

# 美國的中東和平政策：理論與實際

林德昌

## 一、美國中東政策的理論基礎

中東位於歐、亞、非三洲滙合之處，極具戰略價值。但在第二次世界大戰以前，美國認為中東地處偏遠，實無重要利益可言，直到戰後，美國的中東政策才有明顯的轉變。首先，由於蘇聯的威脅與日俱增，故在美國的圍堵政策下，中東地區頓成爲美國注意的目標；再者，豐富的石油資源亦使中東成爲美國關切的對象，根據一九四八年的一項估計，在全球已發現的石油貯藏量中，有百分之六十在中東，其重要性不言而喻。<sup>①</sup>

一般而論，戰後美國的中東政策，主要係基於國家利益的考慮與對中東戰略目標的追求。爰舉要者，有如下數端：(一)遏阻蘇聯在中東地區的軍事擴張；(二)維持中東航線的暢通，確保中東石油輸往日本和美國、歐洲等西方國家；(三)和平解決中東國家之間的紛爭，尤其是以阿衝突與巴勒斯坦問題；(四)與阿拉伯國家維持友好關係；(五)確保以色列的安全與生存。另在衆所矚目的以阿衝突上，美國可說是以和平仲裁者的角色自居，其歷任政府解決該項衝突的原則有三：(一)支持聯合國安理會的第二四二號決議案，並以此爲中東和平基礎；(二)堅持以色列在安全疆界之內的生存權；(三)雖然美國在軍經援助方面傾向以色列，但亦不願因此疏遠阿拉伯國家。<sup>②</sup>

然而，美國歷任政府在保護本身之利益與追求中東政策目標時，所採取的方法往往未能前後一致。是以，在過去四十年來，美國政府對中東政策所產生的爭論與分歧，乃蔚爲其政治外交上的一項特色，此與中東情勢的瞬息多變，亦恰成呼應。這種政策

註① Alexander Dzonca, *A History of American Foreign Policy*, (New York: Charles Scribner's Sons, 1971), p. 744.

註② George Lenczowski, "U. S. Policy in the Middle East: Problems and Prospects," *To Promote Peace: U. S. Foreign Policy in the Mid-1980s*, edited by Dennis L. Bark, (California, Hoover Institution Press, 1984), p. 174.

上的差異，顯示美國政府在追求國家利益與中東目標時，對於孰先孰後，仍未能完全趨於一致，因為決策者經常困擾於在外交與內政之間，如何抉擇的問題。故在折衷的情況下，美國政府釐訂中東政策時，除以戰略因素為主外，並也參酌區域性、全球性和內政上的考慮，據此引導而出的理論有二：

(一)以全球性東西方衝突的觀點，來解釋在中東的衝突。根據此一理論，在基於全球的戰略考慮下，抗拒蘇聯共產勢力的威脅，並確保中東石油的供應無虞，乃成爲美國的第一要務。由於美國極力避免直接軍事介入，故轉而尋求中東地區友好國家的支持，倘渠等基於本身因素的考慮，而願作爲美國抵抗蘇聯的代理人，美國則交換以大量的軍經援助。因此，主張此一理論的人士認爲，解決東西方的衝突，顯然比解決區域性的以阿衝突更爲優先。

(二)中東區域性的衝突事件，有其根源可尋，而非超強對峙下的產物。此派人士強調，儘管美國不能忽視蘇聯對中東的威脅，然而造成以阿衝突的一些根本原因，必須先予妥善解決。因爲中東問題的爆炸性與複雜性，事實上皆緣於以阿爭端。倘美國運送軍火給其中部份國家，勢將破壞區域性的軍事均衡，導致以阿衝突的尖銳化。此更易爲蘇聯從中利用，擴張勢力。<sup>③</sup>對此，美國政府認爲只有先解決以阿問題，致力中東和平，方能有效嚇阻蘇聯在中東地區的擴張。

自戰後以來，美國歷任政府的謀求中東和平，都搖擺於上述兩項理論之間，甚或有同時採行者，此除受到當時國際情勢的影響外，亦是受到內政因素的左右。如在政府部門的高級首長、幕僚，以及國會和行政部會之間，分歧意見屢見不鮮；此外，許多的利益團體，如石油商、猶太人和阿拉伯人的遊說團體，以及新聞傳播媒體，亦經常批評美國政府的中東政策。雖然美國的中東政策缺乏連貫性（如本文所將探討者），但大體而言，其中東政策仍多半置於全球戰略的架構中，是以，美國與中東國家的關係（包括以色列與阿拉伯國家在內），或多或少均受到美國意圖限制蘇聯勢力的影響。<sup>④</sup>

## 二、艾森豪主義

一九一七年，英國政府爲爭取全球猶太人對戰爭的支持，發表了「巴爾福宣言」(Balfour Declaration)，同意在巴勒斯坦建立猶太人的家園，但却引起巴勒斯坦人的不滿。一九四七年二月，英國在疲於應付之下，決定將巴勒斯坦問題提交聯合國討論解決。同年十一月廿九日，聯合國投票決定將巴勒斯坦分割給猶太人和巴勒斯坦人。翌年五月十四日，以色列宣布獨立。阿拉

註③ Alfred L. Atherton, Jr. "Arab, Israelis-and Americans: A Reconsideration," *Foreign Affairs*, Summer 1984, p. 1195.

