

西德新聯合內閣外交政策的檢討與展望

施 啓 揚

四 西德與美國的關係

西德與美國的關係戰後多年來至為密切友善。一九六六年終因分担美國駐軍費用事，與華盛頓意見發生齟齬，同年底歐哈德辭職，新聯合內閣成立後布蘭德外長及基辛格總理已先後訪問美國，重申與美國的友誼。

(一)西德戰後致力於經濟建設，將大部防務交由盟國尤其是美國負責。但最近幾年來英美等國威感駐軍費用開支浩繁，不勝負担；而西德經濟發達，財力雄厚，所以與西德成立協定，由西德以購買西方國家軍需物資的方式，負擔一部份費用。一九六六年春季，西德發生經濟困難，以致至九月初時已積欠費用達二十六億馬克^{②⑤}。十月初歐哈德親自赴美，要求四年間暫時凍結此項償付協定，但麥納瑪拉國防部長堅持西德須依約履行。歐哈德一無所獲，悻悻而歸，內政外交均陷於困境。西德部份人士認為美國不考慮兩國友好關係，不能救人之危，兩國關係遂蒙上陰影。西德最大日報之一的「世界日報」(Die Welt)^{②⑥}也於九月間，以「轉變之風」為標題，指出德美關係間已吹起轉變的風向。

不過這僅是一股小「寒流」，瞬即過境，波昂與華盛頓間依然是晴空萬里。

(二)去年十二月初新聯合內閣就任。二月初布蘭德外長即匆匆啓程訪問美國，與詹森總統會談，並轉告西德的新外交政策。美國政府及新聞界對於新聯合內閣的東歐政策，尤其與羅馬尼亞建交一事，頗為讚揚，認為這是緩和政策的，是切合實際而且有助於德國和平統一的政策。紐約時報^{②⑦}曾評論道：

「基辛格總理及其社會黨的聯合夥伴布蘭德均未期望可在最近將來統一分裂的德國。但他們都已覺悟波昂過去對東歐國家的強硬政策，祇有使局勢凍結而且拖延可能統一的日期。現在西德的新領導人物深信他們的新政策至少已使國家的目標稍為接近。」

這是公平之論。且美國此時也樂於看到西德修改豪爾斯坦原則以適應局勢，因此就東歐政策而言，西德與美國雙方均能協調一致。因此波昂的「東進運動」已在華盛頓及整個西方國家產生良好的反應。華盛頓認為西德此番作為，已使東德政權及其同伴顯得更孤立而成為歐洲冷戰的殘餘人物。而且這項東進運動如能配合經濟及文化活動，其聲勢將更加壯大。

布蘭德外長與魯斯克國務卿及詹森總統商討的其他重要問題是，美蘇間擬簽定的核子不擴散條約，以及請求美國同意暫緩支付一億二千五百萬美元的軍需購置費用等。布蘭德外長訪美時已較歐哈德總理華盛頓之行氣氛為優，德美關係也漸入佳境。

(三)九月十五日——新內閣成立後第十個月——基辛格總理抵美作為時一週的訪問。西德總理對這次訪問甚感滿意；布蘭德外長也表示基辛格總理與詹森總統會晤後，「已創造一項堅強的信任基礎。」

這次訪問使基辛格總理增強信念，認為美德兩國間存有廣泛的共同利益。基辛格認為，在美國當面解釋「我們新政策」的理由及目標是非常「有用的」事情。這次訪問，雙方曾就下列問題坦誠交換意見：

○北大西洋公約組織應予加強，作為維護和平的工具；為達此目的，西德與美國應共同作出貢獻。基辛格總理對於為保持和平須經常維持高度的軍備感到遺憾，但這位總理補充說：「但這並不妨害我們採行緩和政策，以便

在世界上創造信任的氣氛。」

◎德美兩國政府對於法國的態度是最重要的討論重心之一，西德總理曾向美國友人明確表示，波昂對於這項問題並無選擇之餘地，也無選擇之必要。西德與法國已將百年來的敵對態度加以埋葬。西德與法國在緩和政策和改善與東歐國家關係上的攜手合作，有極其重要的意義。基辛格總理深信，至少在東歐政策方面，波昂——華盛頓——巴黎三處間已無歧見存在；美國也諒解西德的觀點，因為無法國參與，所有的歐洲問題都無法解決，西德祇有與法國採取共同政策。另一方面基辛格總理也明白指出與戴高樂總統的歧見（如英國加入歐洲共同市場事），並與法國就這些歧見討論多次。

