

論美國當前的對外政策

陳紹賢

一

美國新政府在對外政策上感受的困惑，最顯著的莫過於中東和平問題。去年八月十二日晚福特總統對國會議席會議發表的政策性演說，關於中東政策有這樣的話：「對中東國家，我們已從事的努力，對該地區經二十五年年作爲戰爭溫床之後，帶來了和平的希望。我保證這種努力將繼續推進。我們將履行我們的諾言，爲完全、公正和持久的解決，來促進所有各有關方面繼續的談判。」①

七個多月來，美國的這種繼續努力，爲舉世共見的，是國務卿季辛吉歷次在中東的穿梭外交，表現了奔波的辛勞。然而「完全、公正和持久的解決」，越來越渺茫。甚至求致一項暫時性的西奈隔軍線撤軍協議之希望也已告吹了。

回顧今年元月二十一日福特總統在記者會上說：「中東的戰爭險象，十分嚴重。」看今日季氏的和平任務失敗，以、阿互責對方應負其責，而且各自加緊預備戰爭，可見福特的話並非危言聳聽。

當前中東情勢的險惡，原因當然非常複雜，但從美國的中東政策看來，由於一向注重追求逐步解決以、阿間各種爭端，而忽視了阿拉伯國家團結一致的可能性。特別是對於去年十月二十六至二十七日的拉巴特（Rabat, Morocco）阿拉伯國家高峯會議，到了它達成公認巴勒斯坦解放組織（PLO）爲代表巴勒斯坦人民的合法組織之決議時，才起震撼。該高峯會議的這一著，對美國的中東政策是一大打擊。

原來美國的中東政策步驟是要分別進行促成埃及、敘利亞、約旦與以色列

列談判，以達成以軍從各個佔領區分別作再度撤退，而暫不涉及巴勒斯坦人的權利和約旦河西岸獨立建國問題。

拉巴特的決議不但反對美國的這種政策，而且迫使約旦國王胡笙對巴解讓步，承認巴解在約旦河西岸的權利；支持蘇聯的早日恢復日內瓦會議主張；通過提供一百億美元，分四年支援埃及、敘利亞、約旦和巴解的軍費，以與以色列作戰。凡此都是爲粉碎美國的中東和平政策。無怪當該會議結束時，巴解領袖阿拉法特（Yasir Arafat）的發言人歡呼：「美國的中東政策失敗了！」

美國前副國務卿包爾（George Ball）對此事有所評論。他在今年元月號「大西洋月刊」（Atlantic Monthly）的一篇文章中指出：「季辛吉的中東穿梭外交到了絕境，除非日內瓦會議能找出解決的途徑，戰爭可能爆發。」②就當前的中東情勢看來，包氏對美國政策的判斷，有先見之明，對中東前途的預測，也很客觀。

二

美國的「逐步解決」政策之受挫折，於去年十一月間季辛吉訪中東時已很明顯。敘利亞總統阿沙德（Hafez Assad）不但表明堅決反對這種政策，而且切實執行蘇俄的策略，而採取破壞美國此一政策的行動。

由於受挫折的經驗，季辛吉於今年二月九日作再度中東之行前，曾公開地說：「此行只是負著探測的任務，並無意於解決任何問題。」他也表示，他認爲埃及關切的是收回某些領土；以色列關切的是獲致某些和平進展的協議。所以此行的主要目的在探測以、阿間如何方能達成撤軍與保證的協議。

十天後——二月十九日，季氏回抵華府後對記者們說：「締結中東和平的結構，已有進展。」是日合衆國際社華盛頓報導：季辛吉結束此項訪問後，以、埃雙方發表的聲明都見溫和——以色列參謀總長郭爾(Mordacai Gur)說：「以、埃間如能達成一種協定，則較諸以國保持西奈沙漠上的戰略性隘口朱特拉和吉第(Mita & Gide)尤為重要。」埃及總統沙達特表示：「可由美國保證，在繼續尋求和平期間，阿方立誓決不攻擊以色列。」但據季辛吉的隨員說，敘利亞可能阻撓以、埃間的妥協。

