

註二：羅斯福總統獲得四十六州。  
 註三：詹森總統得百分之六十一·一；尼克森得百分之六十·八。  
 註四：實際上是十分之七的百分之一。  
 註五：大選前為五五席，現為五七席；共和黨則從四五席減至四三席。  
 註六：民主黨將佔二四二席，共和黨一九二席。  
 註七：民主黨州長共三位，共和黨州長一九位。  
 註八：一九六八年尼克森僅得百分之四十六。  
 註九：一九六八年尼克森僅得百分之卅四。  
 註十：一九六八年韓福瑞得到該區黑人選票百分之八十二。

# 西德的大選

雷崧生

註十一：一九六八年尼克森僅得百分之六。  
 註十二：尼克森政府認為預算的編製運用與實際上的支出無法配合而失效。  
 註十三：一九七三年美國將有五百萬工人透過工會簽訂新合同，不增工資是不可能的。  
 註十四：尼克森總統於十一月五日對華盛頓明星新聞駐白宮記者何納訪問時的談話 *Backgrounder, Nov. 10, 1972.*  
 註十五：最近周恩來對尼泊爾總理訪匪區時之過份殷勤以及會談內容顯示出中共的野心與應付美國的對策。

## 壹

本(十一)月十九日，德意志聯邦共和國(下文簡稱爲西德)，舉行聯邦議會的大選。總理布蘭德 *Willy Brandt* 所領導的政府兩黨，獲得選票總數的百分之五十四點三，計社會民主黨 *S. P. D.* 得到百分之四十五點九，自由民主黨 *F. D. P.* 得到百分之八點四，反對黨——基督教民主聯盟 *C. D. U.* 與基督教社會聯盟 *C. S. U.*——獲得選票總數的百分之四十四點八。在新議會的四百九十六席中，社會民主黨得二百三十席，自由民主黨得四十二席，基督教民主聯盟與基督教社會聯盟共得二百二十四席。布蘭德將由新議會選舉(西德基本法第六三條第一段)，繼續担任未來四年的總理之職，殆無疑義。

## 貳

西德自一九四九年建國以來，政治堪稱穩定。二十三年間，總理僅更換

四人。義大利共和國的成立，雖然較西德略早，但是，二十五年内，已改組內閣三十四次。在德國歷史上，一九一九年至一九三三年，史稱爲威瑪 *Weimar* 時期者，內閣曾更換二十一次；其中一半以上的內閣，均維持不及半年。

西德在一九四九年至一九六九年間，總理均由基督教民主聯盟的黨魁担任。一九四九年至一九六三年爲艾德勞 *Konrad Adenauer*，一九六三年至一九六六年爲艾哈德 *Ludwig Erhard*，一九六六年至一九六九年爲凱辛格 *Kurt Georg Kiesinger*。凱辛格的內閣，是與社會民主黨所合組的聯合政府，而以後者的黨魁布蘭德爲副總理兼外交部長。一九六九年九月大選的結果，布蘭德與自由民主黨聯合組織政府(十月二十二日)，一躍而爲西德的第四任總理，而以後者的黨魁奚魯 *Walther Scheel* 爲副總理兼外交部長。他打破了二十年來基督教民主聯盟統治西德的傳統，而開始在外交關係上加緊推行其「東向政策」 *Ostpolitik*。

西德「東向政策」的倡導與執行，實為美國對歐政策失敗後所引起的一種反響。西德在等候了二十餘年以後，眼看着美國的解放東歐政策與統一德國政策，不僅毫無成效，抑且阻撓了西德對蘇俄集團的接近，抹煞了西德在東西現狀中的利益。早在一九六六年凱辛格組閣的時候，西德已開始向東歐諸國，採取較為彈性的政策。凱辛格曾聲稱：弛緩東西的緊張局勢，無論在時間上，或在重要性上，都應當優先於德國的統一。他在外交部長布蘭德的贊助之下，不僅有意承認東歐諸國，而且也推動與德意志民主共和國（下簡稱東德）的合作。一九六七年一月，西德終於放棄了所謂「哈魯斯坦原則」Hallstein Doctrine（註一），而承認了羅馬尼亞。

