

歐洲新秩序的三大基石

蘇秀法
(國際關係研究中心研究員
兼國際組召集人)

一九九〇年十一月十九日~二十一日，三十四國歐洲安全暨合作會議 (Conference on Security and Cooperation in Europe - CSCE) 高峰會在巴黎召開，剖析這次會議的成就，即可看出歐洲新秩序的面貌。它的形成和推展是奠基於下面三大基石之上：

- 一、德國的統一；
- 二、北約組織和華約組織軍事對峙格局的消失；
- 三、歐洲安全暨合作會議的制度化。

一九九〇年是世界共產主義崩潰後，在歐洲瀰漫和平，充滿希望的一年。從下面幾個條約和宣言的法律性和政治性條款詞義中，隱約浮現出歐洲新秩序的輪廓：一是一九九〇年九月十二日莫斯科「二加四」會議簽訂的有關「最後解決德國統一問題」條約，這個條約涵蓋了德國統一後和其鄰國的疆界、外國駐軍、條約義務以及與其他相關國家間的種種問題；二是同年十一月十九日，北約組織和華約組織在巴黎發表的互不侵犯宣言，鄭重昭示彼此不再視對方為敵人，使東、西方戰後四十多年的軍事對峙格局消失；三是同一天十六個北約組織成員國和六個華約組織成員國在巴黎簽署的有關裁減歐洲傳統武力條約，大幅度裁減非核子武器；最後是歐洲安全暨合作會議三十四國元首和政府首長以「歐洲對抗分裂的時代業已過去」，於同年十一月二十一日巴黎會議開會前簽署的有關規範新歐洲合作關係的「巴黎憲章」，使歐安會議制度化。法國總統密特朗曾宣稱，歐安會的巴黎高峰會議已劃下雅爾達冷戰體制的休止符，他並建議歐安會應像一個歐洲版的聯合國，構築後冷戰時期的歐洲新秩序。

德國統一

一九八九年十一月九日柏林圍牆倒塌，十一月廿八日西德總理柯爾為因應東德人民對統一的渴望而提出德國統一階段性

的十點計畫，尚不到一年的時間，德國統一大業已在一九九〇年十月三日美夢成真。這時距離同年八月三十一日東、西德為適用經聯合國憲章明定，並由赫爾辛基「最終議訂書」(The Final Act)確認的人民自決權利在柏林締結政治統一條約，祇有六十三天。^①

德國統一過程中，其和鄰國疆界問題原很棘手，但經一九九〇年九月十二日莫斯科「二加四」會議續訂的最後解決德國統一問題條約予以擺平，這個莫斯科「二加四」會議條約可視為歐洲新秩序肇始的第一號文件。

現試加分析如左：

第一，德國的統一進程，可說完全符合一九四五年盟國的協議、德國的鄰邦及其泛歐洲主義夥伴的願望而達成的。

莫斯科「二加四」條約並不是延遲了四十五年之久才簽訂的一項和平條約，因為條約簽署國的人民已在和平之中生活了四十五年，所以這是以恢復德國內政、外交的完整主權、並結束第二次世界大戰美、英、法、蘇四個戰勝國對德國和柏林的權益與責任為目的的一項條約。條約的名稱選擇了「二加四」而不是盟國新喜用的「四加二」，旨在避免激起昔日戰勝者和戰敗者之間的對抗情緒。

莫斯科「二加四」條約基於對統一德國疆界永久性的認定原則，視為是建立歐洲和平秩序的主要條件。條約界定新的德國疆域祇包括德意志聯邦共和國、德意志民主共和國和東、西柏林，統一的德國承諾現在及未來放棄對任何其他領土的要求（第一條第三款），^②並在憲法上不得作與此項承諾相反的條文規定（第一條第四款）——意旨波昂現在基本法第一四六條及第二十三條可能修改。一九九〇年十一月十四日，波蘭外長斯庫畢佐夫斯基（Krzysztof Skubiszewski）和德國外長根舍在華沙簽署德波邊境條約，這項條約確認一九四五年美、英、蘇波茨坦會議決定的奧德河—奈塞河為德、波兩國的永久疆界，使一九九〇年七月十七日巴黎「二加四」會議中德國所作承諾終於兌現，也使德國永遠放棄了二次大戰戰敗後被奪的十萬二千平方公里的土地。^③對德統一最感焦慮的鄰國波蘭，是一個既不屬於「二」，又不屬於「四」的弱國，但在北約盟國特別是法國的強烈的支持下，以討論德波疆界問題為由，被邀請列席巴黎「二加四」會議。德、波疆界條約終於簽訂，對波蘭來說，不啻是一項外交勝利。^④

