[2]22}。

促使美国更加重视东南亚的政治变化的一个重要原因,在于中国方面为北越提供了强大的支持。1953年10月,外交关系委员会成立了一个专门研究东南亚政治变化的讨论小组,由美国前驻印度大使切斯特·鲍尔斯(Chester Bowles)担任负责人,威廉·亨德森(William Henderson)担任研究指导,该小组成员的社会身份比较复杂,涉及政府官员、公司职员、基金会研究员、大学及科研机构的学者和律师等。虽然关于该小组研究活动的资料公开得不多,但是从外交关系委员会执行理事乔治·富兰克林(George S. Franklin)写给外交关系委员会前理事、曾任职于国务院的哥伦比亚大学教授菲利普·杰塞普(Philip C. Jessup)的信中,我们可以探知一二。富兰克林写道,鉴于东南亚的战略地位和物产资源,“共产党的征服或者颠覆的可能性都是相当大的”,因此,“有必要增加美国人对该地区的了解”,“考虑在该地区进行有利于美国的政治演变”,“外交关系委员会希望该小组的研究有助于达成上述目标”^⑤。

在外交关系委员会研究东南亚问题中非常活跃的威廉·亨德森,1955年3月,撰文详细地分析了东南亚丰富的自然资源,“世界上天然橡胶的5/6,50%以上的锡都产于此地。同时,它的椰子制品产量占全世界产量的2/3,棕榈油产量占世界1/3,钨和铬的产量也占相当的比例。虽然它的原油产量不到世界总产量的3%,但它是远东的主要原油来源。然而,它最重要的出口产品是大米。东南亚,尤其是缅甸、泰国和(在一般情况下)印度支那,大量出产这种主要的粮食。目前,进入国际市场的大米近60%来自这个地区。对一个以大米为主要食品而又经常缺粮的大陆来讲,东南亚大米供应的重要性就不言而喻了”;同时,亨德森还特别指出东南亚战略地位的重要,认为这个地区是欧洲到远东航线的咽喉要道,倘若共产党人控制了这个地区,世界将被他们事实上一分为二。^{[3]4-6}

1954年5月,北越取得奠边府战役的胜利,而日内瓦国际会议的讨论结果并不符合美国总统艾森豪威尔的要求。可以说,东南亚的政治形势又开始发生变化。9月,艾森豪威尔政府对吴庭艳作出了全力支持南越的承诺。此时,外交关系委员会又成立了新的研究小组——“美国对东南亚政策”研究小组。该小组吸收了上述专门研究东南亚政治变化小组的7名成员。“美国对东南亚政策”小组的负责人是美国前驻泰国大使埃德温·斯坦顿(Edwin F. Stanton)。1954年10

月,在邀请菲利普·杰赛普(Philip Jessup)参加小组的信中,斯坦顿写道:“东南亚变成一个对自由世界极为重要的地区,这是战后时期最值得注意的。……由于这个地区的战略地位和丰富的资源,它的未来对我们所有人来说都是极其重要的”;斯坦顿还明确表示,“美国对东南亚政策”研究小组的任务就是要帮助美国制定在该地区的目标和政策^⑤。

在亨德森的文章发表之后,1956年,外交关系委员会成员、弗吉尼亚大学教授约翰·凯里·金(John Kerry King)出版了《展望东南亚》一书,更加详细地分析了东南亚的战略价值。金教授断言,对美国的利益而言,东南亚将具有“决定意义”;他认为,从地缘政治学角度来看,东南亚是连接太平洋和印度洋的海空战略通道,拥有和巴拿马运河与苏伊士运河同等的全球战略价值,因此,“绝对不能由一个敌对的强国控制”;从战略经济学角度来看,东南亚出口的橡胶占世界市场的90%,锡占世界市场的55%,这两种战略原料主要供应美国,同时关系着整个资本主义世界市场的稳定,特别是西欧和日本经济的稳定,因此,对美国而言,维护东南亚的稳定,保证其政治上的亲西方,都是极其重要的^{[4]9-10}。金的分析再次肯定了艾森豪威尔的“多米诺骨牌”理论。

