

# 美國與「東協」的新關係

張耀秋

## 一 美國重新關注亞太地區的安全

亞洲本為美國反共陣線的一個重要環節，但是在美國的全球戰略傳統上，亞洲乃為次於歐洲的一個環節，因為美國歷來的對外政策，乃是「重歐輕亞」。雖然，自第二次世界大戰之後，美國會將其為應付土耳其及希臘赤化事件所倡導的「杜魯門主義」，推行於東亞及東南亞，並進而實行「全面圍堵」的防共策略，不過無論如何，美國基於其「地緣」及「人緣」的關係，對於亞洲的安全，如與歐洲以及中東的安全相比較，仍然給予「次要」的考慮。所以本年五月間紐約州猶裔共和黨參議員賈維士，提出歐洲及東亞安全並重的策略，紐約時報的專欄作家芮斯頓亦深表贊同。

一九七五年中南半島發生鉅變、越、高、寮三國相繼淪亡，隨後駐泰美軍又陸續撤退，使東南亞各國對其自身的前途及美國的態度，感到極大困惑。尤其卡特上台後，一面宣佈要從韓國撤軍，及逐步改變對中國大陸的政策，一面又在一段很長時間內，對東南亞地區根本置之不理，更使東南亞國家大感不安。大家不免懷疑，美國是否還關心東南亞地區的前途？美國有無一個東南亞政策？

不過，近年以來，美國因受到國際政局變動的影響，已體認到它在亞洲的主要利益是阻止此一地區被任何一個敵對的勢力所獨占，為了達成此一目標，美國擬訂了下列幾項策略：

首先是加強與日本的盟友關係，發展雙方在政治與經濟方面的合作。美國確認日本具有獨立角色的潛在能力，因而鼓勵日本積極參與亞洲地區的各项活動，希望日本在此地區的權力平衡中，成爲一個舉足輕重的「棋子」。

其次，針對毛共與蘇俄之間持續的鬥爭，美國從中加以利用，以遏阻任何一方在此一地區的過份擴張，並在必要時聯合一方以牽制另一方。

此外，美國繼續維持對亞洲盟國的條約承諾，但基於越戰的經驗，美國將盡力避免涉入亞洲的地面戰爭。

最後，美國擬透過東協組織，與東南亞國家加強政治與經濟方面的聯繫。

美國副總統孟代爾與卡特總統之命，於今年五月一日開始前往亞太五國訪問，其主要任務便在向亞太地區國家，證實上述策略

，以消除亞洲領袖對美國政策的疑慮，並對共黨間接提出警告，表示美國不會放棄在亞洲地區的戰略利益。

孟代爾於訪問亞太地區菲、泰、印尼、澳、紐五國之後，返國途中在檀島發表了一篇非常重要的演講。孟代爾此一演講，正如去年六月美國卿范錫在紐約所發表的演講，以及本年二月美國防部長勃朗在洛杉磯所發表的演講一樣，都代表了美國卡特政府對亞太地區的新的政策聲明。上述范錫的演講，是發表於他準備訪問中國大陸之前，是在美國可能改變對毛共態度的情況下，展望美國未來的基本政策，勃朗的演講，發表於美國決定正式開始從韓國撤退地面部隊之後，旨在解釋美國從韓國撤軍之善後，及其全面加强亞太軍安全的長遠計劃。而孟代爾此一演講，則發表於美國在東南亞地區歷經長期熬煎，而終又重新恢復興緻之時，所以他依據美國對亞太地區的這種基本構想，而闡釋卡特政府對東南亞的新政策。

依照孟代爾此一演講所示，美國對東南亞的政策，和上述范錫和勃朗所宣示的政策，是一脈所通的。也就是在積極方面，美國仍強調作爲一個太平洋國家的事實，并強調美國對東南亞國家以及所有亞太國家的各種承諾；但在消極方面，却又表明美國將從尋求與毛共改善關係的發展，并將以彈性的態度，力求適應環境改變的打算。所以，孟代爾在此一演講中，雖儘量表明美國決以強大的軍事駐在，維護亞太地區的海運自由，加強與本區各國的密切合作關係，但仍堅持不作軍事介入的既定立場。

繼孟代爾訪問亞太五國之後，美國和東協國家自八月二日起，在華盛頓舉行了爲期三日的部長級會談。東協五國之中，除印尼代表團由經濟綜合部長率領外，其他四國都由外長出席，而美國則由國務卿范錫率領財經關係四部長參加。①這是自印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡與泰國在一九六七年組織東南亞國家協會以來，首次與美國政府舉行如此高級的會議，自是美國重新關注亞太地區的具體象徵。

