

論美國的「新大西洋憲章」建議

陳紹賢

華府於今年初聲稱，一九七三年是「歐洲年」，繼而宣告尼克森總統將於今秋訪問歐洲。最近季辛吉發表講詞，繪出尼氏訪歐尋求解決各種問題的「藍圖」，美其名為「新大西洋憲章」，但聲明那是一種「呼籲」，或一種「建議」。歐洲各主要國家的反應如何？大西洋關係的經濟、防衛和外交問題的癥結何在？美國水門事件對外交的影響及其面臨的難題，已是舉世關注的對象了。

壹 季辛吉解釋「歐洲年」

今年四月廿三日，季辛吉在紐約美聯社的年度餐會發表演說，首先說明一九七三年是「歐洲年」；因為前一世代塑造出來的時代，漸成過去，有成就的歐洲政策，產生了新的現實，需要新的認識。

所謂新的認識是：西歐的復興已是一種既定的事實，它在經濟聯合運動上的成功，前所未有；東西的戰略軍事形勢，已由美國的優勢，轉變為接近平衡，對西方共同安全的需要，必須有一種新的了解；日本已是一個強力中心，在許多方面，「大西洋的決定」，必須日本參加，才能期其有效；處於一個緊張已和緩了之時期，過去廿年間固執的分歧減少了，但新的國家本位觀念和爭執發生；過去一個世代所預料不到的問題，現在是發生了，對這些問題需要新的合作行動來解決，如保證對工業化國家的能源供應，就是一例。

季氏指出，在這個過渡時期中，美國與西歐的互相責難，不能因此而聽任大西洋合夥關係趨於萎縮，而必須聯合起來，從事一種新的創造性行動。於是他報導尼克森總統將於本年底訪問歐洲，其目的是為西方的創造性新時代奠定基礎。在他起程前，美國建議與大西洋區夥伴商訂一種「新大西洋憲章」。

在季氏的這些闡釋中，關於此項政策提出的方式、態勢和名稱，有先加以觀察之必要。

一、季氏指稱，「新大西洋憲章」的建議，是尼克森總統預定於訪歐時，向英國、義大利、西德和法國等政府領袖及北約組織祕書長等提出討論的。今先於此際由季氏以講詞發表，在形式上，與一九四七年杜魯門總統的援助歐洲戰後復興計劃，由國務卿馬歇爾（George Marshall）在哈佛大學演說宣告，前後相同。雷斯頓（James Reston）於四月廿日的紐約時報發表

的專論，就此兩次講詞的要點，略作比較，認為是異大於同。（註一）時代不同，當然如其所云。不過，兩位演講人的地位不同，為何同樣負責宣告政府的重要政策？雷氏沒有提到此點。人們似不難了解，馬氏以國務卿身份宣佈援歐計劃，在體制上是正常的。季氏是總統的國家安全事務助理，負責宣佈此種政策，在體制上是非常的。這也是白宮處理政務，一切殆在變中之一例。也許是尼克森為提高季氏的聲望而出此。

二、季氏講詞中提到「大西洋合夥關係」。這是故總統甘迺迪在任時倡導的政策。他於一九六一年十二月六日在美國製造商聯合會的演說，次年元月向國會提出的國情咨文和貿易擴展法案，都表達這項政策的要旨。特別是他於一九六二年美國國慶日在費城獨立紀念堂對各州長發表的演說，指出大西洋合夥關係的目標，如「建立一個法治與自由選擇的世界，永絕戰爭與迫脅」；「這合夥關係并非只顧各國自身的利益與進步，而將與一切國家合作，協助它們達成共同關切的目標」；「這合夥關係將成為全體自由人最後大聯合的核心」。這種高瞻遠矚的號召態勢，已不見於今日的新憲章。時局已起重大變化，美國的國力與聲望都已低落，有以使然。

三、「新大西洋憲章」這名稱，會使人聯想起三十二年前羅斯福和邱吉爾簽署公佈的「大西洋憲章」。該重要文件揭櫫的八項原則，大都是針對對敵心理作戰的需要而發的。現在美國提出的，是呼籲盟國的合作，共同解決經濟、防禦和外交問題。對象和作用與舊憲章截然不同，名稱僅一字之差，內容却不能相提并論。

