

# 論現階段的美國對非政策

林碧炤

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。<sup>①</sup>在非洲遭受分割之際，美國遠處地球之另一端，不與歐洲列強角逐，甚至於有關非洲的主要性國際性會議，美國均未參加。在基本上，美國認為，非洲事務屬於歐洲國家的利益範圍，安危福禍與新大陸毫不相干。這個觀念從西方殖民非洲之時起到五十年代初期為止，一直主宰美國外交政策的動向。六十年代以後，非洲國家一一獨立，但是，美國的政策未有適當的修正與調整。傳統的冷漠依然是重要的決定因素；此外，美國認為與其單獨對付數目眾多的新興國家，倒不如支持英、法二國，在該地區繼續維持親西方的局面，來得有效。於是大英國協與法蘭西社會便成了美國外交政策的孔道，各項的經濟和軍事援助源源而入。

這種外交的安排，曾經被批評為新殖民主義的作法。<sup>②</sup>事實上，非洲國家即使是獨立政治的主體，經濟上仍然需要依賴英、美、法的支援。從教育制度、政治結構、經濟設施，各方面來看，所謂殖民主義的遺產（Colonial Legacy）維持了新生國家的生存。這些國家的統治份子，既多接受西方的教育，持有西方的價值標準，其從西敏寺制度（Westminster）和法蘭西總統制中尋求政治指導，並追隨西方的外交路線，實是順理成章之事。迦納的恩克魯瑪以及坦桑尼亞的尼瑞爾，曾經說過：「接受中共和蘇俄的經濟援助，並非表示我們傾向社會主義，基本上，西方國家的影響力，尤其重要的是西方文化的影響力，在非洲大陸是絕對的」。

美國外交政策的基本考慮即以此為重點：非洲在傳統上是西方的勢力範圍，支持英、法二國的政策和提供援助，維持安定，是既存的最佳方案。從這個觀念，吾人可以窺見美國政府的作法：（一）和英、法合作。（二）在儘可能的範圍內，撓阻共產勢力的擴張。（三）鼓勵非洲的區域合作，以發展各國的經濟和非洲的共屬感。從甘迺迪總統時代，以至尼克森總統時代，這三項原則幾乎是不變的，儘管非洲大陸時有零星的動亂，只要不破壞既存的現狀，它們所能激起的注意力僅限於國務院和學術界而已。<sup>③</sup>

註① 關於美國對於非洲外交政策的背景，參閱 R. Emerson. *Africa and United States Policy* (Prentice-Hall, 1967). W. Nielsen. *The Great Powers and Africa* (Praeger, 1969).

註② 這些批評主要來自共產國家，其論點散見人民日報，真理報，消息報以及新時代。關於中共對於美國政策的批評，參閱世界知識，和 A. Ogunsanwo. *China's African Policy*, (Cambridge University Press, 1974).

註③ 即使是學術的研究，非洲外交關係這一方面亦是相當有限，從外交季刊，國際事務，以及其他主要有關研究國際政治的學術刊物中看出，這一地區在研究興趣上，吸引較小的注意力。

卡特總統的非洲政策，事實上，是繼承福特總統所留下的問題。除去二任政府之間的責任交接之外，吾人尚須注意幾點事實：第一、卡特政府人權觀念的伸張與人權原則的追求，使得南非和羅德西亞成爲美國人權外交的重點。除去黑白不平等的待遇、活動自由的剝奪與置產權的限制不談，南非政府的意識形態和統治哲學是建立於不平等的基礎——亦即是白人和黑人分別發展的原則之上，完全違背人權原則。

第二、南非之外，美國的人權原則有更深一層的意義。非洲國家目前大部份是軍人政府，政治自由的尺度相當嚴格，甚至於是接近暴政的黑暗統治。統治者往往指責帝國主義，標榜第三世界的團結，提出所謂國際性的階級鬥爭，對抗工業化國家。在這種情形下，人權的原則無疑是表示美國政府的道德原則和尖銳的外交武器。美國固然期望像阿敏一類的政權消失於旦夕，但是繼起者可能還是獨裁者，其外交政策依然不定。所以美國似乎只能從長期的目標，逐步強調政治自由，建立人權觀念，培養廣大民智，達成較爲合理的國際秩序。對於非洲來說，人權外交正符合這項要求。

