

第二次雅加達會談與高棉局勢展望

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高棉，攻下金邊，建立橫山林政權，並進而威脅泰國。近年來越共每逢在高棉發動旱季攻勢，均藉故入侵泰國領土，發生激烈戰鬥，經過迎擊後才撤退，致使「東協」各國飽受越南武力侵略的威脅。此後「東協」、美、日、英、法、西德、澳、紐、中等國，均一致指責越南侵略高棉，並利用各種國際會議，迫使越南自高棉撤軍，惟均遭越南所悍拒。越軍在棉作戰十年之後，現已深陷泥淖，而又受到蘇聯自阿富汗撤軍之影響，「東協」乃促成高棉四派——三個反越派系與金邊政府、越南、寮國及「東協」六國於去（一九八八）年七月在雅加達舉行高棉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，又促成第二次非正式會談，於今年二月十九日至廿一日於雅加達舉行，此次會談雖仍有歧見存在，但已較第一次會談有所進展，高棉各派系咸盼召開國際會議，早日結束戰火，使越南自高棉撤軍以政治解決棉局，目前已顯露曙光。

一、第二次雅加達會談的背景

(一) 越南內外交困，被迫改變強硬立場

越南因連年征戰，經歷與美國的戰爭，入侵高棉的行動，使人力資源，尤其是最寶貴的壯丁都投入了戰場，無法從事建設，加以本身經濟政策的錯誤，經濟已面臨破產邊緣，西方國家又多以其侵棉好戰，紛紛加以經濟制裁，許多國家和國際組織紛紛削減、凍結甚至停止對越南的援助，其中光是國際組織中止援助一項，越南每年就減少五億美元左右。①越南軍、經援助祇有依靠蘇聯，人民在挨餓中度日。越南內閣於一九八七年二月十六日作了重大的改組，準備實施對外開放，引進西方資金、技術，歡迎外資到越南設廠，重開旅遊事業等。

註① 陳鴻瑜，「越南政府改組與經濟困局」，中國時報，民國七十六年二月二十二日，第四版。

過去越南唯一的靠山是蘇聯，但自戈巴契夫上臺後，注重與各國和平相處以達成一個安定環境來進行其國內的經濟改革，故已向美國等西方國家尋求和解，而不願再負擔對越南侵棉的鉅額費用；越南乃被迫改變外交政策，認為過去過份依賴蘇聯，而新的外交政策目標旨在恢復與美國之外交關係，並與中共進行關係正常化，加強對蘇聯及蘇聯以外之其他國家，尤其是與「東協」國家的關係，故對高棉問題，亦由強硬改採協商和解。

(二) 蘇聯已允協助解決高棉問題

越南侵棉，其所依靠的軍、經援助均來自蘇聯，蘇聯每年要支付廿億美元來援助越南，成爲一項沉重的負擔；且越南侵棉並威脅「東協」國家，引起世界各國輿論的譴責，使蘇聯的形象受損。自戈巴契夫上臺後，擺出與各國和平相處之姿態，而戈巴契夫與雷根於去年五月廿九日至六月一日舉行的第四次高峯會議，在越南和高棉問題上，雙方立場已經拉近。泰國前總理普瑞姆偕同外長西迪於去年五月中旬訪問莫斯科，蘇聯外長謝瓦納澤已應允同越南進行認真的磋商，盡力解決高棉問題。而印尼於去年七月所召集的第一次雅加達會談，蘇聯亦表示樂見會議的成功。越南總書記阮文靈接受戈巴契夫的邀約，於去年七月十五日訪問莫斯科，其後阮文靈表示，越南提早在一九八九年底或一九九〇年初完成撤出高棉的計畫。美國國防部長卡洛西於去年七月廿七日說，蘇聯正告訴華盛頓，它希望越南軍隊撤出高棉。

蘇聯自戈巴契夫上臺後，爲加強其國內的經濟建設，乃與美國進行和解，並提議與中共舉行高峯會議，而中共亦因內部經改遭遇困難，而願與蘇聯舉行高峯會議。中共「外長」錢其琛並於去年十二月初前往莫斯科訪問，敲定於今年五月舉行首次高峯會議；爲使中、蘇共高峯會議能順利召開，雙方均曾作出讓步，由蘇聯促使越南自高棉撤軍，而中共則隨越南撤軍之速度而逐漸減少對「赤棉」的援助。

