

## 意見分歧的聯合國柬埔寨會議

葉伯棠

本（一九八一）年七月十三日至十七日，聯合國為解決柬埔寨問題，在紐約舉行為期五天的會議。這次會議共有七十八個國家出席，其中十七個國家派遣外長參加，六個國家派遣觀察員列席；但越南及蘇俄均抵制這次會議，其他共產國家除中共外也都拒絕與會<sup>①</sup>。這次會議是依照去年十月二十二日聯合國大會的決議召開，但主要是由東南亞國協在幕後積極推動，美國也曾大力支持<sup>②</sup>。本文就這次會議召開的背景、會議經過情形加以說明。

一九七五年北越以武力統一南越，在赤柬竊據下的柬埔寨，嗣亦成立了波布政權。不久這兩個共黨政權因領土問題，雙方關係迅速惡化，蘇聯支持前者，而中共却支持後者。一九七八年六月，越南加入蘇聯控制的「經濟互助委員會」，同年十一月三日越南與蘇聯簽訂類似軍事同盟性質的「友好和平條約」<sup>③</sup>。自此以後，中南半島緊張情勢日趨升高。十二月二日在越南的支持下，韓桑林領導的「柬埔寨救國民族團結陣線」大舉進犯柬埔寨，不到兩個月，以滅絕種族罪行被國際所唾棄的波布政權旋即崩潰。中共經此打擊之後，亟思報復。一九七九年二月十七日中共以「自衛還擊」的名義，出兵攻打越南北部城市，其目的即在迫使越軍從柬埔寨撤退，以圖挽救赤柬失敗的命運。然而越南並未如中共所預料的從柬埔寨撤軍。戰爭歷時約半個月，中共雖然攻下越北四個重鎮，但是傷亡損失甚重，可謂得不償失。同年三月五日中共自動撤軍，不久雙方進入談判階段。

赤柬波布政權垮臺以後，韓桑林政權事實上已成爲柬埔寨的統治者；（一）、被推翻的波布政權雖然以滅絕人種罪行爲柬埔寨人民所唾棄，但仍被聯合國承認爲代表柬埔寨。如何解決這兩個矛盾，不僅爲東南亞各國所關切，也是中共與蘇聯鬭爭的焦點。

註① 關於出席國家多少，各報報導不一，本文援引〔南華早報〕的報導，見 *South China Morning Post* July 16, 1981.

註② *Far East Economic Review*, June 26, 1981 p. 11.

註③ 依照該約第六條規定：「締約國任何一方遭受攻擊或遭受威脅之時，應立即互相諮詢，以期消滅此種威脅」。

當中共以軍事的手段無法迫使越軍退出柬埔寨以後，首先企圖以談判的方式要求越南撤軍，其次對東協各國和美國實施統戰，共同對越南施壓力。一九七九年四月，中共與越南雙方代表在胡志明市舉行談判。在第二次會議時，中共提出八項建議，其中第二項中指出：「任何一方都不駐軍在外國，已派駐在外國的軍隊必須撤回本國。任何一方都不參加反對對方的軍事集團，不向外國提供軍事基地。」這些建議主要的目的，除要求越南從柬埔寨撤軍外，也要求越南不與蘇聯結盟，不得將金蘭灣海軍基地提供給蘇聯使用。中共所以在談判中提出超過領土爭端以外的要求，就是爲了爭取東協各國和美國的好感，希望獲得其他國家的支持，藉以共同迫使越南撤軍，這就是它一貫使用的統戰策略。然而越南不但不接受中共的要求，反而繼續在柬埔寨增軍，據目前的估計，越南駐在柬埔寨的軍隊約十五萬至二十萬之間，繼續從事清剿赤柬游擊隊的任務，因此導致泰柬邊境緊張情勢的升高④。

