

# 從季辛吉非洲行看美國對非政策

張麟徵

季辛吉從四月廿四日到五月六日，在非洲六國做了近兩星期的訪問。這是季氏出掌美國外交大權之後第一次的非洲之行，此際恰好是美國在安哥拉嚴重挫敗之後，而羅德西亞戰爭危險日益昇高之時，毫無問題，季氏此行的目的方面是在試圖控制南部非洲逐漸惡化的黑白對立情勢，避免蘇聯古巴再一次類似安哥拉式的介入；另一方面則是致力重建非洲國家對美國之信心，增強美國在此地區的影響力，以與蘇聯相抗衡。

不過，戰後美國對非洲有過長時期的忽視冷落，在此地區的影響力相當有限。現在美國突然想在短期內為自己在非洲塑造一個新的面目，控制住非洲不斷發展的一股對西方不利的趨勢，能否奏效，實不無疑問。

## 一 美國對非政策之回顧

美國在二次大戰後，所以一直未給予非洲應有的關注，原因是多方面的。客觀的說來，由於二次戰後共產勢力擴張甚速，美國的注意力大部份被釘牢在幾個特別重要的地區，如西歐、遠東、中東等地是。對於非洲，沒有餘力兼顧。不過檢討起來，真正使得美國非洲政策發生嚴重偏差的，恐怕主要还是因為美國過於顧慮他與盟國之關係。

衆所週知的，非洲在二次大戰結束時，獨立國家總共不過四個，埃及、衣索比亞、賴比瑞亞與南非。其他廣大的地區都是英、法、比、葡、西、義等國的殖民地或託管地。顧及與盟國友好關係之維持，美國對於非洲人民自決獨立之要求，既不敢放手支持，又不能完全無所表示，因之表現在對非政策上，就顯得既軟弱又矛盾。如一九五三年時美國國務院掌管非洲事務的助理國務卿拜樓德（H. Byroade），對此一問題即宣稱，支持非洲加速邁向自決途徑，但反對過早的獨立①。一九六〇年代初，在聯合國內，對於葡屬

非洲的獨立要求，美國亦表示葡屬非洲黑人有權要求自決，但葡萄牙亦有權可以決定是否與何時允其獨立②。

不僅在非洲獨立問題上，美國態度曖昧，就是在非洲國家獨立之後，美國亦不願對非洲作過深的介入。因為非洲前此是西歐各國的殖民地，雖然獨立，但或深或淺，他們仍與前殖民母國維持着某一程度的關係。如英屬地區，獨立後大多加入大英國協。法屬地區，則或與法國同組法蘭西共同體（Communauté Française），或與法國維持雙邊或多邊（歐洲共同市場）優惠關係。前殖民母國既視此等地區為其禁臠，美國自然就避免介入，省得聯盟國疑竇，以為美國是在和其角逐勢力範圍，想取其地位而代之。

美國對非洲國家的經濟援助，為數相當有限，自甘迺迪時代以來，以迄尼克森政府，美國每年的援非金額大約總在二至三億這個幅度中盤旋，縱有超出，為數亦極有限。對美國而言，權力與義務是相對的，更何況美國需要提供援助的地區多且遼闊，而英法等國的援助，主要是以前殖民地為主，自然應對非洲的發展多盡一點心力③。

由於上述原因，美國自始即對非洲保持相當距離。不過，當甘迺迪入主白宮時，美非關係曾有大幅改善跡象。由於甘迺迪在參議員任內，曾任外交委員會非洲事務小組之主席，對非洲事務比較熟悉，也比較重視。所以甘迺迪上台後曾邀請廿六位非洲國家元首訪美，同時啟用自由派的威廉斯（G. M. Williams）為負責非洲事務的助理國務卿。威廉斯曾數度訪非。在甘迺迪的推動下，美國增加了對非的經援④，和平部隊（Peace Corps）亦派往非洲各國從事實際的援助工作。同時，為了討好黑非國家，美國還自一九六二年十一月起對南非實施部分武器禁運，又在聯合國內聲討南非的種族隔離政策。美國這種種措施曾贏得非洲國家相當的好感。除了極端左傾的如幾內亞、迦納、坦尚尼亞等國之外，此一時期美非關係尚稱協調。詹森繼任，在

