

## 東埔寨問題非正式會議評析

張耀秋  
（國際關係研究中心特約研究員）

自一九七八年十二月，越南在蘇聯支持下出動十八萬大軍侵入東埔寨，攻下金邊，建立橫山林政權，並進而威脅泰國，致使「東協」各國飽受越南武力侵略的威脅。從此「東協」、美、日、英、法、西德、澳、紐、中共等，均一致指責越南侵略東埔寨，並利用各種國際會議，迫使越南自東埔寨撤軍，惟均遭越南所悍拒。越軍在東作戰十年之後，深陷泥淖，「東協」乃促成東埔寨四派——三個反越派系與金邊政權，越南、寮國及「東協」六國於一九八八年七月在雅加達舉行東埔寨參戰各派的第一次非正式會談，雖未獲得明顯的成果，但「東協」等國仍繼續努力，於一九八九年二月十九日至廿一日於雅加達舉行第二次非正式會談，此次會談雖仍有歧見存在，但比較第一次會談有所進展。惟東埔寨問題牽涉太廣，必須召開國際會議，邀請有關國家共同參與磋商。「東協」國家再經不斷努力，乃促成東局國際會議於一九八九年七月三十日在巴黎舉行，經過兩天半的商談、探討，雖於八月一日午後達成初步協議，但未能獲致和平解決方案。其後經「東協」國家、美、法、澳等國的努力，而聯合國安理會五個常任理事國於今（一九九〇）年一月中旬在巴黎開會，商談東埔寨問題的解決，在各方努力與斡旋下，東埔寨問題非正式會議乃於今年二月廿六日在雅加達揭幕，舉行四天會議，但仍無法達成一項和平協議。

### 一、東埔寨問題非正式會議的背景

#### （一）第一次雅加達會議

印尼外長阿拉塔斯是此次會議的主要設計人，於一九八八年七月廿五日將東埔寨各派拉上談判桌上舉行非正式和平會談，參加會議者：東埔寨四派——三個反越派系與金邊政權、越南、寮國及「東協」六國。上午四派代表舉行秘密會談，下午越

南外長阮基石和「東協」各國代表加入會談。廿七日與會代表到雅加達拜會蘇哈托總統，並和施亞努親王會商，與會者包括金邊政權總理洪森、赤柬領袖喬森潘、柬埔寨人民民族解放陣線首領宋山及施亞努之子雷納爾德，施亞努提出一項五點和平建議，將在柬埔寨新政府設置四位共同部長，每派各一位，並將四派部隊合編成一支國家軍隊，政府將籌備國會選舉，國家制定新憲法。將來在聯合國監督下，召開一項國際會議，以保障柬埔寨的中立。

金邊總理洪森則提出一項七點和平方案，將來組成柬埔寨四派全國修好委員會，籌備大選事宜，由施亞努主持，在通過新的憲法，組成聯合政府之前，目前政府仍應存在，並堅持須將赤柬排除在外。

經過四天的會談，四派系初步同意一項範圍廣泛的和平架構，並計畫召開謀求政治解決方案的新會議。柬埔寨四派系、越南、寮國和「東協」六國發表了一份聯合聲明，將防範赤柬趁越軍撤離後伺機掌權，列為柬埔寨和平方案的優先要務；與會代表並通過設立一工作小組，將深入研究有關柬埔寨政治解決方案的特定事宜。

## (二) 第二次雅加達會談

第二次雅加達非正式會談，於一九八九年二月十九日至廿一日舉行，參加會議者包括柬埔寨四派、越南、寮國、泰國、馬來西亞、新加坡、菲律賓及印尼代表，經過三天會談，與會者重申其共同協議如下：

(1) 柬埔寨問題的解決應通過政治手段，以建立東南亞之和平與穩定。

(2) 努力的最終目標在於以自決及全國協商的基礎，建立一獨立、自主、和平、中立及不結盟的柬埔寨，以保障柬埔寨本身的和平，保障柬埔寨免於受任何外力干預，並保障柬埔寨不會對任何鄰國造成威脅。

