

歐洲安全合作會議

雷崧生

壹

歐洲安全合作會議（下文簡稱爲歐安會議），以芬蘭赫爾辛基爲歐安會議的簽署地，於本（一九七五）年八月一日，完成其全部的過程。該會議前後歷時約三年，可分爲籌備會議與正式會議如下：

一、籌備會議（一九七二年十一月二十二日至一九七三年六月八日，在芬蘭京城赫爾辛基）

二、正式會議

甲、第一階段（一九七三年七月三日至七日，在芬京）
乙、第二階段（一九七三年九月十八日至一九七五年七月十九日，在日內瓦）
丙、第三階段（一九七五年七月三十日至八月一日，在芬京）

貳

歐安會議的召開，一直是二十餘年來蘇俄的主要外交活動之一。依照蘇俄的構想，這項會議將是對德和會的代用品。它將確認第二次世界大戰後，有利於蘇俄的歐洲現狀，尤其是東、西德的分立，與蘇俄在東歐的主宰地位。進一步地，蘇俄可以經由這項會議，對西歐僞裝其陸隣姿態，削弱北大西洋公約組織的團結，加強吸取西方國家的科學技術。至於有效地號召鐵幕外的共產黨，猶其餘事。

美國與其他西方國家，對於蘇俄的倡議，一直甚爲冷淡。遲至七〇年代，由於美國的「談判代替對抗」，又由於西德的東向政策，國際間瀰漫着一片「和緩」的氣氛。一九七一年九月三日美、英、法與蘇俄，關於柏林問題的協定，發生效力。一九七二年五月二十六日，美俄限制戰略武器談判的第一

一階段，獲得部分的成功。一九七二年十月八日東、西德的「關係基礎條約」，在波恩舉行草簽。差不多同時地，蘇俄對於西方國家所倡議的「中歐相互平衡裁軍談判」，作同意的表示。這樣，西方國家才終於接受了召開歐安會議的倡議。

參加芬京籌備會議的國家，計有三十四個如下：

一、北大西洋公約組織的十五個會員國：美國、英國、法國、西德、加拿大、義大利、比利時、荷蘭、盧森堡、丹麥、挪威、冰島、土耳其、希臘與葡萄牙。

二、華沙公約組織的七個會員國：蘇俄、東德、波蘭、捷克、羅馬尼亞、匈牙利與保加利亞。

三、不屬於上兩組織的其他十二個國家：瑞士、教廷、奧地利、瑞典、芬蘭、南斯拉夫、西班牙、愛爾蘭、瑪爾他、賽普魯斯、利希登斯坦與聖馬利諾。

歐洲國家之未參加籌備會議者，僅阿爾巴尼亞、蒙納哥、與安道瓦三國。阿爾巴尼亞對於歐安會議的構想，予以嚴厲的抨擊，一直拒絕出席。蒙納哥旋即參加歐安會議的第一階段。安道瓦向不親理外交，由法國代表其參加。

籌備會議在程序方面，決議以「無異議」作爲通過議案的原則。在實質方面，它草擬了一項「最後建議」，分別涉及（一）安全，（二）經濟、科學技術、與環境的合作，（三）人道與其他方面的合作，以及（四）會議後的機構等等。此外，它建議將正式會議分爲三個階段舉行。

參

歐安會議的第一階段，爲外交部長級的會議。由於蒙納哥的參加，此後

歐安會議的出席國，增多至三十五國。它們以「無異議」的方式，採納了籌備會議的「最後建議」。

肆

歐安會議的第二階段，為專家級的會議。它分為三個委員會進行，分別討論（一）安全，（二）經濟、科學技術、與環境的合作，以及（三）人民、新聞、與思想的自由交換等等。

一般言之，第二委員會的工作，進行得最為順利。第一委員會為着和平變更邊界問題，曾引起很為激烈的爭辯。西德為着未來德國統一的展望，堅持現存的國境，得依照國際法以和平方法與協議，予以變更。蘇俄在西方國家的聯合立場之前，只得讓步，同意予以增入。第三委員會所處理的問題，最為繁雜，其所遭遇到的困難，因而最多。蘇俄與其衛星國的態度，一貫地是着重於國家的權利，而忽視個人的自由。它們只想以籠統曖昧的詞句，為着未來的兩歧的解釋，預留地步。西方國家却兼顧到個人的來往、遷移、家庭重聚、與獲取知識等等自由，強調具體實施辦法的協議與決定。

