

# 中南半島變局對美國外交政策之衝擊

陳紹賢

第二次大戰後，美國介入圍堵中南半島的共黨侵略，從一九五五年派遣軍事代表團訓練越南部隊起，至一九六五年美軍開始直接參戰，以迄一九七三年一月巴黎停火協定簽訂後，美軍從越南撤出，至是年三月間全部完成。在此十八年中，美軍死亡五萬六千人，戰費消耗美元一百五十億，而換來的却是北越的違反巴黎協定，繼續南侵。

金邊和西貢已相繼於四月十七日及三十日陷落，高棉與越南就此淪亡。寮共乘機進攻永珍，聯合政府瓦解，寮國已全部赤化。整個中南半島都變色了。

## 華府初步反應紛歧

越南繼高棉淪陷的惡耗，立即引起美國內部交相譴責的聲浪。據五月八日國際合眾社華盛頓電訊：儘管福特總統呼籲國人不要互相責難，但已有跡象顯示，「舌戰的政治浴血」來臨。該電訊並引述美國安全協會會長費沙爾（John Fisher, President of American Security Council）的話說：「呼籲不相責難，就是呼籲掩蔽事實。只有那些感覺自己會受攻擊的人們，才要掩飾失敗的原因。這是美國有史以來二百年中第一次敗仗。如果我們要它不再發生，我們就必須迅速而謹慎地分析失敗的原因。」①

對此突來的空前挫敗，當時華府的反應紛歧。五月三日，雷斯頓（James Reston）發表的「是反省的時候了」一文，有這樣的敘述：「西貢失陷之初，你可能認為華府需要有些時間，作寧靜的反省，但並不是那麼一回事。人們在尋求的是為着解說、譴責，或找代罪的羔羊。很嘮叨的政客們在沒有理解之前，就急遽的說話了。」②

中南半島變局對美國外交政策之衝擊

雷氏並舉出幾種引起他感慨的事實：有些人建議需要一個新的國務卿，「作一種新的開始」；有些人，「包括參議院的多數黨領袖曼斯斐德」，認為美國必須開始考慮從南韓撤軍；有些人主張美國「應少接受難民，而多增加軍備」，以及重估美國的「和解」政策與世界領導問題。③

## 「和解」政策帶來的禍害

上述雷斯頓慨乎言之各種情形，其中主張「重估美國的和解政策」一項，內容如何？他沒有申明，未得而知。不過，美國在中南半島失敗的主因，是外交政策的錯誤——誤認與蘇俄及毛共「和解」，就能達成中南半島戰爭的和平解決。

過去越戰延長，而北越愈打愈強的主因，一般都認為是美國不求勝政策所使然。當時五角大廈已有此種預斷，而反對此種政策，奈何受制於國務院，而不為當局所採納。不求勝政策的產生，是由於害怕蘇俄和毛共參戰。後來繼以「和解」政策的實施，其迫切的要求，在於獲得俄毛的協助，早日結束越戰。

尼克森於一九七二年先後訪問莫斯科和北平，謀求越戰的解決，是他的主要企圖。次年一月二十七日巴黎協定的簽訂，俄毛雙方也都參加。美國給它們付出的秘密代價，不得而知。但是，今日舉世皆知的，是毛俄破壞巴黎協定的事實。

該協定簽訂之後，北越的南侵與越共的內應，都是由於俄毛軍火的繼續大量供應。越南被攻吃緊時，美國政府要求參加巴黎協定的各方，責成北越遵守協定，俄毛的反應却是誣指越南「破壞巴黎協定」，甚至北平和莫斯科

都異口同聲，抨擊福特要求國會追加軍援越高的撥款，也是違反巴黎協定的行爲。高越淪陷後，北平舉行慶祝大會，大事宣傳。甚至誇稱，高越的勝利，就是毛共自己的勝利。

凡此事實，顯示六年餘來，美國「和解」政策帶來了中南半島的慘劇。

當高棉失守，越南危機之際，英國曼徹斯特衛報（Manchester Guardian）有彼得任金斯（Peter Jenkins）的一篇文章，指證美國的「和解」政策所達成的巴黎協定，導致了越南的被犧牲。季辛吉是這種外交的西方特出人物。④這不失爲一種客觀的論斷。

