

美国政策中的 东南亚

鲁塞尔·法菲尔德著

（内部读物）

世界知识出版社



美国政策中的东南亚

鲁塞尔·法非尔德著

群 力 译

GDBE 2.1

(内部读物)

世界知识出版社

1965年·北京

Russell H. Fifield
SOUTHEAST ASIA
IN UNITED STATES POLICY
Frederick A. Praeger, Inc., Publisher
New York, 1963

根据美国弗雷德里克·普雷格出版公司1963年版譯出

• 内部读物 •
美国政策中的东南亚
〔美〕鲁塞尔·法菲尔德著
群力译

世界知识出版社出版
(北京后圆恩寺3号)

北京市书刊出版业营业许可证出字第101号
北京印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
定价(四) 1.30元

开本 850×1168 毫米 $\frac{1}{32}$ · 印张 $11\frac{1}{4}$ · 字数 265,000

1965年8月第一版 1965年8月北京第一次印刷
统一书号 3003·803

目 录

序 言	1
第一章 挑战的幅度	6
第二章 美国政策的演变	14
第三章 共产党中国在东南亚	33
第四章 美国的军事部署	56
第五章 东南亚条约组织	90
第六章 間接侵略：挑战和反应	128
第七章 东南亚外交和美国的牽連	174
第八章 稳定的经济力学	197
第九章 美国和东南亚的领导	229
第十章 西方国家的团結：困难和調整	262
第十一章 潜在的抗衡力量——日本和印度	287
第十二章 美国未来的政策	324

序 言

美国在东南亚一向采取什么政策？今天采取什么政策？在未来的岁月里又应该采取什么政策？要作出有意义的分析，就必须仔细考虑美国所追求的目的，并且对世界这一重要地区不断变化的局势作出实事求是的估计。在美国陷入很深、影响很大、赌注很高的情况下，美国有哪些办法可以代替现行政策，尤其值得注意。至于东南亚各国，那么华盛顿的决策显然会影响它们选择自己政策的范围。

在这个分裂的世界里保持安全和稳定的问题，乃是美国目前在和可预见的将来对东南亚采取的政策的关键。过去的发展是能够为推测未来提供宝贵的借鉴的，尽管美国同这一整个地区没有多年直接接触的经验。东南亚的安全问题——维护这个地区各国的政治独立和领土完整的问题——只是在过去十年中，才成为华盛顿决策者所关心的首要问题。

现在，安全的概念已不再像原来那样限于军事和战略上的考虑，而且在不同程度上也包括外交、政治、经济、意识形态和文化关系。从广义上来说，侵略可以包括对被侵略者的外交、经济和宣传上的进攻，直到发动使用热核武器的全面军事攻击，而对这种侵略的反应也可以随着侵略程度的加强而加强，以应付逐渐加深的危机。在充满国际纠纷的地区，安全的考虑在许多方面模糊了国内和国外事务的界限。

在这个分裂的世界里，对于建国伊始的国家来说，保持稳定的问题同保证安全的问题一样迫切。如果要帮助亚洲人通过经济发

展实现他們日益增长的希望的話，就必須馬上承认在经济和社会方面需要作許多改革，必須估計要求变革的压力，并且針對它們积极采取行动。

本书的目的在于說明当前的情况和問題，为美国在未来年代中对东南亚的政策提出一个理論基础，同时提出一些指导原則，以便使这种政策能通过各种手段成为切实可行。由于具体的政策目的将随着時間、随着不断变化的环境和牵涉的国家不同而有所不同，本书探討了不变因素和可变因素，持续的因素和可能的发展。如果本书能够使較多的人对这个地区以及美国在这个地区的政策发生兴趣和有所了解，那么写这本书所付出的努力就沒有白費。

