

# 西德外交政策的傳統理念與現實運作

吳東野

(國際關係研究中心副研究員)

戰後迄今，全球像西德這樣一個十足依賴國際政治體系與東西方情勢變化生存的國家並不多見。過去講求「西盟東鄰」(Western Linkage & Eastern Policy)原則的西德外交政策，於今面對東歐政局的巨大變革，勢必重新作適度之調整，尤其是兩德即將邁向政治統一，未來德國一統的外交政策，是否依然保有傳統的風格？將成爲矚目的議題。本文係以德國傳承的外交理念爲基礎，詮釋戰後西德對外關係的現實運作，進而探討未來可能的發展取向。

## 壹、引言

研究戰後西德的外交政策，若僅從歷屆聯邦總理的外交施政著手，作一概括性的歷史敘述與回顧，比較不容易掌握全盤狀況與測定未來方向，<sup>①</sup>唯有旁徵博引，結合傳統的外交理念與實際之運作，擬定若干「常數」(constant)作爲準則，同時探究西德的國際行爲與外交決策機構規範性發展，始能進一步洞窺其影響外交政策基本取向的內外環境。在當前的國際社會中，要評斷任何一個國家所重視而又難以精確測定的國際地位時，多以政治、經濟或軍事實力的對比作論據。就西德而言，遲至近十年來，內部各黨派始出現對國家外交風格與角色認知兩方面問題的爭議，部份人士甚至醞釀要重新評估西德的對外政策。德國學者班德(Peter Bender)在一九八〇年代初曾預估：當東西方集團逐漸淡化雙方的軍事對抗色彩後，「歐洲的歐洲化」(Europe's Europeanization)思潮必將隨之興起，<sup>②</sup>相對亦會局限美蘇的「半歐洲強權」(semieuropean power)角色；換言之，東歐變局使西德外交政策面臨新形勢的挑戰，其以往的外交政策理念、外交的策略與手腕，或國家對外政策設定的目標，都將做全盤之檢討，進一步還要將視爲戰後對外關係「行爲準則」(Handlungsmaximen/Maxim of

註① 德國Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen-Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1988.

註② Peter Bender, *Das Ende des ideologischen Zeitalters-Die Europäisierung Europas*, Berlin, 1981.

behavior) 的兩項重要決策取向——結盟西方與東鄰政策 (Ostpolitik)。<sup>③</sup>予以重新定位。

## 貳、傳統外交政策之演變

「何謂德意志祖國？」<sup>④</sup>這句早在 1831 年由著名政論家艾恩特 (Ernst Moritz Arndt, 1769~1860) 發出的感嘆語，從回顧十九世紀與廿世紀的德國外交史中，一再烙印於德意志民族的心靈深處，尤其是戰後的被迫分裂，使其外交的決策過程，造成如此多的變數與連鎖反應。

如果我們回溯戰後德國的這段歷史，基本上可以將 1949 年視為動盪與安定時期的分水嶺。換言之，自威廉二世 (Wilhelm II.) 統治德意志帝國開始，德國的外交策略運作，即因歷經第一次世界大戰 (1914~1918)、威瑪共和 (1919~1933)、納粹第三帝國 (1934~1945)、與第二次世界大戰 (1939~1945)，始終陷於混亂無章的局面。及至德意志聯邦共和國 (簡稱西德) 成立後，德國的對外關係才呈現出超乎尋常的穩定。近十多年來，民主與富裕的生活已經使許多西德人逐漸沉醉於世外桃源的夢境中，一般人常把「政治」和「不道德行為」連成等號，很少有人會主動關心外在世界的變遷，對政府的外交決策過程亦缺乏濃厚興致。大多數民衆較注意內政事務的發展，所謂「國際」一詞，在許多民衆心中祇想到是否適宜其遊覽渡假，外交策略不過是政府領導階層的職責。西德人民這種對外交理念認知上的改變，無形中也影響到德國政治文化的發展、國家與社會整體的互動，乃至於內政和外交政策的連貫性。當前極富戲劇性變化的兩德統一問題，聯邦總理柯爾 (Helmut Kohl) 對盟邦一再展現出高姿態的作風，無視鄰國的反應，亦多半因為受到上述背景所形成的國內輿論壓力所致。

毋庸置疑，德國近百年來的對外政策發展，從未像戰後西德這四十餘年當中，能維持如此安定之局面。政權更迭下的六任聯邦總理任內，未曾因不同的政黨主政，而影響外交政策的延續。過去威廉二世時期的德國，因一味追求唯美主義 (Dilettantism) 與過於強調國家利益原則，結果對外關係形成「唯我獨尊」的傲氣，經年下來自然加深了德國人的種族優越

註③ Werner Link, "Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland-Überlegungen zur innerstaatlichen Struktur und Perzeption des internationalen Bedingungsfeldes," in Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (eds.), *Demokratie und Diktatur-Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Bonn, 1987, pp. 400-416.

註④ Manfred Görtemaker, *Deutschland im 19. Jahrhundert-Entwicklungslinien*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1989, pp. 61-100.

感和仇外心態，最後終使國家陷入浩劫悲劇。威瑪共和短暫的十四年期間，雖曾嘗試修正外交路線，擬定親西方的策略，一度尚能適度調整德國的霸權心態，但是內政的不安却又造成內閣人事異動頻繁，直接影響對外政策執行之成效。從艾伯特（Friedrich Ebert）至史萊樹（Kurt von Schleicher）總計十三位總理的任內，德國對外政策的運作幾乎因此陷於癱瘓。及至第三帝國時期，納粹政權的對內獨裁與對外擴張政策，更是帶給德國人民與歐洲鄰國無窮的災難。由德國近代歷史的這些慘痛教訓，可以充分印證西德史學家辛澤（Otto Hintze）的一段評語：內政和諧與否，涉及國家的外在生存條件，兩者具有相互依存的絕對關係。<sup>⑥</sup>

進入一九九〇年代的國際社會，衆多的跨國性問題亟需依賴多邊的合作關係，共同謀求解決辦法；特別是有關科技的突破、環保之維護、政治與軍事關係的緩和等等問題，所須具備的先決條件，即為各國制定理性的外交決策。以戰後這四十年國際政治情勢的變化來看，全球幾乎沒有任何國家的外交政策像西德的處境，這般依賴跨國性的合作，以及講究折衝尊俎的外交運作技巧。西德鑒於兩次世界大戰所遺下的歷史包袱，在制定對外政策的過程中，非但要考量國際現實環境因素，即使想在國際間展現一些外交實力，亦難免不時受到外力之牽制，形成外交運作中的若干獨有特徵：<sup>⑦</sup>

- (1) 處於東西方陣營間意識形態衝突的交界點，西德必須盡力支持盟國的對外政策決議；
- (2) 四十多年來的民族分裂局面，迫使西德一方面要加強與東德的互動交流與政治談判，以及改善和東歐鄰國的關係；另一方面又不能忽略維護西方盟國的既得利益；
- (3) 基於戰後的四強佔領型態，北約組織在相關國防安全方面的決策過程中，波昂經常是扮演某種被動性的角色；
- (4) 西德的安全主要係依賴美國的防衛承諾，一旦德國領土爆發戰事，美國將不惜動用核武力量；
- (5) 仰賴出口的經濟型態，也使西德非常重視建立全球性自由貿易體系，同時全力爭取在國際市場的主導角色；
- (6) 西德屬天然資源缺乏的國家之一，因此在拓展對第三世界國家的雙邊關係時，難免為維護本國的經濟利益，而呈現保守的外交態勢；
- (7) 自兩德於一九七三年九月先後加入聯合國後，雙方皆逐步調整在國際間的敵對態勢，外交手段亦趨向溫和；
- (8) 西德制定對外政策時，仍未脫離第三帝國的陰影，特別是對中東問題的態度上，必須考量如何平衡其與以色列和回教國家間的利益。

註⑥ Otto Hintze, *Soziologie und Geschichte*, Göttingen 1982, p. 200.

