

中歐相互平衡裁軍問題

雷崧生

壹

上(一)月三十一日下午四時，十九個國家的代表，舉行非正式的會議於維也納的霍夫堡宮 Hofburg Palace，奧地利的外交部長吉虛勒格 Rudolf Kirchshlaeger 致歡迎詞，為時約二十五分鐘，即宣布散會。這十九個國家，分屬於北大西洋公約組織（以下簡稱爲北約組織）與華沙公約組織（以下簡稱爲華沙組織）如下：

北約組織的會員國，爲美國、加拿大、英國、西德、比利時、荷蘭、盧森堡、義大利、土耳其、希臘、挪威、與丹麥，共十二國。

華沙組織的會員國，爲蘇俄、東德、波蘭、捷克、匈牙利、羅馬尼亞、與保加利亞，共七國。

北約組織的其他三個會員國，爲法國、葡萄牙、與冰島。法國自始拒絕參加，其理由當於下文述及。晚近，其立場頗有改變的趨勢。葡萄牙派遣了觀察員，趕來列席。冰島原無軍隊，顯然是不感興趣。華沙組織的會員國，全體參加，已見上述。

上月三十一日的非正式會議，對於美國與其他北約組織的會員國而言，象徵着中歐相互平衡裁軍 MBER 談判的初步接觸，對於蘇俄與東歐國家而言，却並不如此。前者着重於「中歐」與「平衡」，而後者則對於「平衡」，避而不談，甚或予以否認，裁軍範圍亦不以「中歐」爲限。因此，兩方面對於參加談判者，究竟應爲何國的問題，亦持互異的主張。

貳

中歐相互平衡裁軍，一直爲北約組織所倡議，而蘇俄則採取相應不理的

中歐相互平衡裁軍問題

態度。早在一九六六年的時候，北約組織的一個委員會，在比利時外交部長阿默魯 Pierre Harmel 的主持之下，曾對於該組織的全球形勢與未來工作，進行一次檢討與設計。一九六七年十二月，該組織的理事會（亦稱北大西洋理事會），於接受上述委員會的報告時，宣稱：「會員國正研究若干裁軍與實際控制的辦法，尤其是武力平衡裁減的可能性」。「平衡」一詞之出現於官方文件，當爲第一次。北約組織之所謂「平衡」，是指裁軍以後，達到平衡而言，自不是同數額或同百分率的裁軍。良以同數額或同百分率的裁軍，仍然會無損於華沙組織的優勢（詳後）。至於北約組織之號召平衡裁軍，其主要的原因，是若干會員國頗相信美、俄冷戰與歐洲的緊張局面，已經趨於和緩，認爲東西軍隊在中歐的對峙，業已無其必要，而在國內開始進行削減國防開支與縮短服役時期等等計劃。丹麥與比利時，即其例證。美國參議員曼斯菲德 Michael Mansfield，曾建議美國片面撤退駐歐軍隊，至少三分之一，給美國政府帶來了莫大的困擾。爲着對抗這些短視的無代價的自損安全的行動，北約組織提出了相互平衡裁軍的構想。一九六八年六月，該組織的理事會，進一步地宣稱：「北約組織決意」採用一切必要的步驟，與蘇俄及其他東歐國家，從事於裁軍的討論」。

法國也是在西德與西柏林駐有軍隊的國家。但是，它不會參預上述決議。它的反對理由，爲其政治家所多次說明者，大致如下：

一、北約組織與華沙組織的裁軍談判，爲集團對集團的談判。其成功的可能性極小。法國自始即不贊成這種集團間的磋商。

二、任何中歐相互平衡裁軍的談判，事實上都不過是兩個非歐洲國家——美國與蘇俄——的談判，只不過是美、俄間限制戰略武器談判 SALT 的延長，置歐洲國家於無足輕重的地位。

三、任何裁軍的初步成功，必是實施於德意志。其結果不外是西德的事實上中立化，使西歐在一個重要的戰略據點上，形成真空狀態。從遠程方面言之，西歐的政治聯盟，以及未來的軍事聯盟，都將因之大為展緩。

