

柏林協議之簽訂及其影響

陳澤豐

二次大戰後，一直成爲西方與蘇俄在歐洲冷戰焦點的柏林問題，經過英、美、法、俄四國大使十七個月以來的馬拉松式談判後，終於八月廿三日達成初步協議，並於九月三日正式簽署，這無疑是東西雙方在歐洲走向和解途徑的一項表現。

一 蘇俄態度之改變

四國大使自一九七〇年三月廿六日開始談判柏林問題以來，始終進展遲緩，主要因爲蘇俄態度強硬，不僅不承認西柏林與西德在經濟、財政、司法、外交上之種種關係，且常假手東德阻撓西柏林對外之交通，旨在迫使西方承認東德。直至今年春天，東西和解的絆腳石——東德頭目烏布里希特（W. Ulbricht）被迫下台，蘇俄態度始顯現出重大的轉變。（註一）七月中旬，當季辛吉前赴匪區訪問的消息在報端揭露後，蘇俄對柏林問題的解決更表現出迫不及待的態度。至八月，四國大使接觸頻繁，情況乃急轉直下，終在蘇俄主動讓步下，獲得此次原則性之協議。分析蘇俄急於達成和解的原因，約有以下幾端：

（一）期促成德俄、德波條約之批准——德俄互不使用武力條約簽訂於去年八月，德波條約於去年十二月完成簽署，前者已屆滿一年，後者亦歷時八個月，迄未提請西德國會之批准，厥因西德堅持以柏林問題的和解爲其先決條件。莫斯科如欲取得該兩條約之利益，不使前功盡棄，自不能不對柏林問題有所讓步。

（二）交換「歐洲安全會議」的召開——蘇俄透過華沙公約組織，倡議召開「歐洲安全會議」有年，始終未獲西方之熱烈響應，因美國和其西方盟國堅

柏林協議之簽訂及其影響

決表示，如無柏林協議，即無「歐洲安全會議」可言。分析蘇俄倡議「泛歐安全會議」的目的，主要有二：一爲促成西方國家對歐洲現狀，尤其是東歐的承認。蘇俄希望其在第二次大戰後征服所得之「狀態」合法化，換言之，亦即使西方承認東德，並默認其對東歐附庸國家之壟斷控制的事實。一是在歐洲造成一股和解的氣氛，或一種安全的幻覺，使美軍留駐歐洲成爲多餘之舉，以遂其瓦解北約軍事組織，排除美國勢力於歐陸之外的陰謀。莫斯科爲謀「歐洲安全會議」早日召開，不得不先在柏林問題上讓步。

（三）意圖全力對付中共——尼克森總統宣佈將訪問匪區，美俄毛三角關係勢將因此引起改變，蘇俄於大感不安之餘，爲和緩西線壓力以加強其東面佈署起見，不得不在歐洲採取退却態度，急謀柏林問題之解決，俾得集中全力對付匪共。

二 協議內容分析

關於四國柏林協議內容，報刊僅有零星之透露，全文細節迄未正式公佈，惟據九月三日法國「世界報」（Le Monde）所載，全部內容由四項文件組成。（註二）

第一項是協議（L'accord），這是締約精神與內容主旨之所在。協議可分三部份，第一部份爲一般規定（dispositions generales），共有四條，說明四國政府尊重個別及相互之權利和義務，依據聯合國憲章所作之保證，努力避免在柏林地區使用武力或造成緊張之威脅。第二部份爲有關西柏林之規定（dispositions relatives aux secteurs occidentaux de Berlin），也有四條，這是協議之正文。第一條，蘇俄聲明，西柏林和西德之間的貨物

和人員之交通將不受阻礙。第二條，英法三國聲明，西德和西柏林之間的聯繫，將繼續維持並加發展，惟西柏林並非是西德憲法施行所及的一部份，也不得由西德統治。第三條，蘇俄宣佈，西柏林和東柏林以及東德之間的交通，將獲改善。西柏林人民將獲准旅行東柏林。第四條，有關西德對西柏林問題以及蘇俄在西柏林之領事活動詳見附件第四部份。第三部份為結語 (dispositions finales)，說明協議生效日期。

第二項為附件 (Les Annexes)，即針對協議第二部份之四條所作之補充規定。關於西德對外代表西柏林問題，附件第四部份有云，西德得擴大其領事服務範圍於西柏林居民，並得代表西柏林利益參加國際組織和國際會議。又西方三盟國准許蘇俄在西柏林設置一總領事館，歸三國管轄。

