

東南亞中立問題面面觀

陳烈甫

近幾年來，有關東南亞中立化問題，常在報上有所報導，為關心這一地區局勢的人所注意。這個問題，猶在夜長夢多的階段，未來的發展與歸趨怎樣，尚難預料。但無論如何，這個問題對於今後東南亞局勢發展關係的重要，是不可加以忽略或低估的。

一九七一年十一月，東南亞聯盟五國——印尼、泰國、菲律賓、馬來西亞、新加坡，假吉隆坡舉行外長會議，通過馬來西亞總理兼外長拉薩克（Rasak）的建議，決定使東南亞，成為國際上一個中立地帶，並發出一個共同宣言，表示五國對於這個問題的願望。不過吉隆坡會議所決定的，只是一個原則，至於具體的細則，則決定留待一九七二年三月，假馬尼拉舉行的五國高峯會議去決定。後來這個高峯會議，未見召集，當係認為時機尚未成熟。一九七二過去了，一九七三也快完了，五國高峯會議的召集，未見跡象，足見中立問題，牽涉多端，並不是說要做就做得到的。

一 馬來西亞態度最堅決

自拉薩克繼東姑拉曼為馬來西亞總理，對外政策就公開提出東南亞中立化的主張，以後如遇適當場合，必重申這種主張。拉薩克自兼外交部長，足見他對於外交政策的重視。所謂東南亞中立，東南亞五國之中，以馬來西亞主張為最積極。所以如此，實起於以下若干因素。自地理因素觀察，馬來西亞的位置，適在東南亞地區之中，它的南面是新加坡與印尼，北面是泰國、南北越、寮國、高棉，西北面是緬甸，東北面是菲律賓。這種地理上的中心位置，使它比較會盱衡全局。從內政因素觀察，馬來西亞是一個多元民族的國家，馬來族只佔人口一半，其他一半為華人與印人。由於憲法有許多不平等的規定，使馬來族在政治上享有種種特權。這種種不平等也不合理的特權，在國家安定的時候，還可以維持下去，在國家有事的時候，就容易發生問題。馬來西亞內顧多憂，最怕對外交涉。比較前述更為重要的，則為國際的

因素，南北越的熊熊戰火，已經燃燒了二十年，美國出了九牛二虎之力，猶無法消熄。近年這股烈燄，越燒越厲害，已經燒到寮國、高棉的心臟區域。可怕的火舌，正指向泰國北部。這股烈燄，對馬來西亞雖尚有一段距離，但自吉隆坡看來，已經焦灼不安。如果局勢惡化，泰國淪為南越第二，馬來西亞便會有鄰居大火的驚慌。何況馬來西亞獨立以來，就有一個相當傷腦筋的馬共問題，政府雖多管齊下——軍事的、政治的、經濟的，總算把馬共打垮，但迄未斬草除根。馬共殘餘，依然出沒於馬泰邊區。過去馬共，外力的支援不大，已使吉隆坡時感頭痛，萬一來自北越的赤色力量，到達馬來西亞邊區，潛伏待時的馬共，怎不死灰復燃？而且這一燃的氣勢，一定超過以往十倍。

馬來西亞本身的力量有限，英國、澳洲、紐西蘭所能給予的助力無多，美國在南越的表現平平，深思熟慮的吉隆坡當局，就發起「東南亞中立化」的法寶，希望世界強國，不向這個地區伸張勢力，讓這個地區的國家，有和平發展的機會。東南亞除印尼外，都是小國，小國力量微小，不敢置喙其他地區的事，只希望世界強國，不干預這個地區的事，並在這地區發生嚴重的衝突與流血的戰爭。如果東南亞中立化能實現，對於一個小國的馬來西亞來說，確是有百利而無一害。難怪拉薩克對於中立主張，不憚煩的一再強調。

二 其他四國的反應

新加坡為一城市小國，力量單薄，最有利於東南亞的安定與和平。李光耀以反共起家，他雖能打垮新加坡猖獗的左派力量，並以實施社會政策（廉價住宅……），取得商店職工與工廠工人的擁護，成就輝煌，使左傾勢力，不容易捲土重來。但如有外來赤色力量入侵，使新加坡處境有如西貢，情形便不同了。李光耀縱有三頭六臂，不見得就能應付。因此對於東南亞中立

化問題，新加坡的見解，大體與吉隆坡相同。但李光耀未見公開大力支持拉薩克的主張，可能認為有關東南亞中立化問題，說說容易，實現則千頭萬緒，絕不簡單。

雅加達對於東南亞中立，原則是支持的。印尼為東南亞大國，人口土地資源，幾佔東南亞地區一半。如世界強國的勢力，不伸展到這地區，印尼會順乎自然的取得這地區的領導地位，這於雅加達是有利的。不過印尼對於中立一事，其關切不如馬來西亞的急迫。南越高棉的熊熊烈燄，印尼儘管關懷，多少還有「兩岸」的安全感。