對非政策上大都蕭規曹隨，甚少變更。一九六八年美國副總統韓福瑞還有非洲九國之行。對非洲之重視，可見一斑。

尼克森的上台，使美非之間這種平淡，尚不失為友好的關係，起了急劇的變化。首先，尼克森對南部白人非洲的政策與其前任顯有相當差異。即以南非為例，尼克森政府雖未公然給予支持，但對南非的言論攻擊及經濟制裁顯已放鬆，一九六九年底，季辛吉曾發表他對南非問題的看法。他強調南非在經濟與戰略上對美的重要性，認為美國對南非問題的影響力有限，不過美國願担任南非境內各種族間之調人。他反對使用暴力以解決問題⑤。這一立場自難令黑非國家滿意。更有進者，美國國會在一九七一年通過拜爾修正案（Byrd Amendment），無視于聯合國對羅德西亞少數白人民權的經濟制裁決議，自羅德西亞購買戰略物資。接着美國又與葡萄牙簽訂亞速爾協定，提供葡萄牙價值四億三千六百餘萬美元的貸款，以換取亞速爾羣島上美軍基地的繼續使用權五年⑥。非但如此，美國還聽任其國民大量向南非及安哥拉等地投資，間接協助白人鞏固其在當地的統治權⑦，這些措施顯然大大的激怒了黑非國家。

尼克森政府對白人民權態度之積極，與其對各地黑人解放運動態度之消極，恰成鮮明對比。事實上，自甘迺迪以來，以迄目前，美國對黑人解放運動一貫的立場皆是：支持各地黑人的獨立要求，反對使用武力，一切問題應循談判途徑解決。美國政府無論在那個總統的領導下，從未對任何黑人解放運動提供積極有效的援助。自尼克森以來，非洲國家之所以特別攻擊美國此一立場，不過是受了他對白人民權過份庇護的刺激罷了。

尼克森執政以後，美國對非洲的經濟援助亦趨向消極，這一方面受國內經濟不景氣的影響，美國對於經援非洲已感心餘力絀。另一方面由於非洲國家並未在國際政治上給予美國預期的支助，反而處處與美唱反調，也使美國會大起反感，失去援非的興趣。更有進者，非洲國家自六十年代中期以來政策變頻仍，政治腐敗，亦使美國懷疑繼續提供大量經援是否值得。

雖然在表面上看來，從甘迺迪到尼克森，美非關係有熱有冷，但這只是程度上的不同。本質上，美國對非洲一直未給予應有的重視。對於非洲，美國頂多只有點的關切，而無全面的通盤策劃。因之，對於諸如剛果內亂、奈及利亞內戰、安哥拉內戰等地區性問題，美國或會給予高度的關懷，有相當

的因應；但對於整個非洲的需要、困難、發展趨勢，則從未真正掛在心上。

## 二 亡羊補牢看季辛吉非洲之行

而且，點的問題上，美國的因應也有重大的閃失。安哥拉便是鮮活的例證⑧。安哥拉不同於莫三鼻克，莫三鼻克雖然在左傾的莫三鼻克解放陣線控制下獲得獨立，但由於經濟上他對白人統治的羅德西亞、南非有嚴重的依賴，對於南部非洲白人民權的威脅性尚不大。安哥拉則不同，他不僅對白人民權無所依賴，親西方而與白人民權妥協的薩伊與尚比亞反而有所求于他。左派如果在此立足，南部非洲勢必天翻地覆。季辛吉的對非政策雖然有許多錯誤，但對這一點，却看得十分明白。因此當葡萄牙人在一九七四年秋正式表示即將允許葡屬非洲獨立時，季辛吉便開始積極援助安哥拉境內的兩個親西方派系。一九七五年七月當安哥拉的過渡政府完全瓦解，三派陷於混戰時，季辛吉更透過中央情報局、薩伊、尚比亞，對兩支親西方派系大力馳援，一度使得左傾的人民解放運動幾乎搖搖欲墜。

但美國國會的中途殺出，斷然切斷一切對安哥拉親西方派系的支援，却使得即將到手的勝利化為泡影。在蘇聯的軍援及古巴的兵援下，安哥拉進入了蘇聯的勢力範圍。對此，國會應為其冒失負責。

