

论日内瓦会议后美国与柬埔寨关系的演变 (1954—1960)

韦宗友

(上海外国语大学国际问题研究所 上海 200434)

【关键词】美国外交；中立政策；美柬关系

【摘要】本文详细考察了 1954—1960 年间美国与东南亚小国柬埔寨之间的关系演变历程。独立后的柬埔寨，一度对美国怀有好感，希望通过获得美国的经济、军事援助来发展本国经济、维护国家的安全与独立。美国虽愿意对柬埔寨进行援助，但是其根本目的却是要将柬埔寨融入到美国在东南亚编织的反共体系中。随着时间的推移，双方在美援根本目标上的分歧与矛盾逐渐显露并激化。美国无法容忍柬埔寨独立、自主的中立路线，试图通过削减美援、甚至策划政变的方式改变柬埔寨的外交政策。然而，美国并未达到目标，相反使一度对美国怀有好感的柬埔寨走向自己的对立面。美柬关系的演变对研究这一时期美国与其他新兴独立的中小国家间的关系具有重要的参考和启发意义。

【中图分类号】D871.223.35 【文献标识码】A 【文章编号】1008-6099(2006)02-0035-07

The Transformation of US - Cambodian Relations after the Geneva Conference, 1954 - 1960

Wei Zongyou

(Institute of International Studies, Shanghai International Studies University, Shanghai 200434, China)

Keywords: US Foreign Policy, Neutral Policy, US - Cambodian Relations

Abstract: This article focuses on the transformation of US - Cambodian relations during the period of 1954 - 1960. After Cambodia won its independence from France, it soon turned its eyes to the US for economic and military aids so as to develop national economy and maintain national independence and security. Though willing to provide aids to Cambodia, the fundamental purpose of the US is to wedge Cambodia into the anti - communist camp it had woven in the Southeast Asia. As time passed by, the divergence and conflict of purposes as to US aids to Cambodia emerged and intensified. The US couldn't put up with Cambodia's independent and neutral foreign policy, regarded the latter's foreign policy as "evil and immoral" and tried hard to change it by means of reducing aids and even plotting coups. The US didn't succeed but drove Cambodia further on its way to neutrality. As a result, the relationship between the US and Cambodia deteriorated. The transformation of US - Cambodia relations has important reflexive implications for the relations between the US and other newly - independent small countries during the Cold War period.

1953 年底柬埔寨宣布独立，在次年的日内瓦会议上柬埔寨的独立地位正式得到大国的承认。独立后的柬埔寨面临的一个根本问题是奉行何种对外政策以更好地为国家的独立与发展服务。在冷战已在东亚全面展开之际，作为一

个地处东西两大敌对阵营交锋前沿的弱小国家柬埔寨，其外交选择的实际空间上已十分狭小，与任何一个阵营靠得太近都必然会引起另一方的猜忌乃至敌视。在这种国际环境下，柬埔寨独立伊始选择了中立的外交路线，但由于历

【收稿日期】2005-09-12

【作者简介】韦宗友，博士，上海外国语大学国际问题研究所副教授。

史及现实原因,其定位是亲西方的。然而,柬埔寨的亲西方中立路线并不能令美国满意。在“非黑即白”的冷战思维支配下,美国视柬埔寨等新独立的发展中国家的中立政策为“不道德的和鼠目寸光的”,极力要加以改变^[1]。美国以经援、军援为砝码,威逼利诱柬埔寨放弃中立路线,加入西方反共阵营。围绕柬埔寨奉行什么样的外交路线,美国与柬埔寨之间的分歧与矛盾愈来愈大,控制与反控制的斗争也愈益尖锐。颇具启发意义的是,美国对柬埔寨的威逼利诱并未达到预期目的,反而事与愿违,大大恶化了两国之间的关系。美柬关系的发展由此也经历了较为亲密(1954—1955年底)、转折与徘徊(1956—1958年)到关系恶化(1959—1960年)这样一个变化过程。美柬关系的演变,为我们解读冷战时期美国与诸多新兴独立的发展中国家的关系提供了一个有益的借鉴和参考。

一 日内瓦会议后的印支形势和美国对柬埔寨的政策目标

1954年4月26日至7月21日,关于和平解决朝鲜问题和恢复印支和平的国际会议在日内瓦召开。会议分为两个阶段,第一阶段讨论朝鲜问题,由于美国的阻挠,没有达成任何协议。第二阶段集中讨论印支问题,与会国家有中、苏、英、法、美以及越南、老挝、柬埔寨等印支三国。虽然美国极不愿意会议取得成功,并一度鼓吹对北越甚至中国进行“联合军事行动”^[2],但在中、苏、英以及法国新政府的积极努力下,经过两个多月的艰苦谈判,终于就印支停战达成协议。

根据协议,印支三国柬埔寨、老挝以及越南独立,法国以及一切外国军队从三国领土上撤出;三国不参加军事同盟,不得在本国领土上建立外国军事基地;日内瓦与会国保证尊重越南、老挝、柬埔寨三国的主权、独立和领土完整,不干涉其内政;成立由印度、加拿大和波兰三国组成的国际监督与监察委员会督促日内瓦协议的贯彻执行^[3]。

协议的签订,标志着二战后法国重返印支、重温殖民旧梦的企图彻底破灭,它“再也无法象先前那样影响它的前殖民地政府的政策”了^[4]。协议的签署,也宣告了美国出钱出枪、法国出人“遏制共产主义在印支的扩张”这一政策的破产^[5]。特别是胡志明领导的越南民主共和国在越南北方的成立(即北越),被美国政府视为自“失去”中国后最大的失败^[6]。

