

南洋研究史料叢刊第二十五集
楊建威主編

美國在西太平洋的政策與戰略利益

中華學術院南洋研究所印行

南洋研究史料叢刊第二十五集
楊建成主編

美國在西太平洋的政策與戰略利益

中華學術院南洋研究所印行

版權所有

翻印必究

美國在西太平洋的政策與戰略利益

南洋研究史料叢刊第二十五集

主編者：楊

建

著者：吳

元

黎成

出版者：中華學術院南洋研究所
印行者：中華學術院南洋研究所

中華民國台北市陽明山華岡
經銷者：文史哲出版社

台北市羅斯福路一段七十二巷四號

電話：(〇二)三五一一一〇二八

郵政劃撥儲金五二二八八一彭正雄帳戶

定價新台幣四二〇元

中華民國七十五年九月初版

序

本書有三個目的。它想解釋在尼克森第一個任期及第二個任期頭二年之期間，美國對西太平洋的外交和國防政策。它想指出美國從兩極平衡情勢中的一個居於優勢的超強地位轉變為在多極世界中的一個「平衡的超強」(Cbalancing Superpower)地位，其調整之過程。做這種解釋的最大困難，是有關真正多極性的假定。最後，本書想指出一個明顯但常被忽略的事實，即一個國家的政策對其他有興趣的政黨以及民衆而言，他們對該政策所得的印象可能會完全與決策者的原先目的大異其趣，以致造成混亂的嚴重問題。當福特政府重檢視美國的外交和國防政策時，希望本書所提到的問題不會被遺忘。

本書的原始藍圖，是根據我在三年前所寫的「我們留在亞洲嗎？」(Are We in Asia to Stay?)一書。該書從未出版，我根據後來發生的新事件再改寫該書，現在以「美國在西太平洋的政策及戰略利益」之書名予以出版。

對於使本書能順利完成的許多人和機構的鼓勵、支持和協助，要深致謝忱。數年前，蒙喬治華盛

Hxk 609/11

頓大學中蘇研究所前主任法蘭茲·米契爾教授 (Professor Franz Michael) 之邀請，參與數次有關西太平洋情勢的討論會，使我獲益匪淺。伊爾哈特基金會 (Earhart Foundation) 提供的研究支持，使我能進行一項相關的研究，並適時地將研究結果以專論方式出版，文章名稱爲「新加坡的戰略重要性：權力平衡之研究」 (Strategic Significance of Singapore : A Study in Balance of Power) (一九七二年十二月出版)。在我進行研究過程中，曾會晤各國睿智的人，從他們那兒我獲益良多。胡佛戰爭研究所 (the Hoover Institution on War) 、史坦福大學的革命與和平研究所 (Revolution and Peace of Stanford University) 、提供給我豐富的當代資料。對於他們的協助，我衷心銘感。

總之，我要感謝那些在華府內外爲這個國家之安全和自由而奉獻心力的人，有少數人我還跟他們很熟稔。他們的行誼將成爲我們教育的典範。

舊金山大學吳元黎謹識

導論

在對美國外交政策有關安全方面的研究中，必然要面臨的頭幾個問題之一，即是「時間落後」(time lag)的問題。第一，經常是重要事情正在發生，而資訊却要稍遲之後才能獲得。我們不可能在一個時間同時獲得所有相關的資訊。第二，另一個不可避免的時間落後是分析家的評論及其付梓發表之間有一段差距。最後，假如不同國家的決策者之智慧及研究能力有差異，以及利用所掌握的資訊之效率有差異，則不可避免的資訊落後的事也會發生在決策者身上。因此，對當前政策的研究，必須考慮時間落後的實質層面，以及區別實際現象與各造對該實際現象的認知之間的不同。

儘管有上述的警告，我們還是不能停止評估現行的政策，因為我們繼續評估是很重要的。決策者無法因缺乏最後和完整的資訊而不作決定；延緩決策有時候等於不做決策。決策者必須冒險，而且經常可能會做錯誤的決策。因為在一個每個人都想去塑造他們自己的命運的社會中，有必要小心地檢討政府的政策，我們在不完整資訊之基楚上評估政府的政策，也是非常重要的。對決策者而言，假如把誤估和修正之機體變成系統化，那麼，就可以把錯誤政策或其不良執行所造成的失敗降至最低程度。對客觀分析政府政策的分析家而言，假如能牢記各種解釋，而且能從趨勢的角度及廣泛的政策決定因

