

論美國的「新亞洲政策」

陳紹賢

一

美國的亞洲政策在轉變中。迄今已顯現的改變跡象，而被稱為「新亞洲政策」的，其思想根源見於尼克森在一九六七年十月號「外交季刊」發表的「越南以後之亞洲」一文。其中指出：亞洲國家為它們自己的利益，需要趕快建立一種道地的亞洲安全組織（An Indigenous Asian Framework for Security），以對付共產中國的野心，維護它們將來的安全。這樣「由亞洲地區各國的集體努力，去圍堵威脅；倘此種努力失敗，則集體要求美國援助。……將來美國與亞洲關係的主要規範，必須是亞洲國家採取主動，美國予以支持。」這是他所謂對中共的「短程政策」。由此政策的實施，去達成其所謂「長程目標」——使中共「改變」，而放棄對外侵略，從事解決內部問題，進入「國際家庭」。（註一）

次年，他競選總統時，曾對作家懷特（Theodore H. White）有段談話，似是對那「長程目標」的申釋。在懷特近著「一九六八年總統的造成」一書中，有這樣的記載：「尼克森說，如果他當選總統，他必須做的第一件事，就是嘗試去與共產中國接觸，期與它獲致了解。假如在此十年或十五年中，共產中國不參加世界事務，這個世界將不可能有所作爲了。」（註二）由上述兩項文件所顯示的，可見尼氏對美國亞洲政策的構想是：亞洲國家以區域組織的集體努力，去抵禦毛共的威脅，美國於必要時予以支援；為長遠著想，美國須尋求與毛共改進關係，使其解脫自陷孤立的窘境，進入國際社會。

今年七月廿五日，尼克森總統發表的「關島談話」，是他的那種構想演繹出來的一套原則，惟其措詞更具彈性，例如以「防衛團結」代替了「安全

組織」；七月廿一日，美國務院宣佈的放寬對中國大陸貿易和旅行限制，是那種構想具體化的一項措施。前者涉及「新亞洲政策」的全面；後者關係「新亞洲政策」的重點。試分論之。

二

尼氏的「關島談話」因不許記者「直接引述」，致各種報導頗多出入。茲綜合參證，歸納其要點如次：

一、越戰結束之後，美國必須在亞洲負起一種重要任務。因為地理和歷史事件（在亞洲參加過三次戰爭）的關係，使美國成爲一個太平洋國家。

二、中共正在掙得它的核子實力，北韓和北越都在走好戰路線。這在本世紀結束前，會構成大戰的危機。為消除此一危機，美國將支持亞洲非共國家的防衛團結，但不提供部隊，以避免另一類似越戰局勢。

三、美國將信守對亞洲國家的條約承諾。但關於各國內部的安全問題，除受某大國核武器威脅者外，美國將鼓勵並期望各國自行增進負責處理之。

四、未來的美國對外政策，在亞洲及其他各地，將是減少干預。美國對外的援助，將是幫助它們解決它們的某些問題，而不是只因較為容易，而替它們解決問題。

五、當美國對亞洲國家的軍事援助和軍事人員減少時，將繼續給予經濟援助。

尼氏次第到菲律賓、印尼、泰國、越南、印度和巴基斯坦訪問時，所發表的言論，除在曼谷聲明「美國將與泰國站在一起，對抗那些可能自國外或內部壓迫泰國的人」，過於突出，引起參議員哥爾（Albert Gore）、皮爾（Claiborne Pell）和傅爾布萊特的責難或攻擊外，大致上都是「關島談話

」的引伸。

「關島談話」迎合一般美國人的心理，受到良好的反應。言論界有稱之為「尼克森主義」的。參院民主黨領袖曼斯斐德（Mike Mansfield）和衆院共和黨領袖福特（Gerald Ford）都稱讚那是爲美國提供亞洲政策的正確方向。曼氏且於亞行返美後對記者們說：「總統的新亞洲政策，在東南亞獲得廣大的支持。」

「新亞洲政策」的動向，首見於美國從越南撤軍。第一期撤兩萬五千，已於八月底完成。第二期預定三萬五千，將於本年十二月半前撤出。就此兩批撤軍的人數與期間看來，美國的確相當謹慎。果能如此繼續下去，對於貫徹越戰越南化的計劃，持以誠意與耐心，那就值得人們的讚佩了。