美国对这一协议极为不满,尤其对协议中的印支三国“中立化”条款心怀愤懑。在“失去”中国特别是朝鲜战争爆发以后,印支半岛被美国赋予了特殊的意义。在美国看来,胡志明领导的越南共产党抗法军事行动,与其说是一场民族独立运动,毋宁说是听从于北京、莫斯科的共产主义全球扩张的一个重要组成部分。如果美国听任印支局势的发展,那么不仅印支将很快被共产主义所征服,而且整个东南亚甚至澳大利亚和新西兰都将受到威胁,像“多

米诺骨牌”一样逐一坍塌,对自由世界造成“无可估量的”损失^[7]。因而,美国不会“听任”共产主义在印支的“扩张”。美国认为,停战协议中的“中立化”条款存在严重缺陷:它束缚了南越、老挝、柬埔寨的自卫能力,却对北越从中国输入武器缺少足够的约束力。它无法有效遏制共产主义的扩张,印支的前景依然堪忧^[8]。美国国家安全委员会甚至称日内瓦停战协议为“完成共产主义一大扩张的灾难”^[9]。美国拒绝在停战协议上签字。7月21日,即印支停战协议签署的当日,艾森豪威尔总统发表声明,宣布美国“不是日内瓦会议上作出决议的一方,也不会受会议决议的约束”,美国“将把共产党的任何重新侵略都看作要予以严重关切的事情”^[10]。

为消除协议的“不利后果”、遏制“共产主义在印支的扩张”以及填补由于法国军事力量撤出而产生的权力“真空”,美国采取了两大步骤。第一,大力扶持南越政权,通过直接向南越提供大量军事、经济援助,使之成为美国在印支的反共坚强堡垒。第二,组建区域性军事联盟,在东南亚筑起一道反共军事屏障。1954年9月,美国与英、法、澳、新、泰、菲、巴八国在菲律宾首都马尼拉签订了《东南亚集体防务条约》,建立了东南亚条约组织。条约表示,成员国将确保东南亚区域的“集体安全”,共同防御“任何潜在侵略者”对该地区的“公开侵略”或“颠覆活动”。条约还无视日内瓦停战协议中的“中立化”条款,将老挝、柬埔寨和南越纳入该组织的“保护区域”^[11]。

正是在这一大背景下,美国开始关注印支半岛的小国柬埔寨。美国对柬埔寨在美国印支政策中位置的认识经历了一个饶有趣味的过程。在日内瓦会议前,美国对柬埔寨较少重视,只是通过法国政府每年向柬埔寨提供少量的经济、军事援助,借以增强柬埔寨抵抗北越共产党“侵略”的能力。在柬埔寨独立问题上,美国偏向法国一边,认为没有法国的保护,柬埔寨根本无力捍卫独立、抵挡北越的入侵。1953年,美国国务卿杜勒斯对为国家独立奔走呼号并提请美国给予帮助的到访柬埔寨国王西哈努克粗暴地说道:“我们现在正处于(印支)战争的紧要关头,(我们)必须赢得这场战争,因而此刻我们更需要团结。要团结我们的力量,而不是喋喋不休去搞分裂。你与法国闹分歧只会让我们的共同敌人坐收渔利。……你们国家要是没有法国军队的帮助,将很快被共产党征服,你们的独立也就报销了。”^[12]同年,柬埔寨还多次请求美国直接向柬埔寨提供经济及军事援助,以此摆脱法国的羁绊以及在与法国谈判独立时的被动尴尬局面,但美国基于“在印支半岛仍需借助法国力量来阻止共产主义扩张”这一考虑,不肯答应柬埔寨的要求,对柬埔寨的援助依然假借法国进行。甚至在柬埔寨于1953年底依靠自身力量从法国手中赢得绝大部分国家主权、宣告国家独立时,美国政府仍未给予足够重视,对柬埔寨的援助仍通过法国进行。

然而在日内瓦会议召开期间,随着印支形势的发展,美国对柬埔寨的态度开始出现某些微妙的变化。1954年5月7日,法国兵败奠边府,精锐尽丧。消息传到法国国内,立即引发了剧烈的政治地震,主和派孟戴斯·弗朗斯上台。他不顾美国劝阻,决意要和北越和谈,结束印支战争。在此情形下,美国逐渐改变不重视柬埔寨的做法,开始关注柬埔寨的独立与安全,并打算直接与柬埔寨政府打交道。5月17日,美国派驻日内瓦会议“观察员”、副国务卿史密斯从日内瓦发回一封电报,建议在日内瓦会议的某个阶段宣布向柬埔寨派驻大使,表明美国捍卫该国独立的决心^[13]。与此同时,美国驻印支的使馆人员也不断向华盛顿发回电文,建议政府改变不直接援助柬埔寨等印支三国的政策。美国驻金边的临时代办麦克林德克在6月向国务院发回的电文中说,柬埔寨对法国极不信任,“现在该国领导人一致把抵御共产主义入侵的希望寄托在美国身上。柬埔寨迫切需要军事装备,希望能直接从美国获得”。电文指出,“通过正确的处理和巧妙的外交谈判,柬埔寨的人力资源对美国的外交来说是一笔真正的财富”^[14]。

日内瓦会议后,法国力量逐渐从该地区撤出,“填补权力真空”迫在眉睫。美国很快认识到,在美国构筑的东南亚反共军事链条中,柬埔寨具有重要的战略价值。它位于泰国与南越之间,战略位置极为重要。若柬埔寨被纳入西方反共阵营一边,不仅可以杜绝北越共产党利用柬埔寨对南越进行军事渗透、消除南越侧翼的安全隐患,而且可以将美国在东南亚的反共盟友连成一片,形成遏制共产主义侵略和扩张的一道坚实屏障。柬埔寨的国内政治形势也颇令美国满意。美驻柬人员认为,柬埔寨是印支三国中局势最为稳定的国家,共产主义“颠覆”的威胁也最小,且柬埔寨国内的权势人物西哈努克对美国怀有较多好感,迫切希望获得美国的援助^[15]。

