

西德國會關於德俄條約之辯論

陳澤豐

最近歐洲方面頗為注視西德國會是否批准德俄、德波條約問題，因為這兩項條約能否批准，不僅關係到布蘭德聯合內閣的命運，且可能影響整個歐洲情勢，尤其是東西關係的緩和，故其重要性不言而喻。

一 批准的艱鉅歷程

布蘭德總理自實行「東向政策」以來，先於一九七〇年八月與蘇俄簽訂所謂互不使用武力條約，再於同年十二月與波蘭完成承認奧德·奈斯（Oder-Neisse）河為波蘭邊界的德波條約，但因內有基民黨（C.D.U.）之杯葛，外需等待柏林問題之根本解決以及東西德關係之改善，故始終遲未提付西德國會批准。若說德俄、德波條約從談判到簽訂，乃是外交官嘔心瀝血、得來不易之結晶；同樣地，該兩項條約提交國會審查，批准的過程並不輕鬆。以社民黨（S.P.D.）和自民黨（F.D.P.）所組成的聯合內閣至少需通過以下五關考驗：

第一關，西德上議院（Bundesrat）法制委員會於今年一月十四日，以七票對四票審查通過，認為該兩項條約與西德聯邦憲法相符合，國會不能阻礙其生效。

第二關，本年一月廿七日，上議院外交委員會以六對五票通過，將該兩項條約提付上議院全體會議表決。

第三關，同年二月九日，上議院以廿一票對廿票，一票之差將條約予以駁回，理由是條約中某些條款不夠明確，有待澄清。按上議院係反對黨佔多數，幸聯合政府在下議院（為民選議員組成，地位與職權均重要，實際上即代表整個國會）居於有限多數，可以推翻上議院此項程序問題之決議。

第四關，該案在回到上議院之前，自二月廿三日起即在該院進行辯論，必須完成三讀程序。

第五關，五月四日辯論結束，下議院將正式表決，以決定該兩項條約之命運。

二 問題的癥結所在

西德下議院（Bundestag）共有四百九十六席，由直接選舉產生，一九六九年九月大選結果，原執政之基民黨獲二百四十二席，基社黨獲二百二十四席，自民黨得三十席。結果基社黨與自民黨聯合組閣，兩黨在下議院合共二百五十四席，較絕對多數之二百四十九席尚超出五票，按理對於條約之批准，當可穩操左券，不生問題。惟最近形勢轉變，聯合政府內議員因對條約意見不一，內部大鬧分裂，於是脫黨者脫黨，變節者變節（例如 Herbert Hupka 議員公開宣布，由社民黨跳槽基民黨），觀望者觀望（例如自民黨議員 Von Kuhlmann-Stumm 之態度），使得聯合內閣的有限多數陡降至二百五十票邊緣，勝負之決僅在一、二票之間，形勢非常危急。因此，有識之士不禁為聯合內閣之前途擔憂！

三 反對黨攻擊條約之論點

自二月廿三日下議院就條約進行辯論以來，執政的聯合內閣與在野的基民黨莫不全力以赴，以爭取這場有史以來罕見之政治性大攤牌的勝利。基民黨自始即反對布蘭德的「東向政策」，攻擊德俄、德波條約，故想盡種種方法破壞，以阻止其批准。綜合反對黨意見，其反對理由有下列數點：（1）該項條約實際剝奪德國人民統一東西德之權利，亦即條約葬送統一德國之願望；（2）條約予蘇聯干預德國問題之口實；（3）條約無異導致西德承認東德；（4）條約意味西德放棄奧德、奈斯河以東領土；（5）條約不啻蘇俄在歐洲擴張，共黨在西德從事滲透之護身符。

基民黨領袖巴塞爾（Rainer Barzel）為此僕僕風塵於莫斯科、華盛頓與巴黎之間，向有關國家解釋道，如果條約被否決，「只會使布蘭德政府瓦解」，將不會引起外交上的大悲劇，也不致造成西德與西歐盟國間關係的危機。他主張暫時把條約擱置，直至東西德關係有滿意的進展為止。巴塞爾甚至強調，一旦基民黨上台與蘇俄重開談判，必可獲得更有利條件，當然蘇俄

將會拒絕這樣做。

反對黨的論據，表面看來冠冕堂皇，但稍嫌不切實際，而其演變結果，顯然以推翻布蘭德政府為主要目標。同時，巴塞爾僅就國內黨派利害關係發言，而忽略了國際外交上的連鎖反應。如果德俄、德波條約遭遇否決，柏林協定即無法生效，東德對西德與西柏林間的陸上交通可能立刻恢復阻擾，情況如果惡化，亦可能導演另一次柏林危機，而東西德政權間欲建立正常關係的談判即將瀕於破裂，波昂與華沙、布拉格間所進行的修好和談當也隨之陷於僵局。

