

論華沙公約組織的興衰

龍舒甲

（國際關係研究中心助理研究員）

壹、前言

「華沙公約組織」（以下簡稱「華約」）已於今（一九九一）年三月底解除其軍事聯盟的結構。至於該華約組織的另一部份——政治聯盟——未來的命運，會在六月間於布拉格有所決定。目前，一般認為，蘇聯以往對「華約」所主宰與經營痕跡的消失，只是時間與形式上的問題而已。其中，按照波蘭外長史庫比謝夫斯基（Krzysztof Skubiszewski）的意見，這也是代表著「華約」中所有東歐成員國的一致看法：「華沙公約組織」在其軍事本質被剝奪後，便成了一個空殼子。^①

事實上，「華約」的六個東歐成員國自一九九〇年起，便一一解脫了蘇聯軍事上的羈絆，而使「華約」的軍事作用完全停止。當時，匈牙利還曾表示，如果「華約」在一九九〇年底仍未解散的話，就要先行退出；然而，匈牙利的動作却不如東德來得快。不久，其他成員國便相繼地排定了各自退出「華約」的時間表。

眼見「華約」軍事性角色的消逝，這六個東歐成員國遂迫不及待地各自宣稱其軍事獨立自主，而且還分別與蘇聯開始商談有關蘇聯從他們國家撤走軍隊、武器與裝備的事宜。本文擬就「華約組織」的成立背景、「華約」之政治機構與軍事機構的設立、「華約」在共黨集團危機中的角色、「相互均衡裁減武力」談判的始末、「歐洲安全與合作會議」的成就、「裁減歐洲常規武力條約」的進程，與「華約組織」的劇變與前景等作一說明與分析。

貳、「華約組織」的成立背景

依照蘇聯的說法，西德之加入「北約組織」是構成「華約組織」成立的真正原因。^②原來，德國在一九三九年發動歐戰

註① The New York Times, Feb. 26, 1991, p. 1.

註② Richard F. Staar, *Communist Regimes in Eastern Europe*, 5th ed., (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1989), p. 260.

，席捲整個歐陸之後便揮軍直指蘇聯，結果使蘇聯付出了極慘痛的代價。到了戰爭末期，盟國已獲知德國不能久撐，於是著手制定占領德國的「懲罰性政策」。^③而蘇聯則認為，要想維持歐洲永久的安全，只有使德國不再具有軍事力量。盟國為了安撫蘇聯，及希望蘇聯能出兵分攤盟軍的負擔，便在一項由美國所促成的計畫中要求瓜分德國，並把德國東部的若干省份割給蘇聯與波蘭，同時還答應蘇聯對波蘭、捷克、羅馬尼亞等國國界劃分的要求，以換取史達林同意在日後讓這些東歐國家舉行自由選舉。

大戰結束後，由於美國在德國的占領區司令克雷將軍（Gen. Lucius Clay）表示支持華府決策當局的意見：讓英、美、法三占領區統一成爲一個新德國，因此便宣布美國占領區停止支付賠款給蘇聯；不久，英國也接受了美國的意見。但在此刻，前羅斯福政府的一位國務次卿威爾斯（Sumner Welles）却公開抱怨：一個統一而強大的德國，將會再一次蹂躪這個世界。^④這種說法又再激起了蘇聯的恐懼與分裂德國的決心。

在「北約組織」成爲一個軍事聯盟之初，蘇聯與其東歐盟國都認爲尚無必要成立自己的軍事聯盟與之對抗；而對西方國家有意把西德納入自己的防衛體系時，曾設法透過外交途徑予以阻止。例如：一九五二年三月，蘇聯曾提議建立一個統一而中立的德國；一九五四年又提出草擬「歐洲集體安全條約」等。可是這些建議並未產生影響力，英、美、法等西方國家還是在一九五四年十月廿三日簽訂了「巴黎協定」，並決定讓西德加入「北約組織」。

爲此，東歐的阿爾巴尼亞、保加利亞、捷克、東德、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞與蘇聯等八國，在莫斯科召開「歐洲國家保障歐洲和平與安全的會議」，並宣言，如果「巴黎協定」獲得批准，他們將組織武裝力量與聯合武裝司令部。不過，蘇聯在西德正式加入「北約組織」之後，仍於聯合國限武小組委員會上特別呼籲：要裁減全球核子武器與常規武器。當一切努力歸於失敗之後，蘇聯等八國遂認爲，「和平希望」已經失去，便於一九五五年三月在締結「友好合作條約」的原則，與成立聯合武裝司令部等問題上取得了一致的看法。五月五日，當「巴黎協定」獲得批准，蘇聯等國即於五月十四日在波蘭首都華沙簽訂了「友好合作與互助條約」，自此，東歐與蘇聯便結合爲一個包括政治與軍事性質的聯盟體系。

不久，西方盟國又表示要支持西德保有自衛武力，蘇聯對此深感疑慮與不滿，因而不敢掉以輕心；一方面在東德部署重兵及扶植共黨政權，另一方面則在東歐加速進行蘇維埃化與附庸化的過程。

美國等西方盟國的決策與措施，爲蘇聯組織政治與軍事集團，提供了二項正當堂皇的理由：（一）必須維護自身的安全與防止戰爭在歐洲再度爆發；（二）必須發展自己的軍事力量與擴大在歐洲的影響力。所以，蘇聯便認爲，「華約組織」的成立，也

註③ 李本京主編，美國外交政策研究，台北：正中書局，中華民國七十六年九月。

註④ Lawrence S. Witter, *Cold War America: From Hiroshima to Watergate*, expanded ed., (Albany, NY: Holt, Rinehart and Winston, 1978), p. 27.