註⑦ Christian Hacke, "Traditionen und Stationen der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1987," in *Das Parlament*, No. 3/1988, pp. 3-15, here p. 3f.

## 叁、傳統外交理念的爭端

### 1. 「國家至上」與「國家利益」問題

自一九四五年五月德國投降至創建聯邦共和國的這段期間，參與西德各大政黨重建的重要人物，曾經為戰後德國的外交取向問題，發生不同理念間的爭議。社民黨 (SPD) 元老凱瑟 (Jakob Kaiser) 與舒馬赫 (Kurt Schumacher) 傾向延續威瑪共和時期的外交傳統；前者期望德國能在東西方冷戰的浪潮中，居中扮演政治溝通角色，<sup>①</sup>後者則因應戰後的現實環境，熱衷宣揚社會主義與國家統一的思想。兩者的理念，終因東西方陣營的對抗情勢昇高，而未能適時激起輿論的共鳴，特別是不少德國民衆懷疑舒馬赫那種帶有強制性的馬克思主義論證方式，無法接受他那種既反資本主義又反美國，既反共產主義又傾向教條式社會主義的立場。儘管如此，舒馬赫確亦有其獨到之貢獻，最大的成就是維護了社民黨 (SPD) 的獨立性，不受外力的支配，比較德國東佔領區的該黨同志，西德社民黨並未陷入被共黨 (KPD) 吞食的困境。

若純就政治學理去詮釋一般外交決策形成中的必要考慮因素，戰後西德亦同樣面對兩項問題：外交決策的執行過程中，國家能獲得那些實質利益？外交決策範疇中，有那些問題較易促成朝野的共識？就理論上而言，對外關係的包容性與內部意見之整合，幾乎是所有國家都會面臨到的問題。<sup>②</sup>西德在這方面的顧慮較多，特別是民族的分裂情勢，很容易引起兩德社會心理與政治上的緊張狀態。西德學者麥勒克 (Friedrich Meinecker) 早在一九一九年所提出的「國家至上」(Staatsräson/state supremacy) 與「國家利益」(national interest) 兩項劃分原則，<sup>③</sup>應可充分描繪戰後西德的處境。一般而言，任何一個國家的政府施政最高目標，多基於民族與國家為一整體之概念，會儘量結合兩者的利益。德意志民族一九四九年正式分裂後，西德推動對東德的互動關係時，即呈現出矛盾情結；一方面現實環境因素使西德必須採行親西方路線，外交策略之擬定亦多半基於此一前提考量；但是從另一角度來看，西德朝野又會產生疑問，究竟採行過份的親西方策略，是否會加深兩德人民的疏離感，因而降低國家重新統一的機會。在必須符合西德國家與民族利益的原則下，部份人士開始憂慮，

<sup>①</sup> Jakob Kaiser, *Wir haben Brücke zu sein: Reden und Schriften*, (Ed. by Christian Hacke), Köln, 1988.

<sup>②</sup> Wolfram F. Hanrieder, "Compatibility and Consensus: A Proposal For the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy," in *American Political Science Review*, No. 4/1967, pp. 971-982.

<sup>③</sup> "Zur Konzeptualisierung des Begriffspars 'Staatsräson' und 'nationales Interesse' mit Blick auf die Ost- und Deutschlandpolitik," Christian Hacke (Ed), *Soll und Haben des Grundlagenvertrags, in Deutschland Archiv*, 12/1982, pp. 1282-1304; Hans-Peter Schwarz, "Die Politik der Weidbindung oder die Staatsräson der Bundesrepublik," in *Zeitschrift für Politik*, 4/1975, pp. 307-337; Werner Link, "Die aussenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland," in M. Funke/H. A. Jacobsen/H. P. Schwarz (eds), *Demokratie und Diktatur*, Düsseldorf, 1987, pp. 406-416.

傾向西方統合的政策必然會影響到西德外交決策的品質與風格。事實上，西方三強對西德多年來所作的親西方承諾及與西方合作協商的態度，早已視為當然，很少顧及西德輿論的反應。西德人民基於「祖國」難以拓展國際政治舞臺上的活動空間，對聯邦政府參與國際事務決策時受到強權牽制，感到不悅，強大的經濟力量無法帶動政治上的強權態勢，推行對外政策的速度又時受束縛，特別是重大問題的決議，必須先和西方盟國密切協商，造成一般民衆相當排斥其自身在盟國間所扮演的傀儡角色，「反美主義」思潮即應運而生。

## 2. 朝野政黨的外交政策理念

西德外交政策從兩大政黨的政綱與政策中，呈現出不同的價值取向。基民黨（CDU）多年來即繼承親西方的傳統與秉持「國家至上」的外交原則。一九六〇年代末與一九七〇年代初，當基民黨面臨東西方關係趨於緩和，以及社民黨聯合政府取向「東鄰政策」時，曾一度難以調適其傳統的外交理念。直到一九八二年十月，因自民黨（FDP）倒戈事件促成基民黨重掌政權後，新上臺的聯邦總理柯爾才認真考慮重新評估該黨過去對東德的態度。

社民黨自一九四九年以來，始終堅持「國家利益」原則的外交理念，尤其關注德意志民族分裂情勢的發展。布蘭德時代（Willy Brandt; 1969~1974）推行的「東鄰政策」，充分展現該黨歷史傳承下輕忽國防安全政策的特性。及至史密特總理主政（Helmut Schmidt; 1974~1982）的末期，社民黨對自身開創東西方緩和先機的那股傲氣，才在美蘇兩強核武對立態勢轉趨強硬下，而有所銳減。事實上，一九八〇年代初社民黨草率完成的國防安全與限武裁軍政策，應係導致其國會選舉挫敗的主因之一。黨內左派對美國星戰防禦計畫（SDI）的抨擊，多少仍帶有幾分情緒化的浪漫主義風格，同時對外交政策範疇中的國際科際整合與經貿交流，亦與他黨產生認知上的差距。傳統的道德觀主導了該黨決策階層具理想主義色彩的限武裁軍政策。迄今，東歐情勢儘管發生空前的變動，社民黨對未來十年國際局勢可能的演變趨勢，似仍無具體的因應方案。黨內反美主義的氣焰，使西德不斷遭到盟國的誤解，時而感受盟國的壓力；聲望一度高居不下的社民黨聯邦總理候選人賴鋒登（Oskar Lafontaine），也因爲積極反對兩德統一進程太快，而受到黨內外選民的抨擊。<sup>⑩</sup>

西德政黨政治體系的實際運作，最爲凸顯自民黨的地位。戰後至今，自民黨曾經三度與大黨組成聯合政府（一九六一；一九六九；一九八二），而每一次的結盟，皆適逢國際情勢發生重大之轉變。<sup>⑪</sup>自民黨居中關鍵的立場，往往能及時發揮西

註⑩ "Ratlosigkeit, die wir alle empfinden," in *Die Zeit*, No. 25/June 15, 1990, p. 40.