◎華盛頓對於外傳西德國防部擬裁減軍隊事，頗為不安，因此基辛格總理向美國總統保證，國防部原擬四案中準備裁減較多的兩案已予打消²⁵，將來可能的裁減已微不足道，而且聯邦政府也尚未有正式決定。基辛格總理也相信，大量裁減聯邦部隊不僅無此必要，而且也不可能。這位總理並再提出保證，將在年底前與華盛頓及北大西洋組織國家商討後再作決定。

◎西德關心的禁止核子擴散條約也由德方提出討論。由基辛格總理，布蘭德外長，魯斯克國務卿，麥納瑪拉國防部長及富勒財政部長在國務院會談。布蘭德外長並將西德駐日內瓦裁軍會議大使銜觀察員電召至華盛頓。西德認為美國在談判禁止核子擴散條約草案時，對頗多爭論的第三條規定（關於監察及視察規定），並不準備加以刪除，而且美國與西德約定的關於監察及視察的解決方案，也未提出來與蘇俄討論。西德認為如此將使有原子潛力的國家無法有和平應用的機會，而且無法保守和平應用上的核子機密。

會談結束後，詹森總統與基辛格總理發表共同聲明（不用「公報」字樣）。聲明中僅廣泛的指出西歐團結，維持北大西洋公約組織，以及西歐國家間的持久友誼為確保和平之前提條件，至於禁止核子擴散條約等則隻字未提。

（四）基辛格在此次訪美會談中，充分表現出，歐洲自立的風格以及德法間的友誼，並不影響波昂與華府間的充分信任關係。八月十七日基辛格總理在華府向全國新聞俱樂部，就德美關係、東歐政策以及歐洲聯合問題發表演說時，更將西德的「自立精神」清楚道出：「你們將看到，我們再不把美國看作老大哥，而於一旦有事時即奔向老大哥，這種日子已經過去。」與會的新聞記者均報以熱烈掌聲。依基辛格總理的意思，將來的發展須靠歐洲人的

努力，歐洲必須經由聯合國結，以肩負起大部目前由美國負擔的舊大陸的責任，如此，這個歐洲聯合始能真正成為美國的朋友與夥伴。

這種「自立」的想法並非始自基辛格的華府之行。二月初布蘭德外長訪美時即已表示過，西德現在已經是成年人，所以應以成年人的態度來處理外交事務。這是美國早就促使西德採取的態度；但布蘭德這次談話却弦外有音，多少意味着「自立態度」之意，顯示波昂今後將採取較為「獨立」的外交政策，而不再事事遵從美國的意見。

西德始終是美國忠誠不渝的歐洲盟邦。新聯合內閣雖採行「自立」及「成年人的外交方式」來處理國際事務，但與華盛頓的關係並不產生任何基本上的變化。

²⁵ 一馬克等於新台幣十元。

²⁶ 一九六六年九月二十八日。

²⁷ 一九六七年二月六日。

²⁸ 據一九六七年八月十六日世界日報透露，西德國防部所擬四案中，A、B兩案各計劃裁減六萬及四萬人，這兩案已打消。另兩案未詳，但最多祇裁軍一萬九千名。

五 西德的亞洲政策

（一）西德對於遠東，最近幾年來頗為重視。今年三月間聯邦總統呂布克偕同聯邦經濟合作部長維希涅夫斯基（Hans Jürgen Wischnewski）訪問南韓、泰國、馬來西亞、尼泊爾及阿富汗五個亞洲國家，為期長達十九日。十一月底基辛格總理又赴印度、巴基斯坦、錫蘭及緬甸等四國訪問。

呂布克總統的訪問，其主要目的雖在報聘各該國元首的訪問西德，而且西德總統雖祇是名義上的首長，但因有經濟合作部長隨行，所以其政治意義自也不可忽視。基辛格是不愛旅行的聯邦總理²⁹，但他却是第一個訪問東南亞國家的德國政府首長。艾德諾及歐哈德總理都曾答應訪問，但均未克成行；基辛格總理則在上任不到一年之內即親自僕僕風塵，遠飛東南亞訪問，以表示對這些國家的重視。

不過呂布克總統及基辛格總理的亞洲訪問之行，並不表示西德最近有特殊之亞洲政策，或正在尋求或形成一項新的亞洲政策，而祇是在運用個人外交（利用總統及總理的聲望）以維護西德在亞洲各國的經濟利益，並交換意見，闡明西德對各項重要問題的看法。

除訪問之外，新聯合內閣也積極與亞洲國家加強外交關係，尤其是與中立國家的關係。西德外交部於十一月十五日發表公報，宣佈與柬埔寨國王建立全面外交關係，並將西德原駐金邊的公使館升格為大使館，東國並同意原公使級代表柏恩東克 Gerhardt Berndonck 出任西德駐柬大使。

