

擴張關係亦將隨之而增加。

自由主義者的政策

美國政府不能夠對其他人類的願望和政治的願望置若罔聞，尤其是這些願望符合美國傳統的立國原則的時候。在南部非洲，最大的道義問題是一種變形的民族自決，這是一九六〇年代不可抗拒的政治反殖民主義潮流的結果，在國際共黨的煽動和支援下使問題變了質而更形複雜。對美國而言，此項道義問題是將美國的立國原則擴張到世界其他各地。這不是一項新的問題，但這是美國任何一位決策者難以應付的問題。解決的辦法，不是接受承諾，將正義擴張到南部非洲的黑人，或者是採取純粹的實效主義，將整個問題置之腦後。

總之，美國對非洲，尤其是對南部非洲的政策是受各方面影響力牽制的結果，左翼份子和自由主義者贊成對南部非洲白人政府採取較為強硬的行動；而保守派人士注意歐洲和冷戰的態勢，而予以支持。來自企業界和美國黑人不同方向的壓力使美國對南部非洲的政策進退維谷。難怪毛共要說：非洲的情況發展是好是壞對美國均是不利的。

福特總統就任不久對南部非洲的政策尚無具體的表示。福特在衆院二十

從季卿訪印看美印關係

前言

自從一九七一年十二月，印巴爲孟加拉獨立問題發生第三次印巴戰爭以後，美國爲偏袒巴基斯坦而停止對印度的各項援助，使雙方關係因而開始惡化。最近由於印度次大陸三國關係逐漸正常化，美蘇在印度洋爭相角逐，以及印度在今年五月十八日已成爲核子俱樂部的一員，使次大陸地區的戰略形勢爲之改觀。因此美國爲了重估次大陸地區的戰略部署，利用印度急需美國糧食以緩和其饑荒問題的機會，謀求與印度重修舊好，以恢復冷漢達三年多

從季卿訪印看美印關係

五年中，一直維持保守的立場。衆院有十六位黑人議員都是民主黨籍，去年福特提名爲副總統，在國會提請通過時，由於福特保守的背景，這十六位黑人議員全體投反對票。福特就任總統後，保守立場已經改變，他在議員任期內會投票支持向羅德西亞購買鎢鐵，擔任總統後已禁止向羅德西亞採購鎢鐵，這是一個很明顯的端倪可以瞭解福特總統未來對南部非洲的政策。

獨立的黑色非洲國家和桑比西河（Zambezi River）對岸白人統治的南部非洲之間的緊張關係是目前世界局勢最暗淡的一面。葡萄牙在非洲從事了十三年的被人遺忘的戰爭也許不久會結束，可是南部非洲緊張的局勢正方興未艾，最壞的是，羅德西亞和南非的處境將更困難，甚至可能引發非洲的種族戰爭。除非南部非洲作劇烈的改變，使政治和社會有重大的進步，非洲人堅持推翻白人政府的決心將與日俱增，而共黨集團和左翼國家勢必加強支持，美國和英國既躊躇於參予對南非的譴責，無疑的更不願參予其他更劇烈的行動。在這種情形之下，非洲國家對美國和英國將失去信心，而更爲轉向蘇俄和毛共要求充份的支援。南部非洲已變成非洲人考驗西方信心的坳埇。爲了在未來的非洲扮演一個長期而積極的角色，美國需要一項更爲睿智的政策和一貫的理論。

默山

以來的美印關係。誠如季辛吉國務卿在十月廿七日抵達新德里機場所說的，正值「世界局勢遭遇重大困難，但充滿極佳機會」，這兩句話並非一般外交詞令，而是具有頗不尋常的外交意義。因此，季氏於十月廿三日至廿七日，訪問莫斯科後，立即訪問印度，使美印關係正逐漸邁向改善之途。