美國在安哥拉的中途退出，沒有為他贏得非洲左傾國家的友誼。相反的，美國的虎頭蛇尾使得親西方的非洲國家對其失去信心。而南部非洲白人統治的其他地區也因此進入暴風半徑。

季辛吉的非洲之行，主要目的可以說就是為美國在安哥拉扯下的爛污善後，適時阻擋住南部非洲黑白種族衝突的爆發，以及防止蘇聯、古巴等共產勢力繼續南下擴散。

為了達到上述目的，季辛吉啟程訪非時大約已有三個腹案，第一是針對各訪問國個別的需要，提供援助以示友好。第二是針對目前非洲一般的困難，特別是經濟的，提供長程計劃，以爭取一般非洲國家的友誼。第三，針對南部非洲各個尖銳敏感的問題，澄清美國的立場，向白人施壓，向黑人示惠，以求問題的和平解決，排除蘇聯古巴等的干預可能。現分別言之。

在季辛吉原定的非洲訪問行程中，原則有七國，即肯亞、坦尚尼亞、尚

比亞、薩伊、迦納、賴比瑞亞、塞內加爾，據說季辛吉本來還打算訪問衣索比亞、莫三鼻克、奈及利亞等大國，但未為對方接受。而原定七國中的迦納也在季氏訪問前夕，突然取消訪問，所以季辛吉實際所到之國只有六個。這六國中，除坦尚尼亞立場較左傾之外，與美國關係都不差，對美國都有相當需求。

就肯亞而言，他的鄰國索馬利與烏干達都對其構成相當之威脅。索馬利亞在大索馬利亞主義的鼓吹下，對肯亞東北索馬利人居住地區有領土要求。索馬利與蘇聯關係甚為密切，蘇聯不僅在柏柏拉港有立足點，且有上千顧問住紮于索馬利亞境內。至於烏干達，其總統阿敏在今年二月曾表示，英國在殖民時代，曾將大塊烏干達土地割讓于肯亞、蘇丹，以致目前烏干達之面積僅及原來的三分之一。言下之意似亦對肯亞有領土要求。此一談話曾造成兩國緊張關係。肯亞民衆因此罷工，一度切斷了烏干達經由肯亞蒙巴沙港（Mombasa）出海之通路<sup>⑨</sup>。烏干達亦獲有相當數量之蘇聯軍援，阿敏總統之行爲一向乖張，肯亞對此種可能的威脅亦不能忽視。

至於坦尚尼亞，他雖然左傾，但親毛而不親蘇。毛共在此的影響力極爲可觀。而美毛之間關係在某些地區似亦較美蘇間爲協調，這可以由在一九七一年印度巴基斯坦的戰爭中，美毛合力支持巴基斯坦；安哥拉內戰中，美毛亦一致支持安哥拉親西方派系等事看出。而且坦尚尼亞亦受到烏干達之威脅。這兩國之間，自一九七一年烏干達政變，阿敏上台後，關係始終相當緊張，一度還有軍事衝突。

薩伊和尚比亞面臨的主要還是經濟困難。薩伊目前所舉外債總額已超過卅億美元。其中短期債款有七億之巨，各方催索甚急，而薩伊根本無力償還<sup>⑩</sup>。薩伊之經濟惡化，原因甚多。遠因如偏重礦產開採業，忽視農業；境內交通設施興建不足，產銷兩地無法連繫，糧食消費品需靠外來，而銅礦輸出亦需假道他國；一九七三年薩伊化、國有化經濟政策之錯誤。至於近因，則薩伊和尚比亞都一樣，主要是受銅價售價大幅下跌及安哥拉境內奔吉拉鐵路關閉之影響。

塞內加爾的困擾則來自左傾的鄰國，如幾內亞、幾內亞比紹是。這兩國支持西非許多左傾反政府份子在各該國滋事，塞內加爾亦爲對象云云。同時受西非連年乾旱影響，塞國亦有經濟上的困難。

從季辛吉非洲行看美國對非政策

季辛吉在非洲之行中對於上述困難嚴重的國家都提出了緊急的援助。如受四鄰軍事威脅最重的肯亞，美國又慨允即刻提供五百萬美元之軍援<sup>⑪</sup>。經濟情況最惡劣的薩伊，美國除原已提供其兩千三百萬美元購買稻米之外，又提供其五百萬美元以購買棉花，美進出口銀行也提供其兩千萬美元之貸款以購買美之開採設施<sup>⑫</sup>。

