

今後美國亞太政策之探討

陳紹賢

結束越戰的協定已是正式簽訂，其將引起的變化，對於世局——尤其是對亞太的影響，是福是禍？因素繁複。惟美國的政策如何，將是決定亞太地區安危的主因。尼克森總統競選連任時作十五次電視演說，在在表達其追求和平的願望（註一）。由他的就職日演說，更顯見其對此願望抱有信心。今後四年的美國對外政策，特別是亞太政策，值得我們的探討。

一 越戰結束與戰後重建

今年元月廿日，尼克森總統發表第二任就職演說，首先回溯四年前的美國在精神上之悲傷，由於國外是似乎無止境的戰爭，在國內是破壞性的衝突，而今天的美國「是站在世界的一個新和平時代的門檻」。他於季辛吉和黎德壽草簽結束越戰協定的三天前講這些話，暗示了越戰已臨結束的邊緣。

元月廿三日晚，尼克森經由電視廣播，宣告結束越戰恢復和平的協定已於是日在巴黎草簽，將於本月廿七日正式簽署。他又指稱，關於國際監督停火，釋放美國戰俘，查明作戰失蹤的美國人員下落，美軍撤離越南，保證越南人民自決權利不受外界干預等項獲得解決，符合他去年兩次提出的為求光榮和平必須達到的目標。

求致光榮的和平，當然是美國政策的目的。但是，現在已達成的美國與北越的雙方協定及美國、越南、北越、越共的四方協定，離光榮和平的境地還是遙遠。尼克森也已聲明：「我們必須承認，結束戰爭只是朝向建立和平的第一步。」

越戰結束後，美國給予越南的支援承諾，如尼克森所聲明的是：「美國將繼續承認越南共和國政府為越南的唯一合法政府」；「我們將在協定範圍內繼續援助越南。我們將支持越南人民自行和平解決他們的問題之努力。」

「前一項是有關於政治和軍事的承諾；後一項是有關於經濟和政治的承諾。這些承諾攸關美國今後的對越政策，值得進一步的探討。」

今後六十天內，美國從越南撤出的軍隊和軍事人員，一部分將移駐泰國，增強美國在泰的原有駐軍。它由越南拆卸的軍事基地設備，也將移往泰國，加強在該地區的美軍基地。在西貢的美國空軍總部也將移設曼谷。季辛吉的副手海格將軍（Gen. Alexander Haig）最近腳命訪問曼谷，繼以副總統安格紐也剛往訪，對今後美、泰軍事合作，以泰國為其在東南亞的軍事基地中樞，可能已有初步協議。美國的這樣軍事部署，顯示它并不放棄中南半島，尤其對越南共和國政府為越南唯一合法政府的保證，當非徒托空言。

美國為保持越南及整個中南半島的和平，計劃由國際合作協助這地區戰後的重建。據元月廿五日美聯社華盛頓電訊，華府已估計此項經費五年共需七十五億美元。其中大約廿五億用於北越，五十億用於印支三邦。但又據報導，季辛吉最近在參議院報告時說，依結束越戰的協定，美國并無經援北越重建的義務。那末，將來以美國為首的國際援助中南半島各國重建，其給予北越的，可能是基於政治作用——希望它因受經援而不再發動戰亂。如果如此，那就是一種幻想。

華府的這項經援戰後復興政策似已取得世界銀行的支持。該行的亞洲地區副行長卡日爾（Peter Carrill）曾聲稱，世行將參加這項任務。法國、西德、英國、奧國、瑞典、丹麥和西歐若干小國都已表示願參加國際的或進行

單獨的這種經援。在亞洲方面，中華民國已先開始實行。日本也早已有所籌劃，但其情形特殊，有須作進一步的檢討。

日本有此意向，早在佐藤政府時擬議設立一個「中南半島重建基金會」，透過國際金融機關，募集初期基金廿億美元，由日本負擔一半。

去年十月間，田中政府表示擬舉行亞太各國領袖會議，商討這個問題，并擬議對南、北越都予援助。此種構想與當時美國的計劃大致相同。所不同者，是日本的經援要以取得貿易利益為前提。早在去年二月間，東京祕密派員訪問河內，商訂貿易協定。次月，北越的貿易代表團訪問日本，逗留數週，據傳雙方已達成若干協議。