蘇聯外長謝瓦納澤於今年二月一日抵達北平，他是卅年來首次訪問中國大陸的蘇聯外長，他和中共「外長」錢其琛舉行兩個月來的第三度會談，會談中並曾對高棉問題達致九點計畫，包括以政治方式解決爭執、越南撤軍、停止外援、歡迎高棉四派對話、確保撤軍後不會發生內戰及召開國際會議等，已對高棉問題的解決發生很大的影響。

(三) 中共聯合美國、「東協」等國際力量，迫使越南自高棉撤軍。

越南於一九七八年十二月，大舉興兵席捲全棉，攻下金邊，建立橫山林政權，此對中共是莫大的打擊與難堪，且面臨蘇、越南北夾攻的危殆局面。中共被迫曾作強烈反應，並於一九七九年二月十七日出動廿萬重兵攻入越北，企圖一面以圍魏救趙之計，減輕波布集團殘部所遭受到的壓力，進而改變高棉局勢。一面壓迫河內，使其同意自高棉撤軍，作爲中共撤出越北的條件。但是

中共這一企圖已遭失敗，侵越之戰既未能殲滅越共的主力，又未能迫使河內從高棉撤軍，且中共因勞師糜餉，傷亡慘重，不得不於十七天後即自動宣佈撤軍。自從中共入侵北越發生大規模戰爭後，雙方不斷在邊境有戰事發生，也曾經多次會談，惟均無結果。

自越軍侵入高棉，攻下金邊，驅逐中共支持的「赤棉」，建立橫山林政權，並進而威脅泰國。自後中南半島全落入親蘇的共黨手中，而中共則陷入腹背受敵，為蘇、越共勢力所包圍的局面，而「東協」諸國也飽受威脅。因此，中共乃聯合美國、「東協」等國際力量，與蘇、越勢力相對抗，若干年來，美國、「東協」、中共、民主高棉和蘇聯、越南、金邊、在中南半島相互角力。

迫使越軍撤出高棉，為美國、「東協」、中共等十年來努力所在，但均未能收到效果。一九八六年七月，戈巴契夫宣佈他的「新亞洲政策」，高棉和解是蘇聯全球和解政策的一部份，蘇聯已決定從阿富汗撤軍，並希望與中共舉行高峯會議；中共「外長」錢其琛已於去年十二月初訪問莫斯科，敲定今年五月在北平舉行高峯會議，而蘇聯外長謝瓦納澤於今年二月一日抵北平訪問，與中共「外長」錢其琛舉行第三度會談，並對高棉問題達成九點計畫，有助於高棉問題的解決。

（四）美國積極參與高棉問題的解決

包括東南亞在內的亞太地區，在第二次世界大戰後不久，一直受到以美國為中心所結成的安全體系的維護，那就是連結「東南亞公約組織」的各項防衛條約。在這安全體系內的所有亞太自由國家，因此得以專心從事經濟發展。美國對「東協」國家的關係，雖於越、高、寮相繼赤化後稍形降低，但近年來由於主客觀形勢的變化，已在逐漸加強之中。雷根就任美國總統之後，對於「東協」的安全與經濟合作更為重視，並作大力投入，加強有關各國的軍事力量及美國軍事部署，以應付蘇聯及越共的威脅。

近年來美國前國務卿舒茲經常訪問此一地區，與各國首長舉行會議，並參加「東協」外長會議，且保證將對「東協」各國增加軍、經援助及支持「東協」為促使越南自高棉撤軍所作的努力。

雷根總統於一九八六年四月二十六日自華府啓程，從洛杉磯、夏威夷、關島而於廿九日抵達印尼的峇里島，除會晤印尼總統蘇哈托之外，並與「東協」六國外長會談。此是雷根就任總統以來第三次正式訪問亞洲，其以印尼為首站顯示他對「東協」國家的重視。