泰國與菲律賓，情形則比較不簡單。這兩個國家都和美國有防務條約，且都有美國的軍事基地。如果東南亞中立實現，美國的防務條約應該取消，美國的軍事基地應該撤退。曼谷與馬尼拉當局，對於「一紙中立條約有保障呢？還是美國的防務條約與軍事基地較有保障？」這個問題，自不能不審慎考慮。因此曼谷與馬尼拉的決策，自不如吉隆坡、新加坡或雅加達的單純。

依拉薩克的構想，東南亞的中心，不僅限於馬、新、尼、泰、非五國，最好將緬甸、南北越、寮國、高棉，一併包括在內。南越、寮、高棉，正受共黨勢力的侵略，陷於水深火熱之中，如中立能夠實現，外來侵略停止，實為最好不過的事。緬甸位於東南亞地區西北部，地理位置為中、印兩大國的緩衝。仰光與北平，訂有解決邊界問題的條約，較無赤色勢力威脅的感覺。但雖然如此，東南亞能夠中立化，對緬甸實為有利無害之事。

可是北越的情形則大有不同。二十年來，河內挾蘇聯與毛共的大力支援，施展以武力貫徹越南統一的政策，它所指的越南，不只限於南越，實包括二次大戰以前的整個法屬越南，寮與高棉，都在侵略箭頭所指範圍以內。情形如此，河內對中立自無興趣。由於河內堅持此強硬立場，連帶的使西貢、永珍、金邊當軸，不敢信賴中立。

三 強國的態度怎樣

和東南亞地區關係較為密切的強國，為美國、毛共、蘇聯、日本、英國和法國。東南亞中立，如果要有一點效果，強國的同意與保障是必要的。缺少強國的同意與保障，中立將只是一種幻想。上述六個強國，日本、英國與

法國，問題比較簡單，至美、蘇與毛共，則情形複雜得多。東南亞中立，原則上東京、倫敦與巴黎會贊成的。日本對東南亞，側重經濟發展，沒有政治雄心。如果東南亞安定和平，將有利於日本經濟的發展，由中立以達致安定和平，東京自會贊成。

第一次世界大戰以後，英國國勢走着下坡；第二次世界大戰以後，英國國勢更走着下坡。現在波斯灣以東，已無英國的軍事基地。英國、澳洲、紐西蘭三國，雖答應有事時，予馬來西亞、新加坡以軍事的支持，但三國力量有限，小事故或可支持，大事變顯然無能為力。因此倫敦對東南亞中立一事，支持自無問題，說不定馬來西亞總理拉薩克的一再強調中立，幕後有「唐寧街」的提供意見。

巴黎對東南亞中立的態度，該與倫敦差不多。戰前越南原為法國的屬地，戰後在胡志明領導之下，以流血爭取獨立。奠邊府一役之後，越南獨立實現，法軍退出越南，美軍起而代之，但原是完整的越南，立刻分裂為北越、南越、寮、高棉四國。十幾年來的烽火連天，巴黎當有無限感慨。假如東南亞由於中立，可以達致安定和平，法國自無不贊成之理。

毛共民窮國困，內顧多憂，卻中風疾走，急急於向外發展。北平向外發展，有兩條路線。一條路線是經由巴基斯坦，進侵非洲。另一條為東南亞路線，即支持北越，進侵南越，以後更擴大進侵寮國與高棉。至於滲透顛覆的活動，泰國、馬來西亞、新加坡、印尼，都不能免。北平狂妄的當局，心目中以東南亞為勢力範圍，不會同情東南亞中立的主張，自顯而易見。不過毛共也許會虛偽地表示贊成，然後藉題發揮，要求美國撤退在泰國與菲律賓的軍事基地，並廢止美泰和美菲之間的防務條約。這種要求能夠達到的話，毛共對於東南亞，可以捨棄軍事侵略，另採一套毒辣的滲透顛覆策略。或者不知羞恥地，自欺欺人地把軍事侵略委為北越人民的自發自動，將責任推得一乾二淨。

蘇聯十幾年來，不惜大力支持河內，發動侵略，並供給大批新式武器，實具有二種目的。一為與美國作全球性的鬥爭，一為阻止毛共勢力大量向東南亞伸展。現在蘇聯在東南亞的力量，比不上美國與毛共，如果三國（美、蘇、毛）的力量，都從東南亞退出，蘇聯的損失實較少。因此莫斯科也許會唱高調，支持東南亞中立，要求美國與毛共的勢力退出東南亞洲。