只不過是「確保東歐國家民主制度的建立與其在經濟、社會、文化等方面穩定而有力的發展」的一項必要手段而已。^⑤

叁、「華約組織」的政治機構與軍事機構

「華約組織」的主體是「政治協商委員會」。這個「委員會」的設立乃是為了提供「組織」成員國協商有關的國防、政治、外交、經濟等重大問題，以及考慮與履行和條約有關的問題。蘇聯認為，「政治協商委員會」是「組織」的最高政治決策機構。^⑥其功能在於「委員會」會議期間，把重要的外交問題提出來討論，就涉及成員國利益的國際問題作集體的決定；同時，也就加強防衛能力與履行集體防衛義務等有關的重要事項進行審議。所以，「委員會」本身便實際地結合了政治性與軍事性的責任。至於若干其他與此二性質有關的附屬單位也須向「委員會」提出報告。

「政治協商委員會」於一九五六年元月在布拉格召開第一次會議時，根據「公報」設立了「常設委員會」與「聯合秘書處」。「常設委員會」是個輔助機構，負責對「華約」的對外政策問題提出建議，由各成員國派代表組成，開會時由各成員國外長、副外長、或國防部長參加。「聯合秘書處」則是個執行機構，亦由各成員國派代表組成，下設「裝備委員會」與「後勤委員會」。^⑦一九七〇年代中期，華約組織又設立了「外長委員會」；一九八七年五月的東柏林會議決定再增設「資訊交換工作組」與「限武問題委員會」。

依據「華沙公約」第五條，華約組織成立一個軍事性的機構，即「聯合武裝司令部」，同時宣告該「司令部」設於莫斯科，並由蘇聯高級將領擔任總司令。一九六〇年代末期，「政治協商委員會」決議設立：「國防部長委員會」、「軍事委員會」、「技術委員會」與「軍事科技委員會」。其中「國防部長委員會」是最高軍事機構。成員包括了聯合武裝司令部的總司令、總參謀長與各成員國的國防部長。「司令部」本身則負責協調華約組織之部隊與艦隊的活動與戰備等問題，並與各成員國的參謀部緊密合作，以準備演習、會議、訓練和執行「國防部長委員會」與「軍事委員會」的交辦事項。^⑧

「國防部長委員會」也負責監督「司令部」的工作。一般認為，這個「委員會」設立的主因，乃是針對一九六八年間捷克所發生的危機，與回應當時各成員國對華約組織功能的批評。

註⑤ M. Ye. Bezrukov, A. V. Kortunov, "Nuzhna Reforma OVD," *SSHA: Ekonomika, Politika, Ideologika* (Moscow), No. 3, 1990, pp. 30-35.

註⑥ 世界知識年鑑（一九八八），北京：世界知識出版社，一九八八年十月，頁七三四。

註⑦ 同註⑥。

註⑧ 同註⑥。

華約組織在一九六〇年代中期，曾引起過成員國的不滿，例如：羅馬尼亞對核子武器、軍費分攤、蘇軍的駐紮與蘇聯指揮官的攬權行爲，有許多怨言與建議；此外，捷克也有類似的反應；於是，蘇聯就想設立一個整合性更堅強的「超國家」軍事機構來解決各成員國之間的軍事問題，但在多次談判之後，結果只是增設了一些委員會之類的單位，與通過了一些關於華約組織聯合武裝力量章程的修訂案。這些文件却始終沒有說明，聯合武裝部隊中的東歐軍隊是不是屬於臨時性的配置。至於新增設的單位，自一九七〇年代起，也增加了較多政治諮商與談判的作業。

肆、華約組織在共黨集團危機中的角色

一九五〇年代初期，由於蘇共領導人赫魯雪夫（Nikita S. Khrushchev）採取了較為開放的政策，因而使得當時華約組織成員國的部份共黨領導階層以爲，蘇聯將會放鬆對他們這些國家的控制。匈牙利的總理納吉（Imre Nagy）便是其中之一。

納吉本人是位具有改革意願的共產黨員，他希望能把匈牙利的政治制度帶入獨立而多元化的軌道上。一九五六年十月廿三日，匈牙利的學生舉行和平示威遊行，蘇聯初步的反應顯得猶豫，所以兩次派遣蘇共中央政治局委員米高揚（Anastas I. Mikoyan）、蘇斯洛夫（Mikhail S. Suslov）二人與納吉尋求政治解決。在雙方談判時，蘇聯代表曾確實同意了納吉的要求。但在十月廿八日，納吉繼續與米、蘇二人和蘇聯駐匈大使安德洛波夫（Yuri V. Andropov）協商時，却未獲得蘇共的首肯。可是納吉仍作最後努力，寄望於米高揚能同意匈國成立四黨聯合政府。^⑨三天後，蘇聯作了大轉變，使得快要成功的革命流產了。原來，蘇共領導階層還在「粉碎叛變」與「退出匈牙利」之間搖擺，不過在和其他華約組織成員國與南斯拉夫會商之後，乃決定在十一月四日以華約組織的名義單獨出兵布達佩斯。^⑩

蘇聯出兵匈國的理由倒不是反對納吉的兩項決定：（一）匈牙利退出「華約組織」；（二）匈牙利宣布中立。相反地，蘇聯認爲，如果任由匈牙利如此發展下去，西方國家定會視蘇聯或華約組織爲愚蠢或無能。這也正是蘇聯所擔心的：這些東歐國家最後終將變質，並且都會脫離陣營；而「誰會是下一個？」則是蘇聯難以回答與應付的。^⑪

蘇聯出兵時，「正巧」蘇伊士運河發生危機；當西方國家無暇顧及匈牙利問題之際，蘇聯便很順利地恢復了她在華約組

註⑨ Charles Gati, *Hungary and the Soviet Bloc* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1986), pp. 128-129.

註⑩ Ernst C. Helmreich, ed., *Hungary* (New York, N.Y.: Frederick A. Praeger, 1957), pp. 354-367.

註⑪ Charles Gati, *The Bloc that Failed: Soviet-East European Relations in Transition* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1990), pp. 39-43.

織中的主控地位。

一九六〇年代後期，捷克出現了「有人性尊嚴的社會主義」的改革口號。當時捷共領導人杜布切克（Alexander Dubček）是位對改革有興趣却不主張採用激進方式的人。其實蘇共領袖們也知道，捷克的經濟在十年之間已明顯下降，而蘇聯的經濟模式在捷克又被證明是難以運用，所以的確需在經濟上作某種方向的改變。儘管蘇聯未曾對杜氏的改革路線表示反對，但却十分「關心」杜氏的改革。¹²

當時，蘇聯內部有若干領袖主張對捷克抱著「等著瞧」的態度。匈牙利與羅馬尼亞等也有類似的看法；齊奧塞斯庫（Nicolae Ceausescu）甚至拒絕出席一九六八年七月中旬華約組織為討論對捷克擬定「共同政策」的會議。¹³

