

東南亞公約的前途與美國的困擾

李其泰

一

東南亞公約是於一九五四年九月八日在馬尼拉締結。在此以前，先有法國武裝部隊在中南半島的軍事失敗，及主要的西方國家在一九五四年日內瓦會議的政治失敗。鑒於該廣大而又紛擾的地區面對日益嚴重的共產威脅，東南亞公約締約國企圖加強集體防禦的能力。從自由世界的觀點來看，它與北大西洋公約、中部公約及美澳紐安全條約等構成防禦體系的一部份。從共產觀點來看，它是圍堵共產世界的侵略陰謀的一部份，「直接危害亞洲國家的安全與獨立，並且危害亞洲與太平洋的和平」。(註一)

東南亞公約的締約國為美國、澳大利亞、紐西蘭、菲律賓、泰國、英國、法國與巴基斯坦。雖然與東南亞公約同時宣告的「太平洋憲章」強調「平等」、「自決」、「獨立」與「主權」，居於東南亞重要地位的緬甸、印度與馬來西亞拒絕參加。由於不願參加任何集團，因而捲入了「冷戰」，印度與錫蘭對東南亞公約也採取冷淡的態度。在東南亞公約第七條下，願致力於東南亞公約地區內安全的任何國家，經締約國一致同意後得邀請加入。不過，東南亞公約的成員至今仍限於八個創始會員國。因此，東南亞公約的安全安排，似乎祇與該地區三分之一的土地與五分之一的人口有關。依第十條的規定，東南亞公約係無限期有效，惟締約國得隨時提出退約通知，一年後退約通知生效。

二

在一般人看來，東南亞公約對於該地區的重要性，猶如北大西洋公約對於西歐一樣。在實際上，二者差別極大，難以相提並論。無論就機構、原則、承諾及義務等方面來看，北大西洋公約的重要性非東南亞公約可望其項背。

東南亞公約的功能無需在此詳作說明。它主要是聯合國憲章第五十一條下集體自衛的安排。對任一締約國以武裝攻擊從事侵略，構成對其他締約國

的和平與安全的危險，這是東南亞公約的基本觀念。遇有此等情形，締約國的義務却遠不如北大西洋公約。在東南亞公約第四條第一項下，

每一締約國……同意在此種情形下將各依其憲法程序採取行動，以對付此共同危險。

依北大西洋公約第五條，對任一締約國的武裝攻擊，視為對全體締約國的武裝攻擊。在此種情形下，每一締約國將立即個別或會同其他締約國採取必要的行動，包括武力的使用在內，以協助被攻擊的締約國。比較上述兩個條款，北大西洋公約的規定較為明確與肯定。

如與美國有關的其他區域防禦安排比較，東南亞公約明顯地確認顛覆的嚴重性，它與武裝攻擊一樣地足以使國家喪失領土完整與政治獨立。一九四七年里約熱內盧條約第六條祇間接地暗示顛覆。北大西洋公約第四條較為明確地指出顛覆係屬北約範圍內的事項。中央公約組織設立反顛覆委員會。關於對付顛覆活動，東南亞公約的規定更為明確具體。在東約第二條下，「以不斷而有效之自助及互助之方式……防止及對抗由國外指揮之危害其領土完整與政治安定之顛覆活動」，確認為該約的目的。不過，在第四條第二項下，除武裝攻擊外，對於締約國「領土之不可侵犯性或完整或主權或政治獨立」的任何其他威脅，締約國的義務僅限於「立即會商」。

東南亞公約第八條規定了該約的「條約區域」，亦即該條約發生作用的區域。依第八條的規定：

本條約所稱「條約區域」係指東南亞一般地區，並包括各亞洲締約國之全部領土及東南太平洋之一般地區，但不包括北緯二十一度三十分以北之太平洋地區。

由於該但書，香港與台灣省便不包括在內。此外，由於一九五四年日內瓦協定，有關國家都認為東埔寨、寮國與越南不宜為東南亞公約的締約國。在與東南亞公約同時簽署的另一議定書內，締約國一致指定上述三國包括在「條約區域」內。因此，這三個國家雖然不是東約的締約國，惟仍處於東約的「保護傘」下。(註二)

東南亞公約還有兩項主要的限制，為北大西洋公約所無。其中之一即為美國的了解，在簽署東南亞公約時由美國提出，經其他締約國同意接受。依美國的了解，在發生武裝攻擊的情形下，美國行動的承諾僅適用於此種類型的共產侵略。因此，在東南亞地區內，如發生其他任何軍事行動或危機（例如巴基斯坦與印度關於喀什米爾之爭及菲律賓、印尼與馬來西亞關於沙巴主權之爭），美國在東南亞公約下便不致捲入。另一項限制為第四條第三項，在任何一締約國及東約議定書指定的國家內採取行動，必須獲得該國政府的邀請或同意。此項限制也適用於非軍事性的行動或威脅。除上述規定外，東南亞公約第一條及第三條規定了締約國和平解決爭端的義務，並應採取互相合作的經濟措施。