戰後的美國，由於不能眼巴巴地讓富庶的東南亞，為共產勢力所席捲，於是負起防堵共產勢力侵入的艱巨任務。如果不是美國負起這種責任，不但南越、寮、高棉，早變赤色，泰國和馬來西亞，都會面目全非。自從法國勢力退出越南，英國撤退新加坡基地，美國在東南亞，何只中流砥柱，簡直處於「獨木支大廈」的困境。華府對東南亞的局勢，不會存有幻想。如果要美國撤退在東南亞的基地，支持中立，必須北越先退出其在南越、寮、高棉的侵略勢力，這一點河內會同意嗎？如果河內不改頭換面，放棄統一越南，併吞寮、高棉的企圖，而希望美國撤退東南亞基地，這種「單行道」，縱使華府同意，曼谷和馬尼拉的有識當局，也不見得會同意。

總而言之，與東南亞最有關係的美、蘇、毛共三國，雖不會正式反對東南亞的中立，但一定彼此鬥法，互提對方不容易接受的先決條件，以便將責任推諉對方。因此拉薩克的東南亞中立構想，前途猶多荆棘，夜長夢多，不可樂觀。

四 瑞士、比利時中立的例

一八一五年為解決拿破侖戰爭之後的歐洲問題，而召集的維也納會議，宣告瑞士為永久中立國，其國土主權，神聖不可侵犯，並限制瑞士，不能與任何國家，訂立軍事性的條約。一百六十年來，瑞士的中立，雖經過兩度驚險，但中立迄未被破壞，實為國際上最顯著的中立之例。瑞士小國，現在人口只四百萬，而四鄰都是強國。一次世界大戰以前，東有奧匈帝國，西為法國，南為意大利，北為德意志。一小國而處於四大國之間，形勢確是非常特殊。第一次大戰之後，奧匈帝國瓦解，但瑞士北有希特勒的德意志，南有墨索里尼的意大利，西有法國，形勢依然特殊。兩次世界大戰，瑞士的四鄰都是交戰國，砲火連天，然而瑞士的中立地位，却能保持不墜，神聖國土，沒有被侵，也不捲入戰爭漩渦。除了受地理形勢之賜而外，瑞士政府人民保持中立地位的堅定決心，實更為重要。瑞士山國，不是用兵之地，交戰國絕不會考慮假道瑞士，進攻對方。當兩次世界大戰的時候，瑞士雖非交戰國，依然動員三十萬兵力，堅守邊境。遇有交戰國兵士誤入或逃入國境，一律予以繳械扣押，絕不通融。因此瑞士雖非交戰國，而軍費的負擔，依然甚為沉重。

。如果瑞士沒有保持中立的堅定決心，情形就會兩樣了。

比利時介德、法、英三強之間，其永久中立地位，為一八三九年倫敦會議所承認，並受英、法、俄、普、奧五強的保障。比利時為低平之國，歷來常為四戰之地。第一次大戰發生，柏林以法德邊境，防務較固，進攻不易，乃假道比利時，進攻法國北部。這是破壞比利時中立地位的野蠻行動，柏林當局以「軍事需要」為自己辯護（Necessity Knows No Law）。比利時以中立被破壞，乃加入協商國作戰，英國亦以此為藉口，對德宣戰。

第一次大戰後，比利時又恢復永久中立國地位。第二次大戰發生，德軍為避免對堅固的馬奇諾防線，作正面的進攻，又一次假道比利時，進攻法國。二次大戰以後，比利時鑒於兩次中立被破壞，對國際條約保障中立的信心喪失，宣告放棄中立地位，並加入美國領導的大西洋公約。比利時人民，保衛自由的決心，不遜瑞士，祇以地理形勢不同，遂有幸與不幸之別。

五 結語

東南亞地區，人口逾二億，面積相當於一個中國或美國，建立了十個獨立國家，國際關係，相當複雜，要使這一地帶，成為中立區域，確是一件比登月還難的艱巨工作。吉隆坡當局的如何繼續致力，東南亞其他九國的立場怎樣，世界有關強國的如何反應，姑拭目以待之。

認識中南美洲

著者王建勳

本書係採用中南美洲最新資料，自一九六六年開始至一九七一年所先後在本刊撰寫的論文彙集成輯，凡卅萬言。無論在政情方面，或國際關係方面，以及國際共黨在拉丁美洲的滲透與顛覆方面，均有周延而精關的分析。現已在台灣商務印書館出版。

平裝一冊 定價新台幣五十四元

總經理 台灣商務印書館

台北市重慶南路一段 郵政劃撥一〇五號