



潘琪昌著

# 走出夹缝

中国社会科学出版社

潘琪昌著

# 走出夹缝

——联邦德国外交风云

中国社会科学出版社

责任编辑：曾梅筠  
责任校对：王应来  
封面设计：鹿耀世  
版式设计：李玲玲

走出夹缝  
ZOU CHU JIAFENG

潘琪昌 著

·  
中国社会科学出版社 出版  
发行  
新华书店经销  
北京新华印刷厂印刷

---

787×1092毫米 32开本 11.125印张 3插页 246千字

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

印数 1—3 000册

ISBN 7-5004-0802-1/D·70 定价：4.95元



作者与联邦德国前外交部长（1969—1974年）、前总统（1974—1979年）瓦尔特·谢尔（中坐者）的合影。  
右坐者为联邦德国诺曼基金会沃尔夫冈·波拉克先生。

1987年摄于科隆

## 自序

联邦德国是个颇具特色的国家，无论过去还是现在都吸引了世界上许多人从各个方面去研究它。自1972年我国同联邦德国建交以来，曾长期沉寂的我国对联邦德国的研究工作也活跃起来。但是，相形之下，我国对这个国家的对外政策的研究却一直显得比较薄弱，至今没有一本比较系统地描述联邦德国对外政策的正式出版物。1986年，我在联邦德国作短期学术访问。同一位联邦德国学者论及我们两国的关系时，他向我出示了多种由联邦德国学者撰写的关于我国对外政策的书籍，并问我中国对联邦德国外交的研究情况如何。我不禁有些赧然，同时感到一种深深的缺憾。这便成了我写作本书的主要动因。

我希望，这本小书能作为一个起点，抛砖引玉，使我国研究联邦德国对外关系这块园地更加繁茂起来。

我还希望，本书能给我国研究联邦德国对外政策的人士提供一些比较系统的历史素材。我以为，对任何事物，只有真实地了解它的历史，才能更好地认识它的现状和把握它将来的发展。

由于历史原因，我国有很长一段时期对联邦德国的对外政策囿于一种失之偏颇的成见，简单地把它看成是军国主义和复仇主义性质的政策。当1970年联邦德国推行新东方政策，

同苏联签订“莫斯科条约”时，我国仍认为这是它军国主义的表露，并认为苏联对它作了重大原则让步。但过后不久，我国的一般舆论中却又反过来把联邦德国的新东方政策说成是对苏联实行绥靖主义的产物。

诚然，今天在我国已不再有人持这两种观点了。但历史是不能因此而被抛弃的。历史不应是一个随人任意打扮的小姑娘，它是一面镜子，有被后人照鉴，启示后人的作用。我们必须拂去它上面的尘垢，使其成为一面不走样的镜子。这可以说是我写作本书的又一动因。

过去四十年中，联邦德国对外政策所历经的最艰难困厄，也最有声有色的一段时期是从50年代中期到70年代初，也即从哈尔斯坦主义的提出到新东方政策的推行。本书即是以这一时期为中心来展示联邦德国对外政策从向西方一边倒到实现同苏联和东欧国家关系正常化的演变过程。最后用两章篇幅分别阐述施密特政府和科尔政府的对外政策。在写法上，对我国读者已熟悉的内容我只作略写或不写，而对那些我国读者尚不熟悉、以及那些我认为在我国尚未被充分论述甚至论述不精确的内容我则着墨较多，如阿登纳执政后期的“格劳勃克计划”、柏林墙的来龙去脉、“巴尔文件”等均属此类。

但是，限于本书篇幅，不可能面面俱到地去触及联邦德国对外政策的各个方面，同时也限于我的学力和学识水平，本书挂一漏万和剪裁不当之处在所难免。尤其是对书中提及的一些重大事件，我努力依个人的理解作了或简或繁的评述，作为一种个人的观点，就不免有失当之处。我抱着热诚的态度，欢迎本书的读者和学术界中的行家里手对书中不足之处不吝指正，惠赐批评意见。