註① 有關最終解決德國統一問題條約，請參閱蘇秀法，「新德國的誕生」，問題與研究，第二十九卷，第十五期，民國七十九年十二月十日，第二—四頁。

註② "Two plus Four Treaty Signed, Germany Regains Sovereignty," *The Week in German* x Sept. 14, 1990, p. 1.

註③ "Germans sign Frontier Pact," *IHT*, Nov. 15, 1990, p. 2.

註④ *IHT*, Sept. 22-23, 1990, p. 6.

莫斯科「二加四」會議成果，業經歐安會議兩次認可，首先是一九九〇年十月二日在紐約舉行的部長級會議發表的公報，承認德國的統一將對歐洲統一、合作及安全具有重要貢獻；再就是一九九〇年十一月廿一日三十四國簽署的巴黎憲章，對依照歐安會議揭示的原則，並與其鄰邦達成協議而完成統一的德國人民致敬意。^⑤

第二，一九九〇年的德國統一比之一八七一年俾斯麥在巴黎凡爾賽宮以普法戰爭勝利者姿態宣佈的德國統一，從整體上講，對歐洲的影響是正面的，因為這次的德國統一不但結束了歐洲「人爲的」分裂，而且統一後的德國仍然穩固的留在北約組織，成爲比過去更富「歐洲性向」的德國，也就是說，統一後的德國是「歐洲的德國」，而不是「德國的歐洲」。

莫斯科「二加四」會議討論的議題和蘇聯原先的提議完全不同，會議所談的並不是一個中立的德國，也不是同時加入北約和華約兩個集團的德國，而是承認統一的德國具有選擇本身屬於某一集團的權利。^⑥

第三，德國爲了達成統一，付出了相當大的代價，也接受了很多嚴峻的限制，莫斯科「二加四」條約明定統一的德國應保持與其民主憲法的一致性，放棄任何企圖妨礙和他國和平相處，以及放棄使用武力發動侵略戰爭等。同樣地也接受聯合國憲章禁止一切威脅及使用武力的限制。條約第三條規定，德國宣佈放棄生產、擁有及使用生化核子武器，^⑦並承認自歐洲傳統武力條約生效後三至四年內，將軍隊人數縮減爲三十七萬人。依照德、蘇雙邊特別條約第四條規定，蘇軍自東德地區撤退期間，進駐該地區的德國部隊以不整編於北約的德軍爲限。一九九四年蘇軍全部撤退後，接替進駐的德國部隊不得擁有核子武器。此外，德國雖爲北約組織的一員，但根據條約第五條，外國（德國盟邦）的核子武器和部隊都禁止在東德地區部署和駐紮。關於盟國軍事演習，條約內附有一項議訂書，授權德國決定其演習人數及範圍，關於這一點，條文的詞意曖昧模糊，據法國方面透露，德國同意北約部隊在東德地區演習的人數爲一萬三千人。^⑧總括地說，德國的統一是以以前東德地區的非核子化以及禁止德國盟邦部隊進駐該地區爲代價，而這項代價尚不包括一九九〇年九月十三日簽署的德蘇條約第三條「不得援助」條款的限制。該條文規定：「如兩締約國之一遭受外來攻擊時，另一締約國不得予攻擊者軍事援助，也不得以其他方式給予攻擊者援助」，這一條文雖不影響德國作爲北約組織成員國一分子的義務，但在某些人看來，它則含有德國在武裝衝突中宣告中立的預感。^⑨

註⑤ Victor - Yves Ghebali: "Les fondements de l'ordre européen de l'après-guerre froide", *Politique étrangère*, 1/91, p. 61.

註⑥ "Redesign Europe Through the Helsinki Process" *IHT*, Jan, 29, 1990, p. 4.

