

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 美國與南非的戰略關係：辯論和評估

doi:10.30390/ISC.198302\_22(5).0008

問題與研究, 22(5), 1983

Wenti Yu Yanjiu, 22(5), 1983

作者/Author：喬一名

頁數/Page：84-90

出版日期/Publication Date：1983/02

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198302\\_22\(5\).0008](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198302_22(5).0008)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



## 美國與南非的戰略關係：辯論和評估

喬一名

雖然南非在政治上和經濟上，比較偏重於西方，但在地緣政治上，南非永遠是屬於非洲。至於美國與南非之關係，大體上須視美國對非洲之政策而定。在五十年代以前，基於歷史、政治和戰略的原因，非洲一直不是美國外交政策的重點；在基本上，美國認為非洲事務屬於歐洲國家的利益範圍。同時在美國本土的大陸主義（Continentalism）與孤立主義（Isolationism）的主導下，美國對於非洲地區更是少有直接的往來。因之，當廣大的非洲遭受分割之際，美國不聞不問，完全置身事外；甚至有關非洲的主要性國際會議，美國均未參加。此一政策從西方殖民非洲之時起至二十世紀五十年代初期為止，一直主宰美國對非外交政策。

五十年代末期，非洲的民族主義高漲，一一要求政治獨立，美國鑒於風潮所趨，遂有條件的支持非洲「民族自決原則」，也就是：「美國支持凡有願望，也有能力達成自治或獨立目標的所有人民」。這種願望（desire）與能力（capacity）變成了此一期間美國響應非洲人民爭取獨立、自治的二項條件<sup>①</sup>。

六十年代以來，尚比西河（Zambizi River）以北的各非洲殖民地紛紛獨立，這些非洲新興國家獨立以後，即以消滅殖民主義、種族歧視，促進人權等口號相號召；對於南部非洲的少數白人政權，極端嫌惡，認為是需要改變的對象。在此情形下，西方國家包括美國在內，即成了這些非洲新興國家政治口號下的潛在敵人。

隨着非洲政局的變化，美國爲了爭取非洲各國的友誼以防堵共黨勢力的侵入，除了經援外，在外交上也頗示好於非洲黑人國家，並且對南部非洲的白人政權時加譴責。這是甘迺迪與詹森政府時代對白人政權改採較為強硬態度的原因。例如一九六二年美

註① Vernon McKay, *Africa in World Politics*, (New York: Harper & Row, Publishers, 1963), p. 314.

國對南非實施有限度的武器禁運，凡有利於南非執行種族隔離政策的武器都禁止出售。次年八月美國駐聯合國大使史蒂文森（Adlai E. Stevenson）在安理會宣佈，由於南非迄未改善其種族隔離的政策，美國將擴大對南非的武器禁運，所有一切軍事裝備皆禁止賣給南非。一九六四年六月，美國支持聯合國安全理事會決議案，贊成設立一「特別專家委員會」，研究如何採取行動對付白人政權<sup>②</sup>。十月廿七日美國又支持聯合國大會決議案，終止南非共和國對納米比亞的委任管理。雖如此，美國從未允諾採取任何實際行動以對付白人的政權。

到了尼克森政府時代，美國仍在言辭上繼續的攻擊南部非洲白人政權，例如一九七一年二月尼克森總統向國會提出「國情咨文」時說道<sup>③</sup>：「種族主義對美國人民、對政府、對我個人而言，都是令人厭惡的。我們不可偏袒種族隔離政策，我們也不可忽視非洲這種緊張情勢。我們應該協助非洲培養機會平等、政治自由。」

自卡特當選總統以後，美國對非洲政策又有所變動，特別是對南非現政權的態度轉趨強硬。基本上，卡特政府已將對非政策納入了對第三世界的政策之中。在以往，第三世界對美國之利益，不會有多大幫助，亦無多大傷害。但自能源危機以來，美國爲了爭取能源礦產的供應順利，也爲了減低區域性衝突可能帶來的危機，乃開始謀求與包括非洲在內的第三世界的合作。

非洲問題可能影響美國國家利益之重要因素有以下諸點<sup>④</sup>：

- (1) 在南部非洲尋求種族正義與和平的結果如何？
- (2) 非洲國家在聯合國中的角色。
- (3) 美國政策將反映出國家的價值觀，即美國對人權的深切信念。
- (4) 美國與非洲之關係除政治外，尚包括文化、經濟等方面。