東京與西貢的這種接觸，早已公開進行。迨去年十月青木特使訪西貢之後，傳說日本對戰後越南的農地開發，自來水供應和衛星通訊等設施，都已有所協議。最近大平外相在東京對外籍記者們說，對越南戰後的重建，如有國際聯合計劃，日本可提供七億五千萬美元。

但是，日本的對外經濟關係，其為東南亞國家所顧慮的，就是它每以經濟援助為名，而行日貨傾銷之實。泰國學生羣眾和家庭主婦們的抵制日貨運動，甚至倡導斷絕對日經濟關係，主因就在於此。

美國對戰後越南乃至整個中南半島的重建，當負有統籌的責任；對日本承擔的任務，需要妥求適當的安排。

據元月廿五日合衆國際社倫敦電，蘇俄和毛共都將對重建印支的工作，提供援助。此訊當屬可信，因為毛、俄必不放棄此種機會——藉參與援助，實施滲透，并爭取對三邦共黨的領導權。因之該地區的戰後問題將更複雜，越難解決，甚至因毛、俄的互相爭奪，而導致種種危機。如何使此種國際援助計劃，不因毛、俄的矛盾而遭受破壞，危害和平？這要看美國有無決心去貫徹其戰後的越南政策。

二 尼克森主義的新考驗

越戰對美國的困擾，引起了它的亞洲政策之變化，而其較為顯著的，是一九六九年尼克森在關島宣佈尼克森主義；一是一九七二年他的訪問北平

尼克森主義的涵義，就華府歷次發表的有關文件看來，逐漸有所補充。此次尼氏的就職演說中雖不提此主義的名稱，却是更廣泛地表達此主義的意義。

無論他們對尼克森主義作如何解釋，但有幾項要旨仍然存在：一、美國將繼續信守其對外的條約承諾；二、對遭受核子威脅的國家，美國將予保護；三、對遭受非核子侵略或內部顛覆危險的國家，美國將提供軍經援助，惟地面部隊須由當事國自行提供。

對此三項要旨，人們不難了解第一項的可信性會為第二、三兩項所削弱。因為共黨的對外侵略是用「代理戰爭」或「革命輸出」，不會拿出它的老本去使用「核子威脅」。所以第二項無異是無的放矢。第三項的構成，是基於越戰的慘痛經驗，但在亞太的美國盟邦看來，美國是露出退却的態勢了。所以，雖在第一項表明遵守條約承諾，仍難却除盟國的疑慮，而別尋自保的途徑。

尼氏訪問北平，加深了亞太局勢的變化。他對處理毛共問題，早於一九六七年改變其一貫的反共思想，而為安撫思想了。彼時他在美國「外交季刊」發表的「越戰以後之亞洲」(Asia After Vietnam)一文，顯示了他的這種改變。次年他當選總統之後，多方謀求與毛共修好，主要目的在取得毛共對北越的影響力，促成越戰的和解。他的北平之行，及其繼續對毛共示惠，如給予衛星通訊站，如解除飛機船舶不得航行中國大陸的禁令，不但不能改變或減少毛共對北越及越共的支援，而且助長了毛共在國際間的氣焰。日、澳、紐等之與「建交」，東南亞公約組織之癱瘓，亞太理事會之形同解體，這些形勢的成因固不單純，但其共同的導因，不能不認為是他的北平之旅。

美國主管東亞太平洋事務助理國務卿葛林(Marshall Green)於去年十一月十二日對美聯社記者談話，表明尼克森預期今後四年中遠東局勢均衡與穩定。他又於今年元旦在東京發表談話，認為美軍留駐西太平洋地區，對於有關各國的穩定與發展，扮演主要的角色。如果美國退出這個地區，則權力均衡破裂，而緊張情勢發生。(註二)

葛林如此表達今後美國的亞太政策，這與此次尼克森就職演說中一句話的意旨相通。他說：「我們將強有力地支持下一原則——沒有一個國家有權利藉武裝將其意志或其統治加諸另一國家。」美軍撤出越南，部分將移駐泰

國，可見尼克森主義在亞太還有其積極作用，去面臨新的考驗。今後尼克森主義在亞太的重大考驗，莫過於對付毛、俄在這個地區的鬥爭。

上面提到尼克森主義的一個成因，是越戰給予美國的困擾。因此之故，國際間每以爲越戰結束後，美國會逐漸退出亞洲。

布里茲涅夫提倡的亞洲集體安全組織，是針對美國此項政策的弱點，而爲加速蘇俄的南進，同時也爲對抗毛共在亞洲的滲透顛覆活動。本月初旬塔斯社和「蘇維埃週刊」先後重申布氏的這種主張。毛共對此的反應，曾一再指斥那是蘇修對它包圍的陰謀。元月十八日周恩來對木村武雄說，蘇俄的這項主張是一種詐術。

