

馬來西亞新政府的外交動向

羅石園

大馬強人拉薩克接替拉曼組成新政府，由于其參加不結盟國家會議，且一再聲稱願與匪建交，顯示此新政府將放棄親西方外交，重拾當年印度、印尼標榜中立而倒向北平的外交路線。但今昔異勢。當前美國對堅決反共盟邦尚感愛莫能助，自不能再藉中立而左右逢源；加上匪俄在此一地區的相互排拒，已尖銳到勢不兩立，大馬又安能于引虎之後再引狼入室相爭？何況國內種族衝突的創痛未平，正致力於改善多元種族與一元經濟的缺失，要求得種族和諧，便不能不防堵策動衝突的共匪勢力滲入；要建立多元經濟，更不能堵塞自由盟邦的經技合作支援。如果說外交是內政的延長，研究大馬新政府的外交動向，在注意其對外活動與言論時，更須着眼于國內情勢所形成的壓力。

一 外交轉向的背景

一九五七年，大英帝國結束對馬來亞的統治，馬來亞聯邦成立，其首任內閣總理拉曼宣稱：「馬來亞不要營房，祇要建立住宅和工廠。」誠然，當時馬來亞的國防，仍由英國派駐軍隊擔任，為英軍遠東防區的駐地之一。所以馬來亞獨立後，可以把一般國家必須支付的國防經費及人力，都作為經濟建設的資金。

由于馬來亞的外貿，一向以膠、錫等農礦產品為主，一旦此種產品在世界市場滯銷，則全國財政經濟均無法支持，所以有多元經濟建設計劃的擬訂實施。且因馬來亞獨立後，佔全國居民次多數的華人擁有公民權，在政府中所佔的五個部長席位，又握有財經權力，他們既可以號召居住馬來亞的華人投資發展工商企業；更有號召各國華僑投資馬來亞與開拓國外市場的力量，以致造成馬來亞獨立後經濟建設的突飛猛晉，使沙巴、沙撈越等地願意加入聯邦，遂于一九六三年共同組成馬來西亞而簡稱大馬。

但好景不常，到獨立跨過十年——一九六八年，馬來西亞的經濟建設，再無法照既定計劃繼續邁進。英倫既宣佈即將放棄遠東防務，美國又決定將越戰付于巴黎和談。東南亞防堵共匪挾其各國爪牙武裝南侵的大門，將因美軍撤退而敞開；馬來西亞接替英軍的防務，其負担更比英軍加重。為自衛，勢

不能不加速建軍，但在財政上，便祇有將建設經費移用于國防，這已使經建工作大受影響，何況為經濟上所帶來的問題並不止此。

越戰停止後，對越南戰場的貨物輸出數字何以填補？由于東南亞國家一致受此影響，不僅不能寄望于開擴鄰近國家的市場，且購買力亦勢必激烈下降。英軍撤退所留下的除防務問題而外，所有受僱于英國駐馬部隊的馬人既將失去工作崗位，而間接為英軍及其眷屬服務的工商行號，亦必以失去顧主而宣告停歇，與以招待度假美軍為對象的職業人員同時需要安置。

竄入馬泰邊境和共匪假手蘇卡諾政府所培養的馬印邊區馬共，已在共匪直接支援下死灰復燃，英軍撤退，既給予它們以擴大叛亂的空隙；美國主動要求越戰和談，更被匪越共強調為共黨「解放」戰爭的勝利，鼓舞馬共加緊「武鬥」，如果政府不能劍及履及以安置失業流亡，便都會成為馬共裹脅的對象。叛亂擴大，社會不安，不但外資裹足不前，國內的資金，亦將逃避外流。所以一九六八年流入的資金，據大馬中央銀行統計：雖仍有一億五千萬元，但較前一年的二億七千萬元已減少將近一半。（註一）

這些互為因果的難題，大馬當政者的確費盡心力以謀求解決，尤其是來年即將大選，各反對黨無不藉此攻擊政府親英美外交的失策，主張採取中立平衡外交，以為來年競選鋪路，與共匪號召馬人支持馬共「武鬥」以消滅「拉曼英美僕從集團」互相應和。更促使大馬政府不敢不針對防務與經濟兩大