註④ Ann Schulz, "United States Policy in the Middle East," *Current History*, February, 1975, p. 54.

伯國家在不承認的情況下，即揮軍攻打以色列，第一次以阿戰爭於焉爆發。經數月之戰爭，以色列大敗阿拉伯聯軍，進佔西奈半島。一九四九年二月，雙方簽訂停戰協定，以色列在巴勒斯坦的土地大增，而所剩下的加薩走廊（Gaza Strip）和約旦河西岸（West Bank）的巴勒斯坦土地，則分由埃及與約旦併吞。其後，聯合國雖然不斷致力於中東和平，要求阿拉伯國家承認以色列的主權，並解決阿拉伯的難民問題，但均未成功。

於此期間，美國的中東政策主要是支持聯合國解決中東衝突的努力。最初，杜魯門總統（Harry S. Truman, 1945-1953）因同情猶太人的遭到迫害，故也同意猶太人移民巴勒斯坦。<sup>⑤</sup>一九四七年初，英國將巴勒斯坦問題交付聯合國討論時，杜氏亦表示贊成。杜魯門所以採取此種態度，乃因時值東西方冷戰，其外交政策著重於對蘇聯和國際共產主義的圍堵上，故對於中東的衝突避之唯恐不及，因而強調巴勒斯坦問題適合經由聯合國解決。此外，杜魯門復認為此一問題與美蘇衝突並無直接關係，但國務院的官員不以為然。這些官員強調美國之支持猶太人建國，不僅違反美國外交政策中的自決原則，而且可能因此疏遠阿拉伯國家，使其傾向蘇聯，有助於蘇聯增加在中東的影響力。<sup>⑥</sup>因此，基於安全上的考慮，國務院的官員主張美國應參與中東問題的解決，但在第一次以阿戰爭後，杜魯門依然支持聯合國的中東和平努力。

一九五〇年五月，英美法共同發表「三國宣言」（Tripartite Declaration），決議為遏阻以阿衝突的擴大，而對以色列和阿拉伯國家實施武器禁運。在此宣言中，美國強調反對中東地區的軍備競賽，任何軍援不得用於侵略他國，此已使美國進一步的重視中東衝突，<sup>⑦</sup>並使中東維持了短暫的和平。<sup>⑧</sup>

一九五三年，艾森豪總統（Dwight David Eisenhower, 1953-1961）上臺後，美國的中東政策為之一變，主要係緣於全球戰略觀點。艾氏強調美國必須提防蘇聯對鄰近國家的滲透，並欲使中東成為隔離蘇聯侵略的緩衝地帶，故決定著手於以阿衝突的解決。一九五五年八月，國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）在外交關係委員會（the Council on Foreign Relations）發表演說，指出當前以阿衝突的基本問題有三：即恐懼感（和平）、缺乏明確的疆界（領土）和難民（巴勒斯坦人）。<sup>⑨</sup>除此

註⑤ Robert G. Neumann, "United States Policy in the Middle East," *Current History*, January, 1984, p. 1.

註⑥ Bruce R. Kuniholm, "Retrospect and Prospects: Forty Years of U.S. Middle East Policy," *The Middle East Journal*, Winter, 1987, p. 18.

註⑦ Shahrugh Akhavi, "The Middle East Crisis," *U. S. Foreign Policy in a Changing World: The Nixon Administration, 1969-1973*, ed. by Alan M. Johns, Jr. (New York: David McKay Company, Inc. 1973), p. 192.

註⑧ 此短暫之和平，一直維持到一九五〇年代中期，因蘇聯軍售埃及，以及法國與以色列的軍火協定而告中斷。

註⑨ Steven L. Spiegel, "The American Approach to Middle East Conflict Management," *International Interactions*, Vol. 13, No. 2, 1987, p. 150.

之外，渠對蘇聯與埃及的軍火交易問題亦表示關切。一九五五年九月，蘇、埃簽訂一項軍火貿易協定，以埃及出產的棉花，交換價值兩億美元捷克生產的軍火，從此蘇聯集團的勢力即進入中東。

艾森豪政府試圖藉著財經援助，將埃及重新拉回西方國家的陣營，並利用埃及與以色列的秘密外交接觸，來達成中東的和平。一九五六年初，艾森豪任命前國防部副部長安德森（Robert Anderson）為中東特使，穿梭於開羅與耶路撒冷之間。但因以色列政府主張面對面的秘密會議，而埃及總統納塞爾（Gamal Abdel Nasser）又擔心以色列走漏消息，使埃及遭到其他阿拉伯國家的抨擊，是以雙方無法同意進行談判。④安德森的挫折，顯示艾森豪政府試圖以尋求以阿協定來遏阻共產主義勢力的擴張全然失敗。