四、任何裁軍的初步成功，甚至於其初步接觸，都足以增強會員國裏削減國防開支的壓力。法國如果參加這種談判，或竟簽訂裁軍條約，將損傷其在國防與軍備上的獨立。

法國自一九六六年起，業已退出北約組織的軍事部署。美、英諸國，自無法予以說服。一九六八年八月二十一日，蘇俄與華沙組織的其他四個會員國，侵入捷克。東西裁軍之說，頓告沉寂。同年十一月，北大西洋理事會，譴責蘇俄的干涉捷克，而坦白地承認裁軍的前途，「忍受了一次嚴重的挫折」。

一九七〇年五月，北大西洋理事會，舊事重提，有所謂羅馬宣言的發布。它邀請全體有關國家，就歐洲相互平衡裁軍，尤其是中歐方面的裁軍，作試探性的談判。同年六月，華沙組織會員國的外交部長開會，要求研究如何減少「外國駐在歐洲國家境內的軍隊」。兩者的措辭，顯然有頗為重大的距離。同年十二月，北大西洋理事會，認為華沙組織並未直接作答，而堅持其羅馬宣言裏的立場。蘇俄在中歐的軍隊，原有佔領與控制的任務。其不能夠予以裁減，而損及其中歐的優勢現狀，是顯而易見的。

但是，一九七〇年至一九七一年間，蘇俄所熱心的歐洲安全合作會議 CEEC，大有召開籌備會議之可能。蘇俄對於西方國家所主張的裁軍談判，自不得不採取稍具彈性的政策。一九七一年五月十四日，布里茲涅夫 Leonid Brezhnev 在底比里斯 Tbilisi 演說，邀請西方國家，開始中歐裁軍的談判。此蓋為蘇俄重要人物對外接受裁軍談判的第一次表示，頗引起世界人士的驚奇。

五月十九日，美國參議員曼斯非德的撤軍案，自稱擁有五十一票贊成者，竟在參議院裏，以三十六票對六十一票，未獲通過。這是主張片面撤軍者的大失敗。究其原因，約有三項如下：

- 一、蘇俄與其盟邦的侵入捷克，足證歐洲的緊張局面，並未和緩。
- 二、北約組織的若干會員國，願意負擔較多的軍費，以執行其承諾，而

減輕美國的重負。

三、蘇俄對於裁軍態度的轉變，使片面撤軍成為無意義之事，使相互平衡裁軍成為可得實現的構想。

至於蘇俄何以有底比里斯的裁軍表示，頗為令人猜疑莫定。迄今最為滿意的解釋是：蘇俄樂於美國的勞師遠成，永遠留下一個國內的與國際的問題；蘇俄也樂於西歐諸國的長期倚賴着美國的保護與支持，而不急於尋求自立之道；蘇俄也樂於使法國逗留於北約組織的軍事部署之外。凡此種種，都可以因為美國的片面撤軍而改觀。美國片面撤退駐歐軍隊的結果，可能使西歐惶然覺悟，加強其軍備，尤其是西德；法國與英國、西德，可能從事於較目前更為密切的軍事合作，甚至於核子合作等等。在這裏，布里茲涅夫的底比里斯演說，發生了擊敗曼斯非德案的效果，却大有助於尼克森的政策。

一九七一年六月，北約組織的會員國，在上述鼓勵之下，除開法國而外，都同意試探蘇俄關於裁軍的意旨。同年十月，它們並且決定派遣北約組織的前秘書長布洛西岳 Manlio Brosio，擔任這項試探的工作。但是，華沙組織雖然已經知道：北約組織將對於歐洲安全合作會議的舉行，作有條件的同意，却對於布洛西岳的使命，毫無反應。同年十二月，北大西洋理事會，對於蘇俄的默不置答，與其不作進一步的澄清，表示遺憾。

直到去（一九七二）年五月，尼克森訪問蘇俄。他與布里茲涅夫的會談，始對於歐洲安全合作會議與中歐相互平衡裁軍談判，達成了初步的諒解。去年九月，季辛吉赴俄商洽的結果：美國同意於去年十一月二十二日，舉行歐洲安全合作會議於芬蘭京城，蘇俄建議於今（一九七三）年一月底，舉行中歐相互平衡裁軍的談判。去年十一月六日，蘇俄提出正式的答覆，證實了他與季辛吉的協議。這樣，美國與北約組織其他會員國所渴望的中歐相互平衡裁軍談判，似乎已經演進為水到渠成的階段。

