

註五·見一九七二年十二月十六日“*The Japan Times*”。

註六·見一九七二年十二月十八日“*China New*”載美聯社電訊。

註七·參考一九七二年十二月十八日“*South China Morning Post*”。

註八·參考一九七二年十二月二十三日“*South China Morning Post*”及同日「經濟日報」。

註九·參考一九七二年十二月八日“*International Herald Tribune*”。

註十·參考一九七二年十二月八日“*The Japan Times*”。

# 歐洲安全會議之展望

雷 崧 生

## 壹

歐洲安全與合作會議 *Conference on European Security and Cooperation*; CESC (簡稱爲歐洲安全會議) 的籌備會議，於本 (一九七二) 年十一月二十二日，在芬蘭京城開幕。參加者計有三十四個國家如下：

- 一、北大西洋公約組織的十五個會員國：美、英、法、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、永久中立國、中立主義的國家、與不結盟國家，共十二國：瑞士、教廷、瑞典、奧地利、芬蘭、西班牙、愛爾蘭、瑪爾他、賽普魯斯、利希登斯坦 *Liechtenstein*、聖馬利洛 *San Marino*、與南斯拉夫。

教廷自一八二二年參加亞克斯拉夏伯魯 *Aix-La-Chapelle* 會議以後，即未嘗參加政治性質的歐洲多邊會議。這是一百五十年以來的第一次。利希登斯坦與聖馬利洛，曾要求加入國際聯合會，而未獲准許。現在，它們只是國際法院的會員國，實是國際社會裏最不活躍的分子。利希登斯坦的亨利親王 *Prince Henry* 的蒞臨芬京，尤其是一般人好奇的對象。歐洲的另外兩個小

註十一·參考一九七二年十二月八日“*The Japan Times*”。

註十二·見一九七二年十二月二十二日「日本經濟新聞」。

註十三·見一九七二年十二月十六日“*The Japan Times*”。

註十四·參考一九七二年十二月二十五日“*The Japan Times*”。

註十五·本節所引錄第六期四年經建計劃資料係根據行政院國際經濟合作發展委員會六十年十二月所印行「台灣地區的經濟發展與未來展望」。

國、蒙納哥 *Monaco* 與安道耳 *Andorra*，向不親理外交，由法國代表其參預。唯一的歐洲國家，未出席芬京籌備會議者，是阿爾巴尼亞。它不僅對於芬蘭的邀請，置之不理，而且對於歐洲安全會議的構想，予以嚴厲的抨擊，與中共相呼應。

籌備會議是屬於所謂「大使級」的。因此，三十四國的代表，除開芬蘭本身而外，大都是各該國派駐芬蘭的大使。蘇俄却鄭重其事地特派了前外交部次長左林 *Valerian Zorin* 起來，協助其大使出席。十一月二十二日下午三時，籌備會議在芬京郊外工業大學的禮堂開幕時，代表們圍繞着一個六角形的大桌，依照法文國名的字母次序就坐。芬蘭的外交部長卡加勒倫 *Ahti Karjalainen* 致歡迎詞。外交團領袖丹麥駐芬蘭大使薛爾明 *Adam Tscherning* 致謝詞，並提議以芬蘭外交部祕書長托特曼 *Richard Toeterman* 爲籌備會議的主席。晚間，芬蘭總統克柯倫 *Urho Kekkonen* 歡宴全體代表。這次籌備會議，雖然只是一種大使級的磋商，在歐洲外交史上，却已經是罕觀的盛事。

## 貳

歐洲安全會議的召開，一直是多年來蘇俄外交活動之一。因此，這次籌備會議，竟克在芬京集會，可以視爲是蘇俄把握着東西情勢的緩和狀態，而獲致的一項成功。早在一九五四年二月的時候，蘇俄的外交部長莫洛托夫

Vyacheslav Molotov，即在柏林會議裏，提議召開歐洲安全會議。他當時的構想是：除開歐洲國家全體參預而外，歐洲外的國家，美國與中共，亦得與會。西方國家對於蘇俄的這項提議，甚為冷淡。一九六六年七月與一九六九年三月，華沙公約組織的會員國，先後在羅馬尼亞京城與捷克京城開會。在蘇俄的倡導之下，它們重作召開歐洲安全會議的要求。一九六九年五月，芬蘭自告奮勇，聲稱願意擔任歐洲安全會議的地主國，而極力促成該會議的召開。一九六九年十月，華沙公約組織的會員國，正式提議於一九七〇年的上半年，在芬蘭京城召開歐洲安全會議的籌備會議，美國與加拿大亦得參預。這時候，由於蘇俄與中共的交惡，它們以加拿大代替了中共。一九七〇年十一月，芬蘭正式照會美國、加拿大、與歐洲諸國，徵詢各國的同意。一九七一年十二月與一九七二年五月，北大西洋公約組織的理事會，先後作有條件的同意表示。一九七二年五月，美國總統尼克森的訪問蘇俄，同年九月，其安全事務助理季辛吉的再度前往，實奠定了召開這次籌備會議的基礎。

