

# 杜魯道訪俄與俄加協商議定書之分析

威子良

## 一 杜魯道訪俄之背景

遠在一八四六年時，英國政治家狄斯雷里（Disraeli）便曾預測過加拿大將成爲「新大陸的俄國」（The Russia of the New World）。此語在今天已快要應驗了。至少在此次加拿大總理杜魯道訪俄行動中可以看出一些跡象來。杜魯道於今年五月十七日攜帶其二十二歲新婚妻子瑪格麗特抵達莫斯科訪問，於廿八日返回渥太華。爲時十天，行程一萬一千英里。足跡遍及俄國各名城如列寧格勒、基輔、塔什干、沙馬爾干，甚至還要求去到了遙遠的西伯利亞最北部銅鑛產地諾里斯克（Norilsk）——此城通常禁止外人參觀，以及北極的穆爾曼斯克（Murmanak）。最重要而出人意外之事，還是他和俄國簽訂了一項「俄加協商議定書」（Soviet—Canadian Protocolon Consultations）。杜氏此行當決非如反對他人所稱到「俄國蜜月旅行」。

杜魯道行年五十有一，單身時喜著花衫、開跑車、愛好漂亮女人，素有花花公子之稱。但其人亦卻非等閒之輩，曾受英美高深教育，曾任法律教授，富自由主義色彩，但思想傾左，曾於一九四八與一九六〇年兩度訪問大陸，並著書義務爲毛共作宣傳，其與毛共與蘇俄打交道，可謂由來有自。加拿大自韓戰以後歷經勞倫特、狄芬貝及皮爾遜等三任總理，但均具保守色彩，與美國保持極密切關係，甚少與共產社會攀交。但自杜魯道於一九六八年四月上台後便一反前任總理親美作風，高唱「國家主義」口號，頗思標新立異實行獨特外交。首先他削減了加拿大駐歐洲軍隊，對北大西洋公約組織不表示熱衷，然後與中共在瑞京斯德哥爾摩商談逾二十日，終於去年十月與中共建交。而今再去俄國訪問，其離加拿大傳統外交路線更遠了。

在皮爾遜時代，加拿大注重太平洋聯盟，與亞洲國家相親睦，加拿大經過兩次大戰及一次韓戰均是美國的戰友，並爲之奔走穿線，來回於美蘇之間。

。而現在杜魯道卻疏遠美洲及太平洋，不惜越過半個地球跑到俄國去攀親，真是叫美國人有點過意不去。論者或謂這是由於杜魯道有鑒於美國本身近年來越戰，種族糾紛以及失業、貧窮、暴亂等問題之層出不已，做爲鄰邦的加拿大不免對之洩氣；可是在另一方面，加拿大又深受美國經濟勢力之侵入，使加拿大感到這種情勢之可怕，不得不自救解脫之道，來抵抗這股經濟壓力。這種說法，也並非全無道理。

根據統計，加拿大石油工業百分之六十九，礦業的百分之五十三以及一半的製造業均操縱在美國人的手中（註一）。最近哥倫比亞省的廣大森林業百分之三十五的投資屬於美國公司。當然，日本人今天的經濟勢力也開始在加拿大插足，她已替代了英國在加拿大的地位，貿易額僅次於美國，這也是堪憂的。（註二）所以加拿大自一八六七年成立聯邦（Confederation），一九三一年獨立（Independence under the Crown），但一直要到一九六五年才正式有了一面國旗。現在加拿大剛一脫離了英國的政治羈絆，卻一下又被套上了美國的經濟桎梏，真是好不叫加拿大人氣惱，所以加拿大人極想擺脫美國人的經濟牢籠，這是可以想像的。尤其在政治意義上，加拿大正如前總理皮爾遜所說：「我們沒有獨立的政治歷史」（註三）。所以杜魯道一方面深受隣邦的強力威脅（Overpowering Presence of the United States of America），再方面想玩弄強國對強國的政策，以不失其民族的獨特性（Identity）。若干年以前加蘇貿易關係尙爲不錯，但過去五年以來加蘇貿易已降低了百分之四十八，杜魯道欲藉訪問俄國以增進加蘇貿易，俾期減少經濟方面之過份依賴美國，以達到經濟方面獨立自主的地步。

