

東南亞的新對抗形勢

黎世芬

去年四月的高棉、越南相繼赤化，和接踵而來的寮國由中立聯合過渡到共黨專政，這一第二次大戰結束後空前的劇變，造成了東南亞權力結構的巨大不平衡。美國的頓挫與駐泰美軍的撤退，形成了東南亞地區權力的真空；毛共、蘇俄這二個相反而相成的共黨勢力隨著進入，爭相填補了美國所遺的空檔。而最令人矚目的是北越脫穎而出，成爲此一地區最強大的軍事力量。其所擄獲美軍遺留在南越約二十億美元的武器，並且不斷地流入非共東南亞國家共黨叛軍的手中，而成爲東南亞各國的一大憂慮。

處此重大衝擊之下，「東協」五個國家紛紛調整它們的政策，以因應新的局面。在對外關係上，菲律賓、泰國於去年六、七月分別與毛共建交，擴大與蘇俄經濟、文化之交往，兩國且同意逐步解散「東南亞公約」組織，主張建立「中立、自由、和平的東南亞」，要求撤離大國的軍事基地，希冀在美、俄、毛的三角關係之下維持均衡。至於「東協」內部的問題，五國主張加強「東南亞國協」的機能，促進彼此的經濟交流與合作，擴大雙邊聯合共的軍事行動，期能在經濟上、軍事上予各國內部的共黨叛亂以致命的打擊。可以預見的，東南亞的基本形勢，將仍是自由國家與共黨國家的對抗。但就短期來看，東南亞各國之間的關係，由於種族、宗教、歷史性的宿怨、經濟的落後等種種因素，會趨向更紛亂和更複雜。各種勢力之間將互有消長，然而，表面維持的和平，却祇會是暫時的。真正對東南亞未來趨勢具決定性影響的，仍不外下列三項：(一)共產集團的野心和衝突，(二)美國的動向——重返抑繼續退出，(三)東南亞自由國家的自力更生與合作。

共產集團對東南亞的野心和衝突

東南亞的新對抗形勢

自東南亞劇變發生後，共黨集團在吞噬獵物之餘，毛、俄之間的鬥爭乃日益尖銳，雙方企圖獨占勝利的成果，目前成敗未見分曉。一般認爲蘇俄略佔上風，但有待事實的進一步發展來證明。

北越顯然是傾向蘇俄。從歷史上來看，越南一向是中國的勢力範圍。北越打了二十幾年的戰爭，基本上是爲了爭取國家的獨立自主。今後它的目標，主要希望藉蘇俄的力量來平衡毛共對它的影響力，使它成功地建立亞洲第二大共產政權。河內的想法，蘇俄離北越畢竟距離遙遠，如果蘇俄有心想使其成爲一如東歐附庸國的地位，也比較毛共困難，此其一。現在南北越已宣佈統一，在統一實現之後，河內自是居於統治地位。但其所面臨的最大難題是如何在戰火的灰燼中重整家園。這需要龐大的資金和先進的科技，在這方面，蘇俄的資本無疑比毛共雄厚，此其二。北越與毛共潛存的領土糾紛，在南海的西沙、南沙羣島。這些羣島附近海域底下，根據電子測量蘊藏豐富的石油，如能開發，對整個越南所迫切需要的肥料和機器之解決，將有很大的作用。對於領土糾紛毛共所持的態度，從去年十一月發表「南中國海諸羣島自古就是中國的領土」一文中就可看出其端倪，此其三。河內迄今仍戀戀不忘胡志明的夢想「印支聯邦」；以整個越南爲主，將寮國、高棉併入，組成一個共產主義蘇維埃的聯邦。但毛共自不願意見到鄰側有一強大的第二亞洲共黨勢力出現，而與毛共絕然相反的是不懷好意的蘇俄，它正有意促成河內野心的實現，以監視毛共的側翼。