叁

根據北約組織的原來構想，參加中歐相互平衡裁軍談判者，限於地理上位於中歐的國家，與在中歐駐有軍隊的國家。依照這個嚴格的定義，參加談判者，應當只有北約組織裏的美國、加拿大、英國、法國、西德、比利時、荷蘭、與盧森堡，華沙組織裏的蘇俄、東德、波蘭、捷克、與匈牙利。法國

自始不願意參加，已如前述。至於北約組織裏的義大利、土耳其、希臘、挪威、與丹麥，是中歐的「兩側國家」，或屬於南翼，或屬於北翼。它們對於中歐的裁軍，不無惴惴。它們擔心到：萬一中歐裁軍果然成功，那麼，撤自中歐的蘇俄軍隊，可能會加強其對於北翼或南翼的壓力，進一步地威脅到它們五國的安全。因此，它們也要求參預中歐相互平衡裁軍的談判。於是，北約組織內部妥協的結果，特許它們列席會議，輪流參加，有發言權，而無表決權。

去年十一月十五日，美國、加拿大、英國、西德、比利時、荷蘭、與盧森堡等七國，正式邀請蘇俄、東德、波蘭、捷克、與匈牙利等五國，於今年一月三十一日，在日內瓦舉行中歐相互平衡裁軍的預備會議。蘇俄等國於接到邀請後，並不立即作答。華沙組織的會員國，集會頻仍。它們一方面慶祝東德之終於加入國際社會，與蘇俄中歐政策的成功，另一方面協商關於歐洲安全合作會議與中歐相互平衡裁軍談判的策略。今年一月十二日，布里茲涅夫與法國總統龐畢度 Georges Pompidou，會晤於明斯克 Minsk，力促法國之參加裁軍談判。據聞法國表示：如果中歐裁軍談判，不以集團對集團的方式舉行，法國可能在第二階段中參加。

一月十七日，法國世界報率先透露消息，謂華沙組織將要求改在維也納，舉行裁軍談判，並且要求增多參加的國家：凡是有利害關係的國家，都可以參加。由於瑞典、瑞士、與奧地利等中立國，曾在芬京的歐洲安全合作會議，要求討論裁軍，這些中立國亦在歡迎之列。一月十八日，蘇俄致送英國的正式照會，證實了上述消息。

蘇俄於談判即將開始的前夕，提出新條件，頗使西方國家措手不及，有難於應付之感。蘇俄的策略，可以導源於幾種原因如下：

一、羅馬尼亞不在北約組織的邀請之列，而必欲參預裁軍談判。此點它在芬京的歐洲安全合作會議裏，即已明白表示。蘇俄無法控制羅馬尼亞，而把拒絕羅馬尼亞參預的責任，轉嫁於西方國家。

二、中立國如瑞典、瑞士、與奧地利等，對於裁軍談判，亦感興趣，已如前述。蘇俄有意市恩於這些中立國，而期望它們在芬京會議裏，不採取完全支持北約組織會員國或歐洲共同市場會員國的立場。

三、蘇俄實踐在明斯克會議裏，對於法國的承諾。四、蘇俄為釜底抽薪之計，使芬京會議無復任何軍事問題，可以討論，因而進行較速，獲致成功較易。良以芬京會議之順利安排正式磋商，實為蘇俄所切盼之事。

英國代表全體邀請國，收受了蘇俄的照會。北約組織的第一個反應，是捨日內瓦而選擇了維也納，只是程序上的一項小節，似不須斤斤計較。傳說去年秋間，蘇俄外交部長葛羅米柯 Andrei Gromyko 與美國國務卿羅吉斯 William Rogers 在聯合國大會晤見時，即已提及維也納。總之，會議地址的更易，並不引起很大的驚異。至於參加國家的增多，由於北約組織的義大利、土耳其、希臘、挪威、與丹麥，被允許列席，華沙組織的羅馬尼亞與保加利亞，便不得予以峻拒。問題的癥結是：羅、保兩國似乎不滿足於列席的地位。西方國家的決議是：無論如何，如期開會，其他一切，從長商洽。