註⑪ 一九六一年東西方冷戰情勢，因柏林圍牆事件而升高；一九六九年美蘇緊張關係出現緩和跡象；一九八二年東西集團再度進入新冷戰時期。

德外交路線的調整功能。在推動東西方集團軍力平衡方面，自民黨擅用大黨爭相拉攏的優勢地位，充分兼顧「國家至上」與「國家利益」原則，相當程度上主導了聯合內閣的外交政策取向。以西德頗具成效的「東鄰政策」為例，當初若無自民黨的積極輔佐，社民黨一九七〇年代初推動的「東鄰條約政策」即難以成功。同樣地，自民黨的角色亦可以詮釋一九八二年十月聯邦總理史密特的下野，當時若非社民黨內部左翼思潮蔓延，促成自民黨的倒戈，基民黨與基社黨（CSU）聯盟內的右傾勢力，即不易抬頭，柯爾政府這些年來在改善對蘇聯與東歐國家關係上，亦難速見成效。

時至今日，基民黨聯合政府的外交政策，依然能在自民黨籍外長根舍（Hans-Dietrich Genscher）的謀略下，不斷強化既定安全政策與限武裁軍政策的內涵。基本上，根舍不過是承繼了西德一九六一年以來穩定（stability）與延續（continuity）的外交政策理念，一方面維繫聯邦總理不得專擅外交決策權的不成文傳統，另一方面尚須在國際情勢的變遷中，設法求取內政的安定。當一九六〇年代初，基民黨籍艾德諾總理（Konrad Adenauer）在外交決策方面的威權作風，受到自民黨籍外長史洛德（Gerhard Schröder）抨擊，而東西方冷戰情勢又逼時趨於緊張之際，影響西德外交決策的外在變數與牽制逐漸增多。美蘇間的強權互動與國際社會型態多元化的發展結果，幾乎使西德九成以上的外交決策權，移轉給北約、歐市、歐安會（CSCE）、或關稅暨貿易總協定（GATT）等跨國性區域組織機構；換言之，西德制定對外政策前，必須尊重會員國的共同決議。此一特性雖不意味聯邦總理辦公室（BKA）或聯邦外交部等相關機構的外交權限，就此完全受到國際客觀因素的束縛，但是西德外交決策的過程，相對也就愈趨複雜化。

### 3. 聯合政黨妥協下的外交政策

西德外交政策的形成，尚涉及另一個值得議論的問題：即聯邦政府內部各政黨間的對外政策共識係如何達成？西德的政黨政治運作不比美國的兩黨競爭型態，國會中的四個黨團（CDU/CSU、SPD、FDP、The Green）各具不同的外交理念與策略。歷史經驗顯示，除了一九五七年基民／基社黨黨團因單獨享有國會絕對多數，無須聯合他黨即可組閣外，任何單一政黨能獨自主導外交路線的特例，絕無僅有。外交決策形成之前，各聯合政黨通常都會先作內部之協商，一旦黨內出現不同立場的派別相互對立時，決策的過程就會拖延。其中最鮮明的例子是，社民黨內部在建立境內部署核武飛彈的共識時，必難忽視黨內左派國會議員對東西方緩和過份樂觀與反美主義思潮的強大壓力；基民黨／基社黨黨團內部在外交路線方面之分歧，早於一九七〇年代時就呈現「大西洋主義」（Atlantiker）與「戴高樂主義」（Gauilist）間的理念差異，這兩派對社民黨推動的「東鄰政策」與東西方的政治緩和議題，時起爭執和摩擦。<sup>②</sup>及至一九八〇年代，兩派還在為人權政策發生歧見。就

<sup>②</sup> Christian Hacke, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU: Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*, Köln, 1975.

是強調自由主義的自民黨，內部也擺脫不了外交路線上的爭執。一九六〇年代中期，當自民黨籍外長郝爾（Walter Scheel）與根舍等人成功地架空該黨主席孟德（Erich Mende）的地位，形成外交決策的主流派之後，自民黨才算是掌握住重建與社民黨聯合執政的契機，成爲建構東鄰政策的先驅者之一。

除了各黨黨內的衝突外，聯合政黨間的外交路線爭執，係西德外交決策過程中的另一困境。從一九七〇年代後的這段歷史觀察，自民黨的角色基本上是在啓發大黨建立新的外交思維。該黨於一九八二年適時遏阻社民黨黨內陷入一廂情願的安全政策幻境，加速推動東西方之緩和，成爲名符其實的「正統外交政策黨」（Classic party of foreign policy），根舍個人的貢獻更可美譽威瑪共和時期的外長史特斯曼（Gustav Stresemann）。<sup>⑮</sup>

## 肆、外交決策要件與基本取向

### 1. 外交決策體系下的運作

傳統三權分立體制下的西德「基本法」（Grundgesetz/Basic Law），並未賦予任何機構獨立的外交權，而係根據「權力結合」（kombinierte Gewalt/combining power）原則，將外交權劃分至政府各個相關機構，形成西德聯邦制度的一大特性。「基本法」條文中未明確賦予聯邦權責之事務，歸屬各邦管轄（第卅條）；而外交事務則依第卅二條規定，應屬聯邦的權限範圍，但亦同時規定聯邦（或各邦）的主權得移轉予國際機構（第廿四條）。換言之，此一彈性運用原則係爲因應國際化趨勢的現實問題（例如歐市國家統一高等教育結業或環保之標準）。此外，「基本法」也設定保障各邦權益，規定聯邦政府在與他國簽定某項涉及各邦特殊關係之條約前，應先聽取各邦意見，同時各邦在其立法權限內，亦得於聯邦政府同意後與他國簽定合作條約（第卅二條）；例如一九八六年二月歐市通過單一法案（Single European Act）後，西德的歐洲統合政策中，特別增列各邦「得參與歐市國家間協商」之權利。<sup>⑯</sup>

位於聯邦最高憲法機關之下的聯邦政府，主導整個西德的外交決策權。聯邦總統對外代表西德的國際法主權，國會雖僅對涉及西德政治型態的「國家條約」行使同意權（不含政府或行政協定），但却可藉其對國家財政預算的審查權，影響西德

註⑮ 史特斯曼（一八七八—一九二九）於第一次世界大戰期間係民族自由黨籍國會議員，威瑪共和國成立後創建人民黨，一九二三年八月至十一月曾任總理

，之後擔任不同內閣的外交部長，直到納粹取得政權。見 Christian Hacke, "Traditionen und Stationen," *op. cit.*, p. 6.  
註⑯ Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (eds.), *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1986.