美國對此撤軍問題，早已宣示三項條件：一、巴黎和談有進展；二、敵人的活動減少；三、增強越南軍事力量，陸續接替美軍作戰任務。就目前情勢，第一、二項條件的主動已完全操之於敵方，美國必須提防他們的詭計，免落他們的陷阱。第三項條件能否實現，大半決定於美國的耐心如何。阮文紹總統曾在電視訪問上說，越軍接替全部作戰任務，須經數年的期間。他的這種估計，當然最可憑信。美國當局的這種耐心要能經得起國內政治、財政、社會和青年等困擾問題的考驗，顧全其援越政策的崇高目標。

亞洲國家須自行處理其內部安全問題，這是美國合理的期望。但要達成此種期望，并非一蹴可幾。今年八月十二日倫敦時報的社論說：「共產中國問題是此次尼克森和羅吉斯分訪亞洲各國的主要問題。共產中國的行為可能決定美國亞洲政策將來的演進。」它并引羅吉斯八月初在坎培拉所說的話——中共對外的政治威脅或其現有的實力，都不若曾被想像的那麼大。——認為那是美國要求亞洲國家「自助」的前提。（註三）

毛共的「實力」固然有限，但其對外「政治威脅」的嚴重性并不小，尤其是對於寮國、柬埔寨、泰國和緬甸。所謂「內部安全問題」，因素當不單純。目前有些亞洲國家存在的這種問題，并非靠其「自助」所能解決的。這種問題無論其內容如何複雜，凡是導發於北平的滲透顛覆活動，或其「人民革命戰爭」輸出，或林彪的「鄉村包圍城市」的「民族解放戰爭」，如果非同時配合足夠的外援，「自助」是挽救不來的。

美國總統重申美國信守對亞洲國家的條約承諾，并聲明將支持亞洲非共

國家的防衛團結。這當然是亞洲國家所樂聞的。不過華府對條約承諾如何體認，對條約義務如何實踐，其程度與時效都很關重要。據說，美國務院正在研究對各項條約如何作減輕負擔的解釋。筆者希望這是不確實的消息。這個崇正義、重信譽的民主大國，可不至玩弄伎倆，去玷污其對外關係的光榮歷史吧！

三

一月廿七日，尼克森在就職總統後首次記者會上宣告，美國繼續反對中共進入聯合國。這是他繼承美國固有的政策。三月初，他於訪問歐洲六國回國後，在白宮對記者們說：「向前展望，我們可能考慮與中共達成較好的諒解。但就現實看，中共對已計劃的、有限度的華沙會談，予以破壞。我認為我們不應在此時對那方面的突破進展，持著任何樂觀的態度。」這種容忍與期待的心情，與其前任屢次對「那方面」表達的心情，并無二致。

然而甘、詹兩政府曾謀與毛共獲致「諒解」，只是見諸直接的呼籲，或間接的試探，或所謂「談判」——由日內瓦到華沙百餘次無結果的談判，而未曾採取過任何片面讓步的行動。今日華府對北平放寬貿易和旅行限制，是一種空前的措施，對其忠實的盟國，不啻是一次精神的打擊！羅吉斯國務卿却解釋此舉是走「明智的路線」（sensible approach），并聲明美國將循此路線，進一步尋求與毛共改善關係。（註四）

此次羅氏訪華時，曾聲明美國遵守中美條約義務，對華政策不變。但華府對北平的政策已在行動上表現改變，且在準備進一步的變。這種矛盾的現象，是其「新亞洲政策」的一個重要環節。這也可從當前美、俄、匪三角關係中看出來。

美國對匪俄衝突，向來在表面上持中立態度。他們表達這種態度的話，說過很多。今年九月五日，副國務卿李查遜（Elliot L. Richardson）在美國國際政治學會發表的政策性演說，其中與此有關的一段，誠屬言簡意賅。他說：

「尼克森總統已下定論，我們與任何一方（指蘇俄或毛共）結合，以反對另一方，從長遠看，我們的國家安全將受損害。任何一方對我們改善與另一方關係的努力，均有高度的敏感。但是，我們要追求一種長

程的方針，逐步與雙方發展較好的關係。換言之，我們不會讓中共的謾罵來嚇阻我們尋求與蘇俄訂立有利於我們的協議。反過來，我們也不會讓蘇俄的憂慮，去阻止我們試圖把中共從其憤怒的、自絕於外界的巢臼中帶出來。」（註五）

