

美國對越高戰局政策的探討

羅石圃

1973.03.20.001

越高戰局，均已面臨危急存亡緊要關頭，美國政府雖迅即進行緊急援助，表示斷不袖手旁觀，但國會議員，對福特總統要求給予兩國五億二千二百萬元額外軍援，則紛紛表示反對。何以致此？這便值得我們探討美國對越高的政策。

1973.03.20.001

一 使越南能獨力負擔防衛任務

一九七三年元月廿七日，越南和議告成。由於北越在南越的十二萬武裝部隊並不撤退，加上就地停火所造成的共軍據地星羅棋佈，與政府軍對峙于大牙交錯的防區，此顯示北越並未放棄其武裝捲南越的企圖，何況共軍在豹斑式的防地，既無法將鐵幕深垂，而政府軍也難以建立防線，斷沒有不發生武裝衝突之理。縱使監督停火委員會組織健全，亦無法從事有效的排難解紛，所以一般多認為越南和議的簽訂，祇是換取美軍安全撤離及美俘的獲釋，讓西貢獨力對付北越與越共軍的聯合進攻。

美國政府雖寄望于河內對巴黎協定的履行，且認為它在十年來的勞師遠征，田園寥落，加以本土在遭受美軍不斷轟炸之後，到處都是斷瓦殘垣，自不能不乘和議簽署後的機會，從事復員，接受美援從事建設。此既可導致其戰爭狂轉化為建設熱，且以北越並不能生產武器，其從事大規模的戰爭，必須仰賴毛俄軍援，在當時毛俄都以促使河內達成越南停火自任而向華府爭寵的情形下，更不會給予它以大量軍援，河內主戰派自亦無力再發動大規模的戰爭。

但華府也並沒有因此否定北越再以武裝吞併南越的可能，這從尼克森政府在和議訂結前後所採的對策即可窺知。

其最明顯的，是擴充越南兵力，改善裝備：當季黎密談已有端倪時，五角大廈便已開始從事此種策劃，至和議告成，西貢的兵力與裝備大致如下：總兵力一百零四萬五千人——其中正規陸軍四十一萬人，地方軍廿八萬人，

美國對越高戰局政策的探討

民兵廿四萬人，野戰警察部隊三萬五千人，海軍及陸戰隊三萬九千人，空軍四萬一千人。

陸軍編為十一個步兵師，一個空降師（三個旅），六個獨立機械化團，三個獨立步兵團，十八個突擊營，一個特種部隊兵團，十一個戰車隊，配備M二四、M四一、AMX十三等型式戰車，廿二個裝甲車營，卅五個砲兵營，配備一〇五種口徑、一五五種口徑大砲。

海軍擁有驅逐艦一，護衛驅逐艦三，護衛巡邏艦六，警備艇二，掃海艇三，快速哨戒艇七〇，炮艇二〇，登陸船廿四，登陸艇一九，河川巡邏艇六〇〇。

空軍擁有A一E型機四中隊，F五型戰術戰鬥機三中隊，A三七型戰鬥轟炸機八中隊，共計戰鬥機五百架。RC七型偵察機、C四七型、C一一九型運輸機一百架。此外尚有UH一型、CH四七型直昇機，截至一九七二年底，各種型飛機總數，已超過兩千架①。

據河內指摘，美國在停火前夕，加緊供予越南的武器裝備，計有飛機五百架，坦克及裝甲車九百輛，二百艘砲艇，六百門大砲②。這說明美軍雖在越南撤離，仍然是依照「越戰越化」的計劃，使越南的力兵與裝備確實可以獨力抵抗共軍攻擊的任務。

二 美國撤軍後仍對越高協防

巴黎和議告成，美軍撤離越南戰場的當時，華府對越南和高棉的政策，從尼克森與國防部長李察遜一連串的談話中均有明白透露：

(一)對越南，美國不容阮文紹政府受到共方威脅：尼克森說：「南越一千七百萬人民，現在有能力在不受干涉之下，自己選擇自己的政府，由於我們推行『越南化』，他們已有能力捍衛此項權利。我們已經阻止共黨強迫南越成立一個共黨政府」。李察遜則說：「高棉的陷落，可能威脅阮文紹政府的安全」，這更說明美國視越高安危與共，爲了維護西貢政府，美國空軍仍不得繼續支援金邊部隊抵禦共軍攻擊。