一九五六年十月底，蘇伊士運河戰爭爆發，英、法、以三國進攻埃及。美國堅決反對戰爭進行，因為埃及與敘利亞、葉門、沙烏地阿拉伯訂有軍事同盟，可能也會使這些國家捲入戰爭的漩渦，激起阿拉伯國家對西方國家的仇恨，而迫使阿拉伯國家轉與蘇聯親近。再者，中東戰爭的擴大，不但可能使共產勢力進入中東，而且也可能成為第三次世界大戰的導火線。雖然美國強烈反對三國進攻埃及，並要求以色列退出西奈半島，而獲得了阿拉伯國家的喝采，但美國真正的用意，顯然是懼怕蘇聯利用此一危機擴張勢力。不過，美國亦確曾利用此一機會，再次要求阿拉伯國家與美國聯盟，共同阻止國際共產主義的威脅。一九五七年三月，美國國會通過「艾森豪主義」（Eisenhower Doctrine），主張對中東國家實行軍事援助與經濟合作，並保護中東的各中立國家，以免遭到國際共產主義的滲透。艾森豪主義象徵英、法勢力在中東衰退後，美國力量的取而代之。⑤然而，多數阿拉伯國家仍不認為蘇聯為主要威脅來源，故對美國的呼籲多保持緘默。一九五〇年代末期，伊拉克、敘利亞和南葉門等國相繼發生政變，建立社會主義國家，外交上倒向蘇聯。此遂使得美國政府決定擱置以阿衝突的區域性觀點，而將中東政策置於全球戰略的架構中。

綜觀一九五〇年代，美國推動中東和平的失敗，是否因其致力引導阿拉伯國家進入美國的戰略體系中，而錯失尋求以阿協定的機會？尤其是美國堅持以軍撤出西奈半島，是否也剝奪了以色列利用佔領土地的機會，尋求交換埃及對以色列和平與承認上的讓步？事實上，根據當時的中東情勢，以阿謀求和平的時機仍未成熟。在埃及總統納塞爾提出的泛阿拉伯主義的號召下，阿拉伯世界的力量似乎有所增強，渠等自不願於此時與以色列謀和。同時，埃及若逕與以色列單獨談判，亦難獲得其他阿拉伯國家的諒解，損及其在阿拉伯世界的領導權。

④⑤ *Ibid.*, p. 151.

⑥ Dilip Hiro, *Inside the Middle East*, (New York: McGraw-Hill Book Company, 1982), p. 299.



### 三、中東和平五點原則

一九六〇年代初期，美國的中東政策再轉向區域性衝突的解決。甘迺迪總統（John Fitzgerald Kennedy, 1961-1963）對中東事務有相當之興趣，並認為中東的爭論已告一段落，此時正適合提出和平計畫。首先，甘迺迪欲解決巴勒斯坦難民問題，並與埃及恢復良好關係。在解決難民問題方面，美國政府成立了「巴勒斯坦協調委員會」（the Palestine Conciliation Commission），以卡內基基金會（Carnegie Endowment）總裁江森（Joseph E. Johnson）負責主持。

在與以前美國的中東和平計畫相比較下，顯然此次的成功機會較大。因為其目的僅在於如何安置巴勒斯坦難民，而不威脅到以色列的安全。但自一九六一年開始，不到一年之間，此一努力旋告失敗。主要原因是江森在處理難民問題時，却先面臨了以阿衝突所衍生的一些併發症，如阿拉伯國家拒絕承認以色列的生存權，以及以阿雙方的領土爭論，這些問題仍是個死結。以色列對美國的動機，依然表示懷疑，復憂慮阿拉伯國家會武裝巴勒斯坦難民，威脅以色列的安全。②未幾，旋因美蘇衝突增加，甘迺迪政府乃被迫擱置此一計畫。另外，美國試圖與埃及重建關係，也因埃及的干涉葉門內戰，威脅到沙烏地阿拉伯的安危，使得美埃關係依然停滯不前。

甘迺迪總統在其任內，為了維持區域性的勢力均衡，首次軍售以色列，以抗衡蘇聯對阿拉伯國家的軍售。繼任的詹森總統（Lyndon B. Johnson, 1963-1969）仍蕭規曹隨，繼續採取軍售以色列的政策。美國政府的此一軍售政策，徒然加強以阿雙方之軍備競賽，終於在一九六七年六月，爆發了第三次以阿戰爭。

在經過六日激烈的戰鬥後，以色列佔領了埃及的西奈半島與加薩走廊、敘利亞的戈蘭高地（Golan Heights）、約旦的約旦河西岸，以及約旦管理的耶路撒冷舊城部份，由於這些領土的佔有，使日後的以阿衝突更形複雜。六月十九日，詹森總統發表中東和平五點原則，強調中東問題根本解決之道，在於各國必須同時承認每一個國家的生存權力，尊重所有國家政治的獨立和領土的完整，限制在中東進行軍備競賽，並希望透過第三國的調解，使以阿雙方早日實現和平。③同年十一月廿二日，聯合國安理會通過了第二四二號決議案，此乃聯合國自一九四七年通過巴勒斯坦分治案以來，解決以阿衝突的一份最重要文件。其主要重點有：（一）以色列應從最近衝突中佔領的土地撤出武裝部隊；（二）尊重與承認該地區每個國家主權、領土的完整與政治的獨立；（三）保證該

註② Alfred L. Atherton, Jr. *op. cit.*, p.1197.

