

從五國會議談到——

星馬防務與澳紐安全

孟湘

一 五國會議之由來

最近澳、紐、星、馬、英五國曾在澳京坎培拉舉行會議，商討英軍於一九七一年撤離蘇彝士運河以東地區後之星馬防務問題。會議的時間是本（一九六九）年六月十九日至廿日，各國與會的首席代表為英國的國防部長奚禮（Denis Healey），馬來西亞的副總理兼國防部長拉薩克（Tun Abdul Razak），星嘉坡總理李光耀，紐西蘭總理兼外交部長何禮沃克（Keith Holyoake），以及澳大利亞的外交部長傅禮士（Gordon Freeth），并由後者擔任主席。從上列五國首席代表的身份即可看出此項會議的重要性，該會於六月廿日所發表的聯合公報，亦已引起各方的密切注意。

其實此次在坎培拉召開的五國會議，應該是第二次，其首次會議是於去（一九六八）年六月間在吉隆坡舉行的，會議的發起人原為馬來西亞總理東姑拉曼，會議的贊助人則為澳洲前外長海斯勒（Paul Hasluck），因澳馬兩國政府對於英國撤軍的決定，最為關切，對於撤軍後之星馬防務問題，最為焦慮，亟願與其他有關三國，開會商討，共謀解決。

二 英軍撤退所引發之問題

自從第二次世界大戰以後，大英帝國的國勢已日趨沒落，經濟危機亦已日益惡化，工黨政府為了緊縮開支，挽回頹勢，先則決定於一九七五年前後將駐防蘇彝士運河以東地區的英軍，概予撤退，嗣因國際收支的逆差，愈來愈大，國內財政瀕於破產邊緣，乃復決定將上述撤軍計劃，提前於一九七一

年年底，予以完成，俾能儘速節省軍費，以資挹注。

英國撤軍計劃所涉及之地區，西起亞丁，東至香港，但向以星馬為其駐軍的主要基地。星馬原為英國屬地，故其防務向由英軍負責，迨馬來西亞及星嘉坡先後於一九六三及一九六五年分別獲得獨立，為時甚短，不及建軍，兩國的安全仍有賴於英國駐軍的保障。其次，英軍留駐星馬，歷史悠久，規模龐大，陸、海、空、動部隊的官兵，數以萬計，他們在當地的消費，向被視為星馬收入的重要財源，駐軍當局在港口、機場、營房、工廠以及其他軍事設備方面所僱用的本地員工，亦達數萬之眾，對星馬人民就業機會的增加和生活情況的改善，更有莫大的裨益。因此，英軍的提早撤退，勢將使星馬兩國在防衛上失去軍事的憑依，在經濟上遭受嚴重的打擊。

澳紐兩國在獨立以前，亦為英國之殖民地，獨立以後，仍為大英國協之份子國，并以英王為各該國之元首。兩國在一七八七至一九一八年之間的防衛，全賴英國，亦即仰仗英國駐留星馬之武裝部隊，妥為保護；第一次世界大戰後，澳紐雖已開始建立自己的國防軍，但因人數不多，訓練未精，仍靠英國之軍力，補其不足；直至第二次大戰後，兩國鑒於英國國勢之沒落，才一方面加速整軍經武，一方面與美國簽訂聯防條約，以謀自保自衛。由上所述，可知英國在星馬之駐軍，對於澳紐之防衛安全，不但曾經發生重大作用，而且具有一百五六十年的歷史關係。

次就地理情勢而言，星馬位於澳紐之北部，澳洲北端之達爾文港與馬來西亞半島南端之星嘉坡，隔海遙望，相距僅兩千餘哩，故星馬在地理位置上，向被視為澳洲北部之屏障，澳紐國防之長城，英軍一旦撤離星馬，倘不另謀補救，勢將使澳紐之對外防衛，頓失藩籬，使兩國本土之安全，遭受嚴重威脅。

再進一步分析，澳紐兩國雖均位於南太平洋，但澳洲之西部領土及其海外屬地則與印度洋相距密邇。澳洲原爲一大島國，海岸線長達一萬三千餘哩，相當於自倫敦經好望角至墨爾本之總距離，海防任務，至爲艱鉅，過去在英國海上霸權之庇護下，勉保安全。嗣於一九五〇年簽訂美澳紐聯防條約，旨在借重美國的力量，爲其太平洋防線之屏障，同時仍以英國自亞丁至星嘉坡之駐軍，保證其在印度洋方面之安全。現因英國駐軍即將於一九七一年底自此一地區掃數撤離，而蘇俄對印度洋及其沿岸各國之滲透，又已日趨積極，使澳洲西海岸的防衛，發生了至爲嚴重的問題。