## 二 美國與東協的政治與經濟關係

包括東南亞在內的亞太地區，在第二次世界大戰後不久，一直受到以美國爲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自由國家，因此得以專心從事經濟發展。

東南亞地區，除擁有豐富的資源，和衆多的人口外，並具有全球性的戰略和戰略地位，而此種地位係由麻六甲、巴士和臺灣海峽所形成。任何強權，決不能喪失在此一地帶的優勢，否則將會嚴重損害其世界性的地位。

由於東南亞在經濟、軍事、乃至政治地位上都很重要，所以毛共和蘇俄，多年來都想予以攫取。即日本，也是處心積慮，想將此一地區納入其經濟勢力範圍。如果這一地區落入任何野心者之手，則整個亞太地區，乃至世界全局，將會發生重大變化。

註① 新加坡「南洋商報」社評：「亞細安和美國的會談」，一九七八、八、二，「南洋商報」第三十三版。

東南亞國家協會，近年雖傾向中立，但對於毛共與俄共，仍保持着必要的警戒。對日本，在二次大戰中的宿怨並未全消。其能信賴的，只有美國。不僅在經濟上抱着期待，即在政治上，仍心存畛倚。美國對東協的關係，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。而今年五月間美國副總統孟代爾的亞太五國之行，對於此種關係的加強，尤多貢獻。

孟代爾曾於五月四日在馬尼拉舉行訪菲後的記者招待會，并在會中表示，他與馬可仕總統都同意：美國繼續留在克拉克空軍基地及蘇比灣軍港，對美、菲兩國都有好處，並對整個亞洲的安全與穩定有所助益。<sup>②</sup>克拉克基地和蘇比灣軍港是美國在東南亞唯一的軍事基地，駐在該地的第十三航空隊和第七艦隊不但負有協防菲律賓的任務，且須支援印度洋的美國海軍，在美國全球性戰略中，佔有重要的地位。

美、菲基地協定是一九四七年簽訂的，在一九六六年曾稍作修改。其後越戰結束，美國的戰略趨向收縮，在福特前總統訪菲時，兩國曾同意予以根本修改。兩國代表嗣即於一九七六年春開始談判，但不久即陷入僵局。在原則上，美國同意菲方收回基地的主權，基地由菲軍司令統轄，懸掛菲國國旗，但美軍可自由利用基地作戰。問題是菲方要求租金每五年十億美元，而美方只願意給予軍經援助，不給「租金」，同時菲方對基地美軍的治外法權亦有爭執，遂致談判未獲結果。

但據馬可仕總統於五月底在國立菲律賓大學校友會談話時指出，他與美國副總統孟代爾曾就基地問題，獲得協議，即美國承認菲律賓對基地擁有主權，基地新約將於最近簽訂。孟代爾副總統又同意菲律賓可於兩國政府同意的條件下，使用美國軍事基地的若干設備。但馬可仕又說，他於一九六六年訪問華盛頓時，曾獲得將基地租期由九十一年減至廿五年的承諾，在此次孟代爾副總統來訪時，他又要求每五年重新估計一次基地租期。<sup>③</sup>

在兩國經濟關係方面，孟代爾重申美國願意給予援助，並於五月三日與馬可仕簽署了四項援助協定，在今後七年內將給予菲總值四千一百萬美元的協助，包括在菲律賓農村地區的三年道路修建計劃、市場合作銷售計劃，非傳統性能源計劃，諸如日光能利用。孟代爾曾向馬可仕解釋，美國認為多邊貿易談判「是擴展菲、美商業的一條大道。」在多邊貿易方面，美國曾給予菲律賓產品價值三億四十萬美元的關稅減免，使菲產品銷美國得到更佳待遇。<sup>④</sup>

所以馬可仕總統曾說：孟代爾此次對菲律賓的訪問，不僅對菲律賓，而且也對整個亞洲，都極為重要。

孟代爾訪問泰國時曾發表聲明說：「美國依然關心此間（泰國）的安全，並且對增長中的貿易聯繫極感興趣。」他與泰國總理

註② 新加坡「南洋商報」社評：「孟代爾訪菲之行」，一九七八、五、六，「南洋商報」第三十一版。

註③ 香港「華僑日報」第三版載該報馬尼拉航訊。一九七八、五、二十。

註④ 同註③。

克利安薩會談時也曾重申美國根據一九五四年馬尼拉條約對泰國防衛所承擔的義務。<sup>⑤</sup>此外，雙方更達成了兩項重要的協議，一是美國願意將十八架F-5E戰鬥轟炸機售給泰國，一是美國將提供五百五十萬美元貸款，作為泰國擴充及改善農村衛生計劃之用。同時美國亦將撥款二百萬美元，資助泰國安置中南半島難民的一項長期計劃。

