

# 論東歐與美國關係之轉變

畢英賢

## 一 前言

八月初，蘇俄共黨頭子布里茲涅夫集合東歐共黨頭子們舉行了一次「友誼會晤」，會後發表類似公報的文件。文件中提到，「世界總情勢已發生極有意義的、肯定的變化：不同社會制度國家間和平共存原則獲得更廣泛的國際承認；社會主義國家與資本主義國家間相互經濟聯繫正在開展中」①。用西方的語言說，東西方、尤其是美蘇間的緊張關係已獲得相當程度的緩和。一九七二年五月美國總統訪問了莫斯科，一九七三年六月蘇俄共黨總書記訪問了華盛頓。毫無疑問，美蘇關係獲得了改善，美蘇的多方面接觸日趨頻繁。布里茲涅夫甚至公開宣稱，「冷戰業已結束」。

東歐共產附庸國家與美國的關係，在這樣的新情勢下，也漸漸地開始發生了變化。當然，這種變化一方面是基於蘇俄有意識的放鬆，另一方面也是由於美國的主動而發生的。可以說，東歐附庸集團與美國關係之趨向改善乃是美蘇關係和解放的副產品，而其未來的演變一方面有賴美蘇關係演變的進程，另一方面也在一定程度上影響着美蘇關係的進展。

## 二 轉變因素

兩極世界業已趨向解體，新的、多極世界的形勢在形成中。不論事實是否如此，至少在當今世界上有不少人，包括一些國家政策制定者執持如此看法。這一看法進而導使一些大國在某些重大國際問題上尋求新的解決之道。無論在總的東西關係上或個別的美蘇關係上莫不如此。

美蘇和解工作不是從七十年代才開始的，但是在一九六八年由於蘇俄糾集另一些華沙集團附庸國家公然武裝干涉捷克斯拉伐克，美蘇和解進程遂告中止。一九六九年底在赫爾辛基開始了美蘇間戰略武器限制談判；自此，第二次大戰結束以來的，存在於東西兩個陣營中的緊張關係才開始了下降的趨勢。

在東西和解過程中，西方大部分政治家似乎已經相信，蘇俄領導有尋求協議的決心。明顯證明之一，一九七二年，當越戰已快將停火之時，美國對北越大施轟炸。全世界美國的盟邦大多作出了否定的反應，東歐與蘇俄則近乎沉默不言。同時，華盛頓方面覺察到，美國若對蘇俄附庸採取外交主動，蘇俄將不會像過去那麼敏感。

一些政論家認為，蘇俄正熱切尋求其西方側翼的安定，以便全心全力面對其與中共間的衝突問題。此外，蘇俄國內正遭逢國內的經濟難題。因此，對美國向其東歐附庸進行政治與經濟接觸已不像往昔那麼排斥。

無可否認，西德在東西和解方面發生不小作用，它在較短的時期內完成了三件重大事件：承認奧得—尼賽線是波蘭西邊的國界；柏林問題暫告解決；承認東德為獨立政權。在幾年前，這些事件幾乎是不可能，而現在却完成了。不僅這些事件本身在東西關係中發生了巨大影響，而且這些事件所蘊含的精神也發生楷模作用。

就東歐附庸集團自身看，目前的情形亦非昔比。關於東歐人民對其政府一面倒向蘇俄的厭惡之情姑且不談。嚴重的是，東歐附庸國家共黨新起的領導者們也不堪這種情勢了，羅馬尼亞不過是行動最早者而已。這些人物，在匈牙利、波蘭等皆已出現。

如今，這些國家的領導人大部分是第二次世界大戰後新起的一代，與那些依靠蘇俄坦克與刺刀獲得政權者不同，他們幾乎懷有一個共同的願望，能夠更多地脫離蘇俄的影響，獲得較多經濟、政治與軍事的獨立，能夠自由發言，不僅僅是作蘇俄的傳聲筒。但是，他們不敢積極行動以免觸怒蘇俄，因為杜布察克的股鑑不遠。因此，東歐國家在向美國的接近時或是對美國接近東歐作出自己的反應時皆是逐步探測而前，不時回顧蘇俄的眼色。

