

亞太地區的國內政治與國際關係

彭慧鸞

譯

〔本文譯自美國夏威夷東西文化中心於一九八六年出版的《亞太情勢報告》(Asia-Pacific Report)第一章。〕

亞太地區基本上正面臨著戰爭與和平的問題。若以此為進一步探討的出發點，我們不禁要問，該地區未來能否擺脫廿世紀戰亂充斥的命運，進而開展並鞏固各國內部以及區域性的和平政治秩序？因為，此一問題不僅與人類，同時也與該區經濟前景息息相關。

然而，從歷史紀錄觀之，前途似乎並不樂觀。第二次世界大戰以來，在東亞及東南亞地區，前後發生過中國內戰、印尼與越南的獨立戰爭，以及韓戰、越戰和目前正在柬埔寨境內進行的衝突事件。至於在南亞方面，前後也曾發生過三次印巴戰爭，一次中（共）印邊界衝突，以及一九七九年開始的阿富汗戰爭。除了上述大型衝突之外，還有許多小規模的暴動（具有馬克思主義、宗教、或分離主義本質），它們通常是以各種恐怖主義形式為主的自發性種族暴力事件。據統計，在這些事件中軍民傷亡慘重——超過一千萬人（見表一）。因此，該地區被視為充滿政治社會不安和人類悲劇之所在，亦不稀奇。

圖一顯示出該區仍有許多進行中的衝突，以及邊界緊張關係和國內暴動。主要強權國家已在太平洋及印度兩洋增強軍力。基本上，亞洲開發中國家在國防建軍的支出比重超過非洲和拉丁美洲；在亞洲至少有八國政府的國防預算超過總收入的五%。除了兩大超強國之外，全球亦僅中共、印度及越南養兵一百萬人以上。另外如南韓、北韓和巴基斯坦的武裝部隊亦超過五十萬人。

至於國內部份，還有一些少數民族權利、宗教的社會角色、軍人的地位、合適的經濟體制，以及政治權威集中或下放等問題，仍處於爭議不休的階段。有關以和平方式進行政治妥協的制度化架構，仍未建立起來或無法被廣泛接受。

儘管亞太地區的政治秩序混亂，但其中也有許多前瞻性發展。七〇年代初美中（共）和日中（共）紛紛建立正常化關係，緩和了區域內的緊張狀態。區域合作已在東南亞和南太平洋成功的發展中，另外在南亞亦正朝區域經濟合作的目標邁進。在若干亞太國家，其從殖民地過渡到獨立所經歷的激烈過程，現在已告完成，亞洲兩大採行民主政府制的印度和日本已持續該制度達四十

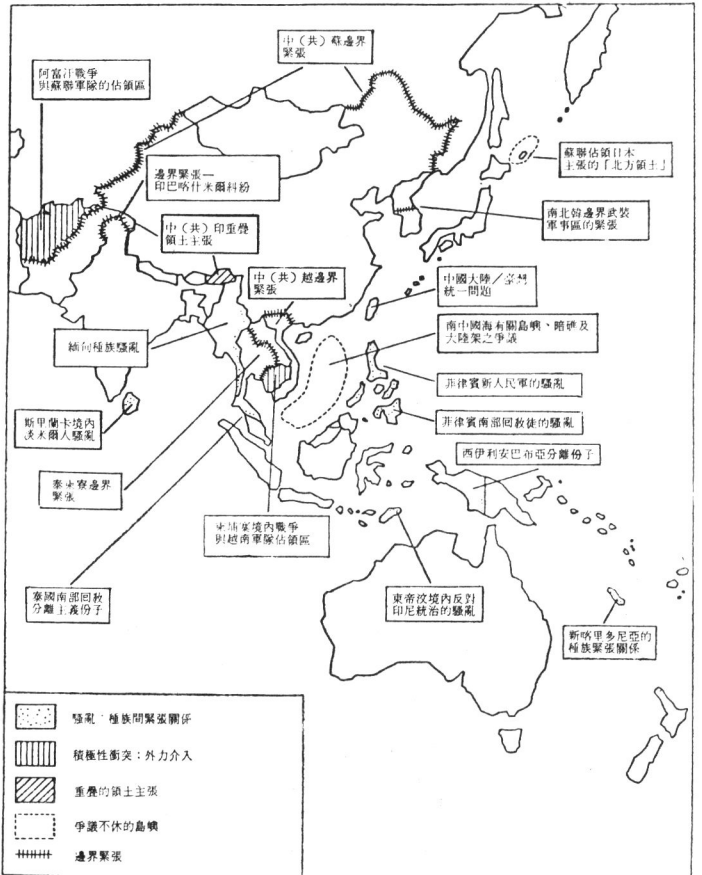
亞太地區亦不例外。譬如，東協國家曾宣稱，區域和平的建構，必須以保持「民族彈性」(national resilience)為首要條件。