尼克森又稱：北越不遵守停火協定中有關軍隊與武器不得滲透南越的規定，我們堅持北越必須遵守規定，如果不能遵守，北越領袖應該知道其後果。李察遜則有進一步說明，指出這些「後果」，可能是美國再度佈雷封鎖北越和恢復轟炸。接着指出北越軍在停火前已開始運輸大批軍火經寮入越，其規模相當于一九七二年四月攻勢，估計在一九七三年旱季後期，至雨季過後共軍將升高戰爭，但認定越南政府軍已有自衛力量，可以長期抵抗共軍的進攻。

華府對美軍撤離後的越南協防，當然不能祇憑這些空言，必須視其有無實際行動的配合？所以尼克森政府在美國軍援越南司令部解散的當時，其駐越大使館、武官署、援助局、新聞處等單位的人員，亦相隨而大幅度的增加，並于一九七三年三月一日，在峴港、芽莊、邊和、芹苴四地增設四個新的美國總幹事館，使直屬美國政府的駐越官員多達一千九百餘人。此外由美國政府出資聘用的「契約公司」，共有一百廿五家。它們僱用了六千名技術人員，大部份爲機師、飛機保養師和電訊技術人員，且大都是退伍軍人。除此二者合共七千九百餘美國人而外，其餘僱用的越南僱員，共達五萬人之多，屬于美國政府與「契約公司」者，約各佔一半。

(二)對高棉：尼克森指責北越不履行越南停火協定廿五條規定——其中包括北越軍不從高棉和寮國撤離。李察遜更稱：美機仍正不斷轟炸高境共軍，是因爲北越軍拒不撤退。如果美國空軍不參戰，龍諾政府——「一個我們曾與它並肩作戰，以求戰鬥結果的政府」——將難以生存。

(三)在東南亞留駐龐大的監視兵力：美國在宣佈駐越南的第七空軍解散時，即將原有軍力併入駐菲律賓的第十三空軍。而第十三空軍又在泰國的烏隆設有「前進總部」，由原第七空軍軍長伏格特少將統率，實際上美國原駐越的空軍兵力依然如故，祇是後撤到泰國基地而已，而美國在泰的七處空軍

基地，駐有空軍四萬五千人。此外，美軍分駐在沖繩、南韓、和菲律賓等地的，計有陸軍和陸戰隊總兵力十萬人。第七艦隊海軍兵力六萬餘人③。

很顯然，巴黎停火協定簽署後，美國政府當時對越高政策，並非單是寄望于北越遵守協定達成和平，乃是另有以戰止戰的策略。除增加越南兵力及充實改進西貢武裝部隊的裝備而外，並以大批美國脫下軍衣的技術人員，留在越南以担任新裝備的修護保養工作。對與越南唇齒相依、安危與共的高棉，美國仍然以空軍協防，如遇金邊地面部隊不足抗禦來自北越的攻勢時，西貢即可適時出兵支援。所以華府當時所恃的，不是企圖要求北越不會升高戰爭，乃是增強西貢金邊的防衛力量，使它在戰場上討不到便宜，遂不得不遵照協定，以談判達成和平。

三 停炸高棉在避免軍事介入

至寮國繼巴黎協定簽署後迅即協議停火，華府原認定高棉亦不能不以談判結束戰爭。不料龍諾與施亞努都堅決表明不願以對方爲談判對手，遂使季辛吉煞費周章，亦無法促成和談，加上金邊自亂陣營，政潮洶湧，以致影響到面臨共軍凌厲攻勢的士氣民心，美軍的空中協防，已日益形成了高棉戰場的砥柱。而一片攻擊龍諾政府之聲，已由金邊、北平而動搖了美國國會對越高政策的信心。