外交关系委员会在此后的几年里陆续设立了其他专门研究东南亚问题或者印度支那问题的小组,威廉·亨德森、拉塞尔·法菲尔德(Russell H. Fifield)也一直活跃其中。1963年,外交关系委员会帮助出版了法菲尔德的著作《美国外交政策中的东南亚》,希望借他的著作帮助美国政府认清东南亚的形势与问题,为美国政府未来几年在东南亚地区的政策提供一种理论基础。法菲尔德在其著作中将东南亚问题的重要性提升到了新的高度,他认为东南亚问题“在平衡世界的权力分布中有着重要的意义”,“向美国提出了巨大的挑战”,将“影响美国人民的未来”^{[5]407}。法菲尔德认为,在为世界提供粮食和原料上,东南亚的重要性是不言而喻的。他说东南亚的问题在于:“这个地区资源丰富,潜力很大,但防卫能力较弱,因而共产党人在这里对美国利益的挑战是既剧烈又严酷的。抗击直接或间接侵略的军事防卫应是美国在东南亚的一个重要目标。因为如果没有安全,其他方面的目标都将归于失败。这就像一排多米诺骨牌一样,当第一块牌被推倒后,整批都会跟着倒下。”^{[5]410-411}

上述情况说明,外交关系委员会对东南亚问题的关注由来已久,而且越来越重视东南亚局势的发展。

至20世纪60年代初,外交关系委员会对东南亚战略地位的分析大都基于东南亚的战略资源和战略地位,同时笃信“多米诺骨牌”理论,主张美国政府积极地介入东南亚,应该以一切手段稳定东南亚和保证东南亚各国政府的亲西方倾向。这一时期,外交关系委员会的诸多研究成果或者先于美国政府的决策,或者和美国政府的决策保持一致。随着越南形势的发展,外交关系委员会成为美国逐步卷入越南战争的重要推手。

二 美国外交关系委员会对美国在东南亚冲突和战争中的角色分析

在北越奠边府战役结束后的十年里,美国在东南亚所扮演的角色成为外交关系委员会大量报告所探讨的话题,其核心思想是美国在东南亚能比法国做得更好。在1956年出版的《俄国与美国》中,哥伦比亚大学教授亨利·罗伯茨(Henry Roberts)在第六章专门讨论了东南亚,他担心“亚洲尤其是东南亚国家的独立存在正遭到威胁:如果不能保持这种独立,我们将失去提高社会经济条件的机会”。在南越,美国不得不在外交和军事上支持新政权,防止南越被越盟侵吞的任务迫在眉睫。他担忧北方将会进行军事入侵,而全民公投所造成的后果也同样严重,因为“(定于1956年的)选举,北方既定选举结果或者投票不自由都会给共产党以数量上的优势”。他觉得美国必须立即支持并提供长期援助,以消除“一个波及范围将远远超过越南本土的灾难”。他希望美国会重视其从未殖民他国的历史,采取与欧洲帝国主义国家不同的政策,“不论美国是单个地或是集体地处理与亚洲国家的关系,只要殖民亚非或其它国家、妨碍社会主义阵营仍被认为是西方国家的特征,中立主义的问题都会继续困扰我们”^{[6]230-231}。

破坏了1956年的大选后,1957年,美国开始了一个野心勃勃的援助方案,涉及到吴庭艳领导下的整个越南共和国的建设。1957至1959年,约翰·蒙哥马利(John D. Montgomery)是国际合作管理局(ICA)——负责监管该方案的政府机构——的一名官员,在外交关系委员会专题报告《外国援助政治:美国在东南亚的经验》(1962)中讲述了他的经历。他回国后加入了一个东南亚研究小组,这个小组由哥伦比亚大学教授卡特·古德里奇(Carter Goodrich)负责,包括乔纳森·宾厄姆 Jonathan Bingham(后成为一名纽约国会议员),约瑟夫·布廷格(Joseph Buttinger)(曾出版过一部研究越南的早期著作),斯坦福大学经济学家埃米尔·戴斯普莱斯(Emile Déspres),南伊利诺斯大学政