東歐共黨國家轉變對美國的態度的另一個原因，是經濟問題。同蘇俄一樣，東歐國家無能解脫其所面臨的經濟困境。近年來，東歐集團國家雖然部

分地、或時有時無地實施一些經濟改革，但未能阻止經濟成長率的下降，甚致感到收支困難與失業問題。在這方面，匈牙利與南斯拉夫由於近年來曾實施一系列改革，稍微好一點。

東歐共黨政權顯然獲得了結論，其經濟制度所以表現得令人不滿意的原因，在於東西方日益懸殊的技術差距。所以，它們願意同美國改善關係，擴張經濟聯繫；進而從美國那裏獲取信用貸款、現代技術與技術知識，以解決其經濟困難。

它們期望同美國接近的另一個經濟上的原因是，歐洲共同市場業已擴大，英國、愛爾蘭、丹麥等已加入該組合。同時，該組織對非會員國貿易的限制亦將增加。因此，往日向東歐國家提供技術與技術知識的西歐國家，可能會終止提供。東歐諸國勢必轉向美國或日本尋求補償，基於很多理由，它們寧願選擇美國。

蘇俄基於國際的形勢、自身對外政策的運用、內部的困難，更顧慮到東歐國家內部領導與人民的意向，遂任東歐國家有一定限度的自由與美國單獨交往。然而，這種關係演變的速度與程度與美國的對東歐國家之政策方針有極大關係。

### 三 美國政策

在過去，美國的東歐的政策也曾出現一些「搭橋」的言論，也有一些「分別對待不同社會主義」的論斷，也發展了一些文化、經濟關係……但是這些皆是權宜之計，無重點，也無遠程目標。

形成這種現象的原因是：（一）美國認為在東歐無所作為，儘管事實上東歐已不像昔日一塊石頭一樣的連為一體。（二）美國深恐與東歐往來會引起蘇俄的敵視，認為蘇俄不容許西方在其勢力範圍內活動；一九六八年美國對蘇俄侵捷事件漠然無動於衷，就是這一信念的表現。（三）美國在越南有事，因此對其他地區的注意力自然下降；其後白宮決策者又把注意力集中到中國大陸問題上。（四）在歷史上，東歐對美國的重要性不大，但往往成爲美國在國際事務上困擾的根源。因此，美國對東歐採取迴避態度。

七十年代初期，國際局勢劇變，美蘇關係改善，其影響波及全球及東西歐。美國對東歐也一改其傳統的態度。

尼克森之首次就職講詞，以及其後美國國務卿、副國務卿和其他國務院官員所重複之言論，可理解爲美國對共黨世界政策的轉變，東歐共黨領導人不得不予注視。

一九七〇年初，美國總統在向國會提出的「七十年代的美國對外政策」報告中說：「我們了解，蘇聯認爲此一地區的發展直接影響其自身的安全。在過去幾個世紀中，俄羅斯數度遭受來自中央歐洲的侵略；所以，這種敏感不是新奇的，也不全是共產主義教條的產物。美國無意損毀蘇聯正當的安全利益。由於現代技術的發展，任一大國試圖利用東歐以便獲得對抗蘇聯的戰略優勢的時代確已過去。我們追求談判與緩和，其用意在於減輕現存的緊張，不在激起新的緊張。此外，美國視東歐諸國爲主權國，而不是一個整體的各部分。任何主義，若剝奪他們尋求與我國或他國改善互惠關係之權利，我們也不能接受。我們準備與東歐國家進行會談，考慮逐漸地關係正常化。我們將自我調整以迎合這些國所願意的正常化步伐與範圍。」<sup>②</sup>

在這段文字中，美國清楚地說明了其對東歐政策的概要。美國一方面令蘇俄安心，其與東歐正常化不是爲了獲取戰略優勢，而是爲了緩和緊張。另一方面，它不以蘇俄附庸地位對待東歐諸國，此點必然會獲得東歐諸國民族主義者之同情。此外，美國表示，他國不得以任何主義爲名干涉東歐與美國關係的正常化。這使東歐國家安心與美國改善關係。