國家	時期 / 衝突	死亡人數		
		民間	軍方	總數
孟加拉/巴基斯坦	1971內戰導致孟加拉的建國	1,000,000	500,000	1,500,000
中國	1946~1950內戰			1,000,000
印度/巴基斯坦	1946~1948部族衝突	800,000		800,000
印尼	1965~1966政變未成	500,000		500,000
柬埔寨	1975~1979赤柬統治下	1,500,000	500,000	2,000,000
越南	1950~1953韓戰	800,000	1,200,000	2,000,000
越南北	1945~1954獨立戰	300,000	300,000	600,000
越南南	1960~1975越戰	1,200,000	1,300,000	2,500,000

此外其他衝突包括：東亞9,180,000；南亞2,440,000

資料來源：取材自 Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures 1983*, Washington D.C., World Priorities Inc.
 註a. 這些都是概略的統計數字，某些數字頗有爭議；涉及低於500,000人死亡的衝突未予列入。

圖一 亞太地區緊張衝突的焦點



年之久。此外，由於區域中各政府皆以經濟成就作為其統治的基礎，因此，極力避免政治緊張狀態升高。

國內政治

一般而言，國內政治體制穩固的國家，較傾向致力於強化區域內關係，而內部發生嚴重政治問題的國家則傾向於吸引外力的干預。此種現象在

表二 亞太議會政治各國的獨大政黨

國	家	政	黨	執	政	年	份		
印	度	印度國大黨	國大黨(I) ^a	1947~1977	/	1980~			
日	本	自	民	黨			1955~		
馬	來	西	亞	聯合黨	/	全國陣線黨 ^b	1957~		
新	加	坡	人	民	行	動	黨	1959~ ^c	
斯	里	蘭	卡	聯	合	民	族	黨	1977~

註a. 印度國大黨於1969年分裂；國大黨（I）是由甘地夫人所領導的繼承政黨。

b. 聯合黨及全國陣線黨（1972以後）是執政的聯合黨，兩者皆以居優勢的統一馬來全國組織（簡稱巫統）為基礎。

c. 包括新加坡為英屬殖民地自治時期（1959~1963）及隸屬馬來西亞一州時期（1963~1965）。

。印度的議會制度也有過政權交替。但馬來西亞、新加坡和日本則有超過四分之一世紀之久，未曾更換不同的執政黨。該地區許多其他西方式的議會政體，皆因軍事政變或戒嚴法的宣告實施而瓦解。不過，亞洲非共國家中，軍事權威領導，或由軍人支持的文人權威領導，往往因管制反對勢力的參與管道，而無法長期執政。此外，在經濟現代化的條件之下，中產及專業階級政治利益表達意願的升高，通常不願意被軍人直接統治。

實際上，所有軍人統治的國家（緬甸、印尼、巴基斯坦、南韓、泰國）中，與文人在某種程度上共享權威的現象已在形成中。因此，各種議會政治的制衡措施，如政府官員的任命，及權威的限制等，正逐漸在恢復中。這些國家也經常承諾以緩慢方式建立民主體制；暫時性的軍事或權威控制，往往被視為在民主過程上軌道之前，應付緊急狀況或維繫安定所不可或缺或統治方式。上述半權威（semi-authoritarian）的統治形式，反映了當代亞洲非共開發中國家一般國內政治勢力正在興起的事實。新的領

目前幾乎沒有一個亞太國家政體，能自稱掌握絕大多數人民的效忠，或有能力安然渡過領導階層的更替和政治的挑戰。其中部份要歸因於亞太各國（除紐西蘭及澳大利亞外）獨立時間短，大多數亞太國家的政治體制都是殖民時代結束後的產物。在亞洲，傳統的統治方式早已在殖民時代或革命時期，被掃除殆盡；其改變的幅度亦各有不同，例如越南、中國、印度和印尼，根基上改變的程度，就超過泰國和尼泊爾。戰後新政府在成立之初，幾乎找不到可資承襲的政治傳統。

多數戰後的第一代領袖是受西方教育，深受傳統自由主義或馬克斯主義等政治思想的影響。其政治制度創立之初，亦多以西方，尤其是前殖民帝國時代的制度模式為藍本。不過，在印度、印尼和巴布亞新幾內亞，新政府管轄領域包括所有在殖民時代以武力統合的地區；這種政治實體能否對新獨立政府產生一致的效忠，則有待商榷。

在亞太地區呈現的主要政治運作過程，是戰後體制與領導階層如何與社會現實相互適應的問題。除了太平洋地區之外的亞洲國家，一般皆傾向於權威統治形態。西方議會政治所強調的公開辯論與多數決選舉制度，在亞洲的環境中，被證實是不切實際的。至於像印度、馬來西亞、新加坡和日本等，西方式議會體制之所以能從戰後被沿用至今，幾乎都與具有一黨獨大的特色有關（見表二）。斯里蘭卡自一九四八年以來奉行議會政治，歷經數度政治領袖更替，誠可謂前述模式中的一個例外

導必然帶動一些改變，最常見的還是軍文人政府的互換。換言之，基本上社會對權力運用的看法，並未改變。同時，這些體制下的文官、司法體系，和軍方通常各自有其傳統，因此，任一勢力當政，皆無法適應新的改變。職是之故，未來亞太國家政治體制採取漸進方式將比激烈的改革方式更具希望。

