

# 波斯灣六國的聯盟體制

李文政

——「海灣合作理事會」之研究

## 前言

國與國之間的權力鬭爭，在許多方面可以解釋為一個經濟問題。由於經濟資源與生產力為構成國家權力的主要因素；因此，一國對外政策的主要目標，除了國家安全之外，其次便是增進本國的經濟利益，而各國更經常利用經濟手段，來執行本國對外政策。是以，美國西拉克斯大學 (Syracuse University) 教授柯普林 (William D. Coplin) 乃謂，經濟互賴與大規模戰爭一樣，將對當前的國際政治體系構成嚴重的威脅，堅實的經濟合作則為促成多國政治組織成長的基礎<sup>①</sup>。

波斯灣六個產油國家於一九八一年五月二十五日在阿布達比 (Abu Dhabi) 舉行高峯會議，宣佈成立「海灣合作理事會」(Gulf Cooperation of Council)，意圖達成六國之間的政治與經濟聯盟。事實上，阿拉伯世界團結之議，過去即曾有之，但均係以阿拉伯民族利益為團結基礎，欠缺實質的合作，致始終未能促成阿拉伯世界的真正團結。此次波斯灣合作理事會實為首次，在經濟、政治與社會體制上相類似的國家，企圖以達成政治、經濟、社會、甚而軍事上的協調，來促進區域團結與合作。

波斯灣六國均屬石油蘊藏量與產量均極為豐盛的國家，其總生產量約佔自由世界總產量的四分之一。就以一九八一年而言，六國平均每天生產石油一千三百四十萬桶，其每天對自由世界國家的輸出分別為：歐洲五百一十萬桶，日本二百二十萬桶，美國一百七十萬桶，加拿大二十萬桶。又六國在一九八〇年的財政盈餘共計二百七十億八千萬美元，其中大部份是由於石油輸出所賺取的外匯<sup>②</sup>。由此足見該地區經濟發展潛力的雄厚。加以，六國地處波斯灣弧形戰略地區的要衝，自中東紛爭及石油危機發生以

註① William D. Coplin, *Introduction to International Politics* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1980), p. 49.

註② 參閱 "Gulf States Yield Financial Surplus," *Business Standard* (Hongkong Standard), Jan. 21, 1981, p. 3; "GCC Gives No Hint of Oil Strategy," *Business Standard*, Feb. 2, 1982, p. 1 科威特在該年的財政盈餘計一百六十億美元，幾佔六國總數的百分之五十七，居首位；沙國為世界第二石油輸出國家，其盈餘却僅六十億美元，蓋因其軍事費用支出甚鉅之故。

來，六國不僅在阿拉伯世界具有舉足輕重的地位，更成爲美、蘇強權爭取攘奪的重要地區。

截至目前爲止，雖然波斯灣六國的政、經聯盟尚未發展到決定性的階段，但却也反映出它們極欲在政治上擺脫強權介入，持中立立場；在經濟上，則欲組成類似歐洲共同市場的型態，促進地區經濟繁榮，以形成國際經濟上一股莫可忽視的力量。波斯灣合作理事會的組成，極可能改變國際間政治與經濟均衡的態勢，故已成爲舉世所矚目的焦點。

### 成立背景與發展經過

近年來，波斯灣地區頻頻發生重大事故，先有伊朗革命與人質問題，導致美、伊關係的惡化；繼之復有蘇俄入侵阿富汗事件，以及迄今仍烽火連綿的兩伊戰爭等，在在使得波斯灣各國頗感安全威脅，於是六國乃結合在一起，共謀對策，以確保波斯灣地區的穩定發展。另一方面，則以石油輸出國家組織各國對油價與石油生產政策，意見分歧，瀕臨分裂邊緣，嚴重影響波斯灣地區的經濟利益；是以，六國乃希望藉助海灣合作理事會，以達成區域經濟合作的目的。由於這些國家一致認爲，經濟與社會合作爲確保波斯灣地區政治穩定及排除外來強權的唯一方法，波斯灣合作理事會之議乃應運而生。

事實上，早在一九七八年十二月，科威特總理薩巴（Shaikh Saad al Abdullah as Salim as Sabah）於訪問巴林、阿拉伯聯合大公國及阿曼時，曾論及雙邊和所有波斯灣國家間的協調合作計劃。該月九日，科威特與巴林達成下列協議：（一）取消各種有礙彼此人民在對方擁有財產、股份與公司等經濟及商業活動自由的限制；（二）統一有關關稅與貨物稅法規、商業公司以及貨物貯藏的政策；（三）統一有關保護地方工業的措施；（四）鼓勵兩國人民建立共同事業；（五）籌劃海灣空運公司的設立。巴林、阿拉伯聯合大公國、以及科威特，爲了便利各國彼此間的旅遊，更同意得以身分證替代護照。此外，科威特與阿拉伯聯合大公國並決定進行建立一條連接波斯灣各國與阿拉伯半島的鐵路計劃。同月二十日，薩巴於結束阿曼的訪問時，亦提出類似的建議：（一）統一兩國間有關經濟與商業制度的政策；（二）保護貿易與工業立法之協調；（三）建立共同事業；（四）設立波斯灣空運公司<sup>③</sup>。此爲波斯灣地區早期的雙邊經濟合作計劃。

一九八一年一月二十五日至二十九日，於沙烏地阿拉伯之塔伊夫（Taif）舉行的回教高峯會議中，科威特復提出波斯灣經濟合作的構想。爲此，巴林、科威特、阿曼、卡達、阿拉伯聯合大公國，以及沙烏地阿拉伯六個波斯灣國家乃於二月四日起，在沙國首府利雅德（Riyadh）舉行爲期兩天的會議。會中各國同意設立「海灣合作理事會」，以協調彼此的政策，共同促進波斯灣地區的穩定與防衛安全。三月十日六國外長復於阿曼首都馬斯喀特（Muscat）草簽波斯灣合作理事會章程，並安排首屆高峯

註③ Keesing's Contemporary Archives, March 16, 1979, p. 29508.