第三、卡特政府中的幕僚，尤其是主要的決策人士，不乏熱心非洲事務的人士。駐聯合國常任代表楊格便是其中之一。此外，布里辛斯基也以反對蘇俄在非洲擴張，並要求美國採取強硬立場著稱。④根據新聞報導，國務院內部對於非洲的注意，正處於一個新的高潮，楊格的個人表現，實是主要因素之一。⑤若以新舊二任政府的對外宣言相比較，在同一時期內，新政府對於非洲事務保持如此高姿態，實屬例外。

第四、美國的外交格調、方式和性質，都使得非洲事務的比重突然升高。一般而言，美國外交是一種道德原則和實際主義的混合，重點在於強調問題的解決。南部非洲正是一個急待處理的問題，吸引美國政府的注意力。從羅德西亞單面獨立之後，拖延十年有餘，而後方有積極的美、英方案，正足說明英國政府之善於利用時間，軟化問題，與美國政府之急於尋求方案，解決問題。

美國政府對非洲的政策應可分成二個方面：對於已完成獨立的國家，主要重點是現狀的維持；對於南部非洲，亦即白人政權統治地區，主要是尋求多數統治的達成和不平等待遇的改善。現狀的維持從非洲之角的衝突中可得例證，另外親共的安哥拉，莫三鼻克政權在獨立之後，依然得到美國的尊重。目前，問題的重點在於南部非洲，因爲該地區的情勢更複雜，更具爆炸性。

## 卡特總統的訪非之行

註④ 布里辛斯基本身是一本有關共產國家與非洲政治關係的編者，學術上的興趣多少影響他對非洲事務的關切程度。Zbigniew Brzezinski, ed. *Africa and the Communist World*. (Stanford University Press, 1963)

註⑤ 這是根據時代雜誌（四月二十四）以及經濟學人（五月一日）的報導。

卡特以美國總統的身份到非洲作歷史上首次的訪問，意義是相當深遠。<sup>⑥</sup>就長遠的目標來看，一向被列為次要地區的非洲似乎已經逐漸被納入美國外交考慮的重點之一，因為全球性利益的估量，勢必要包括此一地區。不過，近期的考慮是更為緊急的。卡特總統在公開場合中，一再表示，美國對於蘇俄的擴張勢力以及對南非、羅德西亞和西南非的問題，極表關切。

在向奈及利亞國際事務研究所發表的演說之中，卡特公開聲明對於蘇俄的干預非洲事務表示反對：「我們反對這種干預。我們決不容許強權競爭破壞我們謀求一個和平非洲的希望。大批外國軍隊已計劃要在厄里特立亞採取軍事行動，這將使發生在那些不幸人們間的流血事件驟增，我們對此表示關切」。<sup>⑦</sup>

四月二日，在奈及利亞首都拉哥斯舉行的記者會中，卡特建議由英美兩國共同邀請與羅德西亞問題有關的各方，開會討論該地區政治問題的解決方法。<sup>⑧</sup>隨後，四月三日發表聯合公報，希望非洲之角的衝突，能依和解精神獲得解決，並譴責南非的種族隔離制度，拒絕羅德西亞的內部解決方案，重申兩國希望羅國依照美、英方案解決內部政治問題。<sup>⑨</sup>