註③ 袁文靖著《中東戰爭史》，臺北，國際現勢週刊社，民國七十四年，頁二八一。

地區國際水域航行的自由；(四)公正解決難民問題。④雖然此決議案，構成未來以阿談判的基本原則，但其部份條文仍模糊不清，使未來談判滋生困擾。例如，該決議案並未指明要以色列撤出那些土地，亦缺乏應由那些國家參加直接談判的明確條款，同時，巴勒斯坦問題仍被視為難民問題。

由於美國係第二四二號決議案的主要推動人，理應更直接介入以阿談判的過程。但戰後美國政府却全然仰賴聯合國的和平努力，而顯得過於被動。⑤此外，詹森政府當時因耗費過多的精力在越戰上，亦使其難以完全投入中東和談過程。

#### 四、羅吉斯計畫與季辛吉的中東外交

一九六九年，尼克森總統 (Richard Nixon, 1969-1974) 甫一上臺，即擬訂明確的中東政策，並採取較為公正的態度，不偏袒以阿任何一方。⑥如尋求以阿協定，重建美國與中東國家的關係，遏阻蘇聯在中東的勢力擴張。一九六九年十二月，國務卿羅吉斯 (William P. Rogers) 在一場演說中，發表了美國的一項中東和平計畫——「羅吉斯計畫」 (Rogers Plan)，要求以色列撤出一九六七年所佔領的阿拉伯國家土地，以交換阿拉伯國家同意不對以色列發動戰爭。⑦由於以色列堅持與阿拉伯國家進行直接談判，並表示有權保有佔領的土地，故反對「羅吉斯計畫」。事實上，該計畫近似於聯合國的第二四二號決議案，亦可視為美國自第二次世界大戰以來，最重要的中東和平計畫。

一九七一年，羅吉斯試圖在埃及和以色列之間達成協定；六月，助理國務卿西斯科 (Joseph Sisco) 穿梭於開羅與耶路撒冷之間，希望重新開放蘇伊士運河，部份以軍撤出西奈半島。⑧但因埃及總統沙達特 (Anwar Sadat) 主張在運河的西奈岸邊部署埃及軍隊，並要求更多的以軍撤出西奈半島，而使協定難以達成。

一般而言，美國政府在謀求中東和平的過程中，必須具備下列三項條件，方有成功之希望：(一)需要有能力之領導者和智囊團

註④ *The Middle East: U. S. Policy, Israel, Oil and the Arabs*, Congressional Quarterly, July 1979, p. 40.

註⑤ 當時為謀求中東和平，聯合國以賈林 (Gunnar Jarring) 為特使負責推動，但因以阿雙方根深蒂固的歧見，使賈林的和平努力亦告失敗。

註⑥ Shalhough Akhavi, "The Middle East Crisis," *U. S. Foreign Policy in a Changing World: The Nixon Administration 1969-1973*, ed. by Alan M. Jones, Jr. (New York: David McKay Company, Inc, 1973), p. 207.

註⑦ *The Middle East: U. S. Policy, Israel, Oil and the Arabs*, p. 40.

註⑧ Bernard Reich, "United States Policy in the Middle East," *Current History*, January, 1976, p. 1.

，此有助引導談判；(二)中東遠較其他地區複雜多變，因此必須投注更多的精力於其中；(三)中東地區的重要國家領袖亦須願意支持。⑩然而，在尼克森政府的第一任期間，上述三項條件均未成熟。例如，在引導和談方面，羅吉斯缺乏權威與能力；尼克森因越戰問題，也未能完全投注於中東問題，中東地區的和談條件尚未成熟，果然在一九七三年依然爆發以阿戰爭。

一九七二年，情況開始有所轉變。沙達特不但和白宮展開直接接觸，並在七月間將蘇聯軍事人員全部趕出埃及。一九七三年，沙達特的國家安全顧問伊斯梅爾 (Hafez Ismail) 與季辛吉 (Henry Kissinger)，在美國與巴黎會晤兩次，美方提議透過季辛吉的折衝，以埃進行談判。⑪凡此顯示，沙達特已走向親西方的路線。另在美國方面，情勢亦有所改變。一九七三年一月，美國決定退出越南，尼克森指出今後美國外交政策，將以中東問題為第一優先。再者，水門事件亦使尼克森亟需尋求在外交上有所突破。同時，季辛吉亦繼羅吉斯之後成為國務卿。在此情況下，各種條件顯然比以往更為成熟，但時間上依然是太遲了。一九七三年十月爆發第四次以阿戰爭，再次中斷和談之進行。

在戰爭爆發後，美國透過各方面的努力，防止區域衝突的擴大與美蘇的直接衝突，並斡旋戰事，試圖使戰後情勢有利於達成以阿協定。是在此次中東戰爭之後，美國的中東政策出現了嶄新的局面。在戰後的五年間，因一些環境因素的配合，使美國更能致力於以阿衝突的解決。基本上，沙達特已決定與以色列停止戰爭，而其他阿拉伯國家的領袖亦已承認摧毀以色列的目標是不切實際的，乃強調尋求和平共存。沙達特與美國採取合作的態度，渠確信此次美國政府將會專注於以阿衝突的核心問題。⑫沙達特此一觀點，與季辛吉的看法相符。季氏認為一九七三年戰爭所造成的形勢，是改善困擾中東廿五年的以阿衝突的一次良機，因為在這場戰爭中，並無真正的勝利者可言。