會議。五月二十六日，六國元首間的首屆高峯會議在阿布達比召開，揭發海灣合作理事會的宗旨，並確立其組織雛型，正式宣告該新組織的成立。

六月八日，六國財政部長於利雅德會議中，草擬了一項集體合作公約（a collective cooperation pact），旨在消除各會員國間的所有貿易與關稅障礙，統一財政與銀行法規，並鼓勵民間私人的聯合投資。科威特的財政與計劃部長（Minister of Finance and Planning）哈瑪德（Mr. Abdel Latif Yusuf al Hamad）隨後於訪問倫敦時，在六月三十日表示，海灣合作理事會已計劃成立一項大約擁有三十億到六十億美元的聯合投資基金，以發展開發中國家的事業<sup>④</sup>。

雖然合作理事會各會員國均一再強調，該新組織成立的主要目的限於經濟與社會方面的合作，然而，近年來一連串的事變，如蘇俄入侵阿富汗、伊朗十葉派的回教革命、兩伊戰爭，特別是對強權在波斯灣敵對的疑懼，終使它們不得不認定波斯灣與石油設施的安全防衛，實亦為合作理事會急待完成的一項使命。儘管六國均能共同體認到波斯灣安全的維護是它們共同利益之所在，但是它們却無法在阿布達比高峯會議中，就共同防衛政策達成一致的協議。阿曼主張結合西方國家的力量，以防衛荷莫茲海峽（the Strait of Hormuz），科威特則主張海灣合作理事會採取嚴格中立立場，強烈反對與西方國家建立任何共同防衛措施。最後會議只得將共同防衛問題延至日後再進行討論<sup>⑤</sup>。

九月二日，六國外長決議強化政治與安全合作措施，確保波斯灣的穩定，以為對八月十九日南葉門、利比亞與衣索匹亞三個蘇俄盟友締結三邊友好合作條約的反應。會中亦宣佈支持沙烏地阿拉伯所提出的中東和平解決方案。此外，六國外長並通過由各國財政部長所草擬的一項有關石油政策、工業、貿易、財政與運輸，以及六國間人民、物資與資金得自由往來的協議。此為六國經濟統合的首次具體措施<sup>⑥</sup>。

十一月五日，沙國國防部長對外透露，波斯灣六國已同意一項協防計劃。其後，於十一日起在利雅德舉行兩天的海灣合作理事會第二屆高峯會議中，各國各就政治、經濟與軍事合作，以及是否與蘇俄及東歐國家建立外交關係等問題，進行嚴密討論。會

註④ *Keesings's Contemporary Archives*, July 24, 1981, P. 30982.

註⑤ *Ibid.*, p. 30983.

註⑥ "6 Arab States Pledge Joint Security Steps," *International Herald Tribune*, Sept. 3, 1981, p. 2. 有關沙國的八點中東和平計劃，請參閱 *The*

*Arab World Weekly*, Nov. 28, 1981, p. 11. 該八點計劃為：(1)以色列完全撤離一九六七年所佔領的阿拉伯領土，包括耶路撒冷阿拉伯城市；(2)撤除一九六七年後以色列在佔領區所建立的所有屯墾區；(3)保證在聖地內，所有宗教信仰的自由；(4)承認巴勒斯坦人返鄉的權利，並對那些不願返回家園的巴勒斯坦人給予補償；(5)在數月的過渡時期中，約旦河西岸地區暫由聯合國託管；(6)建立一個以耶路撒冷為首都的巴勒斯坦國；(7)承認中東地區所有國家和平共存的權利；(8)由聯合國或某些會員國保證上述原則的實現。

後六國簽訂了一項經濟統合的協訂，對石油、旅遊，以及六國與世界各國間之投資與貿易法規的統一等廣泛的經濟合作問題，有所規定。於最後聲明中，各國元首強調，依據當前波斯灣的政治、經濟與安全情勢，各國必須加強彼此間的協調與合作，以應付各種威脅。他們一致認為，波斯灣的安全與團結是該區域國家的責任，任何超級強權均不應干涉該地區的事務。為謀求波斯灣地區與全球安全與和平之利益，波斯灣地區應免於國際衝突的騷擾，外國軍艦與基地均不應存在於該地區<sup>⑦</sup>。然而，各會員國間如何進行軍事合作與協調，在會後公報中，却未曾提及任何具體辦法，僅表示日後將召開國防部長級會議另行討論。但是據一般的了解，這次高峯會議曾決定在海灣合作理事會中任命一位處理軍事事務的副秘書長 (Assistant Secretary General for Military Affairs)，更曾就安全防衛問題達成秘密協議，其中可能包括有關如何抵抗外來侵略、軍備購買與統一軍事訓練等事項<sup>⑧</sup>。阿曼外長薩瓦威 (Qais al Zawawi) 即曾對記者透露，六國外長與參謀總長在這次高峯會議之前所舉行的會議中，曾提出建立共同防空系統與軍事工業的建議。事實上，據外交消息來源表示，自從兩伊戰爭以來，巴林與沙國即一直共同使用空中警報與管制系統飛機 (Airborne Warning and Control System Plans) 所獲得的情報資料，同時，阿拉伯聯合大公國也正考慮購買能配合沙國設施的雷達與飛彈系統<sup>⑨</sup>。