卡特總統的訪非之行是他訪問所謂新興國家行程中的一部份。依照前面所提的四個重點，再參照卡特的行程和公開的言論，吾人似乎要注意二個問題：

(一)卡特總統為何選擇奈及利亞為訪問的首站？更進一步而言，奈國是否深具重要性，而使得美國認為它足以作為非洲政策的試金石？奈及利亞是目前非洲的大國之一，除去衆多人口以及廣大疆域之外，石油的財富是該國實力的依據。就非洲大陸而言，奈及利亞已經扮演很重要的角色；在維持局部的和平、促成各國的經濟發展和支持非洲團結組織的活動方面，前任總統高恩（General Gowen）以及現任總統奧巴珊約（Lt. General Obasanjo）均不遺餘力。尤其重要的是，奈國的領導階層以及秀異份子，持有對非洲事務無比的熱心，認為以奈國的實力，應該對非洲的權力平衡有所主宰。就奈國與西方國家的關係而言，奈國已經成為不可忽視的國家。儘管西方輿論界對於該國內政之不上軌道，時有批評，奈國的經濟實力，相當重要。一九七五年——六年之間，英鎊地位不穩，奈國國家銀行大量兌換英鎊是原因之一，至今為止，奈國仍然是英鎊價值漲跌的主要關係國。就石油而論，英美二國是主要的購買者，奈國原油每年輸往美國達四億桶，約占美國入口原油的三分之一。當然，以石油作為實力的工具，必須有以此作為威脅（例如加價、減運）的決心。奈國的溫和立場，使得西方認為有爭取其友誼的必要。換言之，在尋求一個較為穩定的國際石油市

註⑥ 傳統上，美國政府派遣副總統赴非洲訪問，卡特是訪問黑色大陸第一位總統。

註⑦ *Guardian* 4 April 1978.

註⑧ 同上。

註⑨ 同上。

場，進而建立合理的金融秩序，奈國是不能忽略的。

在卡特總統出國訪問之前，他已公開聲明，油價問題是主要的議程之一，在委內瑞拉與奈及利亞，石油問題曾經被提出討論，並且獲得了更進一步的了解。<sup>⑩</sup>

(二)為何美國選擇奈國、宣佈它的對非政策？依現有的資料判斷，這種做法有雙重的意義；一為向非洲人民和其他國家，尤其是共產國家明白表示：非洲問題必須由非洲人民自行解決；二是提高奈國的政治地位，並希望該國在南部非洲問題上和非洲之角的動亂中，扮演更積極的角色。

從聯合公報的言詞中，吾人可見二國對於非洲的重大問題有了基本的了解。隨後，卡特雖亦前往賴比瑞亞訪問，但此舉被認為是象徵性的，缺乏實質的政治目的，因為傳統上，賴國是親美的，而它在非洲大陸的領導地位，幾乎是不存在的。卡特往訪，不外乎是親善的表示，重申美國和非洲人民友好的意願。

在上述的訪問活動之中，卡特公開地在非洲大陸陳述了美國政府的現階段政策：(一)關於非洲之角的紛爭，和平解決是美國所追求的目標；(二)任何外來的干預所引發的衝突，將遭到美國的反對；(三)美國明白表示，反對古巴干涉非洲事務；(四)羅德西亞的多數統治之實現，必須包括大多數的政黨在內，史密斯和境內黑人領袖單獨成立的所謂內部解決方案，美國拒絕支持；(五)西南非應依聯合國的決議案獲得獨立；(六)人權仍然是美國外交政策的指導原則。

## 反對外來干預

反對外來的干預是美國的傳統政策，亦是當今非洲大陸所迫切需要的救急良方。在非洲歷史上，除去二次大戰期間，從來沒有第三國若古巴者在該區派駐軍隊達萬名以上，而本身沒有殖民之名，卻有控制之實。換句話說，古巴政府以軍援為藉口，已經在非洲大陸造成了新的形勢。<sup>⑪</sup>根據不同的估計，古巴四分之一軍事力量已經投入非洲大陸，主要分佈地區如后：

阿爾及利亞：三〇——五〇。安哥拉：二三〇〇——二六〇〇，比寧——二〇。剛果：四〇〇——五〇〇。赤道幾內亞：一〇〇——四〇〇。衣索匹亞：一七〇〇〇——一八〇〇〇。幾內亞：五〇〇。幾內亞巴紹：三〇〇——五〇〇。利比亞：一二五〇——一五〇。莫三鼻克：八五〇——一〇〇〇。坦桑尼亞：二〇〇——四〇〇。