河內雖然傾向蘇俄，但也不敢公然真正開罪於毛共，迄今爲止，它仍然遵循採取超然於毛、俄二者紛爭的立場，一面爭取俄援，一面擴大它對寮、高的影響力。它在指向東南亞發展的過程中，當然不能被看爲是附庸的附庸。是以，國際間傳聞蘇俄欲向北越租借金蘭灣一事，北越似乎不可能答應，

而毛曾却已明白地說出這是蘇俄害單相思，而這一着對美國和對毛共都是極為忌諱的。河內自會極端小心。

在寮國，自寮國人民共和國成立以來，掌握寮國實際權力的總理以及幾個部長，清一色是親河內的份子。寮境內，駐有蘇俄顧問人員約一千五百名，負責指導建造機場，提供經濟援助和軍事武器，第一批即有七十艘巡邏炮艇。自從去年七月寮共實際控制全國以來，寮國便藉故向泰國尋釁，尤其是去年十一月發生的炮轟泰國巡邏艇事件後，泰寮關係更為惡化，泰國一度關閉湄公河邊境，使外國物資無法經由湄公河進入，然而蘇俄對北越空運的物資却源源不斷而至。寮國實際已成爲北越和蘇俄的囊中物。而泰寮的紛爭，無非是北越、蘇俄藉此向泰國表示它們對泰國首先與毛共訂交的不悅，藉此警告泰國，接近毛共並不能即可以解救泰國東北部的危機。

但是毛共在寮國也並非毫無影響力。目前毛共仍然繼續爲寮共修築公路，而毛共設有領事館的寮北要鎮豐沙里，高屋建瓴，足以控制上寮，而其連接車里直達泰國邊境的公路，仍然是毛共的勢力範圍。到現在，北越駐在寮境骨罈平原的軍隊沒有撤退，顯然有相對地防止毛共的作用。棋盤上一顆棋子，具兩種作用，沒有一方會相讓的。

對於高棉，一般認爲高棉是毛共的勢力範圍。毛共在高棉大約有二至三百名顧問人員。高棉與外界的交通孔道除了循湄公河下駛，就祇有毛共的民用航空局經營的金邊北平直達航線。去年十一月高棉與泰國建立外交關係，顯然是在逢迎毛共的旨意。高棉親毛共，有平衡北越的槓桿作用。但目前，高棉的外交與國防副首相英薩利與宋成，皆是親河內份子，亦不可低估北越的潛在勢力。

由中南半島這三個共黨國家總體而言，河內志在併吞其他二國，蘇俄則從旁協助。毛共洞燭其機，欲拉高棉結好泰國以搶先北越，三邦之間的關係甚爲微妙。寮國雖然親近勢力強大的河內，但其內心裏又何嘗不想能够獨立自主。而高棉與越人之間存有歷史上的積怨，在赤化之後，與「南解」也曾爲爭奪鷹角嘴的領土而開火。總之，二次大戰以後，民族主義思潮澎湃，高棉、寮國爲掙脫外國的影響，先是法國，後是美國，飽受戰火的摧殘，他們豈真願意把幾年鬥爭的心血白費而拱手讓河內獨霸。各國共黨之產生與奪取政權，固然皆拜蘇俄之助，但當一旦執政之後，雖然仍在高唱國際主義與國

結，但却也不願真正「一面倒的」受制於蘇俄。東歐的共黨附庸便是顯然的明證。從前戴高樂便認爲，中南半島三邦的共黨將因歷史、種族的關係，而產生地域性的國際共黨組織，確有部份道理。目前雖尚看不到三邦統一的跡象，但長期來看，也不能排除河內以強大的軍事力量迫使寮、高屈服的可能性。果然寮國、高棉成了大東亞赤化的馬前卒，自然加強了兩國對河內的依存性。