治学家韦斯利·菲谢尔(Wesley Fishel)(该援助方案的设计者之一),纽约大学的狂热反苏政治学家弗兰克·特拉格(Frank Trager),以及哥伦比亚大学政治学教授戴维·杜鲁门(David B. Truman)。蒙哥马利关于援助项目的报告,既为援助越南国家建设的目标辩护,又尖锐批评了美国媒体煽风点火,但都主张寻求快速解决难题的途径。他提到,对外援助的目的在于赢得冷战时期对美国友好的政府,这项工作花费时间,不会立竿见影,文化差异还往往阻碍判断成功与否。但是,他认为,1961年的南越政府面对北方入侵,远不会像1956年美国提供大量援助之前那样轻易投降,这本身就是一个巨大的成功,不幸的是,这点小小的成就并不足以满足国会。阿尔伯特·科尔格罗夫(Albert Colgrove)指责:“美国援助资金浪费且失当,美国官员漠视而奢侈,越南政府无能,还贪污受贿。”^{[7]306}

蒙哥马利利用了整整十五页对这些指责逐条进行了反驳,但是他认为三年前发表的文章已经造成了严重危害。他回忆说:“一个作者的终极愿望就是引起国会的反应。参议院和众议院的小组委员会都立即召开了听证会。”正如许多初次领略国会工作方式的局外人一样,蒙哥马利惊异于议员们问题肤浅,明显缺乏准备,对内容似乎也漫不经心;听证会持续了四天,反响很小,但是参议院外交关系委员会下设的四人专门小组——由蒙大拿州的迈克·曼斯菲尔德(Mike Mansfield)领导——1959年11月至12月期间在越南十分成功。蒙哥马利指责说,“参议员们和他们的同事一样”,“对采纳大使和国际合作管理局官员们的意见表现得犹犹豫豫”。正如其它发现国会与其观点相左的人们一样,蒙哥马利抱怨说,“大多数参议员都只是在听证会上证实了原有的想法,而没怎么发现新结论的基础”,他担心他们觉得美国援助在越南使用不善的表面推测会对增援吴庭艳政府的支持不利,南越的官员们认识到这些听证会的影响,“这些事件的爆炸性作用好比越共在西贡投了一连串炸弹”。虽然最后国会发布的报告很温和,要求对持续的对南越的援助加强监管,但破坏已经无法阻止。蒙哥马利宣称,“此次事件中,听证会这一过程更多的是加深了原有的观点和偏见,而不是促进了解或启发”,外交关系委员会的对外政策专家们希望在对越援助工作上得到尽可能多的自由,他们厌恶回答来自媒体、国会和被撩起兴趣的公众们的询问。^{[7]229-232}