一九八一年十一月底，波斯灣六國的工業部長們於利雅德召開會議。會中主張就鋼鐵、水泥、食品、石油化學副產品等課以高額進口稅。擔任會議主席的沙國工業部長高西比 (Ghazi al Gosaidi) 表示，合作理事會業已委託「海灣工業諮詢組織」(the Gulf Organization for Industrial Consultation)，就鋼鐵工業、石油化學產品銷售，以及聯合投資事業的創立等進行研究。目前已有幾項聯合投資事業正在籌辦中，例如，海灣煉鋁公司正在草擬公司組織細則，預計在一九八五年以前開工，此外，重燃料油處理公司、海灣石化工業公司、阿拉伯鋼鐵公司等均在草創中<sup>⑩</sup>。

同年十二月二十日，因鑑於伊朗對波斯灣國家革命輸出的威脅，沙國與巴林簽訂了一項安全協訂。沙國內政部長那葉福親王 (Prince Nayef ibn Abdulaziz) 亦表示將對其他阿拉伯溫和派國家提供安全援助，甚而不惜派兵支援。今(一九八二)年一月二十五日起六國舉行兩天的國防部長級會議，討論維護波斯灣航線與確保波斯灣國家不結盟立場之辦法。據沙國國防部長蘇爾坦親王 (Prince Sultan ibn Abdel Aziz) 與科威特的報紙表示，六國會就集體軍事防衛達成了幾項秘密協議，譬如各國應該

註⑦ *The Arab World Weekly*, Nov. 14, 1981, p. 3.

註⑧ *Ibid.*, pp. 3-4.

註⑨ "Riyadh Summit Meeting Expected to Back Gulf Common Market, Saudi Peace Plan," *International Herald Tribune*, Nov. 12, 1981, p. 2.

註⑩ Richard Johns, "Arab Industrialisation: Daunting Task of Achieving Economic Unity," *Financial Times*, Dec. 17, 1981, p. III.

組成一以沙國空中警報管制系統飛機為主幹的聯合防空系統，由各國抽調部隊組成聯合快速部署部隊；設立一座資金達十億四千萬美元的軍火製造廠以取代原先設在埃及的工廠；以及加強各國軍事採購的協調等<sup>①</sup>。緊接着於二十七日，各會員國的財政部長們復就經濟合作達成協議，成立資金達三十億美元的海灣投資公司（Gulf Investment Corporation），協調各國的經濟開發，此為海灣合作理事會國家建立波斯灣共同市場計劃的一部份；目前且已成立了六個專家委員會，以草擬進一步的合作事宜<sup>②</sup>。二月一日，海灣合作理事會成立以來的首次石油部長會議於利雅德舉行，會中強調六國在「石油輸出國家組織」（OPEC）中，應有一致的策略與立場，主張以石油換取海灣國家所迫切需要的西方工業技術，並決定對侵犯會員國的任何國家給予石油禁運的懲罰。

二月二十四日六國內政部長結束在利雅德舉行的會議，各國終於同意加強合作，維護共同安全，並把任何對波斯灣合作理事會會員國的攻擊，視為對全體會員國的攻擊。三月二十日，合作理事會秘書長更對科威特電視台記者表示，六國已就成立聯合部隊一事達成初步協議。該協議的達成業已使得合作理事會向集體防衛之途邁開了一大步。

## 宗旨與組織功能

一九八一年三月九日，於阿曼舉行的海灣合作理事會外長會議中，波斯灣六國曾開宗明義地表示：「基於對彼此特殊關係、特徵與同屬回教統治政權的理解，在各方面，特別是經濟與社會等方面密切協調的重要性，以及對彼此共同命運與團結目標的確認，阿拉伯聯合大公國、巴林、阿曼、卡達、科威特，與沙烏地阿拉伯六國決定組成一個能使各國彼此關係更為密切與鞏固及在各方面更能合作的組織。……該組織稱之為『海灣阿拉伯國家合作理事會』」（The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf，按一般習慣稱之為「海灣合作理事會」）<sup>③</sup>。它們希望能組成類似歐洲共同市場的經濟共同體，來融合各國經濟利益，並確保有效的政治合作，使它們能在國際政治舞臺上爭取到更大的發言權。它們更希望使海灣合作理事會能成爲日後整個阿拉伯世界合作的核心。

同年五月的六國元首會議，更正式確立了海灣合作理事會的地位，並且揭示該新組織的成立宗旨爲：（一）達成各會員國在各方面協同合作與統一，以促進彼此關係；（二）強化各國人民目前在各方面的合作關係；（三）就經濟、財政、貿易、關稅、運輸、教育

註① Patrick Cockr. *Journ.*, "Gulf States Set Up \$3bn Plan for Investment," *Financial Times*, Jan. 28, 1982, p. 3.

註② 參閱 "Gulf Nations Joint to Fight Regional Destabilization," *The Japan Times*, Jan. 28, 1982, p. 1.; "Arab Agree on Defence,"

註③ *South China Morning Post*, Jan. 28, 1982, p. 3; Patrick Cockburn, *op. cit.*

註④ *The Arab World Weekly*, May 23, 1981, p. 10.