當中共運用各種方法無法迫使越軍從柬埔寨撤退以後，遂大事宣揚越南是「區域霸權主義」的化身，且爲蘇聯推行霸權主義的馬前卒。依照中共的說法，越南所以出兵佔領柬埔寨，是「得到蘇聯霸權主義的唆使和支持，蘇聯利用越南侵佔柬埔寨，威脅並企圖控制東南亞，正是全球戰略的重要組成部分」⑤。東協各國並不同意中共的主張，但是對於越南以武力扶植韓桑林政權，深表不滿，故要求越南撤軍的立場是相同的，而美國對於蘇、越之間的勾結也甚爲反感。在東協各國的推動以及美國的支持下，一九七九年十月聯合國大會以九十一票對二十一票通過決議案，要求越南撤軍，越南置之不理。去年十月二十二日聯大再度以九十七票對二十三票壓倒性多數票決議要求越軍自柬埔寨撤出，不承認韓桑林政權，並決定在一九八一年一月於維也納召開解決柬埔寨問題的會議。東協各國爲了全面解決柬埔寨問題，提出六項解決辦法，其要點如下：(一)、在聯合國規定的期限內，從柬埔寨撤出一切外國軍隊；(二)、採取措施確保法律和秩序以及人權的基本原則，保證大國不得干涉柬埔寨內政；(三)、在聯合國監督下，柬埔寨舉行自由選舉；(四)、確保任何外國軍隊不進入柬埔寨；(五)、保證尊重柬埔寨主權獨立和領土完整；(六)、保證一個主權獨立的柬埔寨不會對其他鄰國構成威脅⑥。以上所述，就是這次會議召開的背景。

註④ *South China Morning Post*, July 22, 1981.

註⑤ 入新華社記者：「透過正在散去的硝煙——評中越邊境衝突的背景」，〈人民日報〉，一九七九年三月十九日。

註⑥ *South China Morning Post*, October 24, 1981.

當聯大於去(一九八〇)年再度提出政治方式解決柬埔寨問題時，中共仍然堅持越南撤軍是召開國際會議的先決條件。針對聯合國的決議和中共的主張，越南提出兩點反建議：(一)越南駐軍柬埔寨是因中共的威脅，祇要中共的威脅仍然存在，越南決不從柬埔寨撤軍；(二)聯合國秘書長應促成泰國與柬埔寨為設立非軍事區舉行談判。今年二月越南外長阮基石在新德里不結盟國家外長會議中，明白的告訴印尼外長庫蘇馬達雅(Mochtar Kusumatnaja)，主張中南半島三邦與東協各國舉行區域性會議，以討論「雙方互相關切之事」<sup>②</sup>。

越南提出這些建議，除了企圖以此取代聯合國會議外，又可以排除中共參加。這些建議倘被接納，越南便可直接與東協各國討論泰、柬邊境難民問題、東南亞區域和平問題，甚至包括中共與越南衝突問題，同時也解決了對韓桑林政權的承認問題。因此，越南一直宣傳沒有柬埔寨問題，故不需要召開聯合國會議謀求政治方式解決，反而強調中共的擴張對柬埔寨和越南構成威脅。接著越南進一步建議，如果中共願意與中南半島三邦簽訂互不侵犯條約，越軍將從柬埔寨撤出<sup>③</sup>。

中共當然不會接受這些建議，因為與中南半島三邦簽訂互不侵犯條約，就等於事實上承認韓桑林政權。但由於中共的反對，越南轉向泰國建議，如果泰國不與中共勾結，越南同意撤除泰柬邊境游擊隊庇護所，以及越軍撤出柬埔寨<sup>④</sup>。唯東協各國仍然熱衷於透過聯合國政治解決方式，從根本上解決柬埔寨問題。

但是越南堅決反對由聯合國召開會議解決柬埔寨問題。今年四月十二日，越南外交部發言人公開指責以聯合國會議方式來討論柬埔寨問題，是嚴重侵犯柬埔寨人民的共同主權，這種作法完全無法接受<sup>⑤</sup>。此外，韓桑林政權針對在聯合國監督下舉行選舉的建議，於今年三月舉行地方選舉。為了表示這次選舉公開和民主起見，韓桑林政權特別邀請東南亞各國的新聞記者、學者、甚至黨政重要人士，前往金邊等地實地訪問，顯示以公開的方式舉行地方選舉。至四月又舉行國會選舉，四月二十七日柬埔寨國會選舉韓桑林為總統。