美國在中南半島挫敗，國際聲望突然降落。盟國和友邦紛紛懷疑它的可信賴性。儘管華府反覆重申它的對外承諾，還未能消除東南亞各國對它的疑慮。東南亞國協五國——印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓和泰國，已在進行中立化運動了。其中泰國且曾表示限期一年內撤出全部美軍，禁止越南撤至泰國的美機運美，抗議美國陸戰隊爲營救馬雅古茲號（Mayaguez）商船及其船員在泰境登陸，調回其駐美大使，要求美國正式道歉。菲律賓也擺出某些姿態——重新檢討對美的關係，考慮收回美國在蘇比克灣的海軍基地和克拉克的空軍基地。凡此情況，也都是「和解」政策的惡果。

美國當局已不諱言「和解」政策的弊害了。最近福特曾聲稱：「和解政策是我們要與兩個潛在的敵對從事共同合作，而不是要它們來混水摸魚。」五月十二日，季辛吉在聖路易（St. Louis Missouri）發表演說，對蘇聯提出警告的話：如果「和解」變成選擇開發戰略武器更多機會的客套話，則美、俄關係的新趨向，將是危險的。⑤

共黨所怕的是實際的威力，不是空洞的警告。他們的意識狀態與民主國家的絕對不同。在他們的觀念中，並無所謂「信守承諾」的存在。時至今日，如果美國還不擺脫「和解政策」的羈絆，那麼，俄毛可乘之機將會越來越嚴重的。

## 對外承諾的維持在能實踐

在高棉和越南先後淪陷之初，華府當局曾發表若干聲明，強調美國對盟國和友邦的承諾。例如，四月十七日，季辛吉對美國報紙編輯入學會發表演

說時，強調「我們對已達成的承諾，將須嚴格的遵守，不要讓任何盟邦懷疑我們的堅定不移。」廿九日，他在華府記者會上說：從此次經驗獲得的一種教訓是：我們必須慎重地提供承諾，更應該嚴謹認真的履行承諾。「當兩個共黨（意指俄毛）的任何一個企圖給我們施用外交壓力時，美國必極力反對。而且我們提醒他們注意到對國際衝突的助長，必將導致和解的崩潰。」⑥五月六日，福特總統在記者會上的談話，其有關重申對外承諾部分，意旨明朗。他說：「我們的潛在敵人切勿認爲美國在中南半島的失敗，是進入孤立主義的前奏。我們要維持我們世界性的領導地位，我們支持我們的盟友——韓國、中華民國、印尼和菲律賓。」⑦

次日，五月七日，福特在白宮與英國首相威爾遜（Harold Wilson）、澳洲總理惠特藍（Gough Whitlam）和紐西蘭總理勞林（Wallace Roulin）分別會談，並對他們表示，美國雖在越南失敗，保證仍將信守對世界的承諾。⑧對外承諾的重申，是政府當局以言辭或文件表達其國家的意旨。但是，國家意旨的實際表現，才是承諾的實踐。所以，承諾的重申與承諾的實踐是有距離的。今日美國的盟國和友邦，對於美國承諾的信賴程度已有差別。泰國似是最底，菲律賓次之。此外，亞洲國家除標榜中立者外，大都對美國保持信心，同時各以謹慎的步驟，邁向自助自強的標的。

美國要恢復其國際信譽，須從行動上證明其能對承諾實踐。恢復兩黨外交政策的良規，達成府會爲貫徹對外政策而切實合作，這是它重振其國際聲望的要圖。

## 歐亞政策的重輕問題

上面提過的季辛吉在聖路易發表的演說，其中也聲稱：「美國的各盟邦，特別是西歐的工業民主國家，加拿大和日本，已成爲世界安定和進步的基石。美國與它們密切關係，當非口頭的保證，而是連結的偉大事業。」前年他倡議「新大西洋憲章」時，已有這種構想。今值美國在中南半島挫敗之後，更強調美國的西歐關係，而且只把亞洲的日本視同西歐的國家。這顯示了華府的重歐輕亞觀念。