一九七三年十月廿二日，聯合國安理會通過第三三八號決議案，要求以埃雙方立刻終止戰爭，談判第二四二號決議案的細節，並主張這些談判應由相關國家參與下進行，易言之，即是以阿直接談判。由於以色列在這場戰爭中損失亦不輕，再加上與阿拉伯國家的直接談判，亦是其多年來的目標，因此以色列願和鄰國談判改善關係。在中東歷史上，這是一項重大突破。十一月六日，季辛吉在開羅會晤沙達特，十一日，以埃簽訂停火協定，此乃廿四年來，雙方首次正式簽訂的停火協定。十二月廿一日，在季辛吉的努力下，召開了日內瓦中東國際和平會議，雖無具體成果，但這是以阿兩大民族首次面對面的會議。

於此一階段的中東和談中，美國開始重視敘利亞的角色。先前美國均視敘利亞為親蘇聯國家，而將其排除在美國的外交之外

註⑩ Steven L. Spiegel, *op. cit.*, p. 156.

註⑪ Dilip Hiro, *op. cit.*, p. 302.

註⑫ Alfred L. Atherton, Jr. *op. cit.*, p. 1201.

，此後美國已承認敘利亞為以阿衝突中的一環，亦是達成中東和平的重要關鍵之一，故在一九七四年六月，雙方恢復了外交關係。由此可知，美國的中東政策已從以往東西方向衝突的觀點，轉變為強調區域衝突的重要性。此外，季辛吉也採取逐步外交（step by step）的策略，相繼在一九七四年一月十八和五月卅一日，完成了以埃在西奈半島的隔軍協定，以及以敘在戈蘭高地的隔軍協定。自一九七三年的戰爭後，透過季辛吉的穿梭外交，美國已成為引導中東和平談判的主要角色。不過，在一九七四年秋，事情又有所變化。阿拉伯國家高峯會議在拉巴特（Rabat）召開，承認巴解組織（Palestinian Liberation Organization, PLO）為巴勒斯坦人的唯一合法代表，也是約旦河西岸和加薩走廓巴勒斯坦的發言人。<sup>②</sup>由於以色列一直拒絕承認巴解組織為參加談判的一支合法團體，遂使得巴解組織成為日後中東和談中更為複雜的角色。更有甚者，一九七五年，美國在與以色列簽訂的一項備忘錄中，同意不與巴解組織談判，除非該組織先行接受第二四二號決議案，並承認以色列的生存權，此無疑又增加一層中東和談的障礙。

## 五、大衛營協定與以埃和約

一九七七年，卡特總統（Jimmy Carter, 1977-1980）上臺後，美國的中東政策仍著重在以阿衝突的根本解決，不過較以前之政策，有兩點不同：（一）卡特政府主張召開如一九七三年的日內瓦中東國際和平會議，藉以達成一項全面性的協定，並邀請蘇聯參與和談過程，而不採用逐步外交的理論；（二）強調必須解決巴勒斯坦問題；國務卿范錫（Cyrus Vance）即曾試圖說服巴解組織同意美國與以色列於一九七五年簽訂的協定，進而開啓美國與巴解組織的直接對話，然因該組織領導階層對美國的建議反應不一，使范錫的計劃終歸失敗。

至於重新召開日內瓦國際會議，卡特政府仍然面對兩項基本難題：其一，如何使巴勒斯坦的代表為以阿雙方共同接受；其二，如何克服阿拉伯國家內部意見的分歧，例如，參加國際會議的代表，應是各國的代表（埃及的主張）？抑或由各國合組代表團（敘利亞的主張）？因此，卡特政府甫開展的中東政策，乃又陷入了僵局。

一九七七年十一月，埃及總統沙達特決定單獨行動，歷史性的訪問了耶路撒冷。此乃以色列立國廿九年來，首次趨訪的第一位阿拉伯國家領袖，開啓了以阿和談之門。沙達特在訪問以色列時，曾提議召開開羅會議，商討中東和平問題。為此，埃及邀請以色列、敘利亞、黎巴嫩、約旦、巴解組織、聯合國秘書長，美國和蘇聯至開羅開會，會議名稱為「日內瓦中東和平會議籌備會

1 ( Preparatory Conference for the Geneva Middle East Peace Conference)。雖然敘利亞、約旦、黎巴嫩、蘇聯和巴解組織拒絕參加，但會議仍於十二月十四日召開。會議雖無具體結果，却表現了以埃謀求和平之決心與努力。此時，卡特政府的中東政策已有轉變，欲先追求一項僅限於以埃之間的協定，因為渠認為一項以埃協定的達成，亦有助於未來達成全面性的協定，再者，可以將以埃協定的原則適用於其他國家，因為只要除去心理障礙，以阿之間達成和平的可能性必然大增。<sup>②</sup>其後透過美國的從中斡旋，以埃雙方即展開了一連串的接觸。<sup>③</sup>