至於美國與印尼的關係，亦曾因孟代爾的往訪而加強。孟氏曾於五月六日與印尼總統蘇哈托會商，並獲得主要協議如下：

- (一) 美國政府決定不再征收在印尼從事石油開採的美國石油公司的公司稅。
- (二) 美國政府同意印尼購買十六架F-5E型噴射機，并擬增售十六架A-1四型噴射機。
- (三) 美國在原有的糧食貸款及援助外，增援食米五萬噸。<sup>⑥</sup>

美國與印尼之間，自蘇哈托總統執政以來，一向維持良好的外交關係。美國對印尼的經濟整頓與發展，也率先予以支持，如倡議重新安排印尼舊政府所欠國際貸款的延緩償還以及安排新的國際貸款及援助等。雖然近年來由於美國本身面臨國內經濟衰退、美元貶值等問題，使其對印尼的各項援助，已落在日本之後，但至目前為止，仍維持一定的份量。

美國在印尼的投資大部份是投在石油鑽探與開採上，一般工商業投資僅約五億美元。美國對印尼的發展援助，計有公共工程、人民福利及農村建設等項。孟代爾訪問印尼期間，即曾參加美國為發展印尼農村電氣化，提供三千萬美元的援助合約的簽約儀式。美國對印尼軍事援助，估計約三千萬美元，已在本年四月期滿，印尼空軍所有比較現代化的噴射飛機，大部份購自蘇俄的米格十九和廿一及「安托諾夫」型運輸機，歷年來零件與配件的供應，並不順暢，據一般的預測，如此種情況繼續至一九八〇年，百分之九十的這類飛機，將失去使用價值，加以共黨越南握有美軍留下的大批精良武器及軍機，予東協各國壓力甚大，此次由於孟代爾的訪問，美方同意售予印尼噴射機，正可適應其急切的需要。

至於糧食方面，美國對印尼每年均有大米及小麥等優惠貸款及援助，自一九六七年以來，此類長期貸款即達十億美元，援助項下亦約值七千八百萬美元，此次美國復提供五萬噸大米的額外援助，對解決印尼所面臨的鉅額糧食入口問題，實有很大助益。

總之，孟代爾訪問東協三國的結果，除了直接加強美國與菲、泰、印尼的關係外，也間接地增進了美國與其他東協成員國的關係，而美國與東協五國於八月二日至四日在華盛頓舉行的部長級會談，更在美國和東協的關係史上，揭開了新頁。

### 三 東協華府會議的意義

美國與東協各國間的商談，過去亦曾多所舉行，但都是在個別基礎上進行的。美國和東協五國的集體會談，則起於去年九月八

註⑤ 合衆國際社泰國曼谷電，一九七八、五、四。

註⑥ 香港「香港時報」第二版載中央社特約通訊員饒國敏雅加達特稿。一九七八、五、十九。

日在菲律賓首都馬尼拉舉行的為期三天的會議。當時美國代表團團長亦即主管經濟事務的國務次卿古柏曾在第一次正式會談中宣稱：美國無意放棄一向支持亞洲和平及安定的積極任務。美國現在和將來，都將繼續維持它與區內各國以及東協的關係。除駐軍於此而外，美國和區內各國是貿易夥伴，也是多邊開發機構與談判處理世界經濟事務的夥伴。<sup>⑦</sup>

去年會談時，菲律賓外交部長羅慕洛曾說：「美國一直都是以雙邊方式，給予東協各國以開發援助。在未來的會談中，我們將探求美國是否可能採取較雙邊方式更佳的辦法」。故是次會談所討論的問題，包括：(一)美國增加對亞洲開發銀行的捐款，作為對發展中國家提供長期低利率貸款的基金。(二)給予東協以自由進入資本市場的優惠條件並對東協各國推行技術轉移、金融改革及糧食安全。(三)維持美國對其海外投資者延緩納稅的稅法。(四)商討有關商品貿易方面的協定，藉以避免東協各國原料出口收益的波動。會談結果，美國應允對東協諸國開放市場，並為其出口商品尋求世界價格的穩定，同時，承諾在美國本土及海外各地反對保護主義。然而，美國并未接納東協所提的兩個主要建議：(一)給予美國海外公司以稅項上的優惠，藉以鼓勵海外投資，(二)對東協五國擬訂中的工業計劃給予援助。