三月八日是季辛吉最近一次的中東之旅，是美國求致以、埃妥協的嚴重關頭，而其成敗所繫的重要問題有三：(一)以、埃對西奈再度隔軍問題能否獲致協議；(二)敘利亞願否放棄其扼殺以、埃協議的企圖；(三)巴解參加日內瓦和會問題能否妥協解決。

這三個問題有相互的關連。基於美國的政策，解決第一問題是目的，解決二、三問題是為達到該目的必經的過程。據三月十四日開羅金字塔日報報導：「季辛吉說，新的隔軍談判已有進展；在達成前，我不會離開中東，儘管另有迫切的國際問題。」

可是，八天之後——三月二十三日，季氏不得不承認美國的和談任務失敗了。他聲言：「今天是美國的一個令人沮喪的日子，因為美國投下了這麼多的希望和信心。我們也知道，這也是以色列的一個令人沮喪的日子，因為它需要並且希望和平。」^③

福特總統已宣告改訂繼續中東和平的政策。參議院也已一致通過一項兩黨決議案的支持。今後的中東是和平；抑是戰爭；抑是非和非戰的僵局？這是個舉世關切的嚴重問題。即使美國能實行兩黨一致的中東政策，以今日美國的聲音與信譽看來，它的影響力已是低落了。

二

當前美國面臨的另一對外難題，就是如何尋求解除塞島的危機。去年七月塞浦路斯發生政變，土耳其以保護土裔塞人為藉口，進軍塞島，造成北約組織裏士、希兩國的敵對狀態。土軍採取攻勢，希臘無力保衛島上的希裔塞人。經美國的調停，雙方暫告停火。但因土軍久未撤回，且希裔難民問題日

見嚴重，希臘氣憤北約組織無能及美國對土姑息，遂於八月十四日宣告退出北約組織的軍事組織，並聲明要收回其國境內的美國軍事基地。

美國國會同情希臘的處境，且認為土國進軍塞島，使用美援的武器，不只違背美國的援外法案和武器採購法案，而且破壞美、土的雙邊協定，特通過一項決議案，要求政府於去年十二月十日起停止對土國一切軍援，除非在此期限前，政府能提出土軍撤離的談判已有進展的報告。這個期限後來復經決議延至本年二月五日。屆時此項談判無進展，政府不得不執行國會的此項決議，停止對土一切軍援。季辛吉聲言，美國此種舉措，無補於美、土談判的進行，且將削弱西方的防禦，那是一種悲劇。^④

土耳其政府對美國此舉的立即反應，是照會華府，聲明土國對北約組織的關係，將採取獨立的行動。土外長艾森貝(Mehdi Eserbal)在紐約對記者們聲明：土政府正在擬訂關閉若干或全部美軍基地的計劃，以報復美國對土停止軍援。

塞島的緊張情勢繼續了七個月之後，土裔塞人領袖鄂克達斯(Reis Derkash)於二月十三日宣布：他在塞北建立一個獨立的土裔塞人自治共和國；他被一致選舉為這個新國家的元首。^⑤

這種事件所引起的反應，在塞浦路斯政府是震驚，馬卡里奧斯總統甚至宣告要尋求蘇俄的支援；在希臘是中止與土談判，且加深對土的敵愾；在聯合國是暴露其虛弱無能。美國的對策，可見於季辛吉的聲明：美國繼續承認塞浦路斯政府為合法政府；繼續承認其主權獨立和領土完整；繼續努力促成一項和平解決的辦法。^⑥

華府在希、土兩方以收回或關閉美軍基地為要脅的情勢下，國務卿發表的這種聲明，看來好像冠冕堂皇，但於實際無補。最近美國若干參議員曾在醞釀恢復軍援土國的提案。即使通過，可能更加激動希臘的反感。三月十一日，美聯社駐聯合國總部的電訊證實，美國的恢復島上希、土雙方談判方案，已被希臘政府和希裔塞人所拒絕。

華府對塞島問題，力謀解決，但自始至今，一籌莫展。美國的言論界有責備其外交當局於事變之初，措施疏忽，以致危機日深，難於挽救。這固然是原因之一，但其主因却在於美國的國際信譽已是低落，對國際爭端的發言或舉措，已不復受當事國所重視了。

