

- 註一、Washington (CNA) August 1, 1970
註二、Washington (CNA-UPI) August 8, 1970
註三、Time, August 24, 1970
註四、The Economist, August 15, 1970
註五、Ibid
註六、Ibid
註七、U. S. News & World Report, August 10, 1970
註八、Saigon (AP) August 8, 1970
註九、London (UPI) August 21, 1970
註十、Beirut, Lebanon (AP) August 5, 1970
註十一、中央日報八月二十五日消息 (五九、八、二五脫稿)

從德俄簽約看西德的「東向政策」

陳澤豐

西德外長奚爾(Walter Scheel)於七月廿六日，率領一個廿五人的代表團前往莫斯科，與蘇俄外長葛羅米柯(Andrei Gromyko)就擬議中的雙方放棄使用武器條約，舉行進一步的談判。經過十二天之討價還價，談判已告結束，雙方外長並於八月七日先作初步簽字。八月十二日，西德總理布蘭德也親赴莫斯科，正式簽署此項條約。

德俄互不使用武力條約的簽訂，象徵西德「東向政策」之邁前一步，不但為德俄兩國關係開展一新紀元，也為東西關係的和緩奠下一塊基石。此一具有劃時代意義的德俄「接近」，今後不僅將支配歐洲政局的發展態勢，且必於未來國際局勢的發展有其深遠的影響。

一 西德東向之動機與蘇俄的反應

西德自社民黨的布蘭德(Willy Brandt)就任總理以來，即標榜所謂「東向政策」(Ospolitik)，一心一意，積極謀求與東歐國家關係之改善。布蘭德發動東向政治攻勢以來，先後有對東德、對波蘭與對俄三個談判。對東德的談判已於今年三月與五月分別舉行兩次，但並無多大進展與成就，因為東德總理史托夫(Willi Stoph)堅持西德先要正式承認東德，然後再談其他問題。布蘭德也表示，唯有在東西德關係有顯著改善的跡象下，他始同意再舉行第三次會談，否則，會談本身並無意義。至於對波蘭的談判，自今年二月間開始至七月下旬為止，共舉行五次，談判的焦點不外奧得·奈斯(Oder-Neisse)線的承認問題，預料雙方將於九月上旬再度集會，磋商並草擬條約內容。

波昂銳意東向之動機何在？就經濟言，西德今日已是世界「經濟巨人」，它與共同市場或與美國之間的貿易已達飽和狀態，似無太大發展可能，故別開蹊徑，進行與東歐國家之和解，企圖藉東西緊張關係的緩和，拓展對東歐，特別是對蘇俄的貿易，甚至希望將來分享西伯利亞的豐富礦源。今年二月，西德即與蘇俄簽約，由西德供應蘇俄一百二十萬噸之關口徑鋼管及提供一項為數達十五億馬克(約值一億六千五百萬英鎊)之信用貸款，以換取蘇俄的天然煤氣。西德與蘇俄的貿易額在去年增加百分之三十一，足見經濟因素之重要。

就政治言，西德一則感於美國「新孤立主義」擡頭，即將自歐陸逐漸撤兵，為本身安全與利益着想，除非維持一支強大的武裝部隊，否則便須與蘇俄調整現存的冷戰關係；一則鑑於在美俄兩巨強的核子僵持下，兩個德國既不可能憑藉武力合而為一，但亦無法完全斷絕一切關係，故不得不以承認歐洲現狀為條件，以暫時和緩東西的緊張局勢。總而言之，布蘭德希望以經濟利益與工業技術為餌，向東歐國家展開外交攻勢，親近東德，化敵為友，而達成兩個德國復合之宿願。

蘇俄一向堅拒與西德「親近」，但現在却對布蘭德的「東向政策」甚表興趣，終至接受談判並簽訂條約。分析蘇俄此種態度之轉變，約有以下幾點原因：

- ①莫斯科認為布蘭德的政府可資信賴；
- ②蘇俄企圖減少美國對歐洲的影響力，進而瓦解北約；
- ③蘇俄急需西德的技术與資金援助，以解決國內經濟現代化的難題；

在毛俄關係日益惡化的情勢下，蘇俄想鞏固它在西力的邊境，使無後顧之憂。

就消極方面說，蘇俄在歐洲暫取和解態度，主要想減輕它在西方所受的壓力，以便集中全力對付東鄰的毛共；積極方面言，歐洲戰略地位自來即非常重要，西德現在是歐洲最富潛力的工業強國，蘇俄若能拉攏西德，便可進而控制歐洲，若能控制歐洲，則在美、俄、匪三角競逐中，即可居於優勢地位。

