

美俄的雙邊談判

陳紹賢

一 又來一次高峯會議嗎？

尼克森競選總統時，曾聲稱美國與蘇俄的關係，應由對抗時代進入談判時代。此語表示他如當選，將循談判途徑，尋求與蘇俄解決美、俄間的問題。他於就職後不久，以八天的時間訪問歐洲六國，主要作用在求了解盟邦領袖對俄的觀點，以供將來與俄談判的參考。當他歐行回國之後，倫敦合衆國際社電稱：美、俄雙方代表已開始為兩國首長的會談，進行初步接觸；尼克森總統與蘇俄領袖可能於本年五月或六月舉行高峯會議。同月十六日，蘇俄「消息報」社論說，蘇俄的軍事力量已與美國平衡，希望兩國要進行的談判能達成停止軍備競賽等問題的協議。

第二次大戰後，美、俄有過幾次高峯會談。一九五九年，黑魯曉夫訪美，他與艾森豪總統會談，無甚具體成就，惟表面和睦之氣，表現了所謂「大衛營精神」。艾氏原擬於次年訪俄回報，並進行若干談判，但因U2偵察機被擊落事件發生，兩國關係緊張，報訪之談告吹。一九六一年，甘迺迪總統會黑某於維也納，和緩了兩國關係。越年古巴飛彈危機的嚴重，幾乎爆發美、俄戰爭。黑某終於退縮，而達成雙方的妥協。維也納會談時甘氏表現的勇敢精神，對於黑某此次之不敢妄動，不無關係。一九六七年，詹森總統與柯錫金會於新澤西州的玻璃鎮，談判涉及中東戰爭、越南問題、防核武器擴散和限制反飛彈設置等，差不多都無結果。詹森原擬於訪俄時繼續談判，去夏雙方對此高峯會議的安排，已至即將公布的階段。八月俄軍侵入捷克，美國抗議，詹森訪俄之議，遂告中輟。

現階段的美、俄談判，有已開始的，如越南問題和中東問題；有將舉行

的，如戰略武器問題和歐洲問題。無論雙方對這些問題的接觸已至何種程度，可能又有一次高峯會議，因為雙方的高階層都在作此準備。如果越局不再惡化，或蘇俄從捷克撤軍，則尼氏訪俄期間，可能在一適當地方舉行尼、柯的會議。

一般地說，高峯會議不能直接解決問題，但可能促成問題之解決。美、俄要談判的問題固多，但雙方需要優先解決的不盡相同。

就美國而言，國內租稅繁重，通貨膨脹，物價高漲，黑白糾紛，社會暴亂，學潮蔓延，罪犯激增，法律與秩序在在蕩然。這些現象被認為是越戰帶來的禍害，新政府的政策遂以和平解決越戰為第一優先，但經多方努力，希望仍然稀微。姑息橫流助長了國內的不安，鼓勵了敵方的猖獗。華府期望莫斯科幫忙的殷切，可見於三月四日晚尼克森在記者會說的話：「我相信此時蘇俄可以對減輕越戰緊張的各關係國之助力中，加上它的一份。如此繼續下去，在長期令人認識越戰打不出什麼來，我相信，蘇俄會用其可能的影響力，使越戰結束。」（註一）

就蘇俄而言，它的迫切內政問題，是人民要求生活水準稍得提高，軍方則要求軍備繼續增強，致形成民生工業與軍事工業的嚴重差距，過去黑魯曉夫企圖減少軍備，此舉構成其垮台原因之一。今之克里姆林宮主人期望與美談判軍備管制能獲效果，可以減輕軍方的壓力，使柯錫金的工農生產計劃至明年三月俄共第廿四次代表大會時有所交代。

美國也需要與俄談判軍備問題，尤其是反飛彈生產限制問題。但尼克森曾聲明，爲了和平，軍備問題不能離開政治問題而談判。人們當可了解，此語暗示了越南問題等與軍備問題都須求獲解決。蘇俄對越南問題，因毛共關

係，在作微妙的運用，故不需要其早獲解決。

二 正在談判的問題

先看美、俄對越南問題間歇式的談判及其最近的发展。

美國爲求和平結束越戰，要求蘇俄給北越以影響力。這在過去四年中兩國斷續的接觸，或透過第三者的斡旋，或由使節的直接商談，甚至詹森總統利用玻璃鎮會議，籲請柯錫金了解美國謀和的立場，都沒有效果。

美、俄關係中之越南問題，不像裁軍問題之可以公開談判，因爲前者涉及俄、匪、北越、越共的四角關係。蘇俄不但要利用越戰以困擾美國，迫使它對其他談判事件，付出更大的代價，而且須防止毛共破壞其對北越和越共的關係。這些實情都是過去華府受莫斯科玩弄的原因。

