

尼克森世局咨文與中東危機

石樂三

壹 咨文之有關中東部門（註一）

一、美、蘇對立之危險

尼克森在世局咨文中對中東政策首先指出兩點：

第一、引述他在一九七〇年十月廿三日向聯大的演說：「中東是阿、以敵對加劇的地區，同時也是美、俄利益衝突的所在。更爲明顯的，達成中東和平解決的重大責任有賴中東國家的本身。但，特別在此地區中，不可推諉的是，兩大國之本身作爲，寧願加強和平的力量，不願加強戰爭的力量。」

第二、越南是美國最感困擾的問題，但不是最危險的。最危險的地區是在中東。由于蘇俄與美國中東政策的衝突，可能導致不能控制的局面。

二、當前中東危機之癥結

中東的危機有三：一、阿、以衝突；二、阿拉伯內部分裂；三、蘇俄和美國之間利益衝突。

（一）在阿、以衝突方面：阿、以經過廿年的衝突，迄今中東的緊張情勢尚未消失。這種危機如果繼續存在，勢將有害各方面的：

（a）中東危機之所在

引致俄美兩國與中東交戰國的軍事結合，殊危害世界和平。

使美國與不少阿拉伯國家斷絕正常的關係。這反而增加阿拉伯國家對蘇俄的依附性，因之蘇俄過度影響力的危險是不可避免的。

尼克森世局咨文與中東危機

由于極端份子的紛擾，阿拉伯國家內部之安全發生問題。

廿年來，已使此地區五百萬阿、以人民陷於永久的敵對狀態，且使他們時常在恐懼戒備之中。

使阿、以用其不相稱的資源消耗在無味的戰爭之中。

以色列建國，不但使離開家園的巴勒斯坦難民同仇敵愾，同時也使生長在難民營中第二代青年感到絕望與挫折。這都是歷史創造未來悲劇的資料。

以上所述，一直是尼克森政府對美國人民所最關懷的。

（b）羅吉斯之中東和平建議

美國基於各方面的利益關係，曾經盡最大的努力促成和平解決中東的危機。

一九七〇年六月，美國主動的向阿、以雙方要求：

——重行建立停火。

——遵守在以、埃雙方停火線上的軍事靜止狀態。

——同意在賈林大使主持下進行和平談判。

這項提議曾經於六月廿五日由羅吉斯國務卿正式提出，當作「鼓勵雙方停止射擊和開始談判」的初步。埃及、約旦、以色列曾先後接受這項建議，甚至蘇俄亦表示接受。這項主動的建議所產生的效果是：

——中止停火線上的流血，已經減少人民的痛苦，使其對政治解決中東問題作冷靜的思考。

——以色列、約旦、埃及三國第一次同意謀求一項公正和永久的和平。這項和平是基于聯合國安理會一九六七年十一月廿二日決議案的兩項原則：（一）

(一) 三國互相承認主權、領土完整及政治獨立；(二) 以色列自一九六七年戰爭所佔領的領土撤退。

然而，這項和談的最後目的並未立即收效，因為蘇俄和埃及在八月七日停火生效之後，沿着蘇彝士運河建立了軍事力量，致破壞軍事靜止狀態的協議。緊接着，巴勒斯坦游擊隊九月間又在約旦境內滋事，企圖迫使約旦政府從達成一項解決的效果上退却，更使趨向和平的脆弱開端遭遇危險。

約旦情勢的惡化，演變成一場公開的戰爭，並由于敘利亞軍隊跟着侵入約境，世界和平遭到極大的威脅。這是尼克森政府早經看到的危機。

倘若約旦屈服於內部的滲透或外來的侵略，另一次大規模的中東戰爭將會立即爆發。更由于蘇俄深深介入埃及的實際軍事行動，與夫美國支持以色列的生存，的確，大國對立的危險將來也會成爲事實。

美國當時沒有比較負責的選擇，只有採取堅定的立場反對敘利亞的干預。美國的這項行動，不是在恫嚇而是在穩定此地區的危局。

敘利亞軍隊撤退，約旦政府始得重建秩序，而一個脆弱的協議爲了一個有組織的巴勒斯坦人之未來卒告達成。

(C) 尼克森之四項解決原則

中東和平的形成，唯有透過交戰國的談判，才能獲得解決。

可是，如果和平達成協議，下面幾個原則和要素必須包括在內：

——阿拉伯政府不接受一項未規定恢復其在一九六七年所失領土的解決。無有這樣的接受，就不能具備保證持久性的和重要性的解決。

——以色列不同意從所有佔領阿拉伯領土撤退，除非它具有持久和平解決的信念。它也相信最後撤離的邊界必須經由談判而達成一項約束性的和平解決。因此，它必須懷有下一次不受攻擊的信念，以及被鄰國所接受之信念。