對於非洲之一般經濟困難，季辛吉提出了兩個龐大的計劃。一個是針對撒哈拉沙漠之南移而提出之補救方案。按西非一帶這些年來，天候十分反常。自一九六八到一九七四，薩黑爾地區之國家（Pays du Sahel）連年苦旱，撒哈拉沙漠則逐漸南移，此一現象造成的飢荒，使這一帶死亡的人口達十萬以上，牲畜的損失達總數的三分之一<sup>⑬</sup>。季辛吉因此在達卡訪問時呼籲工業國家提供七十五億美元，有計劃的阻止撒哈拉沙漠南移，挽救薩黑爾國家之惡運；開發新的水源，增加可耕地面積，建立倉儲備糧食，以供乾旱飢荒時之用<sup>⑭</sup>。此一建議，對於薩黑爾國家而言，自然極感振奮。

另外一個建議則是在奈洛比舉行的聯合國第四屆貿易與開發會議中提出，對象雖然是一般貧窮而資源豐富的國家，但事實上非洲國家仍佔很大的比重。在此，季辛吉提議成立一個籌資十億美元的資源銀行，其中美國願分攤二億資金。此一資源銀行之目的，主要在鼓勵多國公司投資于貧窮國家的礦產開採業，並提供其保證，使投資免于受當地國家國有化的風險。一般國家反應良好<sup>⑮</sup>。

上述軍援接援的提供，毫無疑問的是在企圖改變非洲人對美國的不良印象，強調美國對非洲的重視，爭取友誼，以利南部非洲難題之解決。

美國對南部非洲的黑白糾紛立場究竟如何，是各方關注的焦點。季辛吉在啓程前往非洲之前，即一再表示支持羅德西亞的黑人多數統治，譴責蘇聯、古巴對非洲之干預，季辛吉在奈洛比及達雅薩爾時亦一再重申此一立場<sup>⑯</sup>。此立場無甚新鮮之處，早爲各方所知悉。目前非洲國家所亟欲瞭解的是美國對黑人的多數統治支持到何種程度？對白人政權到底打算如何對待？

這些問題在季辛吉到達路沙卡後一一揭曉。爲了避免誤會，季辛吉一再強調，他並未爲南部非洲問題帶來任何美國的解決方案，非洲人的問題應由非洲人自己解決（這話顯然也把蘇聯古巴的可能介入排出了），美國至多只能從旁協助。接着他表明了美國的立場。

在羅德西亞問題上，季辛吉發表了一個十點計劃，其中要點為：一、美國支持英國建議，白人應在兩年內將政權交與黑人；二、提醒史密斯注意，美國堅決反對其政權，美國不會在任何時間，以任何方式支持羅德境內之白人對抗黑人獨立運動；三、勸導羅德西亞內之美僑九百人早日撤離，美國人應避免往此地觀光，否則美不担保其安全；四、季辛吉將籲請國會撤銷拜爾修正案，不再購買羅德西亞之鎔礦；五、對於因關閉與羅德西亞邊界而致經濟上受損嚴重的莫三鼻克，美國將提供一千二百五十萬美元之援助<sup>⑩</sup>。

由季氏此一計劃中加強對羅德西亞的制裁及對莫三鼻克的援助，可以看出美國態度已較前此為積極，但對於羅德西亞問題之解決方式，美國仍然主張透過談判，和平為之。因此表示不擬對黑人游擊組織提供任何軍援<sup>⑪</sup>。

在西南非與南非的問題上，季辛吉亦向南非大力施壓。一方面敦促南非表明態度，究竟何時允西南非獨立，一方面要求南非終止其在本土所推行的種族隔離政策。另外，美國尚要求南非終止其對羅德西亞的支援，及關閉羅德西亞出海通道<sup>⑫</sup>。

### 三 非洲之行的反應與影響

季辛吉非洲之行的成效究竟如何？能否促進美非間之關係，化解南部非洲的戰爭危機？目前尚難驟下論斷。就眼前而言，黑非國家對於季辛吉所提出的多邊及雙邊援助計劃都十分有興趣。對於季辛吉在南部非洲黑白糾紛中改採嚴正而積極的立場，亦感到相當的鼓舞。問題是季辛吉的政策能否付諸實行？如果言行不一，則其可能發生的反效果恐怕於美國和南部非洲都將更為不利。