過去每當美、俄對越南問題有接觸時，毛共就宣稱「蘇修勾結美帝，出賣越南人民」。蘇俄也曾宣傳，越戰每度上升，都由於華府與北平爲保證不相侵犯，而毛共之出此，其目的在使蘇聯及其兄弟國家捲入此一戰爭。今年四月二日，塔斯社報導俄共雜誌「共產主義者」(Kommunist)發表一篇發揮此種論點的文章，顯爲增強此項宣傳。

最近越共的春季攻勢已至再竭三衰；北越部隊滲透又受了慘重的死傷；美國國內姑息壓力加重，當局急要開始撤回部份美軍；蘇俄因珍寶島事件，對匪關係更加惡化。在這些背景下，美、俄的祕密談判似有進展。越共發表的十點方案，繼以尼克森廣播的八點計劃，使得歷時一年的巴黎和談僵局，頓現點打開的跡象。

值此北越和越共需要休息整編之際，蘇俄南有邊境緊張的情勢，西有捷克人民的反抗運動，而且「國防預算」因援助北越和阿拉伯國家，已增百分之十五，人民改善生活的願望又是幻滅。克宮主人們爲維持其統治權，並爲取得美國的其他讓步，促使北越乃至越共暫謀越戰和解，似有幾分可能。

其次，在中東問題的四國會議中，美、俄所處的地位，顯示了四國會議的中心在於美、俄的雙邊談判。

一九六七年六月以、阿「六天戰爭」所帶來的各種問題，當時聯合國安理會和大會的決議都沒有獲致解決的端倪。美、俄曾試由雙邊會談，去打開解決的門徑。在戰爭停息後兩週，就有詹、柯的玻璃鎮會談，繼以後來兩國

美俄的雙邊談判

代表的歷次會商，都無進展的跡象。

去秋法國爲爭取主動，倡議舉行英、美、俄、法四國會議，依一九六七年十一月廿二日安理會對中東問題的決議案，協同謀求解決。不久，蘇俄也作此種主張。英國對四國會議表明贊成，美國詹森政府反應冷淡。此次尼克森訪歐，他與戴高樂會談，獲致若干諒解。對四國會議，美國同意在聯合國範圍內以咨商性質，尋求中東和平。

四國會議於今年四月三日開始，至五月六日已集會七次，都是在紐約祕密進行，不會透露任何消息。惟據國際前鋒論壇報報導，中東問題的重要會談，是先由美國助理國務卿薛斯科(Joseph Sisco)與蘇俄駐美大使杜布里寧(Anatoly Dobrynin)在華盛頓舉行，於雙方達成協議後，通知四國會議作細節的協調(註二)。由此可見四國會議的中心還是在於美、俄的雙邊談判。

蘇俄曾於去年十二月提出解決中東問題的方案，其內容據一月七日美聯電報導：一、依安理會一九六七年十一月廿二日決議案，以色列從佔領的阿拉伯領土撤出；二、耶路撒冷舊城國際化，由聯合國託管；三、以色列實行撤出與阿拉伯國家履行對安理會該決議案的義務，在程序上應互爲協調；四、在以、阿邊界劃一非軍事區，組織一支聯合國部隊進駐該區；五、對於新的阿拉伯難民，准許回其老家；對於舊的阿拉伯難民，除由以色列收回象徵式人數外，其餘由各大國分擔給予他們補償的費用。

如果在四國會議中蘇俄還堅持這五點，則其中有與美國對四國會議提出各項原則的第五、六、七項有了分歧。該第五項建議須勘定一條保證以、阿邊界上之安全線，所有修改現存界線的計劃，必須針對安全的需要。第六項中聲明「耶路撒冷聖城必須統一，但約旦應有公民、經濟和宗教權」。第七項主張蘇蘇士運河和迪蘭海峽的自由航行，必須確立。凡此諸點可能是目前華盛頓雙邊談判的主要課題。

三 將行談判的問題

目前美、俄亟待談判的是戰略飛彈限制問題。據五月十四日日內瓦國際合衆電訊：美方擬於今年七月初在日內瓦開始舉行；俄方希望儘早開始，對談判地點盼能在維也納。

飛彈限制問題為軍備管制問題之一；軍備管制是個多年來的國際問題。近年來，日內瓦十八國裁軍委員會（實際上是十七國，因為法國向來不參加。）對此問題的談判，着重於有關核武器管制問題。一九六三年訂立局部禁試條約，一九六八年訂立防止核武器擴散條約（尚未生效），其主因都在於美、俄談判達成協議。足見這種國際問題，實質上是美、俄的雙邊問題。