的對外政策制定。至於聯邦憲法法院 (Bundesverfassungsgericht) 的權責僅限於審議國家條約是否有違憲行為。整體看來，除了聯邦政府之外，沒有其他聯邦性機構能實質掌握外交政策的取向，縱使各聯邦機構對政府外交政策之執行，能行使監督權，但實質的功能不如其他政策領域來得有效。

聯邦內閣中，除外交部的法定職權外，聯邦總理的角色最為突出。每逢重大事件發生，他可以立刻召喚他國駐波昂大使 (或代表) 溝通意見。受其直接指揮的聯邦總理辦公室 (Bundeskanzleramt)、聯邦新聞局 (Bundespresse- und Informationsamt)、聯邦情報局 (Bundesnachrichtendienst)、駐柏林特任全權代表、與駐東德常設代表等，皆成爲其外交決策方面的諮詢機構。藉助上述四個直屬機構之功能，聯邦總理能夠充分掌握住國際情勢發展，特別是對東德政策與柏林事務的最終決定權。此外，聯邦外交部因總攬對外交涉之權，時而必須與其他相關部會協調，其中尤以聯邦經濟合作部 (南北問題與援外政策)、聯邦兩德關係部 (對東德政策)、聯邦經濟部 (對外經貿事務與歐市經濟統合)、聯邦財政部 (與聯邦銀行共同制定貨幣政策)、以及聯邦國防部 (安全政策) 等最為頻繁。

西德參與衆多的國際組織，外交決策過程亦日益複雜，逐漸取向「組合式外交政策」( zusammengesetzte Außenpolitik/consisting foreign policy) ⑤之型態。像歐洲共同體 (EC) 在對外經貿、內部統合、與援外政策方面享有相當程度之決策權，身爲成員之一的西德，就祇能透過部長理事會 (Council of Ministers) 參與決策過程；而歐市機構外的「歐洲政治合作」(EPC) 組織，又是西歐各國政府間共同的協商場所；北約更凸顯了西德「組合式外交政策」中的弱勢地位，該軍事組織的主要任務雖僅在於行使西方集團內部防衛事務的決議權，相對却影響到西德的國防安全政策主導權。

此外，來自西德非官方性質的組織，對聯邦政府的外交行爲亦有一定程度之影響力。政黨、媒體、協會、企業、或大型社會組織 (如教會及工會)，皆有其自身拓展對外關係接觸之管道。

## 2. 外交政策之常規

「基本法」不僅界定了西德外交決策機構的權限，同時也界定出一般性的內涵及目標。序言中闡明了德意志民族維持「民族與國家統一意志」的決心，在「統合後的歐洲享有平等地位，共同爲全球和平而貢獻」，最終目標是爲求取德國人民採取自由意志的自決方式，完成國家再統一。換言之，西德外交政策所揭櫫的主要四項議題是：「國防安全、歐洲統合、交流

註⑤ Reinhardt Rummel, *Zusammengesetzte Außenpolitik-Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl, 1982.



合作、德國統一」，共同形成所謂的「和平信條」(Friedensgebot/peaceful order)。⑨「基本法」第廿六條第一款明確宣示，禁止西德內部所有蓄意採行破壞各民族間和平共同生存的行爲，避免冒爆發侵略戰爭或武力統一德國之險。此外，第廿五條亦將「國際公法中的一般規範」列爲西德聯邦法律的要件，排除武力統一德國。西德的國防祇能在軍事自我限制的基本原則下運作，並將之繫於歐洲「相互集體安全體系」(system of bilateral collective security；第廿四條第二款)。由上述的這四項議題來看，西德確實有義務防範軍事衝突，正如同「基本法」第一條第二款內涵所顯示其對保障人權的認知，以及第九條第二款促進各民族間達成相互諒解的期盼，建構成「和平信條」的基本精神。

### 3. 國家統一爲前提的對外政策

基於主觀意願的強烈表現與客觀現實意義，「整體德國未來的前景」始終係西德外交決策最重要的考量因素。「德國問題」同時也成爲任何一項促進歐洲和平構思的考量關鍵。回顧近代歐洲歷史，從拿破崙時代後以奧地利和普魯士爲中心的「德意志聯盟」(Deutscher Bund)開始，歷經俾斯麥帝國的中歐強權時期，直到爭取全球霸權的「希特勒帝國」(Hitler's empire)，⑩歐洲國家對德國的強大始終耿耿於懷。德國之所以成爲歐洲各國頭痛的問題，主要基於其特殊的地理位置與相對幅員較爲遼闊，造成「沒有德國，歐洲問題即難以解決；有了德國，歐洲秩序又會動盪不安」。⑪換言之，德國想爭取歐洲大陸霸權，實力似乎不足，折衝尊俎各相關國家之間，却又呈現出大國的作風。⑫儘管戰後德國分裂爲二，却仍構成安定歐洲情勢的要件，也是平衡東西方集團的一顆棋子。正基於此一客觀因素，西德將解決歐洲分裂和德國問題，視爲同等重要。其在制定對西方盟國與東歐集團關係之決策時，不得不採行若干互補措施，一方面在建立整體歐洲和平的架構下，必須提昇東德人民的自決意識，⑬甚至對未來國家統一後採取何種政治體制，亦不預作規劃；⑭另一方面是記取歷史教訓，設法降

註⑨ Dieter S. Lutz/Volker Rittberger, *Abrüstungspolitik und Grundgesetz-Eine verfassungsrechtlich-friedenswissenschaftliche Untersuchung*, Baden-Baden, 1976.

註⑩ Wolf D. Gruner, *Die deutsche Frage-Ein Problem der europäischen Geschichte seit 1800*, München, 1985.

註⑪ Peter Bender, *Deutsche Parallelen-Anmerkungen zu einer gemeinsamen Geschichte zweier getrennter Staaten*, Berlin, 1989, p. 217.

註⑫ *Ibid.*

註⑬ Werner Link, "Augen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974", in Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link, *Republik im Wandel 1969-1974-Die Ära Brandt*, Bd. 5/1, Mannheim, 1986, pp. 169-179.

註⑭ "Grundvertragsurteil," *BVerfGE* 36, p. 1ff; Georg Röss, *Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagevertrag vom 21. Dezember 1972*, Berlin, 1978, p. 154ff.

低盟邦與東歐鄰國對德國統一的疑慮，避免因外交決策的「獨斷獨行」(solo run/Alleingang)而損及鄰國的利益。

#### 4. 外交政策之限制因素與基本傾向

戰後西德推動對外關係，基本上是在扮演或兼具「國際貿易商」的角色與風格。理論上，身為一名貿易商，心中所惦念的不外乎如何去確保其經濟利益，因此很注意外在客觀環境的安全。<sup>②</sup>西德在國際間原本即無政治勢力範圍可言，一般人對西德的印象亦多半基於其在全球市場的活躍表現。為了維持自由化的國際市場，西德祇希望各國能在一個和平的環境中，建立合理公平的競爭規範，本身似乎並不急於爭取國際政治的影響力；也因此發展對外關係時，不願過份凸顯爭議性頗多的人權政策，擔心會引起若干有違反人權事實的國家反感。這種祇求經濟利益而不重國際道義的外交風格，以執掌聯邦外交部長達十五年之久的根舍最具代表性。一九八〇年代中期後，根舍扮演媒介角色穿梭大西洋兩岸，政策實質取向為「寬容蘇聯，軟化北約，削弱防衛」(being soft on soviets, weak on NATO, "wet" on defense)，<sup>③</sup>形成不折不扣的「根舍主義」(Genscherism)。<sup>④</sup>

戰後西德這種以「安全、福利、主權」為主體的外交決策範疇，始終受到一連串外在國際體系變遷與內部政治體制特性兩項限制因素之影響。<sup>⑤</sup>基於兩者間具有相當程度的關連性(見圖解說明)，使一九七〇年代後的西德外交政策，很自然地朝向三種關係層面(西方盟國、東歐集團、第三世界)發展。然而在實際的運作中，這三種同時並存的基本傾向，亦並非沒有矛盾之處。西德外交政策的目標分歧( Zielkonflikte )，非但呈現於不同關係層面間的政策範疇內，同時也會顯現於不

註② Richard Löwenthal, "Freiheit der Eigenentwicklung," in Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Ed.), *Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates*, Bd. 1, München, 1971, pp. 11-15; Helga Hafendorn, *Sicherheit und Entspannung-Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden, 1983, pp. 32-48; Werner Link, "Die Außenpolitik und internationale Einordnung der Bundesrepublik Deutschland," in Werner Weidenfeld/Hartmut Zimmermann (Eds.), *Deutschland-Handbuch-Eine doppelte Bilanz 1949-1989*, Bonn, 1989, pp. 571-588.