三 澳紐能否在星馬接替英軍之防

衛任務

澳紐與星馬在地理上及歷史上之密切關係，雖如上述，但前者對後者之軍經援助，則自一九五〇年才開始提供。有一點須予說明者，即澳紐雖屬兄弟之邦，但在面積、人口、財富，以及軍力方面，紐西蘭比澳洲相差甚遠，故在對外政策上，澳爲主角，紐爲配角，例如兩國均曾派兵參加越戰，但澳軍多達八千餘人，紐軍僅爲數百人，兩國對星馬之援助，在份量及比率上，亦可依此類推。

澳洲在一九五〇年對星馬所提供之首批援助，僅爲四十名軍事教官與技術人員，全屬象徵性質；其後由於英國駐軍在馬來亞從事大規模的剿共緊急行動，澳乃於一九五五年增派步兵一營、野戰砲兵一連以及少數輔助部隊，前往支援；迨一九六三年印尼對馬來西亞聯邦發動對抗行動，澳洲駐軍亦曾會同英軍協助馬國政府應付印尼的攻擊和困擾。至目前爲止，澳駐星馬的兵力爲陸軍一營連同輕高砲單位共約九百人；海軍驅逐艦及護航艦各一艘，共有六百名官兵；另有航空母艦一艘（即最近在南中國海參加東南亞公約組織軍事演習而將美海軍驅逐艦 *Evans* 號撞成兩段之墨爾本號）每年對星馬地區作三個月之巡邏訪問；空軍有戰鬥機及運輸機共四十二架，停駐星馬，官兵共約一千人，以上陸海空三軍的總兵力祇有二千五百多人，加上紐西蘭所派地面部隊兩百多人，亦不足三千人之數。如此微弱的兵力當然不能接替英

軍原在星馬地區所担当的防衛任務。

澳政府有鑒及此，原祇同意英國在一九七五年前後撤退其星馬駐軍，俾有較長之時間，另作部署，徐圖補救，並爲未雨綢繆計，曾於一九五七年五月間派遣軍事代表團分訪星馬二國，會商軍事合作與防務援助事宜；同年十月廿五日澳國防部長正式宣佈：澳政府決定在一九七〇年年度內以澳幣二千萬元（澳幣一元約合美金一元二角）援助星馬兩國的防務經費，其中馬來西亞可得一千六百萬美元，星嘉坡可得四百萬元，主要援助項目爲武器軍火與軍用車輛器材之供應以及星馬軍事人員之在澳訓練。但至一九六八年一月上旬，英國派其國協事務部長湯姆遜（George Thomson）訪澳，告以英政府已決定提早於一九七〇年前後完成其撤軍計劃，澳政府聞此消息，深爲震驚，曾由其總理戈登（John Gorton）發表聲明，表示抗議，認爲英政府提早撤軍之決定，實爲原定計劃之重大更改，危及東南亞地區之和平與安全，澳政府難予贊同，此一聲明最足顯示澳洲對於星馬防衛之深切關注。

不過英之決定提前撤軍，自亦有其不得已之苦衷，前文業已道及。澳爲星馬防務及其本身安全計，唯有加緊另採補救措施，因此，當時之澳外長海斯勒即於湯姆遜訪澳之次月，前往星馬與李光耀及東姑拉曼總理商討英軍提早撤退後之防衛問題，並商定在一九六八年舉行五國會議，俟洽獲英紐兩國同意後，再定時間與地點。海氏在返國途中，亦曾訪問印尼及紐西蘭，一方面將澳星馬三國之洽商情形及今後可能發展面告雅加達當局，藉以釋其疑慮；一方面將三國會商之內容密告紐政府，請其給予充份之合作與支持。同時澳總理亦曾命令軍事當局重新研討澳洲之國防計劃、戰略部署及其對星馬防衛所能担当之任務。

按澳國現有三軍兵力約爲八十二萬餘人，其中陸軍約四十三萬，海軍約十七萬，空軍約二十二萬，至於紐西蘭之兵力則尚不及澳軍之半數。澳紐兩國雖深知其本土安全與星馬防務具有極爲密切的關係，雖均願在英軍撤退後儘量援助星馬，但因力不從心，祇能適可而止。因此，澳紐兩國政府經過長期的研究考慮後，由兩國總理於一九六九年二月廿五日同時宣佈：澳紐軍隊在一九七一年英軍撤離後仍將無限期駐留星馬地區，屆時之兵力將爲澳陸軍一千二百人，連同紐陸軍二百五十人，合組兩個營，除以一連之兵力輪流駐紮於馬來西亞之 Butterworth 軍營外，餘均駐防星島；海軍將爲澳紐軍艦各