高越相繼變色，也曾引起西歐若干國家對美國發生疑慮——尤其是涉及

北約同盟義務的疑慮。在西貢淪陷後第四天，福特總統主持尼米茲號（USS Zumwalt）航空母艦的下水典禮，發表演說聲稱：「美國將在全世界上保持軍事的均衡；美國將繼續強大，信守對外的承諾。」<sup>⑨</sup>這些話的主要作用是對西歐而發的。

北大西洋公約組織每年一度的十五個盟國外長會議，今年也被改為十五國首長會議，已定期於五月廿九、三十兩日在北京布魯塞爾舉行。據美聯社駐北京記者龍屋茲（Richard Longworth）四月廿七日報導：這次改為高峯會議，是由於美國的要求而決定的，因為福特和季辛吉感覺到美國的中南半島政策失敗，可能使西歐懷疑美國的對外承諾，所以福特此次的歐行，是將告訴盟邦儘可信賴美國的承諾。

福特預定的這次歐行，還準備於北約高峯會議後，往奧地利沙茲堡與埃及總統沙達特會談中東問題。但他此行的主要任務，確是為維持盟邦對美國的信賴。此舉比起華府將派部、次長級官員來亞洲執行同一任務，美國的重歐輕亞政策動向，已甚明顯。

美國的重歐政策有其必然的因素。從國家安全上看，美國的強敵是蘇聯，所以視西歐為其前哨防衛地區。從經濟關係上看，美國與西歐的貿易總額較任何地區為大。加以美歐雙方的種族淵源，文物制度和社會習尚都有某些相同的歷史背景。「血濃於水」，是必然的現象。

所以，從客觀看美國的歐亞政策問題，就會承認它的重歐政策是合理的

## 越高淪陷後的東南亞局勢

羅石圃

越高相繼淪陷，已經沖破了東南亞的圍堵堤防，此一地區是否會迅速沉沒于赤浪洪流？須視美國的協防政策及其能否取得盟邦信賴，與東協國家能否內外團結重振反共的決心？否則與虎謀皮，敵友不分，或完全倚賴美援，則難免成為高越之續。

### 一 震驚而並未發生混亂

越南、高棉在不到半個月的期間，相繼被共軍所席捲，美國坐視不予以

越高淪陷後的東南亞局勢

，而不合理的是因重歐而為犧牲亞洲利益的政策。二次戰後，以世界領袖國家自居的美國，經屢次聲明它也是太平洋國家。那麼，顧名思義，就該是一個以歐亞並重為國策的國家。不能顧到歐亞並重時，也不應為重歐而犧牲亞洲的利益。

今日的美國當局是從經濟利益上，視日本為其前哨防衛地區；又只從戰略地位上，視韓國為其前哨防衛地區。這種偏狹的政策，竟於高越淪陷時宣告，無怪泰，非對美國的信心發生動搖。痛定思痛，現在是美國從行動上挽回亞洲國家信心的時候了！  
六十四年五月廿五日完稿

註① China News, Taipei, May 9, 1975

註②③ In Washington, Time for Needed Reflection, By James Reston Herald Tribune, May 3-4, 1975

註④ South China Morning Post, Hongkong, April, 27, 1975

註⑤ Kissinger's Speeches Trying to Eliminate Policy Vacuum, Herald Tribune, May 15, 1975

註⑥ U.S. News & World Report May 12, 1975, p.20

註⑦ Washington, May 7, 1975, AP

註⑧ Washington, May 7, 1975, UPI

註⑨ Ford, NATO & Love Feast In Brussels, South China Morning Post, Hongkong, May 23, 1975

緊急軍援，甚至企圖與共黨謀和，不惜迫使龍諾、阮文紹次第下台，讓共軍在金邊西貢陣前易帥的紊亂下從容吞噬，以致東南亞自由國家，不僅對美國的協防承諾不敢信賴，且因唇亡齒寒，對美國忿慨萬分。依照共產黨的一貫