甘迺迪與詹森也曾發表過同尼克森相似的聲明，但是未被共黨國家重視，這固然由於客觀形勢各異所使然，但與其政府作爲大有關係。

尼克森政府善於利用時勢主動向東歐接近。尼克森以美國總統身份於一九六九年正式訪問羅馬尼亞，一九七〇年訪問南斯拉夫。這兩次皆是美國總統首次訪問，但其意義不止於此。南斯拉夫在東西方之間的獨特立場由來已久，固毋庸論；而羅馬尼亞，雖然力圖採取獨立路線（尤其在匪俄爭執中），終究還是經互會與華沙公約組織的成員，仍舊是「社會主義大家庭」的一分子。因此，美國總統訪問羅馬尼亞一方面是對蘇俄在東歐控制的挑戰，另一方面則是探測蘇俄對美蘇關係正常化的意向。

結果，蘇俄對美總統訪羅沒有強烈的反應，這似乎顯示，布里茲涅夫政權願以某種代價與美國達成諒解。

此外，尼克森訪羅也標誌着美國對東歐新政策的開始。當然，法國與西

德的東方政策也在這方面發生了作用。至於越戰的停火、歐洲共同市場的擴大、國際性的美元貶值等事件，實際上皆直接或間接地有助於而不是阻礙其與東歐正常化之進行。面臨經濟困難，如有新的出口市場，美國決不輕易放過。一九七二年十一月尼克森獲連任，足證大部分美國人民支持他的政策，而東歐政策也是其中主要部分之一。

#### 四 現實情況

在東歐的共產政權計有阿爾巴尼亞、保加利亞、捷克斯拉伐克、東德、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞及南斯拉夫。其中，除東德與阿爾巴尼亞外，其他各國皆與美國保持正式外交關係。按一般情形看來，各東歐共產政權對美國新方針的反應大致如下。波蘭共產黨恰巧當美國政策轉變之時更換了高層領導。波共新頭子吉瑞克是一個實用主義者，公開同情與西方維持較密切的接觸，包括同美國的交往。羅馬尼亞不願蘇俄的壓力，仍然扮演一個共產集團中獨行其是角色，尼克森之訪羅與羅共頭子齊奧塞斯庫之訪美，顯示美國大力支持羅馬尼亞的獨立路線。南斯拉夫長期以來一直執行其中間路線。匈牙利卡達爾政權由於一九五六年事件對美國一度不懷好感，但是如今已有好轉趨向。捷克斯拉伐克與東德已開始同美國接觸試圖改善關係。保加利亞，作為蘇俄的忠實附庸，在對美關係上尚無動靜。阿爾巴尼亞的情形則更加特殊。

阿爾巴尼亞自從與俄共分裂後，始終追隨中共匪黨的路線，但是自從中共與美國關係改變之後，阿爾巴尼亞則處於一個非常困窘的處境。據報導，阿爾巴尼亞的中年官員與青年們認為，阿爾巴尼亞在對美國政策上應採取北平的路線。但是，阿共上層領導，尤其是阿共頭子霍查堅決反對與美國緩和關係，同時深恐國內醞釀起親美活動，所以從今年春天起已開始一項整肅工作。事實上美國也曾向阿爾巴尼亞作出表示，例如一九七一年初美國表示，願與阿爾巴尼亞進行科學與技術交流，一九七二年復作出各種低姿態以吸引阿爾巴尼亞改善兩國關係的興趣。今年四月初美國國務卿魯希在論及與東歐國家之關係改善時說，「祇有與阿爾巴尼亞間沒有顯明的進步」。他並說，無論何時阿方表示願意恢復關係，美國一定有所反應<sup>③</sup>。但是到目前為止尚未見阿國有所表示。