註⑩ 參見李鍾桂著，卡特四國之行的意義和成就，本刊十七卷，八期，八五六頁。

註⑪ 關於共產國家在非洲造成的新局勢，共產主義問題一九七八年一月號 (Problems of Communism) 有專刊分析

在非洲的古巴人，大多數是軍事顧問或戰鬥人員，至少有三萬九千人是屬於這一類，駐紮在衣索匹亞、莫三鼻克，以及坦桑尼亞。此外，有數千醫療人員、運輸人員、技術人員以及後勤部隊。<sup>⑫</sup>

古巴的非洲攻勢對於西方利益有很深遠的影響。在政治上，非洲已有八國正式宣佈為馬克思主義的政權，積極標榜親共外交政策，這些國家雖然沒有組成集團，但是，它們已經鼓動風潮，助長共產勢力，尤其是公開宣傳國際主義，鼓吹社會主義對於新興國家經濟發展的適用性。就長期的政治影響力而言，只要這些政權長久存在，對於非洲的西方利益勢必有侵蝕的作用。在安全與和平方面，古巴駐軍已經成為重大的威脅。除去南非和埃及之外，非洲國家均無力與古巴為敵。衣、索戰爭業已證明，古巴有意亦有決心支援它認為友好的非洲國家進行大規模的戰爭。將來南部非洲的安危也會受到考驗，其關鍵在於羅德西亞與南非將如何應付野心勃勃的共產勢力，企圖以武力改變非洲的現狀。

當然，南部非洲已不是羅德西亞或者南非的內部問題，而是近乎全球性的問題。美國也體會到南部非洲所涉及的問題不僅是政權的轉移，而是自由世界與共產集團利益的爭執。為了和緩該地區的緊張氣氛，益促成多數統治的早日實現，美國反對史密斯政府的內部解決方案。一般人認為，史密斯既然已經同意將政權移交給黑人，為何美英二國仍持反對的態度？要了解這個問題，筆者宜先討論內部解決方案的本質。

## 協助羅德西亞政治問題的解決

史密斯提出內部解決方案，主要是為了聯合部份溫和派人士，尋求政治妥協之道。經過數月的談判，黑人領袖和白人達成協議

：⑬  
(一) 將來選舉使用一人一票的原則。

(二) 人權的原則在將來的新憲法之中，將被採用，包括個人自由、社會福利、生存、財產及其他政治權利。

(三) 目前的過渡政府包括行政首長會議和部長會議。前者由史密斯以及參加會議之黑人領袖，奇勞，西拖和墨索里華組成，處理行政事務。會議主席採取輪流互任制，史密斯為首任主席，會議中對重要的問題，採一致同意方式做成決定。部長會議，主要是將黑人政治領袖納入現行的政治系統之中，爾後，黑白同任部長，以示平等及公允。黑人的部長人選由三黨照比例分配。

註⑫ 根據經濟學人，及其他報導，綜合估計而成。

註⑬ 倫敦泰晤士報三月五日。

(四)立法會議由一百名議員組成。白人佔二十八名，黑人七十二名。白人議員之中有八名由現任議員選舉產生。

(五)新的羅德西亞將於一九七八年十二月三十一日獨立。

羅國的內部解決方案是一個不折不扣的政治妥協。史密斯在一人一票原則上已經改變他堅持所謂「在一千年之內，不願意見到黑人成爲羅國的總理」。在承認黑人的多數地位之後，換來的是黑人領袖的合作。這一點對於史密斯是相當重要的。依目前的情況來看，羅國的軍事力量已呈弱勢，倘若白人和黑人能够合作無間，讓人民知道，現任的過渡政府能以和平、容忍的方式達成協議，並且造福社會，繁榮經濟，那麼，激進派的馬加貝和恩柯姆勢必將失去農民的擁護，游擊隊員無處可藏，俄式武器自然無用，這完全符合孫子所說「不戰而屈人之兵」的戰略。

從另外一個角度來看，史密斯所做的讓步實是一項政治賭博。從一九六五年以來，羅國黑人已經眼見無數次所謂談判，但事實一再證明史氏只不過是拖延時間，鞏固白人的地位。這一次他必須利用當前黑人的合作態度，在短期內證明他是真誠的想還政於多數黑人。換句話說，他需要運用更高度的技巧，贏取人民的信心。黑人領袖的拒絕合作和人民的失望，不但無法瓦解游擊隊，而且將註定白人政府失敗的命運。