今年三月間，美、俄分別向十八國裁軍委員會提出建議。美案分六點：
一、國際協議禁止從海床（sea bed）使用核子和其他毀滅性武器；二、查證問題（verification issue）必須求其獲得更大的諒解；三、促成協議禁止裂散物質的生產用於核武器，而予以轉用於和平目標；四、有效的控制生物和化學武器；五、軍備不僅要限制，而且必須切實減產；六、涉及國際政治情勢的戰略武器問題，聽由會外談判。

蘇俄建議裁軍委員會須解決：一、停止製造核武器；二、減少和銷毀儲存的核武器；三、限制和減少核武器發射裝置；四、禁止化學和細菌戰。此外，它提出一項條約草案，旨在禁止在海床、洋底（ocean floor）和海洋底下層（subsoil）進行任何核子或非核子的軍事設施。

這裏表現的雙方觀點，少同而多異。蘇俄的條約草案與美國建議的第一點，距離甚遠。俄方認為須解決的四點，純出於其一貫的宣傳作用；在實際上，都涉及美方最關切的查證問題。這些歧見在裁軍會議中，或將有積年累月的爭辯。目前它們雙方接近談判的，乃是飛彈和反飛彈的限制問題，可能也包括多目標彈頭飛彈（MIRV—multiple independently targeted reentry vehicles）的生產問題。

蘇俄早已有反飛彈（ABM—anti-ballistic missile）體系的建立。前年詹森總統的國情咨文中已委婉地對俄提出警告。是年五月，參謀首長聯席會議主席惠勒在參院裁軍小組委員會作證，主張美國須設置反飛彈系統，以維持戰略核武器威力。前國防部長麥納馬拉有不同的看法，於是華府要求與俄談判。莫斯科認為應談判的，是限制攻擊性飛彈。迨詹、柯會談時，詹氏提出反飛彈問題。柯氏表明「那是整個限制軍備問題的一部分」，把雙邊談判之門堵住。華府遂制定了建立反飛彈計劃。

尼克森曾表明美國對俄關係，要以「談判」代替「對抗」，惟須以實力作談判的後盾。因此，他不願國內的反對叫囂，修改了前任的計劃，以保護

基地、防俄、防匪為目標，於三月十四日宣佈確定了反飛彈體系的新計劃。廿日，國防部長賴德聲稱，蘇俄的核子攻擊威力之大，迫得美國決定此一計劃。過了一週，羅吉斯國務卿對參院外委會說，如果與俄談判成功，反飛彈計劃可停止進行。他并已表示，此項談判可於六月下旬後開始。

蘇俄對美國反飛彈新計劃的反應，見於「真理報」和「消息報」等的言論，都抨擊華府此項決定為促進軍備競賽，重振冷戰氣氛。儘管如此，蘇俄統治階層還是希望早日與美談判。五月十日，尼克森對北約理事會演說時，證實了美、俄此項談判快將開始。

美、俄間另有一項將談判的問題，但日期尚未有定，那就是歐洲問題。——北約與華約的接觸，東、西歐關係，地中海問題等。

今年三月十七日，華沙公約組織在布達佩斯會議結束時，發表公報，建議舉行「全歐安全會議」，華約加盟國，北約加盟國，及其他未加入該兩集團的歐洲國家都參加。這是蘇俄為分化西歐與美國關係的一種企圖。在黑魯曉夫當權時，有過此項類似的舉措，建議華約國與北約國會商解決歐洲問題。

北約組織此次的反應，見於四月十一日理事會發表的公報（註三）。它避免提及華約集團的建議，但聲明「北約盟國打算與蘇俄和東歐其他國家探求有助於進行有結果的談判，及能早日達成解決的具體問題。」又說：「理事會受權草擬談判問題的一項清單，并研究如何提出有效的談判程序，於下屆理事會議提出報告。」

此外，該公報還有幾點聲明：一、當此接近擴大東、西接觸及可能進行談判的時期，盟國間的政治團結，構成一主要的因素。二、在談判的時代，北約聯盟的防衛形勢不應放鬆；同時對於未決問題的解決，不應發生早熟的期望。三、有效的防衛之維持，為有效的和解政策（effective détente policies）之安定因素和必要條件。四、聯盟各國重申證實繼續對核子和傳統各種防衛與嚇阻的聯合努力，作適當的貢獻。

以上幾點，比起尼克森的對俄談判政策，可謂「若合符節」。尼氏曾強調與俄談判須以實力為基礎；他此次對北約各國部長演說，提出聯盟合作的「三種容積」（military, political and social dimensions），指明北約組織不僅需要一個强有力的「軍事容積」，以確保共同防衛；需要一個廣大的「政治容積」，以調整和平戰略；同時也需要一個「社會容積」，以匯集