在經濟方面，季辛吉所提的雙邊援助，付諸實施，大約不會有太大的困難。至於多邊援助計劃，標揭出來的目標既高，又牽涉到其他工業國家的贊助支持問題，實現恐怕不甚容易。且不提撒哈拉沙漠綠化計劃，高懸了七十五億美元的目標，僅以打算籌措十億美元，成立資源銀行的計劃而論，雖然西德表示興趣，認為可以研究。但法國已在澆冷水，認為已有的世界銀行，足以担负此項任務，再成立一個銀行，不過是疊床架屋，殊無必要，法國也不打算參加<sup>⑬</sup>。毛共方面，也對季卿此一構想大勢攻訐<sup>⑭</sup>。這兩個計劃如不

能實現，讓非洲國家歡喜一場，對美國聲望恐無甚好處。

至於羅德西亞等南部非洲白人問題，季辛吉新的立場雖獲得非洲國家熱烈響應。但季辛吉的支票能否兌現仍成問題。非洲國家一般認為，要證實美國支持羅德西亞的黑人統治，拜爾修正案的撤銷將為最佳試金石。美國國會中雖然不乏支持季辛吉路沙卡非洲宣言的人士，但反對的亦大有人在。拜爾修正案的提出者，參議員拜爾即激烈表示，當年他甘冒天下之大不韙，提出此案而獲通過，原因即為鎔為重要國防物資。如不購買羅德西亞之鎔，則美國方面鎔的供應即將唯蘇聯是賴，如今國際情勢，美蘇關係並無重大改進，何能輕言取消此案？拜爾更諷刺的說，他對蘇聯的信心遠不如季辛吉<sup>⑮</sup>。至於行政部門方面，福特在初選中已經搞得焦頭爛額，目前大約也不會積極提請國會撤銷此案來自找麻煩。即便提出，那也要到初選的塵埃落定之後<sup>⑯</sup>。

沒有具體的事實表現，何能爭取非洲的歸心？事實上，不少非洲國家對季辛吉的非洲之行，都抱着懷疑的態度，左傾的黑非國家批評美國對於南部非洲黑人願望之關切，遠不及美國對蘇聯古巴在此區域內擴充勢力的重視。這一指責，確實亦非完全無的放矢。

對於南部非洲白人而言，季辛吉訪非時的言行顯然大大的激怒了他們。史密斯批評季辛吉對羅德西亞過門不入，未實地瞭解當地情勢，却對問題大放厥辭。史密斯激烈指責美國，為了自身利益，延緩與避免和蘇聯的正面衝突，美國不惜犧牲整個南部白人非洲，以購買暫時的和平<sup>⑰</sup>。

南非方面，官方雖未正式表明態度，但其感受不難推知。而南非在野的聯合黨(United Party)領導人之一的雷(Vanse Raw)，也是影子內閣的國防部長，却極為激動的指責季辛吉，既未親到南非，以二手資料評斷南非政策，實流于武斷。雷指出，以其歷時廿八年反對政府所推行種族隔離政策的地位，他最有資格為季辛吉的指責提出答辯。他堅稱，他們是本於良知反對種族隔離，但却絕不願在這方面接受任何大國，如美國蘇聯等的指示。對於美國為羅德西亞向南非施壓一事，南非官方私下亦以為西方實不應指望南非在羅德西亞製造奇蹟。因羅德西亞而一再受到指責，對南非而言是不公平的。畢竟羅德西亞是英國人的殖民地而不是南非的<sup>⑱</sup>。

對於季辛吉的言行，南非和羅德西亞唯一還能引以為慰的，即季辛吉宣

稱尚不打算提供任何黑人游擊組織軍事援助。

對於季辛吉非洲之行抱最大敵意的自然還是蘇聯。對於季辛吉非洲之前對蘇聯之警告，蘇聯的眞理報答稱蘇聯將繼續支持爲爭取獨立而鬥爭的人民，無人能阻撓蘇聯的行動，態度橫蠻。蘇聯同時指責季辛吉非洲之行，謂其旨在分化非洲，企圖重建在非之影響力。蘇聯並唆使迎納青年學生反美示威，並向迎納施壓，結果造成迎納在季辛吉抵達前一天，以其總統政躬違和爲由，取消了季迎納之行<sup>②</sup>。這一步棋確實厲害，使季辛吉在國內受到相當的批評，也爲他的非洲之行留下難以抹平的創傷。

西歐國家對季辛吉的非洲之行亦相當重視。一般而言，英法等國對南部非洲白人的處境相當的同情。他們期望美國能運用其力量，使南部非洲之種族糾紛和平解決，化干戈爲玉帛。五月初，法國總統季斯卡與象牙海岸總統伍弗布尼在巴黎會談中曾一致指出，非洲的經濟發展與繁榮只有在和平演進中方可獲得。這也是如象牙海岸這樣的親西方國家，願意與南非從事和解的主因。他們並一致反對外力（實指蘇聯）對非洲之干預<sup>③</sup>。