雷根此次在印尼峇里島與「東協」外長舉行會談，曾討論高棉問題。雷根總統表示，美國支持「民主高棉」的八點建議，將繼續支持「東協」的立場，並強調高棉糾紛，必須按照一九八一年高棉問題國際會議的基本原則來解決。雷根總統並表示，預定在美蘇高峯會議中，美國將促請蘇聯協助解決高棉問題。

美國國務院也針對八點和平建議發表聲明：在這項建議下，「赤棉」重新獲得政權的問題將不存在，因為建議主張高棉在越

軍撤退後，舉行自由選舉，在自由選舉下，高棉人民將會唾棄一九七五—一九七八年執政時進行大屠殺的「赤棉」。美國國務院的聲明並表示，美國將在高棉糾紛和重建高棉工作上，扮演更積極的角色，並通過美、越關係正常化的談判，來說服越南擺脫在國際上被孤立的困境。^②

近年以來，美國積極加強「東協」國家的軍、經力量，以抵禦共黨的侵略。美國的構想，是先要使東南亞地區自由國家，能具備相當的實力，維持區域平衡，足以自衛。惟要東南亞國家達成此一目標，一面要協助發展其經濟，培養其國力，另一面則要由美國提供新式武器，尤其是現代化的空軍裝備。關於前者，美國已聯絡日、加、澳、紐各國及歐市組織，與「東協」國家建立外長級例會，以促進共同經濟合作。關於後者，美國除加強援助「東協」國家武器外，並先後決定提供F十六型機若干架予新加坡與泰國。^③這是攻擊性能甚優的戰鬥轟炸機，為「東協」國家最渴望獲得者。

近年來美國以泰國處於反抗越軍進侵的第一線，不僅力求擴大對泰國的軍事援助，而且設法強化美、泰兩國間的軍事聯繫。這種軍事聯繫的最具體表現，便是雙方軍隊重新實行軍事演習，如自一九八二年起，美、泰雙方在暹羅灣舉行大規模海空聯合演習。一般觀察家認為，美、泰兩國近年來每年均舉行規模甚大的演習，當與協助泰國抵禦越南的入侵有關，同時也是向盟國與蘇、越展示美國對「東協」安全的保證。

美國國務院發言人芮德曼於今年一月廿五日對記者提到高棉、越南、中共及其他相關各造最近極為密集的外交活動時說：「我們對普遍的參與程度感到欣慰。」又說：「前總統雷根在卸職前向國會提出的預算案建議，將給予以施亞努和宋山為首的高棉非共反抗軍的非致命物質援助，從一九八九年的五百五十萬美元提高至一九九〇年的七百五十萬美元」。^④而美國國務院和國會人士又說：「如果高棉問題今年獲致實質進展，美國即可能將援助增至七百五十萬美元以上，以加強施亞努和宋山部隊的力量，制止『赤棉』重掌政權。」^⑤國務院發言人芮德曼表示：「我們對旨在解決高棉問題的雅加達會談，感到振奮，並呼籲越南發佈自高棉撤軍的時間表。」^⑥

美國總統布希於此次參加日本天皇裕仁的葬禮，在東京會見泰國、新加坡與菲律賓等「東協」國家領袖時說，解決高棉衝突

註② 劉培芳報導，「亞細安外長與雷根會談的成果」，南洋、星洲聯合早報，一九八六年五月四日，第二十七版。

註③ 泰國政府已決定向美國購買六架F-16型戰鬥機與四十輛M四八-A五型坦克，這批軍火共值一億三千七百六十萬美元。見南洋、星洲聯合早報，一九八七年十月一日，第二版。

註④ 聯合報，民國七十八年一月二十七日，第十一版。

註⑤ 同註④。

註⑥ 中國時報，民國七十八年二月十八日，第十一版。

的首要前提，是「越南駐軍全數撤離棉境及遏阻赤棉再度掌權」。他於二月廿五日抵達北平訪問，並於二月廿六日在釣魚臺賓館和高棉反抗軍領袖施亞努晤談時說：「我們強烈支持一個由施亞努所領導的政府」。施亞努於會晤布希總統後說：「我顯然爲這三十分鐘會談感到高興，布希已表示支持他所有的尋求政治解決高棉問題的努力。」^⑦布希與施亞努的會談是緊接着在雅加達召開的第二次高棉問題非正式會談之後舉行，可見美國對解決高棉問題的重視。十年來美國一方面支援泰國抵抗越南的侵略，並積極參與高棉問題的解決。