据此,美国确定对柬埔寨的政策目标为,通过经济和军事援助,增强柬埔寨的自立及自卫能力,培养柬埔寨的反共亲美情绪,使柬埔寨成为美国在东南亚反共阵营中的坚定一员^[16]。

二 美国对柬埔寨的经济、军事援助

像大多数新独立的前殖民地国家一样,独立后的柬埔寨也面临着重建国家、发展经济的重任。然而,由于长期受西方殖民列强的盘剥和掠夺,柬埔寨经济落后、国力孱弱,无法完全依靠自身的力量完成这一重任,必须仰仗外援。但日内瓦会议结束时,柬埔寨寻求援助的选择空间极为有限。当时,柬埔寨与社会主义国家尚未建立外交关系,对共产主义更充满疑惧,不愿也无法向东方阵营寻求援助。在西方阵营里,法国已退出印支且自顾不暇,根本无力向

柬埔寨提供足够的援助。只有美国有能力也有意愿提供援助。这样,柬埔寨将目光投向了美国。刚独立的柬埔寨对美国怀有较多好感,认为美国与法国不同,没有殖民野心,又富有民主传统^[17]。柬埔寨希望借助美国的援助,以达到增强国力、捍卫国家独立与安全的目的。

7月22日,即日内瓦停战协议签署的次日,柬埔寨首相宾努会晤美国驻金边临时代办古德曼,重申柬埔寨希望获得美国的直接援助。7月28日,柬埔寨外交大臣及财政大臣又与古德曼举行了会谈。会谈中,柬埔寨外交大臣莫涅桑说出了柬埔寨政府重建国家经济中的迫切任务以及面临的困难:柬埔寨希望脱离与越南、老挝签订的关税同盟^①,建立本国独立的货币体系;建立一个外贸港口,改变外贸全仰仗西贡港,从而受制于南越的局面;改善国内的交通运输、卫生保健状况等等。莫涅桑指出,所有这些事情都需要大量资金,而柬埔寨本身无法筹措足够资金,必须依靠外援,希望美国能够给予援助^[18]。

柬埔寨对美援的渴求与美国欲利用援助将柬埔寨纳入东南亚反共阵营的政策正相符合。美国驻金边代办也不断向国务院发回电文,吁请国务院考虑直接向柬埔寨提供经济、军事援助。他们指出,日内瓦会议后,共产主义不会放弃控制整个印支的目标,但将不会直接采取武装入侵的方式,而是通过政治、心理以及舆论宣传等方式进行颠覆。因而,美国应通过向柬埔寨直接提供经济、军事援助,加强柬埔寨政府的力量,使之能有效应对共产主义分子的政治颠覆活动^[19]。10月上旬,美国将美柬关系升格为大使级,并委派驻金边首任大使麦克林德克负责与柬埔寨政府谈判美援事宜。

美柬就经济援助的谈判进展颇为顺利,到11月份,双方就经援问题已基本上达成协议。美国答应将帮助柬埔寨修建一个深水港,并修筑一条连接金边与海港的公路。美国在金边单独成立一个援外事务管理署(FOA),专门负责对柬埔寨的经济技术援助^[20]。12月初,美国驻金边援外事务管理署正式成立。

然而,美柬关于军事援助的谈判却进行得颇不顺利。虽然美国出于反共考虑,愿意向柬埔寨提供军事援助,但在军援的条件下美国政府内部却出现了分歧。美国军方认为,日内瓦会议后印支形势已发生巨大变化,必须改变以前美国出钱出枪而由法国人支配、控制援助的使用与安排,特别是控制对柬埔寨军队的训练权的局面。柬埔寨欲获得美国的军事援助,就必须先辞退法国的军事顾问人员,取消法国在柬埔寨军队里的训练、指导权,由美国向柬埔寨派驻军事顾问援助团(以下简称军援团),负责对柬埔寨军队的训练、指导以及监督军援的使用。9月22日,参谋长联席会议向国防部发出一份备忘录,指出美国应与柬埔

^① 1946年法国与越南签订了一项临时协定,其中规定法国在印支的殖民地越南、老挝、柬埔寨成立一个关税同盟,实行统一的货币和关税。同年,法国与柬埔寨签署的临时协定也作了此一规定。

寨政府就在柬埔寨成立军援团签订一项双边协定,规定所有在柬埔寨的法国军事顾问人员全部撤出,由美国取而代之²¹。

然而,国务院不同意军方在军援方面的先决条件。国务院认为,对柬埔寨的军事援助并非单纯的技术性问题,它还涉及到美法关系以及美国在全球遏制共产主义的战略问题,必须谨慎对待,不可草率从事。国务院建议先不要求撤出法国在柬埔寨的军事顾问人员,仅就在柬埔寨成立美国军事援助顾问团与柬埔寨进行谈判,待条件成熟后,再逐渐取代法国军事顾问人员在柬埔寨军队里的训练、指挥权,最终使法国军事顾问人员全部撤出,由美国独家控制。