(3) 應努力獲致一範圍廣泛的、公平的，以及可維繫長久的解決方案，此一方案應包容柬埔寨問題的所有層面，並應能將所有有關各造所關切的問題列入考慮。

與會各國並重申，柬埔寨問題彼此相關的兩項關鍵問題為：越南自柬埔寨撤軍以及保障中止外國對柬埔寨反抗軍的干預和提供軍援。其中越南的撤軍必須在柬埔寨問題獲得全面政治解決及避免波布重新掌權且施行屠殺政策的架構下進行。

由於與會各方對問題仍存有歧見，無法達成協議，最後由印尼外長阿拉塔斯在閉幕式上發表聲明，要點如下：

(1) 柬埔寨的全面停火，將自柬埔寨問題解決方案之協議開始施行之日生效，其形式及細節將俟進一步討論。

(2) 在停火生效後，越南軍隊、軍事顧問及人員、武器與其他戰爭物資，應立即開始撤出柬埔寨，所有撤軍過程至遲應於一九八九年九月卅日以前完成。

(3) 撤軍的型態，究竟是以人數或地區為其施行的基準，是否應事先設定各階段的期限，以及其他所有的實際層面上的事

宜，將在未來更進一步的談判中商討。

(4) 整個撤軍的過程，以及與撤軍有關的各個層面，都將受到國際監督機構的有效監視。此一機構將在越南開始撤軍前成立，並且完成部署，並防範波布之種族屠殺政策及其他劣行的再度發生。<sup>①</sup>

### (三) 柬埔寨問題國際會議

由於施亞努親王的請求，由法國召開的有關解決柬埔寨問題的部長級國際會議，於一九八九年七月三十日在巴黎揭幕，會期三天，共有十七個國家的外長或副外長參加會議，其名單如下：

美國（國務卿貝克）

蘇聯（外交部長謝瓦納澤）

法國（外交部長杜馬）

中共（「外交部長」錢其琛）

英國（外務大臣馬卓安）

以上為聯合國安全理事會五個常任理事國。

印尼（外交部長阿拉塔斯）

泰國（外交部長西迪）

馬來西亞（外交部長奧馬爾）

菲律賓（外交部長曼格拉普斯）

新加坡（外交部長黃根成）

汶萊（外交大臣博爾基亞）

以上為「東協」六國。

越南（外交部長阮基石）

寮國（外交部長西巴色）

日本（外務大臣三塚博）

印度（副外交部長辛格）

加拿大（外交部長克拉克）

註① 中國時報（臺北），民國七十八年二月二十二日，第十一版。

澳大利亞（外交部長埃文斯）

現任不結盟運動主席津巴布韋的代表亦出席，聯合國秘書長斐瑞斯·德奎利亞爾則以私人身份參加。

代表柬埔寨的爲：越南支持的金邊政權「總理」洪森，以及聯合國承認的抗越三派的領導人。

這次會議的正式會期有三天，但是討論議題的時間只有兩天半簡短和中斷的歷程，其中且有秘密的協商會議，充份顯示情況非常複雜和困難，終於八月一日午後達成初步協議。

達成協議的主要部份是同意成立三個工作委員會，加上兩個有關柬埔寨內部問題的特別委員會。

第一個委員會決定停火方式及國際監督，負責監督外國軍隊的撤退，並監視協議的遵行，此委員會由加拿大及印度主持。

第二個委員會的任務在於規定各參與國的職責，保證柬埔寨的獨立、主權、領土的完整及中立，並負責保證外國停止干涉及提供武器，此外，還應避免大量屠殺政策及實施的重現。此委員會由寮國及馬來西亞主持。

第三個委員會是重建家園委員會。其職務在於準備協助柬埔寨的國際計畫，爲重建城市、農村及其他應有設備而努力。另外一種任務爲負責流亡難民遣返家園的工作。此委員會由日本及澳大利亞主持。

此外，加上兩個有關柬埔寨內部問題的特別委員會。

1. 「特定委員會」：其任務在於民族和解及四方面臨時權力的創立，規定在施亞努親王指揮之下，從事在國際監督下之自由選舉。

2. 「協調委員會」：其任務在於總括上述各方面的工作而加以協調、綜合處理。

在這些提出的各方步驟中，聯合國秘書長斐瑞斯·德奎利亞爾還建議在最短時期內派遣一考察團訪問柬埔寨，作實地的探討，搜集純技術的資料，俾作各委員會工作參考，擬訂全面解決方案。