三

北大西洋國家間的許多共同利益及價值觀念，是促使北大西洋公約組織生長與發展的基本因素。在東南亞地區，此項因素似乎並未生根。因此，東南亞公約組織在實際上未能構成該地區的共同防禦組織，它的活動也根本不能與北約組織的活動相提並論。

東南亞公約組織的結構甚為簡單。理事會為「磋商有關本條約之實施事項」的機關，得隨時集會。理事會無權作拘束會員國的任何決定，東南亞公約也沒有規定理事會的投票程序。一九五五年，理事會決定表決須經全體一致，部長級會議每年在締約國首都輪流舉行。理事會下設輔助機關。副首長會議在理事會不集會期間召開，通常是由締約國駐泰國使館館長及泰國外交部高級官員出席。此外，尚有常設軍事計劃委員會，經濟顧問委員會，新聞、文化、教育及勞工活動委員會。一九五六年，東南亞公約組織設置秘書處。上述機構都在理事會權力之下。東約組織的年度預算約為一百萬美元，用於東約組織的文職與軍事人員的薪金及少數幾個經濟與文化計劃的開支。美國負擔東約組織預算的百分之二十五，列為成員國攤額的首位。設於曼谷的東約組織秘書處有職員一百餘人。

猶如其他區域性的集體防禦安排一樣，東南亞公約的特點在其軍事方面。不過，在這一方面，東南亞公約組織開始時便顯出軟弱無力。首先，東南亞公約並不企圖建立共同的武力與聯合的指揮部。如與北大西洋公約組織比

較，東南亞公約組織幾乎是微不足道。一九五四年十一月，在美國參議院外交委員會作證時，國務卿杜勒斯（推動東南亞公約締結的功臣）曾指出，北約組織企圖在歐洲大陸上建立防禦性的武力，藉以抵抗紅軍的攻擊，東約便沒有此種企圖。杜勒斯強調：

我們無意把美國軍力的任何主要部份構成該地區的防禦軍隊。我們主要依靠我們機動性打擊力量的嚇阻。我們已把這一點在條約內向我們的友邦表示得很清楚，這就是我們的政策。

依我們的軍事顧問的意見……假如我們在東南亞建立這樣的組織，便牽連我們軍力不適當的過度使用。

我們沒有足夠的武力如此地去做。我相信，如在該地區發生公然的武裝攻擊，最有效的步驟便是打擊侵略的來源，而非派遣美國的人力到該地區去從事地面戰爭。（註三）

由於美國的此種態度，成立類似北約組織的 *Stape* 及 *Doctari* 等統帥部的可能性根本不存在。

鑒於在東南亞的共產活動變化多端，其策略自武裝叛亂至各種方式的騷擾，因此東南亞公約對於共產顛覆的危險更有進一步的確認。依一九五一年九月八日美日安全條約第一條規定，經日本政府明示請求，美國部隊將用於協助制止由外國發動的大規模的暴動與叛亂。為了對付國際共產主義發動的顛覆陰謀，美國在東南亞公約下的承諾遠不如美日安全條約的規定。關於打擊在東南亞的共產顛覆，杜勒斯曾表示：

假如它是在事實上由共產黨發動的顛覆運動，它便是對我們極嚴重的威脅。不過，我們沒有消滅它的承諾，我們的承諾祇是互相協商如何處理該事項。（註四）

由此可見，東南亞公約第二條及第四條對於共產顛覆的強調，其作用祇不過是提高警覺，並不顯示締約國將採取有效的集體措施，以消滅危害東南亞地區政治與社會組織的共產非法陰謀。一九五七年及一九六〇年，東南亞公約組織反顛覆專家會議曾於碧瑤及拉合爾舉行，對於偵察共產活動及打擊共產份子的技術交換意見。東約組織秘書處內設研究中心，負責收集資料及研究共產滲透的性質與策略。除上述活動外，對於有效打擊共產顛覆，東約組織並無成就可言。如何處理共產滲透與顛覆，在基本上仍然有賴於本國的

行動。

東南亞公約組織對於經濟活動的重視，似乎在北大西洋公約組織之上。不過，由於可倫坡計劃、南太平洋委員會及聯合國亞洲暨遠東委員會都發動了若干援助計劃，東約組織的經濟活動便因此而減少。大多數的東約援助是雙邊的，包括在曼谷設置工程研究院、改進泰國菲律賓及巴基斯坦職業教育計劃、及若干地區的農業推廣計劃等。經濟與社會方面的活動，見於東南亞公約第三條的規定。東約本身並未提及文化事項，近年來東約組織開始從事文教活動，例如在其亞洲會員國的大學內設置若干獎學金及講座等。經濟暨社會的進步與自由民主制度的發展，誠然是密切關連，由於東約組織發動的經社計劃在規模與經費方面都極有限制，因此成效也微不足道。

