

美國亞洲政策的樞紐——大韓民國

黃迪安譯

——譯自 John L. Frisbee, Air Force Magazine, Dec. 1975

自越南失陷以後，美國的東方政策之焦點，自東南亞轉移至東北亞。現階段我們對那一地區的外交政策目標，似乎是藉促進其「穩定性」來維護美國在亞洲與西太平洋的利益，而不是以遏阻共產主義爲目的。這中間的差異是微妙的，但却切乎實際。

由於日本居世界第三大工業國地位，保持其獨立與合作是美國亞洲政策一種支配性之要素；但此一情勢成敗之關鍵，最終却繫於大韓民國能否以獨立與非共產國家之姿態生存於世。僅基於此一理由，美國須繼續給予韓國物質上與道義上之支持，其優先僅次於北約組織；對美國納稅人之負擔相當輕微，但所獲利益之高，却不成比例。

可是上述論理却並未得到美國大眾或國會諸公普遍之接受，根據一九七五年七月三十一日海里斯 Harris 的一項民意調查顯示，如果南韓遭受北韓攻擊；贊成給予大韓民國軍事援助的美國人僅百分之三十九，國會一部份具有影響力的議員，甚至主張自韓國撤離現有駐軍四萬二千人中的一部份。這些美國公民與國會議員所持的態度，顯已違悖一九五四年美韓協防條約中美國承諾的義務。

支持韓國所表現的冷漠反應，其理由不難認定。其中之主因，係越南之慘敗經驗所引起的厭戰與幻滅所致。因此，越南與韓國之間的對比難免不產生相聯的幻覺。雖然，這兩種情況可以對照，但從戰略上之重要性、政治的穩定、經濟的能力、戰備、以及全國爲生存而戰的決心而言，則兩者相去懸殊。

另一理由，無疑的是朴正熙政府的專權特性。這種誤解經常都是由於忽

美國亞洲政策的樞紐——大韓民國

視了韓國事務有關過去與當前情勢而作感情的判斷。所以朴正熙總統在美國新聞界中沒有獲得他應得的評語。

大韓民國缺乏傳播消息的新聞媒介，世界重要的新聞通訊社在漢城都沒有分社，除若干特殊的情形外，報導的範圍時斷時續，要不是過於激動，就可能是浮淺平淡。

沒有任何證據顯示美國與南韓之間的條約行將廢棄，我們也無意忽略此一可能。如果美國要支持東北亞與西太平洋的穩定，則美國對大韓民國的條約承諾將是一長期性的（如未公開宣布結束）。我們在這一地區越成功，則條約承諾的繼續就顯得越不需要，至少對那些易就抽象價值而不就美國國家利益作戰略考慮的人們更是如此。

戰略上的平衡

朝鮮半島是世界上的戰略重要地區之一，當然是東北亞最重要之樞紐。與中國大陸的北部接壤，與蘇俄的東北近鄰，與最接近日本之對馬島 Tsushima 僅三十哩之隔，距日本本洲也僅一百三十哩，是四大（美國、蘇俄、中共、日本）利益所繫的要衝。

自二次世界大戰以來，美國在西太平洋所構成的前進防衛地區，是以各島嶼國所組成的連鎖基地：自伊羅申羣島，經由日本、琉球、臺灣、與菲律賓，蜿蜒至澳洲與紐西蘭；但這一連鎖防線是以大韓民國爲艦船基地，接連至亞洲大陸。

不論因美軍撤退或支援不足而導致大韓民國失陷，則將瓦解這一地區微妙的均勢，也可能因而使美國喪失在日本本土、琉球、台灣、與菲律賓的基地權力，迫使美國後撤，而將前進防衛線縮至關島與塞班島。正如國務卿季辛吉的警語：「如果我們廢棄與大韓民國的協防條約，則美國將在日本與所有亞洲國家造成激烈之不良後果；因此舉將被解釋為我們在亞洲的最後撤退，與我們的整個戰後外交政策的總撤退。」

尤有甚者，日本可能感到為本身的利益而須採取兩項行動方案：(一)、重新釐訂日本外交政策，與蘇俄或中共結盟。(二)、重整武裝，由於傳統式防衛似不適於日本，也許即着重於核子武器。