聯合國東局調查團已於去年八月月上旬到柬埔寨工作，對若干重要城市和地區完成了一週的工作而返抵曼谷後，繼而到柬埔寨邊境之柬埔寨難民營進行三天的視察，任務告一段落後於八月十七日重返曼谷，並於十九日飛返巴黎，向東局國際會議的主管停火委員會提出報告。

自八月二日開始，各委員會的工作人員均加緊工作，希望在八月二十八日以前完成各項設計的草擬工作及實施計畫。但是，在四個委員會之中，前面三個委員會工作較易進行，第四個委員會即「特定委員會」的工作迄無進展，主因爲成立四派系聯合政府計畫，各派互不相讓。

八月下旬東局國際會議進入其決定性最後一週，但是仍有許多問題尚未解決，法國認爲應多邀一些國家參加柬埔寨四派系委員會，受到邀請者包括聯合國安理會五個常任理事國及「東協」國家，俾加速柬埔寨四派系之間取得協議。但是，國際

會議第一階段達成的協議多是程序性和機構性的，儘管各個委員會的任務已較明確，但是達成實質性的協議還很困難。經過將近一個月的分組討論仍未能獲致具體協議後，最後一次外交部長會議於八月二十八日召開，與會的外長已不如首次部長會議來得踴躍，祇有十三國外長參加，而重要的角色如美國、蘇聯、英國及中共，只派較低層代表出席，顯示他們認為此次會議不會有具體結論，柬埔寨問題尚無法解決，祇有讓它拖延下去再說。

在巴黎舉行一個月之久的柬埔寨和平國際會議於去年八月卅日閉幕，柬埔寨四大敵對派系均不願妥協，無法達成全面結束十一年內戰的協議。與會十九國發表最後公報指出，此次會議「未能達成全面解決方案」。法國外長杜馬在閉幕會結束後舉行的記者會中說，法國希望儘快再度在法國召開部長會議。柬埔寨衝突各造尚有歧見，目前環境不足以促成真正妥協，宜等待時機成熟。他呼籲世界主要大國加強外交努力，挽救柬埔寨人民於苦難之中。

此次會議所以陷於僵局，關鍵在於成立一個過渡政府和監督越南撤軍的國際機構兩項建議，柬埔寨各派系間未能獲得協議。

## 二、柬埔寨問題非正式會議未能達成協議

去年七月，在巴黎召開的和平解決柬埔寨問題國際會議，由於越南和金邊洪森政權拒絕接受聯合國的監督，拒絕赤柬參加柬埔寨聯合政府，使會議陷於僵局。其後，柬境戰火重燃，越南支持下的金邊部隊節節敗退，赤柬的部隊佔領了重鎮拜林，並威脅包圍另一城市馬德望，金邊部隊陷於苦戰的局面。

安理會五個常任理事國於今（一九九〇）年一月十七、十八兩天在巴黎舉行會議，商討柬埔寨問題的和平解決，一致同意遵循十六項原則：

- (一) 解決方案不得藉助武力達成。
- (二) 惟有透過全面的政治手段解決，方能得到持久的和平，而政治的解決之道包括對外國軍隊的撤軍、停火，以及外界停止軍援等事項加以證實。
- (三) 須經由自由、公平和民主的選舉，達成東國人民自決的目標。
- (四) 與會各國均同意聯合國在解決柬埔寨問題扮演更重要的角色。
- (五) 為解決束局問題，迫切需要加速外交努力。
- (六) 所有外籍軍隊的全數撤軍行動需經過聯合國證實。