1959至1960年间,另外一个外交关系委员会研究小组在拉塞尔·法菲尔德(Russell H. Fifield)努力

下提出了一项美国对东南亚的重大政策。法菲尔德是一名密歇根大学的历史学家,那年他与一个专家组合作。这个专家组由前外交官哈兰·克里夫兰(Harlan Cleveland)负责,它也包括其它的学者如哥伦比亚大学的多克·巴尼特(A. Doak Barnett),康奈尔大学的乔治·卡欣(George McT. Kahin),以及纽约大学的弗兰克·特拉格(Frank Trager)。威廉·麦杜斯(William Maddox)和约翰·洛克菲勒第三(John D. Rockefeller)也参与了这个小组,前者参加过越战以及和平研究项目,后者的家族对外交关系委员会一直慷慨有加,本人也曾在亚洲协会的成立中扮演过重要角色。法菲尔德的重要著作《美国外交政策中的东南亚》(1963)涉及到了整个东南亚地区。他在书中指出,美国人去这个地区就为了一个简单的原因,即抵抗革命。他确信这场革命由北京领导,并认为共产主义国家对自由世界及美国都提出了严峻挑战^{[5]6}。中国似乎比苏联更危险,因为“证据显示北京对亚洲敏感地区的干涉比苏联更多,冒的险更大”。美国在过去十年里一直大胆吸纳亚洲国家加入反对革命的运动,朝鲜战争结束以来,1956年成立的东南亚条约组织(SEATO),菲律宾—美国共同防御条约(1953),澳大利亚—新西兰—美国联盟(1955),美国—台湾国防条约,以及美国—日本联盟将北京包围起来。但是法菲尔德怀疑,即使包围也不够,“这个地区的国家虽然对北京的意图更加了解了,但是他们面对共产党的施压仍然会弱不禁风——除非他们有另一个合理的选择”,他提议附加“一些有破坏力的修正,这些修正几乎确信无疑会突破”总统及对外援助的支持者所筑的“防御”,他举了1957年7月“斯克里普斯—霍华德报系”的报纸发表一系列文章,指责美国对越援助管理不善引发美国公众愤怒的例子,以说明在整个东南亚实行门罗主义,以“使社会主义中国认识到它无法以武力或武力威胁的方式达到任何重大目的”,倘使这样的代价是美军对参加有限战争的承诺,那就如此。^{[7]422}

三 美国外交关系委员会成员与美国政府对东南亚冲突和战争的立场

如前文所述,在越战升级之前,外交关系委员会所成立的各个研究小组,几乎一致认为美国应该不惜一切手段和代价介入越南战争,这种思想不可避免地推动越南战争在接下来的几年中不断升级。但是,1964年“东京湾事件”后,越战不断升级,美国已经被“出类拔萃之辈”推进了战争的泥潭,美国国内不断爆发大规模的反战游行等。在这种情况下,一些外交关系委员

会的成员也开始重新考虑美国的对越政策,外交关系委员会成员们在是否支持越南战争的问题上分化日趋明显,最早质疑美国介入越南战争政策的代表人物之一是外交关系委员会成员、时任美国国务院副国务卿乔治·鲍尔(George W. Ball)。

约翰逊总统为了反击鲍尔的质疑和证明自己决策的正确,特别召集了一些政府外的顾问,其中以外交关系委员会中支持越战政策的成员为主,开会讨论并抨击鲍尔的意见。在约翰逊的带领下,会议讨论的结果必然是支持战争升级的决定。正如美国学者哥弗雷·霍奇森(Godfrey Hodgson)所评述的那样,约翰逊召开这样的会议是为了对付鲍尔的质疑,确保自己的政策得到支持和贯彻^{[8]26-30}。在某种意义上,约翰逊此举是利用外交关系委员会来达到自己的目的。

事实上,外交关系委员会的领导人逐渐开始关注国内的反战行动和鲍尔等人所提出的不同意见。这一时期,他们陆续邀请委员会成员中在政府任职者到设在纽约的外交关系委员会总部以增加对越南政策的讨论和研究。1964—1965年期间,美国前驻南越大使亨利·洛奇(Henry C. Lodge)和时任驻南越大使的马克斯维尔·泰勒将军(Marwell Taylor)以及总统国家安全事务助理麦克乔治·邦迪(McGeorge Bundy)曾在外交关系委员会讨论越南问题的会议上作过报告,而1965—1966年期间的报告和讨论更多,国务卿迪安·腊斯克(Dean Rusk)、陆军和空军参谋长亨利·基辛格、埃夫里尔·哈里曼(W. Averell Harriman)以及总统国家安全事务助理沃尔特·罗斯托(Walt W. Rostow)也都在委员会总部作过相应的报告^{[8]35-37}。此外,威廉·邦迪在1964年成为外交关系委员会理事,同年他被任命为美国负责远东事务的助理国务卿,并在这个关键性的岗位上一直工作到约翰逊政府下台为止,其间他一直都是外交关系委员会的理事。