毛俄雙方除了在三個共黨國家互爭雄長，其明爭暗鬥亦在自由東南亞國家中展開。毛共的策略是所謂兩面手法，一面積極援助各國共黨叛亂，一面實施笑臉外交，與各國政府建立外交關係，擴大貿易，和保持文化的交往，希圖公然從事其顛覆滲透。但毛共此一策略却面臨了難以解決的困境。當前毛共與蘇俄在「東協」五國展開生死攸關的鬥爭，其目標首在拉攏各國政府訂立外交關係，以免其倒向蘇俄，進而利用滲透伎倆以培植親毛的勢力，以左右當地政府的動向。但直到目前，東南亞在戰略上居最重要地位的印尼、新加坡却堅決反對與毛共建交，而與蘇俄無論在政治上、經濟上皆保持親密的往來。這是由於二國洞燭毛共對東南亞的侵略野心，以及其他三國大力支援共黨叛亂之故。這無疑是給毛共的企圖以重大的打擊。在與毛共有邦交的馬來西亞、泰國、菲律賓三國，由於毛共的支持共黨叛亂，使與毛共的關係蒙上陰影，大馬的首相拉薩克便曾爲此而指責毛共，是故毛共要嚇阻三國與蘇俄的接近是難以實現的。菲律賓由於故意和美國鬧意見，因而搶着與毛共建交，但它與蘇俄的訂交亦如箭在弦上。爲避免此種困境，毛共能否緩和支援共黨的叛亂呢？但果如此，毛共又要面對另一項挑戰，即河內與它的競爭。如果毛共緩和支援，則河內挾其龐大的美軍武器，將隨時填補毛共的遺缺，而擴展其對各國叛軍的影響力，甚至使叛軍倒向河內，這豈不是令毛共幾十年來經營的心血白費？毛共自不願見到這種情形的出現。目前，泰、馬兩國皆已發現各該國的共軍，擁有北越所供應的美軍武器，此顯示河內在大力支持該兩國的叛軍。

再說蘇俄的策略，它是採取傳統的方式，透過政治、經濟、文化的交流拉攏各國，並且大肆宣傳毛共對東南亞擴張侵略的威脅，並宣揚美國的不可靠，祇有蘇俄提議的「亞洲安全合作體系」，才能提供各國安全的保障。亞洲安全合作體系是目前蘇俄對東南亞的最大陰謀，企圖使東南亞各國向蘇俄

靠攏，以圍堵、孤立毛共，因此毛共才會對之大加撻伐，警告東南亞各國不要中其奸計。從自由東南亞看來，莫斯科、北平、河內，祇是「一丘之貉」。說來說去，三者祇是妄想獨佔而已。獨佔也罷，共佔也罷，最終目的，仍不外是東南亞的完全赤化。

美國留駐東南亞抑繼續退却

去年高、越的陷共，其原因甚多，但美國的為德不卒却備受責難，認為應負最大的責任。但平心而論，美國自一九五四年介入越南事務，在杜勒斯的推動之下，訂立東南亞公約對共黨實施圍堵政策；中經一九六四年八月東京灣事件爆發後，美軍的實際參加越戰；一九六六年詹森總統發表以強大軍事力量保衛亞洲，一時使參戰的美軍高達五十四萬人之眾，導致美國內部聲勢浩大的反越戰運動，迫使詹森退出總統競選。接著尼克森上台，一九六九年，在關島發表尼克森主義，主張美軍光榮逐步從越南撤退，美軍不再直接參與盟邦的內戰，而以經濟援助為主。到最後美國見死不救，最後僅略盡人道的責任以從事救難工作。美國雖力能而不肯求終究挽救越南高棉的危局，但它犧牲了美國的子弟五萬多人，耗費了一千五百億美元，總算換來延緩了東南亞赤化十幾年。美國東南亞政策的為功為罪，惟有留待日後的歷史去評證。

東南亞慘劇發生後，美國在東南亞兩個最親近的盟邦泰國、菲律賓對美國大表憤慨和懷疑之餘，一要美軍撤退，一要收回美海空軍基地。美國對此，一面不能不答應要求，一面又向世人信誓旦旦，再三重申它的諾言，要絕對忠實地履行其已訂的條約義務，而且又再一次解釋，美國的政策決不是退出東南亞。而同時，新加坡、印尼對泰、菲兩國的做法却表示憂慮，兩國持冷靜的看法，認為美國的駐留是東南亞安全與穩定所不可或缺的。