韓桑林這種作法，旨在向東協各國和聯合國表示：現在已經沒有柬埔寨問題，目前的政府是經過合法程序選舉組成的。越南亦據此宣告所謂柬埔寨問題，既不存在，自也無需採取政治方式解決，因此越南也沒有必要參加聯合國召開的柬埔寨會議。由於越南及柬埔寨這種說法，使東協各國深感亟需早日解決柬埔寨問題，否則赤柬所代表的「民主柬埔寨」的聯合國席位，終久會喪失。一旦韓桑林政權進入聯合國，將更難解決柬埔寨問題。

註② *Far East Economic Review*, April 17, 1981, p. 12.

註③ 同註②。

註④ Nayan Chanda, "Better bitter than sweet", *Far East Economic Review*, May 22, 1981, pp. 17-18.

註⑤ *Far East Economic Review*, April 17, 1981, p. 13.

由於雙方歧見僵持如故，目前擔任東協委員會主席的菲律賓賓外長羅慕洛（Carlo Rumanlo）主張採取折衷辦法，即東協與越南和寮國之間舉行非正式的對話和商討（informal dialogue and consultations）。這種方式並非是取代國際會議，而是用以瞭解越南的立場，以達到召開國際會議的目的。今春寮國外長豐·錫波拉賽斯（Phoune Sipraseuth）訪問雅加達、馬尼拉和吉隆坡，就是爲了促進雙方進一步的諒解。

然而越南的態度仍然強硬如故，東協也沒有更好的對策。由於不願意捲入越南與中共的衝突，東協祇有維持中立的地位。這種作法反映出東協希望越南成爲東南亞獨立、和平和中立的一部份，但又不承認越南破壞柬埔寨的主權。無論如何，東協各國本身不願直接捲入中南半島的衝突，其着眼點是希望能以政治方式解決柬埔寨問題，同時也解決了泰柬邊境衝突問題。

### 三

五月八日，東協各國外長在雅加達新建的東協秘書處舉行六小時的會議，會後羅慕洛致電聯合國秘書長華德翰，要求在今年七月舉行解決柬埔寨問題的國際會議。會址應在紐約，而不是原先決定的維也納；同時表示不管越南或蘇聯是否參加，這項國際會議仍然如期舉行<sup>①</sup>。儘管東協各國熱衷於透過聯合國來解決柬埔寨問題，越南則在六月十三日中南半島三個共黨政權在金邊舉行的第四次三國外長會議中，除了反對聯合國召開會議和拒絕參加外，繼續主張在舉行雙邊或多邊會議的基礎上，進行區域磋商。接著又提出如果聯合國停止承認「民主柬埔寨」，中南半島三國共黨可考慮參加聯合國召開的有關會議；如果泰、柬邊境的和平得不到保障，越南將從柬埔寨撤出武裝部隊<sup>②</sup>。

由於越南的態度非常強硬，東協各國爲了順利解決柬埔寨問題起見，於本年六月十六日至十七日，在馬尼拉提出三點建議：一、所有外國軍隊在聯合國和平部隊的監督下，儘早撤出柬埔寨；二、外國軍隊撤出以後，爲了全面解決柬埔寨問題，東協各國主張邀請韓桑林、西哈努和宋雙三方面代表參加討論越南撤軍問題<sup>③</sup>。這些建議仍與越南支持韓桑林政權的原則相違背，故爲越南政府所拒絕。七月十一日「越南新聞社」引述越南官方「人民報」的評論，指出聯合國召開這次會議是非法的、單面的，並違背聯合國憲章。這次會議企圖阻止柬埔寨人民肅清波布游擊隊的殘餘。並利用聯合國干涉柬埔寨內政、獨立和主權。這次會議顯

註① *Ibid.*, May 15, 1981, p. 26.

註② *Ibid.*, June 26, 1981, p. 13.

註③ *South China Morning Post*, June 17, 1981.

