

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 越戰後美國的東南亞政策

doi:10.30390/ISC.198303\_22(6).0007

問題與研究, 22(6), 1983

Wenti Yu Yanjiu, 22(6), 1983

作者/Author：區鉅龍

頁數/Page：70-84

出版日期/Publication Date：1983/03

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.198303\\_22\(6\).0007](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198303_22(6).0007)



*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



# 越戰後美國的東南亞政策

區鉅龍

## 引言

自二次世界大戰結束，東西方兩敵對陣營進入「冷戰」階段，東南亞地區遂成爲國際共黨集團與西方民主陣營全球性意識形態，軍事、政治、外交及經濟利益相抗衡的焦點之一。美國杜魯門總統所推動的「圍堵政策」由西歐擴伸至中東、東北亞乃至東南亞地區。韓戰爆發後，美國更肯定了東南亞地區的重要戰略地位。當時美國致力籌組的「東南亞公約組織」(Southeast Asia Treaty Organization)，更充分顯示美國決心在該地區建立集體軍事安全制度，以武力爲後盾防範共黨大舉南下席捲東南亞非共地區。同時美國透過經濟及其他非軍事援助方式協助東南亞非共新興國家推展經濟，文教，社會等建設，以厚植其國力，進而杜絕共黨自內部從事滲透與顛覆之計謀。換言之，在美國全盤「圍堵戰略」(Strategy of Containment)的體制下，東南亞非共地區正式被納入了美國的軍事保護傘範圍內。

五十年代至六十年代初期，由於國際共黨運動本質上或形式上呈現一元化的領導中心(Monolithic leadership)，以致國際政治形成兩極化體系的形態(Bipolar international system)，東南亞地區在美國全球抗共的軍事戰略上更具有舉足輕重的份量。蓋東南亞地區不僅資源豐富，人口眾多，也爲通往中東、印度洋及太平洋必經之航線。同時由於英、法、荷等國勢力，隨殖民地諸國紛紛獨立而退出亞洲，美國乃不得不單獨肩負起防衛東南亞非共地區安全之重責。在當時美國的決策者眼中，足以直接和間接威脅東南亞安全者莫過於好戰成性且誓言與美國不共戴天的中共政權。五十年代至六十年代初期，中共不僅在中國大陸大肆掀起「反美」、「仇美」的政治運動，同時更高唱「革命輸出」的口號，鼓動並支援東南亞共黨奪權，推翻一切「親美」的東南亞各國政府。因此，從美國的立場而言，中共乃屬危險的「革命政權」(Revolutionary regime)，其長遠目標不在消除美國及西方國家在東南亞地區的勢力，進而改變該地區乃至世界的權力均衡(Balance of power)。中共此一軍事戰略目標，

難免與美國致力追求的「維持現狀」政策 (Status quo policy) 大相逕庭。

美國與中共雖曾透過華沙密談謀求緩和雙方敵對關係，但在毛澤東「談談打打」的外交戰術下，雙方始終不歡而散。美國雖然視中共為亞洲及東南亞之禍源，但又奢望中共終將擺脫蘇共控制而成爲「亞洲的南斯拉夫」，進而放棄「反美」及赤化東南亞之政策，並與東南亞非共國家和睦相處。然而，五十年代至六十年代期間，美國上述希望終歸落空。而中共公開支援越南南侵的作爲，更令美國謀士們擔心「骨牌理論」(Domino Theory) 會在東南亞次第實現。

迨中共與蘇共雙方關係加緊惡化，終演成一九六九年珍寶島軍事衝突，緊接着翌年毛澤東對美發動「乒乓外交」。這一連串的政治巨變，又使美國早期對中共的幻想死灰復燃，終於導致美國與中共關係正常化。然而，由於美國與中共的關係主要建立在「反蘇」的「戰略共識」(Strategic consensus) 和所謂雙方「平行戰略利益」(Parallel strategic interest) 的戰略概念之上，因此雙方新關係不僅改變了國際政治原有兩極化的形態，同時也導致了國際政治體系的多元化 (Multipolarization of international system)。美國越戰後的東南亞政策，就在上述國際政治體系多元化的新形勢之下產生了巨大的變化。

不過，大體而言，當前美國的東南亞外交政策仍然未固定化和具體化，原因不外是越戰後，美國的東南亞政策受制於國內複雜的政治因素及美國全球性的戰略需要。因此，當前美國的東南亞政策「被動」的成份多於「主動」的政策設計。換言之，越戰後美國的東南亞政策仍屬過渡性、應變性和彈性的政治目標。今後影響美國東南亞政策的主要因素將包括：(一) 中共與蘇聯關係之發展及其對東南亞的影響；(二) 越南與中共及蘇俄三角關係之演變；(三) 越南與蘇俄雙邊關係之發展及其對東南亞之影響；(四) 東協五國本身內部的政治發展；(五) 東協五國與中共及越南未來多邊關係之發展；(六) 日本今後在東南亞所扮演的角色。

本文擬就前述各點，剖析越戰後美國對東南亞政策的若干主要特質，並展望其未來動向。

## 「關島主義」的形成和特質

一九六九年美國尼克森總統入主白宮時，正值美國國內反越戰運動達到高潮。當時要求美國自越南撤軍的呼聲由學生遊行示威的學潮，擴大至社會各階層乃至國會本身的內鬨。美國自一八六六年南北戰爭結束以來，從未遭遇到類似越戰所帶來的嚴重內部分裂。因此，尼克森上臺後，如何合理解決越戰難題乃成爲他的急務之一。如何尋求「光榮的和平」(Honorable Peace) 和「光榮的撤退」(Honorable withdrawal) 更成爲尼克森決定達成的政治和軍事目標。

不過，尼克森早在一九六六年在「外交季刊」(Foreign Affairs) 發表的一篇文章中，就已經刻劃出美國今後對亞洲及東南亞事務所應該採取的政策和立場。其中最令人注目者，即是尼克森認爲美國不能繼續孤立中共而希望尋求解決世界爭端，尤