究竟有那些影響亞太社會內部和平的重要政治問題呢？儘管各國面臨的挑戰不同，但仍有影響各國的共同問題存在。

種族關係

在大部份亞太地區內，最具潛在爆發性的社會問題，往往涉及不同種族或語系集團間的關係。除了日本、南北韓及一些南太平洋小島國分別都是單一種族國家之外，亞太各國普遍是由複合種族組成的。有些種族緊張關係導因於最近的移民，諸如東南亞華人；馬來西亞、新加坡及斐濟境內的印度人；及新喀里多尼亞的法國人等的問題。這些民族中，有些在經濟上有一定勢力，如華人；或是政治上具影響力，如法國人。但却因此而遭忌，導致種族極化的結果。

至於像中國、緬甸和孟加拉等國，明顯地是由單一種族掌握經濟和政治權力，而其他少數民族則聚集在邊疆地帶。也就在這些地方，不時因種族積怨而產生暴動，如一九五九年的西藏境內，以及一九七〇年代初開始，菲律賓南部回教民族的暴動即是。不過都未能對國家中央體制構成挑戰。

在印度、斯里蘭卡和印尼等國，總有兩個或兩個以上，盤踞一定土地的種族或語系團體。這些國家的最大課題就是如何建立民族效忠和團結。種族的緊張關係，結合了其他內外壓力，終於鑄成一九七〇年代初期巴基斯坦的分裂（此為戰後以來分離主義獲得成功的唯一例證）。像印度及印尼這些多種族大國，領土完整的重要性似乎已逐漸被認同。該兩國內只有極小部份的少數集團，仍主張以種族為依據，將國家劃成許多小國。

大體而言，東南亞各國政府頗能和平地處理種族關係；但在南亞則不甚樂觀。錫克(Sikh)教人士在印度境內的騷動，導致甘地夫人的遇害；而斯里蘭卡的僧伽羅人(Singhalese)與淡米爾人(Tamils)的流血事件，正是亞洲多元種族社會，持續性爆發各種族間緊張衝突的見證。這些緊張關係的形成，與人口增長、土地不足壓力、高失業率以及有限的經濟機會等因素有關。這些社會上的挫折經驗充分表現在種族暴力事件中。

宗教與意識形態

在亞洲新興國家中，世俗政治領袖與宗教領袖之間，常處於不安的共存關係中。雙方各由不同的社會力量所支持著。通常前者主張現代化，而後者則是傳統派。世俗領袖強調的價值觀包括民族主義、社會主義，或近年來普遍盛行於東亞和東南亞地區的經濟發展。在這過程當中，宗教領袖總是和社會大眾比較接近，並時常感覺宗教價值備受忽略。

宗教領袖經常是扮演社會與政治批判者的角色（一九六三年南越和尚的自焚，導致吳廷琰的垮臺；又如最近在菲律賓的天主

教是對馬可仕政權批評最嚴厲者之一）。今天在南亞一帶，宗教領袖對世俗領袖的挑戰較以往更爲直接，甚至要求參與國家制度的擬定工作。此現象在回教國家尤其明顯。它除了與回教復興運動有關之外，也深受伊朗回教立國的鼓舞。

從亞洲各國政府不同的反應中，可以看出宗教與種族間的複雜相關性。有時種族依宗教別而劃分（菲律賓南部就有回教與基督教菲律賓人之分）；它經常也扮演強化種族內認同的功能（如在馬來西亞的馬來人、華人與印度人之間，因種族、語言和宗教而有所不同）。這些國家的政府，多害怕激昂的宗教情緒會使種族關係惡化，進而威脅到社會政治結構。馬來西亞和印尼政府，歡迎回教徒在文化層面強調回教價值，但是也嚴格限制不得超越文化和宗教範疇。相對地，巴基斯坦當前領導人則強調其回教國的自我認定，希望借回教的力量達到各主要部族——旁遮普人（Punjabis）、信德人（Sindhis）、卑路支人（Baluchis）及巴丹人（Pathans）間的團結。

戰後初期，民族主義、共產主義、社會主義及其他意識形態，在亞洲社會具有相當大的影響力。比較起來在八〇年代，政治意識形態普遍較不受重視。不過，跟宗教一樣，世俗的意識形態是推動變遷且又具有潛力的重要媒介。然而，政府合法性若完全只建築在實際的經濟改革上，則可能因未能對其他社會價值善加重視而遭受批評。

經濟與政治參與

經濟發展過程本身對亞洲國家政治體制的發展造成很大的限制，因爲，由於收入的增加、教育水準的提高、都市人口的增長，使得政治與經濟利益多元化。一旦對政府服務的要求增加時，則對參與政治和經濟決策過程，以分配那些服務的要求也日益提升。

許多亞洲政治體系的權力基礎相當狹窄，其從政者多屬於大地主或公職人員等傳統精英。由於基礎未見擴張，而導致軍人借代表廣大社會利益之名介入政治。至於那些種族或宗教團體以及新工業帶或鄉間社區內快速增長中的商人、專才階級或工人，都將因本身利益未獲政府重視而產生不滿。此外，工人與農人因欠缺健全的政治組織，而經常成爲革命份子網羅的對象。