(乙)安理會五常任理事國歡迎東國各交戰派系及早重開具建設性對話，此事於過渡時期極為重要，不應受制於各造中任何一方。

(丙)爲了確保東國內部安全，聯合國在過渡時期有必要介入東局。

(丁)聯合國秘書長須派一名特別代表，監督過渡時期聯合國的活動，直到民選政府正式就職。

(戊)聯合國行動規模需與東國問題的解決一致，其計畫和執行亦需顧及會員國的沉重財政負擔。

(己)自由公平的選舉需直接由聯合國行政機構辦理。

(庚)大選須在中立的政治環境下舉行，不得偏袒任何一方。

(辛)五常任理事國答應尊重此一自由公平大選的結果。

(壬)所有東國人民均須享有同等權力、自由，以及參與選舉過程的機會。

(癸)過渡期間，東國主權可由「最高國家議會」代表。

(甲)有關東國主權的各項問題，應經由東國各派系取得協議來解決。②

安理會五個常任理事國代表在巴黎提出解決東局的十六點原則，包括最主要的由聯合國監察越軍全部撤退、停火和中共等同時停止援助民柬抗越部隊，然後由柬埔寨四派對話，實行民主選舉。爲了保證聯合國能夠順利監督和東國內的安全，由聯合國派駐一支和平部隊。但是會議未提到東境現在的兩個政權解散和四派軍隊如何處置。

爲了解決柬埔寨問題，又於二月二十六日起在雅加達召開柬埔寨問題非正式會議，出席者除越南、金邊洪森政權和民主柬埔寨抗越三派、「東協」六國和寮國外，還邀請法國外長杜馬與印尼外長阿拉塔斯擔任會議主席。此外，澳大利亞外長埃文斯和聯合國秘書長的代表艾哈邁德也應邀出席，與會各方討論了四天，但仍無法達成一項和平協議。

印尼外長阿拉塔斯準備了一紙十七項目的最後文件草案，主要內容以澳洲的解決東局提案爲基礎，其要點爲：(一)包括東境敵對的各方勢力和金邊政權徹底解散，由聯合國托管一年，才舉行大選。(二)抗越三派在聯合國的民柬席位將懸空。此一提議是鑒於南非那密比亞爲聯合國短期托管，再舉行大選重組政府的成功先例。(三)聯合國暫時統治之下主持自由選舉。過渡時期在東國有實行中立行政管理的需要，並保證自由和公正選舉應在中立環境中進行。

印尼和法國同爲主席國，都希望會議能夠取得進展。以法國來說，第二次世界大戰之前在柬埔寨和越南均有很大的政治經濟利益，故甚希望東局能早獲和平解決，以利其重返中南半島。

註② 中國時報（臺北），民國七十九年一月十八日，第九版。

此次經過四天會議，而仍無法達成協議，其爭議難決之處在於：

(一)在組織過渡政府之前，聯合國是否先行查核越南的撤軍進程。近來已有不少證據證明越南在聲明撤軍之後，仍將二萬餘部隊再派入柬埔寨，如果越南一仍以往偽裝撤軍，則戰火無法停止，而政治解決方案乃無法實現。越南和金邊政權初時不同意聯合國參與檢查監督，但以受輿論譴責，最後方勉強同意聯合國參與檢查監督。

(二)爲了柬埔寨將來大選，必須將民主柬埔寨的行政機構和金邊政權機構解散，澳大利亞主張成立一個聯合國臨時托管政府，管理柬埔寨十八個月，但這項主張有其難行之處。澳大利亞估計需耗費十三億美元以招聘文職人員、士兵和警察，但安理會估計要耗費二十億至五十億美元，此一龐大費用，如何籌措？且金邊政權不贊成聯合國全權管理，更不贊成解散金邊政權作爲過渡措施。至於民主柬埔寨，亦不主張由聯合國全權管理，而是主張聯合國由上而下介入，主要負責人由聯合國派遣，而下面負責工作者是柬埔寨四派人員。法國則傾向於將金邊政權稍爲改組，去除上面領導層，下面辦事機構則留用金邊政權的人員。

(三)最高國民委員會的組成問題，爭議也很大。國際社會上主張以施亞努爲首成立國民委員會，由四派妥協組成，但越南和金邊政權則反對四方妥協，主張兩方妥協，亦即由施亞努與金邊政權妥協，將赤柬排除，而赤柬則聲稱必須將金邊政權解散。金邊政權統治著三分之二的柬埔寨國土，拒絕解散。