另一方面，對捷克問題持不同看法的有波蘭的戈慕卡（Władysław Gomułka）與東德的烏爾布瑞契特（Walter Ulbricht）。烏氏就認為，「有人性尊嚴的社會主義」只是西方所利用的一個虛偽而空洞的口號，以企圖恢復捷克在戰前的資本主義民主。

可是當蘇聯看到由七十位捷克知識分子所發表的一份「二千字宣言」時，便開始以延緩蘇軍在捷克演習後撤走的時間來向捷克施壓。七月上旬，布里茲涅夫先表示，不能對另一個國家的社會主義的命運表示冷漠；接著，真理報即警告杜氏：蘇共中央將有所決定。¹⁴同時，當蘇共中央的領導階層和保加利亞、東德、匈牙利與波蘭等國的共黨領導人在華沙會晤時，除了分別致電捷克領袖表示「關切」該國的事態發展外，並邀請捷克領導階層能到華沙討論捷克的情況，但被捷共主席團回絕了。

七月十五日，華約組織在連開五次會議後，要求布拉格當局恢復新聞檢查等措施，但遭到捷共的拒絕。四天後，捷共中央召開了一整天的會議，隨後發布「公報」：捷克將與華約組織五國於八月三日在捷境布拉第斯拉瓦（Bratislava）舉行會談，使得蘇聯所建議的在蘇聯境內召開兩國共黨高峰會議遭到否決。¹⁵

八月二日，杜氏先在全國電視廣播中表示，捷克的軍隊保證防衛國家邊界，而他本人決不在談判中讓捷克人民失望。四日，杜氏宣布談判成功。可是兩週之後，東德、羅馬尼亞與南斯拉夫的領袖們相繼造訪捷克。八月廿日晚上十一時，六十六萬「華約組織」的武裝部隊分從蘇聯、東德、波蘭、匈牙利與保加利亞等國進入捷克，不但占領了布拉格的新聞大樓與黨政機構辦公室，同時還逮捕了杜布切克等人。翌日，真理報與塔斯社均報導稱：「捷克的黨政領袖要求蘇聯與其他盟國給予兄

註12 Galia Golan, *The Czechoslovak Reform Movement: Communism in Crisis 1962-1968* (London: Cambridge University Press, 1971), pp. 275-284.

註13 同註12，p. 45.

註14 同註12，p. 46.

註15 *Yearbook of International Communist Affairs 1969* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1970), p. 245.

弟般的捷克人民及時的援助，包括軍事的援助。這項要求的理由是捷克受到反革命力量的威脅。」¹⁶

一九八〇年時，波蘭的經濟在內有物價高漲、外有巨債相逼之下，迫使波蘭人民積壓了相當的不滿情緒，最後是工人率先掀起罷工要求加薪。

八月中旬，格但斯克(Gdansk)的列寧造船廠工人也發動罷工、遊行廠區與群眾聚集，正當該廠經理呼籲工人重返工作崗位時，失業的電氣工人瓦文薩(Lech Wałęsa)出面指責經理，同時要求工人們繼續罷工與選出罷工委員會。翌日，鄰近地區的巴黎公社造船廠工人也加入了罷工行列。兩週後，「團結工會」(Solidarnosc)宣告成立。為此，波蘭當局先派官員與之談判；後來，又派副總理雅捷爾斯基(Mieczysław Jagielski)繼續斡旋，但却在八月卅一日與工人簽下格但斯克協議。¹⁷

格但斯克協議的簽訂與兩個半月後「團結工會」的正式申請註冊，在華約組織的歷史上是對蘇聯前所未有的挑戰。在一九八〇至一九八一年間，蘇聯的對外政策中曾出現了所謂的「波蘭問題」；當時它所包含的三個主要方面是：(一)波蘭的內政危機；(二)該危機對其他東歐社會主義國家的潛在影響；(三)該危機可能會影響到蘇聯對整個歐洲的關係。¹⁸由於蘇聯在處理「波蘭問題」時，無論就意識形態、軍事、經濟、或是外交上來說，都是一場賭博。因此，蘇聯優先考慮的便是如何穩定波蘭內部，及應變的措施。

為此，蘇聯除了對波蘭實施四個階段的外交措施外，同時也讓華約組織在各個階段中配合執行不同的任務。¹⁹

首先，華約組織所採取的三項措施是：(一)讓波蘭周圍的捷克與東德相繼關閉邊界，限制波蘭人民通過；(二)讓東德與捷克發動宣傳機器抨擊「團結工會」的領袖們為「反革命分子」；(三)蘇聯開始移動其在東德、捷克與蘇聯西部的軍隊，並駐紮在波蘭的前線。²⁰同時，華約組織各成員國的軍政領袖還在莫斯科召開了一次秘密會議，並由東德的烏爾布瑞契特率先強烈譴責波共領導人卡尼亞(Stanisław Kania)與波蘭統一工人黨(PZPR)(即波共)。

其次，布里茲涅夫在蘇共召開「廿六大」上，先是讚揚華約組織的成就，接著就對波蘭的情勢提出警告：「社會主義大

註¹⁶ *Ibid.*, p. 821.

註¹⁷ Neal Ascherson, *The Struggle for Poland* (New York, NY: Random House, Inc, 1987), pp. 184-216.

註¹⁸ Jan B. de Weydenthal, Bruce D. Porter, Kevin Devlin, *The Polish Drama: 1980-1982* (Lexington, MA: D. C. Heath and Co., 1983), p. 105.

註¹⁹ *Ibid.*, p. 107.

註²⁰ *Ibid.*, p. 110.