、文化、衛生、社會、情報、旅遊、司法，以及行政等各方面草擬彼此類似的制度；(四)促進工業、漁業、農業、海洋與動物資源等各方面的科技發展，並建立科學研究中心與集體共同事業，以及鼓勵民間私人合作等，謀求各國人民的福利<sup>14</sup>。

海灣合作理事會各會員國對外一般強調該組織的角色主要是局限於經濟與社會問題。在籌備過程中，該組織亦極力保持「純經濟」的色彩，避免談及軍事聯防問題。然而實際上，早在一九八一年二月間，波斯灣六國正擬組成軍事聯防共禦外侮的消息，即已有傳聞。巴林國防部長當時曾透露，六國正在擬訂一項共同防衛計劃，並就軍事工業方面達成了全面性的協調。此外，更早在一九八〇年十一月底，沙國內政部長那葉福親王於訪問科威特時，亦曾發表類似談話，表示沙國將與另外五個波斯灣國家，分別簽署安全協定，以維護波斯灣地區的安全。此實足反映出波斯灣國家對軍事聯防的殷切需要<sup>15</sup>。

阿拉伯聯合大公國石油部長歐泰北 (Maneh Said al Oteiba) 於一九八一年三月十八日接受英國報紙的訪問時，曾明確地表示，波斯灣合作理事會的會員國計劃在阿拉伯半島油田的四周，建立起一座「火線保護牆」(A protective wall of fire)。他說，海灣合作理事會實具有雙重目標，即(一)改善與協調陸上、海上與空中防衛，包括獲得新式的早期警報系統與防空飛彈等；(二)考驗目前石油設施易受攻擊的脆弱性。他接着表示，六國準備囤積重要的軍事裝備零件，並在不久的將來，建造一條不須經過荷莫茲海峽的戰略油管<sup>16</sup>。此為波斯灣國家的政府官員中，首次明白表示海灣合作理事會具有軍事聯防的傾向。巴林外長哈利發 (Sheikh Mohammed Ben Mobarak al Khalifa) 亦有類似聲明，認為海灣合作理事會的成立，為波斯灣區域歷史上的一個重要轉捩點，它將促進該區域的經濟、政治與軍事安全上的穩定發展，使波斯灣國家在國際政治與經濟決策上能發揮較大的影響力<sup>17</sup>。由此顯見，雖然有些會員國否認海灣合作理事會具有軍事合作性質，但實際上該組織成立的宗旨，並非純係為了促進波斯國家的政治、經濟與社會統合，而尚具有共同防衛的特質，只不過是各會員國彼此間對於政治、經濟與社會合作問題大體上較有一致的看法，對於軍事聯防問題則意見頗為分歧罷了。

綜言之，海灣合作理事會成立的動機與宗旨大抵不外乎：

- (一) 促進各成員國間的合作與團結，提昇它們在國際政治上的地位。
- (二) 促進波斯灣地區的經濟與社會發展。
- (三) 確保波斯灣地區的安全與穩定，避免該地區淪為「世界火藥庫」。

註<sup>14</sup> Keating's Contemporary Archives, July 24, 1981, p. 30983.

註<sup>15</sup> 「海灣六國經濟總覽」，(星島日報)，一九八一年五月十七日。

註<sup>16</sup> 參閱 *The Arab World Weekly*, Mar. 14, 1981, pp. 3-4; Derek Ingram, "Gulf Six Plan EBC Type Link-up," *Hongkong Standard*, June, 10, 1981, 該油管係以伊拉克南端為起點，經六國而抵回曼德，以避免荷莫茲海峽遭封鎖時，阻斷「石油輸送線」。

註<sup>17</sup> *The Arab World Weekly*, Mar. 14, 1981, pp. 4-5.

海灣合作理事會自去年五月正式成立迄今，雖只有九個月的時間，但其組織體系却有相當的發展。首次元首會議曾決議將該組織的總部設於沙烏地阿拉伯的首府利雅德，並在該理事會之下設置最高會議（the Supreme Council）、部長會議（the Ministerial Council）、以及總秘書處（the General Secretariat）；此外，各該機構並得視實際需要，酌設各種輔佐單位。最高會議為海灣合作理事會的最高權威機構，由各會員國的元首組成，每年於五月及十一月分別召開常會一次，如情勢需要時，得在兩個以上會員國的提議下，召開臨時緊急會議，其次數不受限制。每次常會主席則依六國國名的字母順序，由各國元首輪流擔任。最高會議的工作為籌劃與制定海灣合作理事會的全面政策，確立該理事會所應遵循的基本方針，並討論由部長級會議所提交的建議案、法規與執行細則。此外一個「解決爭端的機構」（A Body for Resolving Disputes），將直屬最高會議，負責解決各會員國間既有或可能發生的糾紛，並擔任解釋海灣合作理事會基本法則的工作<sup>⑮</sup>。

部長會議由各會員國的外交部長或代表他們的任何其他部長出席。每三個月召開會議一次，如有特殊情況時，得經兩個以上會員國的提議，隨時舉行。會議主席由各會員國外交部長或其代表擔任，依六國國名的字母順序，每六個月輪流一次。部長會議將草擬總秘書處的基本法規與合作理事會各項會議議程，並事先就最高會議所要討論的研究專題、建議案、法規與細則等預作準備。另外，它更負責擬訂會員國在各方面的協調合作政策、建議案與研究計劃。對於部長會議所贊助的活動，各會員國應一體遵循<sup>⑯</sup>。