一九七三年四月間，國會已掀起反對政府空中協防金邊抵禦共軍攻擊的浪潮，但在目標上，是對準龍諾集團。這年四月廿七日，美國參院外交關係小組委員會主席民主黨參議員薛明登，在接受國家廣播電視公司訪問中宣稱：美國已通過加緊轟炸高棉而介入一場內戰，其實保存龍諾政府使它不致倒台乃毫無理由，因爲它是高棉國內三個集團中最不堪一擊者④。

至同年六月卅日，美國參眾兩院一致通過，從八月十五日起，停撥提供美軍在中南半島作戰的一切經費，包括美軍直接或間接在北越、越南、高棉、寮國的海陸空作戰活動，顯然在迫使美軍不能繼續對金邊部隊給予空中支援。不過到七月廿七日，衆院對政府要求給予高棉軍援款項的削減案，則以一〇五票對二六票給予否決，衆院外委會主席摩根並慨然聲稱：「在八月十五日美軍停炸後，再削減對高棉自衛所需的軍援，這是我們所能採取的最殘忍行動」。

對民主黨眾議員賓漢提議——將尼克森要求以六億三千二百萬元作為越高寮戰後重建經費，削減為四億四千一百萬元，亦以七九票對十票遭否決⑤。

由這些事實，我們都不難看出美國國會停援美軍在中南半島作戰經費，祇在防阻美國再度捲入此一區域無休止的戰爭，並非反對政府軍援西貢金邊武裝自衛以擊敗共軍挑戰的政策。但延至一九七四年美國水門案風波日益瀾壯闊時，河內即乘虛而入。它一面使南滲的部隊與軍事物資迅速增加，並在越南各地廣泛發動攻擊，及逐步吞噬政府軍的據點，由鄉鎮而進佔縣城。同時展開宣傳攻勢，誣指越南政府軍破壞停火協定，將其攻擊行動，描繪為不得已的反擊措施，其派軍南滲與增強南越共軍的裝備補給，為對付美國增加軍援越南的不得已行動。

因此，形成美國人民及國會議員對越南戰局升高的一項錯覺，認為美國繼續軍援越南，適足以促成阮文紹政府企圖使用武力消滅共軍，因而放棄以政治談判手段達成和平，而毛俄對北越的軍援，也是不得不與美國對南越的軍援相對增加。所以主張削減軍援，以謀求越南和平，成為當時美國國會多數議員的定論。上年四月，尼克森政府鑒於北越軍事南侵的企圖日益積極顯明，而毛俄所給予它的軍援仍保持停火前的水準，乃不得要求國會將一九七四年對越南的軍援額，從被削減為十一億二千六百萬美元，再增加二億七千四百萬元，合共為十四億美元，以便應付共軍的攻勢。

但四月五日眾院表決此案時，以一百七十七票對一百五十四票遭到否決。越共得到此一消息，迅即公開表示：「從美國國會拒絕增加對越南軍援一事看來，可見國會對白宮及國防部的越南政策已日漸有所不滿」。越南政府首席發言人裴保竹則聲稱：「在美國眾議院拒絕增加軍援越南法案之際，南越境內共軍毫無跡象準備降低戰爭，而共黨方面所得到的外國軍援則在不斷增加」⑥。這便是美國國會與白宮對越政策分歧的開端。

四 共黨對美國所造成的錯覺

至增加二億七千四百萬對越軍援案于五月間在美國參議院同樣遭到否決後，西貢便不得不實行裁減兵員，擬定將一百一十萬人，削減為八十五萬至九十萬人，並下令限制燃料與彈藥的消耗。這一期間，共軍的彈藥既大量南輸，而其油管亦已敷設到越寮邊境，彼此戰力消長，便無怪乎共軍攻勢日益

