

「新大西洋憲章」之分析

李鍾桂

一 前言

今年四月二十三日，美國總統特別顧問季辛吉在華府美聯社年會中發表了一篇精彩的演說，提出一項引起全世界注意的計劃——「新大西洋憲章」，美國紐約時報評論，它足以與一九四七年六月五日美國國務卿馬歇爾在哈佛大學演講時所提出的「馬歇爾計劃」媲美。究竟「新大西洋憲章」的濫觴，美國何以要倡議，其重要的意義與特色，以及其所引起的反應如何？茲分別臚陳於后。

二 新大西洋憲章的濫觴

在去年尼克森總統連選連任，越戰接近尾聲之際，尼克森總統就喊出了「一九七三年是歐洲年」的口號；今年四月十九日羅吉斯國務卿所宣佈的「一九七三年美國外交指導九原則」，其中第一項即是美國的對歐外交；再加上自今年二月開始，英國的桑斯首相、義大利的安德瑞奧蒂首相、西德的布朗德總理及法國的龐畢度總統先後與尼克森總統會晤，而尼克森也決定於下半年度赴歐訪問，這種川流不息美國與西歐領袖相互訪問的活動，最後配上「新大西洋憲章」的提出，使得美國與歐洲不但在形式上、文字上，而且在實質上、行動上有了進一步密切的關係和嶄新面貌的出現。

「新大西洋憲章」可以說是延續三十二年前「大西洋憲章」的精神，及發揚擴大二十四年前北大西洋公約組織的適用範圍。記得在一九四一年八月十四日美國的羅斯福總統與英國的邱吉爾首相在紐芬蘭附近海面上會晤之後，即正式宣佈了大西洋憲章，其主要內容有下列各點：

- (一) 美英兩國對於領土及其他方面都沒有擴張的野心。
- (二) 美英兩國不願意看到任何違反自由民意的領土改變。
- (三) 美英兩國尊重各民族自由選擇它們政府形式的權利；對於主權和自

「新大西洋憲章」之分析

治政府、被強迫剝奪的民族，希望它們都能够恢復它們的權利。

- (四) 美英兩國願意儘量協助世界各國享受貿易和原料獲取的利益。
- (五) 美英兩國願意在經濟方面與世界各國充份的合作，以求提高勞動的標準，經濟的發展，和社會的安全。
- (六) 在納粹暴政最後崩潰之後，美英兩國希望建立一種和平，使所有的國家都可以平安相處，並保證全世界各地的人們都具有免於恐懼和匱乏的生活自由。
- (七) 促使所有人們可以獲得在公海上自由旅行的權利。

(八) 美英兩國相信：爲了現實和精神上的理由，世界各國應廢棄武力的使用，因爲假使各國仍舊使用陸海空軍兵力，對於它們的境外作侵略的威脅，則將來的和平仍是無法維持。所以美英兩國認爲在建立一個廣泛而永久的全面安全制度時，各國的裁軍工作也是同樣的重要。同時美英兩國願意協助和鼓勵所有愛好和平的民族，共同減輕軍備的沉重壓力(註一)。

以上八項內容均爲羅邱二人認爲「是他們國策中某些共同原則，而這些原則也是他們對於未來理想世界的新希望之所寄托(註二)」。其精神乃在以強烈的責任心與義務感，發出崇高的號召，產生偉大的道德勇氣，以期團結盟邦，擊敗軸心侵略(註三)。如今新大西洋憲章就在希望美歐各國共同爲世界新秩序的理想而奮鬥。

至於一九四九年四月四日由十二國在華府所簽訂的北大西洋公約，其目的在保障締約國基於民主、個人自由及法治諸原則的自由、共同傳統及文化；促進北大西洋地區的安全、福祉；以及合力集體防衛和平與安全。其所採取的方式是：和平解決國際爭端，進一步發展和平與友好國際關係，鼓勵締約國之間的經濟合作，並以自助與互助方式維持、發展個別與集體能力，去抵抗武裝攻擊(註四)。因此當北大西洋公約組織成立之後，對於蘇俄侵略氣燄的阻遏、西歐凋敝經濟的復甦，及歐洲和平的維持(註五)皆發生相當大的作用。可是近年來，由於蘇俄改採和平攻勢，大肆拉攏歐洲國家，使北

大西洋公約組織會員國的防衛心理鬆懈，構成西歐的極大危機，所以美國希望不僅藉新大西洋憲章的宣佈，加強盟邦的團結，提高警覺對蘇防範；而且擴大北大西洋公約組織的適用範圍，認為日本乃是一個不可缺少的份子。足見新大西洋憲章又是北大西洋公約組織的延長與擴大。