1959年夏天，从事研究重大国际事件的外交学会建立了一个研究东南亚在美国政策中的地位的小組。哈伦·克利夫兰是这个小組的有才干的主席，他在从1959年底到1960年底的七次會議中很巧妙地引导参加者發揮了各自的观点。戴維·J·帕德瓦是效率很高的报告員。参加研究小組討論的有A·寶克·巴內特、亚历山大·D·卡耳豪恩、美国陸軍中将保罗·W·卡拉威、克里斯琴·G·查普曼、梅耳文·康南特、哈罗德·C·康克林、美国海軍陆战队上校当納德·J·德克尔、亚历山大·埃克斯坦、F·博溫·伊凡斯、威廉·汉德逊、罗伯特·C·赫伯、艾尔弗雷德·S·詹金斯、乔治·McT·卡因、約翰·克里·金、美国陸軍上校威廉·R·金特耐、海曼·庫布林、肯尼思·P·兰敦、亨利·R·李伯曼、約翰·M·H·林德貝克、保罗·M·A·萊恩巴格、威廉·P·馬德克斯、华尔特·H·馬洛里、美国空軍中将理查德·M·蒙哥馬利、約翰·D·蒙哥馬利、卡尔·J·佩尔查、J·莫尔登·墨菲、罗伯特·R·內森、菲利普·E·莫斯莱、路西恩·W·帕伊、約翰·D·洛克菲勒第三、G·威廉·斯金納、赫伯特·D·斯皮瓦克、約翰·密尔頓·斯提夫斯、美国海軍上将(退休)菲利克斯·

B·斯图普、菲利普斯·塔波特、弗兰克·N·特莱格、美国海軍上尉亚历山大·K·泰里、艾伦·S·惠廷、肯尼思·托德·楊格和罗伯特·W·济默曼。

还有不少人在百忙之中抽時間对本书初稿的提纲提出过意見。他們是：哈里·J·班达、劳伦斯·S·芬克尔斯坦、美国陆軍上校小阿莫斯·A·約旦、欧内斯特·K·林德利、J·A·莫戴尔斯基、理查德·L·帕克、盖·J·波克、約瑟夫·西尔弗斯坦、罗伯特·E·华德、戴維·A·威尔逊和小查尔斯·沃尔夫。在研究过程中曾蒙迪安·艾奇逊、李兰德·M·古德里奇、保罗·H·尼采、J·格雷姆·帕森斯、詹姆斯·普利姆索耳、华尔特·S·罗伯逊和迪安·腊斯克等人接見談話。作者对所有这些人給予的关怀表示感謝。

作者还参加了以卡特·古德里奇为主席、以約翰·D·蒙哥馬利为研究秘书的关于美国对緬甸、泰国、越南和台湾的援助政策的委员会研究小組，和以罗伯特·布魯姆为主席、由若干专家领导討論的关于新独立国家政府問題的委员会討論小組，从中得到很多启发。作者在1958—1959年在美国国防研究院担任外交教授和在1959—1960年在外交学会担任临时研究員的时候，曾有机会听到一些权威人士讲过外交政策問題。作者还有机会以富布賴特基金的研究教授、古根海姆基金研究員和美国国防研究院教授的身份到东南亚去旅行。作者对那些使他得到这种机会的人們表示感謝。

在东南亚和太平洋地区的許多美国人，其中有的在政府任职，有的是普通公民，有的担任要职，有的只是担任一般职务，有的是軍官，有的是文官，他們曾从各个角度向作者提供了很多見解。在华盛顿和在伦敦的与美国对东南亚政策有关的美国人，对作者也很有帮助，当然，在伦敦的美国人給予帮助的范围是比較有限的。作者还得感謝国务院管理外事人員的官員罗伯特·S·林德奎斯

特和約翰·I·蓋茨。

作者還要感謝東南亞條約組織的歐洲、亞洲和南太平洋成員國——澳大利亞、新西蘭、菲律賓、泰國、巴基斯坦、法國、英國連同它在新加坡鳳凰園的機構^①——外交部的一些人士表示謝意。他們和在這些國家的其他一些人曾在作者旅行和調查工作的不同時期提供了協助。在日本、台灣、印度尼西亞、馬來亞聯合邦、越南、柬埔寨、老撾、緬甸和印度的不少官員和個人也曾給予同樣的關懷。英國直轄殖民地香港同新加坡邦一樣，是獲得有關遠東局勢發展情況的寶貴來源。在澳大利亞國立大學、英國皇家國際事務學院和法國外國政治研究中心任職的人們也曾給予合作。對曼谷東南亞條約組織總部的一次訪問和同那里許多官員的談話，使作者獲益不淺。作者無法列舉在國外曾協助過他的所有人的姓名，但對這許多人實在應該感謝。