與去年馬尼拉會談相較，今年八月美國與東協國家的部長級會談，顯然更為重要。據各方觀察，美國與東協國家舉行此次會談的主要的動機有二：第一是經濟性的。因為東協五國共有二億五千萬人口，每年消費數字約五百億美元，是一個潛力很大的貿易市場，而且擁有豐富的資源，如橡膠、錫、椰子、棕油、木材、米、鎢、鎳、鉻及石油等的產量都在世界上佔相當重要的地位，其中一些物產的年產量且佔世界總產量的首位，橡膠佔百分之八十，錫佔百分之六十，椰子佔百分之六十五，棕油也佔百分之五十以上。這乃是外資投入開發與經營的良好對象。美國在這個地區內的貿易和投資早已佔了優勢，獲得了鉅大的利益。以去年為例，美國與東協國家的貿易總值高達一百一十億美元。第二是防阻俄、毛勢力的滲透擴張，是屬於政治性的。東協國家位於太平洋和印度洋之間，是全球戰略上的重要地帶，美國必須扶助東協國家的經濟發展，才能保持東南亞的穩定，收到防阻共黨勢力擴張的成效。

此次會談的議程包括討論貧富國之間在南北對話中的商品政策，交換對貿易問題的看法，雙邊商業關係，美國進出口銀行在東協地區的作用，美國稅收政策，及在糧食、能源、發展、科技、抑制毒品與教育文化等方面的合作計劃。會談結果，使東南亞國家協會各與會部長都認為非常成功。<sup>⑧</sup>美國總統卡特在白宮接見五國外長及財長時稱：「我們樂意看到你們區內豐富的自然資源善加利用。」他還說：「美國不僅願意幫助東南亞國家協會，而且將勸說與美國的友邦及盟國也盡力幫助。」<sup>⑨</sup>會後，美國國務卿范錫

註⑦ 香港「華僑日報」社論：「印尼泰菲馬星與美國會議的主題」。一九七七、九、十。

註⑧ 「路透社」華盛頓電，一九七八、八、二。

註⑨ 中央社華盛頓電，一九七八、八、四。

和東協五國部長聯合舉行記者招待會時稱：美國決定派一批美商到東南亞尋找投資的機會，及派美國進出口銀行的專家，到東南亞研究更佳的協助當地工商發展業務的辦法。<sup>⑩</sup>此外，新加坡外長拉惹勒南曾於八月四日對美國務卿范錫說：「東南亞國家協會站在你們的一邊。」<sup>⑪</sup>美國國務卿范錫也說：「美國將竭力支持東南亞國家組織，達到其目標及理想，增進東南亞的福利。」<sup>⑫</sup>所以這次美國與東協五國的華盛頓會議，實具有經濟和政治方面的重大意義。

#### 四 結論

東協五國在越戰後表現了團結圖存的決心。而另一方面，東南亞的共黨國家之間却出現了越南與高棉的武裝衝突。當此時會，美國副總統孟代爾於五月間蒞臨東協三國訪問，重申對保障亞太國家安全的堅強承諾，並加強與東協國家間政治、文化及經濟各方面的合作。美國與東協五國的高階層會議，又相繼於八月初在華府舉行，商討加強美國與東協五國的政治與經濟合作事宜。這都顯示出東協五國的合作成效，已重新獲得美國的重視。

從整個世局來看，亞太地區一直是一個多事而不穩定的地區，蘇俄從海洋上佈局落子，毛共從大陸上伸展觸角，不管它們之間發生何種程度的衝突，其欲趕走美國勢力赤化西太平洋及東南亞各國的企圖，則屬一致。面對此一可慮情勢，除了東北亞因中、韓堅決反共並擁有強勁的軍事力量之外，東南亞的非共國家，則因防衛實力不足，以及境內共黨游擊隊的騷擾，實不易確保其本身和共同的安全。此所以美國對與東協各國關係的加強，具有振奮此一地區的人心士氣之作用也。

一九七八年八月廿五日

註⑩ 「路透社」華盛頓電，一九七八、八、四。

註⑪ 「路透社」華盛頓電，一九七八、八、五。

註⑫ 「路透社」華盛頓電，一九七八、八、四。