三 新大西洋憲章的倡議

美國何以要倡議新大西洋憲章，據我們的瞭解有以下幾個原因與目的：

(一)促進美歐合作：美國認為「一個世代前難以預見的問題叢生，需要斬新型態的合作行動以爲因應」(註六)，因此藉新大西洋憲章促成美歐政治、經濟、軍事等方面的充份合作；

(二)減少美歐摩擦：歐洲抱怨美國在經濟上分裂歐洲，在軍事上遺棄歐洲以及在外交上規避歐洲(註七)，而美國也抱怨歐洲忽略了尋求經濟利益的責任，推卸了負擔防衛的義務，因此相互批評指責，導致美歐關係的惡化。所以藉新大西洋憲章來調整美歐關係，減少雙方的摩擦。

(三)均衡美蘇力量：蘇俄倡導歐洲安全會議，拉攏西歐國家，改進德蘇、法蘇關係，逐漸在歐洲取代美國的領導地位，使美國憂心忡忡，而決心重振美國對歐洲國家的影響力。所以一方面強調要使東歐與西歐人民的思想、觀念自由交流，要透過限制戰略核子武器與相互平衡裁軍的方式，謀求整個歐洲的安全與和平；另一方面則倡議新大西洋憲章，具體地強化美國與歐洲盟邦的軍事、外交與經濟關係，以牽制蘇俄，達到美蘇在歐洲地區力量的均衡。

(四)恢復美國傳統外交政策：美國希望藉新大西洋憲章恢復美國傳統外交政策「重歐輕亞」；由於美國國民的祖先百分之八十以上來自歐洲，無論文化、宗教、風俗、習慣、乃至語言等都有密切的關係，所以美歐之間經久存有「血濃於水」的觀念。自第一次世界大戰至第二次世界大戰，雖然戰事發生於歐洲，美國最初宣佈中立，採取孤立政策，但最後仍舊無法置身度外，而與英法等國並肩作戰，對抗侵略份子。所以雖然當一九五〇年六月二十五日韓戰爆發，一九四六年十二月十九日越戰開始，使美國的視線由歐洲轉移至亞洲，至去年二月二十七日尼克森總統訪匪與匪發表聯合公報後，認為亞洲緊張情勢逐漸緩和，及至今年元月二十八日「結束越戰及恢復和平協定

」正式生效，美國更認為亞洲問題業已解決，因此重返「重歐輕亞」的老路，加強與歐洲國家的合作、友好及團結，共同肩負確保歐洲安全與和平的責任。

(五)加強美國對歐活動：自從水門事件發生之後，不僅影響了尼克森政府發號施令的結構與尼克森政策的推行，而且動搖了美國在民主集團的領導地位與改變了美國的對外關係。據最近民意調查顯示，尼克森總統在國內的聲望已趨低落。再加上通貨膨脹等棘手問題的發生，以及民主黨控制國會兩院，使尼克森政府處於內外交迫的困境，因此唯有加強美國與歐洲舊有盟邦的外交關係，以期轉移美國人民的視線，挽回尼克森總統個人的聲望，白宮的清譽，與解除美國政治、經濟上的危機，爲明年的期中選舉及一九七六年的大選而積極努力。

(六)擴大美國的自由制度：美國多年以來的對外政策稍嫌屈從現實、缺乏理想，因此很難使尼克森總統成爲美國歷史上的偉大人物，亦更難在國際政治方面對自由正義作新的貢獻。所以提出新大西洋憲章計劃，使美國能重振威爾遜、羅斯福以來對歐洲乃至世界和平與安全的願望，號召世界新一代能勇往直前，爲反奴役、爭自由而犧牲奮鬥，使美國的自由制度能繼續發展壯大。

四 新大西洋憲章的意義

新大西洋憲章的主要意義，在季辛吉四月二十三日的演說中明白指出：美國與大西洋夥伴之間的關係，是以過去爲基礎，而不爲過去所束縛；對付彼此成功所產生的問題；以及爲大西洋國家創造一項新的關係，使日本得以分享其成果。從季辛吉的演說辭中不難看出新大西洋憲章有下列各項意義：

(一)建立美歐新結構：美國設法在今年與歐洲各盟邦，繪製一個緩和經濟衝突、加強防衛力量、維繫友好關係的藍圖，希望確立一整套美歐共同努力的目標，藉集體的力達成協議，而爲未來數十年建立一個美歐關係的新結構，奠定美歐合作的新體制。