家庭是不能解散的，它的防衛不只關係著一國而已，同時還關係著全體社會主義國家的聯盟。」²⁰會後，波共七位代表便留在克宮與蘇聯黨政領導人進行磋商。一九八一年三月下旬，正當一千三百萬波蘭工人對政府採取四小時警告性罷工時，華約組織的演習部隊又突然延長了演習時間。

第三，雅魯澤爾斯基（Gen. Wojciech Jaruzelski）出任波共領袖後不久，首先派軍隊進駐全國二千多個村鎮，以應付「內部的威脅」。華約組織的「軍事委員會」布達佩斯會議曾特別討論了雅氏的軍事行動。不久，當雅氏把軍隊又調駐全國各大城市之際，華約組織的聯合武裝部隊總司令庫利可夫元帥（Marshal Victor G. Kulikov）與總參謀長葛瑞柏可夫將軍（Gen. Anatoli Gribkov）也正在華沙與波蘭軍事領袖們會商。²¹

最後，自十二月一日起，華約組織不但在布達佩斯、莫斯科與布拉格三地同日召開會議，而且蘇聯更陸續派遣軍事人員穿著波蘭軍服進入波蘭，為進行軍事干預鋪路。不過，後來波共在考慮避免蘇軍鎮壓的情況下，首先派出比軍人更可靠的內政部防衛軍進行「平亂」，並突襲「團結工會」總部與逮捕「工會」領袖；接著便於十二月十三日宣布「戒嚴法」，使全國進入緊急狀態之中，同時成立「救國軍事委員會」來接管波蘭，禁止罷工、抗議、非宗教性的集會與限制旅行；而後則由「救國軍事委員會」出面，宣布「團結工會」為非法組織並加以取締。由於波共的「自動自發」與其實施戒嚴達五八五天，遂終於解決了蘇聯的「波蘭問題」。

綜觀東歐共黨集團內部過去的三次「危機」，儘管每次的時間、原因、結束「危機」的方法各有不同，但是如何維護蘇聯利益的原則與目標却是始終不變的。而其中最為蘇聯所堅持的便是，任何政經改革都不可以與「社會主義」意識形態相牴觸。事實上，以往那些心存改革但企圖走上自由化或多元化的個人或個別國家，在沒有得到華約組織集體的接納與同意時，都會面臨「集體的安全架構」的壓力或懲罰。

伍、「相互均衡裁減武力」談判

限武談判在過去的廿多年中，與華約組織在歐洲安全的角色上有最直接關係的，便是自一九七三年十月月底開始的「相互均衡裁減武力」（MBFR）的談判（簡稱「中歐裁軍談判」）。

²⁰ Keesin's Contemporary Archives, May 1, 1981, p. 30837.

²¹ Yearbook of International Communist Affairs 1982 (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1983), pp. 524-525.

其實，早在一九六八年六月，「北約組織」即已提出與「華約組織」在中歐地區「相互均衡裁減武力」的建議，以作為同意召開蘇聯所倡議的「歐洲安全與合作會議」(CSCE)（簡稱「歐安會」）的條件。四年後，美、蘇雙方達成協議，同意「中歐裁軍談判」與「歐安會」分別而平行地進行。於是，兩大軍事聯盟成員國的代表則先在維也納舉行預備會議。但由於「北約組織」對談判名稱的堅持，以及要求非把匈牙利也納入裁減地區不可，而遭到「華約組織」的拒絕，最後，雙方爭論了五個月才達成妥協。

「中歐裁軍談判」自一九七五年中已納入了包含範圍更廣的「歐安會」的程序。²³起初這項談判之所以失敗，一般都認為是在於兩大軍事聯盟只談人員與槍枝的裁減，而無法在建立所要裁減武器等級的共同資料庫上達成協議。

以往，由於傳統性的分析都忽略了「相互均衡裁減武力」的有限性，因此遂使得談判中的某些關鍵性問題不能達成一致的結論：在「北約組織」中的西歐各國方面，是想透過談判來達成歐洲軍力的穩定；並獲得美國片面裁軍的回報；與打開華約組織的大門，以便於相互監督。然而蘇聯只想限制北約組織方面的核武器與常規武器的優勢，結果就制定與維持了一套複雜的數字比例：北約組織與華約組織之比、西德聯邦軍隊與蘇聯駐東德集團軍之比、駐歐美軍與西德聯邦軍隊之比、蘇聯軍隊與東歐軍隊之比等等。²⁴因為其中玄機過多，所以談判進程的緩慢也就不足為奇了。

然而，蘇聯從一九八六年開始，也在不同的論壇中逐漸地修正其對「中歐裁軍談判」的某些立場，同時對法國在一九八三年「歐安會」時曾提過的建議：「把安全問題與人權問題分開來談」作了正面的回應，如此一來，便促成了「歐洲建立信心與安全措施和裁軍會議」的召開。儘管這種進展較慢，但畢竟是能讓雙方在這次會議當中利用機會為「中歐裁軍談判」先做好了建立信心的措施(CBM)；因此，一九八六年九月在斯德哥爾摩所簽署文件的條款中即包括了可以在蘇聯西部與東歐進行軍事演習現場查証的工作。

另一方面，蘇聯領袖戈巴契夫曾在東柏林表示要提出一套裁減歐洲軍力的方案。而這項方案不久後在華約組織的布達佩斯會議中便成為正式的提案。它的內容是：在一九九〇年代前半，從大西洋到烏拉山，雙方先減少十五萬至廿萬的人員與裝備，而後再各自裁減百分之廿五的數量；同時也要減少戰術空軍與短程飛彈；以及讓此一談判性質的論壇擴大成為「中歐裁軍談判」會議的延伸，或是更進一步地成為「歐安會」的論壇。²⁵可是，波共領導人雅魯澤爾斯基在翌年又更進一步地提出一份有關「解除中歐核武器與常規武器計畫」的建議，它所包括的原則是：(一)所有各型戰略與戰術核武器必須逐步撤離；

²³ Karl E. Birnbaum and Ingo Peters, "The CSCE: a reassessment of its role in the 1980s", *Review of International Studies*, No. 16, 1990, pp. 305-319.

²⁴ David Holloway and Jane M. O. Sharp ed., *The Warsaw Pact: Alliance in Transition?* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984), pp. 161-193.