第三項為議定書 (Les Protocoles)，係有關西柏林居民護照問題，蘇俄設置總領事館諸問題之規定。第四項係三國大使給西德總理的一項正式函件。由於協議本身對西柏林前途最重要的一點，並未包括在內，故此一函件重申西德法律適用於西柏林，西柏林是西德經濟的一部份，雖然不是西德聯邦本身不可分割的部份。函件副本並送交蘇俄。

觀此協議，蘇俄有兩大讓步，一是放棄一貫對於西柏林為一獨立政治實體的主張，承認西柏林與西德之種種關係，一是蘇俄明確同意，恢復與西方盟國共同負責保證進出西柏林之自由。自此，蘇俄不致再以西柏林與其通道問題作為向西方敲詐之工具。反之，西方盟國同意蘇俄在西柏林設置總領事館(館員不得超過二十名)，作為交換條件。柏林協議對於四強在西柏林之地位並無改變，蘇俄亦不可能因總領事館之設置，而在西柏林享有新的發言權。

當然，此一協議顯非柏林問題的根本解決，因西方的要求並未完全如願以償，例如恥辱的柏林圍牆仍不拆除，西德國會仍禁止在西柏林舉行。但大體而言，柏林協議不失為對雙方均屬有利的折衷方案，西方甚至得多於失，比預期的收穫更合理想。事實上，蘇俄此種讓步對於本身並無若何損失，惟東德失去其對西柏林施加壓力的武器，氣勢當大不如前矣！

三 各國反應

柏林協議自達成至簽署過程，各方面的反應大致均甚良好。西德以雀躍

的心情讚譽新的柏林協議。外長奚爾 (Scheel) 說，這項協議代表放鬆柏林人生活和保證柏林前途的良好進展。西德內閣迅以全票通過協議，認為這是對柏林人安全的最大貢獻。柏林協議的達成，無疑是波昂「東向政策」的一大勝利，布蘭德總理立即致函英美法俄四國領袖表示感謝，讚揚柏林協議對柏林問題達成實際解決，而未改變柏林的地位。布蘭德並表示，西德政府決盡一切力量，就執行柏林協議的細節，與東德成功地完成談判。在野的基民黨國會領袖巴扎爾 (Rainer Barzel) 採取靜觀以待的態度，認為柏林協議須視東西德將來談判結果如何，始能予以切實之評價。基民黨另一領袖洛倫茲則抨擊說，四強協議除對西柏林之實際改善外，予蘇俄以連串之讓步，西德在西柏林之地位減弱，而蘇俄之地位反告增強。反對黨另指控柏林協議將西柏林出賣給共黨。

東德在蘇俄壓力下，已談不上自由意志，因此其反應僅是聊備一格而已。東德共黨機關報「新德意志」(Neues Deutschland) 報曾刊載內閣會議的部份聲明，慶賀四國大使達成一項鬆弛中歐緊張情勢的協議。東德共黨第一書記洪尼克 (Erich Honecker) 在接受該報訪問時，亦對四國協議表示歡迎，並保證將會協助解決仍然困擾着歐洲的問題。他說：「這項協定對任何人均有好處，因為它有助於使和平變得更加鞏固」。

與此協議最有密切關係者，當首推西柏林。西柏林同樣以歡欣的心情表示對該協議的歡迎。市長舒茲 (Klaus Schuetz) 說：「它充分保障柏林人的利益」。

四強方面，美國官方的反應雖有如釋重負之感，但態度比較保留。國務卿羅吉斯讚譽柏林協定，不僅是對柏林人較好生活的承諾，而且對歐洲和平與安全提供一項美景。尼克森總統將柏林協議和日圓採取浮動匯率並列為兩件值得鼓舞之事。白宮新聞秘書齊格勒 (Ronald L. Ziegler) 說，尼克森總統對四強協議表示滿意，並認為將是解除緊張世界的一項重大步驟。美國外交戰略家則預言，四國就柏林問題所達成的新協議，可能開啓盟國與蘇俄就其他棘手問題展開談判之門。

英國認為柏林協議是西方盟國的一項特別成就，對於均勢的平衡尤其貢獻。四強共同解決柏林問題，乃法國長期所努力追求之目標，故法國認為這是一項相互有利、平衡均等的妥協。法國於「歐洲安全會議」的召開特感與

趣，預料將展開連串外交攻勢以之推動，一面示好蘇俄，一面藉以在西歐扮演一重要角色。

蘇俄「真理報」稱柏林協議為緩和國際局勢的重要步驟，不僅為西方國家領袖們所同意，且為「多數社會主義兄弟國家及許多共產黨所歡迎」。「蘇維埃俄羅斯報」則說，在四強柏林會議上所取得的進展，將有助於召開「全歐安全會議」。該報又說，會議的成就將是一項新證據，證明蘇俄外交政策是一貫以和平服務為目標的。