歐安會議閉會以後，是否尚須規定一項廣續的機構，原是上列三委員會以外的問題。所謂廣續的機構，類似於防止核子武器繁衍條約第八條所規定的檢討會議。蘇俄曾提出這種主張，原以為它可以經由這種機構，對於全歐性的一般事務，取得過問的機會。但是，在漫長的歐安會議期間內，蘇俄發現它並未能如願地操縱出席會議的中小國家，因而對於所謂廣續的機構，轉趨冷淡。瑞士、瑞典、與南斯拉夫等國，認為歐安會議閉會以後，檢討參預國遵循芬京文件的實況，有其必要，反而成為規定廣續機構的熱烈支持者。最後，參預諸國決定在一九七七年六月十五日，在南斯拉夫京城伯魯格拉德，舉行檢討性質的專家會議。

歐安會議的第二階段，以二十二個月的努力，完成了一項肅事議定書，長達一百一十頁，約三萬字，以英、法、德、義、俄、與西班牙等六種文字寫定，分別規定（一）安全的十項政治原則與重大軍事操演的預先通知，（二）經濟、科學技術、與環境等方面的合作，（三）人道與其他方面的合作，以及（四）廣續程序等等。

伍

歐安會議的第三階段，為國家元首與政府首長級的會議。第三階段之以高峯會議方式舉行，自始即為蘇俄所主張。籌備會議未敢予以決定。兩年以來，蘇俄次第地說服了美國與其他西方國家，並且幾度地擬定召開的時日。本年七月三十日，高峯會議竟得在芬京舉行，自是蘇俄在外交上鏗而不舍的成果。美國總統福特與蘇俄共黨總書記布里茲涅夫，於參加高峯會議時，更從事於兩國間的雙邊談判。

三十五國的領袖們，包括福特與布里茲涅夫等在內，於本年八月一日，簽署了歐安會議的肅事議定書。這項簽署並不使肅事議定書，成為具有法律上拘束力的條約。即以重大軍事操演的預先通知而論，它被視為是一種「建立信任的辦法」。蘇俄的原始立場是：四師以上的軍事操演，在邊界地區一百公里以內舉行者，由操演國於五日前通知其他有關國家。西歐國家的原來要求，却是一師以上的軍事操演，在任何歐洲地區舉行者，由操演國於六十日前，作預先的通知。很明顯地，兩方的態度，相距甚遠。稍後，蘇俄將預先通知的日期，增為十日；西歐國家則減為四十九日；中立主義的國家折衷為三十日。最後的協議是：二萬五千人的軍事操演，在邊界地區二百五十公里以內舉行者，由操演國於二十一日前，通知其他有關國家。這種幾經折衝，始獲協議的條款，也並非國際法上的義務，而建立「在自願的基礎之上」。換言之，操演國是否依照肅事議定書，而作預先的通知，都在其自由裁量的範圍以內。肅事議定書既然不是國際法上的條約，當然也無所謂批准的程序。它只是出席諸國共同政策的宣言，或是其未來行動與努力的南針。其性質與一九四一年的大西洋憲章、一九四八年的世界人權宣言、以及一九七〇年的「國家間友好關係與合作之國際法原則」，差可比擬。

無疑地，芬京高峯會議的肅事議定書，具有重大的政治意義。一般地說來，它確認了歐洲現存的權力平衡，推進了兩強間的和緩政策。由於歐洲的現狀有利於蘇俄，肅事議定書的簽署，自不免使蘇俄躊躇滿志。布里茲涅夫尤其認為是他個人領導蘇俄對外政策的成功。蘇俄的近程目標，將是與美國達成第二階段限制戰略武器的協議，而於十月間在華盛頓舉行兩國高峯會議