其是解決亞洲問題。其後尼氏於一九六九年七月廿五日發表的「關島主義」（亦稱「尼克森主義」）及其決定與中共着手展開關係正常化的政策，皆可追溯於上述「外交季刊」一文中所涵蓋的基本概念。

尼克森的「關島主義」是在記者會中發表的非正式談話。然而，它所闡明的一些政策原則實為美國東南亞政策劃定了明確的輪廓。「關島主義」確實是尼氏本人及其左右謀士們，尤其是白宮國家安全助理季辛吉，所共同煞費苦心，深思遠慮的新亞洲政策。而「關島主義」對亞洲及東南亞之深遠影響，迄今未減。卡特政府時期，乃至當今雷根政府的東南亞政策，基本上皆未脫離「關島主義」的窠臼。

「關島主義」對美國的亞洲及東南亞政策而言，堪稱為劃時代的一大政策轉捩點。它所涵蓋的多方面目標和目的，大致可分為戰略性和策略性兩個層面，主要包括下列數項：

(一)從戰略言，美國仍將繼續扮演亞太地區強國的傳統角色，不輕言退出亞洲；但美國不能繼續單獨擔負亞太地區的軍事國防安全，亞洲事務及亞洲之和平終須由亞洲人自行處理決定。美國的長遠利益乃如何促成亞洲事務的「亞洲化」。換言之，在戰略上，美國在亞太地區仍將繼續站在第一線上，但在亞洲國家間之政治事務上則退居第二線。

(二)美國自二次大戰在亞洲及東南亞所採取的「圍堵政策」，不僅阻擋了共黨席捲東南亞的長期侵略計謀，同時也為東南亞非共國家爭取了時間，以從事經濟、社會、政治、文教等各項內政建設。當前東南亞非共地區無論在經貿、農工商、社會、文教及政治方面的成就，均與亞洲共黨地區之貧窮落後形成了尖銳的對照。因此，美國不宜繼續在東南亞採取高姿態軍事部署。美國的長遠利益是鼓勵及協助東南亞繼續提高經濟成長和加強政治民主化，因為美國認為東南亞非共國家內政修明，經濟繁榮進步，社會安定，乃為消除共黨滲透顛覆的最佳保障。

(三)美國將繼續遵守對東南亞各國的條約義務和承諾，但美國希望東南亞各國終能自力更生，應付國內各項問題，尤其是應付國內共黨武裝叛亂問題。除非東南亞非共地區遭遇外來核戰威脅，美國今後將在該地區採取「低姿態」軍事部署（low-profile military posture）。

(四)美國無意放棄長久以來在東南亞抵抗共黨擴張勢力的責任，但鑒於越戰的慘痛經驗，美國今後將避免直接介入任何亞洲戰場，而且今後美國對東南亞各國的經軍援，亦將視各國特殊情勢及個別需要，妥籌對策。同時美國希望透過東協國家，促成東南亞自由地區安全制度的具體化和鞏固化。

(五)尼克森認為美國已從越戰的慘痛經驗領悟到，除非美國與蘇俄雙方達成某種「和解」（Detente），同時與中共關係正常化，否則美國尋求東南亞的長期安定將不易實現。為達此目的，尼克森遂修正了美國自二次大戰以來所堅守的「圍堵政策」，而提出了「以談判代替對抗」的外交口號。（按卡特後來也強調「圍堵而不孤立」的政策（Containment without Isolation）。



以上顯示，尼克森的「關島主義」是在國內外錯綜複雜的政治環境下所形成的。越戰固然是重要的因素，但其他諸如美國經濟力量的萎縮、美國國內姑息主義之抬頭、西歐盟國不支持美國的亞洲政策、東南亞國家長期過份依賴美國之心理等因素，也直接或間接促成了「關島主義」的誕生。此外，中共與蘇聯衝突的出現和升高、美蘇軍力對比的改變以及尼克森希望利用北平與莫斯科之間的破裂促成亞洲勢力之均衡，也都是構成「關島主義」的重要因素。因此，當時尼氏提出「關島主義」原則時，美國朝野均普遍讚譽為明智之舉。至於「關島主義」是否能行得通，在當時美國輿論界充滿姑息論調的情況下，就鮮為美國人所顧慮了。

不過，按照尼克森自己的說法，「關島主義」並不等於美國勢力退出亞洲。他曾一再強調美國將以「實力」為後盾，作為與共黨國家進行「和解」的先決條件。

尼克森提倡和積極推動的「越戰越南化」政策 (Vietnamization Policy) 可說是「關島主義」的主要試金石。誠如尼氏所說，當他於一九六九年進入白宮時，美國的越戰戰略很明顯的必須加以修正。而他所擬定的新戰略，一方面固然要為美軍撤出越戰鋪路，另一方面也要為南越政府終能單獨擊敗越共攻勢作好準備。按照尼克森的解釋，這一新戰略的目標包括以下六項：

- (一) 矯正一九六五至一九六八年以來越戰的「美國化」，而致力達成越戰的「越南化」。
- (二) 強調「綏靖政策」 (Pacification Policy) 以擴大南越政府軍控制邊遠村莊地區之能力。
- (三) 全面摧毀越共在柬埔寨和寮國境內的庇護所和補給線，以減少北越南侵之軍事能力。
- (四) 在不影響南越政府生存能力下，逐步撤出五十萬駐越美軍。
- (五) 與北越進行停戰談判並達成和平協議。
- (六) 一旦越共違反和平協議，美國將毅然表明支持其盟邦的堅定態度。同時美國將保證繼續提供軍援給南越政府，以對抗蘇聯及中共軍援北越之作為<sup>①</sup>。

尼克森為了執行越戰越南化的計劃，特地聘僱聞名一時的英籍反游擊戰專家湯姆斯爵士 (Sir Robert Thompson) 為特別軍事顧問，全盤籌劃越戰越南化的新戰略 (按湯姆斯爵士曾在馬來西亞剿共成功而名聞國際)。湯氏實地觀察越南戰場之後，向尼氏提出了一份報告，肯定「越戰越南化」的可行性。

本文目的不在詳析越戰本身，故對湯姆斯的報告不擬贅述。且越戰越南化的失敗，原因錯綜複雜，論者見仁見智，迄今仍爭論不已。不過，值得一提者，尼克森迄今仍以爲「關島主義」及「越戰越南化」皆是健全的戰略構想。他認爲越戰失敗應歸咎於美國傳播界不負責任、不明是非的報導，以及國會在關鍵時刻通過立法限制總統在東南亞的作戰權 (Presidential War Power

<sup>①</sup> Richard Nixon, *The Real War*, Warner Books, New York, 1981, p. 116.