總之，美國與非洲之關係主要可分爲下列三時期：(1) 一七七六年至一九四七年。此時期雙方無直接關係，僅有少數的貿易往來；(2) 一九四八年至一九五八年。爲非洲地區獨立的醞釀期，在東西對抗局勢下，美國對非洲的主要考慮是如何維持歐洲殖民國家在非洲的統治，殖民問題成了美國主要考慮所在；(3) 一九五八年以後，美國開始直接與非洲新興國家交往，但由於美國全球戰略中心始終是在歐洲、中東與遠東，因此非洲的情勢尚不爲美國決策當局所重視。

註<sup>②</sup> *Countries of the World and their Leaders*, (U. S. Department of State, 1977), p. 876.

註<sup>③</sup> Daan Prinsloo, *United States Foreign Policy and the Republic of South Africa* (Pretoria: Foreign Affairs Association, 1978), p. 30.

註<sup>④</sup> *Ibid.*, p. 31.

國與國的交往與「朋友之交」一樣，必須考慮兩方的不同背景和處境。在瞭解美國對非洲的傳統政策之後，也有必要來瞭解南非的國情與其對美國之政策。

南非是一個多元社會結構的國家。境內有白人（歐洲人）、班圖人（Bantu）、亞洲人、雜色人（Coloreds）。在這四大人種裏，沒有任何一種具有單一的文化淵源。例如白色人種，又分有英裔、荷裔，其餘人種更加複雜。由於白人文化較高，又長期掌握南非土地的開拓與經濟發展，故成爲南非大地上的統治者。班圖人人口最多，幾占全國人口的百分之七十以上，但完全沒有參政權。

一九四八年以厲行種族隔離政策爲號召的國民黨在大選中獲勝後，由該黨組成的南非政府更是在政治、經濟與社會上貫徹其種族隔離政策，主要的立法有<sup>⑤</sup>：

(1)種族分區法：一九五〇年制定，規定白人、黑人、亞洲人與雜色人需劃定專區分開居住，各區人民不得在他區購置產業。  
(2)禁止混合婚姻法：一九四九年通過，規定白人與非白人間的婚姻關係爲非法；一九六八年修正，擴大禁止範圍，規定白人与非白人在南非境外的婚姻亦屬非法。

(3)不道德法修正案：該修正案是一九二七年不道德法的擴大，主要在禁止不合法的性關係，尤其是禁止黑、白人間有婚姻以外的性行爲。

(4)人口註冊法：一九五〇年通過，一九六九及七〇年兩度修正，將人種區分爲班圖人、白人、雜色人及亞洲人，並發行載明種族的身分證，以資區別。

(5)非洲土著法：一九五二年制定，規定凡非洲土著進入都市地區都須隨身攜帶通行證以備檢查，此證祇准停留七十二小時。如係就業亦須在該地勞工局申請通行證與工作證。

(6)選民分別代表法：一九五六年通過，規定雜色人可選出四名白人爲國會代表；但在一九六八年的修正案中取消了此一規定。  
(7)班圖權法：一九五二年制定，規定設立班圖部落區的最高權力機關，賦予渠等在境內實施有限範圍的行政權。一九五九年又制定「促進班圖自治法案」，進一步發展班圖區，使班圖人不能遷居白人區。

南非政府嚴格實施的種族隔離政策，是白人拒絕與黑人或有色人種整合成一新民族國家的表示。當第三世界國家出現國際舞

註⑤ Peter Walshe, *The Rise of African Nationalism in South Africa*, (University of California Press, 1971), pp. 16-43.

臺以及反殖民、反種族歧視的民族主義情緒高漲的今日，南非的此一政策在國內、外遭到了很大的困擾，特別受到黑色非洲各國的強烈抵制。於是，南非被迫退出了不列顛國協，停止出席聯合國，並在許多國際活動上受到杯葛。上述變化深深地影響了南部非洲的現狀，也影響到國際間權力均衡的維持與美、蘇間勢力的消長。因此，南非多元種族社會下的種族隔離政策就成了發展美國與南非共和國關係的絆腳石。