——由于以色列和阿拉伯國家缺乏互信如此之深，大國的附加保證可增強保證的要素。這些保證，加上雙方武器力量的互相減少，才能給予協定之持久性。

——沒有稱呼巴勒斯坦人的合法熱望，即不能在中東獲致最後的解決，因爲他們廿多年的遭遇慘狀，是博得同情的。和平對他們及其子女有益的生命，以及對他們的公正解決的要求，都是頗有需要的。

當前之亟務是如何幫助交戰國建立一項協定。這項協定，將在「以色列爲了尋求安全與承認及阿拉伯國家爲了尋求公正解決領土與巴勒斯坦問題之間」達成一項可實行的均勢。唯有在這樣的均勢下才能獲得和平。

(二) 在阿拉伯內部分裂方面：阿拉伯各國對於以色列鬥爭之意見紛歧，有的願意循政治途徑解決，也有情願訴諸武力的。同時在阿拉伯國家中如何治理問題，也存有不少歧見。這種歧見所導致的內亂已經不止一次了。至于阿拉伯國家間之敵對行動，却破壞了整個阿拉伯世界的關係。

(三) 在蘇、美間的利益衝突方面：兩國從事於阿、以鬥爭，較已往任何時期爲深。約旦九月的戰爭，甚易導致大國在中東的一場遭遇戰。

美國在中東的利益——與世界的利益——是全球的和平結構，不容破壞的。同樣地，美國承認蘇俄也有其重要的利益。

美國相信中東之安全需要建立一個各大國在該地區活動之均勢。各國間必須自由的追求其自己合法利益，但須在限度內尊重別人的合法利益及該地區國家之主權。

基此準則，美國於一九六九及一九七〇年曾就中東問題尋求與蘇俄商談，並對阿、以之間的和平談判有所貢獻。

美國曾迭次向蘇俄領袖們明白的表示，願在互惠原則下在中東限制軍備競賽。

尼克森爲表示軍火之限運，也曾致函蘇俄總理柯錫金要求共同維持中東地區之軍備平衡。

蘇俄的反應，繼續以飛彈及飛機供應埃及，並由蘇俄戰鬥人員操作——這是第一次蘇俄戰鬥人員在共黨衛星以外之國家活動。

美國在此種情形下，不得不採取進一步驟，提供以色列武器援助，以維持此地區之軍事平衡。

一九六九年之間，美國曾試圖與蘇俄接觸，以發展阿、以談判之基礎。美、蘇會談焦點特別集中在三方面：

——阿拉伯國家需要接受與以色列簽訂和約之特殊義務之承諾。

——以色列需要接受自佔領區撤退之承諾，作爲建立其被承認和安全的邊界之約束性和平一部份。

——雙方需要進入一個真正的談判程序，以便草擬和平解決之詳細條款。

蘇俄堅持要求以色列履行其完全自佔領區撤退之承諾。蘇俄亦呼籲巴勒斯坦難民之解決。美國業經承認任何戰前邊界之變化應為非實質的（*Essentially*），但堅持任何有關確定最後邊界之協定，必須與「彼此同意實際安排之和平協定」相結合。此為雙方談判之要素。蘇俄則堅持直接由各大國判定，而實際上等於強加於阿、以雙方。

美國繼續歡迎蘇俄之解決建議。但嚴格來說，任何解決必須迎合雙方合理的要求，并非單方面的。

三、中東未來之問題

尋求和平——特別是阿、以之解決——與尋求美、蘇關係之穩定，以協助保持此地區各國之獨立及完整，仍將為美國最優先考慮的問題。美國目的是想看到此一地區之獨立強國開始一個新紀元——互相結合之選擇——同世界自由而積極性的相連繫。一旦真正的和平協定達成，美國準備考慮新穎的方法，協同開發有利於阿、以地區。

為追求這些目標，美國將於未來數月中面臨幾個重要問題：

第一、如果美國扮演重要角色——正如我們所答應做的——協助促成阿、以問題之解決，以及提供附加的保證，那麼，我們外交的含蓄性及其限度應該是什麼？就照我去年十月在聯合國所指出的，主要的和平責任有賴中東國家。國際社會鼓勵解決的努力與談判國家自己的責任之間的特殊關係又是什麼？

第二、我們同阿拉伯國家的兩面關係是多變的。同幾個國家，正常外交關係已經中斷。還有別個，對美國和西方態度正在經過再評價之中。至于同波斯灣方面正在變化中的關係，使美國政策掀起一個新爭論。我們應如何盡力鼓勵與幫助此地區的武力來建立一個地區性的穩固關係制度呢？

第三、尚有一系列廣泛性的世界問題形成中東政治的背景。限制外來武器的供應即是其中之一。地中海美、蘇軍事關係也是其中之一。重大問題。此外，我們應如何擴大對歐洲市場同這一地區國家所建立的商務聯繫政策呢？我們如何幫同確保西歐與日本之石油供應呢？更如何幫同確保產油國家獲得公平的石油利益呢？