在写作本书的过程中，我得到了联邦德国诺曼基金会的支持，使我在1987年到联邦德国作了半年实地考察和研究工作。这段时期内，我不仅查阅和收集了大量国内难以找到的资料，而且还会见了本书中出现的一些重要人物，如格雷韦教授(哈尔斯坦主义实际创始人)、绍尔弗先生(自由民主党新东方政策先驱)、巴尔先生(德国社会民主党新东方政策设计师)、前外交部长施罗德和前外交部长、后又担任联邦德国总统的谢尔等。同他们的谈话使我获得了许多不见诸文字的资料。这里，我权借“自序”一隅向他们以及诺曼基金会遥致深切谢忱。

还要感谢北京外交学院的王德仁教授，他作为本书初稿的第一位读者提出了不少十分宝贵的意见，使我受益匪浅。同时，我要对本书的编辑曾梅筠同志表示特别的敬意和谢意。她在身体健康状况不太好的情况下，以极其严谨和一丝不苟的精神审读本书稿，不仅在文字处理上，而且在内容编排上给我提出了许多中肯的建议。本书得以今天的面目呈献于读者之前，是与曾梅筠同志的辛勤劳动分不开的。最后，本书的出版得到了联邦德国驻华使馆的大力支持和资助，我谨在此表示衷心的感谢。

潘 琪 昌

1989年11月于北京

# 目 录

自序	1
第一章 有关联邦德国对外政策的一些问题	1
第二章 阿登纳的向西方一边倒政策	16
第一节 通往北约之路	16
第二节 德、法和解与西欧一体化	29
第三节 艾登计划和日内瓦首脑会议	38
第四节 阿登纳的莫斯科之行	47
第三章 哈尔斯坦主义	53
第一节 哈尔斯坦主义的提出	53
第二节 联邦德国同东欧诸国的关系	57
第三节 同南斯拉夫断交	60
第四章 危机年代	69
第一节 裁军问题压倒了德国统一问题	69
第二节 危机的开始	74
第三节 1959年的日内瓦会议	85
第四节 “格洛勃克计划”	90
第五节 柏林墙	97
第六节 同古巴断交和阿登纳时期的结束	110
第五章 过渡时期	116
第一节 困难的处境	116



第二节	施罗德的松动政策 .....	126
第三节	同阿拉伯国家断交 .....	131
第四节	“和平照会” .....	136
第六章	大联合政府的东方政策 .....	139
第一节	大联合政府的组成 .....	139
第二节	哈尔斯坦主义的破产 .....	142
第三节	同民主德国的接触 .....	149
第四节	大联合政府及其东方政策的终结 .....	152
第七章	新东方政策的蕴蓄 .....	158
第一节	民众的舆论 .....	158
第二节	德国社会民主党的东方政策 .....	164
第三节	自由民主党的东方政策 .....	178
第八章	新东方政策 .....	191
第一节	60年代后期联邦德国与四大国的关系 .....	191
第二节	同苏联的预备性会谈 .....	198
第三节	巴尔文件 .....	206
第四节	莫斯科条约 .....	210
第五节	同波兰的关系正常化 .....	215
第六节	四大国协定 .....	218
第七节	条约的批准 .....	223
第八节	基础条约 .....	228
第九节	布拉格条约以及同匈牙利、保加利亚 的关系正常化 .....	237
第十节	同中国关系的正常化 .....	240
第十一节	新东方政策的影响 .....	250
第九章	重返国际舞台 .....	257
	——施密特政府时期	

第一节	挑战与机会 .....	257
第二节	德法合作 .....	261
第三节	风波迭起的德美关系 .....	270
第四节	对抗中求缓和的德苏关系 .....	282
第五节	用经济杠杆推进同东欧国家的关系 .....	286
第六节	扩大在第三世界国家的影响 .....	295
第十章	科尔政府对外政策的调整 .....	308
第一节	对美、苏政策的调整 .....	308
第二节	以德法为核心进一步推动西欧联合 .....	314
第三节	密切两个德国的关系 .....	320
补记		
	——德国统一问题的突变 .....	325
主要参考书目	.....	343