但军方固执己见,一再强调必须由美国取代法国在柬埔寨军队里的训练、指挥权。美国军方的立场引起法国政府的警觉和反对。日内瓦会议后,法国虽然逐渐从印支撤军,被迫承认印支三国的独立,但是在印支长期以来进行殖民统治所形成的殖民心态,使法国极力要保留在印支的一点残存影响。特别是在美国宣布将派军事人员训练南越军队后,法国更是如坐针毡,对保住在柬埔寨的军事训练权极为关注,谨防美国染指²²。它一方面通过驻美大使向美国提出抗议,另一方面向柬埔寨政府施加压力,劝后者不要屈从美国的意愿。10月8日,法国驻美大使会见国务卿杜勒斯,表示法国政府对美国欲在柬埔寨成立军援团一事不能理解,认为美国此举实际上要取代法国军事顾问人员的作用,消除法国在柬埔寨的影响²³。与此同时,法国政府加紧对柬埔寨政府进行活动,力劝柬埔寨与其签订一项军事协定。

美国军方的僵硬立场也让急需军事援助的柬埔寨政府大为不满。为迅速获得军事援助、保证军事训练的正常运行,同时也增加对美军事谈判的筹码,柬埔寨政府决定先与法国签订一项短期军事协定。12月15日,柬埔寨与法国秘密签署了一项为期7个月的军事协定,规定法国在柬埔寨保留500名军事顾问人员,负责对柬埔寨军队的军事训练及指导。

法柬军事协定的签署让美国措手不及,同时也使得军方的先决条件更显得不合时宜。为协调内部分歧,尽快就对柬军援一事达成共识,1955年1月14日,国务院与参謀长联席会议在华盛顿举行了协调会议。在会上,国务院设法软化了军方的立场。国防部最终同意不要求在谈判签订双边军事协定时写上关于法国军事顾问人员撤出的具体条款,可以就这一问题与柬政府作出特别的安排,让柬向美出具关于法国军事顾问人员将最终撤出的书面保证²⁴。

1月24日,国务卿杜勒斯致电驻柬埔寨大使麦克林德克,授权他立即与柬埔寨政府就军援问题举行会谈²⁵。经过三个多月的紧张谈判,5月16日,美国与柬埔寨终于签署了军事援助协定。协定规定:美国向柬埔寨提供军事援助,未经美国当局同意,柬埔寨政府不得将美援装备、物

资、情报等转让给第三国;美国向柬埔寨派驻军事援助顾问团,负责执行援助计划、监督美援的使用;柬埔寨政府采取一切措施发展本国的防御力量,并为发展和维护“自由世界”的防御力量作出贡献,等等²⁶。

此后,美援物资开始源源不断流入柬埔寨。8月,美国军事援助顾问团在金边成立,负责对美援的使用进行监督和指导。美柬关系的发展似乎正朝着美国预设的方向稳步推进。

三 美柬关系的转折

表面上看,美柬关系因美国对柬埔寨的经济、军事援助正步入亲密时期。然而仔细分析,这种关系却建立在脆弱的基础之上,经不住任何“风吹草动”的冲击。诚然美柬在美援上形成某种供需关系,但双方在美援的作用及最终目标上存在着根本性的分歧。美国从防止共产主义在东南亚的进一步扩张为政策出发点,希望通过经济、军事援助将柬埔寨最终纳入美国在东南亚的反共军事链条。易言之,反共是美国对柬埔寨进行援助的根本理由和目的。然而,对于新独立的小国柬埔寨来说,虽然对共产主义存有一定的疑惧,但反共却不是其主要任务,更不是寻求美援的根本目的。柬埔寨对美援的渴求无法是为了发展本国经济,维护国家的安全与独立。

美柬在援助问题上存在的潜在分歧更因日内瓦停战协定中关于在柬埔寨境内实现停战与和平的硬性规定而随时可能浮出水面。在讨论印支问题的日内瓦会议上,中国总理周恩来特别就柬埔寨、老挝的中立问题进行了强调,指出决不允许它们成为“美国人的军事基地”²⁷。而且,为了不使柬埔寨、老挝倒向美国一边,中国、北越以及苏联在日内瓦会议上作出了重大让步,同意从柬埔寨和老挝撤出所有越南“志愿军”,为会议的成功作出了积极贡献²⁸。在最终达成的“关于在柬埔寨停止敌对行动的协定”中,也明确规定:柬埔寨政府不与其他国家缔结任何可能导致……军事同盟义务的协定;不在本国领土上建立外国军事基地;不要求关于军事物资、人员和教官的外国援助,除非为了有效地保卫本国领土的目的²⁹。

柬埔寨作为日内瓦停战协议的一方,其对外政策必然受到该协定的约束。在此情形下,不要说将柬埔寨纳入东南亚反共条约体系,就连柬埔寨与美国发展过密的外交关系都可能引起北越以及中国的警觉和疑虑。美国的反共歇斯底里,在日内瓦会议上的僵硬态度以及日内瓦会议后立即拼凑针对北越及中国的东南亚条约组织,都令北越以及中国对自身的安全环境感到忧虑,谨防美国将反共包围圈扩张至柬埔寨、老挝这些“中立地区”。当北越、中国得知柬埔寨政府正与美国谈判军事援助事宜时,曾对此表示严重关注。在1955年4月召开的万隆会议上,周恩来、范文同还特意就美柬军事援助谈判提请出席会议的西哈努克亲王予以澄清³⁰。美柬军事援助协定签署后,因内容与日

内瓦停战协议有明显的抵触之处而受到北越、中国等社会主义国家的一片谴责,要求监督日内瓦协议实施的国际监察与监督委员会对此进行调查。面对国际舆论的压力,柬埔寨政府多次发表声明,并特别对容易引起误解的第三条——柬埔寨政府采取一切措施发展本国的防御力量,并为发展和维护“自由世界”的防御力量作出贡献——进行了澄清:“皇家政府认为,‘自由世界’包括所有爱好和平的国家,而不仅仅指西方阵营”,柬埔寨“决不与其他任何国家签订任何军事同盟,决不允许外国在其领土上建立军事基地。它将既不加入东方阵营,亦不加入西方阵营”^[31]。柬埔寨政府的一系列声明打消了北越、中国政府的疑虑,而由此引发的国际舆论压力清晰表明,柬埔寨与美国发展任何过密关系都可能将柬埔寨陷入国际纠纷之中,遑论加入东南亚反共条约体系。