基於非常明顯的原因，捷克斯拉伐克同美國的正常化開始較遲，但是進

展速度尚不算緩慢。今年七月，美國國務卿訪問布拉格，與捷外長契諾倍克(B. Chroupek)於七月九日簽署了美捷兩國間的首次領事協定。該協定確定了雙方總領事之地位，領事人員之權利、特權與豁免權等問題。羅吉斯訪問捷克斯拉伐克是美國國務卿的創舉，他說：「這次訪問與美捷兩國領事協定的簽訂，將給美捷兩國關係揭開新的一章。」<sup>④</sup>捷外長宣稱，這是自從第二次世界大戰結束以來兩國間最重要的雙邊協定<sup>⑤</sup>。九月初兩國復在布拉格開始兩國間財務問題的談判。在第二次世界大戰後，捷克政權曾經沒收超過七千五百萬美元的美國財產，尼克森政權表示，如果此一問題獲得解決，美國準備進一步與捷談論降低關稅與最惠國待遇等問題<sup>⑥</sup>。

往日，美國不把東德視為一個獨立主權國家，如今美國既已在四國柏林協定(一九七一年)上簽字，西德既已承認東德為獨立主權政府，聯合國亦已通過西東兩個德國同時加入聯合國組織，那麼美國與東德建立外交關係乃至加強接觸與交往的阻礙業已排除。關於此點，其主動權握在美國手裏，因為東德早有與美國結交的意向。去年底，東德對外經濟關係高級官員拜爾(G. Beil)在美國作私人訪問時曾表示，如果美國取銷一些東德貨品進口的限制，雙方商務可以大大增加。到目前為止，美國規定東德的商品必須印有「蘇聯佔領區製」或「德國東部製」。去年十一月底東德共產頭子在接受記者訪問時亦透露，拜爾業已向美國提出增進商務的具體建議，同時與華盛頓方面作非官方的接觸以討論建立外交承認問題。本年初東德派至聯合國之觀察員與美國駐聯合國代表布希亦論及美與東德建交問題。

去年七月初，美國國務卿赴匈牙利進行訪問，與匈共頭子卡達爾進行會談，同時簽訂一項領事協約以促進雙方旅遊事業。此外，羅吉斯並參加了雙方簽署科學與技術合作協定之儀式。今年三月初，美匈兩國簽訂了一項協議，匈牙利承認支付美國一千八百九十萬美元以補償戰爭破壞與匈牙利實行國有化所沒收的美國財產，美國也解除匈牙利在美國存款的凍結。

一九七二年五月月底尼克森離開莫斯科後直飛華沙與波蘭的領袖們會談。他與波共頭子吉瑞克達成一些協定以求貿易、經濟、農業連繫之加強，他們甚至談到中央歐洲的縮減軍隊的問題。雙方同意建立旨在擴展貿易的聯合委員會。在尼氏本人來說，他是第二次訪問波蘭，前一次是在一九五九年以副總統身份訪波。在這一訪問期中，羅吉斯與波外長簽訂了一項關於領事事務

的協定。去年八月，美國商務部長訪問華沙商討設立美波聯合貿易委員會事宜。八月中返回美國後，他說，聯合委員會設立後可望美波貿易額增加。十月與十一月間又簽訂了兩國關於財務與貿易的協定。十一月美國在華沙正式成立商務新聞處，此類機構在東歐還是初次出現。今年四月，進出口銀行與紐約蔡斯·曼哈頓銀行貸款四百萬美元予波蘭以購買美國的鋼材軋壓工廠。

羅馬尼亞在對外活動中表現出得比較富有獨立性格，受到美國的激賞。在一九六七年尼克森尚未任美國總統時，曾擬前往莫斯科訪問被拒，而為羅馬尼亞所接納。一九六九年八月尼氏再度以美國總統身份訪羅，這是美國第一位正式訪問共產國家的總統。一九七〇年十月，齊奧塞斯庫藉出席聯大之便在美國進行訪問，尼克森在白宮的歡迎會上儘力支持羅馬尼亞的獨立路線。兩國關係逐漸轉好是非常自然的。去年七月，美國務卿羅吉斯飛至布加勒斯特與羅馬尼亞簽訂領事協定，以促進兩國正常旅遊活動與商務接觸。他在臨行時宣稱，美國將擴大對羅之貸款以購買美國之設備。果然，今年四月間簽訂了兩個協議，美國資助羅馬尼亞建立兩個工廠，其中之一就是在布加勒斯特的計算機裝備聯合製造廠。