作者還趁此機會感謝密歇根大學給予他假期來從事這項研究工作，並且感謝當時擔任政治學系主任的詹姆斯·K·波洛克教授，他曾對研究工作予以協助。外交學會圖書館的魯思·薩佛德小姐和當納德·沃森以及他們的工作人員曾給予慷慨的協助，哥倫比亞大學和密歇根大學的圖書管理員也給予了幫助。洛爾娜·布倫南小姐及其助手以及威廉·斯普倫塔爾夫人在準備工作的不同階段給予了協助，還幫助了草稿的打字。還要感謝學會的首席研究員菲利普·E·莫斯萊對作者從事這項工作給予的鼓勵。

雖然本書作者從上述所有的人那里都獲益不少，但結論都是他自己作出的。這本書並不是集體研究的產物；作者承擔本書的全部責任。在研究小組成員之間、在其他對提綱所作的各種評論之間和作者在國內外進行拜訪所聽到的不同談話之間，存在很

① 參看本書第264頁。——譯者

大的意見分歧是很自然的。外交学会政策問題的研究方法之所以有价值,在于参加学会的各个人所表現的远見、渊博和才干,这些人从自己丰富的背景和经历出发,向年轻的作者指出他所計劃写的书牵涉的广闊天地和具体限制。

R. H. F

第一章

挑战的幅度

东南亚問題向美国提出了巨大的挑战，它提出了影响美国人民的未来的各种各样复杂的問題。亚洲的这个辽阔地区，从緬甸到菲律宾和印度尼西亚的外围岛屿，东西长三千多英里，南北宽二千多英里。它的陆地总面积略小于美国的一半，拥有迅速增长的人口，在1963年估計有二亿一千六百万人。这个地区的人民在人口、文化、宗教和語言方面分做很多片，在政治上也是分裂的。

当前东南亚的政治地图也許最能突出地表明这个地区的迅速变化。战胜日本以后还不到十二年，菲律宾从美国获得了独立；印度尼西亚从荷兰获得了独立；两个越南、柬埔寨和老撾从法国获得了独立；緬甸和馬來亞从英国获得了独立。在1959年新加坡取得自治地位以后，剩下的殖民地只有英属婆罗洲、葡属帝汶島（名义上是一个海外省）以及在荷兰統治下、但印度尼西亚人声称是属于他們的西伊里安。1962年西伊里安已被置于联合国管理下，并将移交給印度尼西亚。将包括余下的英国各属地的馬來西亞联邦，也在同年奠定了基础。在这个地区，泰国是主权未曾落入过西方国家手中的唯一国家。

除了泰国以外，这个地区新独立的九个国家都处在建国的陣痛之中。它們正在排除障碍和問題而艰辛地前进，这种障碍和問題是一切经济不发达国家在其为人民爭取美好生活的过程中都要遇到的。共产党中国的阴影正越来越长地投在这个地区之上。这些情况最概括地說明了东南亚对美国政策所提出的挑战：必須

促进稳定以利于内部发展；必须促进安全以防止国际共产主义的接管。

西方殖民统治在东南亚的没落已大大地改变了这个地区的力量状况。在很多方面，东南亚已回复到殖民时代以前的情况；这里的国家既孱弱，有时又互相竞争，往往不愿意合作。不管所谓“力量真空”这个名词的确切含义是什么，它倒真说明了这个在战略、经济和人口上具有重大意义的地区的情况。