美印關係惡化之因

印度自一九四七年獨立以後，政治、經濟、軍事和社會等方面，遭遇許

多困難，無暇顧及國際事務，其對美國的態度，可以說處在懷疑與仰慕的矛盾之中。其所以懷疑，乃是深恐美國繼承大英帝國主義的衣鉢，重新控制印度次大陸；其所以仰慕，乃在於美國雄厚的軍事與經濟力量，因而印度對美國的立場採取觀望的態度。

韓戰爆發後，印度開始在國際政治中施展其奔走拉攏的手腕，期突破其先天上不足以担任國際要角的障礙，而逐漸取得在亞非國家中的領導地位。從此尼黑魯的中立不結盟主義，成爲美國圍堵國際共產主義的一大阻礙，因此美國決定武裝巴基斯坦，以阻遏印度成爲第三世界領導者，同時也爲了填補其對蘇俄、對毛共圍堵的缺口，實在是具有一石兩鳥的作用。

美國大量軍援巴基斯坦，顯然的目的是在維持印度與巴基斯坦兩國軍事力量在南亞的對等，打擊印度爲首的不結盟政策，使南亞成爲美國全球戰略的邊緣地區，因此南亞之所以具有全球戰略的邊緣性質，並不是南亞地區本身所具有任何特殊的重要性，而是完全由於美國軍援巴基斯坦後所造成的直接結果，也成爲美印關係發展過程中，最爲微妙的一環。

一九六二年十月，匪印爆發邊界衝突以後，美國開始給予印度軍經援助，以阻遏共匪的擴張，而在同一時期，由於匪俄關係的對峙，蘇俄也大量援助印度，以牽制共匪，因此在一九六〇年代，美蘇競相爭取印度，尼黑魯左右逢源，印度在兩大集團中獲得無數的援助，在蘇俄方面獲得龐大的設備和大型的建設，如大鋼廠和水壩；從美國則獲得農業、小型企業、社區發展、科學、技術和教育方面的援助，其總數幾乎達數十億之多。

一九七一年七月，季辛吉在巴基斯坦總統雅利亞的祕密安排下飛進中國大陸，打開了美匪關係「修好」之門，同時還宣佈了尼克森總統將要訪問北平。此舉對印度打擊甚大，同時也使莫斯科感到不安，遂促成蘇印兩國的積極拉攏，於同年八月九日，簽訂爲期二十年的「和平友好合作條約」，從此美印關係就陷於低潮。

一九七一年十二月，印巴因東巴基斯坦要求獨立自治問題而發生第三次印巴戰爭，美國爲了維持次大陸的權力均衡，不願國際輿論對西巴雅亞軍政府在東巴的殘酷鎮壓和種族滅絕行動的指責，竟然派遣一支第七艦隊的特種艦隊進入孟加拉灣，作出支持巴基斯坦的姿態，俾向印度施加軍事壓力。印度認爲美國的武力炫耀，威脅了它的安全，是一種不可容忍的敵對行動，美

印關係愈形惡化，一直到巴基斯坦戰敗，東巴獨立爲孟加拉國，美國在南亞的戰略部署已失效能，它支持下的巴基斯坦也已無法與蘇俄支持下的印度在南亞抗衡。美國要想恢復昔日在次大陸的影響力，勢必經過較大的犧牲和努力，尤其以一個超級大國之尊，任何主動的嚐試，都牽涉到國家的尊嚴問題，因此美國要想恢復與印度的舊有關係，確實經過一段相當的波折，一直到一九七二年尚未見有任何具體的進展。

美印關係正常化的阻礙

在一九七二年內，美印雙方在許多國際問題上發生磨擦，致使關係正常化的談判機會一再阻延。例如，印度與北越外交關係的升級，引起了美國的極端不滿；美國報紙報導了白宮祕密文件，透露了印巴戰爭期間，美國政策制定人對印度的真正態度，使美印關係，受到另一次的打擊。美國本來早已宣告對印度次大陸各國停止供應殺人武器，可是安德遜文件中透露稱，季辛吉有意祕密透過約旦與沙烏地阿拉伯向西巴供應武器。印度輿情大嘩，認爲美國過去對印度存有很深的偏見和敵意，而且指責美國政策制定人欺騙印度人民和美國大眾，認定這不是一個以正義爲標榜的國家所應採取的行動。