然是脫離現實，設法曲解柬埔寨的形式，並增加中南半島和東南亞各國的緊張情勢<sup>⑭</sup>。越南所以堅決反對這次聯合國會議，主要的原因是越南與東協各國之間的一項基本歧見，無法解決，那就是越南願在韓桑林政權獲得承認的原則之下舉行談判，而東協各國則在否定韓桑林政權的大前提之下，設法另闢蹊徑以解決柬埔寨問題。

蘇聯與其東歐共產集團一向支持越南的立場，這是衆所共知的事實。在聯大討論柬埔寨問題時，蘇聯一貫反對透過聯合國來解決柬埔寨撤軍問題，故也拒絕參加今年在紐約召開聯合國會議。正當這次會議舉行的前一天，七月十二日蘇聯「真理報」指出：這次會議不但違背聯合國憲章，違反國家主權，是對當代國際關係基本原則的一種侵害；並且譴責這些政客所討論的是具有憲法和政府的第三國事務，其動機充滿惡意。依照「真理報」評論的看法，今年六月美國國務卿海格訪問北平，曾與中共領導人會商策劃，對付柬埔寨，故這次會議的召開是「美國與中共陰謀」的結果<sup>⑮</sup>。

#### 四

當東協各國提出解決柬埔寨問題以後，中共的態度立即改變。中共在會前致送秘密備忘錄給東協各國，說明中共解決柬埔寨問題的立場。中共在備忘錄中指出：此次會議祇邀請衝突的雙方參加會議。所謂衝突的雙方是指已被推翻的赤柬游擊隊，即仍被聯合國承認的「民主柬埔寨」和越南。換句話說，這就是否定韓桑林政權有出席會議的權利<sup>⑯</sup>。中共也反對西哈努和宋雙兩派游擊武力出席此次會議。中共的理由是這兩派沒有加入對抗韓桑林政權的聯合陣線<sup>⑰</sup>。

最值得重視的是中共在秘密備忘錄中的措詞強硬，要求越南軍隊在限期內撤離，類似最後通牒，這與東協各國所提解決柬埔寨問題的辦法，大有出入。由於會前中共與東協各國立場紛歧，七月十三日會議的第一天，雙方衝突立即公開化。東協各國所散發的宣言草案提出解決柬埔寨問題的辦法，類似上述的建議：(一)、柬埔寨境內衝突各方停火，由聯合國派遣和平部隊維持秩序；(二)、儘快從柬埔寨撤出一切外國軍隊；(三)、解除一切柬埔寨人民武裝；(四)、在舉行選舉之前，柬埔寨建立一個臨時行政機構，並在聯合國的監督下舉行自由選舉<sup>⑱</sup>。就在同時，中共代表亦在會場上散發他們所擬的宣言草案：(一)、越南政府在六個月內全部撤

註⑭ *Ibid.*, July 14, 1981.

註⑮ *China Post*, July 13, 1981.

註⑯ *Far East Economic Review*, July 17, 1981, p. 13.

註⑰ *Ibid.*

註⑱ (人民日報)，一九八一年七月十五日。

出它在柬埔寨的軍隊；(二)、解除韓桑林的武裝力量；(三)、尊重柬埔寨人民的自決權；(四)、聯合國派出觀察小組監督柬埔寨的自由選舉；在外國軍隊全部撤離柬埔寨以後，由安理會常任理事國和包括越南在內的東南亞各國，提出尊重柬埔寨獨立、主權和領土完整及其中立與不結盟地位的保證<sup>19</sup>。

越軍撤出柬埔寨的構想，最初是由西哈努和前柬埔寨首相宋雙提出的。依照他們的看法，如果越軍從柬埔寨撤離，約有四萬赤柬游擊武力趁機再度控制柬埔寨，這等於使滅絕種族的波布政權返回金邊<sup>20</sup>。但由於赤柬以滅絕種族而惡名昭彰，為柬埔寨人民所唾棄，除中共外大多數國家均不歡迎赤柬重返金邊，故東協各國在其宣言草案中提出解除所有柬埔寨人民武裝並在聯合國監督下舉行自由選舉，使赤柬無法再度掌握政權。這可以說是東協各國一致的立場<sup>21</sup>。東協各國一再表示，他們所以在聯大投票承認「民主柬埔寨」，主要的理由是：祇有這樣做，才能阻止韓桑林政權取得聯合國的席位而成為合法的政府。