一九六一年至一九六二年的寮國情勢，進一步暴露了東南亞公約組織的基本弱點。當時，英法不願使東約牽涉寮國的內戰，東約組織理事會同意協助寮國的可能性因此根本不存在。東約組織的軍事專家本已擬定了寮國防務計劃，惟寮國並未要求東約組織的協助。在另一方面，據當時可靠的消息，如寮國政府能夠眼見東約組織理事會同意的可能性，協助的請求必將提出。由此可見，遇有某一危機發生，東約組織的會員國具有不同的估計與認識，因此而採取距離很遠的政策，甚至阻撓整個組織的積極行動。

與東南亞公約下的安排並行者是一九五四年七月日內瓦協定。後者不僅詳盡地規定了中南半島的停戰，而且為該地區的未來作政治性的安排。對於東約與中南半島及其緊隣的關係，泰國最為敏感。為了消除泰國的疑慮，美國國務卿魯斯克曾向泰國保證，美國在東約下的義務不僅是集體的，也是個別的。換句話說，就美泰兩國關係而論，東南亞公約還具有雙邊的性質。一九六二年三月六日，美國國務卿與泰國外長發表聯合聲明如下：

外長與國務卿檢討了泰國與美國在東南亞集體防禦條約下的密切聯繫，並且認為此項聯繫是對泰國的直接共產侵略的有效嚇阻力。他們同意：在對泰國共產武裝攻擊的情形下，該條約為簽署國集體協助泰國提供了基礎。國務卿對外長保證，如有此種侵略，美國願依其憲法程序充分實施在該條約下採取行動的義務。國務卿重申，美國此項義務不有賴於本條約全體其他締約國之事先同意，因本條約之義務為個別的及集體的。(註五)

依據上述聯合聲明，如發生危機，美國可以不必等待東約理事會全體一致的決議，便可採取必要的行動，以履行美國在東約下防禦泰國的義務。當時，澳大利亞亦曾公開表示，贊同上述聲明中對東約義務的解釋。一九六二年，美國曾不曾先行在東約組織內協商，逕即派遣戰鬥單位至泰國。在數月內，澳紐菲英四國也派遣了少量的部隊。五國的行動雖然出於泰國的邀請，各國部隊仍各自在其本國指揮官之下，並無東約組織的指揮部。此事又引起對於東約理事會及其軍事計劃委員會的效用的懷疑。既然東約締約國得個別採取措施，協商機關及其輔助機構豈不形同虛設？

四

在東南亞公約締結時，一般看法都認為它是對一九五四年日內瓦協定的單邊的軍事保障。它是三個主要的西方國家與幾個東南亞國家的聯盟。英法在締結東約時曾發生重要作用，不久兩國的注意集中歐洲。法國在東南亞地區的實力已成為歷史的陳蹟，英國也已宣佈於一九七一年在蘇彝士運河以東作軍事的撤退。近年來，巴基斯坦對於東約的態度最為冷淡，主要由於東約組織未能對其與印度之爭有所幫助，而且未能給予其期望的大量經濟援助。此外，由於東約組織未能滿足其願望，菲律賓也是興趣低落。因此，剩下美澳紐與泰國是東約組織的積極成員國。美國尤其是東約最主要的國家。東約顯示美國對該地區的關切。假如沒有美國，東約便毫無意義。

由於遠東情勢的發展，使有關國家對東南亞地區有了新的看法。對於為東約主要假想敵的中共，東約締約國間的態度尤其有很遠的距離。憑藉美國「機動性打擊力量」，以嚇阻在東南亞地區可能發生的侵略，是東約締結時的主要戰略觀念。由於核子軍備的發展，此種戰略觀念也已澈底重作檢討。一九六七年，尼克森（當時尚未當選總統）在外交事務季刊發表「越南以後的亞洲」一文，尼克森表示得很明顯，東約組織已失去意義，應以新的安全安排取代。尼克森說：

東南亞公約組織在它的時代是有用的及適當的，不過，它在來源上是西方的，且自美國與歐洲獲得它的力量。它已削弱到了一種程度，祇不過是美國承諾表現於機構的具體化，並且似乎是英法為積極成員時代所遺留的殘餘。亞洲今日需要它自己的安全安排，反映亞洲獨立與亞洲

需要的新現實。(註六)