今日高棉和越南局勢的危險，遠較廿一年前奠邊府危急時尤為嚴重。當時艾森豪總統對東南亞安全的憂慮，而提出骨牌理論（Domino Theory）以喚起自由國家的警覺。這種久已被人遺忘的警語，最近復為美國國防部長史勒辛格（James Schlesinger）所重申。後來福特總統也曾強調這種理論，以指斥美國的新孤立主義。這些話，在今日美國許多議員聽來，也是很逆耳的了。

美國總統為挽救高、越的危局，要求國會追加撥給高棉軍援二億二千二百萬美元，越南軍援三億美元。參議院的反應，塞蒙德和陶華等參議員是少數派，予以支持；曼斯斐德和麥高文等參議員是多數派，表示反對。經白宮的多方游說，且提出妥協意見。反對派表示須在削減軍援數額和帶有政治條件下，以與政府會商。這可能是有意進行妥協，也可能是為拖延日子，以待高、越淪陷。

目前值得我們研究的是這種軍援案爭執的實質問題——美國府會間的政爭問題。對此問題，筆者很欣賞本月—三月八日英文中國日報的社論，因為它是言簡意賅的指出了：美國府會間的這種軍援爭執，是個外交權誰屬的問題，也是涉及明年大選競選中「誰喪失高棉」的問題。⑦季辛吉曾經表示，假如美國不予高、越支援，則被譴責應負喪失中南半島責任的，可不會是國務院吧。

基於這些政爭的觀念，美國行政和立法各有其一套爭論的理由。政府方面對軍援高棉的理由，著重於實際的緊急需要。福特總統曾一再強調，美國對高棉不能見危不救；如果它獲得武器支援，足以穩定其陣地，才有談和的希望。這無異表達了華府的高棉政策。

政府方面對要求軍援越南的理由，除認為有此實際需要，以助其挽回危局外，更著重於指責北越破壞前年一月廿七日簽訂的巴黎停戰協定。早在今年元月廿八日，福特總統要求國會追加此項撥款的咨文中，特為指出北越違反巴黎停戰協定的各項重要條款。先是，他於元月廿一日的記者會上譴責北越破壞停戰協定；表示不願排除美國恢復轟炸中南半島共軍的可能性；解答目前無法預知何種情勢足使美國再度參加越戰。

論美國當前的對外政策

國會持反對立場的議員們每以為越南和高棉的政府都不是民主政府；美國如果再予軍援，徒然延長戰爭，增加越南人民的死亡；他們不相信骨牌理論，也否定高越陷落會影響美國的國際聲望，甚至認為聽由高越政府傾覆，早日結束戰禍，乃是合乎人道的。

當此高、越戰局危急之際，關於美國的軍援問題，府會間爭執的理論如此紛紜，足見美國對此嚴重的國際事件，由於沒有兩黨外交政策的協調，已使政府的支援政策無法實施。如果長此下去，誠恐美國難免自食其惡果！

第二次大戰末期和戰後，美國兩黨外交政策的典範，經越南戰爭、水門事件及去年期中選舉的摧殘，迄今殆已蕩然。如果今日之高、越危局，因美國新孤立勢力的抬頭，而淪於共黨魔蹄之下，則美國的對外承諾，誰予置信？這可能是自由世界所關切的嚴重問題。

五

從上面各節的論述，可以概見美國中東政策的著著挫折而至於失敗；塞烏事變帶來的危機，演變至希、土對美國之仇視；北越的擴大南侵，高、越之陷入危境，凡此情勢，與蘇俄或毛共的插手干預有關。

以、埃的西奈隔軍協議不能達成，巴解問題的死結不能解開，敘利亞的阻撓和破壞是其主因，而其策動與支持者為蘇俄。莫斯科恢復以大量新式武器供應埃及，及其對巴解保證支持它的獨立建國權利，都是為扼殺美國的中東和平政策。莫斯科的初步目標，在粉碎華府的逐步解決策略，俾利於早日恢復日內瓦和會。到那時候，它是以佔上風的「共同主席」聲勢，來處理和會了。

塞烏危機的延長，正是符合蘇俄的意圖。它離間美、希關係，破壞美、土合作，為達成其削弱北約組織的目的。今日希、土敵對情勢之險惡，土、希對美國怨懟的加深，都是蘇俄詭計運用的收效。