註③ Jim Hoagland, "Genscher, Master Contortionist," in *International Herald Tribune*, August 18, 1988; *Time*, May 8, 1989.

註④ "Bush: Zeit ausgestreckter Hand?", in *Der Spiegel*, No. 49/1989, p. 130f; *Foreign Report*, January 16, 1986, p. 1f, July 28, 1988, p. 1f.

註⑤ 參照 Ernst-Otto Czempiel, *Internationale Politik*, Paderborn, 1981; Hans-Peter Schwarz (Ed.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München/Zürich, 1976 (2. Auflage), pp. 239-366.

圖解：西德外交政策之內外環境與基本取向

外在條件

內在條件

基本取向

「安全」政策範疇

(確保領土完整與自身發展自由)

東西方結盟體系間的強權競爭

地緣戰略情勢(國土分裂與邊界問題)

西方：大西洋→軍事上與美國  
(北約)結盟  
歐洲→西歐聯盟、德法合作  
東方：德國統一、緩和關係  
南進：軍事保守、防止與東歐加強合作  
支持不結盟運動

「福利」政策範疇

(確保福利國家之建立)

全球強權競爭

高度發展之自由化工業社會

西方：大西洋→國際自由經濟秩序  
歐洲→經濟統合  
東方：東西方集團間經濟合作  
南進：整合全球市場之目標下進行發展性合作

「主權」政策範疇

(條約化促進民主)

自由民主體制與社會主義體制間的競爭

自由民主的憲政國家

西方：結合自由民主國家  
歐洲：穩定民主情勢  
東方：自由化政策  
南進：人權政策，防範社會主義取向

同政策範疇間的相同關係層面。類似現象也常成爲西德內部各黨派間衝突的議題：<sup>②</sup>

(A) 以美蘇爲首的東西方集團強權競爭與德國特殊地理位置所導源的歐洲「安全」問題，使西德的外交政策特別著重確保國家領土的完整與政治自由發展。然而，由於西德與西歐盟邦無法獨立承擔安全防衛重任，勢必依賴和美國的軍事結盟關係與結合北約整體的軍事力量。國防安全政策的高度依賴

註② Helga Haftendorn, Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum-Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, "in Politische Vierteljahresschrift, 30 (1989), pp. 32-49; Werner Link, "Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland-Überlegungen zur innerstaatlichen Struktur und Perception des internationalen Bedingungsfeldes," in Manfred Funke u. a. (eds), Demokratie und Diktatur, Bonn, 1987, p. 100ff; Hans-Peter Schwarz, "Die Rollen der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengesellschaft," in Karl Kaiser/Roger Morgan (eds), Strukturwandlungen der Außenpolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik, München/Wien, 1970, p. 231ff; Volker Ritterberg, "Grundmuster und Probleme der westdeutschen Außenpolitik," in Gegenwartskunde, 36(1987) 4, pp. 443-460.

特性，迫使西德必須承擔維持四十九萬五千名現役部隊與一百卅萬後備力量之義務，<sup>②</sup>並將其中的半數人員與裝備，交由北約統一指揮運用，同時在義務提供聯軍軍事演習場所之餘，西德尚須財力支援北約軍隊的交通設備更新及維護。

最近幾年，隨著東西陣營趨於緩和，西歐盟國又出現重整類似西歐聯盟（WEU）與歐洲防禦共同體（EDC）組織架構的呼聲。這些倡議對西德軍事主權地位之提昇，並無太多的實質助益，多少却會影響未來美國在歐洲的主導地位。一九八〇年的德法雙邊安全合作構思（共同的軍事演習與聯合部隊），鑒於法國單方面享有核武力量（Force de Frappe）目標與部署的決策權，顯然象徵的意義大於實質。換言之，西德迄今仍然被法國視為西歐核武戰術的前哨。

追求國家統一的目標，係西德對外政策發展的重要一環。基於此一前提，西德現實外交政策的運作中，從一九五〇年代初制定的西方統合政策，至一九七〇年代後的東西方緩和與政策，無不為達成國家的此項最高目標而努力。甚至一九八〇年代初期基民黨聯合政府的「新東鄰政策」，也是為因應國家分裂狀態與美蘇關係再趨緊張。<sup>③</sup>一九八九年十一月八日，聯邦眾議院作成尊重現行德波邊界線之決議，<sup>④</sup>即為排除所有可能形成國家統一的外來障礙。

西德的「南進政策」（Südpolitik）始於一九五〇年代末與一九六〇年代初，東西方對抗轉趨強烈之際。當時西德鑒於堅持「德國唯一代表權」，設法讓第三世界國家脫離社會主義陣營之影響，即為防止東德擴展其對外活動空間。儘管西德與第三世界經貿與軍售的關係密切，然而自始至終，其軍事力量從未介入第三世界軍事敏感地區。「基本法」嚴格限制西德軍力延伸至北約防衛區域外之規定，曾因黎巴嫩內戰及兩伊戰爭時，西方盟國要求西德參與聯合國和平部隊任務，而引起國內各黨派間的爭執。自民黨籍外長舍更倡議修憲，以因應國際現實需要。<sup>⑤</sup>

(B) 西德外交政策設定「福利」範疇的基本取向，係鑒於高度工業化社會發展的同時，必須整合國際力量共同建立市場經濟秩序。為在全球市場競爭條件下確保與建立福利國家制度，西德領導階層很重視以出口為導向的經濟型態，經年拓展國際市場與推動積極性對外經貿政策的結果，使今日西德的外貿總額已占其國民生產總值的四分之一強（一九五〇：八·五%），如何提升產品的國際競爭能力，甚至也成為民衆評估各黨政策的重要依據之一。基於此種背景，西德不僅支持建立國際自由化的經濟秩序，在國際經濟與金融組織中（如 GATT 或 IMF）更與美國合作無間，共同解決第三世界的外債危機。在建立國際經濟秩序的範疇中，西德為整合第三世界市場，每年皆會在政府財政預算中維持一定比例的援外經費（見表一），數

註② 為因應東歐變局，西德聯邦國防部已決定配合北約的裁軍計畫，逐步減少聯邦國防軍兵員。

註③ Werner Link, "Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland," *op. cit.*, p. 407.

註④ *Das Parlament*, No. 47/48, November 17/24, 1989, p. 9.

