

一九六八年國際局勢展望

鄧公玄

自二次世界大戰結束以來，二十餘年間，「冷戰」二字遂支配了整個國際關係的演變與發展。我們要了解國際問題的情況，固非了解「冷戰」的意義不可，而欲推論今後國際問題的趨勢，尤非了解「冷戰」演變的情況不可。

關於「冷戰」的意義，見仁見智，各不相同，作者以為要明瞭「冷戰」的意義，必須把過去二十多年的「冷戰」分為兩大階段來解釋。實言之，就是在一九六二年十月古巴事件以前為「前期冷戰」，古巴事件以後到現在為「後期冷戰」。前期冷戰與後期冷戰的差別甚大，而其最主要者，厥為前期冷戰是單純的東西對抗，雙方陣線分明，彼此目標昭然，故任何問題之發生，我們祇要看美、蘇態度如何，即可預料其發展的軌轍，因美、蘇為東西冷戰的主帥，可以控馭雙方陣線也。惟自古巴事件以後，雖東西對抗形勢依然猶存，但東方與東方，西方與西方之間，其內部亦發生變化而起分裂，於是各自產生內部的相互冷戰。職是之故，後期冷戰遂造成錯綜複雜的新形態，任何問題均不能復以兩分法的舊方式應付之。其次就是所謂「冷戰中心」，也發生新的變化，在前期冷戰中，歐洲方面，尤其德國與柏林方面常是冷戰的焦點。但在古巴事件以後，所謂冷戰中心則逐漸由歐洲移轉亞洲方面。所以然者，就是因為中共匪幫方欲從蘇俄手中接過世界革命的旗幟，奪取共產集團的領導地位，充當與西方鬥爭之主帥，於是亞洲禍亂緣而層出不窮，而歐洲則反而冷卻下來。因是不但冷戰形態大變，即其作戰場合亦大異於前。

去年（一九六七）一年間的國際局勢，當然是繼承一九六二年古巴事件以來的後期冷戰形態而發展者。所以東西對抗陣線雖然存在，但遠不及東西雙方內部互爭的激越，不僅共匪與蘇俄衝突愈演愈烈，即法國與美、英的矛盾亦變本加厲。至於冷戰的場合，亦更遠離歐陸而集中於亞洲地區，越南戰爭固日見升高，而中東風雲亦演成以、阿戰爭。此外如港九暴亂的綿延，印尼內部的鬥爭，均成為這一年間的頭條新聞。我們環顧世界其他地區，其原屬冷戰中心的歐洲，由於蘇俄的笑臉攻勢與戴高樂的投機取巧，西方抵禦共產黨侵略的藩籬幾乎盡行撤除，而北大西洋公約組織則已瀕於瓦解，於是產生一片冷和空氣，使歐洲人皆在火山口狂歡亂舞。就是多事的非洲與拉丁美洲，去年亦顯得極其平靜。非洲本為共黨滲透顛覆的重要對象，由于近年來已逐漸認識赤色糖衣毒藥之可怕，故共匪與蘇俄的陰謀均不易得逞了。而拉丁美洲方面的局勢之所以歸於安定者，則因古巴斯楚的活動已經遭受遏阻，業已成爲強弩之末之故。

然而在一九六七年中，其最足令吾人痛心而又最足令吾人興奮者，則無過於大陸上共匪之奪權鬥爭與人民掀起的反毛反共狂潮。自一九六六年以來，大陸共匪即發生所謂「文化大革命運動」與「紅衛兵奪權鬥爭」，使大陸成爲人間地獄，而在去年則更變本加厲，於是引起大陸同胞普遍反毛反共的潮流，各地流血鬥爭，愈演愈烈，彼伏此起，普及全國，其勢必至引起大規模的內戰。但共匪爲苟延殘喘計，仍不惜竭澤而漁，竟於去年底進行第七次核子試爆，以爲可以藉此鎮懾內部而同時對世界加強威脅。昔義大利民族英雄維加富爾有言：「你可以用刺刀控制一切，但你絕不能坐在刺刀的上面」。可見共匪爲政權的崩潰，已經是必然趨勢，只是時間的問題而已。也因為如此，所以我們對大陸上暴政的發展與反毛反共浪潮的形成，使我們一方面感

到痛心而一方面又感到興奮！

三

有了上述的背景，那麼，我們似乎可以對未來這一年的國際局勢加以推論了。不過我必須首先聲明，國際問題是宇宙最複雜而不易把握的現象，因此，任何人欲對國際局勢而作預言，都不過是一種冒險的猜測，猶之氣象局的天候預告一樣，難免有不測的風雲。