布蘭德原是「東向政策」的最先倡導者。他執政以後，自然更是不遺餘力地推行「東向政策」。他首先簽署了一九六八年防止核子武器審行條約，以消除蘇俄對於西德有意發展核武器的疑慮（一九六九年十一月二十八日），旋與東德總理史托卜 Willy Stoph，會晤於艾佛特 Erfurt（一九七〇年三月十七日），以開始對於東德的接近。接着，他先後地簽訂了重要的西德蘇俄條約與西德波蘭條約。

一九七〇年八月十二日，布蘭德與蘇俄部長會議主席柯錫金 Alexei Kosygin 簽訂「互不使用武力條約」於莫斯科（註二）。該條約共五條。其第三條的主要規定如下：

締約國尊重歐洲全體國家，在其現有疆域內之領土完整；視全體歐洲國家之邊界，為不得侵犯，包括波蘭西界之阿德尼斯線 Oder-Neisse Line，與東、西德之邊界在內，以本條約簽字之日為準。

同年十二月七日，布蘭德復與波蘭總理西倫凱維茲 Jozef Cyrankiewicz 簽訂「關係正常化基礎條約」於瓦沙（註三）。該條約亦共五條。其第一條的主要規定如下：

波蘭與西德一致肯定：現存之邊界，由波羅的海岸斯懷恩蒙德 Swinemünde 迤西開始，沿阿德河至西尼斯河匯流處，再沿西尼斯河至捷克邊境，為一九四五年八月二日波茨坦會議協定第九章所建立者，構成波蘭之西境疆界。

根據上述條款，西德正式地承認了阿德尼斯兩河的邊界，放棄了戰前德國四萬平方哩領土的要求；也間接地承認了東德的存在；還對於蘇俄於第二

次世界大戰後，取自波蘭、羅馬尼亞、捷克等國的領土，一概表示予以尊重（註四）。

### 叁

上述兩項條約，在西德內外，引起了極為複雜的反應。一般言之，西德的民衆，對於「東向政策」的這些成果，頗有好感；而反對黨則予以強烈的抨擊。美國對於西德的「東向政策」，開始頗為懷疑，却沒有代替的辦法與阻止的決心。現在，它只得默認這些既成的事實。所幸布蘭德堅持以達成柏林協定，為上述條約生效的條件，提供美國對蘇俄施展壓力的一項工具。其他西方國家，如法蘭西等，對於阿德尼斯線的承認，與東、西德的分立，毋寧感覺得欣慰。

美、英、法、俄四個國家，自一九七〇年三月二十六日起，即開始從事於柏林問題的談判。其主要的癥結，為西柏林的交通問題。在再年餘，迄無結果。布蘭德遲遲不將上述兩項條約，提交議會討論，而靜候柏林協議的達成。一九七一年九月三日，美、英、法、俄四國，終於簽訂了關於柏林問題的幾項文件。其主要的規定如下（註五）：

- 一、蘇俄負責維持西方三國與西柏林之間的鐵路、公路、與水路交通。
- 二、蘇俄承認西德政府在西柏林的地位，包括其二萬三千名公務員在內。西德的官員與政黨，得在西柏林集會。西柏林人得持有西德護照旅行。
- 三、蘇俄得向西方三國，派遣領事，駐在西柏林，館員不得超過二十名。

- 四、東、西德負責擬定關於出入柏林與通過圍牆的詳細辦法。

從上述各點看來，蘇俄曾作幅度頗大的讓步。過去，蘇俄堅持柏林的交通問題，應由西方三國直接與東德交涉解決。現在，它願意負擔維持交通的責任，但是，它仍然責成東、西德擬定詳細辦法。過去，蘇俄堅持西柏林與西德，兩不關涉。現在，它部分地承認了西柏林與西德的密切關係。但是，它所派駐柏林的領事，仍然不以西德為交涉的對手方（註六）。