黑人方面所作的讓步亦是相當明顯的，例如，史密斯擔任首任行政會議主席，國名依然採用羅德西亞而未採用辛巴勃威，關於重要的警察和司法權利問題，一字未提。除去簽字的儀式之外，外人的印象是羅國絲毫未變。基於此，激進派領袖立即指責溫和派人士爲了權力而犧牲了原則。不過，黑人領袖若墨索里華，深知史密斯雖已迫近窮途，但是，離崩潰之日尚遠，<sup>⑭</sup>他們不願意眼見戰爭破壞了鄉土，爲達到長期的目標，適度的讓步被認爲是理性的選擇。

美國政府爲何拒絕支持此一方案？主要原因在於內部解決方案不包括激進派人士——馬加貝及恩柯姆。假如承認史密斯的方案，美國勢必遭遇到三個難題：(一)多數統治的目的主要是使政權掌握於多數人手中。美國倘承認史密斯·墨索里華諸人，而拒絕馬加貝等人的參予機會，無疑是聯合少數，分立黑人，和原先所揭示的多數統治原則相違背。何況，黑人領袖們所支配的民衆到底有多少是很難計算的，在這個時候會促承認內部解決方案，很可能是製造新的少數政府，統治多數民衆。(二)最爲外人所注意的是，馬加貝及恩柯姆是實際控制游擊隊的領袖。他們拒絕參加會談，無疑是表示和平無望。美國自始希望羅國各黨派領袖能共聚一室，商討和平解決爭端的方案，馬加貝和恩柯姆的不合作態度，使得華盛頓懷疑內部解決方案的可行性。除羅國的內政問題之外，非洲的局部和平與國際政治是更重要的考慮。馬加貝和共產國家的密切關係已是人所共知的事實。拒絕他們參與政權，不但有昇高戰爭的危

註⑭ 羅德西亞的白人雖然數目不多，但是有大多數是二次大戰之後的退役戰士、技工、中產階級、農夫。他們對於如何組織羣衆，控制經濟，極具經驗。

L. H. Gann, "Rhodesia and the Peoples" african affairs Vol. 71, no. 283, April 1972, pp. 125-143.

註⑮ 布萊恩·豪爾，在新聞週刊的談話紀錄中，對於現階段的政治妥協，持不樂觀看法。(五月二十一日)



險（雖然游擊隊不一定能節節勝利，至少馬加貝諸人有被激怒的可能），而且可能引起更多的古巴、蘇俄和東歐國家的軍事援助。三、史密斯和黑人合作基礎是不穩的，美國的支持可能是一項賭注，贏了對美國來說，獲益不多，輸了則有損聲譽。從最近黑人司法部長布里安·豪爾評論黑人在司法界未曾有人高居要津，實受白人排擠，而遭史密斯政府下令解職一事，<sup>⑮</sup>吾人可以看出，黑白合作是建立在不尋常的政治妥協之上，任何微小事件，均足以破壞和諧。

美國和英國的外交努力集中於促使馬加貝和恩柯姆重回談判會場。美英雙方始終希望在過渡政府時期，由聯合國軍隊維持治安，英人總督負責監督，以公平的第三者身份，促成政權轉移。他們深切明白，黑人游擊隊和現有的羅國部隊應該如何達成停火，而後合併成爲一支國家軍隊是很費心神的問題。假若馬加貝不放棄與共產國家的關係，軍隊的領導權，便將難以解決；即使羅國各黨派達成協議，將來黑白軍人之間仍有衝突存在。美、英雙方希望尋出合理的方法使馬加貝和恩柯姆同意談判，而逐步將游擊隊解散，納入正規部隊。這個想法一再被證明是理想主義的態度，遭到激進派人士反對。事實上，馬、恩二氏所追求的是經由暴力奪取政權的共產主義作法，目前似乎沒有與史密斯、墨索里華等諸人合作的絲毫跡象。