歐洲安全會議，在蘇俄的世界政略裏，具有多重的目的。在消極方面，它是想避免與美國作正面的衝突，削減美國在歐洲的力量與影響，破壞北大西洋公約組織的團結，消除其本身的西顧之憂，而得以全力地對付中共；在積極方面，它是想鞏固其在東歐與中歐的有利現狀，加強吸取西方國家的科學與技術，建立全歐性的國際機構，以便介入歐洲的一般事務。至於鼓勵西方國家裏的左翼力量，製造有利的政治論據與條件，猶其餘事。

蘇俄的這些企圖，自為西方國家所深悉。一方面，蘇俄作鏗而不舍的努力，呼籲着歐洲安全會議的召開，從事於對西方國家的說服；另一方面，美國與其他西方國家，也在幾個重大的國際問題上，考驗着蘇俄，以決定對於召開歐洲安全會議的態度。晚近國際政治上的幾件大事，實使歐洲安全會議的籌備會議，得在芬京召開，形成一種水到渠成之勢。這幾件大事如下：

一、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（註一）。

二、一九七二年五月二十六日，美、俄間限制戰略武器談判的第一階段，獲得部分的成功（註二）。

三、一九七二年十月八日東、西德的「關係基礎條約」，在波恩草簽（註三）。

四、一九七二年秋，蘇俄對於美國所要求的「相互平衡裁軍」MBFR的談判，作接受的承諾。

所謂「相互平衡裁軍」，實為美國爭取外交主動，就蘇俄所構想的歐洲安全會議，而提出的一種對策。當一九七二年五月，北大西洋公約組織的理事會，在美國的倡導之下，主張「相互平衡裁軍」時，蘇俄尚無接受表示。遲至一九七二年九月，季辛吉訪問蘇俄，布里茲涅夫始同意舉行「相互平衡裁軍」的談判。現在，這項談判，預定於明（一九七三）年一月三十一日開始。參加談判的主要國家，為美、英、西德、加拿大、比利時、荷蘭、盧森堡、蘇俄、東德、波蘭、捷克、與匈牙利等十二國，均為駐屯軍隊於中歐的國家。南歐的土耳其、希臘、與義大利，北歐的挪威與丹麥，得輪流參加。從美國的觀點言之，「相互平衡裁軍」的談判，實為這次芬京籌備會議的交換條件。

### 叁

芬蘭京城的籌備會議，以英、法、德、俄、義大利、與西班牙等六種語言進行。開幕以後，代表們於十一月二十三日至二十八日，從事於議事規則的討論。十一月二十九日至十二月五日，他們先後地作政策性的演說。十二月六日為芬蘭國慶，休會一天。十二月七日至十五日，他們初步地討論到籌備歐洲安全會議的若干實質問題，嘗試擬定該會議臨時議程的大致輪廓。其具體的結論如何，截至本文執筆時為止，尚無所悉。由於西伯耶誕節的瞬將蒞臨，從十二月十六日起，籌備會議停止工作一個月，當於明年一月十五日重開。蘇俄曾認為休會時期過長，主張僅於十二月二十三日至一月三日放假，未為多數國家所採納。

在議事規則的討論裏，羅馬尼亞扮演了頗為重要的角色，掀起了一些頗為激烈的辯論。它開始主張籌備會議的主席，應由各國輪流擔任，為英、法、波蘭、與瑞士等國所反對。十一月二十三日，瑞典仍然提議以芬蘭的托特曼為正式主席，而獲得通過。後來，羅馬尼亞又主張副主席應輪流擔任，會議應作最大限度的公開，與議案須以全體一致的原則，予以通過等等，都未為多數的國家所贊成。其唯一的成功，是在堅持與會國家的「主權平等」，以及會議應「在軍事同盟之外」進行兩點。當然，它的獨立的不拘從蘇俄的