儘管以埃接觸漸形熱絡，但沙達特追求和平的原則，與以色列所強調的協定，其間仍有相當的差距。沙達特認為以埃協定，應與未來全面協定有關連，如此方可免除埃及因僅爲了謀求本國之和平，而落了出賣巴勒斯坦人和其他阿拉伯國家的口實。因此，沙達特強調以聯合國二四二號決議案爲基礎，來保護約旦、敘利亞和巴勒斯坦的權益。然而，以色列總理比金 (Menachem Begin) 領導的聯合政府，對第二四二號決議案的解釋，均和前任政府大異其趣。以前以色列政府同意撤出之佔領地，也包含約旦河西岸和加薩走廊，而比金政府則強調撤出西奈半島，即已全然實現了撤退的責任。易言之，比金政府認爲約旦河西岸和加薩走廊，乃是以色列的土地，不可分割。因爲經過以色列十餘年來的佔領，以及不斷的移民屯墾，許多以色列人士，包括右派的自由黨領袖，皆反對歸還任何佔領的土地，阿拉伯國家雖然也希望以色列能歸還所佔領的土地，但顯然不再願意爲領土的歸還，而付出太大的代價。<sup>④</sup>爲解決上述歧見，卡特總統遂邀請沙達特與比金至大衛營 (Camp David) 談判。

一九七八年九月，三國領袖達成了大衛營協定 (Camp David Agreements)。關於中東和平方面，由以色列、埃及、約旦和巴勒斯坦人共同管理約旦河西岸主權，五年後實行自治。於此過渡期間，以色列撤出約旦河西岸和加薩走廊，但仍在兩地重要地區駐軍，並完全尊重兩地區之主權。在以埃和平方面，雙方同意在三個月內簽訂和約，以色列並在三年內撤退在西奈的全部軍隊，將西奈主權交還埃及。<sup>⑤</sup>一九七九年三月廿六日，以埃簽訂和約，結束了雙方深遠的仇恨與戰爭，使中東和平綻露了曙光。不過，在大衛營協定中，亦有幾個問題未能解決：如以色列在佔領區內設立百餘個屯墾區的問題，以及以色列佔領耶路撒冷東區的問題；此外，對於巴勒斯坦人何去何從的問題，亦隻字未提。凡此，均仍有待日後磋商解決。

大體言之，卡特政府謀求中東和平，仍是以個別事件分別處理之，如大衛營協定和以埃和約，而無法有效處理牽涉多方之事

註② Henry Kissinger, *For the Record: Selected Statements 1977-1980*, (Boston: Little, Brown and Company, 1981), pp. 108-109.

註③ 如一九七七年十二月的伊斯馬利爾 (Ismaïlia) 會議，一九七八年一月的耶路撒冷會議，七月的英國里茲堡 (Leeds Castle) 會議。

註④ Congressional Quarterly ed., *US Foreign Policy: The Reagan Imprint*, (New York: Congressional Quarterly Inc., 1986), pp. 84-85.

註⑤ Robert O. Freedman, ed., *Israel in the Begin Era*, (New York: Praeger Publishers, 1982), p. p. 223-229.

件，如建議召開日內瓦會議即告失敗。卡特政府認為中東問題的核心，就是以阿衝突，甚至能源危機亦可經由以阿衝突的結束而獲解決。由於卡特過於重視以阿謀和，乃忽略了阿拉伯世界內部動盪不安之潛在因素，以及伊朗與阿拉伯國家之間的衝突。

## 六、黎巴嫩情勢與雷根和平計畫

在卡特政府的最後數月間，中東情勢又有新變化。伊朗巴勒維 (Shah Reza Pahlavi) 政權被推翻，蘇聯侵略阿富汗、兩伊戰爭爆發，以及波斯灣地區安全受到威脅，均使美國重新考慮在中東加強軍事力量。有鑒於此，雷根政府的中東政策，遂以全球性的反共產主義理論為基礎，並將區域性的以阿問題，附屬於美蘇之間的戰略競爭之下，而且把以色列看成是美國在中東對抗蘇聯的最重要盟國。不過，雷根政府却同時面臨如下之困境：(一)對於兩伊戰爭，美國缺乏影響伊朗和伊拉克的重大力量，因而削弱了美國扮演調停戰事的角色。(二)回教基本主義份子的威脅日增，使一向支持西方的阿拉伯國家大為恐慌，深恐步伊朗與沙達特之後塵。(三)緊張的國際情勢，雖然轉移了美國與一些阿拉伯國家的注意力，減緩以阿衝突的尖銳化，但阿拉伯國家內部的傾軋，如黎巴嫩的動盪不安，對雷根政府而言，也是一個燙山芋。上述三點，對於美國的謀求中東和平，無疑是一大挑戰。

一九八一年三月，美國國務卿海格 (Alexander Haig) 指出，美國政府欲在阿拉伯人和猶太人之間，尋求「戰略的共識」(consensus of strategic)，共同對抗蘇聯的威脅。<sup>②</sup>此已使雷根政府回復到美國傳統上對以阿衝突的關切。但以阿雙方的對立已是根深蒂固，阿拉伯國家復認為美國並未將謀求中東和平，列為其外交上第一優先。根據阿拉伯領袖的看法，以色列和巴勒斯坦問題才是威脅阿拉伯國家的主要來源，而非蘇聯，中東衝突所造成的動盪局面，若未適時予以解決，更易使蘇聯混水摸魚，乘機擴張其勢力；<sup>③</sup>此外，阿拉伯國家亦不願與美國發展全面性的軍事關係，因為這種關係會被認為參與一個包括以色列在內之聯盟，難以獲得諒解。