也有許多亞洲國家政府在接納新興勢力上，表現出相當的彈性。此點正說明了在以往廿年間，東協各國政府能維持穩定的原因。當然，另有一些國家對新的政治要求及不滿份子，仍採鎮壓手段。此現象在亞洲共黨小國中尤其明顯，這些國家的政府缺乏政治彈性，只容許社會改革，結果阻礙了經濟的動力。

政治領導

現代議會政治通常可以爲政治領導接班問題提供明確的架構。然而，在許多亞洲國家中則全然缺少這種架構，因此也未嘗嘗試過。缺乏以和平手段推選政治領袖的方式，於當領導階層脆弱或出現權力真空時，很容易發生政治鬭爭。而政權如果未能順利移轉，社會必將付出鉅大的社會和經濟代價。印尼在蘇卡諾轉換成蘇哈托政府的階段，曾造成許多地區的權力真空，據估計當時

國際關係

相對地，新加坡和印尼皆由強人領導，達二十幾年之久，兩國皆有強大的政治組織（新加坡的人民行動黨和印尼的軍隊）。因此，新一代領袖的產生，將不致於引起混亂。不過這些新領袖將不會再享有其前任所具備的政治權力。

亞太地區在國際關係的發展趨勢，較其國內方面令人振奮。其中較重要的正面發展，是區域內政治關係網的延伸，以及部份地區區域合作的擴大。此外也有些目前存在或未來仍將持續的問題，如朝鮮半島的長期對峙；柬埔寨與阿富汗懸而未決的衝突事件；南亞緊張情勢；及外來軍事力量在此地區的擴張。

亞洲內部政治關係的增長

五〇年代初，冷戰蔓延到亞洲，自朝鮮半島、臺灣海峽到越南都曾爆發軍事衝突。在東亞的共黨國家間有條約關係，但與歐洲情形不同的是，蘇聯在亞洲共黨國家沒有部署軍隊，因此，這些國家應享有更多餘裕，可以發展獨立外交路線。然而，冷戰的發生，使得跨越政治意識形態的溝通受到限制。五〇及六〇年代，在東亞及東南亞的美國盟邦中，沒有任何一國承認中共。結果

亞太地區的國內政治與國際關係

表三 亞洲的資深^a政治領袖

政 府	領 袖 ^b	至1986年 的年齡	持續在 位年期
緬 甸	尼 溫	82	9
中 國	鄧 小 平	65	20
印 尼	蘇 哈 托	74	38
北 韓	金 日 成	69	20
菲 律 賓	馬 可 仕	63	27 ^c
新 加 坡	李 光 耀	80	8
斯 里 蘭 卡	賈 亞 瓦 亨	76	10
臺 灣 (中 華 民 國)	蔣 經 國	80	31

註a. 依在位年齡或年限為認定標準。

b. 以決策中的有效重要地位為標準，因此未必擁有正式頭銜。

c. 包含新加坡在英屬殖民自治及其隸屬馬來西亞之一州的時期。

死亡人數至少達到（甚至超過）十萬人（見表一）。而南韓在朴正熙被刺之後亦產生接班問題，結果造成民間騷動，以及投資與成長的銳減。不少亞太國家政府正面臨領導人老化問題（見表三）。為了解決該問題，一些舊當權者的親戚紛紛走到臺上。其中包括蔣經國繼承其父成為總統；拉吉夫·甘地繼承其母執政（甘地夫人本人則是印度獨立運動領袖尼赫魯（Jawaharlal Nehru）之女）；而北韓的金日成必然將由其子金正日繼位。

有關馬可仕病危的傳聞，以及菲律賓政治經濟動盪不安的報導，都是非國目前所面臨的重大問題。尤其是當前尚無合適的接班人選，使得其政府的危機更加複雜化。東協各國及美國都擔心馬可仕一旦垮臺或病逝，可能導致政局混亂，甚至軍人接管的局面，兩者都將會造成區域性的影響。（譯者按：菲律賓於一九八六年二月已由艾奎諾夫人接掌政權，不過政局仍處動盪不安之中）

使緊張關係升高，同時使互利的經濟與文化關係之發展潛力也連帶受到限制。

衝突的重心如今已日趨改變。主要原因是中蘇共關係日益緊張，其次是一九七八年以後中越共關係也趨於緊張。在邊界上分別都有大軍駐紮。同時，中共與美國、日本及一些東協國家也開展了友好關係。

此外還有一些次要發展，亦不可忽視。如越南自越戰結束後也開始推展與區域內其他國家的外交關係。而儘管印度與巴基斯坦間仍繼續存在緊張關係，所有主要大國也都分別承認該兩國。

只有建立更廣泛的政治關係，尤其是跨越冷戰所劃下的鴻溝，才有助於進行區域重大問題的相互諮商。譬如，即使泰國與越南對柬埔寨問題有嚴重歧見，兩國政府仍保持接觸，而越南官員亦不時前往曼谷訪問。當然，難免還是有些國家彼此間缺乏外交管道，不過，該問題透過間接接觸或第三國協助，已經逐漸獲得克服。

區域合作的增長

在區域內政治關係的發展中，最顯著的一項是區域合作。其中首推以印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國於一九六七年成立（一九八四年汶萊也正式加入）之東南亞國家協會最爲著名。在六〇年代初東協成立之前，上述國家彼此間常發生問題。印尼反對馬來西亞立國，並宣佈敵對的政策。菲律賓甚至引用歷史根據，主張對馬來西亞北婆羅州（沙巴）的主權，因而造成雙方自一九六三至一九六六年間中止外交關係。