，簽署為期十年的正式條約。一般推測，布里茲涅夫將於明年二月第二十五屆俄共大會以後，「功成身退」，初非不可能之事。蘇俄的遠程目標，將是倡議北大西洋公約組織與華沙公約組織的同時解散。蘇俄並不重視華沙公約組織的存在，因為它與東歐諸國之間，分別締結了雙邊防衛條約。

美國與其他西方國家，對於芬京歲事議定書，自未存有重大的幻想。但是，在近程方面，它們認為歐安會議的圓滿結束，當可以加速中歐相互裁軍的談判。西方輿論界人士，曾主張西方國家，應當以蘇俄在中歐裁軍談判裏的讓步，為召開芬京高峯會議的先決條件。這種觀點，似乎未為西方國家所採納。在上述美俄正式條約簽署以前，中歐相互裁軍的談判，恐難有獲得任何「突破」的可能。在遠程方面，芬京歲事議定書，間接地譴責了所謂「布里茲涅夫主義」，至少對於東歐國家，尤其是羅馬尼亞與南斯拉夫兩國，提供了政治上與道義上的保障。該議定書的廣續程序，規定一九七七年六月十五日召開專家會議者，將檢討這些微妙的問題。此外，在人權與基本自由方面，西方國家的解釋是：涉及人權與基本自由的問題，過去都被蘇俄認為是「國內管轄事項」，絕不容許他國過問；而現在，由於芬京歲事議定書的簽署，這些問題都成為「國際關切事項」。那麼，在未來的國際關係中，西方國家可以振振有詞地提出這些問題，而列入於談判的議程中，作為磋商的目的，將或多或少地獲致一些效果。

許多政論家，在其評述中，往往認為芬京高峯會議，可以媲美一八一五年的維也納公會。誠然，這兩個相隔一百六十年的國際會議，都幾乎包括了全部歐洲國家。到會的元首與政府首長，都為數甚多。進行的儀式，又都極為隆重。最後，它們所簽署的文件，都被稱為歲事議定書。但是，這些相同之點，都只是表面的。在實質方面，這兩個會議至少有三項差異如下：

一、維也納公會曾有效地解決了拿破崙戰爭所遺留的許多具體問題；而芬京高峯會議對於歐洲的當前問題，如希臘與土耳其在賽普魯斯的衝突等等，却是無能為力，採取着熟視無睹的態度。

二、維也納公會所建立的制度，如常駐外交代表的等級與永久中立等等，對於所謂「歐洲公法」，曾予以編纂或漸進的發展；而芬京高峯會議所簽署的冗長文件，却不具有法律上的拘束力，對於現階段的國際法，殊無貢獻可言。

三、維也納公會在梅特涅的主持之下，以奧、英、法的聯合陣線，曾阻遏俄羅斯帝國勢力的向西擴張；而芬京高峯會議，為最服膺梅特涅的季辛吉所促成者，却確立了、加強了蘇俄在歐洲的優越地位。

以上諸點，應當不為治歐洲外交史者所忽視。

六十四年八月五日

本中心出版「匪情研究叢書」：

- | | |
|----------------------------|-----|
| 一、共匪政治問題論集 | 五十元 |
| 二、共匪軍事問題論集 | 四十元 |
| 三、毛共反儒尊法運動析論 | 四十元 |
| 四、匪黨內部鬥爭問題論集 | 六十元 |
| 五、「十大」後之中共 | 五十元 |
| 六、共匪文教問題論集 | 四十元 |
| 七、共匪經濟問題論集 | 四十元 |
| 八、大陸知識份子問題論集 | 四十元 |
| 九、匪黨問題論集 | 四十元 |
| 十、從馬克思、列寧到毛澤東
——毛澤東思想探源 | 廿五元 |
| 十一、中共外交與對外關係 | 四十元 |
| 十二、中共的文藝整風 | 六十元 |
| 十三、共匪文字改革總批判 | 四十元 |