前年巴黎停戰協定之後，莫斯科和北平還繼續競相以軍火供應北越。近數月來，因北越南侵的進展，莫斯科對北越的武器支援較北平為急進，而毛共對越共的軍援也加強。毛、俄且竟露骨地誣蔑美國直接或縱容越南破壞巴黎停戰協定。

只就上述的各種事實看來，還能說美俄「和解」嗎？還能說美毛「和解

「嗎？」

寫到這裏，聯想起本月六、七兩日 蔣總統夫人發表她親撰的一篇鴻文——「不要說它」——但是我們要說，以檢討當前的國際局勢。其中揭發毛共的陰謀詭計，偽善作風和邪惡野心；美國企圖與它「和解」，不僅是幻想，而且是被愚弄和侮辱；演奏「麥稽中之火雞」歌曲，以迎接季辛吉的到訪，是一種仇視美國的心理暴露；前年毛共「十大」時的政治報告，所謂要與強盜來往，最後的目的在於要槍斃強盜，是毛共對美國的真實意圖。凡此諱言，都是美國人需要深省和警覺的。

六

美國對俄的「和解」政策，近來更趨於冷卻了。

早在去年春間，美國參議員賈克遜和維尼克對美國的貿易法案，提出附加條款，其用意在取得蘇聯放寬對俄猶太人出境定居的限制，美國才給予貿易上的最惠國待遇。莫斯科認為美方的這種要求是干涉蘇聯的內政，也是為誘惑蘇聯的少數民族背離其國家，而予以反對。彼時蘇俄的喉舌——「消息報」和「真理報」不但指責美國國會中的這種提案是勒索的陰謀，而且攻擊那是美國的極右派、軍事工業集團和猶太民族主義者的聯合行動。當時，「美俄和解」已起變化了。

今年元月三日福特總統簽署生效的美國貿易法，其中規定對於沒有自由移民政策的國家，美國不給予最惠國待遇。蘇俄遂於是月十四日宣告廢止一九七二年簽訂的美俄貿易協定，以為報復。十六日季辛吉在電視訪問中發表的談話，只認為這事件的發生，是美俄「和解」的挫折。但是美國若干有權威性的評論，並不看得那麼輕鬆。

二月四日的紐約時報有政論家巴克萊(William Buckley Jr.)的一篇專論，針對著「和解」問題。他寫道：對蘇聯廢除貿易協定，季辛吉跟福特總統表示惋惜，但是他(指季氏)沒有提到在中南半島上美俄「和解」與美、毛「和解」的失敗，因為該地區上正在發生的情形，乃是蘇聯和中共已把大宗軍火滿足了北越共黨的貪婪要求，用以奪取越南。^⑧

最近一月六日晚，福特總統在全國電視廣播上說：蘇俄和「中國」一向而且正在對棉共和北越供應軍援。我們必須與他們合作，以試圖獲得世界

上該地區的解決辦法。在此同時，如果我們繼續與他們「和解」，我認為努力則可增大，而遠景得以改善。福特的這些話，似是表達美國片面的「和解」立場。但是對方的行徑恰是背馳，可不是名存實亡的「和解」嗎？

六十四年三月廿六日完稿

註① News Backgrounder, USIS, Taipei, Aug. 15, 1975, p. 9

註② George Ball, Shuttle Diplomacy, Atlantic Monthly, Jan. 1975

註③ Tel A Viv, Mar. 23, 1975

註④ Turks Halt Talks With U.S., Int'l Herald Tribune, Feb. 5, 1975

註⑤ Turk Cypriots form a Republic in North, Int'l Herald Tribune, Feb. 14, 1975

註⑥ 中央社耶路撒冷三月十三日路透電。

註⑦ President Ford's Appeal, China News, Mar. 8, 1975

註⑧ William Buckley, Jr., The Coils of Detente, Int'l Herald Tribune, Feb. 4, 1975

中共的文藝整風

王章陵先生著，全書計二六四面，二十四開本平裝一冊，舉凡中共摧殘文藝，迫害文藝工作者之罪行，無不羅列概括，并以文學與藝術尺度，予以批判。售價每本新台幣陸拾元整。

請向台北市木柵區萬壽路六十四號國際關係研究所出版組或以郵政劃撥儲金帳戶第三四三三六號洽購。