日本重整武裝的可能後果，將引起亞洲共黨強國之一對日本軍國主義的復活而發動先制攻擊；至少將在日本國內掀起激烈的爭辯，削弱業已植根於斯地的自由民主的果實。

其他可能後果（雖機會較小），便是整個朝鮮半島的赤化。由於蘇俄是北韓軍事裝備的主要提供者，但中共對北韓頭目金日成顯然具有更大之影響力。因此，這它們將爭奪統一韓國之支配權。蘇俄滲透朝鮮半島後，將可完成它對中共北部與東北部之包圍圈。這勢將受到中共極力抵抗。

目前的情勢觀之，無論蘇俄與中共均未鼓勵金日成攻擊南韓，因莫斯科與北平都在各自與美國搞「低盪」，誰也不願在遠東地區與美國利益發生直接衝突而破壞各自的計劃。這兩個共黨國家不願支持金日成入侵南韓，加上南韓本身的強大武力與美軍的駐紮，故最近的將來，這一地區似不可能有戰爭的威脅。雖然如此，但我們却無把握確知蘇俄與中共是否認為低盪不止是一種戰術運用。

經濟情勢

美國最近在東南亞所遭遇的經驗，使一般大眾與國會對於進一步涉入亞洲事務的明智行動業已產生高度之疑惑。但正如筆者在前文中指出，南越與南韓之間的戰略重要性，或兩國之間在經濟上、政治上、與軍事上的潛力，均未盡相同。

大韓民國政治上的穩定與軍事能力，大部份倚賴其經濟力量。該國根據

政府所釐訂的計劃與嚴格的經濟控制，以及低廉、敬業、與具有生產力的廣大勞工，業已創造了經濟的奇蹟。

自韓戰以後，再度訪問過漢城的人們定會發覺，這些年來的變化令人難以置信。戰前僅有一百五十萬人口的漢城，目前已躍居世界最大城市之一，人口已增至六百五十萬。大街小巷充滿韓國自製的汽車、卡車、公車。從漢城至釜山有四線車道之高速公路連接，建築費用僅及美國高速公路的五分之一。擴展蜿蜒的公路與鐵路，對於軍事或經濟都有很大的用途，使全國的任一部份納入四小時半的行程以內。

韓國的經濟起飛始於一九六〇年代早期，從一九六三至一九七四年，國民生產毛額GNP年生長率約百分之十。由於石油價的猛漲與世界性經濟不景氣，使一九七四年的成長率降至百分之八點六；一九七五年大概約百分之七，即是在一九七五年可能高達百分之二十五的通貨膨脹下達成的此項成長率，與美國一直到一九七五年第三季為期兩年遲滯不進的經濟成長率以及日本僅百分之一的成長率比較下，仍屬十分優異。

一九七六年，大韓民國所釐訂的生產目標，是把通貨膨脹降至百分之十二與十五之間，而成長率維持百分之八；如果美國、日本、與歐洲各國的經濟如預期的回升，則此一目標可望達到。

韓國的經濟以輸出輕工業產品為主：包括紡織、電器、機械工具、三合板、金屬器皿、與石油化學加工品；另外是造船業。現在所使用的M16步槍，都是韓國自製的。此外，尙可製造坦克、大砲、甚至飛機。但由於美國工業規模龐大，韓國繼續自美國購買較精密之軍事裝備仍較合算。

由於低廉而效力高的勞工所吸引的私人投資，主要來自美國與日本（最近公布之最低勞工薪資為每月美金一百元每週工作六十小時）。尤其是日本、佔外國私人投資額的百分之六十。一九七五年年終，它與韓國政府已簽訂一項美金三十億之十年發展援助協定。

韓國的輸出，已自一九六二年的五千萬元增至一九七五年的五十億美元。韓國的主要貿易伙伴向來是美國與日本，但現在一半左右的產品與勞務已輸往中東與歐洲。

儘管韓國的工資在西方標準衡量下低得可憐，但每一國民所得除近鄰之日本與中華民國外，却是東亞國家中最高的。因此，生活水準已大大的提高

，據說超過北韓人民甚多。由政府支持的農業發展計劃，現在因稻米的增產得到了效應；一九七五年韓國擬首次達到自給自足的目標。平均壽命也由五十歲延長至六十五歲；百分之九十二的人民都識字；南韓的中學與大學能充分供應科學家、工程人員、與企管人材。