在這種妥協與諒解之下，一月三十一日的非正式會議，始克舉行。羅馬尼亞與保加利亞，實不啻是「不請自來」。會後，荷蘭代表凡烏福 Charles Van Ufford，以全體邀請國的名義發言：本日參預會議的國家，未必即為參預未來正式會議的國家；亦不以其參預本日會議，而決定其未來出席或列席的地位。

肆

中歐相互平衡裁軍的談判，究竟應由何國參加，何者出席，何者列席，已經不是一個單純的程序問題。但是，談判的真正對象，嚴格的實質問題，更將遭遇到倍徙的困難。

北約組織與華沙組織的軍事力量，極為懸殊。後者握有莫大的優勢。美國力量在北約組織裏的百分率，亦遠遜於蘇俄在華沙組織裏的力量。北約組織佔地狹隘，軍隊散處各地，補給線甚為擁擠，略無迴旋餘地。華沙組織則在地理上打成一片，調動靈活，具有戰略的深度。蘇俄是其大後方，可以集中並整備軍隊，隨着作戰計劃，而向西、北、南方前進。

茲將兩組織的軍事力量，列表如下：

第一表

國別	境內之本國軍隊	外國駐軍	附註
美國	二、〇〇〇、〇〇〇	美 四、〇〇〇	直布羅陀有英軍一、〇〇〇 瑪爾他有三、五〇〇 西柏林有美軍三、〇〇〇
加拿大	八五、〇〇〇	美 二〇、〇〇〇	英軍三、〇〇〇
英國	三〇〇、〇〇〇	法 五〇、〇〇〇	英軍三、〇〇〇 法軍一、七〇〇
西德	四七〇、〇〇〇	比 一五、〇〇〇	
比利時	一〇〇、〇〇〇	荷 五、〇〇〇	
荷蘭	一一〇、〇〇〇	加 五、〇〇〇	
盧森堡	一〇〇、〇〇〇	美 二、〇〇〇	
義大利	四〇〇、〇〇〇	美 一〇、〇〇〇	
土耳其	五〇〇、〇〇〇	美 七、〇〇〇	
希臘	一六〇、〇〇〇	美 三、〇〇〇	
挪威	三六、〇〇〇		
丹麥	四〇、〇〇〇		
葡萄牙	二〇〇、〇〇〇		
法國	五〇〇、〇〇〇		格林蘭有美軍四、〇〇〇

地 區	北約組織(法國六師在外)	華沙組織
冰島		美 三、七〇〇
蘇俄	二、九〇〇、〇〇〇	
東德	一三〇、〇〇〇	俄 三三〇、〇〇〇
波蘭	二七〇、〇〇〇	俄 四五、〇〇〇
捷克	二〇〇、〇〇〇	俄 八五、〇〇〇
匈牙利	一一〇、〇〇〇	俄 六〇、〇〇〇
羅馬尼亞	一六〇、〇〇〇	
保加利亞	一五〇、〇〇〇	

第二表

地 區	北約組織(法國六師在外)	華沙組織
中歐與北翼	步兵師 一六 機動師 八 戰術戰鬥機 二、〇〇〇 坦克 五、五〇〇	步兵師 三七 機動師 二八 戰術戰鬥機 四、二〇〇 坦克 一六、〇〇〇
南翼	步兵師 三〇 機動師 七 戰術戰鬥機 八五〇 坦克 二、五〇〇	步兵師 二一 機動師 九 戰術戰鬥機 一、二〇〇 坦克 五、七〇〇

北約組織的每師編制，較大於華沙組織。北約組織的海軍，有艦艇五八五艘，華沙組織有五三〇艘。北約組織與華沙組織的戰術原子武器，為二與一之比。但是，華沙組織的彈頭較大，並且可以與蘇俄境內的七百中程飛彈相配合。

政府對南非及歐洲共同市場（按馬拉加西爲仲委員國）的政策，對馬拉加西政府拒絕組織「反種族隔離委員會」（Anti-Apartheid Committee）之舉表示極度不滿。

齊拉納政府主張與南非接觸，並強調共黨顛覆的危機受到非洲急進國家的指責，在他們的心目中馬拉加西並不是「非洲團結組織」「正統」的會員國，賴索托恐懼非洲國家對南非政策的不同，可能導致「非洲團結組織」的分裂。