盟國的技能，去解決社會問題（註四）。這些觀念既為北約理事會議所採取，則今後美國對俄談判的立場，可能影響北約對華約談判的立場。

近兩年來，由於蘇俄在地中海實力的發展，已使北約戰略重點，由大西洋移至地中海了。蘇俄這方面勢力的長大，目前對北約還未構成軍事威脅（註五），但已是一種政治威脅了。

在此一地區中存在的各種問題，如以、阿的對抗，巴勒斯坦突擊隊的行動，希臘的政變，賽島的不安，希、土的緊張關係，法國的退出北約軍事組織，英、西的直布羅陀爭執，都會給予蘇俄可乘之機，去展開它的政治滲透，并把以地中海為中心的海權勢力，作其政治侵略的掩護，加深對北約的政治威脅。美國不會坐視此情勢之惡化，但其初步行動，就是進行談判——協同盟國從事與俄談判。

四 美、俄關係的前瞻

美、俄對於正在談判或將行談判的每個問題，都有雙方利害相同或相反的事項。

就越南問題看，美、俄都不願越局的演變，有利於毛共勢力的擴張。但是莫斯科每不肯運用它對北越的影響力，去促成越戰和平解決，因它須提防北越對它疏遠，而完全投靠毛共。同時它也認為越戰已破壞了美國的國內秩序和國際地位，這種情勢正是它在與美任何談判上所操持的王牌。

對中東問題，美、俄的基本政策，都在使以、阿衝突不致擴大，以免它們自身捲入戰爭。但它們利害的矛盾，在於爭取中東的戰略地位和地中海權。蘇俄利用以、阿對抗形勢，繼續軍援阿聯，敘利亞和阿爾及利亞，已取得對塞得、亞力山大、拉塔基亞和麥斯艾克比等海港的使用權。據北約聯軍統帥藍尼茲將軍（Gen. Lyman Lemnitzer）的看法，目前蘇俄在地中海增強勢力，是爲了提高地中海以東若干附庸國的士氣，也爲利使它將來在該地區發展其政治影響力。（註六）

核武器競賽會加深國內的經濟危機，也有導致核戰的危險，美、俄都要避免，所以亟需談判。美國爲了防禦，不能讓其飛彈力量較俄發生差距；蘇俄爲維持其「關閉社會」制度，勢必拒絕軍備設施的國際查證。這些是雙方明顯的利害衝突。

在歐洲問題上，美國要歐洲成爲一個經濟單元，與它增進貿易關係，在政治上，要團結北約，以確保世界和平。蘇俄則要排除美國勢力於歐洲之外，進而謀求瓦解北約集團；至小限度，也要使工業化的西歐與美國疏遠。俄軍侵捷，增強了北約的團結；戴高樂下台，蘇俄的排美政策大受挫折。從另一角度看，美、俄都不願北約集團與華約集團有敵對的行動，致和平受到威脅；也不願西德擁有核子武器，致歐洲權力關係失掉均衡。

基上分析，可見美、俄權力的接觸，在戰略力量上，還是兩極的關係；在政治力量上，已變成多極的關係了。近年來，新興國家的民族主義發展，加以東、西兩聯盟內部的變化，已使美、俄要談判的問題，更是錯綜複雜，難以達成有效的結果了。高德柏（Arthur Goldberg）去秋發表的五篇文章中有說：「即使美、俄關係真的和緩了，這還不是解決世界上無數難題的根本辦法。」因爲「世界各國不會長久容忍美、俄統治下的和平。」尼克森更坦白地說：「大國指導小國有關重要利益命運的時代已成過去了。」

那末，展望今後美、俄關係，可能還是對抗與和緩交互發生。這情勢發展下去，樂觀的看，美、俄的兩極戰略力量受到世界的多極政治力量之牽制，可能和緩它們的衝突，消弭戰爭的危機。反之，悲觀的看，超級強國權威的減退，鼓勵了小國爭奪或報復的野心，對鄰邦採取不負責任的軍事行動，以致觸發戰爭。這是毛共所要利用和製造的形勢，以促成美、俄的核子戰爭。美國殷望與俄改善關係，竟忽視毛共這種陰謀，甚至幻想與之修好。這種姑息政策蘊藏無窮禍害。爲了世界和平，必須消除這種危機！

註一 The New York Times, March 5, 1969

註二 Big-4 Talks, International Herald Tribune, April 30, 1969

註三 The Nato Communiqué, International Herald Tribune, April 14, 1969

註四 Nixon's policy speech for Nato, Washington, April 10, 1969, AP

註五 Nato in a New Climate, The Guardian, Manchester, April 10, 1969

註六 Interview with Gen. Lyman Lemnitzer, U. S. News & World Report, May 12, 1969, P. 46五十八年五月廿四日脫稿