難題迅速解決。

二 兩線防禦共匪的構想

一九六八年，吉隆坡是各國貴賓冠蓋往來最忙碌的年代，拉曼和拉薩克更是僕僕風塵遍赴各國訪問。這一年的一月，非總統馬可仕蒞馬訪問，接着拉曼訪問印尼，均于公報中呼籲東南亞協會各會員國更密切團結合作。三月間，印度總理應邀訪馬，與拉曼會談後，指出「亞洲禍源在中國大陸」。同月，一向宣稱「不訪問鄰邦，不接受外援」的緬甸軍政府主席，居然破例訪馬，並稱：「內部和外來的壓力，在東南亞國家正發生作用」。結束訪問時，在聯合公報中指出：「誓言全力保衛東南亞安全……兩國同意建立亞洲協會」。〔註二〕

從這些訪問活動中及所透露的消息，顯示馬來西亞正主動與各國當軸接觸，謀求解決此一地區在英美軍隊撤退後所遺留的經濟與防衛問題，且以共匪為主要敵人，謀求共同防禦。至是年六月，馬、泰兩國總理在檳城會晤，經過兩日商談所發表的結論：

(1) 召開東南亞國家領袖會議——以針對共匪擴張主義為目標，共同制訂聯合戰略；

(2) 以加強東南亞國家協會為起點。〔註三〕

前一項是以聯合作戰防禦共匪南侵而解決大馬的防衛問題，後一項是促進地區經濟技術合作，俾有助於大馬的經濟發展，亦即可以安內而攘外。同時英、馬、星、澳、紐五國聯防成立，澳、紐聲明在英軍撤退星、馬後，兩國軍隊繼續留駐協防。

這是馬來西亞為維持安定繁榮而謀求得到自由國家團結合作的構想，也已有初步的成功。同時為開拓貿易，並適應國人在反對黨強調下的中立平衡外交要求，亦致力於對蘇俄及東歐國家關係的開展。從是年一月，拉薩克防俄，同意馬、俄建立外交關係後，接着有蘇俄外貿部長訪馬，保加利亞、羅馬尼亞、南斯拉夫等東歐國家，亦繼蘇俄之後，先後與大馬建立貿易外交關係。這是大馬政府自一九六八年開始，為針對英美撤軍後所發生的防衛與經濟問題對策構想的另外一環。〔註四〕

再從大馬與我建立領事關係後，又于一九六九年三月升格為總領事館，更

馬來西亞新政府的外交動向

顯示其外交政策，雖因英美宣佈即將從東南亞撤軍，不得不由親西方而轉向中立，但並不遷就共匪，且在防衛上，仍以阻遏共匪南侵為目標。大馬不與共匪建交的苦衷及其立場的堅定，可見于一九六八年八月廿一日拉曼在國會答覆議員的質詢。當反對黨——人民行動黨議員陳志勤提出：「馬來西亞在北設立領館，何以在貿易額超過台北的北平獨付闕如？」拉曼的答覆是：「台北對我有友好表示，北平卻毫無善意——且派有特務在馬，圖謀以暴力推翻我政府。如任其設領館，適足以助長其特務顛覆活動」。〔註五〕

三 共匪對大馬外交防線的破壞

共匪對馬來西亞的外交轉向——不僅不向它作友好表示，且一再聲言將以防堵它南侵為目標如何反擊？如果大家不否認馬共、非共都聽命北平且以民族主義為掩護，便可瞭然于沙巴問題的爭執，正是共匪對大馬反擊的第一個回合。這一問題所掀起的兩國羣衆怒潮，其一波未平，一波又起的洶湧情勢，非馬兩國當政者固不敢再談反共聯防與經技合作；已有基礎而經過馬方分別與各國領袖協商同意，正準備擴大加強合作聯防的「東南亞國家協會」，亦不得不因此而擱置協議。

更使大馬苦惱的，是它這時正密鑼緊鼓地建軍，準備接替英軍防務。但所需要的武器，美國既因馬非沙巴爭執已兩軍對峙而拒絕提供；且轉向英法購買的戰鬥機，亦因美方勸阻，致巴黎倫敦都拒絕出售。〔註六〕自由國家因馬非雙方的羣情忿激到已失去理智，為免捲入漩渦，祇得儘力避免與雙方接近，自然不敢再談聯合禦共問題。