## 五

在這次會議之初，除了出現上述兩個草案外，東協又提議柬埔寨三派游擊隊應參加這次會議的討論。這三派是宋雙領導的「柬埔寨人民民族解放陣線」(Khmer People's National Liberation Front)、西哈努領導的「獨立、中立、和平、合作高棉國家聯盟陣線」(The National Union Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia)和班桑旺 (Pen Sovan) 領導的「人民革命黨」(the People's Revolutionary Party)<sup>22</sup>。最後在中共的堅決反對之下，會議同意前二派參加。

這次會議進入第二天已有二十七個國家發言，會中一致主張越軍應從柬埔寨撤出。但有些國家如澳洲外長史權特 (Tony Street) 在發言中耽心赤柬游擊隊有捲土重來的可能。泰國外長桑迪 (Siddhi Savesila) 希望柬埔寨不應對鄰國構成威脅。馬來西亞外長雷霍丁 (Tengku Ahmad Rithauden) 則耽心中南半島的危機引起外力的干涉<sup>23</sup>。

中共這次出席會議的代表團，由「副外長」韓念龍率領。他在大會的發言，從表面上看來，與東協各國沒有明顯的歧見。他主張應從三方面着手，全面以政治方式解決柬埔寨問題：(一)、越南軍隊必須在限期內全部撤出柬埔寨；(二)、柬埔寨人民的自決權

註<sup>19</sup> 同註<sup>18</sup>。

註<sup>20</sup> *Far East Economic Review*, July 24, 1981, p. 13.

註<sup>21</sup> 同註<sup>20</sup>。

註<sup>22</sup> 同註<sup>20</sup>。

註<sup>23</sup> *South China Morning Post*, July 16, 1981.

必須得到充分尊重；(三)、對柬埔寨的獨立、中立和不結盟地位要確立必要的國際保證<sup>24</sup>。這些主張在表面上看不出中共與東協各國的歧見，但在實際討論宣言內容時，中共的主張立即與東協各國發生衝突。

東協各國所提的草案是以去年十月聯大的決議為依據，其中有兩點與中共發生明顯的衝突：(一)是解除人民武裝問題；(二)是成立臨時政府，並在聯合國監督下舉行自由選舉。東協各國所指的解除一切人民武裝，包括韓桑林政權所屬的武力、赤柬游擊隊，甚至也包括宋雙的游擊隊在內。但中共不接受這種主張。依照中共的說法，所謂解除人民武裝，是指由聯合國派出觀察小組監督解除韓桑林政權的武力<sup>25</sup>。其次中共認為在越南軍隊撤離和韓桑林部隊解除武裝以後，聯合國就無權干涉柬埔寨內政。這等於說聯合國應設法恢復赤柬游擊隊對柬埔寨的統治權，否則依照中共的說法就是「混淆正義力量與反動力量的界限」，是違反國際道義的。中共甚至表示：「越南用二十萬軍隊，三年時間都沒有達到消滅柬埔寨愛國武裝力量的目標，現在要由其他外國幫助越南來實現這個目標」<sup>26</sup>。

## 六

中共這種說法不但與大多數會員國發生衝突，也違背了一九八〇年十月聯大的決議，更引起東協各國強烈的不滿。由於雙方歧見甚深，七月十五日大會舉行部長級會議，菲律賓外長羅慕洛毫不客氣的告訴韓念龍說，中共如果在這次會議中堅持自己的立場，將會失去東協各國的同情，而被視為恐嚇五個小國<sup>27</sup>。新加坡外長庫蘇馬達雅也警告韓念龍說，如果中共有意使雙方歧見公開化，東協各國將把提案交付表決，預料中共草案的贊成者將是寥寥無幾<sup>28</sup>。事實上，中共的主張除了智利和巴基斯坦以外，沒有受到任何一個國家的支持。在東協各國的壓力之下，中共祇好讓步。最後大會宣言以東協各國所提出的草案為主，並稍作修改，使雙方的意見獲得妥協。關於政治解決辦法，列在此項宣言的條文是第十條，其中最重要的第二、第三和第四款內容如下：