總秘書處係直屬於最高會議之下，編制有秘書長、數位助理秘書，以及因業務需要而僱用的人員。秘書長由最高會議任命，任期三年，他必須對總秘書處的所有工作負責，其助理秘書與秘書處僱用人員，則由秘書長就會員國中選任之。總秘書處置有資訊機構，準備部長會議與各種有關協合作用的研究報告，負責海灣合作理事會的預算與決算，並起草為配合工作理事會擴展所需新設立之財政與行政機構的組織細則。除此，它更負責考核各會員國對最高會議與部長會議決議案的執行情形。至於總秘書處的經費支出，則由各會員國平均分攤。一九八一年五月，海灣合作理事會的首屆最高會議任命科威特前駐聯合國常任代表比夏拉（Mr. Abdulla Yacoub Bishara）為首任秘書長<sup>⑰</sup>。

為了促使海灣合作理事會更能積極發揮區域合作的功能，在首屆最高會議中，各會員國一致同意設立各種委員會，專司下列

註⑮ 參閱 *Keesing's Contemporary Archives*, July 24, 1981, p. 30982; *The Arab World Weekly*, May 23, 1981, pp. 10-11.

註⑯ *Ibid.*

註⑰ *The Arab World Weekly*, May 23, 1981, pp. 7-11. 比夏拉對於波斯灣區域的合作事宜具有相當經驗。一九七〇年初，他曾先後參與英國撤離亞丁後，波

斯灣各國擬建立防衛聯盟的會談，以及阿拉伯聯合大公國成立的工作。其後，他亦曾擔任科威特駐聯合國代表達十年之久，其間甚且曾居間緩和美國駐聯合國代表楊格（Andrew Young）與巴勒斯坦解放組織代表特里（Zehdi Terzi）的會談。

職責：(一)經濟與社會計劃；(二)財政、經濟與貿易合作；(三)工業合作；(四)石油；以及(五)社會與文化服務。其中石油委員會是由各會員國的外交、石油與財政部長們所組成，其職責為協調各會員之石油工業在探鑽、提煉、銷售與價格等方面的政策，並協調各會員國對天然氣的生產與輸出，以及開拓能源的政策。石油委員會亦將策劃對世界上其他國家與國際組織採取統一的石油政策與共同立場<sup>①</sup>。然而，一般咸認，由於六國的石油政策頗為分歧，石油委員會工作的推展恐將遭逢重重困難。

一九八一年十一月底，六國工業部長會議決定成立一個由各基本工業與使用地方資源的國營公司負責人所組成的委員會，以執行部長會議中所提有關實現自給自足、減少對外國進口與專門技術的依賴、以及統一工業發展步調與型式的建議。另外亦將成立一個技術合作委員會(A technical cooperation committee)與總秘書處聯繫，以設計出一種交換工業計劃資訊的制度，並草擬有關波斯灣地區工業活動統計資訊的計劃<sup>②</sup>。

很明顯地，海灣合作理事會爲了實現其組織宗旨，確已在積極着手健全其組織功能，唯各國是否能捐棄己見，從大處着眼，支持這些區域性的合作機構，則有待日後的考驗。

## 優劣因素之比較

在風雲詭譎、糾紛迭起的波斯灣地區，海灣合作理事會之得以成立，並在短期間內能有相當的成效，一般而言，是由於下列因素有利於理事會各會員國的團結合作：(一)各會員國均由具有相同部落根源的傳統家族所統治。(二)它們均處在同一地理區域中。(三)它們擁有類似的社會與文化環境。(四)它們均面臨由於石油財富與傳統保守社會急劇變遷所引起的同樣問題。(五)它們對於這些問題，有相似的看法，並主張採取類似的解決辦法<sup>③</sup>。

基於上述的共同點，波斯灣六國在這幾個月來，爲增進彼此團結合作所作的努力，確曾使理事會有某些實際的進展。例如：一系列部長級委員會均在陸續成立中，以討論石油政策、經濟發展、財政、貿易、社會、農業、衛生、新聞等等問題；各種聯合工業投資與配合經濟統合的新機構也在積極籌劃與草創中；各會員國更就解決爭端的仲裁程序達成了協議，化解了各國間既有的許多爭端。一九八一年中旬，阿曼與阿拉伯聯合大公國達成了疆界重劃協定；十二月二十日，沙國與巴林簽訂了共同安全協定，以對抗伊朗威脅；同月二十七日，沙國與伊拉克簽訂了一項協議，結束了兩國近六十年來的邊界衝突。

註① *Keasing's Contemporary Archives*, July 24, 1981, p. 30982.

註② *The Arab World Weekly*, Dec. 19, 1981, p. 16.

註③ James Dorsey, "Oil-rich Gulf States Seek Unity, Security," *The Christian Science Monitor*, May 26, 1981, pp. 1; 10.



除此之外，自海灣合作理事會成立以來，下列事件的發生亦大有裨益於波斯灣國家軍事聯防構想的實現：(一)一九八一年六月七日，以色列轟炸伊拉克的核子反應爐；(二)同年七月月中，以色列對黎巴嫩南部的巴勒斯坦解放組織的一連串轟炸；(三)八月十九日，利比亞、衣索匹亞與南葉門簽訂三邊友好合作條約，給予波斯灣六國安全上的威脅；(四)九月二十九日，伊朗轟炸科威特石油設施；(五)以色列的經常侵犯沙烏地阿拉伯領空；以及(六)十二月十四日，以色列的兼併戈蘭高地等<sup>24</sup>。