一九八二年六月，以色列進攻黎巴嫩，對美國的中東政策無疑是一大打擊，不但粉碎了美國經由以、埃、巴勒斯坦人重開自治談判，以尋求全面解決以阿和平之希望，而且使巴解組織與以色列之間的談判遙遙無期，同時也使美以關係陷入最低潮。此時，舒茲 (George Shultz) 取代海格成為國務卿，渠立即將美國中東政策的重心，從東西方的衝突轉移到以阿衝突的解決。首先

註② Seth P. Tillman, *The United States in the Middle East: Interest and Obstacles*, (Bloomington: Indiana University Press, 1982),

p. 37.

註③ Fred J. Khouri, *The Arab-Israeli Dilemma*, (New York: Syracuse University Press, 1985), pp. 422-423.



，美國政府以哈比 (Philip Habib) 為中東特使，阻止以軍對西貝魯特 (Beirut) 的攻擊。八月，美國加入黎巴嫩境內的多國和平部隊 (美、英、法、義)，維持貝魯特與黎南的和平，並協助巴解戰士退出貝魯特。其後，美國更鼓勵黎巴嫩新成立的艾明·賈梅耶 (Amin Gemayel) 政府與以色列疏遠，此顯示美國已成為維持黎境穩定的重要角色。

一九八三年五月，透過舒效在中東的穿梭訪問，於十七日達成以色列與黎巴嫩的停戰協定，要求敘利亞撤出黎巴嫩。但因敘利亞悍拒此項建議，遂使此一解決黎境衝突的協定失敗。此後，敘利亞總統阿塞德 (Hafez Assad) 開始操縱黎國內部派系，以鞏固敘利亞在黎巴嫩的勢力，並抨擊美國與多國和平部隊是好戰份子，結果造成恐怖份子一連串的攻擊黎境美軍和多國和平部隊，終使美軍撤出黎巴嫩。<sup>20</sup> 然此並非美國整個中東政策的失敗，而僅是黎巴嫩政策的受阻。

當美國協助西貝魯特一萬餘名巴游撤退，而避免黎巴嫩陷入流血戰爭之際，雷根總統把握此一機會，於一九八二年九月一日，提出了一項中東和平計劃——即「雷根計劃」(Reagan Plan)。基本上，雷根的構想並不新穎，仍是以聯合國第二四二號決議案為基礎，但因是雷根總統所提出，故受到相當的重視。該計劃的重點有五：(一) 要求以色列撤出約旦河西岸和加薩走廊，但未定出期限；(二) 約旦河西岸行政由約旦負責；(三) 約旦河西岸和加薩走廊的巴勒斯坦人完全自治，但歸屬於約旦；(四) 凍結以色列在佔領區內的屯墾；(五) 在未來五年內，以色列把西岸和加薩走廊的內部權力，和平而有秩序地移轉給巴勒斯坦人。巴勒斯坦人和阿拉伯人皆批評此一計劃，指其未能明示民族自決的原則。雷根總統原先亦認為約旦國王胡笙 (King Hussein) 會仿效沙達特的精神，逕與以色列直接談判，但胡笙並未如此。以色列與敘利亞亦警告渠等之利益遭到漠視。九月六日，阿拉伯國家召開高峯會議，提出了「非效憲章」(Fez Constitution)，以取代「雷根計劃」。該憲章強調：(一) 以色列完全撤出在一九六七年所佔領的土地，包括東耶路撒冷在內；(二) 以色列拆除在佔領區內的屯墾區；(三) 保證在耶路撒冷各種宗教的信仰權利；(四) 建立由巴解組織領導的巴勒斯坦國家；(五) 由聯合國安全理事會保證該地區所有國家的和平與安全。<sup>21</sup> 此使雷根謀求中東和平的願望，再遭挫折。

一九八四年九月，以色列勞工黨甫一上臺，胡笙國王欲趁其初成立不穩之際，展開約旦河西岸的談判。一九八五年二月，胡笙國王與阿拉法特簽署協定，建議在胡笙國王的統治下，約旦河西岸和約旦共組聯邦。雙方並再次強調「以土地換取和平」、以色列退出約旦河西岸與巴勒斯坦人的自決權利。巴解組織的執行委員會 (Executive Committee) 批評「以土地換取和平」的策略，且拒絕承認以色列與接受聯合國的決議案。<sup>22</sup> 一九八五年五月底，胡笙國王訪問華盛頓，要求在與以色列直接談判之前，

註② 一九八三年四月十八日，美國駐黎巴嫩大使館受到炸彈攻擊，死傷慘重；十月廿三日，美國駐黎巴嫩的陸戰隊總部，遭受恐怖份子自殺性的汽車炸彈攻擊，造成二百五十餘人喪生。

註③ Fred J. Khouri, *op. cit.*, p. 437.