美國對越高戰局政策的探討

猖狂。同時越共退出設在西貢的聯合委員會，三天後，又聲明經決定無限期杯葛與西貢之間的會談⑦，且將罪過誣諸西貢，表示此乃抗議越南政府破壞巴黎協定而升高戰爭。

上年八月六日，美國眾議院對越南軍援額再推翻原議，將軍援總數削減為七億美元，比政府最初所要求的十四億五千萬美元削減了一半以上。影響所及，使美國政府不得不解僱百分之七十五正在協助越南空軍的美國技術人員，其中包括一千二百七十二名美國人，及八百七十九名越南人⑧。由于解僱的美國人，都是在越南空軍服務人員，他們的突然離去，飛機便無人保養修護——尤其是結構複雜的飛機與直升機，一有故障便都成了廢物。何況燃料缺乏，又使越南空軍飛機已有三分之一無法出動，大砲砲彈與空對地飛彈也極感缺乏⑨，便祇好聽任共軍的南北縱橫。

美國國會何以一再削減對越軍援？這從阮文紹總統在六月六日的講演中，便不難窺見端倪。他說：「當我們簽署巴黎協定時，我們清楚地得到承諾，北越軍將從南越撤離，如有繼續侵略，美國定予以強烈報復，而美軍撤離後，美國政府會給予我們軍經支持。但到現在，所有的美國承諾，都已雲散烟消」。接着又忿慨地指稱：「美國幫助越南人民，是為了抵抗越共的侵略，但不能認為越南接受援助，便須犧牲其民族的最高利益。越南決不與共黨聯合，亦不再締結另一份協定」⑩。

第二天，阮氏在訓練中心對幹部的講話，又提到共軍的攻勢志在必勝，以期達到另一新協定的簽訂，其後將是在南越成立聯合政府。以致越文報認為阮氏的講話，無異表示他乃拒絕向共方讓步以換取美國增加軍援。雖然美國駐越大使館迅即發表聲明，否認華府有以軍援要脅西貢在談判席上讓步的情事，但西貢外交界人士認為：如越南政府努力促成和談進展，相信美國國會即不難通過援越法案⑪。是否如此？越南駐美大使陳金鳳對此已有露骨的說明。他于本年元月七日在華府接見美聯社記者宣稱：

「我必須呼籲全球輿論界——特別是美國國會——要對共黨實施壓力，促使它重新遵守巴黎和平協定。我們同時需要較多的裝備與彈藥，藉以充實防衛。十分明顯地，美國急遽減少我們的軍援，無異鼓勵共軍升高戰爭……美國若干議員以為：如讓越南獲得太多軍援，便不能達成政治妥協。但就共軍目前的活動而言，顯示此種見解乃為謬誤，因為

越南軍力脆弱，即會招惹共軍的進攻」¹⁹。

很顯然，美國國會若干反戰議員，是以削減軍援迫使阮文紹政府不得不以談判達成和平。由阮氏上年六月的兩次講話，一再提到越南政府將不會依照任何形式與共黨聯合——步永珍與寮共的後塵，又不難推知他們且主張西貢不妨接納越共組成聯合政府的要求。至阮氏斷然拒絕，美國國會再度削減對越南軍援，便是再度加重壓力，俾迫使這位越南反共強人，不得不因此屈從。

五 國會一再削減軍援的用意

繼美國國會再度削減對越軍援之後，越共軍即迅速升高擴大戰爭，而西貢又在九月間興起了「反貪污」運動的政潮，先由天主教神父陳友清等三百餘人發動，接着有「爭取新聞自由」運動、「民族和解力量」運動、「救飢餓」運動、「律師爭取辯護權」運動，一時聲勢浩大，雖各有不同立場，但都是以反對阮文紹政府為目標，大有匯合而形成一股反政府狂潮之勢。尤其是由楊文明領導得到上議員武文敏支持的「民族和解力量」運動，以第三勢力自居，顯然企圖組成三派聯合政府而成為中立的一方。

這一期間，河內與越共一再聲言，巴黎協定的履行，必須在西貢組成沒有阮文紹的聯合政府，方可使越南達成和平。而西貢國會反政府議員，亦在政潮洶湧的情形下，指控阮文紹在戰爭中使五十萬越南生靈塗炭，促他辭職以便選出一位有價值的總統而結束戰爭。由四十五名國會議員所簽署的請願書，把戰爭的責任完全歸罪于阮氏，並攻擊他獨裁及袒護貪污²⁰。美國的「和平」運動，亦乘時活躍，把阮文紹攻擊得體無完膚。