(二) 亞洲因地區遼闊，民族複雜，而且國家眾多，政情不一，所以西德對於亞洲並無統一的亞洲政策，各時期的政策都是區域性的外交政策。西德經濟力量頗強，政治聲望也不低，但有人^②認為西德直到數年前，尚無自己的亞洲政策。西德的亞洲政策（在某種意義上說來）祇是美國亞洲政策的翻版而已。例如一九六四年歐哈德就依從美國的意思，打消與毛共簽定貿易協定或交換貿易代表團的談判；對於越南戰爭，歐哈德政府也提供黑哥爾 Heligoland 號醫院船至越南，在某種形式之下支援美國（這是歐洲國家所不願做的）。西德所以以美國的政策為政策，不祇是因西德與美國關係密切，而是因為制定政策者認為亞洲的命運不掌握在亞洲人手中，而是由華盛頓所決定。十年前豪爾斯担任外交部次長時，即曾在某次西德駐亞各國使節會議上說：「美國總統及國務卿所想及所做的事情，對於整個這塊大陸（指亞洲）就是最重要的事情。」豪爾斯坦這樣說，主要是因為美國是自由世界的盟主，其言行都舉足輕重，各國也都重視美國的看法之故。

(三) 此次基辛格總理訪問東南亞歸來，已於十二月六日向呂布克總統提出報告，報告內容並未透露；不過基辛格總理於十一月二十九日返抵國門，在科倫附近機場舉行記者招待會時，對此次訪問表示成功與滿意。

德國經濟力量雖強，但要以一個歐洲國家躋身於亞洲舞台之上，確有相當困難。而且東德政權存在的事實成為西德外交上的一大包袱，因為亞洲某些「中立國家」常以明示或暗示承認東德為理由要挾西德。

基辛格總理此行除爭取與亞洲國家合作，表明西德的和平願望，並保證在能力限度內提供經濟援助外，還向地主國說明西德的東歐政策，表示西德與東歐國家建交並無承認東德政權之意。對此，印度、巴基斯坦、錫蘭及緬

甸政府已保證，對西德與羅馬尼亞的建交，以及明年初可能與南斯拉夫的復交，不採取任何足以提高東德政權地位的行為。基辛格並分別與印度及巴基斯坦約定，今後西德外長將定期與兩國外長會晤，就兩國間有關事項充分交換意見。這位總理並正式邀請阿育布汗總統訪問東德，後者並已接受此項邀請。

基辛格總理此次亞洲之行，還有一項重要的任務，就是直接聽取這四個亞洲國家對於毛共的看法。對於毛共是否將南下侵略的問題，各國意見不一，印度總理印地拉甘地夫人堅持中共將南下從事侵略，巴基斯坦、錫蘭、甚至最近遭受中共強烈抨擊的緬甸則認為中共不至攻擊南部鄰邦，印度政府且基於毛共侵略為理由，不希望西德與中國大陸擴張貿易活動。

(四) 今後西德可能採取積極的亞洲政策，以謀發展，但西德的任何亞洲政策都會受到下列因素的影響：

① 重視歐洲的老觀念：從實力上說西德是中等的國家，在美蘇兩個超級強國的外交爭奪戰中，西德在亞洲已無力扮演重要角色。從歷史沿革說，西德（在一大戰後）並非殖民國家，在亞洲地區無殖民地的殘餘勢力可資利用，在政治上無法與美蘇英法等爭一日之長短。所以西德還是以歐洲為重，亞洲為輕。

② 以經濟合作為主：亞洲國家對於西德工業有重要的關係，因為這些遼闊的地區都是廣大的市場，例如印度、巴基斯坦、印尼等向來與西德有頻繁的貿易往來；西德均經以大量經濟援助。至於政治方面，西德並不十分注意，這主要是力所不逮的緣故。

③ 德國統一問題的因素：東西德的統一，是西德外交政策的最高目標，亞洲政策是世界政策的一環，所以也有其應有的功能。在亞洲非共產國家中固尚無承認東德政權者，但因中立偏左的國家頗多（例如中東國家，錫蘭及柬埔寨等），西德須隨時顧慮這些國家的態度。

^② 基辛格總理也曾自己如此說過。見十一月三十日世界日報。

^③ 見七月二十九日 "The German Tribune"。

六 西德與毛共的關係

西德與毛共的關係一言以蔽之是貿易關係。西德現在與毛共在貿易以外的唯一關係是新華社在波昂設有分社。

(一)今年西德與中國大陸的易貨貿易顯然未受「文化大革命」的影響，雙方貿易總額不僅未減少，反而增加；毛共對西德的輸出略有減少，西德對中國大陸的輸出則急速增加。毛共所購買者，以機器及化學製品爲主。