素的觀點來檢視各個事件，則可以將錯誤分析的危險減至最低程度。

當前對美國外交和國防政策的研究，焦點是集中在一九六九年和一九七四年上半年的期間。因此，書中引用的資訊，是偏重尼克森首次任期多於一九七三—七四年的時期。無疑的，對於往後的發展，也略補相關的資訊。總之，從趨勢觀點來看，如目前所引用的資訊是不完整的一樣，很可能對未來發展所做的資訊也是不完整的。這種途徑將提供給讀者一種架構，對於在這種架構內的某些相同的事件，當手邊掌握更多資訊時，就可以在未來加以再評估。基於相同的理由，對於那些因資訊落後致我們尚未知悉的新發展或過去的事件，就可由讀者自行加以解釋。

本書第一章將討論的主題，是衆所週知的在一九六九年—七一年所形成的「尼克森主義」(Nixon Doctrine)。允許我先贅言幾句，像美軍從越南撤退、新的中共政策、減少在亞洲其他地區的軍事活動、基地結構的重組織等觀念的執行，直至一九六九年底和一九七〇年初才開始產生。某些情形，如尼克森到北平和莫斯科訪問，直到一九七二年才發生；其他情形，如依據美軍在一九七三年三月從越南撤退之情勢的發展，美國與泰國對基地結構之談判，才能夠順利地進展。在這一連串的事件後，外國對美國政策之認知，必然是跟不上而有所差距。在一九七—七三年之間，韓國、泰國和菲律賓的政府結構皆有所變化，這種變化在不等程度上是與對隨美國政策改變而受影響的事件之認知有關。有一些國家利用貿易、運動球隊之交流等新途徑，與北平接觸。更重要的是，日本中共在一九七二年完成「正常化」關係，日本與蘇聯熱烈地討論開發西伯利亞資源的經濟合作，日本在一九七三

一七四年能源危機後對北平和莫斯科讓步，中共與馬來西亞在一九七四年五月建交。這些只是下述二種反應的少數例子，(1)西太平洋地區的部分國家對美國政策改變的反應，是基於他們對早期美國政策之發展的認知及對其未來趨向的預期；(2)他們的反應與該地區情勢的發展，如一九七三年底阿拉伯國家對石油的禁運等無直接的關連。然而，即使對該區域之外的情勢及亞洲國家採取的主動等所做的反應，常強烈地受到他們對美國政策之認知的影響。因為有時間差距的問題，所以在一九七二—七三年發生的事情，也許祇是美國政策改變所引起的「反應性」的變動之一部分。（有些事件並不直接受美國政策及其執行方式之影響）。因為在未來，會有更多該種「反應性」變動，這是可預期得到的。進者，其他國家（特別是蘇聯）會採取主動，他們將改變國際環境及修正美國決策的基本假定的效用。讓我們把發生在一九七三—七四年的相關事件予以分類，以做為我們觀察未來事件之形態以及其所引發的問題的參考。

第一，我們對美國政策所懷抱的希望之一是，當美國在與敵人談判時，能說服蘇聯遵守一九七二年第一次限武談判所同意的戰略武器平衡的限制。我們將在第二章討論蘇聯在一九七三—七四年公開的戰略武器的新發展，以及蘇聯在第二次限武談判的態度，以引起關切蘇聯之意圖這樣嚴重的問題。與蘇聯就戰略平衡舉行談判能維持多久呢？到什麼程度我們會下結論說已犯了政策上的錯誤及有必要加以修正嗎？美國要有多大的核子力量才「足夠」呢？美國要有多大的核子力量才能與蘇聯達成「實質的等量平衡」呢？

第二，在本研究中所討論的一個政策研究途徑的基本假定是，假如戰略武器「相等」，則華盛頓和北平的和解，可以制衡蘇聯在非核子領域的行爲。在一九七三年十月以阿戰爭中，公開的有關蘇聯之正確行爲的資訊，是極不完整的。即使蘇聯政策較過去緩和，但仍然沒有證據使人確信美國欲建立的全球權力均勢已在中東發生預期的影響。蘇聯是否會繼續在這個地區擾亂美國呢？北平會利用尚未解決的以阿事件及阿拉伯國家間的問題而擾亂美國和蘇聯到什麼程度呢？