²⁵ 真理報，一九八六年六月十二日，頁一〇二。

(二)用於攻擊時的最大火力的常規武器必須逐步撤離；(三)防衛性的軍事理論；(四)發展包容性更廣的建立信心措施。²⁶對照之下，這份「計畫」與華約組織「提案」的相異之處在於：它只針對中歐地區，而武器與裝備顯然是比人員的裁減要多些。

對於雅氏所建議的「計畫」，北約組織方面認為，以集團對集團的談判方式來進行較妥。事實上，稍早時候，一個包括北約組織十六國與華約組織七國的「廿三集團」在維也納就曾作過非正式的協商，但因北約組織所關心的只是：不應把短程核導彈與載有核裝置的飛機包括在內，所以雙方對談判的要求又免不了有所爭議。不過，戈巴契夫本人後來在華沙召開的華約組織政治協商委員會的會議上又作了較進一步的建議。

一九八九年二月，東、西雙方在維也納召開了最後一次「相互均衡裁減武力」會議。歷經十六年與四十七回合的談判之後，北約組織與華約組織均表示，在共同完成可同意與可查証的裁減和限制武器方面，已得到了寶貴的經驗與清楚的概念。不過，這項論壇因「歐安會」也同時在進行而變得不具重大意義。

陸、「歐洲安全與合作會議」

一九六六年七月，華沙組織的「政治協商委員會」在會議宣言中正式提出召開由蘇聯所倡議推動的「歐洲安全與合作會議」的建議。儘管它先前遭到美國的反對，但經過了美、蘇間長時間的折衝，終在六年後達成了召開「歐安會」的協議。由一九七二年十一月至一九七三年六月間計有卅四國參加了預備會議，並規定了「歐安會」會議所要討論的範圍與議程。接著，便以三階段進行了外長會議、專家會議與首腦會議，最後由所有與會國家最高領導人簽署了「赫爾辛基最後文件」(Helsinki Final Act)。²⁷

這份長達三萬字的「文件」在內容上包括四個方面，其中最重要的是關於歐洲安全問題部分；與關於赫爾辛基會議的續會(Follow-up Conference)部分。²⁸多年來，蘇聯一直是積極擁護歐洲國家討論歐洲安全問題的主要國家，但是一位西歐的談判代表則表示，「沒有超強國家，什麼事也辦不成，而有了超強國家，却也解決不了歐洲的問題。」²⁹

一九八九年初，「歐安會」第三屆續會第七次會議(session)在維也納曾通過三項協議：(一)從三月起，由「廿三集團

²⁶ 真理報，一九八七年五月十日，頁四。

²⁷ 同註²⁶，頁八一五～八一六。

²⁸ Keshin's Contemporary Archives, Sept. 1-7, 1975, pp. 27301-27309.

²⁹ 同註²⁸。

「開始進行「常規軍備穩定談判」(CST)，其目標是針對所有參與國家的常規性地面發射武器以及具有雙重能力的常規武器系統(Dual-capable System)：(一)有關經濟、科技、環保合作方面；(二)有關人道主義原則與合作方面。而其中第一項協議不但開啟了後來的「裁減歐洲常規武力」(Conventional Forces in Europe, CFE)談判的新頁，而且也為未來的歐洲和平奠定了信心的基礎。

一九九〇年初，「歐安會」不但首次集合了東、西雙方軍事集團的軍事領袖們坐下來對話，同時還討論了彼此的軍事理論與概念；軍事組織、結構、訓練、計畫與國防預算等。實在可稱得上是一次增加信心與安全措施之會談。尤有甚者，蘇聯的裁軍代表契爾涅夫將軍(Gen. Nikolai Chervov)還預測，華約組織將成爲一個純政治的聯盟；而其最高決策機構——政治協商委員會，也許不會再存在。同時，他也認爲，華約組織的指揮與管制結構須作根本的改變，並應該多強調以國家爲主體的軍事理論。³⁰結果，華約組織的東歐成員國的軍事領袖們在這次會議後竟都一致表示，他們所關心的只是自己的國防，而他們的國家也正盡力把國防經費支出轉用於民生建設與改善國家經濟體質上。

一九九〇年十一月十九、廿一日，「歐安會」在巴黎舉行了卅四國高峰會議。第一天，北約組織十六國與華約組織七國共同簽署了前所未有的「裁減歐洲常規武力條約」(CFE Treaty)與一份雙方不在歐洲使用武力的「宣言」(即「互不侵犯宣言」)；同時美國總統布希亦明白表示，這項「條約」的簽署正代表著「冷戰」的結束。翌日，匈牙利總理安塔爾(Jozsef Antall)告訴與會代表們，華約組織六個東歐成員國已同意在一九九二年初解散這個聯盟。隨後，捷克總統哈維爾(Vaclav Havel)不但支持安氏的說法，並且還強調，華約組織是過去歲月的遺跡，典型的史達林擴張主義的產物。最後一天，當所有與會的各國領袖在簽署了「新歐洲巴黎憲章」時，正式宣布「歐洲民主、和平與統一的新紀元」已開啟了。這份長達廿頁的「巴黎憲章」包括了三個部份：(一)根據「赫爾辛基最後文件」建立、鞏固與加強民主；重視人權；堅持自由而公平的選舉；確認思想自由與私有財產制的權利；保障少數民族與發展市場經濟。(二)在一九九二年的「歐安會」續會之前，先進行建立信心與安全措施的談判與儘早完成全面禁止化學武器。(三)在一九九二年，建立新的機構，如：軍事情報交換中心、防止衝突中心、自由選舉辦公室與永久秘書處等。³¹

「歐安會」巴黎高峰會議之後不久，蘇聯國防部長雅佐夫(Dimitri T. Yazov)撰文表示，高峰會議在實質上是人類歷史的一個新高點，而奠定這「新紀元」的基石仍是十五年前所簽訂的「赫爾辛基最後文件」。有了這個文件才會有今天巴

註30 Keesing's Record of World Events, Vol. 36, No. 1, 1990, p. 37201.

註31 Keesing's Record of World Events, Vol. 36, No. 11, 1990, p. 37838.

黎會議的成功，進而把以往建立和平歐洲的「可能性」轉變成「真實性」。雅氏認為，當初蘇聯在一九四九年即已提出禁止生產與使用核武器的建議，但無人支持，結果却使得歐洲人民歷經了四十五年的緊張與令人疲憊不堪的「冷戰」。就因為彼此相互的瞭解與信任不足，所以反造成大家都在一面拼命製造武器威脅詭詐對方，又一面避免自己遭到毀滅的矛盾困境；所幸大家也都有心在找尋一條紓解的出路，而「新政治思維」也正好提供了一個現代安全模式的基礎。³²因此，雅氏希望藉著一個真正可靠的安全體系的產生以建立起世界永久的和平。