Act)。尼氏同時毫無隱諱表示，「水門醜案」對他執行「越戰越南化」構想給予致命性的打擊。據他說，「水門案件」大幅度的削弱了美軍在越戰的反擊力，因為國會於一九七三年通過的法案，使美軍無法反擊越共違反停火協定的侵略行爲<sup>②</sup>。

越戰期間的事實顯示，美國的東南亞政策已非白宮所能獨行其事。國會、輿論界、學術界、在野黨乃至社會利益團體，在越戰問題上和東南亞政策決策上的反應和參與，均有顯著的增高。艾森豪、甘迺迪、及杜勒斯時代的「獨斷獨行」作風，恐難再復現於美國的東南亞政策了。

東南亞非共國家自始即懷疑「關島主義」及越戰越南化的可行性，同時也懷疑美國保證履行承諾的決心。例如馬來西亞總理拉薩克提倡的將東南亞地區劃爲「和平及中立地區」(Zone of peace and neutrality)的構想，充分反映了東南亞非共國家對美國缺乏信心的程度。拉薩克的構想雖然由於未能獲得其他東協國家及美國的支持而終歸泡影，但美國與東南亞非共國家之間的雙邊關係從此便進入了更微妙的階段。蘇俄更乘機大力推銷布里茲涅夫所倡導的「亞洲集體安全體制」(Asian collective security system)，企圖加深美國與東南亞國家之間的政治分歧，打擊美國在東南亞的傳統優勢地位，瓦解美國自二次大戰以來在東南亞地區千辛萬苦建立的雙邊及多邊聯防安全體制，並進而以「和平者」的姿態插足東南亞事務。所幸布里茲涅夫的「空城計」並未爲東南亞各國所接納。北越之一面倒投入蘇聯懷抱，甘做亞洲之「古巴」，更令東南亞非共國家產生不安而拒蘇俄於門外。

中共則利用與美國發展關係正常化的機會，重新對東南亞非共國家發動「和平共處」的外交攻勢，終導致菲律賓、泰國及馬來西亞紛紛與北平建立外交關係。美國煞費苦心成立的「東南亞條約組織」就在前述錯綜複雜的新國際形勢之下失去它原先存在的意義而終告解體。而東南亞國家協會成立十六年以來，雖然在外交上能採取一致之立場，並在經貿、文教等各方面合作無間，但今後何去何從，仍缺乏明確之方向。

以上的分析顯示，自從尼克森宣佈「關島主義」之後，東南亞地區的戰略和權力形勢已經由兩極化的權力體系演變爲多元化錯綜複雜的權力關係。「關島主義」的原始構想乃在促成整個亞洲局勢的權力均衡，然而，自一九六九年以來亞洲權力政治的動盪，方興未艾，「關島主義」並未爲東南亞非共地區增加安全感，反而導致中南半島的赤化，同時也助長蘇聯及中共更積極插手東南亞事務。

## 卡特的「開倒車」政策

註② 同註①第二一七頁。

越戰的結束以及北越共黨迅速佔束埔寨和控制寮國，導致了東南亞整個局面的不穩和複雜化。毋庸置疑的，南越的終被「解放」不僅代表着社會主義陣營的一大軍事與政治勝利，同時它也象徵着美國「圍堵政策」的破產<sup>②</sup>。卡特上臺後，由於其政府對東南亞問題基本上採取「觀望」態度，遂令東協國家懷疑美國在該地區繼續保留勢力的決心。東協國家認為卡特政府不但不能了解東南亞事務，同時亦漠不關心該地區之問題。東協領袖尤其不滿卡特「三邊委員會」(Trilateral Commission)所賦予日本在東南亞事務上所負的特殊任務。泰國政界人士甚至曾譏諷卡特認為東南亞應該歸屬於日本勢力範圍的荒謬想法<sup>④</sup>。卡特政府透過國會立法，限制美國私人企業在海外投資及削減美國對外經軍援預算，更令東協五國焦慮不安。一九七七年卡特政府與東協國家在馬尼拉舉行高階層「對話」，唯由於雙方對經貿問題各持相反立場而不歡而散。當時東協國家希望美國釐訂一套綜合的東協國家經貿政策，而卡特政府則堅持美國與東協各國不均勻的雙邊貿易關係<sup>⑥</sup>。

最令東協國家不安與極度不滿者，莫過於卡特強調的所謂「人權外交」政策。從東南亞國家的立場而論，卡特將「人權外交」擴伸至東南亞地區，充分顯示他不了解東南亞國家的特殊歷史、政治與文化背景<sup>⑤</sup>。而卡特一味推動「人權外交」之結果，導致美國與東協國家關係陷於緊張失和狀態。

卡特政府曾經一度致力於與河內政權關係正常化的政治暗盤，更令東協國家焦慮不已。東協國家基本上不反對華盛頓與河內進行關係正常化，因為此舉將有助於緩和東南亞緊張局勢，也可緩和越南對東協採取的敵對態度；不過，東協國家不滿卡特「秘密外交」和缺乏與東協國家事先磋商的作風。因此東協國家不得不再強調：美國與越南關係正常化的任何安排，均不得犧牲東協國家之利益。東協國家尤其擔心一旦河內與美國達成關係正常化之後，在美國大量經援之下，越南的社會主義集體經濟和極權社會制度將能發揮其動員力，加速經濟建設，終而迎頭趕上東協五國<sup>⑦</sup>。同時東協國家擔心一旦美國與越南關係正常化之後，美國將在越南共黨政權與東協國家間採取「等距離」外交政策(equidistance policy)，而東協國家則希望美國與河內政權保持適當距離，同時加強美國與東南亞非共國家的傳統關係。然而卡特雖然未曾與河內政權和好，但同時也未能滿足東協國家的願望。卡特政府的東南亞政策大體上是基於尼克森的「關島主義」基本原則。同時在卡特執政期間，美國國會及美國一般輿論和民意仍深受「越南併發症」(Vietnam syndrome)的政治和心理影響，要求美國「擺脫東南亞泥沼」的呼聲仍方興未艾。因此，

註② Donald E. Weatherbee, "U.S. Policy and the Two Southeast Asias", *Asian Survey*, April 1978, p. 417.