第三，美國與北平談判的一項主要政綱，是希望中共內部能十分地團結與穩定，能做爲一股對抗蘇聯的可依賴的均衡力量。但在一九七三—七四年間，中共的發展却顯示出，涉及軍隊、官僚體制和不同黨派之間的權力鬥爭，仍持續不斷。中共在一九七三—七四年間並未顯示出一個可靠的平衡力量。進者，北平可能成爲該地區不穩定的力量。中共在一九七四年初占領西沙群島，在一九七四年在聯合國有關原料會議及海洋法會議上爭取領導第三世界國家，以及時至今日透過各種途徑破壞台灣的經濟——例如，它不惜代價堅持與日本在一九七四年簽署航空協定，以斷絕日本與台灣之間其他類似的協定，並且想破壞台灣的漁業活動——這些都已使其稱心如願。將來是否很快的會對一九七一年上海公報的條件做額外的考驗呢？

第四，另一個美國政策的基本假定是，中共與蘇聯敵對的程度將會持續在一可控制的標準——高到可以使雙方互相牽制，但不致於高到發生戰爭。這種情況已持續到現在。但中共持續的不穩定及蘇聯力量的膨脹，很可能從一九七〇年代的平衡狀態中導引出不同的情況。蘇聯在數年後於完成第二條橫

貫西伯利亞鐵路時，其行爲可能完全改觀。

第五，美國在西太平洋之政策的主要前提，是繼續加強與日本的同盟關係。但是自一九七一年起，有些事例顯示出這種關係正日漸被侵蝕。日本在一九七三—七四年能源危機之期間及其後的外交政策表現，暴露出日本經濟的嚴重弱點及不可靠（這並不是怪日本有錯誤）。進者，一九七三年日本田中首相訪問東南亞所遭受到的敵視，說明了這種產生自經濟民族主義的衝突，會降低日本做爲亞洲平衡力量（如美國政策最早所預期的）的適合性。牽涉到日本、美國及其他亞洲國家的特殊的經濟衝突和其他衝突，其未來情況是如何呢？有許多國家（包括美、日、甚至西歐國家）爲了平衡阿拉伯國家因提高油價所引起的財政負擔，幾乎導致包括日本和其他國家在內的經濟衝突，阻止了某些有效的國際協定的作風。唯一的問題是在何時、何處及以何種方式發生衝突。

第六，自一九六九年以來，基本的美國政策的內涵，是希望除了日本之外的亞洲國家，能夠發展出足夠的適應性與穩定性，以使一個或一個以上新的區域集團能夠彌補美國在西太平洋軍力的不足及增強日本的角色。直到一九七三年，儘管有些國家的政府更易了，及與中共有新的進展，但是並未有大規模的結盟產生。天生的謹慎小心及民族主義，加上美國直至一九七三年三月才從越南撤軍的事實，也許會比對美國新政策所做的反應還占盡先機。然而，其他潛在性的敵對反應，唯有被延遲反應出來。假如美國從泰國撤退的行動繼續下去或加速的話，則朝向再結盟的趨勢也許會加速地進行。

最後，一九七三年中東戰爭的一項結果，乃是重新開放蘇伊士運河，它將於一九七四—七五年間

成爲事實。蘇聯爲取得全球政治影響力，將利用擴張的海軍來運用其較大的機動性到什麼程度（現在蘇聯的戰略武器即使沒有超越美國，但已享有公認的與美國相等的力量），仍有待觀察。在亞洲，蘇聯如想追求其迄今多少有點模糊的集體安全概念的話，它至少擁有較大的選擇範圍。但其發展也是未可確定。

在列舉了以上各種影響美國從一九六九年以來之政策的一些基本假定的最近情勢中，我們已指出國際穩定的動態本質。假如有任何人期望在一九六九—七二年間建立新的國際情勢和權力關係，使得美國在沒有進一步的努力而能保障其利益及維持國際穩定，當然，他必定會非常失望的。然而，假如我們從一開始即瞭解我們所企求的新均衡不是一個預先決定的靜態位置，及瞭解維持穩定需要美國適時的採取反應行動，則所有那些傾向於破壞以上所概述的成功的美國政策之假設的發展情勢，將不必然是災難。而所以會有災難發生，乃是因爲有錯誤而不承認，不及時採取反擊行動，及無理由地放棄選擇。