公開的話固然是這樣的好聽，但實際上美國利用共產集團的破裂，尤其是匪俄矛盾的惡化，作策略的運用，由來已久。最近華府對莫斯科協助解決越戰與維持寮國中立之望，漸歸幻滅，且感於蘇俄對亞洲擴張企圖的威脅，日見嚴重，所以要乘毛共實力受蘇俄牽制之際，對它施以安撫和讓步，使其降低敵意，把主力集中對俄。如此可使鄰匪的亞洲國家於安定中合作，鞏固防衛團結的基礎。這樣利用匪俄衝突，所作的策略運用，能否收效？是一疑問，而其對亞洲安全發生的不良影響，却是已見端倪了。

四

美國新政府的姑息毛共政策，為其亞洲政策轉變的導因。當此情勢初現時，有些亞洲國家就開始檢討其對外政策，籌謀有所改變。較明顯的是菲律賓，它曾有意改取中立政策。它要求美國移交山格雷角海軍機場的控制權；歸還克拉克機場未利用的部份。同時它在行動上表現親俄，如歡迎俄國「文化科學代表團」到非訪問，准許俄國船隻至馬尼拉裝貨開赴東歐。它且已在考慮與蘇俄及其他共產國家建立邦交。

泰國為亞洲國家中捲入越戰最深，對美國原始的援越政策支持最力者，近因鑒於美國的援越政策動搖，已表示歡迎與北平談判和平相處。今年五月東南亞公約組織理事會在曼谷開會時，泰國外長譚納聲明要謀求與北平修好。九月亞太九國理事會在東京集會時，譚納外長籲請與會各國支持其對中共「友好對壘」計劃，獲得菲、澳、紐和日本代表團的贊許。近因美國內部掀起「美、泰秘密協定」問題的爭執，泰國政府表示不滿，要求談判撤回駐泰美軍，業經達成撤軍的協議。同時它也在增進與莫斯科的貿易關係，有改取中立路線的態勢。

儘管尼克森聲明，「美國是個太平洋國家」，「美國決不退出亞洲」，但實際上不能消除若干亞洲國家的一種預感——亞洲行將呈現權力的真空。菲、泰兩國不過是對此較為敏感的。企圖填補這個真空的，有毛共，也有蘇俄

。毛共限於實力，勢必著重於顛覆活動和代理戰爭。蘇俄對若干亞洲國家，勢將威迫與利誘兼施。

蘇俄在其「建立亞洲集體安全體系」的政治攻勢下，加強對印度、印尼、馬來西亞、新加坡、緬甸，甚至菲律賓和泰國的政治或經濟關係，同時它的海權實力之長大，及其向南的推進，其擴張企圖的目標，顯然不僅為填補一九七一年英國撤出後的真空，而且為承接美國的亞洲勢力。那時美國縱不願被迫放棄亞洲，其奈友邦稀少，處境已陷孤立何！

華府也許對亞洲未來或然的情勢，在作戰略退縮的設計。據八月廿五日的「美國新聞與世界報導」周刊說：美國若干資深將領贊成美軍撤出沖繩、日本和菲律賓；五角大廈的軍事設計專家都認為美國從亞洲作軍事退縮，將不能免。所以他們在計劃一種新的防線，以關島為中心的西太平洋三個羣島——瑪利安那、卡羅林和馬歇爾（Mariana Caroline and Marshall Islands），總稱密克羅尼西亞（Micronesia），建立新防禦體系。此一防線距離美國大陸，較諸沖繩，縮短了一千英里。（註六）

如果上述的報導確實，并不足怪。因為戰略設計，須針對假定的各種情勢，提出不同的計劃。我們所關切的，不是美國將對亞洲採取有限退縮戰略，而是他們如果為了目前國內問題，而忽視蘇俄的南進野心，或縱容毛共向近鄰推行顛覆，則亞洲的安全勢必不保，美國的西太平洋防線無論如何堅固，恐無補於其本土之免受威脅了。

註一：Richard M. Nixon, *Asia After Viet Nam*, Foreign Affairs, Oct. 1967. P.P. 114-124

註二：Theodore H. White, *The Making of the President 1968*, Excerpt, Life, Aug. 4, 1969, P. 52

註三：Asia is not so simple, *The Times*, London, Aug. 12, 1969, P. 7

註四：Rogess News Conference, Aug. 20, 1969, Transcript, State Department's Release.

註五：Text of Address by Richardson on U. S. Foreign Policy, Sept. 5, 1969, U. S. I. S. Release

註六：New Defense Line in Asia, U. S. News & World Report, Aug. 25, 1969, P.P. 21-23

五十八年九月廿五日脫稿