然而，儘管上述諸多因素有利於海灣合作理事會的發展，但它依然面臨着許多棘手的困難，其要者為：

(一)各會員國彼此間的衝突，一時難以消釋：長期以來，伊朗、伊拉克與沙烏地阿拉伯三個區域強權的針鋒對峙，已大為阻礙了波斯灣地區的團結合作；而波斯灣國家彼此在政治、領土、經濟及宗教等問題上的衝突，更使密切區域合作的可能性益加微弱。譬如：不同的政權、統治家族與領導者間均存有政治敵意；卡達與巴林間、阿曼與阿拉伯聯合大公國間、以及沙國與科威特、巴林、阿曼間，均存在着領土爭端；就宗教言，雖然百分之九十八的波斯灣人民均皈依回教，且其中大部份係屬於遜尼回教派(Sunni Muslims)，如沙國與卡達屬之，但仍有部份地區屬回教十葉派(Shiism)，如科威特、巴林與阿拉伯聯合大公國等是也。科威特以政治、文化優異而自傲，但沙國則自視為回教世界的當然領導者。又經濟與人口結構的差異亦阻礙了合作理事會的發展。巴林、阿曼與阿拉伯聯合大公國較為貧窮，缺乏天然資源，但其人力資源與農業發展潛力却較佳；反之，沙國、科威特與卡達則以石油致富。由於各國財富分配不均，使得富裕國家的商人甚或一般人民都積極尋求在鄰國從事不動產買賣的投機生意；相反地，貧窮國家的人民則紛紛流入富裕國家求職謀生。這均將造成貧富國家彼此間的不滿。此外，石油生產國家間，對石油價格與生產策略的意見亦頗分歧，科威特向即主張提高油價並減產石油，而沙國則主張凍結油價並大量生產<sup>25</sup>。

(二)對於如何確保波斯灣地區的穩定與石油資源的安全，各國觀點不一。雖然波斯灣六國大都認為，它們的主要安全威脅是來自阿衝突所造成的內部威脅，而非外來強權的外在威脅，而且除阿曼外，其他五個國家大體上均排斥外國軍事力量的介入波斯灣地區，尤其對美國在中東地區的快速部署部隊表示疑懼；但各國對如何確保波斯灣地區的安全與穩定，則各有不同的看法。阿拉伯聯合大公國總統那哈揚(Sheikh Zayed Bin Sultan al Nuhayan)表示：「我們認為波斯灣的安全，是指在不受外來勢力干涉以及強權亦不企圖決定波斯灣地區之命運的情況下，波斯灣國家得享有和平與安全的生活」<sup>26</sup>。該國石油部長歐泰北也會

註<sup>24</sup> 參閱 *Facts on File*, June 12, 1981, pp. 385-387; July 17, 1981, pp. 488-489; *Keesing's Contemporary Archives*, Jan. 15, 1982, p. 31280;

James Dorsey, "Gulf Council Looks at Joint Military Role," *The Christian Science Monitor*, Nov. 12, 1981, p. 9.

註<sup>25</sup> 有關波斯灣六國間的衝突，參閱 M. Anis Salem, "Gulf States Seek Cooperation in An Area of Conflict," *South*, June 1981, pp. 26-28;

Alvin J. Cottrell ed. *The Persian Gulf States* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980), pp. 305-313.

註<sup>26</sup> James Dorsey, "Oil-rich Gulf States Seek Unity, Security," *op. cit.*, p. 10.

提出四點波斯灣安全計劃：(1)維持盛產石油資源之波斯灣的穩定；(2)防止強權在該地區的對峙；(3)禁止外國軍隊與軍艦進駐該地區；(4)強化波斯灣國家的經濟與政治發展<sup>⑳</sup>。

至於科威特，由於它是六國中反對美國在波斯灣地區派駐軍隊最激烈的國家，且是唯一與蘇俄建立外交關係的國家，因此，它希望合作理事會各會員國改善跟蘇俄的關係，以平衡美國在波斯灣地區的影響力，但它亦同時希望美、蘇強權最後均被排除於波斯灣之外。在另一方面，阿曼則是六國中唯一准許美國在其境內建立軍事設施，並公開支持美國所倡「以埃和平計劃」的國家。由於對其鄰邦南葉門深感安全上的威脅，因此阿曼主張在西方國家的保護以及六國保留各自軍事主權的情況下，組成聯合武裝力量，以負起捍衛波斯灣區域，特別是維護具有戰略重要性的荷莫茲海峽的責任。阿曼的具體建議為：(1)在聯合指揮下，六國派遣海軍部隊與船隻，組成一支海軍力量，負責指定區域內波斯灣航道的防衛工作；(2)強化與結合目前的防空系統<sup>㉑</sup>。

沙烏地阿拉伯對強權國家的態度，雖一再表示將採取中立立場，且曾拒絕美國在其境內設立軍事基地；然而，由於有感於親俄之南葉門、衣索匹亞與利比亞對其安全上的威脅，以及為了對抗以色列，沙國却同意美國精密的空中警報與管制系統飛機在其領域內作業，且已向美國預購了五架此種類型的飛機，供自己使用。甚而，在今年二月九日沙國更與美國達成了設立「聯合軍事委員會」(a joint military committee)的協議。此為迄至目前為止，沙國公開與美國軍事合作中最明確的一項行動；且亦顯示出，沙國業已認定欲達成確保波斯灣安全與穩定的目標，除憑藉海灣合作理事會的軍事力量外，尚有賴於與美國的軍事合作。

(三)究竟經濟與軍事合作何者重要，亦曾廣泛引起海灣合作理事會內部的爭議。大多數會員國強調經濟方面的合作，認為經濟合作才是該理事會成立的最主要目的。但是，阿曼國王在首屆高峯會議中，却強調軍事合作的重要性，他說：「對海灣地區的安全與穩定表示關切，就建立良好的經濟合作氣氛來說，是重要的」<sup>㉒</sup>。合作理事會秘書長比夏拉在記者招待會中，亦表示重視阿曼的論點。他認為：「沒有穩定即沒有經濟發展」<sup>㉓</sup>。

(四)各會員國彼此利益的分歧，亦阻礙了海灣合作理事會的進展。各會員國雖然具有利用它們的資源，以促進波斯灣區域穩定的集體利益，但事實上，各國之所以加入該組織却有各自的原始利益動機。它們亦習慣於將自己的短期利益置於團體的長期利益

註⑳ "UAE Proposes Security Plan for Gulf Region," *China News*, Mar. 15, 1981.