東南亞祇是美國全球性策略的一部份。自退出中南半島之後，美國雖不再是亞洲的霸權，但仍不失為太平洋的霸權。美國要以海洋強權來對抗陸上強權的蘇俄和毛共，它在第二次大戰以來所建立的西太平洋鏈島防禦——即北起阿留申羣島、日本羣島、琉球、台灣、菲律賓到印尼，以屏障美國的西海岸線和澳洲、紐西蘭的安全，是無法後撤的。而為了保障日本的經濟安全和阻止蘇俄印度洋艦隊的進入太平洋，對於扼守太平洋與印度洋海上交通孔道

的麻六甲海峽的印尼和新加坡，美國尤表重視，足徵美國在這兩國也具有的重大利益，也是不會輕棄的。

在這種新的情勢和新戰略之下，美國對東南亞的策略是消極的。去年十二月，福特總統在訪毛之後，却選擇訪問印尼、菲律賓，便有穩定二國民心的作用在內。福特於回美途中，在夏威夷宣佈「新太平洋和平主義」，這是美國在中南半島變局後美國的亞洲新政策，以代替尼克森主義的「新太平洋主義」。有關東南亞的主要內容是：一、維護亞洲友人和盟邦的主權和獨立，是美國政策的基本目標，確認亞洲在現況下維持和平與安全的重要性。二、美國繼續保持和東南亞之穩定和安全的利害關係。對於「東協」五國以其本國的彈性及外交的活動維護其獨立，美國將繼續給它們以支援。三、本諸「注重未來而非過去」的原則，美國將爭取與河內政權建立友誼，如果該政權對美國採取友好的措施，並對其鄰國的關係自制，同時對國際事務採取「建設性」的步驟，則美國決定給與善意的回報。四、基於亞洲和平的需要，應在此一地區建立一足以反映人民意願的經濟合作機構，使與美國發生密切的聯繫。五、美國決定完成與毛共之所謂關係正常化。

由這個內容看來，福特的新太平洋主義對東南亞的政策是非常低調的。第一，它對東南亞僅求情勢的緩和與穩定，亦即季辛吉所說的東南亞穩定的「新結構」。此一新結構如何形成呢？那無非是美、毛、俄三角的競爭與平衡。更有進者，從毛共希望美軍繼續留駐亞洲，福特在北平表示同意毛共在高棉的勢力，有助中南半島的穩定來看，此一新結構可以看作是美、毛攜手合作共同圍堵蘇俄在東南亞勢力的擴張。第二、福特說與所有國家維持和平而不與任何國家採取敵對，顯示美國有意與共黨的越南、高棉維持外交關係，而以河內能自制為條件。事實上，美國與北越已經有過接觸，雙方未能談權，是因為北越要求美國援助其重建。而且最近北越也玩弄起石油政治，以石油來吸引美國。因為在南越淪陷前，美國石油公司在南越附近海域投資了一億美元探測石油，美國油商心有不甘，正設法促使美越建交。而新姑息主義者更振振有辭地主張美國重建越南，有如過去援助日本和西德一般。目前美國不願意與北越建交，怕此舉令「東協」五國對美國的信心動搖自是原因之一。第三、美國肯定積極努力的是經濟方面，成立經濟合作機構，鼓勵「東協」國家自助及區域合作。在這方面，美國希望日本能分攤責任，促進此

一地區的繁榮。

如果我們比較「新太平洋主義」與美國二次戰後的亞洲政策，便可以發現，美國的政策是逐步在退縮之中。先是杜勒斯的圍堵政策，毛共也是被圍堵的對象。由於圍堵政策的不成功，而後有詹森的強力軍事主義的出現，美軍積極參戰。但參戰而不勝，尼克森主義乃退而要求盟邦分攤責任，並主張在友邦遭遇非核子侵略時，美國將祇提供經濟及軍事援助，受侵略威脅國家應自行提供作戰人力。但到了新太平洋主義，連尼克森明確標出的責任分攤都沒有了，強調的只是「不與任何國家敵對」的和平共存了。