事實上，法國對蘇聯古巴在非的勢力擴充亦相當憂慮。法國在安哥拉的內戰中，曾協助親西方派系。季斯卡在五月中旬啓程訪問美國之前曾接受紐約每日新聞之記者訪問，他坦率指出美國最近對若干緊急情況（實指安哥拉）之應付，太過猶豫，因此造成世界均勢之改變。法國對美國此一態度感到遺憾。他希望美國這一態度只是暫時的現象。季斯卡又指出，和解的維持繫于安全感與信心的存在與否，美國的反應猶豫勢將令人產生懷疑<sup>④</sup>。季斯卡的這段談話，應值得美國參考。

在國內來說，季辛吉的非洲之行已引起廣泛的批評。支持者以爲季辛吉新的非洲政策值得人擊節稱賞，季卿的表現可佳，如今則輪到國會該有所行動<sup>⑤</sup>。但反對的人士如參議員辛敏頓（S. Symington）則批評季辛吉的作法，正如卅年代的英法，是在試圖購買和平。辛敏頓與參議員曼斯非（Man shield）都以爲羅德西亞是英國人的事，美國實不應淌這趟混水<sup>⑥</sup>。

平心而論，季辛吉的非洲之行，對非洲而言實有其必要，不能拖延，但對美國國內而言，則時機是否妥當，則不無可疑。在總統的初選提名戰中，季卿的外交政策已成爲雷根及賈克遜攻擊的焦點，非洲之行對福特更有不利的影响，福特左右將德克薩斯州福特的慘敗歸咎于季卿，也許不是完全無理

，激進者甚至要求將季卿革職，以挽救福特在初選中所居之劣勢<sup>⑦</sup>。

## 四 美國對非政策的評估

本文在一開始就指出，美國在對非洲長時期忽視之後，突然想建立起其在非洲的影響力，控制南部非洲對美國及西方均不利的發展趨勢，可能爲時已晚。與美國相較，蘇聯、毛共對非洲之重視爭取實在淵源流長，投資鉅大。這兩個共產政權在六十年代開始就展開了激烈的非洲爭奪戰。撇開對當時已獨立國家之角逐不說，即連正在爭取獨立的黑人游擊組織，他們也不輕易放過。如蘇聯自一九六二年開始即長期持續而穩定的支持安哥拉人民解放運動，毛共則自一九六四年起即大力支持莫三鼻克解放陣線。是放長線、釣大魚，他們能奠定今日在安哥拉及莫三鼻克的影響力實非僥倖所得。美國在這方面顯然不是共產政權的對手。

不過，美國在非洲亦並非毫無可爲。美國最雄厚的政治資本即是他的經濟力量，這一點蘇聯毛共是無法望其項背的。蘇聯毛共或可助黑人取得政權，但卻難以助其擺脫貧窮。莫三鼻克便是活的例證。今天大多數黑非國家最爲困擾的即是欠缺資金、技術。空有豐富礦藏，亦只能抱着寶物討飯。美國雖非唯一，但却是最有力量幫助他們擺脫此一困境的國家。因此，美國在經援非洲方面，實在應該負擔更多的責任，一改以往的推諉態度。這也是對抗共產主義擴散的最佳途徑。

目前南部非洲令人憂慮的一個現象，即要求多數統治的黑人解放組織多傾向於馬列主義（這其實也是美國忽略黑人要求的惡果之一），而少數白人政權却標榜堅決的反共政策，這是一個令人困擾的抉擇：自種族休戚及意識形態的立場上出發，西方勢必不能對少數白人權利的利益完全漠視；自民族自決及民主的多數統治等原則上著眼，西方亦不能對多數黑人的願望完全無動於衷。今天蘇聯等共產國家爲了向非洲擴充勢力，利用黑色非洲反殖民的民族主義、種族主義、鼓勵南部非洲黑人，要求實施民主的多數統治，推翻白家政權。這一如卅年代希特勒打着民族自決的旗子要求兼併奧地利、捷克蘇台德區一樣，都是深悉西方民主政治的缺點，以子之矛，攻子之盾，西方今日對此之感束手無策，亦如卅年代。