(五) 「東協」對撤軍與政治解決棉局的外交活動

自越軍侵棉並建立橫山林政權，同時對「赤棉」的殘餘部隊追奔逐北後，攻勢逼近泰國邊境，致使「東協」各國飽受越南武力侵略的威脅。在金邊棄守後第二天，「東協」各國代表即在雅加達集會，討論如何應付越軍侵棉所造成的局勢。隨後「東協」五國及美、日、英、法、西德、澳、紐等國均曾一致指責越南侵略高棉。從一九七九年五月以來，一連串的國際會議，如七國高峯會議，「東協」五國外長在峇里島召開的年會，美、澳、紐年會，歐洲共市議會，以及大英國協會議等，亦都表明關切高棉遭受侵略。

聯合國大會於一九七九年十一月十二日開始辯論高棉局勢問題，辯論結果，由聯合國大會於同月十四日以九十一票對二十一票及二十九國棄權通過一項決議案，要求「所有外國軍隊立即撤出高棉」，並尋求該處衝突和平解決之途。此一決議案顯然採納了「東協」議案的主張，且以四比一的大比數獲得通過，實可視爲「東協」國家對越南及其後臺蘇聯的一次鉅大勝利。^⑧其後每年一度的聯合國大會都通過議案，要求外軍撤出高棉，在表決時支持「民主高棉」聯合政府的合法地位，聲勢一年較一年壯大。一九八七年七月廿五、廿六兩日在曼谷舉行的高棉問題國際會議，共有三十個國家的三百名代表參加，與會代表呼籲遵照聯合國決議案，越軍撤出高棉，高棉舉行自由選舉。該項國際會議並提出一項議案，支持由抗越三派組成的「民主高棉」聯合政府，以及它一九八六年提出的八點和平方案。「民主高棉」的和平方案建議，越軍撤出高棉，成立一個包括金邊政府在內的新聯合政府，舉行自由選舉，和越南簽訂互不侵犯條約。^⑨

多年來「東協」國家均要求越南與高棉參戰各造舉行會談，以解決高棉問題。印尼外長且經常訪問河內，企圖說服越南，但均爲越南所拒。泰國自從總理察猜於去年八月上臺後，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

註⑦ 中央日報，民國七十八年二月廿七日，第五版。

註⑧ 張耀秋，東協五國政情總論，幼獅文化事業公司印行，民國七十一年八月初版，十月再版，二七〇頁。

註⑨ 南洋、星洲聯合早報，一九八七年七月廿八日，第三十一版。

化爲商場」，以期結束兩個不同集團的對抗。泰國外長西迪於今年元月九日率領龐大訪問團訪問越南，與越南外長阮基石舉行會談，以期兩國從此息爭言和，化干戈爲玉帛，以助高棉問題之解決。

二、第二次雅加達會談所達成之協議

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舉行，參加會議者包括來自高棉四派、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：

(一) 高棉問題的解決應通過政治手段，並歸諸於東南亞和平與穩定之建立。

(二) 努力的最終目標在於以自決及全國協談的基礎，建立一獨立、自主、和平、中立及不結盟的高棉；這將能保障高棉本身的和平、保障高棉免於受任何外力干預，並保障高棉不會對任何鄰國造成威脅。

(三) 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，此一方案應能包容高棉問題的所有層面，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，高棉問題彼此相關的兩項關鍵問題爲：越南自高棉撤軍以及保障中止外國對高棉反抗軍的干預和外來軍援。其中越南的撤軍必須在高棉問題獲得全面政治解決及避免波布政權重新掌政且施行屠殺政策的架構下進行。