註⑦ 同註①，頁四。

註⑧ 聯合報，台北，民國七十九年九月十三日，頁三。

註⑨ 同註⑤

北約和華約軍事對峙格局的消失

歐洲新秩序也是北大西洋公約組織和華沙公約組織兩大軍事聯盟對峙格局消失後的產物，也就是華約軍事體系的瓦解和北約進行自我調適的結果。

自從一九九〇年六月莫斯科高峰會議開始，東歐各國即認為華約聯盟在歐洲新格局中失去了繼續存在的理由：第一，東西冷戰的結束，已使它沒有假想的敵人；第二，東歐各國已經放棄「布里茲涅夫理論」(Breznev Doctrine)，使它原來賦予的「東歐集團警察」功能失去作用；第三，各個人民共和國軍事結構的「非蘇維埃化」(Desovietisation)，如任命文人為國務首長，縮短兵役時間等；⑩第四，蘇聯承諾訂期自匈牙利、捷克和東德撤軍。⑪

一九八九年十一月柏林圍牆倒塌，東、西德積極進行統一大業的各項安排，蘇聯原先主張統一後的新德國應當保持中立，但這一主張並未得到東歐任何國家的支持；同時，華約組織的聯合參謀部也被認為不合時宜，雙邊和多邊軍事演習相繼停止舉行。⑫事實上，自從柏林圍牆倒塌後，華約組織已銷聲匿跡，不復存在。

華約國家於一九九〇年六月的莫斯科高峰會議中，曾意圖將華約組織進行改革，使之成爲一個真正以民主爲基礎的集團，各國在這一集團中平等相處。但經過一番討論後，立即發現改革的意圖不太切合實際。

一九九〇年二月廿五日，華約六國的外長和國防部長在布達佩斯簽署聯合聲明，宣告華約軍事組織從四月一日起正式解體。⑬四月一日，在莫斯科一項簡單的儀式中，迄今已有三十六年的華約軍事聯盟，在沒有淚水的輓歌之中，宣告死亡，這不但表示戰後在歐洲形成的以美、蘇爲首的兩大軍事集團對峙態勢的消失，同時也是歐洲形勢發生重大變化的指標。

同年，北約組織也開始自行調整，致力於強化其在新歐洲中的角色。由於兩德統一而使北約組織領域隨之擴大，蘇聯依照歐洲傳統武力條約(Treaty on Conventional Forces in Europe - CFE)規定應該削減可觀數量的武器⑭和定期自東歐

⑩ *Report on Eastern Europe*, V. 2, No. 4, Jan. 1991, pp. 56-57.

⑪ 蘇聯承諾於一九九一年自匈牙利、捷克撤軍，在東德的駐軍也將於一九九〇年撤完。

⑫ Victor - Yves Ghebali, "Les fondements de l'ordre européen de l'après guerre froide," *Politique étrangère*, 1991, p. 62.

⑬ "Warsaw Pact Disbands Military Unions," *Washington Post*, Feb. 26, 1991, p. A16.

⑭ Stanley R. Sloan: *NATO's Future*, National Defense University Press, Washington DC, 1984, pp. 43-45.

國家撤軍的承諾、以及華約組織瓦解等事實，北約自從六〇年哈默爾報告(Harnel Report)^⑤中「防衛—和解」(Defense—Detente)戰略，也應自我改變以適應新的情勢。因此，一九九〇年七月五日，北約十六國元首在倫敦舉行為期兩天的高峰會議，磋商冷戰結束後重新調整北約同盟的角色和方向以適應轉變中的歐洲現實。會中通過一項包括廿三條的倫敦宣言(London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance)，從基本上修改北約組織的角色與軍事策略，並向華約國家伸出友誼、和平之手。宣言的要點如下：

△北約建議與華約共同正式發表宣言，鄭重宣佈兩大軍事集團不再是敵人，彼此將避免使用武力或以武力作為威脅的手段。

△邀請戈巴契夫及其他東歐國家領袖向北約會議發表演說，華約國家可在北約總部設立常駐聯絡辦事處。

△北約承諾在維也納的裁減歐洲傳統武力談判完成後，即將節制統一後德國的兵員幅度。

△由於蘇聯軍隊將撤離東歐，北約將「根本」改變其傳統武力的結構。建立機動性高，編制小的部隊來防守北約國家領土的安全。

△北約將削減歐洲核武的數量，降低使用核武的可能性，如有戰爭發生，核武將是最後不得已才使用的武器，但北約並未放棄首先使用核武的戰略。一俟削減歐洲短程核武(SNF)談判開始，如果蘇聯撤除其在歐洲的核子砲彈，美國亦將核子砲彈全數撤除。