一九五九年「五一三」的大馬巫巫種族衝突，這是馬來西亞最大的災難，從拉曼所發表的「五一三前後」一書，已指出係共匪一手所造成。大馬政府在前一年從破壞馬共滲入勞工黨份子的口供，及所獲得的文件中，已深悉北平指示馬共放棄議會鬥爭，儘力破壞大選，以挑撥華人反馬為主要策略目標。一面煽動巫人極端份子排華，誣指拉曼及「巫統」出賣巫人利益；一面鼓動華人反對政府實施對巫人保障政策，歧視華人，指馬華工會出賣華人權益。〔註七〕由于政府早有準備，對大選過程中所發生的破壞事件，都能一一地予以制止，使大選按時順利舉行。

祇是大選的結果，執政黨雖仍獲勝，但已不再能在國會中佔有三分之二

的議席。拉曼本人的票數已減少到大出意外，馬華公會所提的候選人全都落選。主張排華的和反巫的反對黨選票激增，顯示華人和巫人都在共黨挑撥下各走極端，執政黨多年來對種族和諧的努力已經落空。在親者痛，仇者快，加上執政黨充滿了悲痛的情緒下，緊接着大選後的種族流血衝突，便在共黨煽動下而愈演愈烈。總算執政黨尚能當機立斷，採取停止召集國會的策略，組成行動委員會以軍事管制而平息了這場慘案。這是共匪反擊大馬戰鬥的第二回合。

與此同時，馬共武裝叛亂在馬泰、馬印邊區已迅速擴大。一九五八年六月，共匪公開它祝賀馬共抗英二十週年紀念的一封信，聲稱「堅決支持馬共領導馬人『武鬥』到底，推翻拉曼政權」。(註八)同年一月馬共第一號頭目從大陸經寮、緬、泰邊區回到馬共基地(註九)，接着共匪又派遣教練進入馬印邊區轉赴菲南，北平支持馬共武鬥的叫囂，不斷由廣播專向大馬播出。其支援馬共的武器彈藥，也由水陸兩路運入馬共叛亂基地。這是共匪對馬作戰的主要戰線。

四 與匪修好聲明的先決條件

大馬外交自一九六八年轉向以來，其原定的計劃都因共匪迂迴或直接造成的情勢壓力而無法實施。對美國的失望，雖因尼克森出主白宮而重寄以殷望，但尼氏東來，並沒有排定訪馬日程，且決定越戰越化而逐步撤退美軍，強調以談判代替對抗。對英國的失望，曾寄望于保守黨上台，可是奚斯政府所應允的保留星馬駐軍，只是一支中型部隊，其軍費尚須由駐軍國分擔。澳、紐應允留駐的部隊既不能擔當防務重任，東南亞國家防務合作，又已雲散烟消。唯一的成就，祇有馬泰、馬印邊區剿共聯防，彼此都在日益加強，但兩地的馬共，也在共匪加強支援下日益壯大。這是國際情勢所形成的壓力。

在國內方面：「五一三」所造成的經濟損失，固然無法估計，外資入馬的減少，及國內資金外流，雖未見統計數字，但亦不難想像。最重要的是如何恢復投資貿易者對大馬安定的信心？俾重振工商企業，增加對外貿易，方可安置失業流亡，使社會重趨安定。尤其是決定明年二月將恢復國會，政黨活動已經重新展開的當前，各反對黨強調中立平衡外交，且有共匪仇馬，乃由于嫉視馬俄關係日密，及與匪為敵的謬論。

大馬近年來，與印尼的關係日益密切，在外交場合彼此常相互呼應。尤其在今年五月間印尼召開的討論東局會議席上，將聯合援東改變為呼籲外軍撤出印支的決定，雙方更為一致，致有印、馬、日三人小組向蘇俄等有關國家奔走和平的決定。印尼是參加不結盟集團的，對匪俄之間，是親俄拒匪；但亦並非絕不發表願與匪談判及重修舊好的言論。印尼在親匪期間，曾飽受共匪藉外交特權支援印共奪權，迫使華僑供其利用以危害印尼的痛苦。假如大馬參加不結盟集團，是受印尼的影響，自亦不會忘記其痛苦的教訓。