柒、裁減「歐洲常規武力」談判

自一九八九年三月六日起，「廿三集團」在維也納揭開了裁減「歐洲常規武力」談判的序幕。這項談判也正是前述的「常規軍備穩定談判」(CST)。當年，華約組織在談判中首先提出「分三階段實施」的方案：(一)先在二至三年內消除雙方不對稱的部隊數目和包括戰機、車輛與大炮在內不穩定性質的常規武器；(二)接著又以二至三年的時間讓雙方各削減百分之廿五的軍備，以達到常規武器「足夠」的基礎；(三)規定所有武器最多數量的限度，並嚴格限制於防衛性質。此外，曾經與會的蘇聯前外長謝瓦納澤也建議，除了在最後協議中應列入「限制海上不穩定性質的軍備」外，還要求儘快的舉行個別的談判，使在歐洲的短程導彈能先由減少而後逐步地完全消除。³³

接著，華約組織又提出二項建議：(一)在中歐地區先裁減一半的部隊與常規武器；(二)定出雙方在一九九〇年代中期以後所應有的兵力與軍備。對於北約組織所定義的：「把訓練用飛機與老舊飛機列入戰鬥機數量來計算；以及把防禦性飛機不列入計算之內」，參與談判的蘇聯首席談判代表葛瑞涅夫斯基(Oleg Grinevsky)則深表不滿。他認為，「北約組織」的這種打算，對其立場並不能增加絲毫建設性的作用。³⁴但是，當北約組織在談判中提出：(一)交換雙方常規武器種類、人員數目與部隊駐地等詳細資料；(二)每年定期演習時若超過四萬人時應先在四十二天前知會雙方；(三)對彼此的部隊、武器和已公布的駐防地點作現場查証等建議時，³⁵「華約組織」接受了，並另外提出有關「穩定措施」、「交換資料與查証措施」等建議來回應。

事實上，雙方的共識正逐步接近，而歧異也並未消失：(一)蘇聯仍堅持不能將所有戰機均列入條約上面；(二)雙方仍只在太

³² FBIS (Soviet Union), Nov. 29, 1990, pp. 1-5.

³³ Keesin's Record of World Events, Vol. 35, No. 3, 1989, p. 36539.

³⁴ Keesin's Record of World Events, Vol. 35, No. 7, 1989, p. 36835.

³⁵ Keesin's Record of World Events, Vol. 35, No. 9, 1989, p. 36909.

炮一項上有一致的看法；(二)華約組織堅持要把裁減海軍武器系統這一項分開來談；(四)華約組織堅持其對手不得再更新短程導彈。³⁶

在一九八九年第四回合談判結束前，東、西方兩大軍事聯盟都各自提出了有關「條約」的草案。由內容來看，雙方的差距只在於，華約組織認為還應把兩大超強駐在他國的軍隊人數也包括在內。³⁷翌年，雙方仍花了快半年的時間在所要裁減的兵力與軍備上討價還價。不過，當波蘭與法國在六月下旬就限制兩大集團的坦克數量提出突破性方案時，蘇聯立即接受了它。³⁸十月初，蘇、美兩國外長在紐約同時宣佈，雙方已就擬出「裁減歐洲常規武力條約」達成了初步的同意，但還需要和各自的盟邦先進行磋商。所以，華約組織就在布拉格召集了所有成員國的副外長與軍事指揮官們進行協議。到十一月「歐安會」首腦會議開會時，雙方遂簽署了「裁減歐洲常規武力條約」。根據這項條約，從大西洋到烏拉山這地區，各聯盟應擁有的常規武器數量如下：(一)坦克二萬輛；(二)武裝戰鬥車輛三萬輛；(三)大炮二萬門；(四)飛機六千八百架；(五)直升機二千架。就華約組織來說，它已裁減了百分之四十的軍備。

對此結果，「塔斯社」的軍事分析家表示，這項「條約」的簽訂使人學到了一些重要的經驗：(一)信任與裁減軍備有著絕對的相關性；(二)這項「條約」只歷經了廿個月零九天，在雙方都關心與注意著實際結果的情況下而能很快就完成了簽訂。當然，儘管雙方曾有爭議或仍有不滿，但其建設性精神使得大家都願見到歐洲和平的早日到來。³⁹而葛瑞涅夫斯基也認為，這次裁減的數量是前所未有的；他相信時間會對這「條約」的簽署作最後的評價。⁴⁰

捌、「華約組織」的劇變與前景

自戈巴契夫擔任蘇共領導人之後，便以「新政治思維」作為外交上的新方向。「新思維」與武器競賽和安全政策有著最直接的關係。由於蘇聯有一派專門研究武器競賽的民間學者，對於核子武器的「平衡理論」能否確保安全與穩定感到懷疑；同時也對於為保持核武優勢而繼續進行武器競賽的意義表示有商榷的必要；此外，他們還認為在談判的架構中，蘇聯對彈性

註36 同註30，pp. 37224-37225.

註37 同註30，p. 37225.

註38 Keesling's Record of World Events, Vol. 36, No. 7, 1990, p. 37552.

註39 FBIS (Soviet Union), Nov. 20, 1990, p. 5.

註40 FBIS (Soviet Union), Nov. 21, 1990, p. 2.

的運用與片面的行動應有較多的空間。因此，他們也多少影響了戈氏對武器競賽的看法。^④

另一方面，也有若干蘇聯的分析家已了解核災難對人道的共產主義者的未來，同樣會有其不可避免的危險性。事實上，曾經盛行一時的「力量對比」(Correlation of forces)對於加強人類和平的和解政策並沒有起什麼作用，結果反導致對社會主義優越性看法的改變，所以這些人士認為，國際間的相互依賴已成為和解的新公式，而和平在外交政策中的目標應比社會主義更須予以優先考慮，也因此「對資本主義經濟制度之能力」的評估乃變得較從前正面與肯定些了。故在「力量對比」中，非軍事性因素也自然就增加了份量。^⑤於是，這些分析也影響了蘇聯的對外政策。

第三方面，戈氏在一九八五年十月初訪問法國時曾就國防力量的維持使用了一個新名詞：「合理的足夠」(Razumnaya Dastatochnost')；^⑥翌年，他在蘇共「廿七大」上對此名詞又作了某種建議性的解釋：「嚴格管制國家軍力水平降低到合理足夠的限度」，但是它却引來了更多的爭議。就戈氏本人來說，「有必要放棄武器競賽中惡名昭彰的邏輯，和在公元二千年時分三階段完成核裁軍」，^⑦也就是說，他本人是不再堅持「數字的對等」了。然而他的看法並未受到完全的支持。不過，他先在東柏林澄清：除非蘇聯成了北約組織的目標，否則絕不會在任何情況下對西歐展開軍事行動。接著又在華約組織的布達佩斯會議時聲明：在全世界與歐洲安全利益上，軍事同盟的軍事概念與理論必須依據防衛性原則。