在波昂的政治觀察家有認爲毛共所以大量採購西德製品，顯然含有政治意義，但一般認爲雙方的貿易純係基於經濟上的考慮，因爲德國機器的品質通常較其他國家產品爲優。

就已統計發表的數字看來^①，從今年一月至九月底爲止，西德從中國大陸輸入二億七千三百萬馬克貨物(去年同期爲二億八千六百萬馬克)，西德則向中共輸出六億五千萬馬克(去年同期僅爲三億六千四百萬馬克)，九個月中的雙方貿易總額已高達八億八千七百萬馬克(去年全年貿易總額爲八億八千八百萬馬克)。據預測今年雙方貿易總額可能達到十億馬克大關。

這個數字與一九六三年雙方貿易最低潮時期(全年貿易總額僅約二億馬克)比較，已增加數倍。西德已悄悄取代英國及法國成爲毛共在歐洲最大的主顧。

(二)西德與中國大陸的貿易完全是在民間基礎上進行，西德與毛共間現在並無貿易協定。隨着貿易量的急速增加，貿易協定之類的締定也顯得更爲重要，但雙方迄無簽定協定的跡象。

在一九六三年時雙方曾多次接觸，祕密談判，已到準備簽定貿易協定的地步，但一九六四年歐哈德總理訪美時，因聽從詹森總統的勸告，終於中止談判。毛共對於西德政府此舉當然感到憤怒，對於與西德簽定貿易協定事自也不再提起。

今年四月間歐洲方面傳出消息^②，謂西德正與中共祕密進行貿易談判，地點在巴黎毛共大使館。這項消息最初係由蘇俄方面傳出，當然多少含有指責毛共與「軍國主義及復仇主義」的西德從事勾搭的意思，但簽定貿易協定的可能性並非不存在。因爲自一九六三年開始雙方貿易直線上升，一九六六

年談判售與中共一座軋鋼廠，其金額即達七億五千萬馬克之鉅，且由聯邦政府向廠方保證債務^③，隨着貿易的增加中國大陸對西德的重要性愈來愈大，所以西德可能經由談判，與毛共交換貿易代表團，簽定貿易協定。

波昂方面雖有意與毛共訂立貿易協定，但必須考慮美國政府的態度，對於中國大陸祇能在不重大抵觸美國政策的前提下追求經濟上的利益，而不能公開進行談判。今年五月間布蘭德外長曾重申聯邦政府對於此事的態度，他說：「將德中(共)貿易關係以一種適當的方式來處理的時期一定會到來，但現在尚非時期。」這段話的含義就頗耐人尋味。

(三)至於西德在政治上不與毛共有所接觸，這是因爲西德認爲毛共是東德政權最頑強的支持者之一，是崇奉教條主義者的代表，在政治上無商談之餘地。一九六四年新華社在波昂設立分社時，毛共也准許德國通訊社派一名記者赴北平。當時曾謠傳^④，謂毛共可能關閉其在東柏林的新華社；波昂認爲這是毛共有意與西德接觸的證明，但新華社在波昂設立後即未再聞有任何接觸。

一九六四年五月間僑外長陳毅曾表示希望德國統一，並強調毛共不願利用東西德的分裂，獲取利益。五月底筆者參加外國學生柏林參觀團，在赴柏林途中波昂方面安排兩天時間參觀聯邦國會。五月廿五日上午參觀團在聯邦衆議院第二一五室召開座談會，討論一般政治問題，並由國會議員亞洛德Dr. Arnold主持。席間筆者即問亞洛德，對陳毅上述談話看法如何。他認爲中共是烏魯布利特(東德)政權的堅決支持者，中共所謂統一是在共產政權下的統一，也即要西德五千七百萬人民喪失自由，成爲共黨統治下的非自由人；所以稱之爲統一祇是一種詭計而已。這段談話可作爲西德人士對毛共的部份看法。

新聯合內閣雖對於東歐國家採緩和和政策，伸出友誼之手，但對於毛共的關係上並無任何表示。最近基辛格總理訪問亞洲四國，聽取各國領袖對毛共的意見，回德後據稱對於毛共的態度並未改變。不過新聯合內閣的緩和政策如繼續推行而著有成效，則波昂也可能設法與毛共建立某種政治聯繫，例如領事關係之類，這是不可不注意的。