美、英、法、俄四國的柏林協定，既已簽字，德俄條約與德波條約，才被提交於西德議會的委員會。本（一九七二）年二月，西德議會始就該兩條約，進行辯論。

西德議會共有議員四百九十六名。一九六九年九月大選的結果，布蘭德所領導的社會民主黨，得二百二十四席。奚魯所領導的自由民主黨，得三十席。基督教民主聯盟與基督教社會聯盟，共得二百四十二席。因此，布蘭德政府所能控制者，不過二百五十四席，多於過半數僅五席。兩年以來，由於政黨內部的變動，由於政見的分歧，政府黨中離異者，不下三、五名之多。政府黨與反對黨，竟形成二百四十八席對二百四十八席的平衡形勢。本年五月間，布蘭德與基督教民主聯盟的黨魁巴澤魯 Rainer Barzel、基督教社聯會聯盟的黨魁史特勞士 Franz-Josef Strauss，舉行一連串的磋商，爭取他們對於德俄條約與德波條約的支持。巴澤魯與史特勞士，雖然向來反對該兩條約，鑒於各大城市民衆要求批准的運動，普遍展開，終於決定與布蘭德妥協，同意於議會表決該兩條約時，指示黨員作棄權的投票，以免阻撓批准程序的進行。五月十七日，西德議會表決的結果，贊成德俄條約者二百四十八票，反對者十票，棄權者二百三十八票；贊成德波條約者二百四十八票，反對者十七票，棄權者二百三十一票。五月十九日，聯邦參議院復以二十票對零票，二十一票棄權，予以通過。五月二十三日，總統海勒曼 Gustav Heinemann 予以簽署。六月三日，美、英、法、俄四國的外交首長，羅吉斯 William Rogers、休姆 Alex Douglas-Home、許曼 Maurice Schumann、與葛羅米柯 Andrei Gromyko，簽訂了一項歲事議定書，使一九七一年九月三日的四國柏林協定生效。同日，西德與蘇俄、波蘭，分別地交換批准文件，使上述兩項條約，也發生效力（註七）。

## 伍

德俄條約與德波條約在議會裏所遭遇的困難，促成了布蘭德解散議會，提早舉行大選的決心。他預料到將來東、西德條約的批准，在目前這政府黨

與反對黨勢均力敵的議會裏，會遭遇到更爲倍蓰的阻力，甚至於無法通過。依照西德基本法第六八條的規定，總理要求議會予以信任的議案，如果不能夠獲得議會過半數議員的同意票時，總統得解散議會。這是西德憲政制度上唯一可解散議會的情形。本年九月二十二日，當西德議會對於布蘭德內閣作信任與否的表決時，布蘭德約束其閣員，使其不參預投票，自願忍受二百四十八票對二百三十三票的不信任表決。他立刻請求總統海勒曼解散議會，宣布於十一月十九日舉行大選。

東、西德的接近與談判，以上述艾佛特會議爲其嚆矢。自本年六月起，兩方面的磋商，更爲加緊地進行。主持其事者，西德方面是巴魯 Egon Bahr，東德方面是柯魯 Michail Kohl。兩人都具有國務員的身分。他們曾遭遇到許多談判上的波折，但是，却未達到決裂的程度。其最嚴重的爭執，是「單一德國民族」、德國統一、與西柏林等等問題。

可預期地，東、西德條約的簽訂，將使兩者均得加入聯合國，成爲會員國。東、西德如果都在憲章體系的保障之下，美、英、法、俄四國在德國與在柏林的地位，是否將忍受某種變動。西方三國對於這種演變的關切，遠甚於蘇俄。十月二十三日，西方三國駐西德的大使，與蘇俄駐東德的大使，舉行會議，目的在重申並澄清其在德國的權利與責任，包括柏林在內。西德爲着保全其在西柏林的地位，並且否認東德的全部主權起見，很樂於四國大使會議的召開。十一月五日，四國達成協議，決定一項宣言如下：

美、英、法、俄四國，由其大使代表，曾在盟國對德管制委員會大廈，舉行一系列之會議，同意於東、西德請求加入聯合國時，支持其爲會員國，並宣稱東、西德之加入聯合國，絕不影響四國之權利與責任，亦絕不影響四國間之有關協定、決議、與實例（註八）。

四國達成協定之翌日，東、西德亦完成其「關係基礎條約」的談判。十一月八日，西德的巴魯與東德的柯魯，在波恩予以草簽。該條約除開一項序文而外，共計十條。其主要的聲明與規定如下（註九）：

- 一、東、西德對於「全國問題」，尚有歧見存在（序文）。
- 二、東、西德將以聯合國憲章所規定之宗旨與原則，爲其南針，主要者爲獨立、主權、與領土完整之尊重，自決權，人權之尊重，與不作差別待遇等等（第二條）。