註⑤ *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Ed.)*, *Stichworte zur Sicherheitspolitik*, No. 10/1989, p. 61f.

額雖未達聯合國協議應占國民生產總值(GNP)〇·七%之標準，却高於工業國家平均水平(一九八八：〇·三五%)。西德援外的對象，甚少根據受援國採行何種經濟制度，而係看其在東西方對抗中的立場(例如尼加拉瓜即不列入考慮)。<sup>29</sup>

鑒於西方統合政策為先，西德對外關係發展中的「福利」範疇重點仍置於大西洋聯盟內部。自從歐市通過「單一法案」，西德雖然在排除貿易障礙方面，必須作若干讓步，但歐市的整合相對却也提供其拓展第三世界市場的機會。目前歐市內部仍帶有保護主義色彩的農業政策，不僅違反全球自由貿易的最終目標，同時亦阻礙第三世界國家的發展；特別是未來歐市的整合措施，將逐漸削弱美國在西德的經貿角色。表二中的數據顯示，美國除了在西德的直接投資總額，尚能與其他西歐國家相比擬外，出口已呈現走下坡的跡象。

西德對東歐國家的貿易額，平均雖占其對外貿易總額的五%上下，但却是東歐「經濟互助委員會」(COMECON)最重要的西方貿易夥伴。由於西德這種以機械設備換取蘇聯天然瓦斯與石油的交易型態，必須建立在雙邊信用貸款的經濟合作基礎上，很自然即構成西德安定東西歐緩和關係的一股助力。

就西德政府的角度而言，東西方經濟合作之成敗，涉及「福利」與「安全」兩項外交政策範疇的共同運作。站在美國顧及西歐安全的立場，當然不願見到任何西方國家將其高科技轉移予蘇聯，擔心西德(歐)過份依賴東歐市場的結果，將自身最有力的談判籌碼拱手讓人。過去美國以貿易禁運作為對抗東歐集團的政治手段，常因損害到西德對東歐的經貿利益，而造成雙方間的摩擦，如今面臨歐洲再度整合之際，西德對外政策中的「福利」傾向勢必更為凸顯。

表一：西德援外金額(百萬馬克)

	總金額	佔國民生產毛額比例	公佈金額	佔國民生產毛額比例
1965	2936.6	0.64	1824.1	0.40
1970	5453.1	0.81	2202.8	0.33
1975	12226.7	1.19	4165.2	0.40
1980	19308.0	1.30	6476.1	0.44
1985	16917.2	0.92	8656.7	0.47
1986	17126.4	0.88	8317.5	0.43
1987	15901.1	0.79	7895.1	0.39
1988	23050.0	1.09	8318.7	0.39

資料來源：Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1989/90, BM für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Ed.), Bonn, p. 59.

註② Hans-Joachim Spanger/Lothar Brock, *Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987, p. 320f.

表二：西德與大西洋聯盟的經貿關係

1. 西德的出口所佔比率 (%)

	歐 市	美/加
1960-1964	43.2	8.4
1965-1969	45.3	10.3
1970-1974	46.6	9.4
1975-1979	45.9	7.2
1980-1984	47.7	7.9
1985-1988	51.3	10.5

2. 西德的進口所佔比率 (%)

	歐 市	美/加
1960-1964	48.7	18.8
1965-1969	54.2	14.9
1970-1974	56.8	12.7
1975-1979	54.4	11.5
1980-1984	47.7	7.9
1985-1988	51.2	7.4

3. 西德在國外的直接投資額(十億馬克)

	歐 市	美 國
1981	30164	5479
1984	41925	5466
1986	56933	17544
1987	61824	23588

4. 外國在西德的直接投資額(十億馬克)

	美	英	荷	法
1981	30664	7055	8355	4235
1984	33636	8041	9036	5447
1986	35515	8941	11396	5836
1987	35748	10042	12955	6129

資料來源 Fischer Weltalmanach 1990, Frankfurt/M., 1989  
 Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland  
 1984, 1986 und 1987,  
 Stuttgart/Mainz, 1984, 1986, 1987  
 Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland  
 1988, Stuttgart, 1989.

西德提昇國家福利而犧牲第三世界安全的心態，明白呈現於其「南進政策」(Südpolitik)中。依數據統計，西德在最近五年內已竄升為全球第六大軍火輸出國(見表三)，其一方面設定嚴格的軍售政策，<sup>②</sup>棄絕使用ABC武器(指核子與生化武器·Atomic, Biological and Chemical Weapons)與限制軍力擴張至北約防衛區外；另一方面卻又將大量武器輸至第三世界(如伊朗和伊拉克)，甚至協助伊拉克與利比亞興建化學武器工廠，<sup>③</sup>純粹是為經濟利益著想。

以及同期面對土耳其發生軍事政變，仍加強對其軍事和經濟援助，即為最明顯的例子。

註② 參閱吳東野，「德意志聯邦共和國的軍售政策」，王建則主編，國際武器轉移，臺北(國立政治大學國際關係研究中心)，民國七十七年十二月，第二一三頁至二四二頁。

註③ "Giftgas-Produktion mit deutscher Hilfe?" in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, April 2, 1988, p. 2; Matthias Naß, "Wo viele sterben und keiner siegt- Endloser Krieg zwischen Iran und Irak: Wer Waffen liefert, macht sich mitschuldig," in *Die Zeit*, No. 15/April 8, 1988, p. 1.

表三：西德對外軍售金額與其他軍火輸出大國之比較；1984-1988

(百萬美元：1985固定價格)

	對外軍售總金額	輸往第三世界金額	輸往其他工業國家金額
蘇聯	63789	45866	17923
美國	50298	23479	26819
法國	17975	14736	3239
英國	8797	6562	—
中共	7847	7730	—
西德	6758	3609	3149
捷克	2673	—	1775

資料來源：SIPRI yearbook 1989, Oxford, 1989, p. 198f.

西德建國後的頭廿年當中，「反共產主義」的政策非但發揮了整合內部意識形態的功能，同時也將其設定為援外的先決條件之一。此一政策持續至一九六〇年代末，聯邦政府為了配合東西方關係趨於緩和，修定為「經由接觸而促之轉變」(Wandel durch Annäherung)作宗旨的「東鄰政策」，期許在承認歐洲現狀與擴大雙邊合作層面的基礎上，逐步推動東歐朝向民主化體制邁進。西德基於國家分裂狀態與東歐內部(尤指蘇聯、羅馬尼亞、波蘭)德裔少數民族經年受到歧視，特別藉提供物資與財政援助，盼望東歐國家相對作出善意回應，遵循一九七五年「赫爾辛基人權條款」精神，放寬德裔出境探親及旅遊之限制。有鑒於此，西德對違反人權的國家施以禁運措施，顯得並不積極，而較傾向於採行「無聲」(silent)式的人權外交，避免因制裁不當而使雙方好不容易建立起來的緩和關係功虧一簣。一九八一年波蘭共黨鎮壓「團結工聯」事件，西德即無積極性反應，印證其對外政策過於重視東西方關係緩和下的安全與經濟利益。

西德對迫害人權的國家，不採直接而激烈的制裁措施，其對第三世界非共黨式專制政權之策略亦同。當美國與歐市呼籲西方國家對南非或伊朗等國施以經濟制裁時，西德就因為經濟利益因素考慮而敷衍了事。<sup>④</sup>