直到一九六六年，菲律賓與印尼政府更易之後，東協的成立才有了動力。該組織成立之初，偏重於經濟、社會和文化方面的合作，反映出五國對其共同的經濟與政治利益有漸增的認知。至於東協各國政治關係的加強，則充分表現在一九七一年吉隆坡宣言，呼籲在東南亞成立和平、自由與中立區（Zone of Peace, Freedom and Neutrality）；此外，東協各國領袖又於一九七六年高峯會議中，簽署了一項東南亞友好合作條約，建立一套和平解決國際爭端的程序。

東協各國間的合作關係最明顯的例子，是表現在聯合反對越南佔領柬埔寨上。雖然東協會員國間的政治歧見早爲衆所周知，其中包括本身或區域性威脅來源的評估差距，但對柬埔寨民族自決原則之堅持，及越南撤軍之必要性的立場是一致的。同時，東協集團在聯合國也有效展開遊說，要求承認民主柬埔寨政府及其繼承者（由三個反對勢力組成的民主柬埔寨聯合政府）。

另外，東協也定期與先進的澳大利亞、加拿大、歐洲共同體、日本、紐西蘭和美國等國外長舉行年會。一九八四年甚至協議將就更廣泛的太平洋盆地經濟合作問題進行討論。

東協的區域合作，是一種國家利益間極微妙的平衡。任一會員國若是過於堅持立場，而忽略了意見差別性，將會危及所謂東協模式的妥協精神。某些觀察家批評東協未能發展出超國家的組織結構。但是義務與組織結構的定義，本身就是令人爭議的問題，因此也是會員國政府所極力設法避免之事。同樣的理由，會員國政府也小心避開多邊軍事或安全上的相互關連。不過，類似邊

界合作的雙邊安全關係已經建立，它對鞏固區域關係的概念，具有強化的功效。

可以預期的，東協會員國將繼續就許多政治問題進行密切諮商，但此非意指他們必能達成一致意見。該組織最大的成就在於使這曾經以政治衝突多於政治合作著稱的區域，培養出諮商與妥協的風氣。許多人甚至視東協為促進幅員較大的太平洋盆地合作的最佳模範。

區域合作在南太平洋的發展也相當成功。兩個主要的政府間組織分別是南太平洋委員會 (South Pacific Commission) 及南太平洋經濟合作局 (South Pacific Bureau for Economic Cooperation)，處理有關社會、經濟和政治事務。一九七一年，由所有南太平洋獨立國家政府首長組成的南太平洋論壇 (South Pacific Forum)，每年定期開會，討論範圍涵蓋殖民地自治和區域航運線問題，以及非核區 (Nuclear-Free-Zone) 條約等區域政策問題。

除東協地區及南太平洋以外，亞太其他地區的區域主義則尚未發達。唯一較有成就者，應推一九八三年成立的「南亞區域合作協會」(South Asian Association for Regional Cooperation, SARC)，其宗旨在增進孟加拉、布丹、印度、馬爾地夫、尼泊爾、巴基斯坦及斯里蘭卡間的集體自立 (collective self-reliance)。雖然合作只局限在經濟與技術領域 (例如貿易

則不包含在內)，却為日後擴大區域合作，提供了良好的實驗架構。儘管目前「南亞區域合作協會」國家間政治關係仍有些困難，但包括各國外長在內的三十個技術委員會已舉行過會議。一九八五年底各國政府首長在達卡集會，同樣的發展在東協却經過九年的努力才達成。

區域關係的新舊挑戰

以往的區域緊張關係主要是導源於國內的政治不安，以及未能解決的爭端，轉趨國際化的結果。中國與韓國的分裂就是兩個例子。最近南北韓已經朝有限度的對話與合作方向努力。柬埔寨與阿富汗也是在內部分裂後，才由鄰國直接介入，試圖輔助友好勢力取得政權的最佳例子。此外，南亞的種族分裂也使區域緊張關係惡化。

朝鮮半島 朝鮮半島傳統上一直是強權間的緩衝地帶。一九五〇年，面臨朝鮮半島被全面赤化之威脅，激起美國大舉介入，連帶造成中共對美國大軍壓境的恐懼，也揮兵介入。一九五三年的妥協造成南北韓分裂。在半島上的權力平衡更造成了長久性僵持的局面 (見表四)。

表四 1983年南北韓之比較

項 目	北 韓	南 韓 ^a
人口	19,600,000	41,600,000
國民總生產毛額	\$191億	\$766億
平均每人國民生產毛額	\$1,096	\$2,010
國防支出	\$20.38億 ^b	\$43億
部隊總人數	784,000	622,000
陸軍人數	700,000	540,000
海軍人數	33,500	49,000
空軍人數	51,000	33,000
戰機	740	450

資料來源：The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, London, 1985.