二 德俄談判之回顧

德俄談判乃是西德與其他東歐國家一切談判的關鍵所在，也為其「東向政策」能否成功的一大考驗，因為德俄談判的成敗，也關係到對波蘭、對東德談判的成敗。換句話說，德俄之間果能獲得真正的妥協，則西德與東歐各國之間的許多懸案或棘手問題，自易解決。

德俄談判可分為三個階段加以敘述：

第一階段於一九六九年十二月八日開始，由西德駐蘇俄大使艾拉德德(H. Allardt)與蘇俄外長葛羅米柯於莫斯科先後作三次會談，這是兩國為謀求改善關係所作的初步接觸。會談結果，據艾拉德德稱：「氣氛友善，討論實際。」第二階段自一九七〇年一月卅日開始，由布蘭德的最親密助手、總理辦公廳主任巴爾(Egon Bahr)為特使，繼續與葛羅米柯會談，至三月廿一日巴爾因要隨布蘭德總理訪美而會談中止。在這為期六週的會談中，巴爾與葛羅米柯共作十次會晤，談判時間總和為三十三小時。

自五月十二日起，會談重新開始，仍由巴爾與葛羅米柯商談，至廿二日結束，雙方共會晤四次，是即第三階段。至此，德俄會談全部告一段落，結果，巴爾攜回一紙條約草案，是即所謂「巴爾文件」(Bahr Paper)。

三 巴爾文件之反響

所謂「巴爾文件」，原係巴爾與葛羅米柯五個月來，經十四次密商後所獲協議之一項記錄文件，也是將來雙方正式談判的條約基礎。這項文件包括序文與十條文，前四條係擬議中的條約主體，後六條係述明條約宗旨與簽約的技術。綜觀全文，其重點在第三條，內云：「雙方承認歐洲國家的現在疆

界，並尊重歐洲國家現行疆界內領土之完整，不得於現在或未來作領土之要求。雙方並認為，歐洲所有國家現有與未來之疆界為不可侵犯，包括奧得、奈斯河與東西德邊界在內。」(註一)準此，西德無異默認其與波蘭及與東德之現在國界。

「巴爾文件」原是機密性文件，但其前四條於六月十二日，亦即西德三邦選舉前兩日，由漢堡的「畫報」(Bild Zeitung)洩露出來，後六條又於七月一日由「快訊」(Quick)週刊登出，因此引起國內軒然大波。有說密件的洩露，原出自布蘭德授意，用以試探朝野的反應，有認為這是在野的基民黨將密件偷出公佈，藉以打擊社民黨，作為邦議會選舉的一種政治反宣傳。兩種說法都言之成理，但以後者的可能性較大，蓋「畫報」屬右翼報紙，行銷達四百萬份。密件洩露後，不僅在野黨羣起而攻，嚴加指責，即國內一般輿論也激烈反對。例如，基社黨(C. S. U.)領袖史特勞斯(Strauss)說：「巴爾文件證實了我們最為憂慮的事。它似乎密切符合蘇俄原有的立場。……巴爾退讓得太多，而沒有取回任何東西。」(註二)基民黨甚至指控布蘭德將西德利益出賣給共產黨。(註三)

平心而論，「巴爾草案」既未保障西柏林通道的自由，亦不曾為將來東西德復合的可能性預留地步，其不能見好於多數西德人民，自屬必然。易言之，西德心照不宣的承認東歐的現狀，包括德波與東西德的邊界，而本身却空無所獲。莫斯科甚且公開表示，最後簽約的條文與原來的草案將不致有太大變動。在這種單方面讓步的情況下，西德人民心有未甘，在野黨借題發揮，那是意料中事。

四 西方盟國之態度

布蘭德雖然與東歐國家暗通款曲，秋波頻送，但並未忽視西方的立場，因為他深切瞭解，沒有西方盟國的支持，尤其是沒有美國勢力為後盾，一切「東向」的努力均將落空。以美、英、法為主的西方盟國，自始即對波昂的東向進展予以密切注視，更隨時探詢談判的結果。四月，布蘭德訪美，率德俄會談專使巴爾，德波會談專使杜克威茨(Georg Ferdinand Duckwitz)同往，目的何在，不言而喻。七月，德俄領袖高層會談，雙方於「東向政策」亦曾交換意見。奚爾外長在率團前往莫斯科前，又僕僕風塵於倫敦與華

盛頓之間，為東進外交攻勢作種種安排。

大體言之，美、英、法三國在原則上均支持波昂的「東向政策」，因為「東向」(Overture à l'est)的始作俑者無寧是法國的戴高樂，而尼克森也說過，國際間「衝突的時代，業已過去，談判的時代，業已到來」，為緩和世局緊張，要由「衝突對抗」轉變為「談判協商」。所以奚爾會晤尼克森後稱：「我和美、英兩國外長及稍前和法國外長的會談結果，不僅獲得他們對於我們的政策目標和途徑的贊同，而且還產生相同的意見。」又說：「我們和我們的夥伴同意，我們的東方政策為西方之全歐政策不可分割的一部分。」(註四)