除非遭遇另一次戰爭，大韓民國未來的經濟發展，將在開發中國家普遍暗淡的經濟進展中保持一枝獨秀。

政治情勢

論及大韓民國的政治情勢，似有正負兩面。在正的方面，全體人民協同一致憎恨共產主義，這幾已被視爲是神聖的職志。韓戰期間，全國約百分之八十的地區曾被北韓部隊短暫佔領，所留下的暴行爲人民所切齒痛恨！那次戰爭死亡的南韓人達一百六十多萬。目前南韓境內沒有潛伏的共黨活動，這與過去越南境內得心應手的越共活動迥異。南韓人對於金日成企圖將整個朝鮮半島納入共黨控制下的目標，決無疑惑。

絕大多數的南韓人民均支持朴正熙總統的經濟計劃，認爲已替韓國帶來了史無前例的繁榮，對他與美國維持密切政治關係與日本經濟合作之外交政策，也同樣給予全力支持。

大韓民國的軍事措施，獲得全民的堅決支持。他們深信，自一九五三年簽訂停戰協定以來，南北韓之間繼續的戰爭狀態，在共黨的戰爭定義下包括顛覆、滲透、與宣傳活動，一直存在。

在負的方面，朴正熙政府的專權特性，一九七二年修正的憲法，實際上已賦予他無限的權力與無限的任期。就韓國的歷史與最近企圖刺殺他的事件而論，以及來自北韓的滲透，普遍性的學生遊行示威所造成的紊亂，這與西方民主領袖採取同一越軌措施，不可同日而語。

衡諸韓國四千年的歷史，大部份時間均處於一專制政府下；直到二次世界大戰行將結束、十九世紀的最後幾年中，這個國家又受到日本的支配或徹底置於日本總督高壓的統治下。大戰結束後，李承晚總統的政權出現，那也不是自由民主的模式。渴望自由主義（至少在南韓的知識份子當中是如此），但苦無自由的傳統。縱然如此，這也不是抑制自由民主發展的理由。

評估一九七五年五月朴正熙總統頒布「對政府政策的任何反對即是非法」這道命令是否正當，遠比批評福特總統與國會對美國的繁榮與防衛如此重要的「能源政策」未能一致，產生更壞的影響。吾人試想，一個新興又尚不够老練的國家，在去年五月，似乎面臨存亡絕續的軍事威脅，同時也遭遇自由民主制度所承受的各種行政立法壓力，還須處理由於昂貴能源與全球性不景氣所引起的經濟難題。

韓國一觸即發的威脅已減退，但並未消除，仍保持對峙，距離漢城不過三十哩；而在侵略、焦燥、與多變成性的金日成控制下。當專權者還竭力繼續保持權位時，這種威脅不會立即摒除；這同時也是美國經常對朴正熙總統的酷評。漢城的觀點，却與華盛頓或紐約大有出入。朴正熙總統的政治事務特別助理李陽熹 Lee Young Hee 曾對記者作如下之表示：「設若美國北部被一共產主義政府佔領，而且誓言要將全國納入其統治之下；設若他們的部隊已出殲於巴特摩爾附近，華盛頓已在敵方砲火射程以內，貴國政府還能容忍分歧的批評與遊行示威嗎？」

到底朴正熙政府採取了何等的鎮壓手段？是一位外國訪客很難遽下評斷的。與若干位居留於那裏的美國人以及幾位未曾在政府任職的韓國教養人士交談後，關於壓制與個人自由間的事實是這樣：韓國人民可以在國內自由行動，更換職業；允許私有財產包括企業；累積財富；去國外求學或貿易，不是玩樂的旅遊。這些限制都是在謀求節省外匯。他們不能批評政府或經由自由選舉改變此一事實。儘管在民主過程中有些嚴厲的限制，但他們的生活較之北韓人民擁有不可比擬之自由，據說大韓民國囚禁的政治犯，較遠東其他開發中國家都少。

朴正熙政府是有壓制，但不像若干記者、學者、與政治家所說的那麼嚴重。這些人士似乎關切理論上的人權，更甚於南韓面對金日成侵略威脅別無選擇的情勢，或循求在我們自己國家利益與我們所揭發本身通常都不易達成的人權問題之間獲得一平衡。

照這樣說來，朴正熙總統若放鬆若干現行的非民主限制，他將從美國人民獲得的支持，遠超過他在國內因此項鬆弛而導致的損失。可是從各種跡象顯示，大多數韓國人民都支持他的政策，至少爲經濟上的理由是如此。