註④ Barry Rubin, "Middle East: Search for Peace", *Foreign Affairs*, vol. 64, no. 3, 1983, pp. 587-588.

美國應先與約旦、巴勒斯坦人的代表團會晤，而這些巴勒斯坦人代表，必須是巴解組織的成員；其次，在美國的協助下，召開國際性會議，參加者應包括聯合國安理會的五個常任理事國，以監督約旦、巴勒斯坦和以色列之間的直接談判。當時裴瑞斯所領導的以色列政府，反應極為謹慎。一九八五十月，裴瑞斯在聯合國演說中，暗示以色列願與約旦、非巴解組織的巴勒斯坦人代表團，在包括超強在內的國際會議中，進行談判，<sup>②</sup>但堅持若無以色列的參與，美國不得與約旦代表團會談。此外，蘇聯倘欲參與國會議，必須先與以色列恢復外交關係。

一九八六年初，雷根總統為獲得阿拉法特同意和談的程序，主張倘巴解組織願意接受聯合國的決議案，與以色列進行和談，並放棄恐怖活動，則美國將允許巴解組織參加中東國際和平會議。然而，阿拉法特堅持美國應先承認巴勒斯坦人自決的合法權利。對此，美國雖然表示拒絕，但指出巴解組織可在未來適當的和平會議中，提出要求自決的願望。惟阿拉法特仍不同意，遂使得中東和談難以繼續推動，美國與約旦遂一致譴責巴解組織應為和談的失敗負責。至此，雷根政府的中東和平努力再陷入僵局。

## 七、結 論

自第二次世界大戰以來，美國在中東問題上曾遭遇到頗大的困擾。如前所述，美國中東政策之所以失敗，應歸因於內政因素。因為美國在中東所追求的目標，如以色列的安全、石油的輸送、以阿衝突的解決、巴勒斯坦民族自決原則與美蘇關係等，除美蘇關係與石油輸送安全問題之外，其餘均未能與美國的重要利益相結合。<sup>③</sup>由此可知，美國政府謀求中東和平的努力，常因出現其他更為迫切的因素，而遭到犧牲。

目前美國政府內部對於中東問題的看法，主要可分為兩派：一派支持以色列，另一派主張公平對待以阿雙方。支持以色列者認為，維持以色列的強大，使其力量凌駕鄰國，即可克服以色列所慮慮的安全問題；此外，阿拉伯陣營過於分裂與衰弱，勢難達成持久之和平，反觀只要以色列獲得安全上的保障，則當前中東情勢雖仍有令人困擾之處，但基本並無危險存在。另一派人士則認為對以色列的強力支持，有損美國在阿拉伯世界的地位；再者，美國此一作法，可能迫使阿拉伯國家轉向尋求蘇聯的支持，如此蘇聯在中東的影響力勢將大增。近年來，阿曼與阿拉伯聯合大公國相繼與蘇聯建交，即是一例。最後，阿拉伯國家對美國的不滿，亦可能威脅對美國和西方國家的石油的供應。於此兩派理論的交互影響下，造成美國中東政策的搖擺不定。

註② Michael B. Hudson, "United States Policy in the Middle East: Opportunities and Dangers," *Current History*, February 1986, p. 50.  
註③ Seth P. Tillmann, *op. cit.*, p. 275.

綜觀美國在謀求中東和平的努力，只要其能孤立某一問題，或將目標縮小在特殊的事件上，如美國引導以色列與單一阿拉伯國家談判，則成功的機率就相對的提高。但每當有蘇聯或其他阿拉伯國家介入時，談判總是失敗。問題是既有前車之鑑，何以未能避免重蹈覆轍？其主要原因，乃在於美國政府謀求中東和平，是附屬於國家戰略安全上的考慮，在面對國際情勢的變化下，美國歷任政府皆有獨特的戰略考慮，也都懼怕倘未能適時採取行動，所可能產生的負面影響。基於此，爲了與蘇聯在全球，甚或中東地區角逐，美國追求以阿和平即成爲一項重要誘因，並藉謀求以阿和平來舒緩可能引發美蘇衝突的緊張情勢。易言之，美國與其他超強間的對立，變成了美國政府致力解決區域性衝突的導因；而以阿衝突最具諷刺性的結果之一，就是被用來作爲美國中東政策的一項工具，以此抗衡蘇聯在中東地區的勢力擴張。除非中東區域性的衝突，先能有某種程度的解決，否則美蘇超強在中東的對峙局面仍將持續。

最後，美國總統常因爲要轉移內政上的危機，而力求在外交上有所成就，如試圖解決以阿衝突問題。然而，這種缺乏整體性考慮的政策，往往因中東牽一髮而動全身的混亂情勢，即經不起考驗而告失敗。此外，美國談判者的能力與技巧，以及中東地區的和平條件是否成熟，皆成爲美國謀求中東和平的成敗關鍵。

（本文作者現爲本中心助理研究員）

## 五次圍剿戰史（上下冊）十六開本 兩巨冊

工本費 新台幣 五百六十元  
美 金 十六元

郵資另加 國內：新台幣四十元  
國外：平寄 美金 八元  
航空 美金 二十二元

國際關係研究中心代售 憑機關學校公函證明發售