這些問題，有的我們已在順利進行中，亦有正在初次把握之中。總之，我們有決心幫助與中東有關的國家，包括上述的此一地區所有國家，以便建立與加強彼此間的關係進而達成和平目的。

貳 阿、以對咨文之反應

一、阿拉伯輿論之反應

埃及、約旦兩國，由于接受羅吉斯的中東和平建議，一般反應良好。但敘利亞及伊拉克殊多批評。

權威的開羅報紙「金字塔報」指出，尼克森咨文對中東政策已接近「新元素」，它提到「除非規定自佔領區撤退，阿拉伯國家決不接受任何之解決」。

約旦首都安曼電台，對尼克森之邊界作輕微的調整主張有所批評，但不像過去那樣駁厲的批評。

大馬士革電台宣稱：「尼克森又確認美國支持以色列的擴大主義目標。」敘利亞拒絕所有和平解決之企圖。

伊拉克電台及報紙對尼克森咨文不加理睬；巴格達政府反對和平解決中東問題，較敘利亞更甚。

約旦外交部長沙拉（Abdullah Salah）却稱讚尼克森對中東和平的關注，但對如何獲得解決，表示保留態度。

沙拉在一次記者招待會中說：他形容尼克森總統是世界上最有個性人物之一，他深深體會到中東局勢，並尋求解決危機。（註一）

沙拉引述尼克森在入主白宮之前曾派遣史克蘭頓（Wm. Scranton）前往中東作實地考察，以及羅吉斯國務卿的中東和平建議。

他讚揚尼克森的確說：除非以色列自阿拉伯領土撤退，中東問題不會獲致解決；呼籲四國對解決提供保證；承認巴勒斯坦難民之合法熱望。他更補充下面幾段話：

「我們尊重尼克森總統承認這些原則，但我們對其如何實行聯合國安理會一九六七年十一月廿二日決議之觀念，有所保留。」

「尼克森所提有關國家（阿拉伯與以色列）談判最後邊界一節，這與以色列意見相接近，但他並不聽從完全自佔領阿拉伯領土撤退之原則，以色列的領袖們也曾暴露他們的擴大主義計劃。」

「我們深信美國有歷史所賦予大國之道義責任及對國際上應盡的責任，包括聯合國及其決議案，以及正義的建立與國際法的實行。」

埃及官方迄今尚無評論，但據「金字塔報」披露，開羅當局研討尼克森咨文獲得四點結論：（註三）

第一、尼克森總統首次承認「阿拉伯國家決不同意接受任何解決中東問題，除非規定恢復其一九六七年所佔領之領土。」雖然尼克森又說「以色列不同意撤退，除非得到適當的安全保證」，但「金字塔報」稱，尼克森注視阿拉伯人之決心，尚屬創舉。

第二、尼克森關注巴勒斯坦難民，并初次提到「巴勒斯坦人民之合法熱望。」

第三、關於和平保證一節，尼克森並未採取以色列之意見，這項意見企圖用一張一九六七年以前之新戰略地圖把保證連在一起。而尼克森却主張「必須建立實際處理方法」來代替以色列之意見。

第四、「金字塔報」說，尼克森提及「輕微的邊界修正」，這在美國外交詞令中尚屬初見。此一輕微修正（minor rectifications）原為法國所構思，擬援用在約旦與以色列邊界之上。

又據埃及一位著名的專欄作家哈奇姆（Taher Abdel Hakim）說：「中東危機，就尼克森意見來看，並非是侵略和用武力奪取土地的問題……而最重要的是如何保證以色列邊界和保護其安全。」

他又說：尼克森認為蘇俄協助中東人民努力奮鬥，乃為「企圖統治此地區。」

二、以色列之反應

以色列官方對尼克森咨文未曾發表評論，但據當時以色列領袖們所發表的談話，以及伊班外長最近訪問美國所持的堅定態度，都是間接反應出對尼克森不滿的意見。

以色列不管部長加利里（Galili）（梅爾總理之親信）曾於尼克森發表

咨文當日（二月廿六日），公佈他與記者談話內容：（註四）

（一）警告美國政府低估了以色列絕不返回「六日戰」以前之邊界。

（二）以色列政府及其人民堅決地不自一九六七年六月四日休戰線（六日戰以前線）撤退。

（三）美國政府可能做好，如果她能夠避免堅持以色列撤退的錯誤看法。

梅爾總理當時在一次勞工黨集會中發表她個人的意見：（註五）

（一）以色列勢力既不應被美國低估，亦不應被美國可能施予壓力受到驚訝。

（二）美國政府知其壓力不能迫使以色列放棄所佔領的領土：敘利亞之戈蘭高地（Golan Heights），東耶路撒冷（East Jerusalem）及薩目錫克（Sharm Sheikh）。