东南亚地区除了面积广阔而外，它的地理位置也使它在世界力量对比中占特别重要的地位。东南亚的半岛和群岛像一道长堤把大陆中国和澳大利亚连接起来。同时，苏门答腊与马来亚之间的马六甲海峡和苏门答腊与爪哇之间的巽他海峡提供了从太平洋穿过马来亚屏障到印度洋的贸易和海军调动所必需的水道。位于马来半岛尖端的新加坡和往北七百英里、位于暹罗湾和安达曼海之间的狭窄的克拉地峡，在东南亚的安全中处于重要的地位。曼谷是国际空运中枢，从那里到加尔各答、达尔文和香港都只需几小时的飞行。在本地区东北部是越南民主共和国，它是共产主义的矛头，是对东南亚的巨大威胁。

这个地区的经济历来向世界各地供应粮食和原料，在出口物产中，大米、橡胶、锡和石油在国际政治中占特别重要的地位。太平洋战争以前，缅甸、泰国和印度支那是亚洲的米仓，其传统市场是中国、日本、印度以及东南亚缺粮地区，如马来亚、东印度群岛，通常还有菲律宾。战争结束以后，贸易关系有所改变，但这个米仓的重要性仍然存在。世界天然橡胶的百分之九十产在东南亚，特别是印度尼西亚和马来亚，世界锡产量的百分之六十也出自东南亚。其他物产也不应该忽视，如石油（远东的主要资源）、铁矾土、钨、铁矿、茶、糖、咖啡、香料、烟草、马尼拉麻、椰干和椰油。工业国家在合成产品方面的发展、它们储存物资的做法以及对原料的更有效的使

用，影响了东南亚某些产品的战略重要性，但是許多产品对世界经济的基本重要性看来还会长期存在。

东南亚的市場肯定会越来越重要，这个市場不仅西方国家感兴趣，共产党中国、日本和印度都感兴趣。新兴国家和西方国家的经济联系继续存在，因为在不少情况下，久已建立的貿易、銀行和投資关系並沒有遭到破坏。例如，馬來亞联合邦一直是英鎊集团內英联邦成員國中賺取美元最多的国家。

虽然某些地区人口稠密，如爪哇和馬都拉每平方英里至少有一千二百人，但就整个东南亚而言，人口是稀少的。它每年人口增长率是百分之二，因此还能够承受更多的人口。与此相对照，共产党中国的人口在六亿七千万以上，每年增长率是百分之二点三。各民族主义国家的政府对于国内現有华人一般已经嘖有煩言，因此并不願意接受移民。然而即使北京能够自动地調节向东南亚的移民，中国大陆爆炸性的人口增长的規模表明，連东南亚也只不过是——一个暫时的安全活門。

共产主义攻势

在这个有着丰富物資和巨大潜力、但缺乏自卫能力的地区，共产主义国家对自由世界和美国利益的挑战是尖銳的，它們所施加的各种压力是无情的。虽然在共产主义体系中苏联历史更长，它所拥有的資源更多，但是共产党中国在东南亚却有更大的影响。只要莫斯科—北京同盟保持相对地坚固，在亚洲它們就可以相互加强对方的地位。但是严重的意見分歧及其所导致的日益激烈的势力竞争当然会广泛波及东南亚的国际共产主义运动。目前已经有迹象說明，这种竞争会发展下去。

同时，有迹象說明，中华人民共和国对亚洲敏感地区比苏联調

查得更深，敢于冒的险也更大。北京领导人能够进行的活动的种类是极广泛的，从颠覆、暴动，直到公开进攻。在东南亚，发生地区、武器和目标都有限度的战争的可能性大于欧亚大陆上共产主义世界和自由世界接壤的许多地区。在东南亚，“间接侵略”可能导致一场估计错误的战争。几年以后，当共产党中国掌握了核力量的时候，危险肯定还要增加。在外交上，中苏提出的挑战是经常的和深入的，它不仅反对东南亚条约组织的所谓“集体殖民主义”，而且利用东南亚地区内部几乎所有的磨擦和纷争。共产主义集团成员的经济挑战表现在广泛的贸易和援助计划以及共产党中国为把自己装扮成亚洲开发的榜样所进行的不懈努力。