邦迪的这种身份使外交关系委员会与美国政府对越决策之间联系更加直接和紧密。正如美国学者、普利策奖获得者大卫·哈尔伯斯坦(David Halberstam)指出的:“负责远东事务的助理国务卿是非常重要的职务,尤其是在对越政策上。”^[9]与此同时,外交关系委员会内部支持继续升级越南战争的势力也开始活动。1965年9月,这些人组建了“争取亚洲持久有效和平委员会”,由外交关系委员会理事亚瑟·迪安(Arthur H. Dean)担任主席,其主要成员都是外交关系委员会的理事,其中包括外交关系委员会理事长约翰·麦克洛伊(John J. McCloy),外交关系委员会副主席大卫·

洛克菲勒和司库加布里埃尔·豪奇(Gabriel Hauge)。外交关系委员会的目的在于支持约翰逊总统在东南亚与共产主义力量斗争,认为向越南派遣地面部队是正确的决定,完全符合美国的国家利益。无独有偶,美国的越南政策发生变化的一个关键阶段是1967年11月到1968年3月。和委员会持相同意见的是“越南问题高级顾问小组”^⑥,明确地支持约翰逊政府的现行政策,就连约翰逊总统也被邀参加该小组的会议。

1967—1968年外交关系委员会的年度报告表明,越南问题是该年度会议探讨最多的主题之一。在1967—1968年,就越南问题在外交关系委员会的会议上发表演讲的有亨利·洛奇(Henry C. Lodge)、赫尔曼·卡恩(Herman Kahn)、罗伯特·汤普森(Robert G. K. Thompson)、格雷厄姆·马丁(Graham A. Martin)、韦斯利·费希尔(Wesley R. Fishel)、威廉·杜普伊将军(William G. Dupuy)、切斯特·库珀(Chester L. Cooper)、瑟斯顿·莫顿参议员(Thruston B. Morton)、乔治·鲍尔(George W. Ball)、威廉·邦迪(William Bundy)等。其中最精彩的是鲍尔和邦迪就越南政策举行的辩论。鲍尔当时已辞去副国务卿职务,而邦迪此时是负责东亚和太平洋事务的助理国务卿。1967年12月8日,邦迪以“美国在越南的目标,一份阐述进展的报告”为题作了一个演讲,着重描绘了一幅关于美国政策所取得的进展和胜利的愿景。这一时期,主张重新评估对越政策的声浪已经越来越多。1967—1968年间,外交关系委员会曾设立过一些研究小组,主要负责重新评估美国的对外政策,其中不乏对越南政策的诸多评价。较为知名的是由对越政策批评者领导的两个研究小组:一个是由时任外交关系委员会高级客座研究员、芝加哥大学的汉斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)和外交关系委员会理事约瑟夫·约翰逊(Joseph E. Johnson)领导的“对美国外交政策再审视”的研究小组,另一个是鲍尔领导的“关于美国外交政策”的讨论小组^{[10]27}。

与美国国内此起彼伏的反战活动几乎同时进行的是,北越开始在军事上取得巨大的成功,特别是1968年2月越南人民武装力量发起的新春攻势,在美国国内引起了极大的震动。美国方面看到,虽然投入了巨大的人力物力,美国却摧毁不了越南人的战斗意志和战争能力。在空前高涨的美国反战舆论压力下,美国政府的战争意志面临着严峻考验。1968年3月,约翰逊召集了越南问题的高级顾问小组开会。该小组中很多人曾是越战升级政策的坚定支持者。小组中的14