因此，對大馬新政府願與匪修好的言論，如果與印尼外長經常發出的願與北平談判及復交言論同等看待，便應該認為是另有作用。至少，可以塞反對黨的口實，並安定懼共匪再挑撥衝突，煽動叛亂者的人心。所以拉薩克所宣稱的願與共匪修好，是附有先決條件的：

(1) 保證印支以至東南亞國家和平中立——不再輸出戰爭；

(2) 放棄對大馬仇視，實行「和平共存」，不干涉內政。

前者是有關共匪對東南亞「解放」的策略路線問題，此一要求，無異促成共匪放棄它所堅持的「武鬥」，趨附蘇俄的「和平中立過渡」主張。其實這也是美國多年來不惜在越南流血，巴黎舌敝唇焦從事戰爭與和談的對匪企圖，亦即蘇俄軟硬兼施企圖使共匪就範的目標。大馬的要求，共匪可能認為是「美帝」「蘇修」服務，至少也認為並不友好。

後者在要求和平共存——互不干涉內政，這本來是周匪恩來籠絡尼赫魯所提出的美麗謊言，照理，大馬既自願進入圈套，北平便應該樂從。但自匪俄分裂後，此種口號已成為蘇俄籠絡此一地區各國政府與它共同鉗制共匪輸出戰爭的武器，縱使大馬願意放棄前者，共匪亦斷難接受。然而拉薩克何以附帶此兩項問題？其作用在對內：顯示並非大馬不願與共匪建交，乃由于共匪堅持赤化大馬；在對外：表示與不結盟國家立場一致——與所有願與大馬友好的國家建交，並不捨棄北平。其支持共匪入聯合國的作用也正是如此，亦並非趨附共匪的意旨。

據大馬副總理伊斯邁于率領代表團出席聯合國大會首途前宣稱，大馬在本屆聯合國大會對中國代表權問題的態度，係遵循三項原則投票：

(1) 對重要問題案——投票反對；

(2) 對排我納匪案——棄權；

(3)對共匪入聯合國，如屬于直接及單純勸議——除投票贊成外，並願為勸議的聯署國之一。(註十)

這說明大馬所謂支持共匪入聯合國，祇是支持它以普通新會員國入會，自然無須三分之二通過。這都顯示大馬新政府所稱與共匪修好，並非取悅北平，乃在對國內、對中立集團有所交代。

五 新政府不致改變拉曼拒匪政策的原因

一般認為大馬的外交將轉向北平，乃基于由拉薩克接替老成持重的拉曼而重組新政的錯覺。其實拉曼已說明拉薩克的權力，是由繼承並非競爭而來，並一再昭告國內外，新政府必將率由舊章——不會改變既定政策。(註十一)拉薩克在就職時的政策演說，亦稱與拉曼誼為舊屬，情同父子，必將依照他的政策穩步邁進。(註十二)何況執政的人事雖已更替，而制訂與掌握政策的執政黨，仍是「巫統」及由其政策擴展而成的「華、巫、印聯盟」。

如果大家不否認拉曼在政策上所堅持的，為對外不與共匪建交，對內不與馬共談和，便應相信大馬新政府的外交，雖由親西方而趨向不結盟集團，但亦不會放棄拉曼所堅持的基本政策。不過拉曼堅持不與共匪建交，亦非絕不發表願與共匪建交的言論。去年三月，拉曼曾先後三次聲稱願與北平建交，但均附有「如其不干涉大馬內政」的先決條件。由于他在數月前，已向國會表示與匪建交，乃引狼入室，以致反對黨攻擊他言不由衷，他並一再宣稱「決非戲言」。