在布達佩斯會議之前，前蘇聯駐美大使杜布里寧(A. F. Dobrynin)曾表示，在蘇聯領袖弄清楚「合理的足夠」之真正意義及宣布它成為指導原則以前，應該先讓更多的蘇聯學者來研究其利弊。^⑧但在此會議之後，蘇聯科學院美加研究所的特羅菲緬科(G. A. Trofimenko)却有另一種解釋：華約組織的軍、政領袖們已正視這種「非挑釁性防衛」(Non-provocative Defence)的想法，而各成員國正朝建立東、西雙方「非挑釁性防衛」的目標在計劃著具體的步驟，以減少彼此受到突然的攻擊。^⑨

一九八七年，戈氏在東柏林會議上先宣布了要片面從東德撤軍的倡議，會後華約組織也公布了它的「軍事理論」，這份「理論」不但修正了以往傳統的定義，並還說明它的工作是在於防止核戰爭與傳統性戰爭。此外，它又建議應裁減常規軍備

註④ Pat Litherland, "Nuclear Arms: a one-horse race?", *Detente*, No. 6, Spring 1986, pp. 7-9.

註⑤ Stephen Shenfield, *The Nuclear Predicament: Explorations in Soviet Ideology* (Chatham House Papers, No. 37, RIIA, 1987).

註⑥ V. V. Zhurkin, S. A. Karaganov, A. V. Kortunov "O razumnoi dastatochnosti," *SSHA: Ekonomika, Politika, Ideolo gika* (Moscow), No. 12, 1987, p. 11.

註⑦ 真理報，一九八六年二月廿六日，頁二十。

註⑧ A. F. Dobrynin, "Za bez'yadernyi mir: Navstrechu XXI veku," *Kommunist*, No. 9, 1986, pp. 18-31.

註⑨ G. A. Trofimenko, "Novoe real'nosti: novoe myshlenie," *SSHA: Ekonomika, Politika, Ideolo gika* (Moscow), No. 2, 1987, pp. 3-15.

到任何一方都不致向對方作出攻擊行動。⁴⁷不久，蘇聯副總參謀長加列耶夫將軍 (Col. Gen. M. A. Gareev) 對於「軍事理論」則提出了一種較為寬鬆的解釋。他認為，目前華約組織的「軍事理論」是一種讓各成員國對防止戰爭、軍事組織、華約組織國家以武力驅逐入侵武力的準備和為保衛社會主義而武裝戰鬥的措施等基本看法都能接受的體系。以前它被視為一種準備戰爭與表現戰爭行為的體系，但新的內容與設計基礎則在於防止戰爭，尤其是需靠政治手段來加以防止。⁴⁸翌年年底，戈巴契夫在聯合國大會上宣布了計畫自歐洲片面裁減常規武力，以走出依照華約組織的新「軍事理論」而進行全面性裁軍措施的第一步。⁴⁹

一九八九年，華約組織與北約組織先後公布了它的兵力與武器數量，以及報導了蘇聯將先從匈牙利撤軍的計畫。⁵⁰接著戈巴契夫在布加勒斯特的華約組織會議中宣布：華約組織的新精神便是「社會主義沒有單一的模式」。⁵¹十月下旬，在華沙召開的華約組織外長會議的「公報」上，蘇聯確定了放棄「布里茲涅夫主義」(Brezhnev Doctrine)；也就是說，蘇聯在今後會尊重每一個華約成員國對自己社會政治發展的決定權，不再隨便以防止社會主義受到威脅為理由而任意進行軍事干預。⁵²

一九九〇年初，捷克外長與匈牙利總理先後都要求蘇聯儘速自他們國家撤出軍隊。不久，蘇聯與其他各成員國對即將統一的德國是否留在北約組織而出現不同看法，但蘇聯作了讓步，並允許「新德國」可同時屬於兩個軍事集團與保留「雙重會籍」。這時，捷克外長丁斯特比爾 (Jiri Dienstbier) 呼籲把兩個軍事組織立即轉型為政治組織，和建議成立一個歐洲安全委員會之類的機構來取代。⁵³接著，匈牙利國會通過了要求暫停參加華約組織的建議，而華約組織也在莫斯科高峰會議上發布了一份聲明：「華約組織」會按「民主原則」把自己轉變為一個「主權國家集團」。戈巴契夫表示，在保留華約組織的同時，將進行大幅度修改「華沙條約」的工作以維持華約組織的生存。⁵⁴出席這次高峰會議的雅魯澤爾斯基總統則說得更清楚

註47 Raymond L. Garthoff, "New thinking in Soviet Military Doctrine," *The Washington Quarterly*, Vol. 11, No. 3, Summer 1988, pp. 131-158.

註48 紅星報，一九八八年二月廿三日，頁一—三。

註49 *The New York Times*, Dec. 8, 1988, p. 1, 16.

註50 *Keesing's Record of World Events*, Vol. 35, No. 1, 1989, p. 36412.

註51 同註50，p. 36831.

註52 *Keesing's Record of World Events*, Vol. 35, No. 10, 1989, p. 36982.

註53 *Keesing's Record of World Events*, Vol. 36, No. 3, 1990, p. 37303.

註54 *Keesing's Record of World Events*, Vol. 36, No. 6, 1990, p. 37550.

，他認為，華約在過去一直是種對立的工具，現在需要把它轉變為合作的工具；只要華約組織存在一天，就必須改變其軍事結構，並賦予它一個多元化的性質。如此，東歐各國才可以真正地「參與」華約組織內的聯合幕僚組合方式，並且也不會再由蘇聯官員獨自支配了。⁵⁵

該年年中，因為各成員國的國防部長在史特拉斯堡（Strasbourg）會議上體認到這個華約組織已無前途可言，便一致希望能成立新的歐洲安全體系。雅佐夫本人也認為，兩大軍事聯盟到最後都會消失，而新的安全體系應不會再出現集權的性質了。會後，七位國防部長都簽署了一份協議書，要把華約組織的軍事聯盟轉化成政治性組織，同時還決定在未來要和北約組織進行合作。⁵⁶