至反政府大遊行遭到西貢警方的鎮壓，他們又將目標轉移到美國，其所持的標語，有「美國政府一定要對鎮壓人民的暴行負責」，「美國的援助，徒使阮文紹更加貪污，並助長他以暴力鎮壓人民」²¹。很明顯，此項以推翻阮文紹為目標的政潮，是西貢與河內及美國和平運動者桴鼓相應，而美國反戰份子，更將阮文紹政府形容為貪污腐敗無能，且以警察統治，使人民喪失自由。以便使美國國會議員在反對援越時，能够振振有詞，認為阮文紹乃是巴黎協定確切實施的主要障礙，必須先予排除。

從越共駐俄大使阮文成宣稱：西貢反政府運動已經達到高潮，除非有美

國在幕後大力支持，否則西貢人民，不可能發動如此廣泛的反政府運動」²²。河內官方「越新社」主任瑄嵩亦在東京預言：「阮文紹將在反政府風潮中被迫下台，因為越南人民十分明瞭，祇要阮文紹在位，便沒有和解可言，當他倒台後，聯合政府即可在西貢出現而為越南帶來和平」²³。我們不難看出美國國會一再削減對越軍援，不僅在軍事上削弱了西貢抵禦共軍攻擊的戰力，在政治上，更給予共黨及反戰份子與越南野心家的充份利用，使阮文紹幾乎被迫下台。

如果大家不否認美國國會一再削減對越軍援，含有迫使阮文紹依照永珍形式與越共組成聯合政府的作用，則西貢反政府政潮的興起，雖不能相信真有美國的幕後支持，但亦不能否認美國反戰派議員不表同情，至少認為可以迫使阮氏不得不屈從其主張。他們始終堅持越南問題，應該依照巴黎協定程序以談判解決，增加對越軍援，適足以助長戰爭，導致和平更加渺茫。且相信共黨宣傳，認為越南的破壞停火事件，都是出于西貢防軍的壓力所引起。至于毛俄對北越的軍援，也是與美國對越南的軍援相對增減。斷不會想到美國對越軍援激劇減少，正好招惹共軍升高戰爭。

六 國會能否給予補充軍援

至上年十二月，越南共軍公然使用坦克部隊，次第攻佔六個縣城後，再以凌厲攻勢攻陷福隆省會福平，使福隆全省均已淪入共軍手中。高棉戰局亦同時節節昇高，金邊既形成四面楚歌，奈龍亦陷于重圍，水陸交通均被切斷。這種由共軍公然破壞巴黎協定的行動，因福隆全省的淪陷，已經無可掩飾，而越共「南方通訊社」又適于此時宣稱：共軍在一九七四年一年之內「攻克敵人（越南政府）軍事支區和縣城十三個，佔領敵軍據點和哨所四千五百個，收復將近一百七十個鄉和一千六百個村」²⁴。由越共使用「攻克」、「佔領」等詞形容其戰果，顯然是無視于巴黎協定，美國國會議員們，已再不能相信削減對越軍援即可降低戰爭。

當福平失陷後，美國福特總統一面對越南給予緊急支援，從泰國基地運送彈藥，及輸運零件與派遣修護人員到達越南，並由空中運補金邊；一面譴責河內與越共破壞巴黎協定；同時一再要求國會給予越高兩國額外軍援五億二千二百萬元。國防部長斯勒辛格于元月十四日對記者宣稱：美國目前對西貢

的軍事援助，不足以使越南阻遏共軍的進攻，並指出當「越戰越化」計劃擬訂之初，及巴黎和議簽署之前，美國曾應允以武器供應越南，使其能獨立擔當防務，越南方面已作各項準備，力圖自衛，但武器與裝備不足，乃使他們力不從心。就美國而言，這將是一項嚴重的錯誤，同時將一個盟邦置于半放棄情況，也是一種道德上的淪喪¹⁸。這都說明美國政府對越高戰局的逆轉，斷不袖手旁觀，並已展開了各種支援行動。