貳 「新大西洋憲章」的構想

在季辛吉講詞的第二部分中，提出大西洋關係的三個問題——經濟關係、集體防禦和外交協調。他分析這些問題的內涵，併提供處理的構想。

一、經濟問題

季氏說：「我們曾期待歐洲國家的政治統一，能隨經濟統合而俱來，并希望在大西洋合夥關係中，團結一致的歐洲與我們合作，會減輕我們許多的國際負擔。然而許多的這些期望，顯然沒有達成。」（註二）

他引伸而強調地說：歐洲經濟的發展，引起了國際貨幣關係的爭執；歐洲共同市場的貿易制度，會使美國蒙受被排斥的虧損；該市場的保護政策，對美國農產品外銷的可能妨礙，是美國的特別關切；當美國的國際收支逆差和國內保護主義者施壓力的時候，歐洲人挑剔美國的投資政策，懷疑美國對歐洲經濟結合的承諾。

這些大大小小的經濟爭執，他認為必須終止，而由大西洋兩邊成立一種決定性的承諾頂替之，以尋求合作問題的解決。美國將繼續支持歐洲的統一，視作更大的大西洋合夥關係的一個成份。

季氏進而聲稱，美國要於今年開始與歐洲國家和日本進行全面的貿易談判，並將繼續致力於貨幣制度的改革，促進貨幣的穩定，達成貿易與貨幣的新均衡。須由各國的政治領袖從事這種談判，因為最需要的是政治意願的承諾，所以不能祇委諸於專家們。「尼克森總統的貿易法案及其本年對國際貨幣基金會的講詞，將是我們在貿易和貨幣談判中之策略指標。我們對這些談判，並不視作實力的考驗，而是視作共同的政治家氣度的考驗。」（註三）

二、防禦問題

論美國的「新大西洋憲章」建議

季氏指陳，西方的核子優勢已不存在，西歐集體防禦已採取彈性反應戰略（Strategy of Flexible Response）。因之，美國在西歐維持相當的傳統武力，北約國家也改進它們的軍事設備。但是，要實現彈性反應戰略的目標，尚待完成的任務還多。加以緊張情勢的緩和，引起了西方片面削減軍力的議論。同時，無約束的經濟競爭，能使共同防禦的熱情消失。

季氏強調尼克森總統反對片面從歐洲撤軍。但他對美國人民負有義務，使得有一種合理的防禦形勢，是在最安全而最小規模和最低軍費下，與各國平等分担。這是他認為在今年內須與盟國會商解決的。這問題的解決，也使得盟國能從事與對方談判相互平衡減少軍力。

三、外交問題

季氏說，美俄間談判的成就，引起了盟國內部的問題——被認為超級強國的外交，會犧牲盟國和友邦的利益。美國的外交，曾被友邦批評為剛性的，現在是常常因改取彈性而遭受譴責。基於這種情形，美國與盟國間有訂立一套明確的共同目標之必要。

他認為有了共同目標，則對某種事件的處理，應由特種會議，抑進行雙邊或多邊會商，那將是一個技術性問題了。

最後，他聲明他所提出的「議程」，不是美國的「藥方」，而只是一種「呼籲」，為創造性的共同努力而呼籲，并提出美國準備貢獻的幾點：（註四）

一、「我們仍將繼續支持歐洲的團結。基於合夥關係的原則，我們願作讓步，使它進一步成長。我們希望在互惠精神上，互相反應。」

二、「我們將不解除對盟國所作的莊重承諾。我們將維持我們的軍事力量，也不片面從歐洲撤軍。在另一方面，我們希望每個盟國對共同防禦各盡應盡的一份力量。」

三、「我們將繼續與我們的對方在共同利益下，基於具體的談判，尋求和緩緊張的局勢。在建設性的東西會談中，我們歡迎我們的友邦參加。」

四、「我們絕不故意損害我們的歐洲或亞洲友邦之利益。相對地，我們希望它們的政策鄭重地顧到我們的利益和責任。」

五、「我們準備由合作來解決我們面臨的新的共同問題。例如，能源激

起了供應保證的挑戰問題。如石油收入對國際貨幣穩定的衝擊，對共同政治和戰略的利益性質，及對用油國與產油國的長程關係等問題，可能是一個競爭的境地，但必須是一個合作的境地。」