## 第一章

# 有关联邦德国对外政策 的一些问题

### 一、影响联邦德国对外政策的若干因素

任何国家的对外政策——除了历史上有过的少数傀儡政府和卖国政府外——都不是一项随意的政策，它必然地受着自身内部和外界多种因素的影响和制约。联邦德国是一个在许多方面与其他国家不同的国家，它的对外政策也因而具有许多为他国所没有的特点。影响联邦德国对外政策的因素多种多样，举其要者，当是以下几个：

1. 沉重的历史负担。联邦德国的母体德国，从1871年由俾斯麦用“铁”和“血”统一后，走上了一条穷兵黩武、向外侵略扩张的道路，两次挑起世界大战。1945年德国败亡，德国的历史似乎到此断裂。但是，实际上此后在德国土地上建立起来的联邦德国和民主德国同这段历史有着无法割断的联系。就联邦德国而言，这段历史使它身后始终拖着富侵略性的、战败国的阴影。它长期被人称为“政治侏儒”，就是这种历史负担的体现。“政治侏儒”的地位决定了联邦德国对外政策活动余地的狭小。尤其在建国初期，它在外交上几乎没有什么自主活动的余地。联邦德国有名的德国外交政策协会研究所所长卡尔·凯泽教授在评论本国初期外交政策时说：“对

两个德国来说，不是政权造成外交政策，而是外交政策造成政权。”<sup>①</sup>意即两个德国是由大国外交政策造成的，两个德国本身并无独立自主的外交政策。美国著名学者、加利福尼亚大学政治学教授沃尔夫冈·汉利德则用一种“被渗透体系”来评价联邦德国的外交政策，认为它只是一种受外界渗透、因而处在不断变化中的政策。这两种说法均从历史的角度反映了联邦德国对外政策的一个基本特点。

从70年代中期起，联邦德国的国际地位大为改善，它的外交政策活动余地也相应扩大，但与实力相当的其他主权国家相比，却仍相形见小。苏联、美国、英国和法国至今作为战胜国掌握着将来缔结对德和约的控制权。此外，在联邦德国的国土上，至今还驻扎着不受联邦德国指挥的美、英、法、比利时、荷兰和加拿大等国数十万大军。这些情况，都是与德国战败的历史联在一起的。

2. 德国的分裂。第二次世界大战的结果，德国被一分为二。联邦德国从成立的第一天起，就把德国重新统一作为自己的战略目标，这就使得它对民主德国的政策，即所谓德国政策，在相当长时期内成为它对外政策的中心。

3. 敏感的地理位置。联邦德国作为北大西洋公约组织成员国，处在与华沙条约组织直接对峙的第一线。一旦两大军事集团在欧洲开启战衅，联邦德国将不可避免地首当其冲。而它的国土南北长不过853公里，东西宽仅453公里。打起仗来，几无纵深可言。曾任联邦德国总理的赫尔穆特·施密特在《西方战略》一书中对联邦德国险要的地理位置作了生动描述，他写道：“我住在汉堡。如果我坐上汽车向东驶去，大约

<sup>①</sup> [联邦德国]卡尔·凯泽，《转变中的德国外交政策》，英文版，牛津出版社，1968年，第1页。

45分钟便到了所谓铁幕。假使人们放我通行，我只需再开30分钟就到达俄国第一个坦克营地。反之，俄国部队也只需一个多小时就到我家了。苏联的飞机则只需几分钟便可出现在汉堡上空。”<sup>①</sup>

这样一种地理位置，使安全问题在联邦德国对外政策中占有突出的地位。阿登纳在50年代极力反对德国中立化，很大程度上就是从地缘政治角度来考虑的。70年代中、后期，联邦德国在对苏联和东欧国家的政策上同美国发生诸多矛盾，地理因素也在联邦德国的思考中起了重要作用。

4. 强大的经济实力。联邦德国在被贬为“政治侏儒”的同时，又被人褒为“经济巨人”。它在艾哈德首创的社会市场经济政策作用下，经济迅速恢复发展。1950年，它的国民生产总值为233.4亿美元，相当于美国的8.2%、英国的62.5%、法国的81%。到50年代后半期，它的国民生产总值已超过法国，1960年超过英国。在人均国民收入方面，联邦德国在70年代后半期超过了美国，居主要资本主义国家首位。在国际储备方面，联邦德国在1971年达到171.84亿特别提款权，超过美国，居资本主义世界第一位。<sup>②</sup>