接着，美國總統尼克森訪問北平，發表了「尼周公報」，其中對於南亞問題上，可以看出美國和印度的關係並沒有改善的象徵。「尼周公報」中，美國強調支持南亞人民創造自己未來的和平，默認了孟加拉國存在的現實，但是對於印巴懸而未決的克什米爾和查謨問題，美國主張按照聯合國的決議案，撤兵至停火線內。美國的這一立場，引起印度的激烈反感，認爲美國在毛共的要求下，有干涉克什米爾問題之嫌。

此外，美國在北越沿海各港口布雷，以及對北越施以飽和轟炸，都受到當時的印度外長辛格的強力指責，使尼克森總統感到非常憤慨。一九七二年中，美國財政部長康納利曾與印度領袖會晤，但並未打開雙方談判之門。

自一九七一年以來，美印關係之所以無法改善，除了各種國際因素外，兩個領袖間的敵對和猜忌，也是一個癥結。在印巴戰爭期間，尼克森和季辛吉對印度總理甘地夫人極表不滿，並一再指責她是個侵略者；而對巴基斯坦的領袖雅亞則倍感尊敬，所以美國領袖對印巴兩國領袖的好惡態度，也成爲

美印無法重修舊好的原因之一。

其實人與人之間的好惡當然會影響國與國之間的關係，但是這種影響僅在於政策的執行而不在於政策制定的本身。尼克森以反共起家，然而在一九七二年却訪問匪俄，與它們建立了某種程度的關係。這就是美國外交政策背後，有一個「智囊團」在從事政策的制定工作。他們有一套全球性的戰略概念，美國戰後的外交政策，難免受了它的影響。

美國與其他國家的關係，都是基於本國的利益和衡量與另一個超級強國的關係為着眼，換言之，美國的全球戰略和政策，乃是以超級大國為中心，在不斷地變化與調整。印度在美國全球戰略運用中，實無舉足輕重的地位，自不能與美英的傳統特殊關係和美國與以色列的經濟關係相提並論。

印度雖非強國，可是它與超級大國的蘇俄有着密切的關係，而且印巴戰後，次大陸的霸權已非印度莫屬，其潛在力量使美國不能不加以重視，再加上印度洋地區風雲起，美蘇海洋力量相繼進入印度洋海域，美國要想與蘇俄抗衡，自然非拉攏印度不可，尤其印度加入核子俱樂部後，核子擴散問題再度受到重視。因此今天印度在南亞以及國際間的地位，已成爲美國全球戰略中一顆重要的棋子，倘若繼續維持兩年來的冷淡關係，則可能加速印度投入蘇俄的陣營。爲了維持國際間的權力均衡，爲了保障南亞乃至於整個亞洲的和平，向印度伸出友誼之手，殊屬必要。

促成雙方關係的關鍵

印度人口衆多，可是耕地面積有限，且耕作方式落後，以致糧食生產總趕不上人口的增殖。一九七二年雖然甘地夫人宣稱糧食已能自足，但是好境不長，一九七三年的氣候失常，以及全球經濟的不景氣和能源危機，使印度面臨着嚴重的糧食恐慌，同時還引起了社會不安，暴動與罷工頻頻發生，在這種情況下，改善經濟，尋求糧食協助乃刻不容緩之事。

自從印蘇條約簽訂以後，雙方關係極爲密切，蘇俄向印度提供的經濟援助相當龐大，但是蘇俄本身經濟力量有限，再加上它爲了建設汽車和卡車等工廠，以及開發西伯利亞資源，還要求日本、西德、法國和義大利甚至於美國等的協助，其可能給予的支持，自難滿足印度的需要，因此，美國的經濟

從季卿訪印看美印關係

實力，就成爲印度尋求援助的主要目標。何況，除了美國本身的經濟力量外，它對世界銀行和國際貨幣基金會等國際經濟組織，都具有絕對的影響力，對於印度從國外取得經濟援助與貸款，甚有幫助。