註a. 駐韓美軍有地面部隊28,000人及空軍人員10,000人。

b. 依U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers*. 的統計，1983年北韓的國防支出為\$36億。

在這卅幾年來，儘管中（共）美與中蘇共關係多少已有些轉變，但朝鮮半島的緊張狀態始未見緩和跡象。該半島已經成爲全球武裝對立情勢最嚴重的地區。雙方武裝人數達一百四十萬名。非軍事區與半島四周海域經常爆發軍事衝突。一九八三年十月八日北韓恐怖份子企圖在仰光刺殺全斗煥，造成十七名南韓閣員死亡事件，更是史無前例的國家恐怖主義。

南北韓雙方對降低緊張關係的提議，總是選擇不易妥協的利益部份。北韓主張美國應撤離南韓，且以此爲進一步談判的先決條件。一九八四年初期，北韓提議的南北韓及美國的三邊會談中，南韓並不具備同等地位。南韓則主張逐漸擴大南北韓對話，並反對任何有關美國必須撤退的建議。

美國與中共改善關係，在強權層次上，提供了一個有助於改善南北韓關係的環境。中共希望朝鮮半島緊張局勢能逐漸緩和，而且鼓勵北韓採取主動。同時也敦促美國對北韓的建議，作較認真的考量。

目前南韓的生活水準已經超過北韓，以此條件加上較衆多之人口，南韓在社會經濟基礎上佔有絕對優勢。同時南韓國際地位的提升，分別反映在一九八六年的漢城亞運，以及即將主辦一九八八年奧運等兩件大事之中。由於支持北韓的強國都盼望能參加盛會；再者，南韓已增加對共黨國家的間接貿易，這些發展無形中對平壤政權構成壓力，也有助於紓解緊張。另外一項重要因素，乃是平壤本身也亟思與西方擴大經濟往來。

據稱一九八四年九月南韓接受北韓的颶風救濟事例來看，似乎顯示雙方願意重新展開建立信心的嘗試。一九八五年中旬，雙方首次准許部份離散家庭團聚（許多家庭離散達卅五至四十年之久）。

雖然朝鮮半島軍事僵局已達卅年以上，其爆發嚴重衝突的潛在可能性依然存在。因爲目前雙方軍事武裝程度，遠超過五〇年代；同時，南北韓人口都比以前更爲集中，任何武力攻擊，都可能形成重大傷亡。同時也會造成各自強權盟邦間關係的惡化。如果南北韓政府能擴大彼此對話，緩和朝鮮半島緊張氣氛，將有助於減少區域和平所面臨的威脅。

柬埔寨與阿富汗 六年多以來柬埔寨與阿富汗不斷發生，由外力扶持的政權與靠外國援助的游擊隊間的流血衝突事件。這些衝突持續發生在不同的層次，分別是地方派系間，區域支持國間，以及強權之間。兩國也都爲鄰近國家（分別爲泰國和巴基斯坦）製造了嚴重的難民問題。這些難民依賴國際社會的救援，同時也是反抗勢力吸收爭取的對象。儘管在一九八五年，越南在柬埔寨與蘇聯在阿富汗曾分別採取軍事行動，試圖一舉消滅反抗勢力並封鎖邊境地帶，其結果顯示衝突依然無法在近期內循政治或軍事途徑解決。

在朝鮮半島上是兩國有效統治政府間的對峙，而在柬埔寨與阿富汗却都不存在地方性有效領導的政治勢力。柬埔寨境內的橫山林政權與阿富汗的卡墨爾政府都不受歡迎。柬埔寨的反抗勢力是由外國所支持組成的三個不同勢力的聯合陣線，其中以赤柬的勢力最龐大，但是由於在一九七五～七八年控制金邊時期的暴行，反抗勢力的國外支持者都不願見到政權落入赤柬之手。一九八

五年越南發動軍事攻勢，在泰國邊境占領了反抗勢力的幾個大本營。然而反抗勢力只遭到損傷，並沒有因此中止其反抗的意志。至於阿富汗的反抗團體更是顯得零散，也充分反映出不同回教團體間觀念上的隔閡，因此，要組成一個新政府的希望極為渺茫。君主政體在一九七四年的政變中，輕易地就被推翻，因此要以此為統一象徵的希望，更是微乎其微。

柬埔寨與阿富汗和韓國同樣具備緩衝地帶的戰略重要性。越南與蘇聯都希望將這兩國納入其勢力範圍內，以取消其對泰國和巴基斯坦扮演緩衝中立國的角色。反抗勢力的支持者則希望能維持兩國的傳統緩衝功能。

兩個地區最終的解決之道，還是在於內部的協調（避免給予外力干預的藉口），以及重要強權之間的妥協，至少如此可以降低這些衝突地帶的戰略重要性。只要蘇聯和越南一日不放棄全球或區域霸權的野心，它們所扶持的政權將永遠無法被鄰國所接納。永無止息的戰亂及其製造的難民問題，將成為亞洲國際關係中長期存在的特色；但以上二種情勢都不可能在偶發的邊界事件之外升高衝突。其中，又以阿富汗衝突對區域秩序的威脅性最大。一者因為兩大超強的直接介入；再者，則是由於地緣上接近爭端頻繁的中東與南亞。