其次，加拿大最近國內經濟不景氣對杜魯道也是一個打擊。首先物價上升，四月份生活費用較一九七〇年時昇高了百分之一·八。失業者衆，今年五月份失業人數達六十五萬九千人，較四月份又增加了九千人。魁北克省失業率竟高達百分之十，失業人數達二十三萬四千人（註四）。杜魯道還言之有理的說不是沒有職業，而是沒有人願去北方開墾。

其次加拿大也和美國一樣鬧種族糾紛。魁北克解放陣線（FLQ），自一九六三年以來，在法裔加拿大人居絕大多數的魁北克（Quebec）省迅速發展。一九六七年戴高樂訪問魁省時曾鼓勵魁省獨立，高呼「自由魁北克萬歲」，火上加油。到去年時竟達於猖獗不可收拾的地步，十月裏連續綁架魁省勞工部長那波特（Pierre Laporte）和英國駐魁省商務專員克羅斯（James Cross）。前者被謀殺，後者在有條件安排下被釋放。逼得杜魯道下達國家緊急戒嚴令，幸喜魁省年青省長布羅塞（Bourassa）與政府合作才算把事件暫時平定下來，但七百萬法裔加人與一千五百萬英裔加人間衝突並未因此休止，這主要是由於前者在經濟地位上始終居於不平等地位之故，所以魁省是加拿大人的火藥庫，隨時都可以發生爆炸。四月本是加拿大半年冰凍後的好天氣，春天的鬱金花香中誰也料不到又來一個全國鐵路大罷工，加拿大太平洋（Canadian Pacific）和加拿大全國（Canadian National）兩幹線陷於癱瘓，緊接着長久冬天的失業，分離份子的搗亂之後，經濟幾陷於崩潰，連限期交貨中共的九千八百萬噸（Bushel）的小麥都交不出貨來。杜魯道好不容易把這個罷工平定了，但已經是聲望大落，生怕國內問題還要影響到明春的選舉，於是想藉外交的運用以轉移人民的耳目，實行所謂獨立外交以重振他的聲威。

還有，加拿大鬧失業及經濟恐慌，實在也如杜魯道所說的，一切要歸罪於加拿大北方的未開發，所以杜魯道另一訪俄的目的乃是想去觀摩一下俄國開發西伯利亞的經驗，他還特別要求去參觀俄國西伯利亞和北極的開發，以作為加拿大爾後開發北方的借鏡。但是只怕不一定能夠圓滿如意的達到杜魯道的理想。

因為，俄國的西伯利亞今天已不再是「沉睡的大地」或充軍者「死亡之家」。這個佔全球總陸地面積十分之一的處女地已是俄國七十年代最大的經濟重點。那兒蘊藏着無盡的寶藏，西伯利亞所產的煤鐵和黃金便佔俄國總產量的一半，銅佔四分之三，木材佔三分之一，電力、天然氣、水泥和紙板佔四分之一，此外還有全世界聞名的貂皮和魚子醬。如今西伯利亞已發現了油田六十處，據說天然氣蘊藏量比美國還大。鑽石礦藏為南非的四分之三，前年就曾發現一枚二百三十六克拉的鑽石（註五）。所以西伯利亞真是有着神秘的寶藏等待人類去開發，怪不得俄國人在零下七十度的冰天雪地裏日以繼夜

的去掘開那冰凍達三百七十多尺的恆凍來探礦。這兒西伯利亞中部的布拉拉克水壩，曾化費了七年的時間和七億六千一百萬美元，還動用了一萬六千名工人，它便是這樣艱苦完成的。杜魯道於五月十八日在俄國國宴上致詞說，俄國「是具有極北知識及開發經驗的世界主要強國，加拿大不僅僅希望在此一方面與貴國合作，同時也希望討教貴國多年來開發北極的寶貴經驗」（註六）。這倒也是杜魯道的一番真意。