六、「歐洲不是以自主為已足，所以大西洋社會不能是個排他的俱樂部。在我們的共同事業中，日本必須是一個主要的夥伴。」

綜觀「新大西洋憲章」構想所要達成的目標，與四月三日尼克森向國會提出的世局咨文中關於這三方面的政策，同出一轍，要旨貫通。咨文表明為追求一個更富活力、更加成熟的大西洋合夥關係，在經濟上，要有一種公平的國際經濟制度，使歐洲國家增強它們的結合，同時美國得在公平的條件下，從事於世界市場的競爭；在防衛方面，處此新的核子均勢下，須有足够的軍力，公平的共同負擔，以實施現實的戰略；在外交上，要有一種共同的外交結構，以處理根本的共同問題。

叁 各國的反應分歧

這篇講詞發表之後，歐洲各主要國家的反應，有贊許的，也有反對的。就在同一國家中，民間報章上的批評與官方的發言，也有正當距離的。

五月廿四日，英國外務部發言人表示：歡迎一個團結的歐洲與美國合作的這種構想；季辛吉表達的主旨與歐洲共市國家領袖們去年十月所表明的觀點相同。

英國首相奧斯(Edward Heath)於五月十三、十四日先後在歐洲大會(The Congress of Europe)和倫敦大通銀行年會發表演說，支持美國的「新大西洋憲章」構想。他認為這種新的結合，對於建立新的國際貨幣制度，消除世界貿易危機，有其急切的需要；美國和歐洲社會是增強大西洋聯盟的兩大支柱，惟雙方的關係必須建立在平等合夥的基礎上。(註五)

英國的民間言論，可舉四月廿五日衛報的社論為例。它對美國報章有以季辛吉的演說比擬廿六年前的馬歇爾演說，認為那未免過甚其詞。它指出：過去美國與西歐從事經濟事件的磋商是不夠的；前財長康乃利(John Connally)的強硬條件，還留給歐洲經濟的創傷；美國固已表明不片面撤軍，但顯然要歐洲作更多的負擔。「只在昨天，美國會的一個研究機構已提出建議，某

些海外的美國基地，必須交給地主國的政府接管。」(註六)

法國言論界對季氏講詞的反應，大都是反對的。五月廿四日費加羅日報(Le Figaro)的社論說：季氏的建議，是試圖減輕歐洲對美國壓力的反抗，而要以擴大的聯盟，去沖淡歐洲的團結；法國政府對任何聯盟，往往是感覺懷疑的。法國晚報(Le Francs Soir)批評「新大西洋憲章」的作用是：華府意圖使歐洲共同市場九國是只具有地區利益的地區組織，而美國則負有世界性的責任；二、美國要談判的，是把美軍給予歐洲軍事保護與歐洲給予美國商務讓步，連在一起。國民日報(La Nation)說：分析季辛吉的講詞，顯見他只是解釋尼克森外交政策的原則，沒有任何新的內容。爭鬥報(Le Combat)說：從季辛吉的這次演說，顯示了歐洲還是美國的一種主要利益之所在，這像老鼠對貓是有一些利益的。

法國官方的尖銳反應，已見於五月十日外長左伯特(Michel Jobert)在國民議會(L'Assemblée Nationale)的外交委員會表示：國際貿易的談判，必須限於技術問題，不能與政治問題混為一談；對季辛吉把大西洋關係中政治、軍事和經濟問題連在一起的說法，認為不當。

戴高樂派領袖、現任行政革新部長裴雷特(Alain Peyre)於五月十二日在民主共和聯盟(UDR)的會議上發表演說，指斥美國的「新大西洋憲章」建議是要把歐洲置於美國領導下的「新雅爾達計劃」。(註七)

義大利總理安黎奧蒂(Giulio Andreotti)和西德總理布蘭德(Willy Brandt)都在奧斯首相訪美後，先後抵華府與尼克森會談。布氏已表示支持美國的「新大西洋憲章」構想。但據五月十八日國際前鋒論壇報的專論指出，布氏對該構想，一面讚美，一面在行動中儘力予以忽視。羅馬方面還持觀望的態度。

北大西洋公約組織秘書長龍斯(Joseph Luns)曾發表聲明，讚揚季氏的講詞，他並預期美國的盟邦終將有積極性的反應。

肆 華府面臨的難題

就現勢看來，華府這個建議的最大阻力，是在巴黎。這不僅見諸法國若干報章和少數官員的言論，而且可證諸法國政府的行動。

五月十四日，歐洲經濟組合（EEC）舉行九國外長會議，討論今秋的國際貿易會議，共市國家對美國貿易關係問題。左伯特外長提出兩點建議：一、美元必須恢復兌現；二、共市的農業政策絕不談判。他并聲明，基於關稅與貿易一般協定（GATT）的談判，不能就美國財長最近在其國會委員會報告的條件來進行，因為他所說的是美國期望多取少與。