△北約將開始改變目前的「前進防衛」戰略，修正「彈性反應」的軍事理論，減少對核武的依賴。

△北約同意支持歐安會議的制度化，成立常設「小型秘書處」，以使包容三十三個歐洲國家和美、加兩國的三十五國組織擔任更重大的角色。^⑥

倫敦宣言實際上總結了北約組織對歐洲新情勢的調適措施，和它對舊日敵國的相對期望。正如布希總統指出：「是為歷史畫下了轉捩點，奠定了新的和平之路。」綜析倫敦宣言，至少包含了下面幾項特徵：

第一，向華約集團伸出和平、友誼之手，北約建議兩個軍事組織共同聲明結束敵對，互不使用武力。並邀請蘇聯總統戈巴契夫和東歐國家代表向北約發表演說，建議他們在北約總部設常駐聯絡處。此皆在建立彼此的信任，拆除原來的軍事對峙。

註⑤ Michael Sheehy and James Wylie, *Guide to Defence*. The Economist Publications, 1986, p. 113.

註⑥ "NATO Offers Moscow New Design for Europe," *International Herald Tribune*, July 7, 1990, p. 1.

第二，北約雖未承諾不首先使用核子武器，但確立了對核武減少依賴的原則，把核武當作最後不得已才使用的武器，一改現行「彈性反應」戰略。^⑭這項改變將降低北約核武對蘇聯的威脅。

第三，承諾節制德國的軍事力量，目的在消除蘇聯對統一後德國留在北約的疑慮。

第四，支持歐安會議制度化，以歐安會議包容兩大軍事集團及其他歐洲國家，達到一個自由、完整歐洲的目標。

總之，北約自動改變的重點是由衝突轉為合作，由軍事轉為政治，由嚇阻轉為保護，由和平的維持轉為創造和平，由美國肩負大部分責任轉為由真正夥伴的歐洲人扮演同樣重要的角色。

華約和北約不僅自其內部從事自我調適以因應新情勢的演進，而且還經由共同簽署協定和各種外交安排建立兩者之間新的關係，在兩大集團共同簽署的文件之中，應以一九九〇年十一月十九日廿二國在維也納簽署的「歐洲傳統武力條約」意義最為重大。這項自一九八九年三月開始，經過長達廿個月談判始告完成的條約，可說真正對冷戰劃下了休止符，其代表的價值更不容忽視：

第一，為歐洲真正軍事平衡奠定了基礎。數十年來，華約在傳統武力方面，一直都佔相當大的優勢，為了修正這種不平衡的態勢，條約規定在自大西洋至烏拉山廣大的土地之內，東、西雙方廿二國各保持等量的傳統武器。由於過去東、西方之間傳統武器的不平衡幅度相當懸殊，條約簽署後，北約盟國須減少在該區現有武器的三%，而華約則須減少四〇%。條約列舉上限數量的武器包括大炮、飛機、坦克，依條約規定，僅蘇聯一國就各須銷毀二八%、三七%、三八%。總之，蘇聯所擁有強大侵略性的傳統武器，必須大量予以削減。^⑮

第二，自大西洋至烏拉山區域內，再劃分成若干小區域，各小區的武器數量，都有上限規定，以防止簽約國集結過多的武力。這一規定強制蘇聯將其武力分散在其國境之內，而蘇聯在其具有軍事價值的地區，祇能部署其五〇%的坦克，和四二%的大炮。^⑯