註㉑ James Dorsey, "Gulf Council Looks at Joint Military Role," *op. cit.*

註㉒ James Dorsey, "Gulf Summit Ends—Many Months Try to Speak through One Voice," *The Christian Science Monitor*, May 28, 1981, p. 10.

註㉓ *Ibid.*

之上。阿曼由於感受到蘇俄在南葉門發展勢力的威脅，希望結束它在阿拉伯世界的孤立地位。巴林需要集體的支持以對抗伊朗的野心，並希望獲得不附政治條件的經濟援助。科威特不相信伊拉克業已放棄其領土要求，並擔憂巴勒斯坦人與十葉派回教徒日漸增多的需求。阿拉伯聯合大公國有百分之七十五的人民出國謀生，覺得發展工業幾無多大利益可言。沙烏地阿拉伯則深受麥加(Mecca)大寺院(the Grand Mosque)於一九七九年十一月二十日曾被暴徒侵佔的震撼，因此急欲加強整個阿拉伯半島的內部安全。對沙國來說，海灣合作理事會實為其強化區域影響力的有利工具<sup>⑩</sup>。

除此之外，各國武器系統與供應來源的不一，以及各國不願放棄其部份主權等因素，亦為目前海灣合作理事會各會員國在加強政治、經濟與軍事的合作上，所面臨的一些困難。

### 未來發展與對中東局勢的可能影響

依據當前海灣合作理事會發展的趨勢與其所遭遇的種種困難，吾人應可瞭解，其在社會與經濟合作層面似較為順利，而在軍事與政治合作方面恐有待更多的努力。很明顯地，合作理事會在未來的發展上，勢將面臨着下列四項關鍵性的挑戰<sup>⑪</sup>：

(一) 首先海灣合作理事會必須確定誰是波斯灣地區的真正敵人。這也將決定該組織未來在國際政治舞臺上的對外關係取向，以及該組織所涵蓋的範圍與實現目標的手段。如果合作理事會認定蘇俄為其潛在的敵人，那麼它將追求與西方國家更密切的合作關係；若以區域強權(伊朗或伊拉克)為敵人，那麼勢將導引出一場新的權力爭奪。又假使合作理事會所面臨的威脅是來自危及統治王族領導權的內部動亂，則該組織本身便缺乏安全穩定性，將無法迎合情勢變遷的需要。

(二) 海灣合作理事會應該與外來強權維持何種型式的關係，亦有不同的意見。阿曼主張與西方國家維持堅強的友好關係，此却與其他會員國所持的不結盟立場，背道而馳。問題的另一焦點是，波斯灣國家自覺很難認定它們所面臨蘇俄威脅的嚴重性，以及它們應該與西方國家維持何種程度的合作，以對抗蘇俄威脅。

(三) 各會員國間彼此軍事合作的程度應如何？目前仍有部份國家對此並不熱衷。阿曼則因其所提由富裕國家提供財力支援，組成一支聯合部隊，以防衛荷莫茲海峽的計劃，未被採納，亦深表不滿。因此，究竟海灣合作理事會各會員國間應該維持何種程度的軍事合作，確是一件極待解決的課題，否則波斯灣共同防衛計劃將徒具空名。

(四) 合作理事會最後必須決定其與伊朗及伊拉克的關係。伊拉克與伊朗同為具有政治野心的波斯灣區域強權，一旦兩伊戰爭結

註⑩ Valerie Yorke, "Bid for Gulf Unity," *The World Today*, July-August 1981, p. 248.

註⑪ 穆罕 M. Anis Salem, *op. cit.*, pp. 28-29.

束，海灣合作理事會必成爲它們對外政策的主要目標。如此，以沙烏地阿拉伯爲領導中心的該理事會如何應付這兩個野心勃勃的波斯灣國家，確是一件頗爲棘手的问题。如果只允許伊拉克加入，則該組織顯然是一個以伊朗爲敵的組織，而沙國亦頗不願見到伊拉克參與該組織的事實。如果伊朗加入，則該組織又似成爲一個非純屬阿拉伯人的組織。

上述海灣合作理事會所面臨的挑戰，即是吾人了解日後中東局勢發展的重要線索。畢竟阿拉伯世界的政治權力中心已很顯然地逐漸由過去的開羅轉移到目前的海灣合作理事會。此由該組織自成立以來，即積極介入中東和平談判與黎巴嫩內戰談判等，即可窺其梗概。海灣合作理事會的往後發展更將大爲影響阿拉伯世界的未來面貌與美、蘇強權在中東權力均衡的轉變。