(二)助長歐洲統一：美國繼續支持歐洲的統一工作，並強調以互惠的精神，合作的原則，以及對其進一步成長讓步，促成歐洲國家的團結。同時藉

由談判來緩和緊張的國際關係，促進東歐、西歐人民、政府參與有意義的、建設性的磋商，以期確保共同利益與權利，達到歐洲統一的目標。

(三) 承擔防衛責任：美國絕不放棄對歐洲盟邦所曾作過的神聖承諾，願意繼續承擔防衛大西洋的任務，也絕不會單方面從歐洲撤軍，除非華沙公約組織與北大西洋公約組織達成協議，同時相互平衡自歐洲撤軍，美國始作考慮。不過美國強調要以最低的必要兵力與費用，和歐洲盟邦均衡分攤負擔，維持一種合理的防衛態勢。

(四) 改善經濟關係：美歐在貿易和貨幣改革這兩大問題上，雙方立場有很大的距離，歐洲國家認為：美國支付逆差造成的主因是越戰與日本，因此無理由要從歐洲獲得彌補，尤其美元貶值提供了美國出口貿易的有利條件，使歐洲遭受嚴重的損害。不過美國則認為：就經濟關係而論，歐洲社會已漸漸加強其區域特性，尤其自歐洲共同市場擴大為九個會員國之後，已成為世界上最大經濟勢力之一，美國必須獲得共同市場的公平貿易條件，始能促成美歐雙方的貿易合作。因此美歐雙方在經濟關係上要廣泛的協調，才能加以改善。

(五) 擴大適用範圍：新大西洋憲章不以地理上大西洋地區為限。季辛吉說：「大西洋社會不可能成爲一個排他性的俱樂部，日本必須成爲我們共同事業的主要夥伴。」(註八) 其主要原因，美國是以「經濟」爲出發點，認爲當今日本已成爲一個重要的力量中心，在許多方面，尤其是經濟，大西洋的解決辦法中，必須包括日本。

從以上新大西洋憲章的五項意義顯然可看出，美國在結束越戰，與共匪緩和對立關係，認爲亞洲問題的嚴重性逐漸減少之際，眼見歐洲共同市場的擴大，日本經濟力量的加強，蘇俄對歐洲國家的拉攏，以及整個世界經濟關係的複雜，……及時提出新大西洋憲章，計劃將所有關係密切的國家結合於一個廣泛合作的體制下，從政治、軍事、經濟各方面努力，減少彼此間的衝突，追求共同的利益。

五 新大西洋憲章的展望

當美國宣佈了新大西洋憲章之後，西歐若干國家反應相當良好，他們雖然認爲此一計劃未必能解決一切難題，但至少美國欲加強與歐洲盟邦團結與合作的構想、考慮與努力是值得讚揚的。尤其對季辛吉所說的一句話：「如

「新大西洋憲章」之分析

果我們只是爲了自己的利益而各自爲政，甚至還要侵犯人家的利益，那我們便無法繼續團結下去。」(註九) 深表同感。歐洲某外交官說：「這是建設性的講演。美國願意和整體的歐洲合作，又承認日本和加拿大的地位，這個觀念便是值得歡迎的。」(註十) 現在茲就英、德、法三國對新大西洋憲章的反應與看法，展望新大西洋憲章的前途。

(一) 英國：英國與美國是同文、同種，利害相同，休戚相關的國家，自美國脫離英國而獨立之後，兩國即水乳交融，互助互援。尤其在第一次與第二次世界大戰戰爭進行期間，每當英國面臨最危急之際，美國總立即伸出援手，無論在對內與對外政策上都與英國利益相互配合，兩國似乎永遠是合作無間，竟然有人說美國成爲英國外交政策的繼承人，或英國成爲美國外交政策的執行者(註十一)。因此在任何情況下，美英兩國的重大政策的決定皆相互諮商、研討、支持，以促其實現。如今亦不例外，美國所倡議的新大西洋憲章，英國首先表示歡迎，並願進一步與美國磋商，希望能建立長遠的美歐友好關係。

(二) 西德：西德當局對美國一向表示好感，自第二次世界大戰結束後，美國對德國在經濟上、軍事上的援助不遺餘力，西德今日能在國際政治、經濟舞台上扮演一個重要角色，不得不歸功於美國。尤其美軍駐守西德境內竟高達二十一萬五千名之衆，可因此增強西德對蘇俄外交的折衝力量(註十二)，在東西德改善關係之際，更希望美國不撤退駐歐軍隊。所以今年五月一日至二日西德總理布朗德在訪美與尼克森總統會晤時，即特別強調歡迎新大西洋憲章，認爲它不僅不影響西歐各國的統一運動，相反的會促進美歐的密切聯繫，在今後十年以內，西歐二億七千萬人一定會變成一個整體，不但可使大西洋地區生產和消費合理化，而且如與美國攜手並進，必能使一般人民生活水準提高與生活快樂增進(註十三)。