關於美國態度，據國務卿羅吉斯表示，他對「德意志聯邦共和國尋求與蘇俄簽訂協定的途徑和目標，具有完全之信心和給予充分之支持。」又說：「我們認為這是一個良好的開端，任何足以緩和東西德緊張的事，都是極有建設性的。」(註五)據西德的「世界報」(Die Welt)透露，美國會要求西德提供書面保證，保證其與蘇俄所訂的互不侵犯條約，將不損及盟國在德國與柏林的權利。但此訊為波昂當局所否認。

法國龐畢度(G. Pompidou)曾一再表示，予西德的「東向政策」以政治上與精神上之支持。在七月二日的記者招待會上，龐畢度又強調「布蘭德的接近東歐政策，合乎歐洲一般的利益，也符合西歐與東歐，乃至全歐洲的利益。」(註六)據傳，龐畢度曾向布蘭德建議，俟四強柏林會議有顯著進展時，再與蘇俄簽訂條約。但西德政府否認此項傳聞。

英國方面，外相何謨(Alec Douglas-Home)也表示，英國於西德對東歐的外交活動，將密切注意和理解。

儘管美、英、法政府均作過支持「東向政策」的冠冕堂皇表示，但三國仍有所疑慮。首先，他們對德俄談判成功的可能性表示懷疑。其次，他們一則憂慮德俄互不使用武力條約的簽訂將削弱北約的防衛力量，使西歐安全遭受威脅；一則擔心德俄條約的簽訂將損及三國在西柏林的地位和權利，所以一致希望，在條約序文或條款中載明四強的權利。總之，美、英、法三國表面支持西德的「東向政策」，實則態度仍有保留。

五 「東向」的挫折

六月十四日，西德舉行北萊茵、下薩克森與薩爾三邦的地方議會選舉。選舉結果，在北萊茵邦，基民黨(C. D. U./C. S. U.)獲得四六·三%的選票，佔九十五席，較前增加九席；社民黨(S. P. D.)則獲得四六·一%，佔九十四席，較前減少五席；自民黨(F. D. P.)獲五·五%，佔十一席，較前減少四席。在下薩克森邦，社民黨獲得四六·三%，佔七十五席，較前增加九席；基民黨獲得四五·七%，佔七十四席，較前增加十一席。在薩爾邦，基民黨獲得四七·九%，佔二十七席，較上屆增加四席；社民黨得四六·八%，佔二十三席，不增不減。綜上所述，基民黨在選舉中大獲全勝，三邦共增加二十四個席次，社民黨得失參半，自民黨則幾乎全軍盡墨，除北萊茵邦外，其餘兩邦所獲選票數均未超過百分之五，而被摒棄於邦議會之外。

這次選舉無異是對聯合內閣的一次「信任投票」，由於自民黨的慘敗與社民黨的失利，一般認為這是西德人民對「東向政策」的不滿所致，故選舉結果不啻予「東向政策」一大棒喝！基於這次失敗教訓，布蘭德不得不對「東向政策」重加考量，審慎進行，此乃奚爾所以遲遲不前往莫斯科談判的主要考慮。此外，草案本身先須經過內閣會議的討論，也要爭取國會中外交委員會的多數支持，更須進行外交上的最後磋商，凡此都是延緩行期的重要因素。

由於「巴爾草案」對西柏林現有地位和通行的保證，乃至德人所嚮往的統一問題均未提及，為緩和在野黨的攻擊，也為補救片面讓步的缺失，奚爾外長於動身赴莫斯科時，攜有對「巴爾草案」的修正案多份，和一封信型式附件，後者是準備萬一俄方堅持不接受修正案時，可作為附文，加在條文之後。附文的內容強調，西德人民和平統一的願望與條約內容並無衝突之處。

六 條約內容之分析與各方的反應

德俄歷九個月之談判，終於本月十二日在莫斯科克里姆林宮喀德琳廳，正式簽訂互不使用武力條約。

德俄條約共分五條，除第一、第二條表明締約旨趣，第五條載明批准交換程序外，第三、四兩條最為重要。由第三條，西德承認歐洲國家之現行疆界，包括德波的奧得、奈斯河邊界和東西德的邊界，此無異波昂默認戰前德

國之廣大領土斷送於共黨之手，並承認東德事實上之地位。第四條聲明締約雙方將不影響它們前此締結之任何雙邊或多邊條約或安排。

除條約外，另有兩項附屬文件，一為西德致送蘇俄函件，聲明此項條約中之任何一點，均不得解釋為取消德人基於自由的自決原則，以保留其恢復統一的權利；一為西德致美、英、法三國政府照會，聲明條約中的任何一點，均不影響美、英、法、俄在德國及柏林的權利與義務。