對左氏的建議，英國外相休謨（Alec Douglas Home）作婉詞的反對丹麥外長也不予以支持。會議未獲結論，留待下月會議討論。

美、法兩國元首已定期於五月卅一日起在冰島首都雷克雅維克（Reykjavik, Iceland）會談兩天。屆時大西洋關係問題是他們談判的主要議題。季辛吉已於五月十七、十八兩日先後會晤外長左伯特和總統龐畢度。據巴黎合衆國際社電訊，這兩次會談都討論「新大西洋憲章」問題。

奚斯於尼、龐高峯會議前訪法，已於五月廿一、廿二日與龐畢度完成兩天的會談。據次日國際前鋒論壇報導，關於大西洋兩岸合作問題，龐畢度懇請奚斯同意，務先獲得歐洲國家的一致，然後與美國談判；他倆已同意，先由龐氏要求尼克森澄清華府的「新大西洋憲章」。（註八）

龐、尼會談後，龐氏預定將與布蘭德和義大利的領袖們會談。這似乎是要展開與尼克森歐行之外交戰。

美、法間經濟、防務和外交政策的矛盾，早在戴高樂時代深植根基。法國現政府的對美政策，還未脫離戴高樂主義的窠臼。當此華府受水門事件困擾的時候，正是巴黎認作打擊大西洋彼岸的良機。這是華府面臨的一個難題。

據紐約時報駐華盛頓記者魏爾茲曼（Bernard Gwertzman）報導：一位政府官員說，尼克森總統不要他歐洲之行空手回國，最少對新憲章能獲一些成就，如去年與布里茲涅夫簽署的「基本原則」一樣（註九）。如果冰島談判的結果是如此，那就是美國的徹底失敗，因為「新大西洋憲章」要解決的是經濟、防衛和外交的具體問題，不像莫斯科簽訂的「基本原則」，只可滿足雙方的宣傳作用而已。

如果尼克森冰島之旅撲空，那末，他的「歐洲年」響亮號召，就將黯然收場了。而其面臨的難題，誠恐不止於此。

美國內部的政爭，加以大眾傳播的過度渲染，已使水門事件成爲政府威

論美國的「新大西洋憲章」建議

信的致命傷。國會正在加緊進行停撥高棉戰費案和限制總統行使派軍海外權力案。左傾集團對政府敗訴的艾斯伯克—羅蘇（Deniel Ellsberg—Anthony Russo）竊取機密文件案，於歡呼鼓舞之餘，增長了艾氏的「英雄」氣焰。甚至參議院司法委員會接受艾氏的挑釁，而對李察遜（Elliot Richardson）之任司法部長，曾一度延擱表決。凡此暴露美國內部政爭的危機，越發鼓勵北越繼續破壞和平協定，同時也將削弱美國對歐洲、對蘇俄談判的地位。布里茲涅夫將於下月訪美。各方都推測，他趁美國內鬨劇烈，尼克森地位軟弱之際，會迫使尼氏在談判上付出更大的代價。因之，對大西洋關係問題的談判，也可能發生不利的影響。

六二年五月廿六日完稿

- 註一 Kissinger Message to Europe Ranked with Marshall Plan, New York Times, April 24, 1973.
- 註二 Text: Kissinger Address At Associated Press Luncheon, April 23, 1973, News Backgrounder. P. 5
- 註三 Ibid. PP. 6-7
- 註四 Ibid. PP. 10-11
- 註五 Heath Endorses Kissinger's Proposal, London, May 13, UPI, Heath Urges New Atlantic Alliance with U.S., Int'l Herald Tribune, May 15, 1973
- 註六 A New Atlantic Charter, The Guardian, Manchester, April 25, 1973
- 註七 French Criticizes "Atlantic Charter," The Japan Times, May 13, 1973
- 註八 U.K., France In Accord on Trade Talk, Int'l Herald Tribune, May 23, 1973
- 註九 Nixon Seen Seeking Basic Accord, New York Times, April 25, 1973