这种经济实力为联邦德国的对外政策提供了坚实的基础和有利的支持。虽然它并不能完全改变联邦德国“政治侏儒”的地位，但联邦德国能够在西方联盟内逐渐被作为“平等伙伴”接受，并且在同苏联与东欧国家以及其他国家的关系中被作为一个不可忽视的、重要的国家来对待，如果没有这种经

---

① [联邦德国]赫尔穆特·施密特，《西方战略》，西特勒出版社，1986年，第33页。

② 所引数据见复旦世界经济研究所编，《德意志联邦共和国经济》，人民出版社，1984年，第55、56、59页。

济实力作后盾，是不可想象的。联邦德国也十分重视在对外政策中运用自己的经济力量。施密特在1975年2月一次接见瑞士《财政与经济》杂志记者时声言：“若干年来，我们的经济政策同时也就是我们的外交政策。”<sup>①</sup>

上述四种因素并不能囊括影响联邦德国对外政策的全部因素，但它们可以说是最重要的因素。它们集合在一起，以不同程度使联邦德国对外政策在不同时期带上不同特色。

联邦德国的对外政策，从根本上说来，立足于西方联盟。换言之，它的西方政策是其对外总政策的基石，这首先是由联邦德国从西方三国占领区脱胎而来所决定的。正因如此，联邦德国的西方政策相对东方政策来说遇到的困难少一些，一旦出现问题，也比较容易协调。而在东方政策方面，由于联邦德国在一些重大问题上固守自己的立场，因此长期打不开局面。这些问题，便成为联邦德国东方政策中的症结。

## 二、联邦德国东方政策中几个症结问题

### 1. “德国重新统一”和“单独代表要求”

还在第二次世界大战结束之前，苏联、美国和英国就从不同的动机出发，决心用分割的手段来彻底制服两度挑起世界战乱的德国了。它们曾提出种种分割、肢解德国的设想。在此基础上，1944年9月12日，由苏、美、英三国派员组成的“欧洲咨询委员会”在伦敦签署“关于德国占领区和大柏林管制的议定书”。该议定书划定了三国分区占领德国及其首都柏林的地区。1945年2月，苏、美、英三国在雅尔塔举行会议，确认了这份议定书，并商定邀请法国参与占领德国，其占领区从美、英两国的占领区中划出。这四国占领区便成

---

<sup>①</sup> 转引自：〔美〕埃德温·哈特里奇：《第四帝国的崛起》，世界知识出版社，1982年，第7页。

为以后德意志民主共和国(苏联占领区)和德意志联邦共和国(美、英、法占领区)的雏形。

但是,随着对德国法西斯战争胜利的临近和战争的结束,苏联、美国 and 英国各自固有的不同利益突出起来。对于战败的德国,三国改变初衷,不再坚持原先肢解分割的想法。苏、美、英和当时只设立了临时政府的法国于1945年6月5日共同签署“关于击败德国并在德国承担最高权力的宣言”,宣言中明白宣称:四国在德国承担最高权力“并不构成对德国的并吞”。同日,四国发表关于德国占领区的声明,又点明是“在1937年12月31日的边界内的德国将分成四个区”。1945年8月2日,苏、美、英三国签订波茨坦协定,在确定处置德国的政治原则中提到:“准备使德国政治生活在民主基础上获得重新建立;并使德国将来在国际生活上参与和平合作。”波茨坦协定并规定要设立一外长会议以“负责准备对德和约,俾于合乎此项目的之德国政府成立时,由德国政府予以接受。”<sup>①</sup>在这些声明和条文中,已没有分割德国的意思,其着眼点倒是将来重新建立一个所谓在政治民主基础上的德国,并使这个德国接受一项对德和约。而这个重新建立的德国又当以1937年时的德国边界为其疆界。联邦德国在成立以后,便一再援用这些文字作为德国问题没有解决的法律依据,要求实现在1937年12月31日时德国边界内的德国重新统一。