註③ *Nation Review*, Oct 8, 1977.

註④ *Asian Week*, Sept 23, 1977, pp. 33-34.

註⑤ 同註③。

註⑥ 同註③第四二頁。

卡特在釐訂美國的東南亞政策時不得不考慮這些政治因素。此處值得一提者，卡特之所以能順利當選總統，主要乃靠民主黨「鴿派」勢力及「反戰」運動組織之支持。因此，卡特的東南亞政策自然也必須順應彼等之政策主張。

卡特對「關島主義」一些基本原則的承襲，最明顯的包括以下諸點：(一)美國將不介入亞洲任何戰場；(二)美國必須達成與中共全面關係正常化；(三)美國對亞洲共黨將採取「圍堵而不孤立」的政策；(四)美國與東協國家之關係將以強調經貿關係為主；(五)美國希望日本在東南亞事務上採取更積極之角色。

不過，實際上卡特某些政策反而遠比尼克森「關島主義」的構想更為不切實際。尼克森起碼不認為美國介入越戰是錯誤的。同時尼克森強調美國不可輕言撤出亞洲，並在美軍撤出越戰之後，美國仍應遵守對亞洲盟邦之條約義務。而卡特則一味欲迅速擺脫美國在亞洲之傳統角色。例如，卡特計劃自南韓撤軍，減少美軍在亞太地區的陸、海、空兵力，禁止美國外交人員協助美國軍火製造商推銷武器，減少東南亞軍官赴美接受軍事訓練教育等一系列的新措施，充分顯示卡特「開倒車」的亞洲政策，遠超過尼克森「關島主義」的範圍。

卡特一九七九年十二月接受中共建交三項條件，即美國與中華民國斷交、美國終止與中華民國的軍事防衛條約，以及美軍撤出臺灣，皆與「關島主義」某些基本原則相背。因此，美國國會為彌補卡特在東北亞地區所造成的嚴重軍事及政治損害，也為確保東北亞之安全和美國本身之利益，乃制定了「臺灣關係法案」(Taiwan Relations Act)。同時卡特擬自南韓撤出美軍的計劃也因遭受美國各界之非議而告作罷。

按照尼克森「關島主義」的構想，美國今後雖然在亞洲及東南亞事務上將採取「低姿態」，但美國同時也不容許該地區的權力均衡遭破壞。而卡特的作風卻導致了亞太地區的權力真空，促使蘇俄乘虛而入，悍然在亞太地區擴張軍力<sup>⑧</sup>。

很明顯的，卡特的「退卻政策」，導致了美國軍事力量在亞太地區步步退縮。相反的，蘇聯在亞太地區的軍事力量則日益壯大。在卡特四年執政期間，蘇聯在太平洋的軍力已趨向駕凌美國的軍力，並已對美國、日本及東北亞和東南亞自由國家構成威脅。蘇聯的遠東地面部隊從一九六〇年代中期至一九八二年增加了三到四倍，而美國在太平洋的兵力則相對減少。同時蘇俄的戰術空軍及長程戰略飛機業已更現代化。蘇俄的太平洋艦隊也已改善其兵力及擴大其活動範圍，並已新增一艘核子動力航空母艦及其他新型艦隻。蘇俄以越南為基地的海上監視與反潛作戰能力也已實際增強，而美國在太平洋的海軍兵力卻已降到二次大戰以來的低潮<sup>⑨</sup>，在太平洋的戰艦、潛艦反而只有一九六五年時期的半數。據估計，迄一九八一年為止，單是在遠東地區美蘇軍力的對比大約如下：地面部隊是八比一，戰車是十五比一，戰術飛機是三比一，海軍艦隻是二比一<sup>⑩</sup>。

⑧ Jeffrey B. Gayer, *Mandate for Leadership* (Monograph), Heritage Foundation, Washington, D. C., 1980, pp. 174-176.  
⑨ 美國國防部長於一九八二年五月向國會提出的國防報告，見《聯合報》一九八二年五月九日。  
⑩ 俞淵若，「在變革中的美國遠東戰略」，《臺灣日報》一九八一年二月廿日。

同時由於卡特政府一味強調「聯匪制俄」政策，使得美蘇之間在東南亞的對抗愈趨惡化<sup>②</sup>，終於導致河內一面倒向莫斯科懷抱。在美、蘇、中共及越南四角錯綜複雜權力關係下，河內與莫斯科更加緊雙方的經軍勾結。一九七八年六月廿九日河內正式加入了由莫斯科控制的「經濟互助理事會」(Council for Mutual Economic Aid)，以報復中共全面斷絕經援及撤出駐越顧問和專家的行爲。同年十一月三日，河內更進一步與莫斯科簽署了爲期廿五年的友好合作條約。越南上述舉動，更導致了亞太權力衝突的尖銳化和升高化。該條約使越南實際上成爲蘇俄的保護國。誠如布里茲涅夫當時宣稱，蘇越友好條約是在中共領導者不斷對越南社會主義建設增加新的和巨大困難的情況下誕生，因此它具有特殊的意義<sup>③</sup>。而鄧小平也毫不隱諱地指出，由於該條約具有軍事性意義，它對亞太地區之安全已構成嚴重威脅<sup>④</sup>。