東歐方面，波蘭總理雅洛維茲（Jaroszewicz）於收穫節發表演說時正式歡迎柏林協議，認為那是「透過談判可以解決最複雜國際問題」的證明。波蘭總理並希望早日批准華沙與波昂所訂之條約。

中共「新華社」則指責蘇俄與西方國家簽署柏林協議，狂妄地出賣東德之主權。

四 影響

柏林協議並非真如蘇俄大使阿布拉西莫夫（Piotr Abrassimov）所稱「一切均極圓滿」（Everything is Perfect），它僅能說是一種有限度的和解，證明蘇俄在歐洲意欲 to do something。協議的達成，對於緩和歐洲緊張局勢當有其貢獻，故其影響亦限於歐洲問題為多，茲就若干重大問題，提出個人淺見如下：

（一）德俄、德波條約之批准——四國達成柏林初步協議後，緊接着將由東西德就有關細節進行談判，一般預料此一談判將在兩個月內完成，因此德俄、德波兩約可能在本年內獲得西德國會之批准。

（二）「歐洲安全會議」之召開——柏林問題化解後，「歐洲安全會議」的舉行，美國和西歐對其議程可能容易達成協議（北約組織曾列入紀錄，表示柏林協定如果完成，將支持此項構想）。預料今後蘇俄與若干中立國家必竭力推動此一會議之召開，實際的籌備工作亦可能在年底展開。最近，布蘭德會晤布里茲涅夫，雙方同意在迫近的將來，着手展開雙邊諮商，以謀加速進行召開一次「歐洲安全會議」之籌備事宜。

（三）「東向政策」之進展——柏林問題的解決，對布蘭德的「東向政策」而言，自是一項重大進展，西德勢將再接再厲，進而企求與捷克、匈牙利、

柏林協議之簽訂及其影響

保加利亞乃至東德達成適當之和解。布蘭德就任總理未及兩載，一方面已取得蘇俄對德不使用武力之保證，在理論上結束了二次大戰德俄的敵對狀態，一方面又在西柏林問題上，取得實質上之主權，因此布氏個人的聲望必將大增，此於社民黨在一九七三年之大選無異奠下堅實之基礎。

（四）東西德問題——波昂「東向」的最大難關，無疑將是東西德之談判。東德在柏林協議中之所失，必欲在東西德談判中取得補償，故預料談判過程恐仍有波折，惟談判縱有困難，東德當不致阻撓柏林協議，蘇俄亦不容東德破壞此一協議。多年以來，東德一直堅持西方三國與西德對於東德的法律承認，才是解決柏林問題的先決條件，但為西方所拒，理由是東德政權係俄軍卵翼下之產物，沒有政治上之反對意見，不能自由選出代表民意之政府。聞最近西方態度已有改變，不再以個人自由和民主政治為承認之必要條件，而以柏林問題為優先考慮，東德如追隨蘇俄，同意停止對西柏林交通之阻撓，則西方可能同意它與西德同時進入聯合國。為此，東德本身也知道，它想進入聯合國的希望，也有賴柏林協議的最後完成。今年九月，西德外長奚爾將乘出席聯大之便，與宇譚及各國外長廣泛商談東西德個別進入聯合國問題。若一切順利，估計明年秋天東西德均可入會。

（五）歐洲平衡裁軍問題——美俄雙方，或因國內壓力，或為戰略需要，均有意就歐洲平衡裁軍問題進行談判，惟北約會員國間因切身利益關係，本身意見並不一致。九月中旬德俄高階層會談結束曾發表公報稱：關於歐洲雙方裁減軍力問題，兩國深信此問題之解決，將可增強歐洲與世界和平之機會，雙方並就此達成三項共同原則。

（六）限制戰略武器之談判——由於蘇俄在柏林問題上之讓步，傳說它也可能在限制戰略武器談判（SALT）上與美國達成協議，以增進世人對他們的信任。儘管蘇俄對美國與中共的接觸感到不安，但本身也瞭解，如果不能與美國就限制戰略武器及減少歐洲駐軍問題達成協議，縱使歐洲情勢緩和，也難能削減本身的軍事預算。

（七）西德與共匪之關係——西德如與蘇俄及東歐國家關係正常化後，則可能進而謀求與中共加強關係，這是值得我們隨時注意和警覺的。

（註一）參閱拙文「柏林問題之回顧與展望」，問題與研究十卷九期，頁五四—五七。

（註二）Le Monde, 3 Sep. 1971, pp. 4—5.