歐安會巴黎會議之前，匈牙利、捷克、波蘭三國的外長曾一致表示：由蘇聯統轄的聯盟已經結束了。而華沙公約消失在望是因為它不再適合當前歐洲的國際情勢了。在「歐安會」後，由於蘇聯已放棄了她在歐洲常規武力上的優勢，以及同意從東歐撤軍，因此也使得東歐成員國不願意再用華約組織的名稱，而改以「六國集團」（The Group of Six）來取代了，主要原因即在於他們不想再保留這種軍事聯盟的特性。⁵⁷更何況，在東德辦理脫離華約組織的手續時，「塔斯社」就坦白表示過，華約組織已無存在的必要，因為其中的「蘇聯中央指揮部」已經撤銷，而其內部也停止了運作。⁵⁸

不過，最近因為蘇聯內部的不安與保守勢力的抬頭，所以又出現了一些反對結束華約組織的聲音與意見，這也使得原本一些就抱著不表樂觀態度的東歐政治領袖們對蘇聯是否會如此輕易放過東歐更表示疑慮。所以，一些西方的媒體亦隨之發出了「第二次冷戰已經開始」的警告。⁵⁹其實，蘇聯在近年來之所以無法主宰華約的命運，一來是本身的經濟情況與東歐一樣地捉襟見肘；二來則是華約內的東歐成員國都希望能在公元二千年以前加入「歐洲共同體」。更何況，一九九〇年十一月歐安會首腦會議還是先由戈氏倡議的；並且歐洲各國在會前都已取得共識：在「冷戰」結束之後，要重建歐洲新秩序；而「巴黎憲章」的簽訂，主要更在於強化未來歐洲的安全架構，以求能取代以往兩大軍事聯盟的任務；另外，還有互不侵犯的「宣言」才剛出爐，蘇聯應當要給予歐洲各國以及自己一段時間，讓一些保障安全功能的新機構皆可完全發揮其作用；如此，才能繼續進行全面武器管制、軍備裁減與建立信心措施等談判，並進而達成維持歐洲永久的和平與穩定。

註⁵⁵ FBIS (Soviet Union), June 11, 1990, pp. 5-6.

註⁵⁶ The New York Times, June 15, 1990, p. 8.

註⁵⁷ The New York Times, Nov. 20, 1990, p. 14.

註⁵⁸ The New York Times, Nov. 18, 1990, pp. 1, 18.

註⁵⁹ The New York Times, Feb. 14, 1991, p. 27.

玖、結 論

綜觀「華約組織」卅六年來的發展，其過程前後實有明顯而強烈的變化，諸如：(一)從蘇聯提議建立一個統一而中立的德國到兩德正式統一；(二)從蘇聯提議草擬一項「歐洲集體安全條約」到華約組織的國防部長們希望能成立新的歐洲安全體系；(三)從英、美、法等西方盟國的「巴黎協定」到卅四國「巴黎憲章」的制定簽署；(四)從華約組織軍事結構的建立到訂出廢除此軍事結構的時間表；(五)從蘇聯在聯合國呼籲裁減全球核武器與常規武力到「廿三集團」在「歐安會」上簽訂「裁減常規武力條約」與同意考慮「實際裁減歐洲地區核武計畫」；(六)從蘇聯宣稱西德加入北約組織是華約組織成立的主因到蘇、德簽署「互不侵犯條約」等。這些歷史記錄在在都反映出人們自以為是沿著時光的軌跡前進，但後來却發現他們費了卅六年的時間又倒回到原來企圖解決問題與爭執的出發點；同時也正暴露了那些往昔自詡要拯救世人於貧困與戰爭的強權，如今却都在忙於使自己從經濟壓力與核子陰影中脫困。

蘇聯爲了自身的安全與利益而設計了一個「避免與防止戰爭的有效軍、政機制」，來對各東歐成員國領土的完整與獨立提供「可信賴的保護」。儘管在華沙公約的條文裏並未顯示堅持任何意識形態，同時又表明要本著相互尊重各國獨立主權與不干涉內政的原則去發展與加強彼此間經濟與文化的關係，但事實上，蘇聯却藉著這「一體化的軍、政機制」掌握了東歐各成員國的外交、政治、社會、經濟與軍事等層面的決策、協調與支援過程，以及有權實際控制各成員國的軍事力量和對各成員國發生問題的地區進行軍事占領。

自一九五〇年代起，蘇聯即面臨了東歐成員國的挑戰，儘管發生事件的導因不一，但是當認爲整體的利益受到嚴重影響時，蘇聯總會運用華約的名義或其聯合武裝力量來加以消除。

雖然，蘇聯對「相互均衡裁減武力」談判表示興趣是始於一九七〇年六月的華約外長會議，隨後也使得東歐各成員國採取與其相同的立場；盡力限制北約組織的核子武力與西德聯邦軍隊。但是當西歐人民在一九八〇年代升高了反核的聲浪及迫使他們的政府表示強硬態度之後，也從而影響到位於中歐地區的華約組織成員國家，開始試著要求蘇聯能考慮他們的利益與需求，並能在「中歐裁軍談判」上與美國同時讓步，爲中歐留下一個無核的空間。

當初，華約組織的東歐成員國對「歐安會」曾懷有若干期望，不過在布里茲涅夫去世，瓦文薩被釋放，以及美、蘇兩國仍爲武器管制談判的進度而相互譴責之後，包括東歐在內的歐洲小國已急著希望能召開一次認真處理歐洲安全問題的會議。隨著「新政治思維」的鼓吹；東、西方關係的日漸和緩，華約組織的「軍事理論」的重新修訂與東歐形勢的急劇改變，終於

airiti

論華沙公約組織的興衰

促成了「歐安會」階段性的成就。

目前，「廿三集團」雖已簽訂了裁減「歐洲常規武力條約」，但這並不表示歐洲已毫無安全上的顧慮。其實，影響歐洲不穩定的因素仍舊存在，而未來的談判恐更趨複雜而多變，華約組織屆時是否會在談判桌上出現也頗令人懷疑。

由於戈巴契夫開放政策的影響，華約組織歷經了卅五年的「冷戰」，也同時引起蘇聯與東歐內部對它的結構、作用與成效的強烈質疑。今後，不論蘇聯是否仍想處於領導角色，但在受到華約組織內部要求解散的強烈反應與該組織所處的周邊形勢完全改觀的情況之下，恐難以挽回華約組織解體的命運，馴致成爲歷史名詞。

*

*

*