與非洲其它地區比較，美國與南非之間的關係已相當久遠。從一九一〇年的南非聯邦到一九六一年改制為南非共和國，其與美國的關係一直相當密切。五〇年代以來，縱使美國政要口頭譴責南非之種族隔離政策，但美國亦深知南非礦產資源之豐富，好望角扼兩洋航線之樞紐；尤其是在解決南部非洲問題時，更有賴於南非政府之合作。至於美斐間的經濟、文化關係，也是雙方所珍惜的。

### 三

雷根成為美國總統之後，一改卡特政府雙重標準的「人權外交」，決心重振反共勝共的崇高理想。南非政府堅守反共立場，是一強有力的遏阻國際共黨勢力席捲南部非洲的堡壘。特別是英政府廢除「西門斯鎮協定」(Simonstown Agreement)之後，南非政府在好望角附近的康斯坦希亞山 (Constantia Mountain) 以一千四百萬蘭特 (Rand, Apr. 1981: 0.82 = \$1 U.S.) 的巨款建立一個海軍通訊中心，以最現代化的精密儀器，蒐集從好望角至北非、南美、南極和印度洋的所有海上活動的情報<sup>⑥</sup>。此一戰略情報站，對西方來說是十分重要的。此外，南非的政、經、軍發展迅速，已逐漸形成地區性的強權，更是西方所不能忽視的一項事實。因之，雷根政府主張與南非政府展開相當深入的雙邊關係<sup>⑦</sup>。不過，南非對美國究竟有多大的戰略價值？其重要性究有幾何？在那些項目上，美國可以開展與南非之進一步關係？這些問題曾經在雷根的非洲政策顧問之間引起了一場熱烈的辯論。這一辯論牽涉到美斐之間歷史上、文化上和地理上之錯綜複雜的關係，特別是將這些問題，拿到八〇年代的現實世界裏來看，的確有它不平凡的意義，亦表示美國在進行對南非的再認識。

辯論的主題有四，它們是：(1) 南非的戰略性地緣位置，(2) 南非的堅定反共立場，(3) 南非的軍事力量，(4) 南非的豐富礦產資源，尤其是得天獨厚的稀有資源。

### 四

論題一：南非的戰略性地緣位置。此一論題中心要旨是強調好望角航線對西方的重要性。美國的學術界和國防部的多數學者

註⑥

南非政府於一九六五年七月四日與英國簽訂「西門斯鎮協定」，雙方同意：「保衛南部非洲抵抗侵略不僅在於非洲，而且在於進入非洲的通道；也就是在於中東。因此同意共同防禦圍繞南部非洲的交通線，以及南非和中東之間的交通線。」

註⑦

*Africa Research Bulletin*, February 15, 1980.

與官員認為：自從一九六七年蘇伊士運河長期關閉後，更加突出了好望角航線對西方經濟與軍事的巨大價值。尤其是在輸送原油方面，因為使用了超級油輪，亦唯有好望角航線始可通過。而從好望角通過的眾多商品中，也以石油為最大宗。據美國戰略家肯普（Geoffrey Kemp）計算，經好望角航線輸送的石油，由一九六五年每日八十萬桶，激增為一九七六年每日一千八百萬桶<sup>⑧</sup>，至一九八一年，新的統計數字是每月約有二千三百艘船通過好望角航線，其中約有六百艘油輪。換句話說，每年有二萬七千多艘海輪穿行好望角航線，其中約半數停泊南非港口。到了八〇年代，西歐所需原油的百分之六十五左右，美國進口石油中的百分之廿八，均須經由好望角航線輸運。此外，北約諸國所需的約百分之七十的戰略原料亦須經由好望角航線。因此，好望角航線可謂是西方安全的生命線。再加上蘇聯陸上軍力在南部非洲的出現及其海上武力欲爭霸印度洋的野心，更突出了南非的戰略地位，也更使西方需要南非這樣的伙伴了。

不過，持反對論者認為美國對於非洲包括南非在內，最好是不要介入，理由是：從整體來看，非洲是太弱了，而且也不穩定，難以預測未來的變化。縱使美國有甚多經濟利益在南非，但南非在實際上並無嚴重的外來威脅，因之美國尚無迫切理由與南非結為戰略伙伴。有些美國政治戰略家，例如理查·貝斯（Richard Betts）認為，對眾多的非洲黑人國家來說，美國若與南非為盟，無異自絕於包括黑色非洲在內的廣大第三世界。因此，美國應避免與一個採行「種族隔離政策」的國家結盟，否則，那將是不明智的<sup>⑨</sup>。