(D)觀察西德的西方統合政策，有時亦須將政治及經濟層面作進一步劃分。換言之，涉及國防安全問題，西德係遵守以美國為首的北約軍事聯盟決議，對外經貿關係方面，西德則將歐市利益列為優先考慮。觀察一九八〇年代以來的西洋聯盟情勢演變，不能因為歐市與美國的經貿利益衝突，即斷定西德和美國的關係出現裂痕，也不能基於西德經濟上與歐市統合的政策，即認定西德內部不會出現「自我芬蘭化」(Self-Finlandization)的取向。事實上，前述兩項問題的決定因素，皆在於東西方關係緩和至何種程度。美蘇關係愈緊張，西

歐國家愈擔心西德外交政策會趨向中立。一九八九年東歐的變革與德國的統一步加快，西方盟國堅持統一後的德國必須留在北約，正足以顯示西德的西方統合政策中，採行政經分離的作法，確有其現實需要。

探討西德對外政策的另一後續問題，係「安全」、「福利」、與「主權」等政策基本範疇，究竟有無優先順序之運用策略？當「福利」與「安全」發生抵觸現象，西德究竟捨棄何者？從以往的經驗來看，西德配合西方國家推動全球走向「民主國際主義」(Democratic Internationalism)時，每遇安全政策與經濟利益相互抵觸時，常陷於兩難的抉擇困境。事實上，西德自身也相當清楚，其外交決策中的民主化理念思考，僅具有滿足內政運作的合法性功能，對促進第三世界或東歐地區的民主化，並無明顯而實質的助益。基於國家安全取決於外在的客觀環境，尤其在東西方關係緊張時期，為政者不得不將國家安全利益列為優先考量因素。換言之，美蘇關係愈趨緩和，西德的外交政策即明顯傾向「福利」範疇。至於兩者間的份量，則視緩和程度與西德對外的活動空間而定。

## 伍、國際地位與外交特性

### 1. 經濟實力與政治地位的不平衡關係

最近幾年討論西德國際地位的學術論著明顯增多。早期的西德，在國際社會中常被歸類為「中強級國家」(The great-medium power)羣內未明確定位的成員，然而隨著情勢的演變，將西德定位為「潛藏性強權」(The hidden great power)或「全球性強權」(The great world power)<sup>⑤</sup>的說法，逐漸受到學政界之肯定。甚至還有少數學者將過去西德的國際地位標定為「權力受到遺忘」(Machtvergessenheit)<sup>⑥</sup>。

冷戰時期的西德能在西方運用「圍堵」的戰略下，依賴美國庇護而重建經濟繁榮景象，創造舉世聞名的「經濟奇蹟」。美中不足的是政治地位却未相對提升，成為國際社會中名符其實的「經濟巨人、政治侏儒」。<sup>⑦</sup>西德強大的經濟力量，非但占歐市國家國民生產總值(GNP)與歐市內部貿易總額的四分之一強，同時掌握近三分之一的歐市貨幣存底。西德與其國際經貿夥伴間的不對等互動關係，往往成為某些國家經濟景氣的決定性變數。<sup>⑧</sup>此外，如果再把戰後這四十多年來西德與美國

註⑤ Christian Haacke, *Weltmacht wider Willen*, op. cit., p. 467.

註⑥ Hans-Peter Schwarz, *Die gezahlten Deutschen—Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart, 1985.

註⑦ Hans-Peter Schwarz, *Die Rollen der Bundesrepublik in der Staatengesellschaft*, op. cit., p. 232.

註⑧ Michael Kreile, "Die Bundesrepublik Deutschland-eine 'economie dominate'", in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 26/1978, pp. 3-17.



表四：西德在全球經濟發展中之實力

1. 外匯存底所佔之比率(%)

	1948	1970	1981	1988
美國	53.3	15.7	6.8	6.2 (478億美元)
西德	0.6	14.7	10.9	8.1 (625億美元)
日本	0.1	5.2	6.7	12.7 (978億美元)

2. 貨幣在外匯存底中之比率(1988:%)

美元	49.3 (3790億美元)
馬克	14.0 (1078億美元)
歐市貨幣計算單位(EUA)	8.1 (624億美元)
日元	6.1 (467億美元)

3. 佔全球貿易比率(%)

	1948	1970	1981	1988
美國	24.0	15.4	12.8	11.4 (3218億美元)
西德	1.3	12.2	9.7	11.4 (3225億美元)
日本	0.3	6.9	8.3	9.4 (2650億美元)

資料來源：Fischer Weltalmanach 1972, 1983, 1990, Frankfurt/M., 1989. International Trade Statistics Yearbook, New York, 1968.

的經濟發展情勢略作評估，即不難發現兩者間的角色已有互換的趨勢（見表四）。在對外貿易方面，西德已凌駕美國之上，雙方相互在對方的直接投資額，也被西德占盡優勢，於今的美國僅在國際貨幣與財政政策方面仍享有主導權。

西德早自一九五〇年代末起，即位居全球第二大外匯存底國（一九八九年曾為中華民國取代而退居第三位）。隨著經濟實力、出口比重與強勢馬克等優勢，更提升了西德在國際金融組織，特別是每年例行召開的「七國經濟高峰會」上的發言份量。迄今的西德雖無法扮演火車頭的角色，但是對國際經濟秩序的維護，却有相當程度的影響力。問題在於，西德能否將對國際經濟發展的主導權，提升為國際強權政治運作中的另一股動力？探討此一問題應從西德受到的兩個限制層面著手：其一，歷史的經驗印證，戰後的西德因不具軍事強權型態，很難成為國際政治大國。於今雖被美國視為歐洲最重要的軍事盟邦之一，其國防安全却依然脫離不了美國的護

衛。<sup>39</sup>此外，在推動歐洲政策的範疇內，西德若無英國與法國的通力合作，任何有關外交倡議或對外路線轉變的成功機率都不會太大。未來的西歐安全，祇要仍建立於核武嚇阻戰略的基礎上，西德與盟國的此種相互依賴關係即難以改變。其二，一九九〇年代的東西歐必然走向「相互融合的探索階段」，而逐步形成新的歐洲安全體系架構，特別是在兩德政治統一之後，經貿的密切往來將取代過去的軍事對立情況。歐洲趨向整合，對西德的外交政策三種基本取向，雖不致造成何者應優先抉擇的困難，但是當美國在西歐的軍事政治主導角色，因此而逐漸淡化之際，德國也未必能迅速提升其在西歐的政治軍事影響力。為了與美國和日本等其他經濟強權競爭，<sup>40</sup>西德除了加強與法國（及英國）的合作，共同推動西歐政治統合外，似無其

註③ Robert O. Keohane/Joseph O. Nye, *Power and Independence*, Glenview, 1989, p. 5, p. 20f.  
註④ Helga Haftendorn, *Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum*, op. cit., p. 43.