越南在美國與中共雙方勾結之下甘作「東南亞的古巴」，直接受其威脅者莫過於東協國家了。從此東南亞也出現了兩個敵對陣營，即越南控制下的中南半島共黨陣營和東協非共國家陣營。而中共爲權宜之計，遂改善了其原先指罵東協國家爲「美帝走狗」的態度，開始展開其對東協五國的「統一戰線」外交攻勢，同時鼓勵東協與美國、日本、中共等加強「反蘇」、「反越」的聯合陣線。中共由敵視東協改採支持東協的一百八十度政策大轉變，更導致了東南亞地區權力政治的複雜化和多元化。

卡特政府除了一味打「中共牌」之外，並未擬出具體可行的東南亞政策，以因應前述錯綜複雜的新形勢。當時卡特政府所執行的東南亞政策，本質上是屬於混合性的政策，即卡特一方面希望避免美國直接擔負起東南亞防務的角色，另一方面則企圖繼續執行季辛吉奠定的「權力均衡」的戰略政策，而同時又要顧慮到美國民意的反應。換言之，卡特政府的東南亞政策乃是徘徊於「自我克制」與「干涉」兩者之間的互相矛盾的猶豫政策<sup>⑤</sup>。卡特一方面希望美國與越南關係正常化，另一方面又深怕得罪中共而影響美國與中共關係正常化。同時由於卡特政府始終缺乏明確而具體的亞洲政策，不僅美國亞洲盟邦爲之不安，就連美國國會也深感困惑<sup>⑥</sup>。

卡特政府對東南亞事務的徬徨和猶豫不決，遂導致東南亞地區出現「多面性聯盟」的縱橫交錯權力政治體制 (Multi-alignment system)。各國爲了自身權宜之計，暫時擱置了敵我之間意識形態的對立，尤其是中共與非共的東南亞國家之間，以及美

註② Sheldon Simon, "Toward a U. S. Security Policy in Southeast Asia: A Maritime Emphasis", in Ramon H. Myers, ed., *A. U. S. Foreign Policy for Asia*, Hoover Institution Press, Stanford, 1982, p. 640.

註③ *The Washington Post*, November 4, 1978.

註④ 同註③。

註⑤ Harry G. Gelber, "America, the Global Balance, and Asia", *Asian Survey*, December 1979, p. 1147.

註⑥ Franklin B. Weinstein, "U. S.-Vietnam Relations and the Security of Southeast Asia", *Foreign Affairs*, July 1978, p. 844.

國與中共之間，相互利用對方以促進自身利益。而在此期間，獲益最大者莫過於蘇聯、中共及越南。尼克森及卡特所追求的東南亞勢力均未能實現，反而助長了該地區權力的失衡和敵友界線的混淆。迨蘇聯於一九七九年十二月廿五日公然進軍阿富汗之後，卡特政府才恍然領悟到亞洲事態與亞洲戰略局面對美國不利的嚴重性。同時伊朗悍然扣押美國人質，更充分反映出卡特政府處理外交事務之軟弱無能。美國的西歐盟邦也同時感受來自蘇俄與日俱增的政治和軍事壓力。卡特在四面楚歌的國際環境下，也只有加速與中共勾結，以圖挽回亞太地區之勢力均衡<sup>⑥</sup>。然而，由於卡特過份玩弄「中共牌」的結果，亞太地區形勢也隨之愈益動盪不安。同時卡特在內政上，尤其是在克服美國與日俱增的通貨膨脹問題上，成績也欠佳。因此，在內政與外交兩方面嚴重失策之下，軟弱無能的卡特政權終於在一九八〇年為美國選民所拋棄了。

### 雷根的「實力外交」和「反蘇戰略」

一九八〇年七月十五日美國共和黨在底特律 (Detroit) 召開全國代表大會，正式提名朗納·雷根為該黨總統候選人，同時通過了共和黨內政與外交基本政綱。在有關亞太政策方面，該政綱強烈抨擊卡特四年執政的失策，導致了亞太地區權力失衡的嚴重趨向；同時保證在新的共和黨政府之下，美國將重新在亞太事務上扮演堅強的角色，並向美國的亞太盟邦和友邦保證任何威脅它們國家獨立的外來軍事挑戰均將面臨美國強有力的反應，使侵略者不敢有所妄動。此外，該政綱強烈譴責卡特政府處理對華政策的失當，並保證共和黨政府將促進美國與中華民國之間的貿易關係，且將優先考慮臺灣之國防安全需要。該政綱指出，卡特政府終止與中華民國之協防條約及計劃從南韓撤軍，已經使得亞太國家普遍懷疑它們和美國之間盟邦關係的價值<sup>⑦</sup>。對於中共，該政綱僅重申共和黨政府將繼續推動美國與中共關係正常化的政策。

共和黨政綱最突出之部份在於它所表現的強烈「反俄」立場。例如在提及美蘇關係時，該政綱毫不隱諱地指出：「當前美國和其盟邦乃至全世界各國所面臨的最大挑戰，乃是如何阻止蘇聯的全球性野心。美國必須全力以赴，應付此一挑戰，因為目前的危機確是美國立國二百年來最嚴重者。蘇聯目前一方面正不遺餘力追求軍事優勢，同時另一方面對民主工業國家及脆弱的開發中國家展開軍事壓力和思想進攻。」

本黨認為美國必須以堅定的原則和堅強的實力為後盾方能和蘇聯進行談判……我們不會像卡特政府那樣，以幼稚的期望，片

<sup>⑥</sup> William R. Kintner, "A Strategic Triangle of Two and a Half Power" *Orbis*, Fall 1979, p. 531.

<sup>⑦</sup> *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 38, No. 29, July 19, 1980, p. 2051.