印尼外長阿拉塔斯在全體大會結束時，批評赤柬和越南派系「爲字眼爭論不休」和「舊調重提」。<sup>⑤</sup> 柬埔寨問題非正式會議雖然打開了和平解決柬埔寨的大門，但是通往和平的道路依然曲折，有待有關各方繼續努力。

### 三、東局政治解決展望

柬埔寨問題非正式會議陷於僵局之後，柬埔寨戰場又重燃戰火，關心東局的「東協」、美、日、法、澳、中共等仍密切關注東局的發展。

聯合國安全理事會五個常任理事國的代表，於本年三月十二日至十三日在巴黎就柬埔寨問題舉行第三次會議，聯合國五個常任理事國已着手探討是否可能在今年初達致聯合國促成的和解。他們認爲必須採取嚴厲行動，制止柬埔寨流血戰鬥。在此次會議中，安理會五個常任理事國官員對舉行聯合國監督的選舉以及在選舉前成立一個臨時政府的問題，商達一般性協議

註⑤ 南洋、星洲聯合早報（新加坡），一九八〇年三月二日，第一版。

。但對於全國最高理事會的組成問題，仍未商達協議。五國官員認為，全國最高理事會原則上應「包含各種意見」，並在過渡時期將權力授予聯合國。五國同意舉行一次選舉，成立立憲議會，但有必要進行更多的會談，以確保投票能在「一個中立的政治環境中」舉行。

聯合國已成立一個特別工作組，協調五國致力恢復柬埔寨和平。聯合國副秘書長阿赫默已在巴黎協調和談。聯合國安全理事會的五個常任理事國已與澳洲、印尼、日本、加拿大的代表會晤，討論柬埔寨衝突問題。

泰國自從總理察猜於一九八八年八月上臺後，提倡察猜主義，爲了發展經濟和拓展外銷，企圖將中南半島由「戰場化爲商場」，以期結束兩個不同集團的對抗。柬埔寨問題巴黎國際會議之後，並先後邀請金邊政權總理洪森與越南外長阮基石至曼谷商談。泰國武裝部隊首長查瓦利將軍於本年三月二十六日前往河內訪問，他是自從越戰一九七五年結束以來，訪問越南的第一位泰國高級將領。越南外長阮基石在接見查瓦利上將時，曾建議泰國於四月在曼谷召開包括中共、越南、泰國三方或邀請柬埔寨四派領袖參加的會議，共商解決持續十一年的柬埔寨衝突。<sup>④</sup>

施亞努親王曾於本年三月初在柬埔寨解放區「自由村」向記者表示，由於泰國是本區舉足輕重的國家，希望泰國能繼印尼之後，在曼谷舉辦新一輪柬埔寨非正式會談。泰國外長西迪於今年四月初訪問北平，與中共領導人商討柬埔寨問題，他於四月三日返回曼谷時說，中共贊成舉行泰國、中共與越南出席的柬埔寨問題的會談。<sup>⑤</sup>

泰國首相察猜與外長西迪，於本年四月六日訪問日本，曾要求日本首相海部俊樹考慮充當柬埔寨和談的東道國，因日本與抗越游擊隊和金邊政權均有很好關係。日本首相海部俊樹表示，他對察猜首相的建議很感興趣，將會加以認真研究。其後，日本外相中山太郎於四月七日宣佈，計畫下月派一個考察團到泰國，協助泰國掃除毒品。中山太郎是於四月六日與泰國外長西迪舉行兩小時會談時宣佈此項計畫。<sup>⑥</sup>

柬埔寨問題從一開始即廣受鄰近的「東協」國家、中共、日本及聯合國之注意，並召開數次非正式會議，惜因歧見過深，一直無法達成協議，根本的關鍵是「東協」集團和印支集團互不信任，及柬四派成見很深所致，因此在近期内要尋出妥善的解決方案，恐非易事。

民國七十九年四月二十日完稿

註④ 南洋、星洲聯合早報（新加坡），一九八〇年三月二十六日，第二版。

註⑤ 南洋、星洲聯合早報（新加坡），一九八〇年四月五日，第三十一版。

註⑥ 南洋、星洲聯合早報（新加坡），一九八〇年四月八日，第二十八版。