美國在一九七三—七四年間努力去維持或恢復平衡的二個主要例子，是國防部長斯勒辛格（Schlesinger）建議提高美國在有限的範圍內進行核子反擊的能力和在一九七五年會計年度的國防預算內，逐步增加軍援計畫。國務卿季辛吉於一九七四年三月二十五日答覆甘迺迪參議員的質問時，指出美國在一九七五年會計年度對南越軍援的最高限需十億六千萬美元，及新義務授權（obligational authority）十億四千五百萬美元。而一九七四年對南越和寮國軍援最高限爲十億一千二百六十萬美元。

及新義務授權九億七百五十萬美元。建議增加對南越軍援，乃是唯一的補償策略的例子，其對美國政策的成功是不可或缺的。在評價未來的發展和重評估過去已知道而又有新資訊出現的事件時，讀者不僅要注意過去政策制定的成敗及其假定和計畫，而且還要注意旨在維持穩定的各種修正方法的準備。而後者是在一個變動世界之中，決策考慮時的重要部分。

【附註】

註 一：見參議院「國會議事錄」(Congressional Record)，一九七四年四月一日，第S 4885頁。國會對斯勒辛格和季辛吉在一九七四年五月初的建議，不表支持。

美國在西太平洋的政策與戰略利益

序	一
導論	一
第一章 美國尋求新的穩定均衡	一
第二章 尼克森主義形成之原因——美國戰略之變數及美國之認知	二五
第三章 與敵方談判	七三
第四章 認知與反應(1)：重新調整與東北亞之關係	一〇九
第五章 認知與反應(2)：美國對中南半島及印度洋之政策	一五九
第六章 蘇聯勢力在亞太地區的擴張	二〇一
第七章 亞太地區獲致安全的條件和美國的戰略利益	二二三
附錄 卡特政府的西太平洋外交政策	二四一

第一章 美國尋求新的穩定均衡

自一九六九年後美國在亞太地區態勢上之重要轉變

自一九六九年尼克森總統提出「尼克森主義」(Nixon Doctrine)後，該項學說就左右了美國的外交和國防政策。除非福特政府或後繼政府急劇的政策改變，它可能被未來的歷史學家視作一九七〇年代美國對外政策的代名詞。然而，此一「主義」缺乏精確的定義，它祇是粗略地描繪出一九七〇年代美國對外行動的目的。若與越戰前時期相較，顯然此時美國已降低其在世界政治舞台上扮演的角色。然而，這些目標與美國的角色並未受到特定的地理區域或甚至問題的限制。在開始時，「尼克森主義」要把美國國防態勢做緊縮之調整。此乃衆所預料之事，因為越戰使美國在一九六九年之政策（至少對亞太地區而言），遠超過人民所願支持。由於缺乏標準，因此何者為最有利之調整，實無法予以說明。只要對越南事務的處理情緒上的糾葛存在一日，美國長期的國家利益為何，就無法獲得一致的看法。沒有一致看法，就無法確切說明美國在越戰時期之態勢將退卻到什麼程度。缺乏國內人民的支持，美

國能做到什麼地步，也成爲問題。

在一九六九年，有些美國人對美國當時在全球擁有的優越地位感到滿意。他們所關心的是，如何用最少的代價，最可行的辦法，來維持這種地位。這些人顯然希望美國在全球的地位，只能做最少的降低。另一極端的人，則渴望美國在能維持國家安全的情況下，做最低的努力即可。但是，他們並未對國家安全之內涵加以界說。他們假定，若美國不受侵略性民族的強烈干預時，則可以將全部資源用於國內福利上。（如果此一樂觀假定不能成立，則這類人士中有多少人願意重新考慮他們的立場呢？）總之，尼克森主義是我們時代的反映，它有意尋求一個新而穩定的均勢，並且也證實美國需要一個新的國際均勢。