四 蘇俄壓力與西方態度

蘇俄自始即對條約的批准甚表重視，其於柏林協定所作之讓步，即為促成條約早日批准之明證。因為條約一批准，蘇俄始肯正式簽署四國柏林協定，而歐洲安全與合作會議也始有召開之可能。因此蘇俄為了表示關注起見，一再發出警告，施加壓力，希望西德國會早日批准。例如「消息報」指出，條約如被否決，將導致「危險與災禍之路」。「真理報」說，西德對於該項條約所採取的行動，將決定西德人民的命運，與其他國家今後若干年對西德的態度。該報續稱，在目前形勢下，此等條約構成德意志聯邦共和國與蘇聯間和平合作的切實基礎。克里姆林宮曾宣佈，其與西德的繼續合作，全視波昂是否批准德蘇條約而定。俄共中央總書記布里茲涅夫在蘇俄勞工代表大會演說時道，西德面臨戰爭政策與和平政策之選擇。蘇俄外長葛羅米柯在蘇維埃國會兩院外交委員會聯席會議上演說時表示，西德與蘇俄間的條約，是兩國間的必要政治基礎，也是歐洲人民追求和解與安全之保障。倘條約遭到否決，德蘇關係將會倒退，且將影響一九七一年之四國柏林協定。種種論調極盡威脅之能事，惟物極必反，其於西德國會或正產生相反之影響。

蘇俄一面頻施壓力和威脅，同時也作了若干讓步。例如四月七日，蘇俄與西德簽訂新的貿易協定，同意把西柏林列為協定所包括的貿易地區之一部份，這是兩國過去進行談判的最大障礙。此外，蘇俄並透過東德，於復活節期間開放柏林圍牆，供西德親人前來團聚。凡此均為片面的親善姿態，旨在影響西德國會，有助於條約之批准。

除蘇俄外，西方國家自然也對條約能否批准表示關懷。大體而言，英法兩國對於布蘭德東向政策之價值均能充分理解，惟多數以為條約讓步太多，得

西德國會關於德俄條約之辯論

不慎失。不過，條約的批准乃是西德內政問題，西方國家如美、英、法等大都避免作任何評論，以免自失立場。一般看法，美英兩國大抵與西德在野黨持相同意見，認為這是西方共同利益之所在，一切必須慎重，因而對條約之批准可能取保留態度。法國外長舒曼在外交委員會上曾宣稱：「法國無意介入西德內部事務。一九六三年法德合作條約乃是法國政策永久與不可變更的基本思想。以此條約與精神，我們予西德政府之東向政策以全力之支持」。言下之意，傾向批准的熱情似乎較為高張。

五 最後關頭之考驗

德俄、德波條約能否獲得西德國會之批准，尚有一重大關鍵，即四月廿三日巴登伍登堡（Baden-Württemberg）邦之選舉。巴登邦在上議院擁有五席之多，現操於基民黨之手，如果聯合政府在邦議會選舉中獲勝，尚可扭轉它的劣勢，拉攏下院中自民黨的游離票；如果失敗，則不惟將使游離票盡失，且可能招致更多之反對票，如此條約之否決勢成定局，而聯合內閣也無異被宣告末日矣！

最近消息傳來，巴登邦選舉結果，基民黨以得票超過百分之五十三獲得重大勝利，顯示該黨仍可繼續控制上議院，予執政的布蘭德一大打擊。投票前夕，自民黨一名議員又宣佈辭職，使聯合內閣在謀求條約批准的鬥爭中，遭受另一次的挫折。

一波未平，一波又起，緊接着巴登邦選舉之後，在野的基民黨又決定於本週的預算辯論中，提出「建設性的不信任投票」，以促成聯合內閣之倒台。根據西德聯邦憲法，所謂「建設性的不信任投票」，即由在野黨提出一位總理候選人，而下議院必須在廿四小時內表決所提出之提案。果如此，則聯合內閣之命運無須等待五月四日便可提前揭曉矣！

西德國會如果通過反對黨所提之不信任案，無異即否決德俄、德波條約，此來不僅影響東西修好，且可能威脅到共同市場之團結，乃至北約組織之將來，西德蘇俄研究所副所長柏萊契考夫（Valentin Berezhkov）甚至預言德蘇間可能爆發一場大戰。假如在野黨堅持以政黨利益為前提，而不顧西德當前之處境，則其演變結果，極可能使布蘭德多年來對和解所作之努力，付諸流水。不過，西德此時政情瞬息萬變，或許仍有戲劇性結果產生，亦未可知也。

（四月廿六日完稿）