南亞 南亞基本上是在印度支配下的特殊國際關係模式。其他六個「南亞區域合作協會」會員國都分佈在印度沿海和陸界四周；彼此都不相鄰，除巴基斯坦外，彼此之間都被高山（尼泊爾；布丹與中國間）、叢林和高山（孟加拉與中國間）和海洋（斯里蘭卡和馬爾地夫）所分隔。對這些國家而言，他們對外關係的重點是在印度。

南亞的主要衝突原因是在於複雜的種族和語系集團模式。以印度為例，在七億五千萬人口中有十五個主要語系團體，還有其他幾百種次要語系團體。因此印度經常被類比成一個歐洲，所不同之處是前者有中央政府。又由於在印度的少數種族與宗教人口也分佈在鄰近國家，因此與這些國家的關係更趨複雜。

南亞的區域性穩定正面臨兩大挑戰及其他一些較小的考驗。由於印度的中心地位，其內部和諧的維繫對南亞整體而言，具有不可或缺的重要性。雖然印度的支配性角色常令鄰國頗不以為然，但是它們却不得不承認印度為亞洲次大陸上的安定力量。如果印度中央組織瓦解，不但會釀成其本國的內亂，也會波及鄰近國家。

一九八四年甘地夫人遇刺時，一度有發生此類危機的傾向，幸得其子迅速繼位，並在大選中獲壓倒性勝利，該民主政體的實力才重獲確立。儘管印度各部族與宗教緊張關係仍持續不斷，但印度人民已逐漸意識到，衝突的解決端賴各民族間的團結。

另一項重要考驗在於印度教的印度與回教的巴基斯坦間，能否改善彼此關係。自一九四七年英屬印度分裂以後，印巴兩國曾先後發生三次武裝衝突，雙方處於相互懷疑與不信任的關係中。巴基斯坦本身就是由不同種族結合而成的脆弱政體，對於南方強鄰感到害怕。自從蘇聯佔領阿富汗之後，更增加其不安，遂向美國與中共尋求軍事與政治支援。印度在傳統上則是依賴蘇聯的武器援助，對於軍政府領導下的巴基斯坦，及其日益增強的軍事力量，亦感到安全上受重大威脅。其中又以雙方爭議不休的喀什

米爾問題最爲嚴重。兩國都指責對方企圖利用國內少數民族問題製造不安。更糟的是雙方都懷疑對方試圖製造核子武器。因此印巴關係的改善，將有助於區域內緊張關係的緩和及區域合作的加強。

一九八三年斯里蘭卡境內種族衝突的升高，爲南亞區域緊張關係增添了新的因素，也使一向和諧的印度和斯里蘭卡關係趨於緊張。斯國境內少數淡米爾人在多數僧伽羅人的統治之下受到威脅，因此向印度南方爲數不少的同族尋求支援。印度南部逐漸成爲主張分別成立淡米爾國的好戰份子的大本營。然而斯里蘭卡政府不願或未能就此達成政治妥協，頗令印度政府不滿，雙方的猜忌因而加深，直到一九八五年中，爲了制止斯國境內的暴力事件急劇上昇，印斯兩國領袖共同安排了停火協議，並促成斯國政府與淡米爾主要團體間的談判。

孟加拉與印度間的關係，長久以來一直爲河流水域權、沿岸大陸架資源誰屬，以及走私問題所困擾。從孟加拉非法移民進入印度阿薩姆（Assam）省所引起的種族仇視與屠殺事件，導致印度政府不顧孟國的抗議，計畫在印孟邊界建築高牆。

總之，南亞仍面臨許多嚴重的挑戰。包括蘇聯侵佔阿富汗、人口高度成長、經濟成長遲緩等諸因素，都強化了政治和種族關係的緊張。雖然如此，印度仍有能力應付這些分離因素，而「南亞區域合作組織」的創立正是一項令人鼓舞的現象，它說明了南亞各國能成功地克服上述困難，並加強彼此的關係。

強權軍事力量的競爭 最後一個重要問題，是未來強權在亞太地區的競爭。經濟力量的成長使得此一地區在超強平衡關係中日增其重要性。此現象反映在蘇聯決心增加在此地區的活動之中。在過去十五年間，蘇聯在遠東及中亞一帶的地面部隊已增加一倍，約達五二師，共四七萬人。自一九八〇年起，蘇聯在遠東部署了一三五顆中程SS20飛彈，以及八十架可攜帶核子武器的中程逆火式轟炸機（美國並未在亞洲比照歐洲部署中程飛彈）。此外，蘇聯正擴建其最大的太平洋艦隊，目前已取得越南的基地設施，且據報導，它對北韓的類似設施亦頗感興趣。（譯者按：蘇聯已取得北韓的羅津港使用權）

廿五年前，僅美國有足夠能力將軍力擴張至亞洲。但迄一九八〇年代中葉爲止，蘇聯也如美國一樣成爲區域軍事強權。雖然蘇聯建軍只以中共與美國爲對手，但是在蘇聯支持越南入侵柬埔寨和在阿富汗進行軍事行動後，也引起其他小國的恐懼。