(一)作出適當安排，以確保柬埔寨各派武裝不得妨礙或破壞自由選舉的舉行，或在選舉過程中恐嚇或脅迫人民；這種安排還需確保柬埔寨各派武裝尊重自由選舉的結果。

(二)採取適當措施，以便在外國軍隊全部撤出柬埔寨之後及自由選舉產生的新政府建立之前，在柬埔寨維持法律和秩序並舉行

註<sup>24</sup> 「人民日報」，一九八一年七月十五日。

註<sup>25</sup> 「人民日報」評論員：「應該公正合理地解決柬埔寨問題」，一九八一年七月十七日。

註<sup>26</sup> 入新華社V評論員：「違背國際關係準則的主張——評解除一切柬埔寨人民武裝」，「人民日報」，一九八一年七月十七日。

註<sup>27</sup> 同註<sup>26</sup>。

註<sup>28</sup> 同註<sup>26</sup>。



自由選舉。

(四)在聯合國監督下舉行自由選舉，使柬埔寨人民得以行使自決權，選出他們自己所選擇的政府；所有柬埔寨人都有權參加選舉。

以上三款確是妥協的產物，但事實上已經否定中共的主張，使中共企圖恢復赤柬政權的主張，再度受到挫敗。

這次會議通過的「宣言」，在序言中指出這次會議，是依照聯合國憲章第一和第二條以及第三十五屆聯大第六號決議召開，其目的是在「謀求柬埔寨問題的全面政治解決」。但由於當事國越南沒有參加，拒絕接受宣言的拘束，使「宣言」內容空洞。因為越南對於聯大兩次的決議都表示拒絕，這次宣言可以說絲毫不能影響越南的強硬立場。

但這次會議也不能說是沒有收穫。依照筆者個人的看法，這次會議唯一的收穫就是東協各國進一步發現了中共是解決柬埔寨問題的另一阻礙。在這次會議之前，中共一再堅持越南撤軍是解決柬埔寨問題的先決條件，致使會議遲遲不能召開，現在會議召開了，中共又堅持在越軍撤離柬埔寨以後，其他兩派的游擊武力必須接受赤柬游擊隊的領導。這種主張等於要求聯合國運用影響力恢復赤柬的統治權，當然為東協各國所反對。由這次會議可以證實，中共利用赤柬擴張在中南半島的野心仍然不變，這種情勢必然影響東協各國解決柬埔寨問題的態度。故宣言最後表示：「希望越南參加可以導致和平解決柬埔寨問題和恢復東南亞地區和平與安定的談判過程。這將使該地區所有國家能够致力於經濟和社會發展，建立相互信任並在一切領域內促進區域合作，從而在東南亞開創一個和平、協調、和睦的新紀元。」從這些論點可以發現，東協各國已等於暗示願意越南舉行區域會議的可能，使中共沒有機會插手干預東南亞與中南半島的事務。

這次會議最後通過組成七國委員會（泰國、馬來西亞、日本、斯里蘭卡、奈及利亞、塞內加爾和蘇丹）與越南政府接觸，要求越南接受聯合國會議的決定，以期早日解決柬埔寨問題。但越南是否接受，不無疑問。如果越南拒絕，東協各國爲了早日解決中南半島問題，維護東南亞各國的安定，避免外力的干涉，也有可能接受越南的提議，舉行「區域的對話」。會議宣言第十四點說：「會議注意到該地區各國之間目前的雙邊協商，並表示希望這些協商將有助於說服該地區所有國家和其他國家參加今後各屆會議」。所謂雙邊協商，等於是越南所創議的「區域對話」，由此可以隱約地看出東協國家的動向。也許由於這種原因，今年八月趙紫陽訪問菲律賓、馬來西亞和新加坡等國，其目的之一是在勸阻東協各國不要接受越南所提區域對話的主張。因此對於如何解決柬埔寨問題，不但在東協與越南之間，形成了僵局，而且在東協與中共之間，也發生了歧見，再加上美蘇兩強的介入，使得情勢益趨複雜，今後的發展也更值得注意。

（本文作者係本中心副研究員）

註② 宣言內容全文，見《人民日報》，一九八一年七月十七日。