一九四八年南共與蘇俄共黨決裂後，南斯拉夫在毫無選擇餘地的情形下轉向西方，同美國商談貸款與貿易問題。一九五〇年南斯拉夫因遭遇嚴重旱災而發生飢荒，美國以剩餘糧食接濟南國。到一九六二年七月為止，美國給予南斯拉夫的經濟援助超過十五億美元，軍事援助約七億一千九百萬美元<sup>⑦</sup>。其後，南斯拉夫與蘇俄和解並恢復交往；美國國會通過法案，取消對波蘭與南斯拉夫的最惠國待遇，但是於一九六四年對南斯拉夫恢復使用最優惠條款。顯然，南共頭子成功地玩弄著兩面手法，兩面獲利。一九七〇年美總統訪南，其後美國公司與南國合建了好幾個聯合企業。去年七月，美國務卿羅吉斯訪問布爾格萊特，與狄托共同發表一項聯合公報，特別強調兩國經濟關係。美國並宣佈給予南斯拉夫四千萬美元貸款以購買美國之農產品。今年初，美國復與南斯拉夫簽訂一項協議，美國海外私人投資公司願向美南聯合企業負擔資金。

## 五 結束語

東歐諸國與美國關係正常化是美蘇關係和解的副產品。而美蘇關係今後

的發展則或多或少地有賴於「戰略武器限制談判」、「歐洲安全與合作會議」以及「相互裁減軍力會談」之結果。美蘇關係目前雖然有驚人的進展，但是雙方疑懼未曾盡消，相互信任誠非短時期內可以建立的，而東歐問題將是美蘇相互信任的試金石。

由於美國國內問題重重，孤立主義高漲，世界影響力江河日下，蘇俄視美國接近東歐不似往日之嚴重與威脅。同時，蘇俄對美國接觸東歐故作漠然態度可以使西歐諸國相信，蘇俄已真心改變心意，進而放鬆北大西洋組織之防衛力。結果，將使西歐達成「芬蘭化」。

美國對東歐之新政策必然受到東歐各附庸國的歡迎。這不祇是經濟原因。過去廿多年來，美國一直視東歐諸國為蘇俄的附庸；如今，美國以獨立主權國對待它們，使它們的國際地位得以恢復。同時，東歐一些國家內出現了新的、講求實際的民族主義人士。他們看出，目前的國際形勢使他們有了自由活動的餘地。在過去的冷戰期中，少有這種機會。儘管如此，他們並無意掙脫華沙公約組織。其所以如此，一方面，這一組織在某些情形下可以使他們向美蘇雙方討價還價；另一方面，他們如果走得太遠，蘇俄將會採取行動，維護「社會主義大家庭」的利益。

事實上，蘇俄對東歐之向西方接觸祇是放鬆，並非放任。東歐向美國關係轉變的步伐與程度都在蘇俄控制之下，任何一個附庸，膽敢越出範圍走得太空或走得太遠，一九六八年捷克斯拉伐克的命運會向它微笑。

此外，如果說美國在對東歐正常化上祇是「給予」而沒有任何戰略企圖，也令人難以置信。

註①俄「消息報」，一九七三年八月一日。

②美「紐約時報」，一九七〇年二月十九日。

③Facts on File, 1973, 44, 268F1

④中央日報，六十二年七月十日。

⑤捷克「布拉格電台」廣播，一九七三年七月九日格林威治一〇時三〇分。

⑥「國際先鋒論壇報」，一九七三年九月十日。

⑦斯特爾著「東歐共黨政權」，胡佛研究所出版，一九七一年，第二一〇頁。