第五、採取親法政策：馬拉加西於一九六〇年獨立後仍然留在法蘭西社會之內，並與法國簽訂了合作協定，包括財政、貨幣、商業、文化、社會、技術和軍事各方面，因此齊拉納在國內受到反對黨的指責，亦爲國際共黨煽動攻擊的對象，馬達加斯加獨立國民運動黨魁喬那指責齊拉納政府爲「帝國主義養之奴隸政權」。五月暴動中，學生和工人們在親共份子策動下，要求馬拉加西的教育制度與法國脫離關係，其後並要求廢止與法國的合作協定。齊拉納的親法政策爲國際共黨黨所利用，實爲導致動亂的重要因素。

法國「明智」的抉擇？

根據一九六〇年法國與馬拉加西所簽訂的雙邊協定：法國有四千軍隊駐在馬拉加西，與駐在留尼旺島和葛摩羣島的法軍均受法國南印度洋高級指揮部（Senior Commander of the French Forces in the Southern Indian Ocean）的統一指揮。此種部隊包括有受過特殊訓練的海外調停部隊、外國軍團、海軍空降團、空軍戰術運輸機和海軍護衛船艦等，駐在地牙哥——蘇哈茲港的法軍與巴黎指揮部之間有秘密聯繫系統。此外，拉曼南佐的部隊有一萬人，這些部隊的軍官大多數由法國人擔任，而由總統辦公室直接控制，而總統辦公室有六名法國校級軍官擔任重要的參謀職務。

五月暴動之所以能推翻齊拉納總統，其最後原因是法國不願站在齊拉納這一邊而出面干涉。巴黎的官方聲明稱：「法國政府沒有干涉，將來也不會干涉」。事實上，法國駐在馬拉加西的軍隊，其兵力之大實無需「干涉」。

因爲戰略上的重要性，法國對馬拉加西殊爲重視。法國國防部長戴勃雷（Michel Debré）於一九七二年二月巡視此一地區後宣稱：『法國將擴大

在印度洋的海軍實力』。法國在地牙哥——蘇哈茲的基地必然爲此一計劃的重要部份，可是法國整個基地的安全端賴馬拉加西的政治氣候，過去一年多來，齊拉納政府的不穩定和不爭業望極爲明顯，法國的戰略策劃者一定希望有一位「安全」的後繼者。

拉曼南佐將軍爲法國聖西爾（Saint Cyr）軍校的畢業生，曾在法國軍隊中服務而有優異的成績，一九六〇年，當馬拉加西與法國談判獨立時，拉曼南佐爲馬拉加西政府的顧問，亦是一位親法的人物，巴黎似乎信任這位軍人。

馬拉加西目前的政治風氣來自左翼，今後政局將視拉曼南佐將軍迎合年輕一代急進期待的程度而定。未來的發展將證明法國的選擇是否爲明智之舉？

——上接第46頁——

從上面的數字觀之，如果兩方就其軍備，作同數額或同百分率的裁減，適足以削弱西歐國家的安全，適足以縮短使用傳統武力與使用核子武器之間的時距。此外，地理上的因素，更加强了數字上的不平等。美國軍隊大半部署於西德的南部，法國已在北約軍事組織之外，義大利的軍隊，相距太遠，丹麥與挪威，拒絕在平時駐紮外軍。一旦北部平原有事，威脅莫大。裁軍以後的中歐，距蘇俄僅三百哩，距美國則爲三千哩。西歐政論家，頗認爲美國撤軍以後，是否會因爲歐洲發生危機，而跨洋越三千哩以救難，是極可懷疑之事。

因此，美國並不諱言：它所尋求的中歐相互「平衡」裁軍，實爲「不對稱的」裁軍。它預期於今年春間，解決了程序問題以後，於秋季開始作實質問題的討論。現在所可言者是：第一步爲凍結現有軍力；第二步爲討論中歐「外國駐軍」的裁減；第三步始討論中歐國家的「本國軍隊」。爲着抵消不利的地理因素，美國或將建議：蘇俄撤退其軍隊時，將其軍器帶去；而美國撤退其軍隊時，其軍器仍然留在中歐。可想像地，中歐相互平衡裁軍的談判，又像美、俄間的限制戰略武器談判一樣，會是一個曠日持久，以年計算的交涉。

二月五日稿

（註）兩表資料，採自一九七三年一月三十日巴黎世界報第七頁。