面的讓步，徒勞的巧語和微不足道的策略，作為美國對蘇聯政策的基石」<sup>⑮</sup>。

雷根總統入主白宮之後，美國與蘇聯之間的「和解」在雷根強調「實力外交」和「反蘇」的作風下，幾乎全面瀕臨瓦解，取而代之的是美蘇之間的「新冷戰」對抗。由於雙方「新冷戰」具有全球性影響，因此東南亞地區自然也不能倖免。就亞太地區而言，美國如何因應越南與東協的對抗、蘇聯侵入阿富汗、以及蘇聯海軍在西太平洋、南中國海及印度洋擴展活動範圍等新形勢，皆為雷根政府所面臨重要課題。由於雷根認為蘇聯的擴張行為是全球性的，因此美國的東南亞政策必須配合美國全面「反擊」蘇俄的全球戰略需要。誠如當時擔任副國務卿的史托塞爾 (Strosser) 強調，美國的外交政策必須集中於一個架構之內。根據此架構，美國在世界某個地區的行為與政策，可與另一地區相互配合。他強調美國的亞洲安全政策與美國應付全球戰略挑戰的更大任務息息相關。因此，雷根政府在亞太方面將鼓勵日本更積極參與國際事務及增強國防力量，美國的忠實執行「臺灣關係法」，肯定美國對南韓所作安全承諾，支持東協國家對抗越南的侵略威脅等<sup>⑯</sup>。

史托塞爾同時指出雷根政府的全盤外交政策趨向，主要包括下列四個基本要素：(一)美國在政策上與行動上必須堅強、平衡、一致和可靠，與盟國、友邦必須充分磋商；(二)美國必須強化它的軍事地位，以彌補過去廿多年來蘇俄大舉加強軍事力量的單方面發展；(三)美國將設法使蘇俄的行為較收斂、溫和，並較遵守國際法，同時美國必須與盟國結合力量方能與蘇俄和平相處；(四)美國必須恢復國內經濟的活力、生產與平衡，才能達成美國從事建立一個更加繁榮、穩定、平等的世界秩序之長期努力<sup>⑰</sup>。

因此，自雷根上臺之後，美國的外交作風與美國外交政策的優先目標均發生了戲劇性的變化，其中最顯明者乃是雷根向全世界表明美國決心抵抗蘇聯擴張政策的立場。為執行此一決心，雷根政府乃修改了卡特一些不切實際的外交與國防政策，其中包括卡特強調的「人權外交」，限制美國武器輸出，取消生產B-1轟炸機，擱置生產MX飛彈、Trident核子潛艇及中子彈 (Neutron bomb) 等新型戰略武器系統。

在東南亞政策上，雷根政府上臺之後所表現的「實力外交」，可由下列具體政策和行動加以引證。

(一)雷根解除了卡特政府過去設定的武器銷售限制，俾加強美國及其東南亞盟國和友邦的備戰狀態和作戰能力。雷根認為銷售武器乃屬美國本身安全不可分割的一部份；同時銷售武器可使美國三軍在海外更易獲得軍事設施，增強美國國家安全。

註⑮ 同註⑰第二〇五二頁。

註⑯ 史托塞爾是應邀在洛杉磯「國際事務協會」講演中闡明雷根政府基本外交政策，全文刊載於 *State Department Bulletin*，中文節譯刊載於〔中國時報〕一九八一年四月廿六日。

註⑰ 同註⑱。

(二) 雷根要求國會對那些無力購買美製武器的國家給予低利貸款<sup>22</sup>。這些國家當然包括東協國家在內。同時雷根政府決定在一九八二年提供美金六億三千八百六十萬元的安全援助給東協國家<sup>23</sup>，以增強其作戰能力。

(三) 雷根政府要求國會撥款美金四千七百萬美元作為協助友邦軍事人員在美受訓之用。雷根認為此種訓練將有助於增強美國友邦的國防安全及其親美的態度<sup>24</sup>。

(四) 雷根修改了美國自尼克森宣佈「關島主義」以來一直固守的「一個半戰爭」的戰略 (Strategy of one and a half war)。按照此一戰略的原始構想，美國只準備在歐洲跟蘇俄進行一場大戰，同時應付在第三世界地區的小型衝突。而雷根政府則認為由於蘇聯的軍事擴張是全球性的，因此，美國必須準備與蘇俄從事多戰線的戰爭。同時，由於蘇聯侵入阿富汗及莫斯科與河內加緊軍事勾搭，雷根政府愈加重視東南亞地區戰略形勢的發展。為此雷根上臺後，曾宣佈美國給予亞洲盟國和友邦的援助與美國給予歐洲盟國者相同。換言之，雷根對美國過去「重歐輕亞」的政策，已有所修正。

(五) 雷根上臺不久，即陸續派遣國務院及國防部高級官員走訪東協國家，以期加強華盛頓與東協五國的溝通和互信，其中包括國務卿海格於一九八一年六月結束訪問大陸之後，在馬尼拉與東協外長們舉行會議，重申雷根總統決心加強與東協國家的多方面關係。同年八月中旬及九月底，雷根又分別派遣主管安全援外次卿布克萊 (William Buckley) 及國防部副部長卡魯吉 (Frank Carlucci) 訪問東南亞，重申美國決心援助泰國及其他友好之東南亞國家共同抵抗來自蘇聯和越南的威脅<sup>25</sup>。同時雷根政府強調，菲律賓賓拉克空軍基地及蘇比克海灣基地對美國維護太平洋的安全極為重要<sup>26</sup>。去年三月底至四月初及十一月初，雷根總統曾二度派遣國防部長溫伯格 (Casper Weinberger) 訪問南韓、日本、菲律賓、泰國、印尼、新加坡、澳洲、紐西蘭等亞太國家，以加強美國與這些國家之間的雙邊和多邊軍事關係<sup>27</sup>。溫伯格同時向東協國家保證，美國將依據一九五四年簽署的「馬尼拉公約」 (Manila Pact) 履行它對東南亞的國防安全承諾。溫氏並強調東協國家和美國加強合作，當有助於加強東協五國的軍事嚇阻力量<sup>28</sup>。

註<sup>22</sup> [聯合報]，一九八一年五月廿三日。

註<sup>23</sup> *China Post*, June 21, 1981.

註<sup>24</sup> 國務院主管安全援外次卿布克萊 William Buckley 在國會證詞，見 *China News*, March 20, 1981.