① 見十二月六日世界日報。

④四月五日「商務日報」(Handelsblatt)，由四月十五日「The German Tribune」轉載。

⑤此項交易似尚未正式簽約。

⑥一九五八年底至一九六一年中，新華社原在波昂設有分社，一九六一年後遷往東柏林，現在似乎是將該分社遷回波昂。

七 檢討與展望

(一)新聯合內閣執政一年中，外交政策方面頗有改弦更張之處，其中尤以東歐政策為然。其實對於東歐政策的轉變，在歐哈德政府時期已開始醞釀，當時的外交部長施羅德即開始採取有限度的彈性政策。從一九六四年至一九六六年中，西德陸續與波蘭、匈牙利、保加利亞及羅馬尼亞等國先後交換貿易代表團。施羅德外長最初也計劃將這種商務關係擴大為領事關係，再進而成為正式外交關係。所以他在一九六五年即認為豪爾斯坦原則並非一種教條，而應切合實際的加以運用，西德與羅馬尼亞的關係應不受這種理論的束縛，正如一九五六年波昂與莫斯科建交關係時一樣。

施羅德外長這項有遠見，但須有耐性的彈性政策却受到基民黨及基社黨內傳統的、有力份子的反對；而且外交部對於局勢的判斷雖正確，但在外交技術的運用上却顯得軟弱，因此無法放手與東歐國家展開談判。直到去年年底新聯合內閣成立，布蘭德外長上任，「修正」後的東歐政策始積極推行。

布蘭德外長雖全力以赴，以求實現社會黨的主張，但社會黨祇是聯合內閣中的一黨，布蘭德也祇是外長兼副總理。所有重大外交政策均須提請內閣會議討論通過，所以一年來所表現的，以及將來推行的新外交政策，可以說是在兩黨折衷的、比較穩健的中間路線。

(二)新外交政策中的焦點是東歐政策，東歐政策的構想是緩和與東歐共產國家的關係，並進而與之建立全面外交關係，以分化共產陣營，孤立東德政權。

在此有疑問的是，西德的新外交政策是否會加深德國的分裂？是否會被認為是在承認東德政權？答案應該是否定的。在德國土地上現在存有兩個政權，這是事實，事實是有目共睹，不容否認的。至於在法律上西德是全德國

西德新聯合內閣外交政策的檢討與展望

「唯一合法代表」，這種代表權不能僅在自由世界裏行使，而應打進東歐共產陣營裏，在東歐外交圈裏代表德國。東歐外交界在豪爾斯坦原則的「保護」下向來是東德的天下。這次西德與羅馬尼亞建交，東柏林已意識到，這不是承認「兩個德國」而是在爭奪東歐外交陣營中東德的老陣地，並向東德的「獨佔地位」挑戰；波昂插足之處東德即頓失比重。所以一向主張「兩個德國」的東德政權對於(西)德羅建交事反應甚為激烈，東柏林不僅譴責德國採取這種路線是「可悲嘆的」，而且提議召集華沙公約會員國外長會議，其目的顯在阻止其他國家效尤。羅國外長却藉故未參加會議；匈牙利、南斯拉夫等國却熱望於與西德進行談判。西德的「唯一代表權」未受影響，而東德已陷於孤立，手忙腳亂。這表示新內閣的東歐政策的正確且已奏效，相信波昂今後當循此路線繼續推行。

(三)對美法關係，西德今後將以歐洲團結的精神為基礎，與華盛頓及巴黎維持友好關係。在制定外交政策時將採較「自立」的態度，不受一方影響，也不偏袒他方，以免捲入美法之爭。

在歐洲方面，自法國退出北大西洋公約軍事組織，東西歐間的局勢逐漸緩和後，已出現一種新的局面。德法隔萊茵河為界唇齒相依，為勢所必然。華盛頓當局也能瞭解歐洲新局勢並諒解西德所處的立場。

西德為維護波昂與巴黎間的敦睦關係，處處顧慮法國的態度，時時牽就戴高樂總統的主張。以德國人愛國心之強與自尊心之高，這種關係能維持多久確係一項疑問。如果戴高樂再以「法國為重」而棄歐洲團結於不顧，則新聯合內閣的努力勢將付諸東流。

(四)對亞洲方面，波昂並無新的政策，今後將繼續遵循歷年來的方針，以經濟合作為主推行商務貿易，並隨時注意防範中立國家承認東德政權。

對毛共方面將暗中進行貿易，爭取擴大中國大陸市場。為貿易上之需要，可能再度設法與毛共談判交換商務代表團或簽定貿易協定，不可不予以注意。

中華民國五十六年聖誕節