一艘，駐防地區尚待商定；空軍兩中隊，機數仍將為四十二架，其中三十四架駐馬，八架駐星；此外將派陸空偵察隊、後勤部隊、運輸及機動防空部隊、野戰醫療技術人員以及叢林作戰訓練學校作業人員共約四百人，隨同分駐星馬，提供各種服務與支援。澳總理并在其聲明中列舉下列三點為澳紐駐軍星馬之條件：（一）澳紐駐軍係應星馬兩國政府之要求并以星馬兩國在軍事上之密切合作為基礎；（二）澳紐駐軍將以現存之英馬防衛條約為依據，一俟英軍撤退該約終止，則將另行獲致一般性之了解，而不另訂特定性之條約；（三）澳紐駐軍將不介入星馬內部治安與秩序之維持，但可用於對付由外來煽動而形成之共產侵略；（四）澳紐駐軍對於滲透顛覆或其他有組織之威脅不能獨力有效支援星馬部隊時，得求助於區域以外之盟軍。

就澳紐兩國之現有兵力及兩國總理之上述聲明以觀，其不能全部接替英軍在星馬地區原所相當之任務，當屬顯而易見之事實，在此情形下，英軍於一九七一年撤離星馬後，其所留下之空隙，究將如何補充？星馬地區之防衛，究將如何善後？實為過去與將來的五國會議之主要課題。

四 今後之可能發展

英軍撤退後之星馬防衛問題，不但關係着星馬澳紐四國的安危，且對整個東南亞地區的局勢，亦將發生重大的影響。就目前情形看，英國之撤軍計劃，勢在必行，絕無緩延或改變餘地；澳紐兩國為其本身力量所限，對英軍在星馬遺留下來的防衛任務，又無法全部承擔；而星馬兩國獨立未久，國防建設趕不上英軍撤退之期限，且兩國之間由於種族歧異和經濟利害的關係，在軍事合作方面，亦常予人以同床異夢與貌合神離之印象。澳總理在其二月廿五日聲明中特別提出澳紐駐軍應以星馬兩國在軍事上的密切合作為基礎，并非言出無因；而此次坎培拉五國會議所發表的聯合公報亦曾再三強調星馬兩國之防務應視同一個國家之防務，予以計劃，兩國防衛之不可分性質已構成未來軍事合作之重要基礎，亦係針對星馬兩國之關係而發。

其次由於星馬防衛之關係重大，工作艱鉅，有關五國雖經兩度開會商討，均尚未獲致具體的結果，惟從此次坎培拉會議聯合公報所述下列各點，不難看出今後發展的可能趨勢：（一）五國會議對於星馬兩國政府在加強其本身

防衛能力方面所獲之實質進步，深表欣慰；（二）會議對於澳紐兩國決定於英軍撤退後仍將繼續駐軍星馬地區一事，表示歡迎；（三）五國政府願就東南亞之局勢及其對星馬安全之可能影響，繼續密切商洽，并願循和平發展與區域合作之旨，與東南亞地區之其他各國和諧共處；（四）會議決定在一九七〇年舉行一項大規模之聯合軍事演習，其目的之一，即為顯示將來英軍自英國本土或西歐駐地迅速馳援星馬地區之機動能力；（五）第三次五國會議將於聯合演習後相繼召開，時間地點稍俟另定。由此可知五國對於星馬防衛之未來安排，實以星馬本身軍事力量之加強、澳紐聯軍之繼續派駐以及英軍機動部隊之自歐馳援為基礎，尚未超出五個大英國協國家自謀補救之狹小範圍。

在另一方面，澳洲因對星馬防務之空虛，最為關切，故對東南亞區域集體防衛體系之建立，亦最為積極，過去曾予暗中推動，惜因形格勢禁，未有所成；但最近澳總理宣佈澳軍在一九七一年以後仍將留駐星馬時所提條件之一，即為澳紐駐軍在不能獨力有效支援星馬部隊之情況下，得求助於區域以外之盟軍，一般認為澳總理心目中之「盟軍」，實指美軍而言。因澳紐美三國之間既有聯防互助之條約義務，澳紐聯軍尚在星馬地區遭受外來之武裝攻擊，自可洽請美方予以支援；不過此種演變能否實現，仍將以美政府對於三國防衛條約之解釋以及星馬兩國政府對美軍進駐之是否同意為轉移，事屬假設，目前尚難逆料。其次，星嘉坡總理李光耀曾於此次坎培拉五國會議之前一日即六月十八日在澳京記者招待會中表示：星嘉坡對於有助於本區穩定與安全之力量，均所歡迎，對蘇俄之力量，亦不例外。此種言論之用意雖係對澳紐英三國行使「激將」之法，使能對星馬防務多予援助，力謀補救，但鑒於星馬兩國業經分別與俄建交之事實以及蘇俄對印度洋積極擴張之政策，李氏之言，不但發人深省，而且殊堪注意。

汪學文著

中共文化大革命與紅衛兵

中華民國國際關係研究所印行
國立政治大學東亞研究所