第三，關於傳統武器的上限額、區域的劃分、武器的銷毀和查証，條約上都有規定，目的在澈底消除任何簽約國可能在歐洲發動閃電攻擊的能力。^⑰

西方國家談判這項條約的目的，是希望明顯地削減最危險的戰爭武器，並紓解蘇聯對東歐各國的壓力。但是，東德的消

註⑭ 彈性戰略反應原則始於一九六九年，主張在蘇聯向西方國家發動攻擊時，以各型核武退敵。

註⑮ 同註⑭，頁六五。

註⑯ 同註⑭，頁六六。

註⑰ 同註⑭。

失，華約的名存實亡，以及蘇聯與東歐國家有關蘇軍撤出的磋商等，這一連串政治狂飆的發展，甚至超越了條約談判者最樂觀的估計，未料早在條約本身完成之前，談判條約的雙重目的都已達成。然而，歐洲傳統武力條約仍有其用途，那就是為蘇聯放棄其在歐洲大陸的軍事霸權提供了一個法理基礎。

歐安會議制度化

從一九七三年到一九八九年，歐安會議的運作，類似一個具有某種特性的論壇，沒有定期集會的時間表，也缺乏固定的秘書處，重點側重於後續會議中評估過去交辦事務的總結，兩次會議之間舉行的專家會議和各類討論會的短暫外交作業。

在一九八九年十一月九日柏林圍牆倒塌之前，除了蘇聯和捷克曾於一九七三年籌備會議中，首倡歐安會議制度化的構想，但遭西方國家拒絕外，從未見提出所謂歐安會議制度化問題，直到東歐共黨集團解體，特別是德國統一的動力，突然之間才使歐安會議制度化的問題，無論在東方或西方都一躍而居於優先考慮的地位。蘇聯為填補其政治、軍事霸權的消失及希望將來在「大歐洲」仍能扮演一個有份量的角色，認為歐安會議應該設立一個泛歐洲安全機制，但西方國家在德國的推動下，咸認歐安會議有限度的制度化將更能促進北美與歐洲的密切關係，並可包括新興民主國家。一九九〇年七月倫敦高峰會議後發表的宣言中，曾將這項建議向蘇聯提出而被接受。^{②1}

一九九〇年十一月廿一日，歐安會議卅四國領袖在冷戰結束後所舉行的第一次高峰會議中，簽署了建設新歐洲的巴黎憲章，承諾致力推行民主後保障人權和增進經濟自由。詳細規劃未來的機構與規範邁向自由統一歐洲「新時代」的原則。^{②2}巴黎憲章和歐安會議結合之後，將促成歐安會議制度化的實現，今後將成為國家元首及政府！首長、外交部長和高級外交官員經常性的政治諮詢機構。

歐安會議國家元首和政府首長每兩年集會一次，外長每年集會一次，外長會議是歐安會議的重心。制度化後的歐安會議第一次外長會議於本（一九九一）年六月十九日在柏林舉行，德國是地主國，由外長根舍擔任會議主席，共同商討擴大衝突防制中心的功能和歐洲安全有關的具體問題，並通過阿爾巴尼亞為歐安會議第三十五個參加國。^{②3}至於歐安會議的高級外交

^{②1} "NATO Issues Communiqué on Transformed Alliance," *The Japan Times*, July 7, 1990, p. 12.

^{②2} La signature de la "Charte de Paris" pour une nouvelle Europe, *Le Monde*, 22 nov. 1990, p. 1.

^{②3} "Moscow Sets Roadblocks on Security at Berlin talks," *IHT*, June 22, 1991, p. 1.

官員集會則為不定期的，視當時情況決定。同時，也決定成立三個常設獨立機構：一是衝突防制中心（Centre de Prévention des Conflits）設於奧京維也納；二是自由選舉辦事處（Bureau des Elections Libres）設於波蘭首都華沙，三是呼籲成立由歐安會議各國議會選派代表組成的議會（Assemblée Parlementaire），但這個議會何時在何地集會及以何種方式召開，留待各國議會協商研擬。²⁴廿四國的歐洲理事會（Council of Europe）秘書長拉留密女士（Catherine Lalumière）邀請歐安會議使用該會在法國斯特拉斯堡的會址，並透露布希總統未表反對。

儘管歐安會議今後將有定期性的集會和常設機構，但這祇是東、西方邁向合作的起步，在本質上，歐安會議目前的實際功能仍將一如往昔，其理由是：歐安會議是一個缺乏任何法律基礎的政治機構。²⁵至於巴黎憲章雖標示原則理想，也僅具有純政治性的意義，不論外在型態如何改變，制度化後的歐安會議在當前情況下，仍難有大的作為。