祇要美國對外政策的調整與其它國家的因應措施不協調，則美國政府假想中的均衡就無法達成。此外，縱使能獲致新的均衡，是否可以維持長久的穩定，仍是一個問題。理論上，調整的過程決不會中途停止，因爲動態的均衡並非就等於沒有變化。唯有在達到一連串大規模及不相關變化的終點時，我們始能說它已達致一個新而穩定的均衡。能否重新建立一個穩定的均衡，並足以保護廣義的美國國家利益，是一人關鍵性的問題。吾人假定美國以相對的優勢代替絕對的優勢，而美國人民能充分了解此項新情勢的變化時，則可能爲美國人民所支持。那麼，所要討論的該是在尼克森主義下，美國政策涉及危險的大小和實行的方法了。在達到新均衡及其穩定性方面，美國的對外政策及其執行是否已有最好的計劃呢？它們是否真的是最好的計劃呢？當然，更基本的問題是，美國民衆是否了解自己的意

向？或者，他們是否了解目前有何選擇，未來又可能有何選擇？這些都是重要的問題。

美國在亞太地區的新形勢

首先要說明的，尼克森主義是一個可適用於美國對世界各地區的政策。事實上，在尼克森第一任總統（一九六九—七二）期間，它最初被認為主要是美國在亞洲和西太平洋地區（簡稱亞太地區）的政策和國防態勢的改變。美國在一九七三年擺脫越南戰爭之後，其亞洲方面的政策，仍繼續在做調整。而中東和歐洲則成為新的注意焦點。

當一九六九—七二年間美國捲入亞太地區一些令人注目的國際事務時，反映出美國對外政策和國防部署已有重要的改變。最重要的早期發展之一，是一九六九年十一月的美日協定，談判在一九七二年將琉球歸由日本管理。當一九七一年締結細節協定時，並未遭到國會嚴重的反對。在一九七二年元月聖克里門會議時，尼克森總統和日本的佐藤首相宣佈將於一九七二年五月十五日歸還琉球給日本，並如期實施該項決議。琉球為美國在西太平洋的戰略堡壘，在戰後一直都由美國直接管轄，但歸還琉球並不意味美國軍事基地在該島的消除。雖然該島仍維持少數重要基地，但行政權移交日本，並非是象徵性的；在執行該項協議時，必須先減少美國在日本的軍隊以及美軍基地。根據一九七一年二月十五日總統對國會的報告稱（註一）：從一九七〇年底到一九七一年七月，駐日美軍預期裁減一萬二千人，駐琉球美軍裁減五千人。實際上一九七一年駐日美軍只減少六千人。至在日本本土方面，一九七

三年一月美日雙方決議公佈（註二）將在關東（Kanto）平原立川市（Tachikawa）附近之美空軍基地，以及橫田（Yokota）的美空軍設施，一併歸返日本。此舉亦象徵駐外美軍的縮減。

自一九五三年韓戰停止後，在聯合國指揮下的駐韓美軍於一九七〇年和一九七一年減少二萬名，大約是總數的三分之一。同時將美軍從非軍事區的防衛前線撤離，而由日本調來一些軍機以補充防衛武力的不足，擴大美國對南韓軍隊現代化的援助。

在越南實施越南化政策，其目的在於將作戰任務（特別是地面作戰）逐漸移交給南越部隊，使美國能夠減少駐越部隊的數量，並降低美軍直接參與戰鬥的程度。不過，在撤軍期間，美軍仍於一九七〇年積極參與對高棉境內北越占領地帶的襲擊。稍後，爲了切斷北越的補給線及其在南方的占領區，美軍在寮國進行同樣的行動。一九七一年底，當地面撤軍繼續時，美國把對抗北越的空中行動予以升級。一九七二年夏，爲了對付北越公然侵犯南越，美國空軍和海軍在北越港口和航道佈置水雷，並加強對北越的轟炸，以期削弱北越對南方的軍事補給。

在這些軍事行動期間，駐越美軍從一九六九年最多的五四九、〇〇〇人減少到一九七一年元月一日的三四四、〇〇〇人，一九七一年五月一日的二八四、〇〇〇人，一九七二年五月一日的六九、〇〇〇人，以及一九七二年七月一日的四九、〇〇〇人。（註三）實際的軍力已低於一九七一年元月初國會授權的三三五、〇〇〇人的標準以下很多。（註四）越南美軍原定在當年年底減到一八四、〇〇〇人，實際上在一九七二年二月九日，尼克森發表第二次外交政策報告前（註五）便已減至一三九、〇〇〇