然而國會能否給予兩國的額外軍援？元月八日，參院多數黨領袖曼斯菲爾宣稱：增加越南軍援便是增加殺戮，造成更多戰禍，越南問題，應該由他們以自己的方法解決歧見，高棉也是一樣。民主黨國會議員愛德華甘迺迪，指責政府要求撥予越高額外軍援，乃不必要的浪費開支。並稱：「我們今天所需要的，是南越立即休戰，回復談判及展開新外交努力，以達成停火協定的政治目標。民主黨的國會議員如此，共和黨的議員如何？二月十四日，美國參院援外小組委員會共和黨議員布祿克發表聲明稱：美國政府現正試行繼續支持越南高棉的不穩定政府，他是堅決反對給予額外軍援。另一共和黨參議員約翰·杜華雖贊成應予撥款，但預料此案能獲國會通過的希望甚微。

美國國會議員中，也有表示贊成撥款的，如參議員塞蒙德，則于元月廿八日指出：越南高棉所面臨的軍事劣勢，部份應歸咎于美國未能提供足夠的軍援。民主黨參議員賈克遜贊成給予越南額外軍援，但認為在數額上須予削減，且預測越戰勢將繼續，但政府領導階層將有變更。參院外交關係委員會新主席史柏于元月廿八日宣稱：福特總統要求給予越高額外軍援，政府應該準備解釋，由軍援使兩國政府能够自衛，對美國國家利益的實際幫助如何？並須提出越南政府實踐巴黎協定與越共和談所考慮採取的步驟。他認為政府應該集中力量推動政治解決越高兩國問題。

七 結論

美國對越南和高棉戰局的政策，始終是以援助它們抵禦共黨侵略為目標，其出兵參戰是如此，在撤軍後，仍然是認定必須具有堅強防衛武力，方可以談判達成和平。如果袖手不管，聽任兩國橫被共軍席捲，其受禍的又何止兩國？整個東南亞都將沉淪于赤浪紅流，美國在亞洲也再沒有盟邦。美國前總統詹森在一九六五年于轟炸北越後曾經宣稱：從一九五四年以來，美國每

一位總統無不為越南獨立而提供保證，「如果我們不履行那些保證，那將是不可饒恕的錯誤」¹⁹。可見美國斷不能遺棄越南與高棉。

先前主張削減對兩國軍援的美國國會議員，誤認為軍援縮減便可使戰爭降低，促成西貢不得不以談判達成和平。至平隆失陷後，已使他們此種錯覺因而改觀，但仍然不滿兩國政府不能容納反共的異己份子，且對立場過于堅持，並認為美國政府沒有從毛俄雙方釜底抽薪，以促使北越履行巴黎協定。

因此，我們認為美國國會將可能酌量給予兩國補充軍援，但對福特總統所要求的數額勢必加以削減。並迫使季辛吉不得不再致力於和談活動，越南的另一協定也難免重簽，高棉亦唯有從事和談。

註①②「美國加強援助南越」，香港「華僑日報」，一九七四、三、十五。

註③「美國印支政策」，「南洋商報」，一九七三、四、四。

註④南洋商報，一九七三、四、廿九。

註⑤中國時報，一九七三、七、廿八。

註⑥星島日報，一九七四、四、七。

註⑦美聯社西貢電，一九七四、五、十三。

註⑧合衆社西貢電，一九七四、十、廿三。

註⑨星島日報，一九七五、元、廿九。

註⑩「越政府切望美實踐軍援承諾」，「中國時報」，一九七四、六、廿三，何燕生西貢航訊。

註⑪「南越戰局惡化與美國應採對策」，香港華僑日報，一九七五、元、九。

、九。

註⑬路透社西貢電，一九七四、十一、十三。

註⑭美聯社西貢電，一九七四、十一、六。

註⑮星島日報，一九七四、十二、一。

註⑯南洋商報，一九七四、十、廿五。

註⑰「從越高寮局勢看和解政策」，本刊，十四卷、五期，拙作。

註⑱「新生報」，本年、元、十六。

註⑲「關切美國是否遺棄受難夥伴」，「中國時報」，本年、二、四，

陶百川作。