

柏林問題之回顧與展望

陳澤豐

自第二次大戰結束後不久，柏林一直成爲東西方冷戰的戰場，兩次柏林危機幾乎觸發了歐洲另一次的大戰，於世界和平構成極大的威脅。二十年後忽已過，然柏林危機仍時隱時現，迄未徹底消除。自西德總理布蘭德上台，實行「東向政策」後，柏林問題的解決遂成爲東西和解的試金石。就和解的時間先後言，布蘭德就職已將屆二十個月，四強大使柏林會談已經歷一年兩個月，即德俄條約之簽訂也已逾九個月，但柏林問題至今仍然懸而未決，足見問題之錯綜複雜與棘手。惟最近若干跡象顯示，柏林問題的發展似有新轉機，其能否由此獲得解決，這是衆所關心之事。

一 柏林問題的由來

德國是兩次歐戰的最先發動者，爲避免歷史重演，亦爲防止德國之東山再起，故英、美、蘇三大盟國在第二次大戰未結束前，即作了佔領德國，分割其領土的決定，此一決定不僅支配了未來德國的命運，也種下今日柏林問題難於解決的根源。

一九四三年十月，英國外交大臣艾登（Eden）、美國國務卿赫爾（Cordell Hull）與蘇俄外交人民委員莫洛托夫（Molotov）集會於莫斯科，決定設立所謂「歐洲諮詢委員會」（European Advisory Commission），負責研究德國投降以及聯軍對德國之政策等問題，俾供三盟國決策之參考。「歐洲諮詢委員會」常設於倫敦，由英國資深外交官史特朗（William Strang）暨美蘇駐英大使威農（John G. Winant）、古塞夫（Fedor Gusev）三人共同組織而成。次月，邱吉爾（Churchill）、羅斯福（Roosevelt）與史達林（Stalin）會晤於德黑蘭，同意將德國分割爲三區，柏林由盟國共管之

原則。當時，德軍仍在東線與俄軍作戰，並佔領法國國土直至皮利牛斯山（Pyrenees），故三巨頭之決定類似紙上之談兵。

直至一九四四年六月，盟軍登陸諾曼第之後，「歐洲諮詢委員會」始擬定詳細之佔領德國計劃，其大致情形如下：

（一）以一九三七年十二月三十一日爲止之德國領土將分割爲三區，由英、美、蘇三盟國各佔一區，柏林另成立特區，置於三國共管之下；

（二）柏林由英、美、蘇三國軍隊共同佔領，爲此，柏林也將分成三部份；

（三）三盟國各指派一指揮官，組成盟軍聯合統率司令部（Kommandatura），掌直接管制柏林之權。

此一草案於一九四五年二月之雅爾達會議上，未經討論即爲邱吉爾、羅斯福與史達林所完全接受。邱吉爾另建議邀請此時已告解放之法國，參加佔領德國與柏林，曾遭史達林之反對。後史魔被說服，法國獲准參加，但其佔領部份則係由原英、美佔領區分割出來。同年七月，波茨坦會議結果，英、美、法、蘇四國分區佔領德國及柏林遂成定案，這是四強在德國及柏林之權利、地位的法理根據所在。

二 柏林封鎖溯源

德國與柏林的佔領問題雖告解決，但由英國佔領區通往柏林之一一〇英里的通道權利問題，事先却未有週詳之考慮，蓋「歐洲諮詢委員會」係以三強共同一致行動爲擬定草案之基礎，並未料到戰後盟國間會發生歧見。但由此一疏忽，貽患將來無窮。

柏林位於東德境內，若其通道被切斷，即成爲一孤城。蘇俄藉口柏林是其佔領區不可分割的一部份，不僅拒絕與三盟國合作管制柏林，且不願共同締結對德和約，英、美、法乃於一九四七年單獨在西德實行三佔領區之經濟統一辦法與行政統一的準備。一九四八年三月，蘇俄退出盟軍聯合統率司令部，並於次月封鎖柏林西區與西德間的水陸交通，旨在迫使英、美、法三國退出柏林。這次柏林封鎖時間幾達一年之久，英、美、法三盟國被迫只得以空運維持其西柏林駐軍的補給與人民生活所需。據事後估計，這次空運補給的費用高達一千億法郎，約爲美國年總預算的千分之四，可見代價之昂貴。

西方三盟國一面以空運維持補給，一面鑒於柏林危機嚴重，威脅世界和平，乃於九月廿六日提請安理會解決。安理會先以九票對二票通過將柏林問題列入議程，但經阿根廷代表調停無效，遂於十月廿五日舉行投票，結果遭蘇俄否決，柏林問題乃告擱置。