由於與會各方對問題仍存在歧見，無法達成協議，最後由印尼外長阿拉達斯在閉幕式上發表聲明，要點如左：

(一) 高棉的全國停火，將自高棉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。

(二) 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，應立即開始撤出高棉，所有撤軍過程至遲應於一九八九年九月卅日以前完成。

(三) 撤軍的型態，究竟是以人數或地區爲其施行的基準，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。

(四) 整個撤軍的過程，以及與撤軍有關的各個層面，都將受到國際管制機構的有效監視。此一機構將在越南開始撤軍前成立，並且完成部署，並防範波布政權種族屠殺政策及其他劣行的再度發生。

三、棉局政治解決展望

註⑩ 中國時報，民國七十八年二月二十二日，第十一版。

第二次雅加達會談與高棉局勢展望

第二次雅加達非正式會談，實爲舉世所矚目，在會談之前，「民主高棉」三派領袖於今年二月九日在北平集會，由施亞努主持，他的兒子雷納里德，赤棉領袖喬森潘及「民主高棉」政府總理宋山等均參加。會議擬定五點和平計畫，內容包括請求聯合國派遣二千名監督部隊駐棉，實地監視越南軍隊撤退行動，並在越軍撤離後，制止「赤棉」重掌政權。這兩項計畫是最重要的決策。另外三項計畫就是停火及削減四方軍隊至不超過一萬人，成立四方臨時聯合政府，結束外國對抗越三派及親越南的金邊政權的軍事援助，以及舉行自由選舉。

今年二月初，蘇聯外長謝瓦納澤訪問北平，與中共「外長」錢其琛的會談中，對解決高棉問題亦達成九點計畫，包括以政治方式解決爭執、越南撤軍、停止外援，歡迎高棉四派對話、確保撤軍後不會發生內戰及召開國際會議等。但九點計畫未有觸及如何由聯合國監督越南撤軍和停止外援的問題。

第二次雅加達會談，印尼外長阿拉達斯主持會談開幕式時，呼籲與會代表集思廣益，衆志成城，結束高棉長期的戰爭、流血與苦難。他指出，在會談之前舉行的三天籌備會，「已再度實質使高棉問題的解決，在主要的爭議上，朝減少歧見，擴大共識的方向前進。」^⑩在三天的會談中，各有關方面提出自己的主張，但仍有歧見存在，「民主高棉」三派與金邊政權的基本歧見未在此次會談中化解，主要問題是如何由國際監督越南撤軍以及組成高棉新政府計畫。

在此次會談中，抗越三派代表與金邊政權代表對如何組織高棉臨時政府相持不下。抗越三派代表與金邊政權代表對高棉未來舉行選舉期間，應由親越南的金邊政權主持，還是由包含抗越軍三派在內的聯合政府掌舵，爭執不休。高棉總理韓先建議，擱置此一爭議，先行解決高棉問題的「國際層面」，其中包括越南撤軍、終止援助抗越軍及阻止赤棉重新掌權等問題。

但韓先此一主張「部份解決」之方案立遭抗越軍代表拒絕。抗越軍代表之一雷納里德表示：「我們不會接受部份解決方案，我們必須獲得全盤性解決，否則後患無窮。」新加坡外長黃根成亦稱，韓先所提「部份解決」的方案爲一「錯誤而危險的想法」。^⑪越南外長阮基石在接受訪問時表示，三個在中南半島的共產主義國家，要求四個月後，在雅加達重新召開有關高棉問題的非正式會談。印尼外長阿拉達斯發表聲明，表示已向四個高棉黨派要求恢復會談。故一般估計，第三輪的雅加達非正式會談，可能在四個月後舉行。

此次第二次雅加達非正式會談，各方雖仍存歧見，但已爲化解僵局邁出了第一步。蘇聯、中共已定於今年五月舉行高峯會議，而解決高棉問題爲其中心議題；而美、日、「東協」等國亦均關切高棉問題的和平解決，將來經過不斷的折衝、商談、協議之後，料將可以獲致一個能爲各方接受的政治解決高棉問題的方案。

民國七十八年二月廿七日完稿

註⑩ 聯合報，民國七十八年二月二十日，第一版。
註⑪ 聯合報，民國七十八年二月二十一日，第十一版。