波斯灣六國希望它們的合作經驗將成爲日後阿拉伯世界團結的借鏡，但是阿拉伯聯盟 (Arab League) 的其他國家則對該六國在阿拉伯聯盟之外，另成立一組織的作法，甚感困惑；認爲海灣合作理事會的制度化恐將破壞阿拉伯聯盟的團結，並象徵着另一阿拉伯軸心的形成。它們甚且預測阿拉伯世界日後不僅將劃分爲親美與親俄的陣容，且將分裂爲貧窮與富裕的國家，而無法一致對抗以色列。海灣合作理事會所支持的沙國中東和平計劃，未能得到去年十一月二十五日阿拉伯聯盟會議的支持，或可視爲該兩大組織將產生裂痕的跡象。

就大體上看來，雖然海灣合作理事會反對外來強權介入波斯灣地區，但它本身實際上仍有親西方的傾向。就事實而論，當合作理事會本身尚未擁有足夠強大的軍事實力時，它即不可能期望其會員國堅持不結盟的政策。這些國家確也很難維持其在傳統上親西方的反共態度與不結盟立場之間的微妙關係。

倘使波斯灣合作理事會各會員國真正採取中立立場，則對美國等西方國家實爲一項打擊。美國在波斯灣的重大利益在於確保該盛產石油的地區免於受到蘇俄入侵的威脅。如果波斯灣國家採取中立立場，則勢必影響到美國在中東地區的快速部署部隊 (Rapid Deployment Force) 計劃。一旦波斯灣地區有事，則美國徒有遠水救不了近火之慨，而蘇俄却佔盡了地理上鄰近的優勢，因它在阿富汗與伊朗北境的軍事力量隨時有入侵該地區的可能。蘇俄可以在二十四小時之內，在波斯灣地區部署一個師，並佔領若干油田，而美國在一個星期之內仍無法做到，以波斯灣國家脆弱的軍事力量，更難抵擋蘇俄的入侵<sup>③</sup>。

蘇俄早已瞭解到波斯灣地區對其全球戰略的重要性，因此百般討好波斯灣國家，企圖改善關係。一九八一年十二月十日，俄共頭子布里茲涅夫於訪問印度時，即曾提出所謂的波斯灣和平與安全計劃，警告美國與其他西方國家、中共、以及日本等在波斯灣有利益的國家，應履行下列義務：(一)不得在波斯灣區域或鄰近島嶼建立外國軍事基地或部署核子與大規模毀滅性武器；(二)不得

註③ Edward Bishop, "The Struggle to Secure the Gulf," *Hongkong Standard*, Oct. 25, 1981, p. 7. 波斯灣六國人口總數僅一千四百三十六萬五千人，武裝部隊總數亦僅十三萬三千三百人，其中陸軍十萬七千八百人，海軍五千三百人，空軍二萬零二百人，而戰鬥機亦只有二百八十七架。有關各國軍事實力，尚請詳閱 "The Military Balance 1981/82: The Middle East and North Africa," *Air Force Magazine*, Dec. 1981, pp. 80-88.

對波斯灣國家使用武力或以之作爲威脅，亦不得干涉它們的國內事務；(二)尊重波斯灣國家的不結盟立場，不得使它們加入有核子強權參與的軍事集團；(三)尊重波斯灣國家對其自然資源所擁有的主權；(四)不得妨礙或威脅正常的貿易以及啣接波斯灣國家與世界上其他國家之航道的通行<sup>34</sup>。一般觀察家亦認爲一九八二年一月間敘利亞外交部長卡當 (Abdel Halim Khaddam) 的先後訪問莫斯科與阿曼以外的五個波斯灣合作理事會會員國，顯然是欲居間拉攏波斯灣國家與蘇俄的關係。目前且曾有沙國與蘇俄有所接觸以求改善關係的傳聞。合作理事會秘書長比夏拉，則曾就沙國所發表蘇俄將在中東和平過程中，扮演一角色的聲明加以解釋說，沙國此一聲明僅意味着蘇俄是一個超級強權，且實際上參與國際重要事件的事實，並不能解釋爲沙國或其他波斯灣國家將與蘇俄建立外交關係的先兆。他接着說，某些合作理事會國家與蘇俄恢復外交關係的時機尚未成熟<sup>35</sup>。不久前沙國與美國正式簽訂軍事合作協定，以及三月二十日海灣合作理事會秘書長比夏拉對外明確表示，波斯灣六國不願與蘇俄和社會主義集團其他國家建立外交關係，更可作爲沙國及其所領導的合作理事會，不可能驟然走向親俄路線的說明。但是我們不能忽視的一件事實是，在蘇俄有企圖的努力下，波比灣國家與蘇俄的關係確已在轉變中，未來發展尤值注意。

然而，姑不論海灣合作理事會將來會發展到什麼地步，各會員國確已不斷地在擴充軍事力量。依據去年瑞典斯德哥爾摩和平戰略研究所的報告，波斯灣國家的平均每人軍事支出高居世界第一，其中沙國爲二千四百美元，阿拉伯聯合大公國爲二千一百美元，卡達爲一千七百萬美元，科威特爲一千二百萬美元，阿曼爲一千零六十萬美元，均遠比居世界第二位的美國與利比亞（各爲六百萬美元）高出甚多<sup>36</sup>。單以波斯灣合作理事會龐大的軍費支出及其遠比歐洲共同市場雄厚的財力，即足以令人不得不關心其未來動向。

註<sup>34</sup> *Keating's Contemporary Archives*, May 22, 1981, p. 30882.

註<sup>35</sup> *The Arab World Weekly*, Dec. 26, 1981, p. 7.

註<sup>36</sup> "Security Dilemma in Gulf," *International Herald Tribune*, Mar. 12, 1981, p. 7.