軍事情勢

對那些可能懷疑韓國部隊戰鬥意志與能力的人士，是基於韓戰早期南韓部隊失利時的回憶。我們不妨研究一下一九五〇年六月二十五日南北韓部隊戰力之比較。

二次大戰甫行結束，蘇俄即開始發展與裝備金日成指揮下的北韓部隊。二次大戰期間，金日成即在蘇俄陸軍中擔任軍官職務。但在另一方面，美國却僅願協助南韓發展一支警察式的保安部隊。

一九五〇年六月，北韓部隊已增至十萬人，包括若干曾流亡在中國與蘇俄軍中服役而頗富作戰經驗的韓國人所編成的戰鬥師。當時至少有兩百五十輛戰車，一二〇公厘以上之火砲，並獲得空軍伊留申10、Yak-3與Yak-7B戰鬥機一百三十架的支援。

南韓的陸軍兵力較少，僅部分經過訓練，而且沒有戰車與空軍支援。當時的火砲只有一〇五公厘榴砲，空中武力包括十三架無武裝之連絡機，購自加拿大的幾架T-6訓練機。如果當時南韓部隊要能擊退侵略，可說自撒姆森Samson以一頭驢的下顎骨殺退一千菲律賓人以來，另一次武力懸殊的軍事勝利。

美國並未重蹈一九四〇年代後期的覆轍，故自韓戰爆發之初，立即提供南韓三十七億美元的軍事援助（僅次於美國給予以色列援助的總和，自一九五〇年至一九七五年美國給予其他國家軍事援助計劃的百分之十）。最近幾年來南韓仰賴於軍援的數目減少，而增加了軍事採購。自一九七四會計年度以來，美國售予南韓的軍用物資與裝備已相等或超過歷年來之援助總和，南韓政府從未拖欠美國的債務。

由於我們援助與售予南韓的結果（蘇俄也在同時援助北韓），始形成今日南北韓之間的「軍力均勢」局面（如附圖）。自從國際戰略研究所作上述統計之後，南韓空軍再增購十八架F-4D型戰鬥機與未經宣布數目之拖式反戰車飛彈。現在南韓位居世界最大陸軍兵力的第五位，但與北韓的軍事能力對比下，如需達到朴正熙總統針對北韓一九八〇年之兵力而達到軍事自給自足之目標，則尚有若干缺點需要改進。

南韓部隊的唯一任務即是遏阻北韓的攻擊，南韓與美國軍事計劃家主要的憂慮，即北韓以裝甲部隊為先鋒之突襲攻擊（因北韓裝甲部隊優於南韓）；在重砲兵支援下，奪取漢城，然後停下來進行談判。漢城是南韓的首都，交通與財政中心，佔全國人口的五分之一，大部份工業均位於這一地區。漢城的失陷，無疑即是南韓被擊敗。

由於漢城位於北韓蛙式飛彈FROG Missile與若干重砲兵之射程以內，故防禦概念係以集中於非軍事區西端之前進部署為基礎；強大火力指向於北韓裝甲部隊必經之攻擊路線。這將是一短暫之戰爭，美國不會在亞洲支持另一長期性的戰爭，這是衆所週知的。故南韓部隊堅固的防守非軍事區一線，而且誓言不退。

如果沒有美國第二步兵師的支援，南韓的陸空軍不足以擊退北韓的侵略。現由賀林斯瓦中將James Hollingsworth所指揮的這支美韓聯軍，包括南韓十三個步兵師，以及支援裝甲部隊與砲兵。賀將軍曾於一九七二年北越攻勢期間指揮安祿保衛戰。同時，南韓尚需駐紮於境內之美國空軍戰術攻擊大隊，以及自南韓其他基地迅即移防之其他大隊，甚至可能來自關島基地B-1戰術轟炸機之支援。

每日與南韓部隊一塊工作的美國陸軍與空軍人員，對南韓部隊的素質、士氣、與決心，均毫無疑慮。很多南韓陸軍軍官與士官均在越南獲得新戰鬥經驗，同時，南韓部隊曾在那兒贏得「兇狠的戰鬥力」之雅譽。美國陸軍最具戰鬥經驗的將軍之一，誇讚韓國陸軍是世界上的第一流部隊，與南韓空軍併肩飛行的美國空軍，也交相稱譽其戰鬥能力。

韓國的陸軍部隊與保養勤務都極優異，補給管理均屬上乘，空軍飛行員的戰備也奇高。美軍已不再有效使用之舊式M-48戰車，而韓軍仍保留相當數量，且均維持備戰狀態。十月一日軍人節於漢城所舉行的閱兵典禮，筆者從參與閱兵的部隊中可窺破優異之訓練、紀律、與士氣。