尼克森在上文中明白指出，亞太理事會便是他心目中的「新的安全安排」。亞太理事會第一次部長級會議於一九六六年六月在漢城舉行，第二次於一九六七年七月在曼谷舉行。亞太理事會的成員國包括中華民國、南韓、日本、泰國、馬來西亞、越南、菲律賓、澳大利亞及紐西蘭。寮國派遣觀察員。這些國家都是處於中共威脅之下。除馬來西亞外，它們都與美國有軍事合作的條約安排。澳大利亞與紐西蘭在亞太理事會內，尤其具有意義。它們可以提供實質的協助，以增加其力量，而無大國控制的印象。亞太理事會的活動限於在經濟、文化與社會方面加強地區的合作。不過，據尼克森當時的看法，隨着中共威脅的增加，它將趨向聯盟發展，以便積極維持該地區的安全。

美國現在急圖結束越戰，顯然已不願再在亞洲的其他地區捲入另一戰爭，猶如越戰一樣。因此，華盛頓勢將另謀辦法，一方面履行其在該地區的承諾，另一方面避免在亞洲大量使用其武力。辦法之一便是在越戰解決後修正甚或廢棄東南亞公約。在東約締結前，美國曾於一九五一年與澳大利亞及紐西蘭締結三國安全條約。猶如東南亞公約，它是參照北大西洋公約的集體自衛條約。在遭遇侵略的情形下，三國安全條約下協助的義務也不是自動的，比北約的規定較為軟弱。自有東約組織後，美澳紐三國安全條約似乎失却了存在理由。隨着東約組織作用的消失，三國安全條約可能恢復甚至增加其重要性。

另一困難便是英國決定在一九七一年前自新嘉坡與馬來西亞撤退其武裝部隊，勢將在東南亞的該地區留下一個「權力真空」。澳大利亞與紐西蘭並未積極表示願意負起英國留下的責任。紐西蘭缺乏足夠的力量。澳大利亞可以勝任，不過尚有國內政治上的許多考慮。最後應考慮者便是美國在東南亞公約下對泰國的承諾。美國在泰國現有六個空軍基地及四萬三千人的兵力。假如沒有東約，美國戰鬥單位駐於泰國便失去法律根據，泰國也將因此而失去保護。泰國的東北部現受共產叛亂的困擾，叛亂份子係受中共及河內的訓練與補給，其策略與越共在北越侵犯南越前全然相同。假如美國在泰國撤退，泰國便將成爲中共或河內的主要目標。

本年五月下旬在曼谷舉行的東約組織部長級會議，將澈底檢討東南亞的

東南亞公約的前途與美國的困擾

情勢。因此，此次會議對東約組織的前途將有極重要的影響。菲律賓外長羅慕洛曾公開表示，菲律賓正在研究「如何在其現在的方式下繼續東約組織，如不能做到，什麼組織將取而代之」。羅慕洛又說：「我將到曼谷會議去聽取羅吉斯（美國國務卿）和東約組織其他會員國說些什麼，並且參加討論」。東約其他締約國政府也是在相同的心理下參加此次會議。此外，此次會議是尼克森就職後第一次的東約組織部長級會議，美國政府必然將藉此表示其對東約組織的態度及政策。由於上述原因，此次曼谷會議的意義與以往各次部長級會議不同。

美國當局深知，凡是美國參加的任何亞洲安全聯盟，必然會招致中共的敵對。在另一方面，非泰等國也深知，沒有美國的積極參加，任何安全安排都難以發生有效的作用。東約的功用顯然難以由亞太理事會替代，日本官方且曾一再強調不應使其有反共產侵略的色彩。因此，除非另有其他有效的安全安排，美國勢難視東約組織爲敝屣。亞洲的危險來自共產顛覆與侵略。美國希望藉巴黎和談而尋求「光榮的和平」。過去的經驗證實，除非確有切實可行的辦法，美國不應在該地區即行撒手不管。祇是企圖在維持面子的情形下，便整個地退出，是極爲不智的想法。美國雖然不願再在亞洲大陸上再捲入類似越戰的行動，不過仍應設計切實有效的辦法，以維護美國自身及其盟邦的國家安全。

註一 一九五四年十月十二日，中共與蘇聯發表聯合聲明，譴責東南亞公約爲侵略者形成的軍事集團。該聯合聲明全文載 Documents on American Foreign Relations, 1954, 第三二四頁至第三二六頁。

註二 一九六二年七月二十三日內瓦協定中立化寮國的地位。經東約全體締約國及寮國同意後，東約對寮國的「保護傘」已撤除。

註三 American Foreign Policy, 1950-1955, Basic Documents, Vol. I, P. 937.

註四 Ibid., P. 936.

註五 Department of State Bulletin, Vol. XLVI, No. 1187 (26 March 1962), Pp. 498-499.

註六 Richard M. Nixon, "Asia After Viet Nam," Foreign Affairs, Vol. 46, No. 1 (October 1967), Pp. 115-116.