印度之迫切需要改善對美關係，除了上述經濟原因外，尚有外交與政治的因素，那就是自從印度核試後，已引起許多國家的強烈指責和反感，日本、加拿大，甚至於美國國會議員，都主張斷絕對印度的各種援助，這不僅影響印度的經濟，而且也使印度在外交上趨於孤立，相反地，巴基斯坦則受到許多國家的同情，在精神和物質上也得到來自阿拉伯國家的好處，無形中迫使印度加速與美國接觸。

印巴戰爭以前，印度每年均賴美國的糧食援助。此項援助雖非全屬毋須償還的，而是一種借貸性質，惟准許印度政府用本國貨幣盧比支付價款，而且並不把該等價款匯到美國，仍然留在印度國內。這筆款項積累多年，總數相當可觀，如按盧比與美元的匯率折算，約達三十二億美元以上。今年二月十八日，美國與印度簽署一項協定，將印度虧欠美國的這筆負債完全勾消，這對美印關係的改善，更邁進了一大步。

今天美國與印度恢復友好的關係，固然印度的需要極爲迫切，季辛吉在這一方面，作了許多積極的貢獻，在印度舉行核試後，儘管美國國會一再否決對印度的新經濟援助，但是美國政府，以季辛吉爲代表，認爲印度的核試，不足以改變南亞的均勢。顯然的，美國政府不願在美印改善關係過程中，再給予印度新的刺激。爲了進一步促成雙方關係的恢復，季氏接受印度政府之邀，訪問印度，同時爲了訪問之任務能夠圓滿達成，季氏還在公開場合不斷表示對過去美印傳統友誼之懷念。爲了印度的尊嚴，他還向印度駐美大使考爾(T.N. Kaul)保證，美印關係並不建立在援助之上，而是基於世界局勢的穩定和美國本身的利益。由此種態度來看，季辛吉可謂用心良苦。

在美印改善關係的過程中，美國政府與國會，完全持相反的態度，前者急於和印度重修舊好；後者則一再阻延政府所提的新援印計劃。今年六月四日，衆院反對政府所提的四十二億元援助印度與阿拉伯產油國家的預算案。七月十一日，美國國會認爲，任何未簽署禁止核子擴散條約而又從事試爆的國家，無法獲得美國的援助，因此政府所提的一項對印七千五百萬美元的建設貸款案，也遭到國會的否決。到了十月三日，衆院外交委員會，討論糧食

撥印案時，兩派議員發生了激烈爭辯，最後通過了一項修正案，將原案七千五百萬美元削減為五千萬美元，規定此款用於向印度提供肥料和技術援助，以協助印度增加糧食生產。儘管有些議員認為削減二千五百萬美元，將有損目前頗為良好的美印關係，但實際上，此一修正案之獲得通過，正表示美國國會對印態度的轉變，對季辛吉的訪問印度有莫大的助益。

設立聯合委員會作為改善關係的起點

季辛吉於十月廿七日從莫斯科飛抵新德里，為印巴戰爭期間美印關係惡化後，第一位訪問印度的美國國務卿。在季卿抵印前數小時，印度總理甘地夫人特別發表評論，指責美印關係的緊張係美國一手造成，同時她還透過官方的「國家先驅報」報導了她對美印關係的看法，她認為印度始終想與美國建立良好的關係，但是美國一直把印度視為全球戰略的邊緣地區；對於美國早期協助印度擺脫共產主義及中共的威脅，緬懷不已，對美國之親近毛共則大惑不解；對於一九六〇年代，美國曾給予印度幾十億美元的援助一事，甘地夫人認為那是一種施主與受賑者間的關係，今後印度無意接受同樣性質的援助關係，她說：「如果美國還願意援助印度，而這種援助又為印度迫切需要的時候，我們會樂意接受，但是他們不能以此來影響我們的政策」，這談話的弦外之音，道出了甘地夫人渴望美國給予糧食援助，以應付農業飢荒的心聲。