然而,美国并不满足于美柬关系的现状,也不满足于柬埔寨虽然“亲美”但却基本上中立的外交政策。美国希望进一步密切柬埔寨与东南亚条约组织的关系,让柬埔寨成为美国在东南亚的反共盟友。1956年1月,西哈努克应东南亚条约组织成员国菲律宾的邀请,对菲律宾进行国事访问。美国对这次访问寄予厚望,希望通过此行能进一步密切柬埔寨与西方的关系,特别是加强柬埔寨与东南亚条约组织的关系,使柬埔寨成为西方反共阵营中的一员^[32]。东道国菲律宾秉承美国的旨意,对西哈努克给予极为隆重的接待,“一路上到处都是鲜花,街上站满了欢呼的人群,人数众多的乐队”^[33]。正如此间一家菲律宾报纸所言,菲律宾政府对西哈努克的隆重礼遇目的在于“要把这个中立国家推进东西方斗争中来”,甚至希望以此为契机劝说柬埔寨加入东南亚条约组织^[34]。为配合菲律宾政府的“公关”,东南亚条约组织在此间举行了自该条约组织成立以来的首次联合军事演习,展示该组织在共同防御上的“机动性与效率”,以及与西方结盟的“吸引力”^[35]。

访菲期间,菲律宾政府还对西哈努克施加种种压力,要他放弃中立立场,与西方一起“共同合作维护自由”,“防止这一地区的共产主义新扩张”^[36]。菲律宾的所作所为对西哈努克触动很大,也令西哈努克开始重新思考柬埔寨的对外政策取向。西哈努克在回忆录中写到:“我看到一个完全被外国主宰的国家,这更加强了我誓死保卫柬埔寨独立的决心。”^[37]为捍卫国家独立与民族尊严,西哈努克在菲律宾国会中发表了措词强硬的演说,他说:“东南亚条约组织对菲律宾来说或许是合适的,但却不适合柬埔寨”;“我希望,有朝一日所有的民族都向往彼此间有更好的了解,……能够在互不干涉内政的基础上同所有国家保持正常的关系而不受意识形态分歧的干扰。”^[38]美国借助西哈努克访菲拉近柬埔寨与东南亚条约组织关系的希望落空。

西哈努克回国后,就对外政策发表声明,坚定表示柬埔寨将“恪守中立,不参加任何集团”^[39]。同时为了体现柬埔寨将奉行不偏不倚的中立外交政策的决心,捍卫国家

的独立,西哈努克宣布接受中华人民共和国的访问邀请。1956年2月,西哈努克对尚未与之建交的中国进行了首次访问。西哈努克在中国访问期间重申了奉行中立的对外政策,并同意将双边关系建立在和平共处五项原则基础之上,并接受中国的经济援助。

西哈努克对中立政策的一再强调,特别是对社会主义中国的访问,引起了美国的极大警觉和敌视。对援柬一直持强硬立场的军方迅速作出了反应。3月22日,美国太平洋总司令斯坦姆致电驻柬军事援助顾问团团长诺敦,表示针对西哈努克不负责任的言行,美国应考虑消减乃至终止对柬埔寨的援助^[40]。他指出,此时美国应该作出反应。美国给予援助“完全是为了美国及自由世界的利益”,“我们应将援助用于最能加强民主世界力量的地方。假如柬埔寨不打算站在民主世界的一边反对中国或俄国的共产主义,那么我们应该把钱用到能获取更大利益的地方”。如果美国不作出反应或听之任之,那么“我们的盟国将感到迷惑:什么才是获取美援的最佳政策?是跟随尼赫鲁或纳赛尔的政策,还是听从美国的政策?”^[41]

在美国军方威胁要消减甚至终止援助的同时,美国在东南亚的两个盟友泰国和南越也开始对柬埔寨进行经济封锁和军事威胁。在西哈努克访问北京期间,泰国与南越关闭了与柬埔寨的边境。由于柬埔寨当时的外贸全赖泰、越的港口,此举无异于经济封锁。此外,泰国军队于4月越过泰柬边境,侵占了位于边境上的柬埔寨古寺柏威夏寺^[42]。由于柬埔寨与泰、越两国在历史上数度结怨,二战期间泰、越还曾侵吞过柬埔寨的领土,因而柬埔寨对泰、越两国始终不信任并怀有恐惧,视之为柬埔寨国家安全的威胁^[43]。泰、越的这次挑衅行为更加剧了柬埔寨的恐惧与不安全感。而且,由于泰国和南越都是美国的亲密盟友,在西哈努克看来,两国在此时挑衅显然是受美国暗中唆使。为显示维护国家安全与独立的决心,西哈努克在一次记者招待会上郑重警告,如果西方鼓励的不公正行为继续下去,那么柬埔寨人们将要求与共产主义集团发展更密切的关系。他还宣布,将于4月份召开柬埔寨国民大会,重新审视柬埔寨的外交政策^[44]。