自此雙方各行其是，柏林問題遂成爲東西冷戰的焦點。其後英、美、法同意將三佔領區合併，以促成西德自治，並授權西德各邦開會制憲，以便成立聯邦政府。一九四九年五月，德意志聯邦共和國成立，九月選出總統，並由艾德諾組閣，這是西德政府的產生。另一方面，東德也在蘇俄羽翼下，於一九四九年成立所謂「德意志民主共和國」，自此雙方針鋒相對，更無和解可能矣！

一九六一年八月，東德建造柏林圍牆，將東西柏林隔絕。其後東德更藉口西德在西柏林之種種政治活動，經常阻撓西柏林之交通以迄於今。

三 四強柏林會談之回顧

四強大使級柏林會談乃布蘭德推行「東向政策」以來之產物，因蘇俄同意以柏林會議的召開，作爲泛歐安全會議的前奏，美國反提條件，要求先改善柏林週圍形勢。

一九七〇年三月廿六日，四國大使——英、美、法駐西德大使賈克林爵士(Sir Roger Jackling)、魯希(Kenneth Rush)、蘇法納格(Jean Sauvagnarques)暨蘇俄駐東德大使阿布拉西莫夫(Piotr Abrassimov)首次在柏林集會，共商柏林問題之解決。自柏林會談召開以來直至今年五月

七日爲止，在前後約十四個月期間中，先後共已舉行會談十九次，估計大約每隔二十日會晤一次，而每次會談不過數小時，耗時曠日，進展自是不大。自去歲八月，德俄簽定互不使用武力條約後，柏林會談在實質上已有某種改變。在此之前，柏林會談僅爲西方三盟國在徵得蘇俄協議下，尋求對於柏林現狀的一種具體的改善，本身並不涉及原則性問題。但自八月十二日之後，柏林問題的解決顯與德俄條約之批准以及歐洲安全會議之召開密切發生關連，西德政府無形中賦予三國大使一項新任務，即與蘇俄代表共同達成一項原則性之協定，作爲解決柏林問題之基礎。在此情況下，三國大使於會談的進行自會感受相當的壓力。

回顧柏林會談，值得一述者不外今年二月五日，英、美、法三國鑒於會談進展緩慢，爲求更具體起見，向俄方提出一項新建議，大意謂：若蘇俄接受西柏林與波昂政府在政治、文化、經濟各方面之關係，則他們亦可放棄西柏林爲西德整體的一部份之主張。這不失爲一項互作讓步的折衷方案。同年三月廿六日，俄使亦提出反建議，包括准許西柏林市民前往東德及東柏林遊歷在內。但俄使照會內，有關布里茲涅夫承認西柏林與西德種種關係之承諾，却隻字未提。根據此建議，西德聯邦政府在西柏林境內的所有權利實際上已蕩然無存，屆時不僅西柏林將變成一個獨立的政治實體，且三盟國將同時喪失其所有對東柏林共同負責任的權利。易言之，若三盟國接受此一建議，不啻將其其在柏林之地位與權利拱手讓出。

四 柏林問題之癥結所在

柏林問題談判經年，何以始終進展不大？究竟問題的癥結何在？爲明瞭此，似可先從三盟國對柏林問題的立場說起。去年冬天，北約理事國在布魯塞爾會議上曾明白宣示三點，是即所謂「三乙」政策：

(一) Zugang——即西柏林通道問題，要求保證西德通往西柏林之公路、鐵路、水路、航空之自由；

(二) Zutritt——即東西柏林交通問題，要求保證西柏林居民前往東柏林或東德，乃至東柏林居民逃往西柏林之不受任何阻礙；

(三) Zordnung——要求俄國承認二十年來西柏林與西德在經濟、財政

、司法、外交上之關係。

第一、二兩項有關柏林通道問題與東西柏林的交通問題，係基於人道立場所作之要求，但蘇俄認為柏林是東德領土的一部份，東德享有主權，故始終拒絕對通道自由有所保證。關於第三項，西柏林與西德的種種關係問題，俄方目前仍不預備作書面之承認，其於西德在西柏林的種種政治活動更難於接受。蘇俄認為東柏林實際上已併入東德成爲第十五個行政區，並爲其首都，實無討論之必要，但西柏林情況特殊，故所謂柏林會談，實際上應僅限於談論西柏林問題。這是蘇俄想重新插手西柏林問題的一大陰謀。