當季辛吉未抵新德里之前，一般預料可能受到冷淡的待遇，甚至於認為印度領袖及輿論界將以報復的心情，重提往昔的創痛，但是當季氏受到出乎意料的歡迎和親切隆重的禮遇後，使他感到驚訝。為了消除過去的歧見，印度當局為季氏安排了一次記者會，使他有機會直接說明美國在某些重大爭論中的立場。第二件使他驚訝的事為，印度領袖堅決拒絕恢復過去美印間的施受關係，絕口不對援助問題提出正式討論。

在三天的訪問期間，季辛吉曾兩度與甘地夫人會談，同時還和印度新外長查萬（Y. B. Chavan）和糧食部長蘭姆（Jagjivan Ram）等高級官員交換雙方的立場與意見，討論的主要問題是：南亞的新形勢和印度在亞洲的地位

；美國的 global 戰略與雙方的共同利益；印度核子試爆及禁止核子擴散問題和印度對於美國中央情報局活動的憂慮等問題。簽署了一項美印聯合委員會（Indo-US Joint Commission）協定。

美印聯合委員會為印度駐美大使考爾在一年前所創議，經過雙方外交官一年來的接觸與商討，成為季辛吉訪印中簽署的唯一協定，印度認為這一協定是美印關係許多積極因素中的主要內容，而美國並不認為是唯一而最重要的結果。該協定規定，在美印聯合委員會下設立三個小組委員會，分別處理促進科學技術、經濟商務以及文化教育等交換合作關係。據印度方面透露，在美印聯合委員會的建議下，印度可以從美國輸入技術，例如外海石油鑽井和煤的氣化設備、電子和通訊方面的合作等，而這些工作的進行則由雙方私人企業從事安排，印度並將優先協助美國投資機構處理印度官方所規定的各項手續。至於美國學者訪問印度問題，兩國一致同意擴大交流範圍，但印度堅持必須在印籍學者指導之下進行工作，而對於印度覺得特別敏感的部落種族問題、社區情況及社會結構問題則不在研究之列。

美印聯合委員會預定在兩國首都輪流舉行，每年召開一次，由地主國外交首長主持，第一屆會議將於明年一、二月間在華府舉行。

聯合委員會的設立，可以說是美印新關係發展的起點，而其他政治性的問題，雙方的歧見仍多，不過大致說來，雙方已獲得了相當的諒解，國際間許多重大的問題，根本無法使兩國的意見趨向完全一致，但是審慎的諒解，可以化怨氣為祥和，何況印度在這次會談中，獲得美國在多方面的讓步，使印美關係更向前邁進一步。

美國接受印度的不結盟政策

季辛吉訪問印度結束前，雙方曾發表了一篇內容空泛的聯合公報，其中沒有提到糧食援助問題，也沒有提到美國在印度洋設立基地問題。由此可知美國顧全了甘地夫人的面子，使這次會談避開了糧食問題，而雙方之不提及美國在迪埃哥西亞設立基地問題，很可能是印度默認這一現實的存在，以換取美國在其他方面的讓步。聯合公報中較為具體的內容為，印度總理甘地夫人應邀將訪美國，福特總統亦將於一九七五年前訪印。對於印度的核子政策

問題，儘管在聯合公報中，印度表示反對發展核武器，強調僅作和平用途，但是季辛吉對印度的核子試爆表現得非常關切，深恐最後印度可能走向發展核子武器之途，同時季氏也擔心在能源缺乏和糧食短絀期間，印度可能以核子技術，交換阿拉伯產油國家的石油和經濟援助。所以季辛吉談到核子擴散問題時特別強調，缺乏各種適當的保證，核子技術的輸出是件極其危險的事，言下之意印度應簽署「禁止核子擴散條約」，否則將引起地區性的不安和全球性的衝突。總之這一問題，美印雙方仍然各持己見，並未因季氏之訪印而獲得任何的改變。

然而季氏之訪印的重要性並不在於聯合公報和雙方簽署的聯合委員會，而在於雙方會談後所發表的言論之中，尤其值得重視者為季氏在印度外交事務委員會所發表的演說和保證。綜合所見約可分為下列數端：