名资深政治家中,有12名是外交关系委员会成员,其中有外交关系委员会理事长约翰·麦克洛伊(John J. McCloy),理事道格拉斯·狄龙(Douglas Dillon)、赛勒斯·万斯(Cyrus R. Vance)和亚瑟·迪安(Arthur H. Dean)等人。

3月25日和26日,高级顾问小组在国务院和白宫开会。在两天内,他们听取了国务院、中央情报局和军事专家们的汇报并和主要的内阁官员、总统顾问一同进餐,并交换意见,甚至辩论到深夜^{[11]215}。在这个过程中,他们普遍认为美国在越南的事业正面临一个历史性的转折关头。到了和总统见面的时候,只有少数几个人支持现行的政策,外交关系委员会理事狄龙和万斯以及成员艾奇逊、邦迪和鲍尔都强烈要求改变现行的对越政策。这些人改变立场的原因是很值得重视的:首先,他们认识到,由于越南人的抵抗,以前的政策已趋于失败,一个包括升级在内的军事解决办法显然再也行不通了^{[11]215};第二,国内大规模的抗议活动和美国内部对这场战争的不满对现行政策形成了挑战和威胁;第三,继续升级越南战争只会损害美国的经济,并造成资本主义世界经济的动荡;最后,这场战争恶化了美国和其他有关国家的关系,正如赛勒斯·万斯所说的那样,“我们权衡的不仅是在越南发生的事情,我们也权衡了在美国产生的社会和政治后果,对美国经济带来的影响和其他国家的态度,国内的不同意见已发展到如此尖锐的地步,以致美国可能因之而发生分裂”^{[11]217}。

结果,当约翰逊会见小组成员时,发现很多原来支持越战升级政策的成员都改变了立场,令总统印象尤为深刻的是,艾奇逊、麦克乔治·邦迪、狄龙和万斯都变成了越南问题上的“鸽派”^{[12]230-231}。由此可见,外交关系委员会的领导人 and 主要成员拒绝了旨在武力解决越南争端的继续升级,但他们还没有设计出如何在未赢得战争的前提下谋求政治解决的方案。

为能早日设计出政治解决越南战争的方案,外交关系委员会于1968年夏天组织了一个“越南问题解决办法”研究小组,小组由外交关系委员会理事、前财政

部副部长罗伯特·鲁萨(Robert V. Roosa)主持^{[10]28}。1969年初,研究小组成员包括既是高级顾问小组成员,又是该会理事并曾在约翰逊政府时期担任巴黎和谈副代表的赛勒斯·万斯,还有该会理事、麻省理工学院教授卢西恩·派伊(Lucian W. Pye),两名工作人员以及其他几位学术界人士和前政府官员^[9]。外交关系委员会的这个小组提出了一个为大多数参加者都赞同的建议,主张就地停火,尊重西贡政府和越共的实际控制区,并以此为基础划分势力范围。这个方案的设计者也承认,他们之所以这样匆忙搞出这个方案是为了使政府方面获益^[6]。1969年5月,这个小组在华盛顿宇宙俱乐部和副国务卿埃利奥特·理查森(Elliott L. Richardson)以及尼克松政府的总统国家安全事务助理亨利·基辛格会面,向他们报告小组的研究成果。在尼克松总统1970年10月所宣布的“五点和平方案”中,就包含了外交关系委员会研究小组方案的许多方面,尤其是两个关键的部分:即就地停火和根据南越各政治势力的目前关系谋求一项政治解决。万斯后来谈到外交关系委员会的越南研究小组时,承认其对越南问题政治解决一事的影响力^{[13]182-183}。也就是说,美国政府采纳了外交关系委员会的若干建议,这主要体现在1973年1月亨利·基辛格签署的和平协议中有两个方面和外交关系委员会的建议是一致的,即就地停火和根据实际控制范围分割南越。