由於上述爭論，美國國務院主管非洲事務的助理國務卿克洛科（Chester Crocker）曾撰文評論說：「不論美國過去對南非是運用壓力或給予支持，然而由於政策的搖擺不定，造成了美國人民對南非目標認識的混淆」<sup>⑩</sup>。雷根政府中的非洲政策顧問路易斯博士（William H. Lewis）也曾說：「美國相當缺乏全面性的對非洲之研究。」而南非共和國總理包沙（P. W. Botha）更感慨系之的說：「我們相信在西方的戰略架構中，南非並沒有被包括在內」<sup>⑪</sup>。

論題二：南非的堅定反共立場。今日南部非洲的情勢，已演變到國際共黨與自由世界相互角力爭奪的地步。而南非堅定的反共立場，是美國雷根政府所信任的，也是參加辯論的正反兩方不能不予肯定的。亦由於南非堅持此一政治立場，纔使得美國雷根政府能振振有詞的加強與南非的關係，並且在納米比亞獨立問題上，更有力的支持南非立場，或在南非對抗非洲激進國家的事件中，採取同情的態度。

論題三：南非的軍事力量。

⑧ Geoffrey Kemp, "The New Strategic Map," *Survival*, (March-April 1977), pp. 51-53.  
⑨ Larry W. Bowman, "The Strategic Importance of South Africa To The United States," *African Affairs*, April 1982, pp. 159-176.  
⑩ Chester A. Crocker, "South Africa: strategy for change," *Foreign Affairs*, 59, (1980-1), pp. 323-351.  
⑪ *Ibid.*

一般來說，美國人民對蘇聯、東歐和古巴的軍力在非洲大陸的出現，總是比較敏感的。這從紐撒姆 (David D. Newsom) 的評論即可獲得證實。渠在卡特政府時期擔任政治事務的國務次卿，早期在尼克森政府中是主管非洲事務的助理國務卿。他評論說：「今日出現在非洲大陸的共黨勢力，不論是武裝部隊或平民，總是代表着對美國的威脅，由長期來看，亦代表着對所有非洲各國人民的威脅。」今天美國雷根政府對蘇聯集團在非洲日增的影響力，更表示嚴重的關切。而納米比亞獨立問題的懸而不決，部份原因亦與共黨勢力在南部非洲坐大有關。在此種情勢下，南非軍力的強大，對於蘇聯集團勢力在非洲，尤其是在南部非洲的擴張，應可發揮相當的遏制作用。

南非自七〇年代起，即集中了全國力量和資源，積極發展國防工業。在短短十多年之間，南非成功而迅速地建立了國防工業體系，非但為其本身提供了有效的軍事防衛力量，而且一躍而為南半球最大的武器製造國。同時，南非亦是具有發展核武能力的國家之一。因之，美國的五角大廈，認為假若在中東或印度洋爆發傳統性戰爭，南非有足夠的軍事基地和配備來提供美國部隊使用。而南非以其親美立場，更可在必要時作為一地區性的同盟國。

此派的主張，正好配合蘇聯集團在非洲勢力的擴張，而益發有理。但反論派則認為蘇聯在非洲的出現早在五〇年代末即已開始。問題是今日的威脅真是如此巨大嗎？在眾多非洲國家如埃及、蘇丹、索馬利亞、幾內亞、加納和烏干達等，蘇聯的勢力亦曾盛極一時，而今又如何呢？較近的例子如奈及利亞、赤道幾內亞和中非共和國等，蘇聯在這些國家的勢力不是上昇而是下降。所以，持反論者認為與南非共和國結盟並不是迫切的事。即使在今日的安哥拉和衣索比亞，蘇聯勢力比西方較占優勢，但亦很難斷定安、衣兩國即為蘇聯的傀儡，實際上安哥拉迫切希望尋求與美國的連繫。以上觀點不是足以駁倒蘇聯勢力在非洲已占優勢的議論嗎？

紐撒姆對此有較持平的看法，他認為蘇聯在非洲謀求擴張之動機，可能是地緣政治、戰略性架構與意識型態的綜合體。蘇聯傾向於以軍事代理人的介入，或僅憑武力的援助；作為其染指非洲事務的手段，而較少運用經援來達成其在非洲的目的<sup>②</sup>。美國與西方的作法正好與蘇聯相反。美國比較傾向於運用經援來影響非洲各國對東西方的看法，軍援僅是補充經援的不足。