三、東、西德不得在國際階層上，互相代表，或以對方之名義而行動（第四條）。

四、東、西德將交換常設代表，駐在彼此政府之所在地（第八條）。

此外，巴魯與柯魯，並曾交換幾個照會，發布一項宣言。該宣言聲稱：西德駐東德的常設代表，將保護西柏林的利益。

總觀上述文件，就四國宣言而言，美、英、法、俄四國，有意儘可能地使其簡略，或使其含混，一方面固為其有限的協議所拘束，另一方面也有利於日後的彈性解釋。西方三國的同意東德入聯合國，殆為蘇俄代表東德，承認西方三國在德國享有權利的代價（註十）。就東、西德條約而言，西德仍然未放棄其「德國統一」的願望：一方面在序文中，指明兩德關於「全國問題」，尚有歧見；另一方面在第二條裏，特別地提及「自決權」。第八條裏的「常設代表」云云，是在強調東、西兩德，並不互相視為「外國」，因而避免使用「大使」字樣，以稱呼互相交換的代表。西德也非常重視這一點，東德則謂：西德之為「外國」，與瑞士之為「外國」無異；它認為西德被視為「外國」以後，它自己才享有全部的主權。

## 陸

布蘭德執政三年以來，在外交上的表現，頗為有聲有色。他自稱為「一連串的和平紀錄」。一九七一年諾貝爾和平獎金的授予，更增高了他個人的聲望。但是，他在內政方面的成績，却甚為平平。布蘭德在競選時期內，即以其外交政策，作為對選民的呼籲與號召。他甚至於稱這次大選，是其「外交政策的全民複決」。其政敵巴澤魯却主要地從內政方面，予以抨擊，特別是通貨膨脹與物價上漲等等。

這次大選的結果，仍然顯示出：布蘭德所領導的社會民主黨，與巴澤魯所領導的基督教兩聯盟，大致上還是旗鼓相當。舉足輕重的自由民主黨，却有較優於一九六九年大選的表現（註十一）。依照西德的選舉制度，每一政黨須至少獲得選票總數百分之五以上，始得出席議會。布蘭德曾對這個友黨的前途，感覺得惶惶不安。很明顯地，西德選民的百分之十五游離票，屬於大城市白領中產階級者，曾部分地投與自由民主黨。

在布蘭德繼續執政的衝擊之下，歐洲政治似將作下列的發展：

一、東、西德的「關係基礎條約」，將完成其正式簽訂與批准的程序，而發生效力。

二、東德將獲得許多非共產國家的「法律上的承認」（註十二）。

三、西德與東德，將加入聯合國，成為會員國。

四、西德作為歐洲的「關鍵國家」，將在國際政治上，扮演更為重要的角色，特別地是在歐洲安全合作會議與相互平衡裁軍 MBFR 的談判裏。

（註一）哈魯斯坦 Walter Hallstein 為艾德勞之重要外交顧問。其原則為「凡承認東德者，西德不與建交；已與西德建交，而又承認東德者，西德即與絕交」。在艾德勞與艾哈德時期內，西德僅與蘇俄建交，為哈魯斯坦原則之唯一例外。

（註二）英文譯本見 International Legal Materials 一九七〇年九月號，稱之為「不侵犯條約」。

（註三）英文譯本見同上雜誌一九七一年一月號。

（註四）關於兩約之評述，參閱陳澤豐：從德俄簽約看西德的「東向政策」，本刊第九卷第十二期；施啓揚：在西德看德俄締約，本刊第十卷第一期；呂律：論蘇俄西德條約，本刊第十卷第二期。

（註五）參閱 Le Monde 一九七一年九月三日。

（註六）參閱陳澤豐：柏林協議之簽訂及其影響，本刊第十一卷第一期。

（註七）參閱王啓升：批准「俄德」與「波德」兩條約的重大意義，本刊第十一卷第十期。

（註八）參閱 Le Monde 一九七二年十一月十一日。

（註九）參閱同上日報，一九七二年十一月十日。

（註十）東德除承認蘇俄在德國享有權利而外，迄未承認西方三國亦在德國享有權利。

（註十一）一九六九年之百分率，為百分之五點八。

（註十二）印度與芬蘭已予以承認。

六十一年十一月二十一日稿