美國今天在南部非洲最感缺乏的是時間。在一九七四年以前，美國曾預測南部非洲白人政權最少還有十年的統治，有這十年，美國可以從長計議，好好的擬訂一個有效而兩全其美的對策。葡萄牙的政變粉碎了美國的構想，而安哥拉的赤化又加速了南部非洲情勢之逆轉。葡萄牙的政變，美國或無能為力。但安哥拉的赤化，這筆帳却不能不大部分歸之於美國。美國在安哥拉不僅支持的是黑人，而且是黑人中的絕多數，但美國居然不能竟其全功，這是守的什麼「民主的多數統治」原則？更不能原諒的是季辛吉居然在蒙羅維亞宣稱，如果古巴軍隊不撤出，美國不可能考慮承認安哥拉的左傾政權。言下之意，豈不是表示如果古巴撤軍，美國即將承認奈托的少數左傾政權？這豈不是兩套價值標準？如果同膚色的少數可以獨攬政權，則不同膚色的少數何以不能？這大概也是一種種族歧視吧？

西方今天面臨的最大危機不是共產勢力的擴散，而是本身道德勇氣的淪喪。在不干預他國內政的原則下，他們承認或將承認奈托的少數政權。在民主的多數統治原則下，他們要求居少數的史密斯讓出政權。在不同的地方，適用不同的原則，雖然不一定出自真意。對於南部非洲白人的種族歧視，他們大張撻伐；但對於同膚色人種的多數暴政，如高棉的濫殺國人、烏干達的迫害其同胞，他們却三緘其口，不置一辭。對於不同的政體，他們適用不同的價值判斷，這真是親痛仇快的行徑。

在南部非洲戰雲低垂，赤焰高漲之時，美國實應力求對策，妥為因應，可惜的是美國國內竟有「羅德西亞是英國人的事，由英國人管就好了」的言論。在國際依存性日高之時，美國人竟想各人自掃門前雪，也未免太過天真。舉世滔滔，美國何能獨善其身？

季辛吉的非洲之行能否阻止南部非洲種族戰爭的暴發是很有疑問的，對於羅德西亞的黑人游擊組織而言，美國的宣稱絕不支持白人民權是一張極有價值的保單。他們的立場因此而強化僵化，軍事冒險的可能性亦大增。對史密斯政權而言，他們並不十分把這話放在心上。由於美國對蘇聯古巴的一再警告，以及季氏揚言不能以美國在安哥拉的作為為標準，評斷他日在其他地區的反應，所以史密斯堅信，一旦蘇古介入黑白衝突，美國亦不會坐視。以史密斯最近的作為，諸如延攬十名黑人酋長入閣，延長兵役由一年到一年半等看來，史密斯似亦很難妥協。

囿於自立的原則，屈於非洲國家浩大的聲勢，迫於蘇聯古巴真實的壓力，美國對於白人為數有限的羅德西亞，已打算施壓于雙方，以求政權的和平過渡。對於情況相似的西南非立場亦同。至於南非，不僅情況有別，也非現階段南部非洲問題焦點之所在，美國的真正立場還有待來日的澄清。

總之，美國已然注意到南部非洲問題之嚴重，開始致力於危機之解除，這一點殆無可疑。但美國政策的成功不僅有賴於舉國之團結，摒除孤立自保的自私想法，最主要的還要能以實力遏阻蘇聯古巴擴充勢力的野心，認清毛共的笑裏藏刀。誠如象牙海岸總統伍弗尼所說，自由主義的未來有賴於和平的演進，南部非洲局勢，如不能和平過渡到多數統治，武力的使用必造成如安哥拉、莫三鼻克一樣的極權政府的出現。美國對此警語，能不思之？