首先，我想要指出的，就是一九六八年的國際局勢，勢將沿襲「後期冷戰」的形態而繼續開展。

根據這一個大前提而作推論，我以為在今年的東西冷戰中，亞洲無疑的將仍是主要的戰場，越戰與東南亞地區是第一焦點，而中東地區（包括北非）則是第二焦點。至於非洲與拉丁美洲有無新的風波發生，固難斷言，但有的，亦必係偶發性的局部問題不易成爲影響全局的嚴重糾紛。歐洲方面，如照目前情況而論，勢必更朝向冷和道路邁進。因爲自古巴事件以後，美、蘇在核子僵局之下，逼得走上了冷和道路，一九六三年美、英、蘇三國局部禁止核試條約與去年禁止核子武器擴散條約之簽定，即是鐵的證明。而美國原駐紮歐洲的陸軍，亦將撤退一部份。其在法國，則戴高樂如仍健在，自將繼續其第三勢力的舊夢，妄圖充當東西橋梁。過去反共最力的西德，因凱辛格接替了歐哈德，其路線亦已有相當的修正，甚至傾向戴高樂。因此，如非有不可預測的事變發生，否則，歐洲殆不致恢復昔日緊張而嚴重的狀態。

四

亞洲既成當前冷戰中心，其發展又將如何？

越戰的可能趨勢

越戰到了現在，可說到了雙方都「欲罷不能」的階段，但是同時也可以說是到了雙方都「不能罷」的階段。爲什麼說是到了「欲罷不能」的階段呢？因爲從共黨方面言，他們以爲美國國內反戰輿論日高，甚至民主黨國會要員亦羣起與詹森爲敵，美國實已走到被迫退却的邊緣，祇要能再拖延下去，即可實現其勝利的目標，故不允中途接受和談，而惟有繼續作戰之一途。再

從美國政府方面而言，美國在越南已投下大量資本，參加越戰的軍隊已達五十萬之多，而死傷亦不下十餘萬人，如中途而廢，不但對美國選民無法交代，即對美國在自由世界的領導權亦將有無可彌補的損害。美國如不能在光榮的和平條件下終止戰爭，則前途不堪設想，因此，美國雖十分不願繼續作戰，然而實逼處此，不能不繼續作戰。詹森總統最近鄭重聲明，美國將繼續履行其對越南的承諾，縱使影響到下屆總統的選舉亦在所不惜，其苦心是可以想見的了。

但是我們又爲什麼說越戰雙方都已到了「不能罷」的階段呢？因爲經過數年來的苦戰與惡鬥之後，不但美國當局亟圖了結，希望由和談而獲得光榮的退却；即越共與北越亦已遭受慘重打擊，事實上，不但其勝利希望已成泡影，且亦無力繼續作戰了。據去年十二月三十一日中央社所傳河內法新社電訊，北越副總理兼外長阮維楨明白表示：如果轟炸和所有其他的戰爭行爲無條件的停止，他將願意坐下來與美國談判。這是北越不要求美國永遠停止轟炸的第一次正式聲明。由此可知北越並非不願終止越戰，而其所以硬着頭皮繼續拖延者，當然另有原因。

大家都該知道越共如無北越的支援，斷無繼續作戰的能力，而北越如無中共與蘇俄的支援，北越也早就向美國屈服了，現在共匪因內爭甚烈已無大量支援北越與越共的能力，但蘇俄則想利用越戰以削弱美國，並取得北越和其他共產國家的歡心。據英國情報透露，蘇俄對北越的軍援情形如下：在一九五五年至一九六四年十年之間，軍援每年約爲三千萬美元。一九六五年增至五億五千萬美元。一九六六年又增至七億美元。一九六七年估計將達十億美元。一九六八年的軍援，依照最近在莫斯科所簽定者，又將較一九六七年的總額大有增加。由此可知蘇俄支援越戰日趨積極，同時亦可知蘇俄實不願見美國和談成功。

再據去年十二月三十一日合衆國際社莫斯科電，蘇俄頭目柯錫金、布里茲涅夫、以及蘇俄正教大主教艾勒克休斯等，均分別發言，要求美國立即停止在北越和越南的軍事行動，同時無條件的撤退駐在越南的外國軍隊。他們這種聲明與其說是希望越戰停止，無寧說是火上加油，因爲一方面這是爲北越與越共打氣，而他方面這又是使美國無法下台。