美柬关系出现逆转。4月23日柬埔寨第三届国民大会开幕。与会代表决定,在冷战已在东亚全面展开之际,柬埔寨应奉行严格的中立政策,不加入东南亚条约组织或任何其他军事集团。大会还一致同意将与苏联、波兰等社会主义国家建立外交关系并接受社会主义国家的经济援助^[45]。5至6月份,西哈努克先后对波兰、苏联、捷克斯洛伐克、南斯拉夫等社会主义国家进行了访问,与它们建立了外交关系并接受了它们的经济援助。6月,柬埔寨与中国签订了经济援助协定,接受中国约2240万美元的经济援助。这一系列访问和经济协定的签署,表明柬埔寨已经在实践上贯彻严格中立的外交政策,一改先前亲美的中立外交路线。

美国无法按自己的意志左右柬埔寨的对外政策,美柬关系面临考验

四 美柬关系的恶化

针对柬埔寨外交路线的日益“左倾”,美国开始重新审视对柬政策,甚至考虑在柬埔寨内部扶植亲美势力,必要时取代在中立道路上“愈滑愈远”的西哈努克⁴⁶。

6月27日,美国国务院与国防部联合向驻柬使馆发出电函,要求后者对柬埔寨军队的效率以及其对国内政治可能发挥的影响作出详细的评估。7月6日,驻柬使馆向国内发回电文,指出柬埔寨军队的训练及作战能力有待于进一步提高;军队虽然忠于西哈努克,但对共产主义持反对态度,如果美国举措得当,军队将是一支重要的反共力量⁴⁷。

根据使馆的反馈信息,国务院决定继续向柬埔寨提供军事援助,以提高柬埔寨军队的训练水平及作战能力,并确保美国在军队中的影响,培养其反共精神⁴⁸。同时,为表示美国对柬埔寨发展与社会主义阵营的关系之不满,国务院决定减少1956年下半年对柬埔寨的经济援助,1957年的经济援助也相应减少⁴⁹。

美国对柬埔寨政策作出调整后不久,柬埔寨又屡屡受到南越的军事挑衅。进入1958年,这种挑衅愈演愈烈,南越军队常常以追逐北越共产主义分子为名,侵犯柬埔寨边境。不仅如此,南越边防军还公然侵占柬埔寨的领土,将两国界标向柬埔寨境内移动⁵⁰。

鉴于美国与南越的密切关系,西哈努克多次呼吁美国进行干预,敦促南越停止军事挑衅并撤出侵占的领土。然而,美国对西哈努克的呼吁并不加以理会。美国国务院甚至还专门致电驻柬使馆,要求后者向西哈努克言明:美国不会介入两国间的冲突,希望双方自行协商解决⁵¹。令西哈努克极为难堪的是,他甚至被告知“美国决不允许柬埔寨利用美国的军事援助对付美国在东南亚的盟友,美援只能用来抗击共产党的侵略”⁵²。

面对迫在眉睫的国家安全威胁,鉴于美国明显的偏袒立场,西哈努克决定进一步加强与社会主义阵营的关系,以此“对冲”来自近邻乃至美国的安全压力。其重要举措之一就是决定与社会主义中国建立外交关系。7月5日,西哈努克发表演说,暗示将与与中国建交以舒缓安全压力:“为了我们的安宁,我们必须寻求一个同盟,一个相距不太遥远、愿意向我们伸出援助之手的同盟”⁵³。

8月,西哈努克第二次访问中国并与中国建立了外交关系。中国政府表示,将一如既往地支持柬埔寨捍卫国家主权与安全的正义行为,并再次向柬埔寨提供经济援助⁵⁴。

柬埔寨与中国建交使美国对柬埔寨的外交政策目标彻底落空,也大大越过了美国对柬埔寨中立政策的容忍限度。美国对此迅速作出了反应。美国宣布召回驻柬大使回国述

职,同时决定大幅削减对柬埔寨的经济援助。9月,美国国务院与国际合作署就削减对柬援助举行了专门会议,决定1959财年对柬埔寨的防务援助削减10%,经济援助削减50%。会议还商定,未来对柬埔寨的援助将与其政治及外交走向密切挂钩⁵⁵。

在运用美援对柬施压的同时,美国政府还积极策划军事政变,试图推翻西哈努克,扶植亲美政权。9月,东南亚条约组织在曼谷开会,会议着重讨论了西哈努克与北京的建交及由此而产生的后果,会议决定将对柬埔寨采取“某种措施”。与此同时,美国中央情报局与南越情报机构频繁接触,策划政变阴谋。12月,中央情报局人员与南越驻金边总领事吴同友在曼谷会见流亡泰国的柬埔寨著名反对派人士、西哈努克的政敌山玉成,商讨如何推翻西哈努克政权。会晤后不久,中情局拟定了政变的具体方案:由柬埔寨西北部两省的武装部队司令达琼将军在本土发动武装起义,同时山玉成在柬泰边境集结一支军事力量,南越在柬越边境集结武装力量,分别作为达琼武装起义的呼应力量。政变的协调联系及安排、经费及给养由美国中情局负责⁵⁶。

然而,这次精心策划的军事政变因走漏风声而流产。西哈努克分别从中国、法国方面得到有关政变的情报,及时挫败了这起阴谋。1959年1月,柬埔寨政府逮捕了一些试图参与政变的人员,并将柬埔寨军队集结于边境地区以防不测。2月,被美国寄予厚望的达琼将军被柬埔寨政府军逮捕并处决,政变阴谋彻底破产。