因此，蘇聯的軍力擴張非但未達成政治目的，反而增添了許多負擔。除蒙古和越南外，蘇聯在東亞、東南亞和太平洋島國間的政治關係普遍不佳。最近的一項重大改變，是中共願意就重要問題與蘇聯談判。但是，中共視蘇聯在遠東的建軍、支持越南入侵柬埔寨，及蘇聯侵佔阿富汗等爲中蘇共改善關係的三大障礙。中共願逐漸改善雙邊關係，但希望蘇聯能就上述問題作互惠的妥協。

中共所提的三大障礙也是造成日本、東協及巴基斯坦對蘇聯不信任的原因。在亞洲非共國家中，蘇聯只與印度維持友好關係（奠基於共同對中共的不信任），但是這層關係並不能阻止印度與美國及中共改善關係。

另外形成蘇聯在東亞、東南亞及太平洋島國間只能發揮有限影響力的因素，是由於蘇聯無法提供貿易機會，有商業利潤的技術，或具吸引力的經濟、政治或意識形態模式。儘管中共對這些地區的關切程度有限，多數亞洲共黨活動仍較傾向於中共而非蘇聯模式，且持續不變。蘇聯的經濟更被亞洲國家視為一個失敗的例子。相對地，日本已成爲經濟成功、社會和諧以及機會與收入平等的模式。

只有在某些小國中，蘇聯能發揮一些影響力。蘇聯僅需提供象徵數目的援助，即可產生很大的影響。這些國家也利用向蘇聯靠攏的政策，以爭取他國的援助。如一九七六年當蘇聯試圖與東建交時，立即引起國際矚目，結果澳洲、美國及其他西方國家紛紛解囊。最近，蘇聯與吉里巴斯（Kiribati）簽署漁業協定，且正向其他島國作類似的試探。不過，一般而言，太平洋島國在對蘇聯關係上仍相當謹慎，且多半與西方國家維持密切的政治和發展援助上的關係。

蘇聯的軍事擴張（有人以爲是要彌補政治影響力之不足），已經逐漸受到其他強權國家以擴大軍事的努力予以平衡。美國在越戰後數年間，曾在亞太地區一度出現軍力不振現象，現在正加強其在此地區的軍力現代化。一九七〇年代末期美國自南韓撤軍的計劃已取消；第七艦隊已在擴建中；另外在日本北方部署現代化戰機。

由於蘇聯擴軍而引起日本與中共的抗衡，也會增加區域緊張。許多東南亞及太平洋小國除了對蘇聯深感懷疑之外，也視中共和日本（是在近代或古代史上曾以軍事侵略該地區的較鄰近的大國）爲潛在威脅。日本領導人意識到這些恐懼心態，於是一再向東南亞各國保證，日本最近對擴大南方及西南方一、〇〇〇海里海線以及鄰近三海峽的防禦承諾，純粹是爲了自衛。依日本官方的聲明，其承諾的範圍都在各國領海以外地區。

在東協各國中，共黨爲非法集團，而長久以來中共與各國共黨間的兄弟關係，使這些國家對中共企圖的懷疑更加複雜化。中共對這些當地共黨之實際援助非常有限，中共亦強調這層關係可以防止蘇聯在此擴大影響力。這種說辭並不具說服力，它也無法排除東南亞各國心目中，中共仍是潛在威脅的陰影。至於中共——美國軍事合作、中共——日本及中共——美國間經濟關係的加強，也在東南亞各國間產生疑惑。

雖然近年來美蘇在亞太地區的軍事活動有顯著增加的趨勢，但是和歐洲相比較仍無法相提並論。儘管如此，此地區某些國家或團體仍不遺餘力地，致力於防範介入核子戰爭或強權衝突中。其中包括紐西蘭政府禁止核子艦艇靠港（針對美國爲主）；南太平洋、東南亞及南亞建議設立非核區；尼泊爾自行宣佈爲中立區等。然而，即使上述各項聲明能付諸實施，一旦發生強權衝突，依然無法產生嚇阻或保護作用。只有核子強權本身達成暫時協定，才能保障亞太地區，乃至於全人類的和平。

經過了幾世紀，亞太地區終於能夠獨立自治。這項政治發展儘管有時會被經濟的急劇進步所遮蔽。但它是建立一個新的管理模式和區域關係的基本和正面的變遷。就整體而言，雖然某些國家在轉型階段曾遭受創傷，但是在發展新組織和關係上，仍屬相

當成功。雖然有些衝突或潛在威脅依舊存在，未來各國間或區域內和平變遷的希望仍在增加中。這與中東、非洲和中美洲開發中國家恰成對比。然而，歷史的經驗告訴我們，國與國之間的政治關係未必能一直穩定進展。今天亞太地區的相對和平局面，不應該視之爲理所當然。

維持區域和平的政治秩序的能力，和持續的經濟成長與發展的維持，二者之間有重要關鍵性。雖然政治與經濟的關係並不單純，但經濟成長率和成就水準高的國家，多半較容易在國內政治變遷及和平解決國際政治爭端上有所成就。

(本文譯者為本中心助理研究員)

五次圍剿戰史 (上下冊) 十六開本 兩巨冊

工本費 新台幣 五百六十元
美金 十六元

郵資另加 國內：新台幣四十元
國外：平寄美金八元
航空美金二十二元

國際關係研究中心代售 憑機關學校公函證明發售