事實上，美國在越南的失敗，證明反共終必須靠自己的力量和決心，美軍的駐留或參戰並不能決定反共戰爭的成敗。無怪乎泰國認為美軍戰鬥部隊的留駐是無益而且有害泰國的外交行動，僅需美國二、三百個軍事顧問留下來，為泰人訓練部隊並協助興建兵工廠。印尼外長馬立克更主張，不需要與美國簽訂防衛條約，祇要求美國給予經濟的和軍事的援助，以更新武器，促進其經濟發展。而非律賓也已答應了租借基地繼續給美軍使用，但要美國特別維護非人的民族自尊心和國家主權的完整。

這樣看來，美國的東南亞新政策，顯然不是美國的留駐或重返之問題。新太平洋主義祇不過是遵循當前世局已由兩極對立變化到多元均勢的看法，所作成的結論。美國在東南亞付出這麼大的代價，顯然是想在世界的另一角要討回比東南亞更可貴的現實利益。

留下的問題是東南亞國家何以自處？

「東協」五國在十字路口

目前，「東協」五國家，好像是站在十字路口徘徊着，除了泰國毗鄰毛共、寮、高棉首當其衝為共黨侵略的第一個目標，無退避迴旋的餘地，情勢比較危急以外，其他四國都把國內問題列為所面臨的最重要問題。這些問題主要有二項，即政治上面臨的共黨叛亂或種族問題與經濟上面臨的開發問題。換言之，仍然逃不過共黨問題。在發展中的國家，貧窮落後最有利於共黨的叛亂活動。反過來，經濟繁榮與社會貧富懸殊的縮短，却大有助於共黨叛亂的消滅。但這二項問題之解決，遠非各國獨力所能完成者，除了東南亞國

家的領袖們已經高唱入雲的國際間的通力合作，尚須加上美國和日本的經濟援助，亦即仍然涉及國際上的因素。

自越高淪落後，「東協」各國的共黨叛亂活動便顯著升高，這當然是由於高、越的勝利而得到的精神上的鼓舞，以及從北越獲得更多的武器之實質上的接濟之故。在泰國叛軍約有八千五百人，盤據在北部、東北部以及南部，其中以東北部最為嚴重，因為東北部銜接寮國，北越的滲透和支援較易。據泰國政府預測，國境內外共黨將於今年和明年發動大攻勢，以奪佔東北十六府。此外，泰南四府還鬧著回教徒的分離運動，有利於共黨的加以利用。在馬來西亞，共軍盤據泰馬邊界，約有二千人，大部份是華裔馬人。他們不僅在鄉村從事活動，而且在城市製造騷亂。在新加坡，尚有共黨的地下組織，但力量微弱。在非律賓，新人民軍（即共黨叛軍）前已被壓制下去，最近復有死灰復燃的跡象。而最嚴重的是非南的門答諾的回教徒分離運動，他們獲有中東回教國家的支持，使用毛共的武器和裝備，已是非律賓積年的痼疾。在印尼，共黨叛徒仍然蠢蠢欲動，武裝的叛亂雖已不足為患，政治的顛覆還是危機四伏的。

東南亞各國共黨叛亂雖然加劇，但眼前尚不足以言直接威脅到這些國家的生存。對各國而言，共黨的叛亂都是老問題，其澈底消滅困難，但要置之於政府控制之下殊非難事，問題在於各國政府如何下決心，除採取軍事行動外，更要爭取人民對政府的支持。「東協」五國的共黨叛亂，皆為毛共「革命輸出」的惡果，但其繁衍，却與各國存在的客觀條件有關係。這些缺點，喬匪冠華也不諱言：這些國家的內政腐敗，社會貧富懸殊，城市、鄉村、工農業畸形發展，和複雜民族問題的困擾，加上交通不發達，大部份地區尚未開發，就給共產黨領導的革命運動，帶來得天獨厚的條件。（註：僑外長喬冠華於六十四年五月廿日在天津對共幹講話，刊於中央日報九月三日第十二版）。各國必須知己知彼，糾正這些弱點，從事經濟的政治的和社會的改革。要從事改革，首先必須建立強有力而為民謀利的中央政府。其次，建立社會上機會的均等。泰、馬、菲三國的種族問題即種因於種族對待的不公平。三國政治家無如此廣大的胸襟，是有待考驗的。