固然加拿大的北方在地理位置上以及氣候上是無法與蘇聯相比的，加拿大北方只有一個主要的北極水道，那便是麥開金（Mackenzie），但是俄國北極卻有九條相似的水道，在春天時河水沖開了冰凍的雪地，同時也溫暖了寒冷的氣候，早在一九五八年時，俄國在北方便已具有了一千九百個集體農場，現在俄國的極北方因為鼓勵移民，已有六百萬人。而加拿大的西北方除了極少數的愛斯基摩人外，其佔地為加拿大領土百分之四十，西北與岳坑領土（Yukon Territories），總共還不到四萬五千人居於此。除了地理的因素外，最大的原因還是加拿大人口只有二千一百萬，不及俄國人口十二分之一，而經濟力更是有限，技術尚嫌不夠。尤其這種遠程開發，不到一二十年功夫休想獲利，加拿大目前實在無此本錢，儘管加拿大北方也是蘊藏了無限的寶藏，比如在白馬（White Horse）的東北方，近來已發現一條長達二百九十英哩的煤礦，此外，你甚至還可以嗅到地下藏金的味道，還有銀、鏹、鉛、鋅、石油和天然氣。所以每一個加拿大人對於其北方的無限天然資源都握有一張彩券，問題是如何來開發，何時才能兌現。

無疑的，加蘇的技術合作以開發兩國的北方，是杜魯道所希望的事，所以他在國宴中還接着說：「在歷史上廣闊無涯荒涼恆凍的北極，在我們兩國之間構成了一道無法超越的障礙，在地圖上甚至到人們的心理上，貴我兩國顯得如此的遙遠」。感謝科學的發達「畢竟今天大家承認蘇聯和加拿大乃是近隣」。於是「我們的合作乃是完全的必要」（註七）。杜魯道此說頗符在座柯錫金腦海裏的所謂「和平共存」了。

## 二 俄加協商議定書之分析

杜魯道在莫斯科與蘇俄總理柯錫金及俄共第一書記布里茲涅夫於五月十

九日上午會談後，隨即出人意外的簽訂了一項雙方協商議定書，同意每年至少舉行一次政治、經濟、文化、以及北極環境問題等正常協商會議。這一類協約僅僅是蘇聯第二次與北大西洋公約組織會員國簽定，第一次和法國簽定，是發生於去年十月間當法國總統龐畢度訪問蘇聯時。對加拿大而言，她過去也只有和美國、日本、澳大利亞等友好國家簽定過這類協商議定書。

綜觀該議定書除序言外，條文總共不過五條，其要點不外：(一)兩國之間對於雙方政治、經濟、文化、環境等問題以及重要國際問題，至少一年一次定期由兩國外長或其代表協商交換意見(第一及第五條)；(二)若雙方政府認為情況變化到維持和平受到威脅或和平遭受侵犯之時，雙方政府應毫不遲疑的舉行接觸，交換意見，設法改善此種情勢(第二條)；(三)本議定書之簽定並不影響到雙方早與其它第三國之條約義務，亦非用此來反對任何第三國(第三條)。

此中最重要者，厥為第二條，即是兩國政府認為情勢危急和平受到威脅時，立即互相接觸，交換意見；其次是第五條，即互相協商的性質為正規性並定期舉行。表面上看來似乎東西情勢可以藉此獲得突破，柯錫金稱譽此項協商議定書具有歷史紀念性(註八)。實際上西方人士並不如此樂觀，實因此項議定書本身為原則性條文，缺乏具體的行動方案。議定書中協商與接觸之義務端在協商後之決議如何？有了決議還要看簽約國之誠意履行決議才克有效。以上兩點共產社會的慣技是一向談話拖延，遇到有利於它的便要求實現，否則便置之不理。所以此一議定書是否有助於世界和平的維持，還要看蘇俄的誠意如何才能確定。