值得注意的是,在这次政变阴谋被挫败后,西哈努克并未过度指责美国。相反,他甚至一反常态地致信美国总统艾森豪威尔,要求美国出面干预泰国、南越对柬埔寨的安全威胁,使柬埔寨的民主与独立“免遭厄运”⁵⁷。透过这一超乎寻常的举动,我们不难看出西哈努克外交政策的基本目的,也可以发现其选择中立政策的良苦用心:柬埔寨接受社会主义国家的援助,与中国建立外交关系,既为了体现“不偏不倚”的、严格的中立外交政策,更是为了更有效地维护国家的安全与独立,摆脱对美国的过度依赖以及缓解来自邻国的安全威胁。正如西哈努克不愿倒向西方阵营一样,他也不愿倒向社会主义阵营一边,更不愿与美国闹僵。从某种意义上说,西哈努克与中国建立外交关系,是以此增加对美外交的筹码,促使美国重视柬埔寨并约束南越对柬埔寨的安全挑衅与威胁。正如美国驻柬使馆向国务院发回的一份电文所言:“西哈努克不是一个共产主义者,他不会甘心让国家落入共产主义控制之下。”⁵⁸。

针对西哈努克的主动示好行为,美国政府并未作出积极回应。美国政府虽口头表示“愿意”与泰国、南越政府商讨该两国与柬埔寨的关系危机问题,但却认为柬埔寨目前与邻国关系危机主要源自“彼此间的误解”,问题的解决主要取决于柬埔寨与邻国自身的行为与态度⁵⁹。

实际上,美国仍未放弃对西哈努克的政变计划。8月,柬埔寨王宫发生了一起邮件爆炸事件,西哈努克侥幸逃过

事后查明,炸弹邮包系自南越的一家美国军事基地寄出的⁶⁰。美柬关系进一步恶化。

进入1960年,美柬关系不但未有缓和,反而在恶化的道路上愈走愈远。这年4月,南越再次对柬埔寨进行军事挑衅,侵占了柬埔寨近海上的几座岛屿。柬埔寨一度提请美国从中斡旋,但美国明显偏袒南越,指出“美国与他国的关系不是建立在威胁或强制基础之上,而是建立在相互信任的基础之上”,根本不愿向南越施加任何压力⁶¹。在提请美国斡旋无效的情况下,西哈努克一度威胁要拒绝美国的军事援助,请求社会主义国家的军事援助,以捍卫国家的安全与独立⁶²。这一年,柬埔寨加强了与中国的外交关系,两国领导人进行了互访。中国对柬埔寨与邻国的关系危机给予了高度关注,明确表示:“不管柬埔寨受到来自何方的侵略,中国人民……和中国政府……都将站在柬埔寨王家政府一边。”⁶³

美柬关系无可挽回地走向了恶化。

五 结论

1954—1960年间的美柬关系是在冷战已在东亚全面展开的背景下发生、发展的。诚如美国著名历史学家孔华润(Warren I. Cohen)教授所言,就其重要性而言,“印支本身只是美国的边缘利益”⁶⁴,而作为小国的柬埔寨更是美国边缘利益中的边缘。然而,在东亚冷战的大背景下,在“多米诺理论”已经提出并首次运用于印支的“反共大业”时,印支三国中的任何一国都被赋予了特殊的意义:它们

之中任何一国的倒台都将导致整个东南亚的‘丢失’,都将对美国的全球反共战略产生不利甚至灾难性的影响,即每一个小国都与整个地区乃至全球的反共战略密切相关。正是在这种思维逻辑的支配下,美国开始关注原先根本不为其重视的小国柬埔寨,并积极给予经济及军事援助,希望通过美援培育受援国的亲美情绪、增强其“抵御共产主义颠覆”能力,并进而抛弃“不道德和鼠目寸光的”中立政策,加入西方的反共阵营。然而,一旦这种“工具主义”的政策目标不为受援国所认同和接受,一旦柬埔寨的对外政策“偏离”了美国设定的政策方向,美国轻则以削减或中止美援相要挟,重则不择手段进行“领导人更迭”、扶植亲美势力上台,借以改变其对外政策方向。

问题是,在共产主义无论作为一种政治理论还是一种制度实践正为愈来愈多的国家和人民所欢迎并采纳的冷战初期,反共并不是像柬埔寨这样一些刚刚获得国家独立的发展中国家的迫切任务,更不是它们关注的重点。因而,建立在美援基础上的美柬关系本身就潜伏着危机。当柬埔寨的对外政策未能按美国的意愿发展,当美国以粗暴的手段干预柬埔寨的对外政策,冲突也就不可避免。从这种意义上说,美柬关系的恶化是冷战背景下一个仅从“反共”棱镜观察世界的超级大国与一个新兴独立、百业待举的发展中小国的关系发展中难以避免的结局。1954—1960年间的美柬关系堪称这一时期美国与其他诸多新兴独立的发展中国家间关系的一个缩影。

【注 释】

[1] John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, New York: Oxford University Press, 1982, p. 154.

[2] 刘同舜、姚椿龄主编《战后世界历史长编: 1954》,上海人民出版社1994年,第269—271页。

[3] 《印度支那问题文件汇编》,世界知识出版社1959年,第74—94页。

[4] Robert F. Randle, *Geneva 1954: the Settlement of the Indochinese War*, N. J.: Princeton University Press, 1969, p. 557.

[5] *Geneva 1954*, p. 555.

[6] *Geneva 1954*, p. 555.

[7] 同[2],第261、272页。

[8] Robert F. Randle, *Geneva 1954*, p. 556.

[9] 时殷弘:《美国在越南的干涉和战争: 1954—1968》,世界知识出版社,1993年,第2页。

[10] 资中筠主编《战后美国外交史》,世界知识出版社1993年,第287页。

[11] 同[2],第307—310页。

[12] Roger M. Smith, *Cambodia's Foreign Policy*, Itha-

ca: Cornell University Press, 1965, p. 46.

[13] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, p. 1578.

[14] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, pp. 1673—1674.

[15] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, pp. 2053—2054.

[16] Malcolm Caldwell and Lek Tan, *Cambodia in the Southeast Asian War*, New York: Monthly Review Press, 1973, p. 92.