綜上所述，凡蘇俄之所欲者，均明文載於條約，而西德除了一項附函（聲明和平統一德國的權利）與一項諒解（蘇俄將協助改善柏林情勢）外，實毫無所得。據「新聞週刊」說：「蘇俄爲了達成經濟上和外交上的種種目標，是願意作一些含混不明的讓步的。」若蘇俄利用西德的資源而趕上西方世界的技術領先，這還可能是一場經濟勝利。

據西德民意測驗顯示，有百分之七十九贊成其政府之「東向政策」，但在野黨對條約則施以抨擊。前總理凱辛吉（Kiesinger）指責布蘭德完全改變了西德已遵循二十年的政治路線。他不相信，蘇俄會因此項互不侵犯條約，而放棄控制整個西歐的目標。基民黨發言人說，除非蘇俄同意改善柏林附近的情勢，不然，簽訂此項條約本身即是一項錯誤。（註七）

美、英、法政府對條約之簽訂，均表示滿意，聲明該約並不影響四強在柏林之地位。俄報一向不報導談判過程，但據法國「世界報」（Le Monde）駐莫斯科特派員指稱，蘇俄官方也認爲滿意。（註八）

輿論方面，西方多數報紙除對條約之重要性，持相同看法外，西德「法蘭克福報」（Frankfurter Allgemeine Zeitung）指出，蘇俄對柏林問題之保證，僅屬口頭性質，並未載之條約；漢堡「世界報」（Die Welt）認爲蘇俄簽約之目的，在對抗西歐之團結；倫敦「每日電訊」（Daily Telegraph）警告說，蘇俄將利用現與西德之特殊關係，破壞西歐聯盟；法國「非加羅報」（Le Figaro）也說，蘇俄旨在造成西德與美國，乃至與西方關係之疏離；「巴黎日報」（Paris-Jour）則坦率指出，許多問題尚在磋商中，條約即告簽字，實嫌操之過急。（註九）

一般認爲，即使德俄條約獲得簽字，但西德國會能否通過而予批准，實大有問題；若處理不善，甚至可能引發一場政治風暴，導致聯合內閣的倒台。當波昂與莫斯科簽約時，雙方曾有一項諒解，即西德必須俟美、英、法、

俄對柏林問題的談判獲致顯著進展後，波昂始提請國會批准。布蘭德也曾告訴「新聞週刊」（Newsweek）記者說：「如果穩定西柏林現況方面有相當的進展的話，則西德將核准與蘇俄所簽訂的條約。」（註十）這是布蘭德爲保全西德利益，並爲聯合內閣進退預留地步的一着高明好棋。

七 結語

德俄談判既爲波昂「東向政策」的樞紐，如今樞紐一啓，於日後西德與東歐國家的和解，均將有推波助瀾之功。其影響所及，勢將導致西德與波蘭、捷克簽訂類似之條約，並可能促成東西德第三次高層會談。此外，德俄互不使用武力條約之簽訂，亦可能爲蘇俄所倡議之「歐洲安全會談」鋪路，預料蘇俄將在會議中，促成國際間對歐洲現狀之承認，以加強其對東歐附庸國之控制。

在一九六〇年代，也即戴高樂時代，西德是一個「經濟巨人」，但却是「政治上的侏儒」。至一九七〇年的今天，西德依然以「經濟巨人」雄視歐洲，而「政治侏儒」却脫胎一躍而爲「政治強人」，不僅在歐洲取得首席發言地位，在國際政治舞台上也扮演了舉足輕重的角色。

布蘭德是一位深爲自負，且具有野心的政治人物，他的「東向政策」隱含有乘機擺脫美國影響，在歐洲獨樹一幟的意味。以西德目前經濟力量之雄厚與工業技術之發達，並非一件難事。布蘭德始終迷信西德可透過「東向政策」，從蘇俄、東德，乃至從其他東歐國家攫取合理的利潤。他且曾一再強調，「先簽字，利益自然隨後而至」。這種一廂情願的政策，將否付出高昂的代價？誠一疑問。

總之，布蘭德的「東向政策」有其良善的用意，如能正常發展，對於東西和解與世界和平自有裨益。但我們深切盼望，布氏不致爲了親近東方，而失去西方，爲了追求新朋友，而得罪舊夥伴，那纔是一件明智之舉。

（註一）International Herald Tribune, July 14, 1970.（註二）中央社波昂七月二日電。（註三）中央社莫斯科七月廿五日路透電。（註四）合衆國際社華盛頓七月十八日電。（註五）同右。（註六）Le Monde, 4 Juillet 1970.（註七）中央社波昂八月十五日合衆國際電。（註八）Le Monde, 9-10 Aout 1970.（註九）Ibid.（註十）Newsweek, Aug. 10, 1970.