態度，很為華沙公約組織的其他會員國所不喜。

議事規則經縝密的討論以後，主要地規定如下（註四）：

一、參預籌備會議的諸國，作為獨立國家，均在主權平等的基礎之上，絕對平等地從事於談判與磋商。此項談判與磋商，將「在軍事同盟之外」，予以進行。

二、籌備會議的議案，以「無異議」Consensus的方式，予以通過。

三、除開以「無異議」的方式，作相反的決定而外，籌備會議均不公開進行，亦不發布官方簡報。

法國的意見，曾對於上述議事規則，發生很重大的影響。它一直主張各國以其本身的單純國際法人地位參加，籌備會議應當非正式地進行，秘密開會，摺棄「表決」的方式，以免若干國家陷於「少數派」裏的窘迫等等。所謂「軍事同盟之外」云云，是在使與會國家排除其屬於北大西洋公約組織，或華沙公約組織的考慮。羅馬尼亞確實做到了這一點。所謂「無異議」的方式，聯合國的第十九屆大會，即曾予以採用（註五）。但是，芬京的籌備會議，却創制了「無異議」的定義如下：

「無異議」是任何代表未申述任何反對意見，或未表示其反對意見，足以阻撓討論中的議案，獲得通過。

在「無異議」的方式之下，某個國家認為「反侵略」應當是議程之一時，如果無人反對，即可列入議程，如果有人反對，則作罷論。無疑地，這種方式鼓勵會外接洽，而授「否決權」於每個與會的國家。

以目前情形觀之，歐洲安全會議，大有於明年正式召開的可能。與會的國家，都有利於該會議的正式召開。以蘇俄而論，它原是歐洲安全會議的最先倡議者。它在第二次世界大戰後所造成的東歐事實狀態，將獲得全世界的法律承認。這將是它的最低限度的收穫。以美國而論，歐洲安全會議，與美國在七十年代的「談判代替對抗」的大政略，實相配合，何況該會議還與限制戰略武器談判的第二階段，以及「相互平衡裁軍」的談判，息息相關。十二月八日，美國國務卿羅吉士 William Rogers，即對於芬京籌備會議的進行，表示樂觀。十二月九日，北大西洋公約組織的理事會，亦主張歐洲安全會議與「相互平衡裁軍」的談判，於明年平行地或交替地開會。北大西洋公約組織的態度如此，華沙公約組織的態度，可想而知。其他不結盟的國家

，也想在歐洲安全會議裏，重申其平等、主權、與獨立的位置。

在籌備會議裏，許多國家，如英、法、蘇俄、西德、與南斯拉夫等等，均提議歐洲安全會議，分為三個階段舉行：第一階段為「外交部長級」的；第二階段為「工作小組」或「委員會」的；第三階段為高階層的或部長級的。蘇俄極力主張在第三階段裏，舉行高階層會議。美國對於這一點，持保留的態度。本月十二日，美國代表於提到南斯拉夫的議案時，表示願意以「適當階層」的會議，來結束歐洲安全會議。他至少暗示着，第三階段的會議，將是高於外交部長級的。至於時間與地點問題，蘇俄一直主張明年六月間，仍在芬京開會。西方國家則認為須視籌備會議能否提供一個實際可行的導致成果的議程而定。奧地利代表於作政策演說時，提出其本國，作為正式會議的地主國。

在實質事項方面，各國的意見，至為分歧。就安全而論，限制戰略武器與「相互平衡裁軍」，既已另有談判，歐洲安全會議，似已無任何軍事問題，可供討論，僅餘下一些政治問題。但是，若干小國，如荷蘭等，頗認為：為着加強安全起見，軍事演習與軍隊調動，應當互相通知。政治問題之一，取消所謂布里茲涅夫主義，以預防一九六八年捷克事件的重演，亦為題中應有之義。蘇俄所了解的「安全」，只是東歐現狀的承認與維持，疆界的不得侵犯，不干涉內政，不同政治體系的和平共存，與支持聯合國等等空泛的原則。就合作而論，西方國家所要求者，是西歐與東歐間，人民、思想、與新聞的自由流通，而不復只是政府控制下的貿易團與歌劇團等等的交換。可預料地，明年一月十五日重開後的籌備會議，仍將有一段極為艱辛的調協工作，才能夠獲致與會各國的最低限度的同意，作為召開正式會議的基礎。

（註一）參閱拙稿：西德的大選，本刊第十二卷第三期。

（註二）參閱拙稿：美俄重開限制戰略武器談判之展望，本刊第十二卷第二期。

（註三）同註一。該約已於本日正式簽字。

（註四）參閱 Le Monde 一九七二年十一月二十六日至二十七日。

（註五）參閱拙稿：論聯合國第十九屆大會，本刊第四卷第七期。

六十一年十二月二十一日稿