由拉薩克于本年九月十七日答覆南斯拉夫外交雜誌記者稱：「印支局勢，乃由共匪輸出戰爭，及企圖擴大對鄰邦的影響力所造成，大馬亦深受其痛！共匪不僅在北平卵翼有馬來亞傀儡政權，且每日散播顛覆馬政府宣傳，煽動馬人左傾份子參加馬共而為其顛覆工具」。(註十三)可謂對共匪赤化大馬陰謀策略洞若觀火。所以我們對他發表此項談話一星期後所表示的願與共匪建交言論，亦可與去年三月拉曼的言論作同樣的看法。

拉曼堅決不與共匪建交政策，並非決定于他個人，必然是出于執政黨基于利害的權衡所制訂。馬來西亞，是由四百三十萬巫人，三百四十萬華人，(註十四)及印巴與其他少數民族所組成。華人雖較巫人在人口數字上略遜

馬來西亞新政府的外交動向

，但工商企業均操在華人手中，所以大馬的安危福禍，決定于華人的向背。由憲法規定有太多巫人特權，使華人不滿份子都為馬共爭取對象，馬共既由此而滋長；五一三的衝突，更是共匪指使馬共藉此兩面挑撥而造成。以製造矛盾，擴大矛盾為慣技的共匪，在隔海遙遙指揮下，尚使大馬華巫衝突與共黨叛亂迄無寧日，一旦藉外交特權而慫恿華人爭取平等，則統治大馬的，將為匪偽使館，並非大馬政府。

再就馬共而言：在各國共黨中，以馬共與共匪的關係最為親切。它的播種，是共匪在上海租界成立黨部時代，即在星加坡成立了以華僑為主的「南洋共產黨」。(註十五)再藉星馬華僑支援祖國抗日的各團體而壯大。至英軍撤退，又以抗日游擊隊而建立武裝部隊，其領導人及成員幾全為華僑。由馬共被英軍大致盪平後，共匪將馬共頭目陳平等主要幹部召赴大陸受訓，一面在北平組成偽「馬來亞政府」，一面派遣貫通了毛匪「槍桿出政權思想」的幹部回馬，重整武裝擴大叛亂，即可見雙方關係深切的一般。

假如共匪在大馬設有使領館，它不僅可以煽動組織華人與巫人對抗，更可指揮馬共武裝作戰，一旦發生如「五一三」種族衝突事件，必會演成武裝戰爭。在共匪使領館供給械彈給予華人，且與馬共武裝結合情況下；恐非行動委員會所能截止，亦決不是與匪通商的利益所可能補償。這可能是拉曼堅持不與匪建交政策的基本原因。

六 將有限度的擴大與匪貿易而並非建交前奏

不過大馬新政府不敢與匪建交，並不表示沒有與匪擴展貿易的企圖。以橡膠輸出為主的大馬，年產約一百萬噸橡膠中，以往的銷售情形，大致是蘇俄銷二〇萬噸，美、匪、英各銷一〇萬噸，(註十六)其餘運銷世界各國。但美國由于人造合成膠生產足供需用，且價格低廉，其所購的天然膠大都囤儲，一經拋售，則膠價傾瀉。目前大馬以橡膠滯銷，急于開拓銷路。據倫敦金融時報透露，近年來，共匪對馬膠的銷售量已減少三分之一。自柬埔寨戰爭發生後，一向以共匪為大顧主的東膠既不能再供應，馬人在反對黨鼓吹下，自然認為正是馬膠向大陸擴大銷路的最佳時機。

再從金融時報向大馬的建議：指出與其爭取一個囤積的買方進入市場，

不如向共匪提出特別折扣以打開橡膠銷路。(註十七)所謂囤積的買方，可能是指美國，這顯示馬方正在爭取美國增加銷量，對匪修好的言論，亦未始不能看作對美叫價。不過由拉薩克訪問羅馬尼亞，且簽訂雙方經技合作協定，顯示羅馬尼亞將成爲匪馬擴大貿易的中間人。

至于香港英文虎報和星加坡英文前鋒日報先後透露：大馬即將在北平設立貿易公署，並作爲與匪建交的前奏，是否有此可能？這從本月廿一日大馬駐星專員公署致前鋒日報函中，已指出全係臆測消息，且斥責是出于投機思想的造謠。更發人深思的，是該署發言人就此一不實報導，重申拉薩克對共匪的新政策：「爲要求共匪改變敵性政策，對馬保證和平共存，不干涉大馬內政」，此顯示大馬在共匪未放棄擴張政策前，根本無與它建交的企圖，又何須在北平設貿易署作爲建交前奏？(註十八)