[17] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, p. 1676.

[18] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, p. 1886.

[19] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, p. 1800, pp. 1900—1903, pp. 1967—1972, pp. 2061—2065.

[20] Roger M. Smith, *Cambodia's Foreign Policy*, pp. 73—74.

[21] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, pp. 2088—2089.

[22] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, p. 2120.

[23] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 13, p. 2120.

[24] *FRUS*, 1955—1957, Vol. 21, pp. 413—415.

[25] *FRUS*, 1952—1954, Vol. 21, pp. 417—418.

[26] 同[3],第373—375页。

[27] 同[2],第151页。(下转第87页)

统治者统治权利的获得注定与民意无关,统治权利注定与民主和平等无缘,君主并非民众推选而只能是君权神授。中国古代虽然也有发达的法律,但“以法治国”的“法治”从来都为人治主义所主宰,成为统治者的为政工具,成为人治的法治,专制的法治。因此,法家的“以法治国”无论如何都与真正的法治精神相去甚远,甚至完全背道而驰。

中国历代知识分子以关心政治、针砭时弊为己任,在专制主义的高压下这种品格更显珍贵,而这便是继承了先秦儒家的“谏诤”的历史传统,这个传统显然是与专制主义对立的。孔孟思想力图通过人性的升华达到理想政治的

境界,理论以“用世”为最高价值。这些都与现实政治有直接的关联,最终被扭曲利用,也是先贤力所不逮的事情,不能由此而笼统地得出儒家思想是专制主义的结论。

儒家主张“德主刑辅”,法家则以“法治”为重。归根到底,在自然经济占统治地位的历史条件下,在君主专制的体制背景下,德和法都是统治者的为政工具,都是统治者的统治策略。无论是儒家还是法家,都不能不尊奉君主的绝对权威,都不能不为中央集权政治服务,最终都不能不归于人治主义之途,尽管二者在源头、形式和内容上有所不同,但最终却殊途同归,走向了专制主义。

【注 释】

[1] [2] 李中:《中国文化传统与现代化——兼论中国的专制主义》,《太平洋学报》,2002年第3期。

[3] 刘云虹主编《中国传统政治思想》,河海大学出版社,2001年,第48页。

[4] 《孟子》第7篇,第9章。

[5] 《孟子》第14篇,第28章。

[6] 《孟子》第7篇,第14章。

[7] 《孟子》第1篇,第3章。

[8] 《孟子》第5篇,第3章。

[9] 《孟子》第13篇,第14章。

[10] 《论语·述而》。

[11] 《孟子》第6篇,第5章。

[12] 《韩非子·八经》。

[13] 《韩非子·解老》。

[14] [16] 《韩非子·难四》。

[15] 《韩非子·六反》。

[17] [20] 《韩非子·难三》。

[18] 《韩非子·饬令》。

[19] 《韩非子·有度》。

[21] 《韩非子·扬权》。

[22] 《韩非子·主道》。

[23] 《韩非子·难势》。

[24] 《韩非子·爱臣》。

[25] 《韩非子·五蠹》。

【责任编辑:何新华】

(上接第41页)

[28] 同[2],第150-151页。

[29] 同[3],第93页。

[30] Chang Pao-min, *Kampuchea Between China and Vietnam*, Singapore: Singapore University Press, 1985, p. 97.

[31] Roger M. Smith, *Cambodia's Foreign Policy*, p. 83.

[32] Wilfred G. Burchett, *Mekong Upstream*, Hanoi: Red River Publishing House, 1957, pp. 168-169.

[33] 诺罗敦·西哈努克口授, W. G. 却贝致整理:《西哈努克回忆录》,商务印书馆,1979年,第72页。

[34] Roger M. Smith, *Cambodia's Foreign Policy*, p. 92.

[35] Roger M. Smith, *Cambodia's Foreign Policy*, p. 94.

[36] 同[33],第75-76页。

[37] 同[33],第78页。

[38] 同[33],第76页。

[39] 转引自《人民日报》社论,1956年2月13日。

[40] *FRUS*, 1955-1957, Vol. 21, pp. 500-501.

[41] *FRUS*, 1952-1954, p. 505.

[42] 同[33],第80-82页。

[43] Roger M. Smith, *Cambodia's Foreign Policy*, pp. 140-141, 155-156.

[44] Roger M. Smith, *Cambodia's Foreign Policy*, pp. 100-101.

[45] 同[33],第85-86页。

[46] *FRUS*, 1955-1957, Vol. 21, p. 516.

523, 527.

[47] *FRUS*, 1955-1957, Vol. 21, pp. 532-535.

[48] *FRUS*, 1955-1957, Vol. 21, p. 537.

[49] *FRUS*, 1955-1957, Vol. 21, p. 565.

[50] Milton Osborn, Sihanouk; *Prince of Light, Prince of Darkness*, Hawaii: University of Hawaii Press, 1994, p. 107.

[51] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, pp. 230-231.

[52] Lavid P. Chandler, *The Tragedy of Cambodian History*, New Haven: Yale University Press, 1991, p. 98.

[53] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, p. 233.

[54] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, p. 249.

[55] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, p. 252.

[56] 同[33],第106页。

[57] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, p. 284.

[58] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, p. 296.

[59] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, pp. 303-304.

[60] 同[33],第111页。

[61] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, p. 359.

[62] *FRUS*, 1958-1960, Vol. 16, p. 364.

[63] Malcolm Caldwell and Lek Tan, *Cambodia in the Southeast Asian War*, p. 108.

[64] 〈美〉孔华润主编:《剑桥美国对外关系史》(下册),新华出版社2004年,第315页。

【责任编辑:何新华】