(一)季氏承認印度是世界上主要強國之一，並且表示，一個強大的印度合乎世界和平的利益，沒有理由對一個強而有力的印度表示憂慮，也沒有理由阻止印度走向富強之路。

(二)季辛吉宣稱：「美國接受不結盟政策」，同時表示：「美國現在認識到世界上有些獨立的主權國家，為了其本國利益，各有不同的取捨」。這充份表示出，美國已放棄對不結盟國家的冷戰。無疑的，這是美國政策制定人，首次發表支持不結盟政策的聲明。

(三)季氏向印度保證，美國中央情報局，絕不以直接或間接的方法去干涉印度的內政，「在過去和現在，美國都沒有干涉印度的內政」，他還強調，若有任何美國官員干涉印度內政，將立即下令其離開印度國境。他還進一步說：「美國也不干涉印度的外交政策」。

(四)季氏表示，美國無意介入次大陸的軍備競賽，他還一再重彈舊調稱：「巴基斯坦並不對印度構成威脅」，因此他進一步認為，次大陸的軍力對等問題並不存在；當他訪問巴基斯坦時，並未談到現代化武器的援助問題，但他會私下表示，對這一問題，他自然有公正的判斷，由此可見美國的態度仍有相當的保留。

(五)對於巴基斯坦接受其他國家軍事援助問題，雙方的觀點似乎也無法獲得一致，印度認為巴國不斷獲得中共的大量軍事援助，同時阿拉伯產油國家已提供一筆龐大資金，供其使用與支配，在這種情況下，如美國向巴提供

軍援，勢必增加次大陸的緊張，並有損於西姆拉協定的存在；而季氏僅承認，中共確為印度次大陸情勢不安的根源，因此向印度保證，美國絕不做出任何足以使印度邊界上產生新爭執的事端。

(六)季氏坦誠地向印度政府表示，美國一九七一年所持的親巴姿態是錯誤的，但是他並沒有向印度表示歉意，而只是找出各種理由，來證明美國之祖護巴基斯坦，一方面是新聞報導的錯誤，另一方面完全是基於「戰略情勢」的需要。他認為情勢經過不斷的變化，美國業已修正其親巴傾向。季氏承認，一直到現在，他所獲得的印度情勢簡報都是第二手資料，因此這次訪問印度，得親自和印度領袖交換意見，有助於誤會的冰釋，這些話顯然在博取印度官員和人民的同情和諒解，也看出美國對印度的確已大為重視。

結論

這次季辛吉訪問印度，雙方都未曾期待有任何奇蹟出現，可是現在兩國之間的友好關係，已在緩慢而穩定的速度下日漸增強。由此可見，雙方對國際問題的歧見，並不見得無法打開和解之門，相反的，季辛吉還得到相當的成就。我們知道，目前印度在外交上和蘇俄有密切的關係，如果美國能從中作技術性的運用，未嘗不能獲得意想不到的利益。美印聯合公報中略而不談美國在印度洋的海軍基地和武器援助巴基斯坦兩問題，正可證明美國在南亞地區還有彈性運用的餘地。

至於印度方面，可以說收穫相當豐碩，不僅使美國承認了印度的強國地位，而且也支持了印度的不結盟政策，美國從此保證不談印巴在次大陸的軍事對等，更使印度消除了對美國中央情報局的疑慮，季辛吉似已處處滿足了印度的自尊心。

今後美印關係，將在聯合委員會的策劃下，致力經濟、科學、工業、教育、文化、太空研究等方面的合作，進而經過雙方專家、科學家及學者的交換訪問和透過學術討論，俾引起兩國政府、國會和國防部的注意和重視，同時兩國將可藉貿易方面的合作，共同致力於對第三國的輸出，以減少印度貨物之流入美國市場。美印關係的全面恢復並非一蹴可成，勢必經過較長時間的接觸和雙方領袖們的坦誠相處，才能恢復往昔的友好關係。