現在美國和越南是實行停火了，但是在越南境內的共軍還在進行攻擊。停火前越南軍圍獲的敵方秘密文件，其中指示共軍於美國依限盡撤時，即恢復攻勢，奪取越南。在草簽停火協定的前夕，周恩來對日本自民黨人奧田說：「美軍如仍留駐非、泰，東南亞沒有和平。由此可知毛共在實際上需要戰亂延長，而利於它對東南亞的滲透顛覆，以打破蘇俄對它的包圍企圖。」

華府可能已有此種警覺。元月廿六日，季辛吉在參議院作簡報時說：即使廿七日停火後越南戰火復燃，美國將不介入。但他不願猜測一旦河內發動大規模南侵時，美軍是否重回越南。從他的這種說法，表明了尼克森主義可能面臨的這種考驗是嚴重的。

三 美日關係調整問題

駐台北的美國新聞處於元月五日發表一項文件——「最近美國對外政策發展摘要」(A Summary of Recent U. S. Foreign Policy Development)在其「美國與日本」一節中，複述國務院發言人的話說：「我們深信，日美關係將繼續一種夥伴關係。兩國政府雖在遵循各自的國家政策，但都深深感覺到它們的相互依存關係。兩國在維持東亞的和平、安定和安全等方面，顯然分擔著建設性的利害關係。這就是它們的權力範圍內可能有貢獻於這個目的而言。」(註三)

美國對日改取「夥伴關係」政策的近因，是尼克森於前年七月十五日宣

今後美國亞太政策之探討

告他將訪問毛共，八月十五日宣佈美國實施新經濟政策，給予日本的兩次震驚，遂導致田中的「趕搭巴士」，與毛共「建交」，因而對美、日間舊問題的復現，新問題的發生，如何協調處理，構成美、日關係調整的問題。它的主要事件涉及兩國間的防務關係和經濟關係。

先看防務關係。

美日安保條約的假想敵是毛共。日、毛宣告「建交」之後，日本國內的親毛黨派更進一步企圖廢除該約。田中角榮和大平正芳都曾聲明必須維持該約。去年十二月廿八日田中又在記者會上強調地說：日、美安保條約是「絕對必要的」；他的政策是準備提供美國需要的基地。結束越戰的協定達成後，大平聲稱，日本仍將堅守日美安保條約，該約任何改變，將導致亞太地區新的緊張情勢。先是，他對美軍基地問題，聲明日本政府將向日美安保條約委員會議提出「減少和合併美軍基地計劃」。這顯示日本要繼續享受美國的核心傘保護，而同時要美國削弱其軍事設施。田中政府的這種立場有其對內的作用，已取得美國原則上的同意，就日本要求交還的三十個基地中，答應了於五年內先分別交還十二個。

美日安保條約的適用範圍，也及於遠東地區。該約第六條載明：「爲維護日本的安全，以及維護遠東地區的國際和平與安全，美國陸海空軍經日本政府承諾，可使用在日本的基地設施。」上述美國新聞處的文件中這句話——「兩國(美、日)在維持東亞和平、安定和安全等方面，顯然分擔著一項建設性的利害關係。」的法律根據，就是安保條約的這一條款。在美、日進行調整關係中，如能以雙方信守此一條款爲其基本原則，則美國基地的交還、撤銷或歸併，都不會成爲重要問題。

次談經濟關係

日本對外經濟關係的密切，以美國爲第一位。近年來美國對日貿易都是逆差，去年的逆差爲四十二億美元，使得日本非棉紡織品輸美受到限制，日元也迫得升值。加以前年美國的新經濟措施，對外貨暫加百分之十進口稅。這些舉措，就日本看來，都是不公平的。

日本認爲美國每年對外投資平均達三十億美元，如果予以限制，而移轉部分爲對內投資，則美國就可增加輸出，抵減輸入，而達成均衡，甚至能變爲順差。

在美國一般的意見，則以為日本須增加其國內消費品的生產，以提高人民的生活水準，而減少對外傾銷。

最近美國駐日大使殷格索(Robert Ingersoll)聲稱：美國願望日本取消它的輸入限制，儘量減低入口稅率，放寬資金投資。(註四)