「東協」五國鑒於形勢的變化，共同體認到有加強「東協」組織機能之客觀的必要，五國必須認真而且有誠意地擴大彼此之間的合作，不祇在經濟

方面，而且擴及政治外交方面。由於馬來西亞總理拉薩克的去世，五國領袖們臨時在喪禮上的會晤，匆匆地決定，五國於今年二月二十三日在印尼峇厘島召開首屆「東協」高峯會議，以商討共同的問題。該會議討論的重點議題是：一、把各國雙邊的聯合剿共行動擴大變成多邊聯防協議。二、成立「中立、自由、和平」的東南亞計劃。三、「東協」是否增加會員，即印支三邦和緬甸的加入問題。四、五國之間的經濟合作問題。議程中沒有列入如何逐漸兩個霸權的議案，可是，每一個議題都脫離不了外來的因素。

展望未來，「東協」五國必然愈着重於國內經濟的開發，而這方面，除美國外，日本必定扮演一個非常重要的角色。東南亞不僅是日貨的大市場，也是日本原料的重要來源地，而且日本在五國也有大量的投資，其對五國的

經濟影響力很大。日本首相已宣佈今年將訪問「東協」五國，商討共同利害的問題。對於日本，最重要的是日本必需改變過去貪利的作風，切實幫助「東協」五國，則對日本與五國皆有共同的利益。令人可喜的是日本、澳洲和紐西蘭三國的首相，都將以觀察員的資格，被邀到會。

十字路口的東南亞的未來，果真會像國際上所作的安排，保持着一個美國、毛共和蘇俄三角均勢的話，將會出現一個新的局面，不會是誰圍堵誰的問題，而是一個共產黨的東南亞國家集團與一個自由民主的東南亞國家集團的對抗問題。歷史家將會看出那不是尼克森主義的實現，而是尼克森主義滅頭澈尾的現實諷刺。

美國的新亞洲主義

李鍾桂

一 前言

美國總統福特在高棉失陷、越南淪亡、寮國赤化、泰國局面混亂及朝鮮半島危機重重之際，於去年十二月一日抵達北平，作為期五天訪問，並於回程中會晤印尼與菲律賓兩國的領袖。十二月七日是日本偷襲珍珠港三十四週年紀念日，福特在夏威夷大學東西文化中心發表重要演說，題目是「與所有國家和平相處而不對任何人為敵」(Peace with all and hostility toward none)，正式宣布了他的新亞洲主義，也就是「新太平洋主義」(A new Pacific Doctrine)。這是繼一九六六年七月十二日詹森總統所發表的「亞洲主義」(Asia Doctrine)，一九六九年七月二十六日尼克森總統所發表的「尼克森主義」(Nixon's Doctrine)之後，美國於近十年來所宣布的第一個亞洲主義。此一新亞洲主義產生的時代背景，其主要內容與評價，以及

對亞洲前途的可能影響，特別值得我們來研討。

二 新亞洲主義的背景

美國傳統的外交政策是重歐輕亞，其所採取的原是「歐洲第一」主義。但是自從我國大陸淪陷，一九五〇年韓戰爆發，繼以越戰多年，亞洲遂成爲世界權力鬥爭的重心。美國也隨之而改採歐亞並重政策，將其在歐洲所實施的圍堵政策運用到亞洲^①。並先後與亞洲各國分別簽訂共同防禦條約與安全保障條約。一九五四年九月，美、英、法、澳、紐、泰、巴(基斯坦)及菲律賓等八國，在馬尼拉締結東南亞防禦公約，成立「東南亞防禦公約組織」，曾通過太平洋憲章，強調參加東約組織的國家，將在軍事上、經濟上及社會上合作，俾可在東南亞抵禦侵略，增進福祉，並保證尊重人民享有自決與