上述的說法並非表示美、英二國已經無其他的政策選擇可尋。馬加貝和恩柯姆依賴坦桑尼亞、尚比亞和波札那、莫三鼻克諸國的庇護游擊隊進入羅國。美、英二國經由外交途徑，可以取得尚比亞、坦桑尼亞的諒解，對於游擊隊施以間接的壓力，迫使馬、恩二人參加談判。不過，目前西方國家與莫三鼻克的關係尚未恢復正常，使古巴和東歐國家的軍事裝備和人員得以進入該國，訓練游擊隊。美國應以何種方式尋求與莫國關係的進展，目前並無明顯的跡象。現階段的外交努力似乎是集中於尚比亞總統卡恩達，利用他的溫和外交政策及其和黑人領袖的私人友誼，再加上羅國的戰略地位，使得美國的政策有付諸實施的可能。<sup>⑯</sup>

此外，美國對於古巴在非洲的擴張聲勢，亦極需要給予適度的警告。措詞強硬的官方聲明似乎無法再發生嚇阻的效用，象徵性的實際行動，例如援助薩伊抵抗叛軍，則是更高建設性的作法。就長期的和整體性的意義來說，美國極須向非洲國家（包括羅國的黑人領袖在內），和西方國家表明立場，指出外來的勢力絕不容許對自由世界的利益挑戰；更應強調，非洲地區，尤其是南部非洲，並非無人管轄之地，不容共產國家，隨意搗亂。

## 人權外交的伸張

在非洲地區，利用人權作爲外交政策的指導原則，有道德和政治理想的價值，亦有執行上的困難。人權既是崇高的政治目標，就不能有所妥協和減損。可是，外交本身是一項妥協的藝術和政策的工具，它應如何配合崇高的道德目標，實是一項不易解決的問

註⑮ 從尚比亞總統訪問華盛頓，吾人可以猜想，兩國之間將有進一步接觸。經濟學人，五月二十七日，四一頁。

題。由於這個原因，美國人權外交往往表現出言行不一，亦就是外人所批評的多重道德標準。在南非，黑白隔離被認為是對人權的羞辱，可是，對於奈及利亞軍人政府對待政治犯事件，則一字不提。<sup>①</sup>這種做法已經令非洲國家懷疑，人權不過是空洞的口號，權力政治依然是決定政策的最高原則。

在此，筆者必須強調，對於美國人權外交的批評主要是來自當政人士和知識份子。任何由於人權觀念的伸張而產生的政治改變，對於當政者的利益，都有所損害。在多數非洲國家之中，統治階級的取得利益，不合乎公平、公開、合理的原則，人權觀念自然是對他們的既得權勢，構成威脅。在保護個別利益的前提下，任何批評都是不可避免。

事實上批評美國對於南非和奈及利亞有不同的政策標準是不公允的說法。前者是關係大多數人的一項統治哲學而後者只是牽涉少數政治人物間的權力鬥爭。任何文明國家包括美國在內，都不可能容忍不平等的統治原則（雖然有大多數的國家基於不干涉內政原則而不發表意見。）對於不同黨派之間的鬥爭，應該是為較低層次的次要事件。更何況，在非洲地區是以政變代替選舉，政敵之間的私人恩怨和報復成為政治方式的一部份。忽視了這些事實，而空談公平的政治原則和人權，並要求美國政府執行一致的道德標準，實非執中之見。

## 結論

自巴拿馬運河條約在參院通過之後，美國政府已經逐步處理重要的外交問題。和其他問題比較起來，非洲問題具有不同的性質。就行政與立法機關關係來說，非洲事務少有受到國會阻撓的可能。唯一的條件是卡特政府以細心的態度，耐心的做法，逐步探討解決糾紛之道。在整個政策的決定和執行過程之中，蘇俄及古巴將是不可忽視的因素，因為基本上，和平的達成仍然是需要這些國家讓步，無論是自願的撤退或者強迫的驅逐。

（六十七年五月二十五日完稿）

註① 時代週刊四月十日，第十頁。