上述正反論點，雖然各有見地，但南非軍力的飛躍發展，則為不爭的事實，並使得多數的美國政治戰略家視南非為一有用的西方伙伴或同盟國。

南非軍力的發展過程可分四個階段。最初是向國外採購性能優良的精密武器，以充實軍備；第二階段是與國外武器製造公司技術合作；第三階段是國內科技研究單位研究改良，生產合於斐國環境需要的自製武器；最後階段，是基於經濟考慮，尋求武器外銷，並在他方面亦透過各種途徑，購買更精密的武器。截至今日，南非已能自行生產幻象式F一多用途戰鬥機、羚羊式MK一

註<sup>②</sup> Larvy W. Bowman, *op. cit.*, p. 168.

噴射教練機、MK二輕型攔截機、AMI六〇機及AMI九〇坦克、G五榴彈砲、飛彈快艇、各種戰術飛彈等。

南非國防工業的科技研究部份，是由斐國科學工業研究院負責，武器製造單位則是國營的軍備武器發展局。該局擁有八所分支機構、十四家工廠，僱用了二萬五千餘名員工。特別值得一提的是，斐國發展國防工業一直鼓勵民間企業投資參與。南非國防經費也逐年遞增，一九七三—七四年是四億七千萬蘭特（Rand），一九七九—八〇年增為十九億七千二百萬蘭特，根據較新的資料，一九八一—八二年度又較上年度增加了百分之三十至四十<sup>⑬</sup>。

論題四：南非的豐富礦產資源，尤其是得天獨厚的稀有資源是西方不可或缺的戰略物資。

南非可謂是非洲的寶藏。經過百餘年的開採，南非的礦產收入在一九七五年已達四十一億蘭特，一九七八年礦產輸出總額已高達六十八億蘭特之鉅，其中以黃金為首位<sup>⑭</sup>。黃金、鑽石外，其餘礦產所佔比例亦日趨重要。這些礦產資源的輸出值，據估計到公元二〇〇〇年，將達四十億至六十億蘭特之間，其所占比例將在黃金與鑽石之上<sup>⑮</sup>。

南非在一九八〇年開採的礦產最少在四十五種以上，其中以黃金、煤、鉑類金屬、鑽石、銅、錳、石棉最為重要。美國的學界、政界大致都同意南非的礦產資源，是西方國防工業、經濟發展中不可或缺或後的支援後備力量，也是美國對南非政策的擬定者不可忽視的重要因素。因此，他們擔心倘若南非政局一旦有變，是否會影響其對西方礦產資源的供應？

## 五

正當八〇年代美斐新關係次第展開之際，美國國內即掀起了一場以「南非戰略的重要性」為主題的大辯論。雖然不能立刻判明何種觀點對美國或整個西方真正有利，但通過此一大辯論，已使得美國政府和人民對南非有了更深一層的認識。誠然，美國對南非有多重的選擇，而美國的政策往往又是游移不定的。美國國內的利益團體或外國的游說活動，多少也能影響美國政策擬定者之態度。美國政府更希望發展與其它南部非洲各國的關係，例如與安哥拉、莫三鼻克、津巴布韋等發展雙邊或多邊關係。

站在南非政府的立場，它當然希望美國或整個西方能將南非視為西方全面戰略架構中不可或缺的一部份。尤其是在對抗蘇聯共產集團勢力的擴張上，南非也願意而且力能扮演一個有用的角色。因此一般認為，無論今後南部非洲的局勢如何演變，但有一點是不會改變的，那即是南非與美國的雙邊戰略關係的增長。

註⑬ 據一九八一年九月十九日「經濟學人」(The Economist)報導，南非國防預算較上年度增長了百分之三十。

又據「紐約時報」一九八一年八月十三日，南非國防預算在一九八一—八二年度增長了百分之四十。約達到二十七億五千萬美元。

註⑭ W. C. J. Van Rensburg and D. A. Pretorius, *South Africa's Strategic Minerals* (Johannesburg: Foreign Affairs Association, 1977), p. 95.

註⑮ *Ibid.*, p. 96.