（三）以色列需要成爲一個安全國家，而必須顯明的以猶太人爲多數。這暗示以色列無意將大批巴勒斯坦難民遣返故鄉。

（四）梅爾總理對美國之軍經援助表示讚揚；但宣稱：「美國國民深知財政壓力不能迫使放棄我們認爲最重要的邊界。」

梅爾接着拒絕了羅吉斯國務卿三月十六日所提，國際保證將較可以防衛的邊境而對以色列的安全更爲有利的建議。以色列領袖階層對羅吉斯中東和平的看法大加批評，認爲這是美國與以色列的關係進入一個新的而棘手的階段。

伊班外長曾於三月下旬赴美訪問，迭次與羅吉斯舉行會談，依然反駁羅吉斯所提有關如何推進中東和平談判之計劃，特別拒絕了以色列回到一九六七年的戰前邊界；並對國際維持和平部隊的價值，表示懷疑。（註六）

以上各節，足以證實以色列已間接的拒絕了尼克森總統世局咨文有關中東和平解決的辦法。

叁 未來美、以之間的危機

美、以兩國關係，由于中東問題所發生之歧見，正面臨破裂邊緣。美國政府試圖避免此一危機，但破裂是一定會到臨的，除非以色列政府修正它的領土要求和外交策略。

尼克森政府固未強迫以色列政府接受其所提建議，但美國確有意讓以色列在領土要求與美國支持之間，兩者任擇其一。

如今，埃及已同意「與以色列進入和平協定」，華府認為埃及此舉是合乎談判之合理基礎。美國已準備派遣部隊參加聯合國維持和平軍隊，保證一九六七年戰爭前所存在的邊界，但不支持以色列所堅持「邊界實質的改變」要求。（註七）

這次以色列外長伊班訪美，可能受到美國政府的警告：倘以色列政府，由於其堅持目前領土的要求，而陷於外交的孤立，則將由以色列自行負起孤立的責任。

梅爾總理最近接見倫敦泰晤士報記者表示，以色列為了控制狄倫海峽，必須保有薩目錫克（Sharm Sheikh）；西奈（Sina）必須非軍事化；以色列將不戈蘭高地（Golan Heights）撤退；使阿拉伯軍隊距海岸數哩之內不再有利之地；耶路撒冷必須保持完整成為以色列之一部。（註八）

以色列駐美大使館最近亦發表正式聲明；強調地理的安全重要性，並將抵抗任何外來的壓力，不論它是軍事的或政治的。

華府最高階層共同所持的幾點看法：（註九）第一，以色列不能獲得美國的支持，讓她單獨和埃及與其他阿拉伯國提出領土的要求。第二，地理將來不能使以色列「在安全與被承認的邊界內和平生存下去」，因為這只能經由真正的政治解決才能獲得成就。這項解決必須為阿、以雙方所能接受，並

從經濟看世局

一 前言

歷史的動力是一元的，歷史的條件是多元的。所謂條件，有兩件最大的事，就是「保」和「養」，「保」是政治，「養」是經濟。這是民生史觀的基本觀念。人類的生存依賴內在的勞力對於外在物料之取得和加工，以滿足

由國際軍隊包括美、俄部隊提供保證。第三，對於以色列宣傳方面的建議，任何提議「恢復以色列過去領土的脆弱性」是不公平的，不正確的。並引用羅吉斯國務卿一句謹慎的話，「無有幫助的」。美國決不「強加」於以色列。任何選擇當由耶路撒冷自行決定。他們能從美國獲取支持和保證，或者他們也能堅持其實質上的領土利益，但是，兩者不可得兼。

註一 A Report by President Richard Nixon to the Congress, Feb. 25, 1971, pp 96-107.

註二 Daily Star, Beirut, March 27, 1971, Mixed Arab Reaction to Nixon Report.

註三 Ibid

註四 Daily Star, Beirut, Feb. 26, 1971.

註五 Ibid

註六 Washington, March 21, 1971 (AP)

註七 International Herald Tribune, By James Reston, Mar. 15, 1971.

註八 London Times, March 13, 1971, By Louis Heren.

註九 International Herald Tribune, By James Reston, Mar. 3, 1971.

（一九七一年三月二十六日脫稿）

陳元

生活的需要。在這個條件下，一方面，勞力對於物料之取得和加工，需要透過分工合作，纔能夠達到目的或提高效率，有分工合作就有分配生產成果的問題，要分配生產成果，就必須有適當的秩序。另一方面，勞力會發生奴役或被奴役的問題，物料會發生掠奪與被掠奪的關係，既如此，就必須有保衛的工作。人類之所以需要家族、部落或國家的組織，其原始目的，就是在於