註<sup>25</sup> *China Post*, August 16, 1981.

註<sup>26</sup> *China Post*, September 25, 1981.

註<sup>27</sup> *South China Morning Post*, November 3, 1982.

註<sup>28</sup> *South China Morning Post*, November 2, 1982.

(六) 去年十月底印尼總統蘇哈托訪問美國時，雷根政府曾強調美國重視印尼在東南亞的戰略地位，並願意加強美國與印尼的「對話管道」及答應蘇哈托要求，建立以印尼為中心的東南亞軍事工業體系。雷根同時向蘇哈托保證，美國在執行其全盤亞太政策時，將不忽視東南亞國家的關切或美國對東南亞國家的承諾<sup>②⑧</sup>。

(七) 雷根政府於一九八二年中旬由國防部擬定了新的亞洲國防戰略，其中包括提升東南亞地區在美國亞太地區的軍事防衛線，將東南亞與印度洋的防守列為優先序次並結合在一起<sup>②⑨</sup>。同時雷根政府決定成立新的軍事統一作戰指揮部，以統一美軍對抗蘇聯在非洲、中東及東南亞的擴張行爲。東協國家對雷根此新計劃均表熱烈歡迎<sup>③⑩</sup>。

(八) 雷根一反卡特政府的看法，認為美國介入越戰乃是爲正義而戰的光榮作爲<sup>③①</sup>，並認為美國的錯誤不是美國介入越戰，而是美國沒有在越戰戰場上尋求勝利。按卡特政府認為美國介入越戰乃是「一大錯誤」<sup>③②</sup>。同時在卡特執政期間，凡在越戰時期主張採取強硬立場的「鷹派」官員大多失寵失勢，主張撤出越戰的「鴿派」官員及學術界人士反而得寵受重用。而且，卡特將中南半島事務交由政府各有關部門次要官員負責處理，足見卡特不重視東南亞問題的偏見程度<sup>③③</sup>。

(九) 雷根政府一反卡特強調「人權外交」的作風，改而強調東南亞國家之安全爲優先政策考慮。雷根認為美國應該以「低姿態」外交手法表達美國對「人權問題」的關切，而不應拿「人權問題」作爲外交壓力的手段。因此，雷根將安全問題擺在「人權問題」之上的政策轉變，對東協國家領袖產生了極大鼓舞<sup>③④</sup>。

(十) 雷根政府將美國對抗蘇聯全球性擴張行爲所強調的「連鎖原則」(Linkage Principle) 延伸適用於東南亞地區。所謂「連鎖原則」，即是蘇聯在世界任何地區的不法行爲均將影響美蘇雙方的全盤關係。

以上實例顯示，雷根上臺後，美國在東南亞政策上充分表現了「權力傾向」的外交和軍事姿態 (Force-oriented posture)。同時雷根政府也保留了尼克森「關島主義」及卡特外交政策一些基本戰略，其中最明顯者不外是尼克森採取的平衡美、蘇、中共三角關係，及卡特「聯匪制俄」的「統一戰線」外交手腕。因此，雷根政府的東南亞政策一方面強調「實力外交」的本質，

註<sup>②⑧</sup> *South China Morning Post*, October 14, 1982.

註<sup>②⑨</sup> *South China Morning Post*, June 8, 1982.

註<sup>③⑩</sup> *China Post*, November 13, 1982.

註<sup>③①</sup> *South China Morning Post*, November 12, 1982.

註<sup>③②</sup> 前國務卿潘希 Cyrus Vance 在國會提命聽證會上強調美國介入越戰是錯誤的，見 *New York Times*, January 12, 1977.

註<sup>③③</sup> Sol W. Sanders & William Hendersen, "The Consequences of Vietnam", *Orbis*, Spring 1977.

註<sup>③④</sup> Reijiro Toba, "ASEAN Favors Reagan's Hard-Line Foreign Policy", *Asia Pacific Community*, Winter 1981, pp. 65-66.

另一方面又着重「混合性戰略」，以期達到「防中共」和「抗蘇共」的雙重戰略目標。當然，雷根也深知欲達到此一目標不能單靠美國的力量。雷根希望日本今後在東南亞事務上更能分擔美國的重任。然而東協國家迄今對日本之何去何從仍感疑慮；對美國要求日本增強國防，擴大海防範圍，也極感不安。雷根政府同時希望東協國家由經濟合作逐步建立軍事聯盟體系。而東協國家之間對於建立具體軍事聯盟體系，卻意見不一<sup>⑤</sup>。因此，雷根「實力外交」與「混合戰略」之構想能否在亞洲及東南亞錯綜複雜的政治環境下成爲美國固定不變的長程政策，吾人只好拭目以待了。

### 今後影響美國東南亞政策的因素

前美國國務院主管亞太事務助卿何志立(John H. Holdridge)於一九八二年六月八日在參院外交委員會亞太事務小組爲雷根政府之東南亞政策作證時指出，從美國的立場而言，當前東南亞地區的發展大體上是令人鼓舞的。何氏並列舉以下事項作爲引證：(一)東南亞國家在世界自由經濟市場上佔有更重要的角色；(二)在當前世界性普遍經濟不景氣的逆境下，東南亞國家仍能繼續獲得經濟成長；(三)東協國家不僅從世界自由經濟市場上厚植經濟力量，同時爲世界自由經濟市場增添活力；(四)東協國家對抗越南侵佔柬埔寨，始終採取一致的外交行動，同時獲得世界多數國家的支持；(五)東協五國正邁向更民主化的政黨政治制度，政治參與及普遍選舉已加強了民主政治制度的基礎<sup>⑥</sup>。

至於今後東協國家與美國所共同面臨的挑戰，何志立歸納爲下列各點：(一)由於當前世界經濟續衰不振，國際市場對東南亞土產需求量大減，美國與東協國家間經貿關係已呈現摩擦和不安。有些東協國家乃不得不採取限制性經濟措施，企圖挽救其國內經濟所受打擊。然而，這些限制性經濟措施終究於事無補且有反效果；(二)東協國家鑒於美國經濟復甦仍未見起色，深恐美國將採取保護主義政策，而嚴重影響東協國內經濟成長；(三)美國必須向東協國家保證，美國在處理中南半島問題上將繼續與東協國家站在一條線上。同時，美國希望東協國家在中南半島問題上採取更主動的政策，爭取國際支持；(四)美國必須向東協國家保證美國抵抗蘇聯及越南威脅東南亞的決心，美國尤須向泰國保證美國不容共黨侵略泰國的決心和承諾；(五)美國必須向友好的東南南亞國家保證，美國將繼續提供貸款、軍事裝備及軍事訓練，以促進這些國家小規範的軍事現代化；(六)美國協助東協國家解決中南半島難民問題<sup>⑦</sup>。

註<sup>⑤</sup> *China News*, October 27, 1982.