共产党中国和东南亚之间关系的形式是有先例的，不过为适应二十世纪的条件，这种关系当然有了一些微小的改变。在历史上，在殖民主义时代以前，东南亚各王国和侯国对中国的改朝换代都是有反映的，特别是中国的强盛的皇帝对弱小邻邦的影响更大。虽然形式不一，但一般的做法都是由当地统治者承认中国皇帝的宗主权，成为他的藩属，每隔一定时期向他纳贡。（只有在安南，中国的影响达到了把安南人同化的程度。）甚至在共产党征服大陆以前，在日本投降后的头几年中，连蒋介石的行动都使一些西方人士对中国最后可能在东南亚形成的局面感到了不安。

共产党中国在东南亚的眼前目标是建立一个缓冲区来保证自己的安全。不久前的朝鲜战争和印度支那战争以及其后北京政权所采取的外交手腕，说明它决心把朝鲜北部和越南北部保持在共产党政府之下，而不落入任何潜在敌对国家的势力范围之内。如果在其他缓冲地区不可能建立亲华的共产党政府，看来中国准备暂时接受中立政权——老挝和柬埔寨就属于这类政权。

中国另一个明确的目标是迫使美国不仅从东南亚，而且从整个远东撤出它的势力和影响。北京特别以东南亚条约组织为攻击

目标,由于嫉恨在这个地区有任何西方势力,它把英国、法国和澳大利亚同美国一样看待。共产党中国自然想把台湾置于它的统治之下,同时可以肯定,它不喜欢日本或印度扩大在东南亚的影响,不管是经济上还是政治上的影响。

中华人民共和国在东南亚的最终目标是建立它的无上权力。这个目标的政治含义是要建立听命于北京指示的共产党政权。换言之,其计划不是由中国扩张新的省份,而是建立承认中国这个巨大邻国领导的共产党国家。这种方法可以同时实现它的意识形态目标和战略目标,一方面,共产主义将在千百万亚洲人当中扩大影响,另一方面,过去抱敌对或中立态度的弱国将变成盟国。这就会保证结束西方对东南亚地区的威胁,加强缓冲地区,使中国武装力量占有压倒优势。从经济上来说,中华人民共和国取得最高权力意味着按照北京的利益来控制东南亚的经济。一个以中国代替日本的“共荣圈”并不是不可能实现的。处于从属地位的东南亚可以提供原料和市场,以补日益工业化的共产党中国的不足。从文化上来说,人民共和国在极力塑造自己作为亚洲文化保护者的有利形象。

就迄今所知,北京在建立它在东南亚的最高权力方面,还没有一个既定的时间表。它所使用的策略将因国而异,有进有退。共产党中国可能认为时间是对它有利的;不管怎样,苏联是在1917年布尔什维克革命以后许多年才在东欧建成以它为最高权威的共产主义政权的。

变革的力学

在东南亚即使不存在共产主义的威胁,那里要求经济和社会变革的压力也足以使美国外交政策提出严重的问题。压力正在增

长，它們能够引起很大的动乱，除非各国政府能把这些压力引向建設性的方向。取得民族独立和結束西方殖民統治，並沒有像許多革命領袖所許諾的那樣导向繁荣的康庄大道。同时，民族解放的取得却削弱了一度是爭取自決斗争特点的团結。

所謂“要求日益增长的革命”这个流行的說法，並沒有明确的定义。它的来源是亚洲千百万无权的人民越来越不滿于经济和社会的现状，他們的集中要求是較高的生活水平。这个革命具有超越东南亚各国文化和政治情况复杂的障碍的威力，因而現在每当国际會議中討論到经济問題时，許多东南亚的領導人是有共同語言的。由于交通的发达、群众性宣传工具的使用、宣传技术的运用和教育事业的成就，人們已从过去的沉睡中觉醒。新的、不稳定的政府对这些压力必需作出反应。例如，馬尼拉总统府馬拉干那宮的官員們再也不能不考虑住在村舍里的普通老百姓了。