他更好的辦法。

從一九八〇年代美歐經貿利益衝突來看，一九九〇年代的東西方關係即使再趨惡化，美國也很難重振一九六〇年代的雄風，想再度以安全政策換取德國對外經濟政策上的讓步，恐因歐市完成單一市場準備而時不我予。古巴危機後（一九六三），美國能成功地阻止西德協助蘇聯興建天然瓦斯管，但却擋不住一九八〇年代初西歐國家聯手與莫斯科進行興建瓦斯管的交易。維護歐市國家的整體利益，將成爲各國對外決策的共同考量因素，<sup>④</sup>西德未來的國際政治地位，也必將以此角度來評估。

## 2. 蘇聯成爲影響「東鄰政策」成敗之關鍵

西德與西方國家統合爲優先考慮的外交政策，雖然原則上排除了政治和軍事上趨向中立化的可能性，但是鑒於地處東西對抗的最前線，以及期許對東德政策的具體成效，西德早於一九五〇年代初即認知到和蘇聯建立良性互動關係的重要性。<sup>⑤</sup>從一九五五年與蘇聯恢復邦交，至一九七〇年屈就承認歐洲現狀而簽定「莫斯科條約」（互不侵犯），西德一直在扮演東歐拓荒者的角色。「東鄰政策」不但促成兩德同時加入聯合國（一九七三年九月），同時亦間接擴展其在國際社會的活動空間，特別是提昇了西德在西方盟國的發言份量。<sup>⑥</sup>

事實上，西德積極發展和蘇聯的關係，已成爲促成歐洲和平的一股安定力量。多年來，如果沒有這一層關係作基礎，美蘇軍事緩和即缺少催化作用，一九八六年歐市與經互會間的相互外交承認，亦不會這麼快即實現；去年年底蘇聯還難以容忍兩德急速邁向統一的措施，於今却能主動提出五年內撤除東德駐軍的建議，並和西德達成相互簽定「互不侵犯條約」與德國統一後軍事上仍歸屬北約的協議。<sup>⑦</sup>西德的親西方政策，固然強化「東鄰政策」的功能，却也相對限制其對外政策的活動空間，必須承擔與北約及歐市會員國共同協商或交付決議的義務，甚至西德對外政策觀點一旦抵觸了最重要盟邦（如美英法）

註⑤ "Daten aus Dublin," in *Die Zeit*, No. 27/June 29, 1990, p. 1.

註⑥ Hans-Adolf Jacobson, "Deutsch-Sowjetische Beziehungen: Kontinuität und Wandel 1945 bis 1987," in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 3/1988, pp. 28-44.

註⑦ Willy Brandt, *Erinnerungen*, op. cit., p. 189.

註⑧ 見一九九〇年六月廿一日東柏林召開的「二加四」第二回合談判會議上，蘇聯外長謝瓦納澤的新建議案內容，Christoph Bertram, "Stagnieren unter Zeitdruck," in *Die Zeit*, No. 27/June 29, 1990, p. 6; Chritton Schmidt-Häuer, "Kraftvoll draußer, hilflos zu Hause," in *Die Zeit*, No. 30/July 20, 1990, p. 2.

的國家目標，而形成所謂「重點爭端問題」(Prioritätenkonflikt/priority conflict)時，<sup>④</sup>其與西方結盟的立場仍然高於東鄰政策利益。西德重視對蘇關係的另一項主因，係西方三強在一九五四年十月廿三日所簽定的「對德和約」(Deutschland-Vertrag)中，針對蘇聯主宰東德的事實，保留對德的若干主權。西方三強雖然承諾歸還西德的內政與外交完整主權(第一條第二款)，並宣佈結束軍政府狀態，但是却未放棄對柏林事務、全德視為一個整體(Deutschland als Ganzes/Germany as an whole)、與簽定和平條約之最終決定權(第二條)，同時規定西德未來制定的國家統一政策，必須建立在自由民主憲法和與歐市統合的基礎上(第七條)。<sup>⑤</sup>換言之，柏林不僅成為美蘇雙方緩和的試金石，<sup>⑥</sup>同時也是西德考量外交決策時的一處要害，<sup>⑦</sup>其法律型態問題一日不改變，德國人就無法取回國家主權。兩德即使邁向政治統一，也僅徒具形式而已，這一方面，蘇聯扮演著極為關鍵的地位。

## 陸、結 論

德國普魯士時期以來的外交政策發展，應以第二次世界大戰後的聯邦共和國最具成效。四十年來的西德，仍然秉持著傳統的外交理念繼續發揚光大。<sup>⑧</sup>面對一九九〇年代歐洲的新情勢演變，德國的外交政策基本上仍無法脫離歐洲統合的範疇。西德聯邦內閣各黨派極力主張以財政經援蘇聯，作為安定歐洲局勢的基礎，<sup>⑨</sup>目的不外乎是想徹底棄絕東西集團間的軍事對立。西德絕對清楚盟國對兩德統一的戒慎恐懼心境，也明白若無盟國的支持，歐洲整合的目標根本不可能實現。為避免鄰國憂心兩德統一後會形成「德國化歐洲」(German Europe)，西德在政治上必然會繼續尋求和法國(及美國與英國)合作，加速歐市的政治統合，同時盡全力在「歐洲安全與合作會議」的範疇內，促成維持整個歐洲的和平與安定；<sup>⑩</sup>在經濟上則

註④ 此「重點爭端」概念出自Helga Hartendorf, "Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum-Ein Paradigma zur Analyse der

Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland," in *Politische Vierteljahresschrift*, 30(1989), pp. 32-49.

註⑤ 「蘇德和約」全文見Ingo von Münch (Ed.), *Dokumente des geteilten Deutschland*, Stuttgart, 1976.

註⑥ Willy Brandt, *op. cit.*, p. 37.

註⑦ Peter Bende, *Deutsche Parallelen*, *op. cit.*, p. 202.

註⑧ 參閱 David P. Calleo, *Legende und Wirklichkeit der deutschen Gefahr*, Bonn, 1981.

註⑨ *Die Welt*, June 24, 1990, p. 9.

註⑩ *Der Tagesspiegel*, December 10, 1989, p. 11.

與一九九二年後的歐市融合為一體，形成美、日、西歐三強鼎立的局面；在軍事上，西德必然逐步裁減兵員與降低國防預算，同時在減少依賴美國保護之際，加強與法國的軍事合作關係。

基本上，德國統一後的政經體制仍以西德四十餘年的經驗為基礎，對外政策將一貫其傳承理念。在十年左右的經濟過渡時期中，德國仍將設法維繫其既有的經貿大國地位。至於未來一統德國的國際政治地位，是否會隨著經濟力量增強而有所變化，將取決於下列三項變數：其一，德國統一後的軍事型態歸屬，不會脫離重新定位的北約組織。短期內，德國也不致於將焦點置於擠進世界強權陣營，而會埋首兩德的各層面整合措施；其二，德國在經濟上的優勢將逐步融合至歐市的整體力量之中，未來的德國將重新定位為一個以「促進民主化與國際間合作」的「貿易大國」，至於和美國的經貿關係，難免會因歐市的政經統合而形成兩個（或三個）競爭主體；其三，一九九二年歐市統一後，西歐不僅成為單一市場，也會制定出統一的外交政策，屆時的德國很可能由「國際貿易商」蛻變為「歐洲國外交部長」的角色；換言之，西德過去強調的「西方統合」與「東鄰政策」，兩者間的界線將更為模糊。一旦匈牙利與波蘭等東歐國家再積極爭取加入歐市，成為正式的會員，西德傳統的「西盟東鄰」對外政策，才算是真正朝向戈巴契夫「歐洲共同家園」理念邁進。

（中華民國七十九年七月十日完稿）