事實上，根據西德聯邦憲法，西柏林實已包含於聯邦共和國領域之內，並爲其第十一個邦，只是未爲四強所承認而已。英、美、法三盟國雖駐軍於西柏林，但允許西柏林與西德相當程度之主權統合。西柏林議員在西德國國會中除不具備投票權外，其餘活動大體並無二致。

五 三盟國對解決柏林問題之態度

布蘭德的「東向政策」，係意味西德成立以來首次在外交上有獨立自主之創舉，雖然此種創舉仍必須以西方爲後盾。一般西方觀察家指出，波昂的「東向政策」並未獲得華盛頓的信任，如前國務卿艾奇遜（Dean Acheson）曾告尼克森謂：「布蘭德向莫斯科的瘋狂奔跑應予以制止」。雖然此話並不代表白宮的意見，但尼克森始終對「東向政策」保持緘默，未有積極表示，殆亦不爭之事實。尼克森探觀望態度原因，除對「東向政策」本身有所懷疑外，尚含有爲美國酌留退步之意。設「東向政策」進行順利，白宮仍有充分時間加以接受，不汲汲於過早之支持；倘若政策的轉變於美國或有不利益，尼克森仍可主動的予以否認或加譴責。

嚴格而言，華盛頓與波昂之間並無嚴重的歧見存在，只不過雙方的步調稍不一致而已。身居民主陣營領袖的美國係以全球戰略爲着眼點，鑒於東南亞問題尚未獲得解決，中東和談並無顯著進展，美蘇限制核子武器談判尚在起步，故於蘇俄在歐洲有選擇性之和解誠意，不得不表示懷疑，因此對解決柏林問題的願望自不如西德迫切。自另一觀點看，果柏林問題獲得解決，德俄、德波條約隨即由西德國會予以批准，那麼歐洲安全會議便沒有不召開的

理由了。但美國目前尚未作如此準備，所以對柏林問題不得不稍事拖延，向「東進列車」亮起警告之紅燈，因爲這是華府所能影響「東向政策」的唯一王牌。明乎此，則於美國大使魯希請求延期六星期開會而回國參加高爾夫球賽之用意，便不難瞭解矣！

法國對柏林問題的態度比較謹慎，但也不無懷疑。去歲十二月中旬，布蘭德曾致函英、美、法三國領袖，甚望四強柏林會談加速進行，並建議此一會談取一永久性質，蓋自德波簽約後，西德尋求解決柏林問題以促請國會早日批准之願望已更加迫切矣！法國不明西德用意，龐畢度乃去函請求說明。布蘭德答以主要用意，盼望四國大使會晤較前頻繁，且最好成立一常設性之組織，由專家事先研擬好有關之問題，以減少會談上之討論，如此會談的進展自然增快。布蘭德因急於見到柏林問題的解決，故不惜出面干涉四強之會談。

惟西方三盟國之態度，主要在確保並維護其在柏林的權利與地位。柏林現狀固然不盡令人滿意，但四強之權利至少無容置疑，故與其新訂一損害四強權利之協定，不若維持現狀爲佳。這是西方三盟國的堅定態度，故於會談的時間與技術上，力求其慎重，以免爲對方所乘。

六 東西德的看法

東德態度的強硬，特別是其頭目烏布里希特（Ulbricht）的不妥協作風，一直是東西和解的絆腳石，也爲柏林問題始終難有進展的一大因素。烏氏認爲，四強對德責任只限於波茨坦協定的執行，西方三國與西德對於東德的法律承認，才是解決柏林問題的先決條件。烏酋在辭去第一書記前曾建議與西德單獨談判柏林通路問題，要求西德挺身而出，不必一直躲藏於西方盟國背後。

布蘭德則認爲，波昂在法律上雖無直接參加柏林會談的資格，但在政治上却與此會談息息相關。蘇俄既有意與西德，乃至西歐國家發展進一步之友好關係，則不能讓柏林情勢一直處於惡劣情況下，故布蘭德相信蘇俄會在柏林問題上取合作態度。西德總理甚至以爲，即使莫斯科不會承認西柏林爲西德憲法上的一個邦，但至少可以接受西柏林與波昂在經濟、司法、幣制、外

交上的種種關係。這是布蘭德始終對柏林問題的解決抱持樂觀的理由，但這種一廂情願的想法，事後看來往往失望的成份居多。

與柏林會談關係最密切者，當首推西柏林住民。四分之一世紀以來，西柏林一直孤立於東德境內，市民們對於本身的安危最為敏感，他們對於西方盟國與蘇俄及東歐共黨國家究竟可能做何種交易，而此種交易對他們究竟是好是壞，實很難想像。由於長期不能與外界自由溝通，多數西柏林人對將來感到恐懼，對於共黨沒有好感，所以他們寧願與西方國家而不是與共黨集團加強聯繫。