①“United States of America and Africa”, Bulletin of Africa Institute of South Africa, No. 9, 1974, P. 366. ②John Marcum, “The Politics of Indifference: Portugal and Africa, a case study in american foreign Policy”, Issue, Fall 1972, Vol II. No. 3, P. 10. ③Paul Masson “L'Aide Bilatérale”, Presses Universitaires de France, Paris, 1967, PP. 50-51. ④甘迺迪上台前，一九六〇年時，美國對非經援只八千八百萬美元。一九六三年時甘迺迪提出三億三千八百萬，但被國會削減為兩億一千萬美元。⑤“United States of America and Africa”, op. cit. P. 370. ⑥John Marcum, op. cit. PP. 12-14. ⑦一九七四年時，美國在南非的私人投資佔美國在非洲全部私人投資約卅億美元的百分之五十六。見Le Monde 24 avril 1976. ⑧關於美國在安哥拉的政策得失，請參閱拙作「安哥拉獨立與內戰背景之研析」，非洲研究第四期。⑨African Research Bulletin, March 15, 1976. ⑩Bruno Dethomas, “L'Aide Americaine au Secours du Zaïre”, Le Monde, 29 avril 1976. ⑪Le Monde, 26-27 avril 1976. ⑫Le Monde, 30 avril 1976. ⑬Le Monde, 21 avril 1976. ⑭Le Monde, 4 mai 1976. ⑮International Herald Tribune, May 7, 1976. ⑯Le Monde, 24, 26-27, avril 1976. ⑰“Doctor K's African Safari”, Time, May 10, 1976, PP. 8-9; Le Monde, 28 avril 1976. ⑱Le Monde, 26-27, avril 1976. ⑲“Doctor K's Africa Safari”, op. cit. ⑳International Herald Tribune, May 7, 1976. ㉑Le Monde, 15 mai 1976.

②① "Drive to Topple White Rule in Africa: U. S. Talks Tough", *U. S. News World Report*, May 10, 1976, PP. 31-32, 35.

②② "Kirsinger's End Game", *News Week*, May 24, 1976, P. 19.

②③ "Drive to Topple White Rule in Africa: U. S. Talks Tough", *op. cit.*

②④ *Le Monde*, 30 avril 1976.

②⑤ 中央日報，民國六十五年五月一日·*Le Monde*, 29 avril 1976。

②⑥ *Le Monde*, 5 mai 1976.

②⑦ *Le Monde*, 9-10 mai 1976.

②⑧ "Talking in African Terms", *News Week*, May 10, 1976, P. 14.

②⑨ "Drive to Topple white Rule in Africa: U. S. Talks Tough", *op. cit.*

②⑩ *International Herald Tribune*, May 8, 1976.

民國六十五年五月廿二日完稿

# 英國工黨政府的變動及其難題

張允德

## 一 前言

據美國專欄作家羅斯特 (Vernmont Royster) 在「華爾街日報」一篇專論「英國：一個研究的範例」(Britain: A Model Study) 中指出，英國是歐洲的患病國家，其病態到處可見。外在的症狀是英鎊狂瀉；工業生產減縮；通貨膨脹率偏高。內在的症狀也很明顯，英國的工業生產設備大多陳舊，其工業很少能與共同市場的其他會員國相頡頏。不但如此，英國人民的生活水準要比相等的歐洲國家為低，更比美國低得多。他又說，英國的衰落是它自己一手造成的。易言之，它今天會到這個地步是由於政府所定的政策和人民所接受的態度而來的。自毀的公式很簡單，只要給國家一副挑不起的經濟重担就行了。英國的重担，就是那「包括一切的」(all-encompassing) 福利計劃。例如：免費醫療、房屋津貼、糧食津貼、交通津貼和許多其他的福利項目。①

無可否認，福利計劃是好的，民主國家多半在實行社會福利政策；問題是在制定計劃及政策時，政府是否把它定得太廣，假如它過多過重，國家的

英國工黨政府的變動及其難題

經濟必然被壓垮。

持平而論，英國經濟難題，並非始自今日，其原因也非一端，早在第二次世界大戰以後，即已潛伏病根，加上工黨執政期間，迭遭經濟衰退和能源危機的衝擊；生產落後；工潮頻起；失業人數增加；英鎊匯率一再下跌；福利計劃開支浩大，使其經濟愈趨困境。

據英國官方統計，公共開支在一九七三年佔國民生產毛額的百分之五十七，去年跳到百分之六十；國家負債在一九七六年不過八十億美元，本年度竟增至二百五十億美元，這些數字都說明了英國經濟負擔之重。

二月中旬，英財相愛禮宣佈公共開支白皮書。政府預計今後逐年削減公共開支約五十億英鎊（一九七七——七八年度十八億鎊，一九七八——七九年度三十億鎊）。其中包括福利計劃、國防及政府行政等方面之經費。削減福利方面之費用，雖然有背於工黨所標榜的福利政策原則，但為了解救經濟困難，這也是不得已的措施。

保守黨批評威爾森政府縮減軍費之不當，節省其他公共開支為數太少；工黨左派則反對削減社會福利費用。三月十日，此項逐年削減公共開支提案