同日大馬外交部官員在否定星前鋒日報的消息時，又指出馬匪貿易，乃由雙方政府在幕後進行，根本無需設所謂貿易公署。(註十九)證之以一九六八年底，共匪駐港貿易機構負責人，透過大馬某國會議員向拉曼要求：如允它在吉隆坡設爲中國銀行，大馬所產的橡膠可由它全部收購，(註廿)拉曼尙置之不理，可見貿易額無論增加到何種程度，大馬亦難以任匪在馬設立貿易機構。若問雙方既均無建交的誠意，又何必談判擴大貿易？原因很簡單，彼此都有此需要。

大馬的橡膠需求願主，束膠不能供應大陸的當前，匪區是最值得爭取的市場，共匪既須馬膠填補束橡的供額，加上對馬貿易，一向都有很大的入超。如一九六八年，大馬輸入匪貨的總值：爲一億七千五百三十萬元，輸進匪區的馬貨總值：爲七千三百一十萬元。(註廿一)很顯然，共匪增加購馬膠的數額；馬方購買的匪貨數字，自須相對增加。不過雙方增加量也不會太多。因爲共匪的購膠如超過其需用量，便祇有囤積或轉售；轉售影響其他市場，囤積對大馬的經濟威脅更大。如果共匪有大量囤積的樹膠，一旦全部向世界市場跌價傾銷，可以造成大馬經濟的極大危機。拉曼當年不應允共匪要求，固然是不相信共匪的謊言；縱使真正每年將馬膠全數購買，其結果是可以操縱大馬經濟。

何況蘇俄極不願馬匪關係改善——其範圍包括建交與互設貿易機構及貿易擴大，如共匪購買馬膠超過其需要量而轉售于東歐，將與蘇俄的轉售相抵觸

。由于蘇俄是馬膠的大願主，大馬又安能爲拉攏小願主而開罪大願主？因此，大馬與共匪建交及拓大貿易的言論，亦未始不含有對莫斯科叫價的意味——刺激蘇俄增加購膠額。

七 結語

大馬新政府的外交政策，據拉薩克宣稱：是自主自保的外交。參加中立不結盟國家集團，不追隨英美蘇俄，是表示自主；申明牽共匪入聯合國，亦並不趨附共匪意旨，也在表示自主。一再宣稱願與共匪建交而開出先決條件，是自保；當共匪未保證印支中立和平，不放棄對馬共的支援，不能與共匪建交，也正是爲了自保。

註(一)：見一九六九年八月廿三日南洋商報

註(二)(三)：請參閱本刊八卷七期「巴黎和談與東南亞局勢」學術座談會記錄

註(四)：請參閱本刊八卷七期拙著「彈性外交對東南亞各國的影響」一文

註(五)：見一九六八年八月廿二日香港「星島日報」

註(六)：見一九六九年一月廿六日星島日報

註(七)：見一九六八年十一月八日大馬內政部發表之白皮書

註(八)：見一九六八年六月廿三日星島日報以「中共支持馬共武鬥」爲題的社論

註(九)：見本所出版的「英文雙週刊」二卷五期

註(十)：見本年十月五日星島日報

註(十一)：見本年九月廿四日「華僑日報」

註(十二)(十三)：見本年九月十八日及廿五日「南洋商報」

註(十四)：見一九六九年六月十七日「華僑週刊」

註(十五)：見本刊四卷六期黎世芬著「匪俄在東南亞競爭」一文

註(十六)：見一九六九年三月一日出版的「中國大陸」尹慶耀著「匪俄在東

南亞擴張勢力的競爭」一文

註(十七)：見本年八月廿五日倫敦金融時報

註(十八)(十九)：見本年十月廿二日星島日報

註(二十)：見一九六九年一月廿一日日本「世界週報」見憲太郎所著「購買

橡膠以圖接近」一文

註(廿一)：見本年九月廿九日南洋商報