这个革命的中心是民族主义，民族主义是东南亚最活跃的力量。民族主义与其說出自理性，不如說是出自感情，与其說是具体的，不如說是抽象的。它体现許多亚洲人的一种由来已久的想法，认为在自己人的领导下而且主要通过自己的努力，他們能够爭取到更美好、更丰富的生活。对許多东南亚領導人說来，民族主义实际上就是反殖民主义，因为他們沉溺于过去的革命时代，对新的政治环境还未能适应。在普遍反对西方的形势下，造成东南亚不发达的責任一般都是推在过去的殖民国家身上，殖民国家留下的经济利益常常受到攻击。尽管东南亚需要外国私人投資来满足人們日益增长的要求，但是，不論亚洲人或西方人对投資都往往缺乏信心。

有些国家的領導人一直願意同西方国家結成联盟，但另一些人則认为不結盟或中立主义是保证独立的途径，同时也是从共产主义世界和非共产主义世界双方获得援助的途径。涉及国内政治

力量平衡的考虑，有时也支持意识形态上的观点，因为不结盟可以意味国内政局中亲西方派和亲共产党派之间的妥协。不管中立主义者把中苏集团和西方联盟等同起来的看法包含多少诚意和多少机会主义的成份，大家公认，如果再发生一次世界大战，不管东南亚是否成为战场，都将把经济发展的实际可能性大大推迟。年长的一代人对日本占领时期、太平洋战争造成的流离失所和破坏以及战后的景象记忆犹新。严格的和平主义并不普遍，但是，在那些存在着同上座部佛教^①和甘地哲学相联系的非暴力传统的国家里，政治态度染上了和平主义的色彩。在不少和平主义或中立主义的态度当中，还可以看出一定程度的亚洲人的共同性。种族主义甚至可以采取这种的形式，即其他亚洲国家的人会因中华人民共和国所取得的有限工业成就感到自豪，虽然这种成就是靠付出巨大的人的代价而获得的。

对某些知识分子和政治家来说，马克思主义似乎是“要求日益增长的革命”的一种答案而具有吸引力。这些人在第二次世界大战以前在大学学习时读过马克思主义学说，他们在执政以后就试图在实际中应用这种理论。在某些国家，人们认为社会主义是代替资本主义的最好的东西。

亚洲革命有一股冲劲，不容人从容分析或作迟缓的反应。西欧国家过去经过几十年发展的事情，今天在亚洲可以在短得多的时间内发生。因此，美国更有必要把它的政策同东南亚的建设性力量联系起来，虽然这些力量显然是处在演变过程中而需要不断对它们作出估计。例如，民族主义，包括它的积极面和消极面，随着它的群众基础的扩大，即从城市里的少数人扩大到乡村的农民，其程度也会更加强烈。随着西方统治时代的逝去和对于共产党中国

① 佛教的根本部派之一，为主张严守戒律的长老派。——译者

的力量和意图的疑惧的增长，民族主义和反殖民主义的結合可以有不同的側重点。同时，中立主义可能会不如以前那么得人心，因为爱好和平的印度同侵略性的共产党中国之間的边界爭端削弱了許多人对于和平共处五項原則的信念。如果事实证明这些发展并非曇花一現的現象，那么在未来十年中美国怎样才能最好地加以利用呢？

前面已经指出，美国在东南亚的目的以促进各国内部稳定和集体安全为中心。通过防止国际共产主义接管东南亚，美国的安全政策为亚洲弱国赢得了時間，这样就能协助它們的人民通过经济发展来满足他們日益增长的要求。具体的政策目标在范围和時間上因国而异，同时按照当地的局势而有所改变。下面几章就是要研究这些政策当中的不变因素和可变因素，持续的因素和可能的发展。

美国首先應該在哪方面下功夫取决于当时国际形势怎样、有什么样的压力和需要采取什么反措施。归根結蒂，衡量美国国家目标的标准有二：制訂这些目标的論证是否健全？在执行中它們是否做得到？目标可能受现实主义的限制，但如果沒有目标也就不存在现实主义。而且，随着今后十年的展开，我們的目标比之今天会变得怎样，这又将带来另外一系列的問題。