但是,实际上无论苏联一方,或是美国、英国和法国一方,都不希望德国重新统一,它们只是想把自己业已占领的德国的一部分纳入自己的势力范围,作为反对对方的一个桥

---

<sup>①</sup> 以上引文引自《现代国际关系史资料选辑》下册,方连庆等编,北京大学出版社,1987年,第399、408、461、459页。

头堡。于是，在波茨坦会议以后，随着以苏联为一方，以美、英、法为另一方的两方之间矛盾斗争越演越烈，美国率先拉拢英、法两国在德国西部三个占领区扶植起德意志联邦共和国，苏联则针锋相对，随即在自己的占领区内，扶持了一个德意志民主共和国。德国的土地上，从此出现两个德国。

联邦德国的政治领导人从筹建国家之日起便把这个国家的建立看作只是一种临时性的安排，竭力保留将来重新统一德国的可能。还在1948年7月1日，当美、英、法三国督使其占领区内担任州政府总理的德国人制订一部联邦性质的国家宪法时，这些德国州总理们便不肯无条件地俯就。他们虽然欢迎美、英、法三个占领国成立一个由德国人自治的联邦政府的决定，却认为行将成立的联邦德国只是德国的一部分，一项国家宪法只有俟德国统一之后才能制订。然而，当时尚值占领时期，处人矮檐之下的德国州总理们不敢贸然触犯三个占领国当局。7月7日和8日两天，这些德国州总理就制订宪法问题商议良久，拿不出一个万全之策。一筹莫展之时，有人想起，1875年法国在普鲁士军事占领期间曾制订过一部“基本法”，便提议可仿此例而制订一部联邦德国的“基本法”。此议立即为大家所接受。最后，他们还商定：基本法由各州议员组成议会委员会来讨论制订，然后交各州议会批准，而不是如正式国家宪法那样交由公民投票表决。德国州总理们的这些建议最终获得了美、英、法三国的同意。

“基本法”在1949年5月23日正式颁布。在其前言中，开宗明义地写道：这个基本法是德国西部占领区各州的人民“怀着维护自己民族和国家的统一的意愿”制订的，以便“在一段过渡时期内为国家生活赋予一种新的秩序”，“全体德国人民



仍然要通过自由的自决去完成德国的统一和自由。”<sup>①</sup>

1949年9月15日，康拉德·阿登纳就任联邦德国政府总理。他在就职后发表的第一个政府声明中，俨然以整个德国的代表的口吻，要求苏联让东部占领区的德国同胞自由地生活，声称德国有朝一日终将重新统一。

10月7日，德意志民主共和国成立。阿登纳旋即第二天指称民主德国是“一个非法机构”，声言在全德问题上不能给民主德国以发言权。10月21日，阿登纳又专门就民主德国的成立在联邦议会发表声明，激烈攻击民主德国，贬摘它是“在苏俄命令之下，并在一小撮投靠苏俄的德国人的胁迫下出现的。”他同时标榜联邦德国政府是通过全民选举出来的，因而“德意志联邦共和国在德国获得完全统一之前是德国人民唯一合法的国家组织”，联邦德国“对生活在苏占区的1800万德国人也负有责任”，“它不承认苏占区发表的声明对德国人民有约束力”。<sup>②</sup>阿登纳这些不承认民主德国的言论后来便被人们概括统称为所谓联邦德国的“单独代表要求”。此后二十多年，联邦德国顽固地坚持这一要求。在官方的称谓中，一直用“苏占区”或“所谓德意志民主共和国”来指称民主德国。这一状况，直到70年代勃兰特政府推行新东方政策，同民主德国关系正常化之后才得以改变。

## 2. 关于奥得-尼斯河边界问题

苏联自遭到希特勒德国突然袭击，投入反法西斯侵略的战争之日起，就在考虑把自己的国界向西邻的波兰国土推移，以确保自己的安全。在1943年底苏、美、英三国首脑举

---

<sup>①</sup> 联邦德国联邦政治教育中心：《德意志联邦共和国基本法》，波恩，1982年，第21页。

<sup>②</sup> 联邦德国外交部：《德意志联邦共和国外交政策》，1972年，第156页。