美國國防部的官員，鼓勵大韓民國在加強部隊訓練方面應如何以最低之耗費增進其反裝甲部隊的能力；也就是說增加戰車數量（可能更換現有M-48戰車之引擎與火砲而不必採購更為昂貴之M-60新型戰車），更多之重砲兵（現在火砲大部份是一〇五公厘榴砲），以及不甚昂貴之戰術戰鬥機。大韓民國空軍需求較多之F-4與F-5戰鬥機。

美國方面是否提供特殊型式與若干數量之裝備以協助韓國三軍現代化，目前尚無詳盡之計劃。無可諱言，南北韓的三軍武力確有數字上之不均衡，特別是戰車與飛機，大韓民國方面必須重新補充。但美國無意就飛機、艦艇、戰車、與火炮的數字上與北韓求均衡，而是達成一種能遏阻北韓攻擊為目標之實質上的均衡。

在今後五至六年內，推行大韓民國三軍部隊現代化計劃約需美金三十億元。這筆巨款得由漢城方面籌措，一部分以附加稅征收，另增加進口稅百分之二點五。一九七四年，韓國國防預算佔國民生產毛額百分之四點四；一九七五年增至百分之五點二；一九七六年預計為百分之六（北韓的軍事預算佔國民生產毛額百分之十五至百分之二十）。

以目前的情形觀之，大韓民國似有能力採購較大部份之新防衛裝備，但繼續需求之若干美國軍事援助可能不致透露。同時，也將繼續需要美軍駐紮南韓，作為對抗中共或蘇俄入侵的遏阻武力。

南北韓之國力對比

大韓民國

人口：三千四百四十一萬。

服役期限：陸軍與陸戰隊兩年半，海軍與空軍三年。

三軍總數：六十二萬五千人。

國民生產毛額：一百七十五億美元（一九七四年）。

國防預算：七億一千九百萬美元（一九七五年）。

陸軍：五十六萬人，包括二十三個步兵師、兩個裝甲旅、四十個砲兵營、地對地飛彈一營（誠實的約翰）、地對空飛彈兩個營（鷹式與勝利女神飛彈各兩連）。

海軍：兩萬人，包括七艘驅逐艦、九艘護航驅逐艦、十五艘海岸護航艇、二十二艘巡邏艇、十艘掃雷船、二十艘登陸艇、六十輛兩棲車。

陸戰隊：一師

空軍：兩萬五千人，包括各式戰鬥機兩百一十六架。

北韓

人口：一千五百九十四萬。

服役期限：陸軍五年，海軍與空軍三至四年。

三軍總數：四十六萬七千人。

國民生產毛額：三十五億美元（一九七二年）。

國防預算：七億七千萬美元（一九七四年）。

陸軍：四十一萬人，包括一個戰車師、三個摩托化師、二十個步兵師、三個獨立步兵旅、三個地對空飛彈旅。

海軍：一萬七千人，包括八艘潛艇、十五艘潛艇驅逐艦、十艘護航艦、五十四艘巡邏艇、九十艘魚雷艇。

空軍：四萬人，各式戰鬥機五百八十八架。

南韓紅十會的代表數度試圖以和平手段達成全韓統一，但均徒勞無功。事實甚為明顯，在可預見的將來，惟有在共產主義的條件下始可再言「統一」，但這種條件都是大韓民國絕對不能接受的。

因此，當前大韓民國的國家目標，是建立優異的經濟力量與三軍部隊，最終能以自身的力量遏阻北韓的攻擊而毋需仰賴外援為目的。

大韓民國需要美國之協助為何？前駐印尼大使，現任漢城政府官職之金圭基 Kim Jwah Kyum（譯音）曾列舉下述三點：

一、道義支持：特別針對受共產勢力影響之第三世界各國在聯合國與其他地區對大韓民國日增之口頭攻擊。

二、美軍駐紮南韓，作為對抗中共或蘇俄攻擊之遏阻力。

三、協助大韓民國三軍部隊針對一九八〇年北韓部隊標準而能自給自足。

有人對大韓民國過去十年中的成就讚不絕口，但對他們獲致這些成就的方式卻不給予完全的支持。但美國是否應當給予大韓民國道義支持、維持駐韓美軍、協助三軍現代化、繫於下面這個問題的最後分析——這樣做是否符合美國的國家利益？答案當然是肯定的「是」。