至於中共匪幫目前雖無多大力量可以支援北越與越共，然其不願見北越

與越共接受美國和談，乃是更顯而易見的事實。而且共匪的想法，以為如果越戰升高而致引起美、蘇的直接衝突，正是他們的如意算盤。蓋不論美、蘇戰爭的結果如何，共匪都能坐收漁翁之利，而蘇俄對越南則鞭長莫及也。

因此，越戰雖然到了雙方都有「不能不罷」的情況，而由於錯綜複雜的因素，其結果恐怕還是回到「欲罷不能」的老路。

今年（一九六八）是美國大選之年，越戰問題無疑的將是競選中的一個辯論主題。由於詹森對越政策未能獲得預期戰果，不但左派人士掀起對詹森的強烈攻擊，即民主黨許多參眾兩院議員亦借題發揮對詹森的指責。而尤其甚者，即為民主黨參議員麥加錫竟打破美國傳統，公然宣佈要和詹森角逐民主黨總統的提名。至于共和黨人士認為今年是他們重返白宮的良好機會，其競選的活動更已早着先鞭。在這種情況下，詹森總統如不願繼續連任則已，否則，勢非對越戰有所作為不可。當然照詹森總統的立場而言，最好是及早使北越與越共接受和談，獲得所謂光榮和平，這樣，則所有反對的抨擊均可不攻而自破。但我們在前已經分析過了，和談實現的可能性甚屬渺茫。其次，就是照軍方人士的主張，不顧一切，用火力壓迫北越，使其屈服。但照詹森總統的個性與其一貫作風來看，似乎也不大有可能。不過就詹森撤換國防部長麥納馬拉一事而看，則有限度的升高，却並不是不可能的。所以在今年十一月大選之前，如果詹森要想順利連任總統，似乎不能不對越戰有所交代。

中東問題的新危機

除越戰而外，今年仍不免成為冷戰焦點者，無疑的是中東問題。自去年六月間，以、阿戰爭以迅雷不及耳的方式而發生，亦以驟雨不終朝的狀態而中止，於是使全世界對此一地區的膜視乃從夢中警覺過來。其實早在去年一月份的問題與研究（第六卷第四期）上面，作者早經對中東與北非的危機，特別提出警報。

現在中東地區好像又恢復昔日的平靜狀態了，而實際則大謬不然。因為蘇俄對中東的陰謀，自以、阿第三次戰爭以後，不但未因其損失達二十億美元之軍火而放鬆其企圖，且已擴大到包括地中海方面。在六個月以前，美國第六艦隊游弋地中海一帶，足以保障此一大海的安全。然而今天蘇俄核子推

動的潛水艇以及裝有飛彈的戰艦亦暢行而無阻。同時其快速登陸艇亦聚集地中海，甚至駐紮在北非海港，如亞歷山大港、塞得港、敘利亞海港等皆是，而最近乃至遠達阿爾及利亞的海岸。事實上，蘇俄業已在地中海方面完成了一連串的軍事基地的建立。而土耳其對於蘇俄軍艦之通過達且尼爾與波斯普羅斯兩海峽，亦不敢援用蒙特利條約而予以限制。

不但此也，蘇俄目前對中東的行動，除對阿拉伯國家供給米格二十一與蘇柯第七等型飛機，以及其他大量軍械彈藥而外，對於當地軍事人員之訓練亦大為擴增。蘇俄軍事專家在埃及從事訓練工作者有將官五人，一般訓練人員不下千人，同時在阿爾及利亞者亦有千人。此外，蘇俄對埃及軍事的控制顯然也加強了，例如許多蘇俄的武器，包括足以射達以色列目標的飛彈等，皆儲藏在由俄人絕對控制下的地點，而新到達的許多最新式飛機，亦集中在此等所在。

由此情況而論，蘇俄對中東的野心，不但未因去年六月的慘敗而感灰心，反而日益積極，同時其對阿拉伯國家的控制，也更進了一步。由於以、阿間問題迄未為聯合國所解決，阿拉伯國家固深感奇恥未雪，而以色列則亦知其處境的危殆，雙方依然怒目相向，嚴陣以待，所以今年難免不再啓黨端，重開戰火之門。