(三) 法國：法國政府對新大西洋憲章未作明確的表示，可是一般人民却持懷疑的態度，他們始終覺得美國與歐洲各國力量相差懸殊，美國所以宣佈此一新憲章，無非是爲了本身的利益，而未來所形成的新關係，恐怕是綿羊與豺狼的關係。當然法國民間有此顧慮純係受戴高樂政策的影響，至今雖然龐畢度執政，其陰影仍然難以消除。所以當五月三十一日與本月一日，龐畢度總統與尼克森總統在冰島會晤，舉行美法高階層會談時，雖然尼克森試探

了龐畢度對新大西洋憲章的態度，交換了有關調整大西洋聯盟的意見，龐畢度未作肯定的答覆與具體的決定，只同意在尼克森總統下半年度訪歐時，再作進一步討論。

從上所述可以看出，新大西洋憲章雖然在表面上與原則上為若干國家所歡迎，但是在實質上與技術上美國與歐洲國家尚有許多基本歧見的存在，美歐雙方的政策是否能步調一致，新大西洋憲章的內容與細節是否能為歐洲國家無保留的接受與支持，以及匪、蘇對新大西洋憲章的觀感如何，皆難逆料。所以相信新大西洋憲章距離其實現尚有一段遙遠的路途，必須靠美歐雙方共同努力，克服困難，才能如願以償。

六 結語

在今天姑息逆流不斷高漲，國際正義與公理泯滅的時候，美國能提出此一新大西洋憲章構想，希望歐洲國家能本着舊大西洋憲章的精神，北大西洋公約組織的原則，與美國進行全面綜合性的談判，謀求共同可以接受的解決辦法，以文字、以行動來糾正現有的缺點，重建世界新秩序的理想，實令人

歐洲安全合作會議之籌備會議

雷崧生

壹

歐洲安全與合作會議 Conference on European Security and Cooperation

(以下簡稱爲歐洲安全會議)的籌備會議，以去(一九七二)年十一月二十二日，在芬蘭京城赫爾辛基開始，於本(六)月八日結束(註)。

歐洲安全會議正式會議的第一階段，預定於下(七)月三日仍在芬京舉行。本月十五日，北大西洋公約組織的理事會，在丹麥京城召開，決議十五個會員國全體參加下月三日的歐洲安全會議。若干會員國曾因爲維也納「中歐相互平衡裁軍談判」的正式會議，還沒有舉行的確期，而不免有些躊躇，至是亦決意與其他會員國採取一致參加的行動。

欽佩與興奮，我們期待這部劃時代的新大西洋憲章能早日付諸實現，爲整個歐洲、世界帶來和平與希望。

註一、見鈕先鍾譯，黃大受增補，世界現代史，(原著 Dr. Walter

C. Langsam, The World Since 1919) 第六五九—六六〇頁。註二、同註一。註三、見中央日報社論，六十二年四月二十六日。註四、見雲五社會科學大辭典，第四冊，國際關係，五十九年九月初版，第四十一頁。註五、見施啓揚、李鍾桂著，歐洲政治論文集，六十年十月初版，第一七六頁。註六、見中央日報，六十二年五月四日，字聲取材自預定五月七日出版的美國新聞與世界報導——季辛吉細說新大西洋憲章構想。註七和註八、同註六。註九、見賴景瑚撰，新大西洋憲章的展望，六十二年五月九日中國時報。註十、同註九。註十一、見 René Schreucht-Carré, A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna, 請參閱鄭文海、董修民合譯，西洋外交史，五十五年十二月初版，第三四二頁。註十二、見拙作，歐洲撤軍問題與北約組織，六十年七月十日，「問題與研究」，第十卷第十期，第二十九頁。註十三、同註九。

貳

歐洲安全會議的籌備會議，由歐洲三十二個國家、美國、與加拿大參加。其所討論的問題，涉及安全與合作的各方面。各國意見的分歧與背馳，各國提案的龐雜，自爲意料中事。一般地說來，在籌備會議裏，北大西洋公約組織的會員國，與華沙公約組織的會員國，形成對峙的局面。但是，法國在北大西洋公約組織裏，又別樹一幟；羅馬尼亞亦時與蘇俄相齟齬。此外，永久中立國與中立主義的國家，如奧地利、瑞士、與瑞典等，復結合爲一個陣線。西班牙與瑪爾他，乃至於北歐理事會，也在籌備會議裏，掀起一些小波瀾。本年一月底，爲着便利討論的進行起見，籌備會議授權於瑞士代表，