再根據議定書之第三條看來，加蘇協定無礙於各別以前對第三國之條約義務，此即暗示根據此條，本議定書自不影響蘇聯在華沙公約之條約義務，當然也不影響到加拿大在北大西洋公約組織(NATO)和北美洲防空指揮部(NORAD)下之條約義務。蘇聯在華沙公約中居於主宰地位，固視此等協商議定書無礙於對華沙公約各附庸國家之向心力。但加拿大對北約組織尤其對其盟主美國而言，情形顯然兩樣。杜魯道乃是加拿大歷史上第一任總理訪問蘇俄，加拿大人從來沒有聽過蘇俄人講話，杜魯道這次卻移樽就教，這無形中對西方國家多多少少發生了一點離心力作用，難怪柯錫金簽字後出來笑嘻嘻的告訴記者說：「我想我們今天做了一件好事。」(I think we

have done something good.)(註九)

其次該序文中亦曾特別提到雙方政府都有責任維持和保護北極和近北極區域之環境。當然，加俄兩國均是北極國家，兩國在北極均有共同利益，如果真能互相合作，科技交換和共同開發，未始不是大家之福。可是蘇俄北極開發的技術可謂無可倫比。俄國人早在十四世紀便已着手北極開拓。俄國政府下達命令開發白海(White Sea)還比一七七二年英國冒險家山姆·哈恩(Samuel Hearne)跨過加拿大抵達銅礦河口(Coppermine River)北極洋岸時還早了四十年。一九二〇年蘇俄成立了北極科學研究院(Arctic Scientific Research Institute)，今天它擁有研究人員一萬一千人。如果蘇加在這方面合作，那等於俄國技術的輸出，何況毛共與蘇俄正在邊境對峙，蘇俄更致力於西伯利亞的開發的今天，它是否有心力來協同加拿大改善北極環境，實在極有問題。據說杜魯道曾於會商中要求俄國支持他召開國際會議，使加拿大能解決北極污染問題，俄僑表示拒絕。由此可知，雙方對北極問題，只是談談而已。

柯錫金與杜魯道第一次會商及國宴中致詞時，曾提到其主要會商重點在歐洲撤軍問題，柯氏並言蘇聯只要西方對此問題真正表示有誠意時，他們極願促成撤軍之實現，又謂雙方歐洲龐大駐軍，乃是一種浪費，大家何不將此軍費移作和平用途。蘇聯表面上誠意，實際上卻掩飾不了其欲藉此驅逐美國在歐洲的勢力，希望達到西線平穩，而能全力制伏東線的毛共軍力。所以當杜魯道堅持西方「平衡撤軍」(Balanced Reductions)原則時，即依據美蘇地理因素，按距離中歐遠近比例裁撤，例如北大公約軍力削減30%，為求達到歐洲雙方軍力均衡，可能華沙公約軍力要削減60%，這點蘇俄卻不同意。

柯錫金也提出所謂「歐洲安全會議」(Conference on European Security and Cooperation)，他說「加拿大不是歐洲國家，可是我們瞭解加拿大在歐洲有其重要的利益，加拿大曾在歐洲戰場上與偉大的反希特勒同盟國聯合在一起反抗法西斯侵略。因此，加拿大對於歐洲安全會議發生興趣是很自然的」(註十)。柯錫金的這一番煽動有了相當的成功，因為杜魯道於五月廿八日返回渥太華發表了公報，其中有謂加蘇兩國相信歐洲安全會議可以促進歐洲地區情勢之緩和與安定，惟雙方相信加拿大和美國都應派

代表出席此項會議。

杜魯道於簽訂該議定書後，即展開其一萬一千英哩的旅行，他先到烏克蘭的基輔，因為加拿大有很多烏克蘭的移民，行前旅加烏克蘭人還一再囑托他向俄國交涉准許烏克蘭人來加探親的問題。同樣的，加拿大猶太人也要求俄境猶太人能够自由移民。但是這些都不見於議定書中，杜魯道爲了向這兩種人交代，他在五月卅日向加拿大衆議院(House of Commons)報告時，還特別說明柯錫金曾於歷經廿小時的會商中向他保證了三事，那就是：(一)俄國禁止猶太人出境是無根據的；(二)俄國並無「不合理的障礙」，以阻止俄國人赴加探親；(三)如果俄國需要小麥時，必定首先向加拿大購買。前兩者徒託空言。惟後者已有了事實表現，這也可說是杜魯道此行的一點收穫。