五

世界風雲集中亞洲，故亞洲問題如不能解決，則世界永無安寧之日。然而亞洲禍亂之源在中國大陸，故大陸共匪如不能清除，則亞洲禍亂亦將永無平息之可能。所幸共匪在大陸上之胡作非為，業已造成分崩離析的現象，同時共匪與蘇俄的衝突亦已到了接近破裂的階段，在此情形下，共匪對外侵略雖仍虛張聲勢，然而實則外強中乾，不但其所謂以鄉村包圍城市的世界革命妄圖無法推展，即其對越戰支援的諾言亦將落於空虛。去年除夕北越外長表意願與美國進行和談，此雖已屬濫調，但亦未必非因共匪無力予以大量支援而不能對美國軟化之表示。既如是，我們認為此不僅為美國爭取越戰勝利之良機，同時亦當為對共匪施以壓力，迫使共匪瓦解，清除亞洲禍源，以謀一勞永逸之千載的運會。

不論美國當局是否有此認識，與亦不論其有無如此遠大的企圖，我們認

爲由於共產主義的普遍失敗，尤其共匪的日暮途窮，我反攻復國的希望顯然已接近成功的階段了。誠如 總統元旦告全國同胞書中所云：「大陸的『政之所廢』的民心，就都是我們『政之所興』的民心，——亦就是說，大陸七

億同胞的民心，正是我們討毛反共無比的力量。」所以只要友邦對我反共復國的神聖目標，能寄與更大的同情，在道義與物質上予以更多的支援，則我們神聖目標的實現便毫無疑問了！
(五十七年元月三日)

對聯合國條約法草案意見

李其泰

壹

一九六六年七月十八日，聯合國國際法委員會在其第八九二次會議中採納條約法草案定稿。經考慮國際法委員會報告書(註一)後，第二十一屆大會於一九六六年十二月五日採納第二一六六(貳拾壹)號決議案，「決定召開國際全權代表會議以審議條約法，並將其工作成果訂入一項國際公約及其認爲適當之其他文書」。此外，該決議案又規定：「在大會第二十二屆會議時議程中列入題爲「條約法」之項目，俾可繼續討論條款草案，以便利在本決議案所召開之全權代表會議中締結一條約法公約」。

上述第二一六六(貳拾壹)號決議案及條約法草案定稿反映一九四九年以來聯合國對於編纂條約法工作的努力。此項草案定稿共分七章及七十五條，並附評註。第一章爲總則，第二章爲條約的締結及生效，第三章爲條約的遵守、適用及解釋，第四章爲條約的修正及變更，第五章爲條約的無效、終止及停止實施，第六章爲雜項條款，第七章爲存放、通知、更正及登記。在採納該草案定稿時，國際法委員會表示，各章節及條文的名稱有助於了解該草案的結構及便於參考。因此，國際法委員會表示希望，今後在依據該草案而起草公約時，此項名稱仍予保留。

關於該草案定稿，首先應提出者便是它的形式問題。條約法應採取何種形式，有兩種不同的觀點，國際法委員會本身也會改變它的立場。自一九四九年以來，國際法委員會曾聘請四位著名法學家擔任條約法專題的特別報告員。第一位特別報告員是J.L. Brierly，第二位特別報告員是Hersch Lauterpacht，他們所提出的條約法報告，都是採取公約草案的形式。國際法委員會也趨向於採取此種形式。第三位報告員是Gerald Fitzmaurice，他的觀點與他的前任不同，他的報告採取「一般性質的彙編」形式。在其一九五九年度報告內，國際法委員會的立場趨於贊同條約法宜採取一項「一般性質的彙編」的形式，不宜納入一個或數個國際公約。一九六一年，在其第十三屆會議中，國際法委員會決定：「其目的係起草條約法條款草案，俾便作爲公約的基礎」。因此，第四位特別報告員Humphrey Waldock的報告都是採取公約草案的形式。以各國的官方態度而論，奧地利及日本等少數國家主張採取彙編的形式，多數國家認爲條約法規則應納入國際公約。

一般而論，不贊同把條約法規則納入條約形式的理由如下：
(一)條約法典本身應有獨立的基礎，不宜依照任何其他多邊條約的同樣方式而締結。否則，它本身也不過是一個國際公約，無從與其他立法條約有區別，而且也可能發生其他立法條約所遭遇的困難(例如保留與退約等)。
(二)條約法的規則主要是處分性的，締約國基於主權者的地位，得同意脫離此種規則，並依其協議的方式而締結條約。尤其是在沒有規則的情形下，締約國更有較大的自由裁量。把締約程序詳盡規定在一項有拘束性的條約內，將產生不良後果，締約國將難以尋求彼此均可接受的程序，以適應實際需要。

(三)條約的締結牽涉國際與國內兩方面的程序。雖然條約的編纂祇限於締約程序的國際方面；不過，它不可避免地在締約的國內方面發生影響。