综上所述,外交关系委员会从二战结束开始就在很大程度上影响了美国的东南亚政策,尤其是美国的对越政策。根据美国学者劳伦斯·H·肖普(Laurence H. Shoup)和威廉·米特(William Minter)的统计,参与美国政府对东南亚地区事务决策的重要人物,其中有72%是外交关系委员会的成员^{[12]248}。这些外交关系委员会的精英们把美国拖入越南战争的泥潭,然而随着美国国内社会舆论的发展和越南战争形势的发展,他们中的一些人也最早地加入到反思美国越南政策的队伍中。随着反战思潮的发展,最终这些人又推动了越南战争的政治解决。

注释:

- ①Memorandum E-B34, July 24, 1941. CFR, War-Peace Studies, Princeton University Mudd Manuscript Library.
- ②Memorandum T-B67, September 14, 1943. CFR, War-Peace Studies, Princeton University Mudd Manuscript Library.
- ③Memorandum T-B69, November 16, 1943. CFR, War-Peace Studies, Princeton University Mudd Manuscript Library.
- ④Franklin to Jessup, October 1, 1953. Jessup Papers, Box 115, Manuscript Division Library of Congress.
- ⑤Edwin F. Stanton to Jessup, October 26, 1954. Jessup Papers, Special Correspondence, Box 7, Manuscript Division Library of Congress.

⑥越南问题高级顾问小组由政治小组发展而来,其成员主要来自外交关系委员会。

参考文献:

- [1]NSC68, United States Objectives and Programs for National Security, April 14, 1950[EB/OL]. available at <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>.
- [2]Henry L. Roberts and Paul A. Wilson, *Britain and the United States: Problems in Cooperation*[M]. New York: McGraw-Hill, 1953.
- [3]William Herderson. New Nations of Southeast Asia[R]//Headlines Series Foreign Policy Association. New York, 1955.
- [4]John Kerry King. *Southeast Asia in Perspective*[M]. New York: The Macmillan Company, 1956.
- [5]Russell H. Fifield. *Southeast Asia in United States Policy*[M]. New York: Frederick A. Praeger, 1963.
- [6]Henry Roberts. *Russia and America: Dangers and Prospects* [M]. New York: the council on foreign relations, 1956.
- [7]John D. Montgomery. *The Politics of Foreign Aid: American Experience in Southeast Asia*[M]. New York: Frederick A. Praeger, 1962.
- [8]Godfrey Hodgson. The Establishment[J]. *Foreign Policy*, Vol. 46, No. 10, (Spring 1973).
- [9]Anthony Lukas. The Council on Foreign Relations—Is It a Club? Seminar? Presidium? Invisible Government? [J]. *New York Times Magazine* (November 21, 1971).
- [10]CFR. *The Council on Foreign Relations: 1968 Annual Report* [M]. New York: Council on Foreign Relations, 1968.
- [11]Townsend Hoopes. *The Limit of Intervention* [M]. New York: David McKay, 1969.
- [12]Laurence H. Shoup and William Minter. *Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations and United States Foreign Policy* [M]. New York: Monthly Review Press, 1977.
- [13]Robert D. Schulzinger. *The Wise Men of Foreign Affairs: The History of the Council on Foreign Relations* [M]. New York: Columbia University Press, 1984.

The Council on Foreign Relations and the United States' Involvement in Southeast Asia Conflicts and Wars

JIN Long-yun

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433;
School of History, Changchun Normal College, Changchun, Jilin 130032, China)

Abstract: The Council on Foreign Relations serves American national interests. Its understanding of the strategic position of Southeast Asia was profound and its constant forward looking study provided a theoretical preparation for the United States' involvement in Southeast Asia conflicts and wars. It played an important role in the United States' involvement in the Vietnam War. It helped to evaluate the Vietnam policy and design the political solution to the Vietnam War. The great influence of the Council on Foreign Relations of the United States on America's foreign policy making can thus be understood.

Key words: America's foreign policy making; the Council on Foreign Relations; Southeast Asia conflicts; the Vietnam War

[责任编辑:凌兴珍]