美國的態度是一直企圖藉加強在北約組織中的軍事合作關係保持其對歐洲的影響力。歐市十二國曾倡導並徵得蘇聯同意後提出：在緊急情況下，歐安會議得召開特別會議的構想，顯未注意到美國反對這種構想的現實心態。美國耽心在各國廣泛平等基礎上，必然會沖淡其超強的地位。對這一問題，巴黎憲章僅提出「為討論具有迫切性的緊急問題，得召開特別會議」，並請外長會議研究「在緊急情況下召開會議的要點。」

目前歐安會議轄下的常設秘書處設於捷克首都布拉格，是對捷克在東歐民主化運動中所作特殊貢獻，及對總統哈維爾（Vaclav Havel）個人表示敬意而作的選擇。

布拉格歐安會議常設秘書處並不具備一個真正國際組織秘書處的功能，祇負責管理檔案，提供資料和發佈新聞的一般性事務，由脫離各國外交部的外交人員組合，任期二至三年，由各參加國輪流派人擔任。這個常設秘書處的編制也是非常「迷你型」的，設主任一人，職員三人。²⁶在如此局限之下，期其如何發揮作用，自是奢望。關於籌備召開高峰會議，兩次大會休會期間的專家會議和討論會以及各常設獨立機構的業務運作，都是由個別的專屬秘書處自行處理，輪不到「迷你型」編制的布拉格常設秘書處插手過問。

至於衝突防制中心的基本任務則是切實實施歐洲安全措施協定（Mesures de Confiance et de Sécurité - MDCS）中的某些條款，包括軍事情報的交換，降低非常態的軍事活動或軍事性的危險事故。同時，根據巴黎憲章，該中心稍後亦可具

²⁴ "Leaders at Paris Conference Hope to Set up a Permanent Assembly," *IHT*, 22 Nov., 1990, p. 4.

²⁵ Victor - Yves Gheblai, "La charte de Paris pour une Nouvelle Europe," *Defense Nationale*, mars, 1991.

²⁶ Victor - Yves Gheblai, *Op. cit.*, mars 1991, p. 67.

有和平解決爭端的政治性功能。但今年一月十五日至二月八日在馬爾他島瓦特市 (La Vallette) 舉行的專家會議，曾對賦予衝突防制中心執行和平解決爭端政治性功能問題加以討論，認為目前時機尚未成熟。²⁷

由於巴黎憲章的簽署，歐安會議躍身到政治合作機構的層次，已不再是單純的議事論壇了，但尚未成爲一個保證安全的架構。嚴格地說，歐安會議並未擁有建立或保證歐洲安全的具體功能是非常明顯的。保證安全計畫的萌芽開始於兩年前維也納歐洲安全措施協定談判期間。根據逐步擴充衝突防制中心功能程序，一九九一年中心的功能應推展至和平解決爭端層次；一九九二年將躍身到涵蓋裁軍問題。

歐安會議是世界性的組合，具有無可比擬的優越地位，但必須承認，赫爾辛基歐安會議所建立的架構，並不能成爲歐洲新秩序的唯一體制，也就是說，歐洲新秩序應植基於多元化的體制之上，如北約組織、歐洲共同體、歐洲理事會以及歐安會議等。

結 語

如果一九九〇年是世界局勢趨向新的平衡和歐洲人懷抱和平希望的一年，但放眼一九九一年的歐洲，則是東歐各國經濟情況嚴重惡化，種族問題衝突加劇的一年，一切都顯得混亂而難以捉摸。

德國的統一已是不可逆轉的事實，但在這個北約組織成員國的土地上，目前仍駐紮有大量的蘇聯武裝部隊，實在違反了裁減歐洲傳統武力條約的精神，甚至背棄了條約的文意，而波羅的海國家受到外來武力的干預，有關國家反應冷淡，幾乎近於漠不關心，殘酷地顯現出制度化後歐安會議的功能實在有其限度，歐洲人期待的「安定」、「安全」、和「互信」尚是一個相當遙遠的目標，仍待努力。

(民國八十年六月廿二日完稿)

*

*

*

²⁷ Victor - Yves Ghebali, *op. cit.*, mars 1991, p. 68.