註<sup>⑥</sup> *Department of State Bulletin*, August 1982, pp. 58-59.

註<sup>⑦</sup> 同註<sup>⑥</sup>，頁五九。

何氏在作結論時強調，美國的政策重點乃是在尋求東協國家、各盟國及友邦的繼續欣欣向榮和安定，爲此，美國尋求與東協國家合作，以阻止來自蘇聯和越南的侵略威脅。不過，何氏在其證詞中卻隻字未提美國與中共在東南亞聯手合作「抗蘇」和「抗越」的政策。何氏如此做，或許是爲了避免引起東協國家的不安和不快。然而，事實上，雷根政府在其推動的亞太「反蘇」戰略體系構想上，處處設法與中共在東南亞配合行動。而中共爲了提高它「中國牌」的價值，亦蓄意擺出支持美國對東協的政策<sup>58</sup>。同時，中共也向東協國家擺出願意充當「反蘇」及「反越」「前鋒」的姿態。

綜觀影響今後美國對東南亞政策的重要因素，似可歸納爲以下諸點：

(一)美國國內政治因素，包括國會的更替和態度、美國輿論界及「孤立主義」(Isolationism)和「干涉主義」(Interventionism)者在美國外交決策上所產生之影響。

(二)東協國家本身內部和東協五國間多邊關係之發展。例如東協組織未來的盛衰，及東協各國政治民主化的進退，均將直接影響美國全盤的東南亞政策。

(三)美蘇雙邊關係，美國與中共雙邊關係，蘇聯與中共雙邊關係，以及美、蘇、中共未來三角關係發展，均將間接與直接加強或修正美國未來的東南亞政策。

(四)美國與越南雙邊關係。例如越南果能擺脫向蘇聯一面倒的政策，同時改善河內與北平及河內與東協五國之關係，則美國也毋須繼續對越南採取「對抗」姿態，其東南亞政策也非修正不可。

(五)日本與東協國家之關係。美國雖然希望日本在東南亞事務上扮演更積極角色，但東協國家不希望國防軍事上依賴日本。一旦東協國家對日本的軍事角色立場改變，則美國對東南亞的國防安全政策也勢必有所修正。

(六)東協國家與蘇聯及越南的三角關係。蓋美國當前的東南亞政策基本上是針對莫斯科及河內對該地區的威脅而制定的。一旦東協與蘇聯及越南關係改善，則美國在東南亞建立的「反蘇」、「反越」戰略架構也恐難持續不變。

(七)美國在菲律賓軍事基地的存廢問題。當前美國防衛亞太及東南亞地區，主要依靠美軍在克拉克空軍基地及蘇比克海灣海軍基地的空軍和海軍主力。但近年以來美菲之間爲了延長租用上述兩基地而發生了歧見和不快。同時菲國內部反對美國繼續駐軍的聲勢日益壯大。一旦菲國親美勢力或親美態度發生變化，勢必影響美國在東南亞全盤軍事態勢和軍事部署。

(八)美國經濟貿易政策能否配合東協國家日漸成長的經濟和貿易活力的問題及美國支持東協國家經濟發展的程度。東協國家近年來已成爲美國重要貿易夥伴之一，美國市場對於東協國家產品輸出仍佔重要地位。因此，今後美國經濟復甦和經濟活力的盛衰

註<sup>58</sup> 參見作者著「布希亞太之行與當前美國的亞太「反蘇」戰略構想」，(問題與研究)，一九八二年六月，第廿一卷，第九期，一〇一—一八頁。

，以及美國繼續堅守自由貿易政策抑或走向保護主義政策，均將影響美國與東協國家之關係<sup>39</sup>。

當然，影響今後美國對東南亞的政策不只上述所列各項因素。不過，就當前情勢而言，上述因素發生影響的可能性比較大。國際政治變化莫測，原非一成不變。況且，東南亞地區正面臨強權政治或明或暗的多方面衝擊；而美國白宮政權的轉移，又往往導致政策的修改。目前雷根政府已修正了尼克森的「關島主義」和越戰後卡特的「退卻」政策和作為。然而，未來之美國政府是否將堅守或修正雷根在東南亞政策上所擺出的「實力」姿態，便只有留待事實證明了。

註<sup>39</sup> 有關影響美國與東協國家未來關係之其他因素，請參閱 Larry A. Niksh, "Southeast Asia: U.S. Policy Toward ASEAN", Paper Presented to Joint Economic Committee, Congress of the United States, June 25, 1979, pp. 471-488.

## 新書介紹：「中共違反人權實錄」

國際關係研究中心為全面性分析中共政權迫害大陸同胞的暴政，特編纂「中共違反人權實錄」一書，內容包括中共對知識份子、宗教人士、少數民族、政治上的異己份子等迫害情形，以及近年來中國大陸人民爭民主、爭自由、爭人權運動資料，撰述泰詳，全書達同圖片約二十餘萬言，25開本，三百餘頁，歡迎惠購。

每冊實售：新臺幣 一〇〇元  
美金 五元

郵資另加：國內（郵掛）新臺幣一〇元  
國外——平郵 美金三元  
航空 美金七元五角

郵撥帳號：三四三六號