七 最近之新發展

四強柏林會談曠日持久已逾一年，恍如走入死巷，無路可通，但從最近若干跡象看來，似乎又略有轉機。茲舉其犖犖大端者如下：

(一)在三月三十日俄共第二十四屆大會上，蘇俄外長葛羅米柯曾示意可以考慮將柏林問題與德俄條約同時解決。這是共方以前所堅決反對者。

(二)五月三日，東德頭目烏布里希特辭去第一書記職，由洪尼克(Erich Honecker)繼任。

(三)五月初，法國外長舒曼飛往莫斯科與葛羅米柯會談，雙方曾就柏林問題交換意見，並澄清兩國立場，予柏林問題的解決增加一分可能性。

(四)五月七日之第十九次會談，蘇俄已表示出較大伸縮性之態度，特別是對於地位孤立的西柏林通路問題，俄使表示作「較大折衷準備的跡象」。

(五)五月十九日，蘇俄駐西德新任大使法林，在與布蘭德的會談中表示，蘇俄對一項有關柏林問題的四國協定感到興趣。

儘管蘇俄態度的改變可能是微不足道的，但至少顯示柏林問題的解決已微露曙光，其中尤以烏布里希特的去職最值重視，特再予分析。

一般西方觀察家大都認為，洪尼克的上台並不意味東德的死硬路線將有任何改變。換言之，烏魯的去職，恐於東西德關係及柏林會談難有好的影響，相反的，情況或許更為不利。這是因為洪尼克被目為激頭澈尾的死硬派，他反對與西德作任何和解，反對就停止阻撓西柏林交通達成任何協議。即當他上任後的第一次演說，洪尼克大肆抨擊西德，指出波昂夢想兩個德國之間

的特別關係，是對「真實的一種愚笨的侮辱」。由於洪尼克多年來一直扮演着忠於烏魯的角色，因此波昂方面認為這次東德政權的轉移，不會在外交上引起太大變化，甚至以為洪尼克為了提高他本身的聲望，可能採取更強硬的路線，使柏林現狀更趨惡化。

但自另一角度看，洪尼克不具備烏布里希特的威望與圓滑，莫斯科今後自較容易駕馭。以洪尼克的聲望，一面要應付因「東向政策」所引起的複雜國際局勢，一面需面對國內所可能發生的權力鬥爭，自非易事。一般觀察家太過強調洪尼克的個性，而有意忽略其他因素。固然，政治家的個性對於政策決定有其影響，但並非是唯一的決定性因素。除個性外，政治家尚須考慮週遭的環境與國內外的壓力，以及衡量一切的得失輕重，然後再作決定。若說在蘇俄領導下的共產集團傾向於與西方和解，而此一股和解的巨流其勢又難遏止，洪尼克豈能無視於這股巨流的存在？洪尼克若有自知之明，當不會扮演一個抗拒潮流的硬漢，因為其結局不想可知，何況烏布里希特前車之鑑不遠。觀此次東德政權的轉移，種種跡象顯示事前曾有過一番安排，而蘇俄為了尋求和解，當不致再安排一位比烏氏更強硬的繼承人以與自己作對之理。另一方面，北平與華盛頓間的秋波頻送，也使莫斯科覺得有保持西方疆界之和平與穩定的必要，而欲獲得此種和平與穩定，首在柏林問題之解決。基於以上所述，個人以為烏氏下台對柏林問題之影響，不至於過份悲觀；設若將烏氏之去職與其他種種跡象合而觀之，反倒可能於柏林問題的解決相當有利。

結語

柏林問題的圓滿解決，無疑是東西和解的必要條件。布蘭德自認波昂外交政策的兩大目標——柏林問題的解決與德俄、德波條約的批准，將可在一九七一年內達成。從上所述，雖然柏林會談最近呈現若干具有鼓舞性的因素，雖然東西方均無使和談破裂之意，但無可諱言地，雙方的觀點仍有一段距離，問題的癥結尚未完全消除，在短期間內恐難有滿意的進展。誠如西德外長所說：「柏林問題二十五年來一直懸而未決，當不可能在五分鐘內解決」。冰凍三尺，非一日之寒，柏林問題需要雙方具最大誠意與無比之耐心，始有解決之望。