去年一月初，尼克森和佐藤的聖克里門會議，對兩國經濟關係調整問題也有商討，而達成日本對美國某些農產品放寬進口限額的協議。去年九月初，尼克森與田中的檀島會議也涉及這個問題。田中同意以十億美元購買美國的農產品等。但這兩次高峯會談都未能進一步解決兩國間經濟關係調整問題。

最近葛林助理國務卿談論新年美國對外政策，強調美、日貿易平衡的嚴重性。他說：估計一九七二年美國對日貿易逆差達四十二億美元，這是今年兩國關係的中心問題。如果日本不減少它對美貿易的順差，就可能引起美國人民和國會的重大關切。這一年貿易平衡的敗壞，表明日本政府採取的步驟不夠。(註五)

大平於元月十一日宣稱，日美經濟關係調整前，雙方應先建立同一的指標。元月十四十五兩天，日、美若干財經專家在檀島舉行秘密會議，商討兩國貿易、關稅和貨幣等問題。此項會議能否找出一個雙方同意的同一指標，不得而知，不過美、日經濟關係能否達成合理的調整，對於尼克森政府的對外經濟政策之成敗，影響殊大。

四 對華協防承諾的實踐性

探討今後美國的對華政策，不能不追溯到去年二月廿七日的尼、周「上海公報」中所謂：「美國承認台灣海峽兩邊的所有中國人認為只有一個中國及台灣是中國的一部分。美國政府對此立場并無異議。美國政府重申美國所關心的是台灣問題由中國人自己和平解決。」但在該「公報」中，美國并無聲明信守對華條約的承諾，反而聲明：「美國政府確定其最終目的是從台灣撤回所有美國的部隊和軍事設備。同時將隨這地區緊張情勢的緩和，逐漸減少在台灣的部隊和軍事設備。」現在越戰已告結束，國際間神經過敏的人們有認為緊張情勢將要緩和，美軍可能撤離台灣。

尼克森訪北平回美後，先後接見我國周外長和駐美沈大使，保證美國遵守對中華民國的共同防禦條約義務。上月嚴副總統訪白宮時，尼氏重申美國保持與中華民國的友誼和外交關係，并信守對華的防禦承諾。

我們不懷疑美國的這種保證。因為在軍事上要確保亞太地區的安全，台灣是處於關鍵的戰略地位。美國是個太平洋國家，在西北太平洋防線上為它自己的安全，必不忽視台海的重要性。但是，對協防承諾的實踐，就不是偶爾贈送一些防守武器。我們固然歡迎那些像最近贈與的潛艇和戰鬥機，可是更需要的是整套針對實際需要的計劃，分別實施，強化我三軍的力量，以確保台海的安全。去年三月十五日，美國參謀首長聯席會議主席穆勒海軍上將(Adm. Thomas Moorer)在眾議院外交委員會作證時，強調台海在西北太平洋防線上對自由世界的重要性；指證中華民國已提供自己百分之九十七資源，作為國防設施之用；建議美國當前的努力，應協助中華民國的武裝部隊現代化(註六)。這種建議是切合客觀需要的。

另從政治觀點上看，「協防——共同防禦」定義的認定，也關重要。因為它有狹義或廣義的不同解釋。前者為單純根據一九五四年締結的中美共同防禦條約；後者并適用一九五五年美國國會兩院通過的台海授權決議案，及根據其於一九五八年金門砲戰時付諸實施的事實。

前年美國參議院外交委員會通過參議員邱池(Frank Church)等廢除該授權決議案的提案。嗣後該院於處理援外法案時，通過對該授權決議案不予廢除。過去在國會對該案存廢問題爭執期間，尼克森政府的態度模糊。近來他既然屢次強調信守對華協防承諾。那末，為著達成這種承諾的積極功能，對協防定義就須作廣義的認定。

註一·The Political Philosophy of Richard Nixon, Parts 1—5

註二·Washington, Nov. 12, AP; Tokyo, Jan. 1 UPI

註三·U.S. Foreign Policy Digest, B.—73, USIS, Taipei, P. 4

註四·Japan Trade Surplus is Problem for All, The Japan

Times, Jan. 23, 1973

註五·參看拙作「美匪會談後中美關係展望」本刊第十一卷第七期