俄加協商議定書簽定後，加拿大即獲出售八千一百五十萬噸(Bushel)的小麥與蘇俄，價值約一億四千五百萬美元。另外蘇聯還答應依據一九六六年合同補購三千八百四十萬噸加拿大小麥，同時還允諾在一九七二年時蘇俄可以訂期再購一千萬噸。這樣合計總價爲二億三千五百萬美元，貿易額僅有中共可與比擬(註十一)。這也許是加拿大訪俄的主要收穫。自俄國的觀點而言，俄國購買加拿大小麥具有地理上的因素，因爲自加拿大之溫哥華運小麥到俄國遠東區域(Far Eastern Region)，遠比俄國自己從烏克蘭運小麥到遠東地區還要便宜。在漁業方面，本來加拿大早已承認俄國船隻進入太平洋捕鯨事業，但是從政治觀點而言，今天俄國勢力是從歐洲橫跨亞洲而伸入到了太平洋，頗值得世人之警惕。

### 三 結論

總之，杜魯道此行訪問俄國及簽署兩國協商議定書，主要在炫示他的所謂「獨立外交」，除藉勾搭蘇俄來平衡美國的勢力以外，便是推銷了一些數量的小麥。至於蘇加兩國間真正的合作，僅憑議定書概括性條文，當然無法確知，尙有待將來進一步事實的表現。但根據此次杜魯道訪俄之種切，再依據俄國外交上一貫的作風，怕難有實益可言。至於杜氏此次訪俄有人揣測其爲美俄之間穿線一節，觀乎其本人向華府拒絕透露會談內容，以及其一貫標

杜魯道訪俄與俄加協商議定書之分析

榜獨立自主外交的作風，當非真確。何況杜氏行前在渥太華招待記者時曾已聲言此行爲加強貿易，增進雙方友好關係，以及談判歐洲撤軍問題(註十二)。惟杜氏此行似爲東西雙方開闢另一通路，有助於緩和東西抗衡之情勢。再自蘇俄方面而言，杜氏此行，頗符合俄國的利益，首先杜氏之登門求教，俄國大大的推銷了歐洲撤軍主張及召開歐洲安全會議之建議，杜氏在公報均隨聲附和，與蘇俄領袖所言如出一轍。而其與蘇俄簽訂議定書，可能影響西方集團之分離。法國已有例在先，如今加拿大因內部有魁北克之獨立運動而呈現分離，在外面又再與美國分離，對此情勢，作爲其隣邦的美國，難免感受不安。南美已有阿葉德在聖地牙哥，而今北美又有杜魯道在溫哥華。如果長此蔓延下去，當非美國之福，美國能熟視無睹嗎？

註一·Moore, Brian Canada New York, Time-Life Books. 1968.

P.45

註二·日本購自加拿大者，百分之九十五爲原料，只有百分之五才是製成品。但美國還買進加拿大製成品百分之四十四。 Boom in Canada's Far West. U.S. News & World Report, May 17, 1970. PP. 88—90.

註三·Richler, Mordecai Canada: 'An Immensely Boring Country', Until Now Life, April 9, 1971, P.54B.

註四·New York Times May 16, 1971, P.34.

註五·Thomas, Lowell 俄國的西伯利亞 國際現勢 八〇〇期 六十年七月五日 第廿六頁。

註六·The Current Digest of the Soviet Press Vol. XXIII, No. 20, P.19. June 15, 1971.

註七·Id. at P.20.

註八·International Herald Tribune, May 20, 1971. P.1

註九·Ibid.

註十·Op. Cit. Supra Note 6 at 19.

註十一·杜魯道政府承認中共政權後，即獲出售小麥予中共一年之內爲九千八百萬噸。

註十二·International Herald Tribune, May 18, 1971. P.1