

# 東歐和前蘇聯統合模式解析

洪茂雄 / 政治大學國際關係研究中心研究員、新世紀文教基金會董事

由蘇聯主導為抗拒馬歇爾計劃而成立的經合會，其統合的模式乃建構於下列各點：一、社會主義國家相互關係的性質，與蘇聯境內各加盟共和國及民族相互關係之性質相同，均源自無產階級國際主義的基本概念；二、社會主義國家正沿著一個不可逆轉、相互接近的歷史過程前進；三、此一相互接近的過程正在向經濟、政治、文化等領域一體化。但因共黨極權統治欠缺合理性及正當性基礎、蘇聯主導之下各會員國向心力不足、封閉的計劃經濟成員國無法共榮共存等多項因素，導致統合失敗的後果。

## 一、前言

第二次世界大戰之後，所謂「區域整合」(Area Integration) 最具代表性的模式，除了由歐洲煤鋼共同體發展而來的歐洲聯盟之外，另一個就是由蘇聯主導的「經濟互助委員會」(Council for Mutual Economic Assistance, COMECON)。前者的發展模式廣受世人矚目，其對世界所發揮的影響力舉足輕重，被譽為區域性統合最成功的範例。後者的發展模式，雖也是在歐洲崛起，曾一段期間和歐洲經濟共同體互別苗頭，相互競爭，但因內部凝聚力薄弱，成員國興趣缺缺，最終因東歐的民主化而宣告瓦解。有關東歐和前蘇聯在戰後的統合歷程，乃是本文所要探討的範圍。

這篇報告主要的目的，希望釐清和解答下列問題：

第一、戰後前蘇聯和東歐國家在什麼樣的時代背景走向統合？

第二、這種戰後形成的所謂「社會主義陣營」，是經由何種機制進行統合？

第三、「經互會」和華沙公約組織(Warsaw Pact, WP) 成立之後，其所欲達成的「一體化」之效果為何？

第四、何以前蘇聯和東歐社會主義國家這種形式的統合終告失敗而解散？

嚴格地說，1917年「十月革命」所建立的「俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國」(Russian Soviet Federative Socialist Republic, REFSR, 簡稱蘇俄)，至1922年12月通過聯盟條約，正式成立「蘇維埃社會主義共和國聯盟」(Union of Socialist Soviet Republics, USSR, 即一般所通稱的蘇聯)，由原來的俄羅斯、烏克蘭、白俄、南高加索聯邦等四個創始會員國，逐漸擴大到中亞地區，至1940年8月又將波羅的海三小國強行併吞，於是使蘇聯的加

盟共和國增至十五個。<sup>1</sup>此種發展形式，也有學者認為是另一種類型的整合。惟這樣類型的統合模式，僅建立在擴張性、強制性和「蘇維埃化」的基礎上，其企圖野心昭然若揭，不在本文討論之列。

## 二、東歐和前蘇聯統合的時代背景

### （一）「統合」在社會主義國家的意義

「統合」一詞係譯自英、法、德文 Integration，又有人譯為「整合」。按外文的「統合」或「整合」，此一概念在人類學、民族學和社會學等學科領域各有特定的指謂：人類學和民族學著眼於，如何涵蓋文化所有部分，並因此達到完滿狀態；<sup>2</sup>社會學所指稱的「統合」，則是如何建立社會文化均衡的平衡力，藉以造成一種新的「整合」之變化。另有一派學說，把「統合」作為二種不同發展形式：其一是表現文化特性有「邏輯意識的統合」；其二是表現社會體系特性的「因果功能整合」。<sup>3</sup>在政治學的稱謂，以法蘭克福學派重要人物馬庫瑟（Herbert Marcuse）的說法較具代表性；馬氏稱「統合」是某種形式共同體內部透過協商，而非通過強制，所形成的團結統一和協調發展，進而使該共同體成為一個十分有效的統合體；換言之，可以指涉某少數集團逐漸去適應多數集團的社會文化之變化過程；特別是在少數民族逐漸適應其他較大民族的社會文化，而較大民族也平等相待，賦予相等權利的變化過程，甚至可以只把某些不同而又相互有較為密切聯繫的公共機制，如教育和與其相關機構，合併為一個統一系統的過程。<sup>4</sup>前社會主義

國家的經互會，其「統合」源自三個命題：其一、社會主義國家相互關係的性質，與蘇聯境內各加盟共和國及民族相互關係之性質相同，均源自無產階級國際主義的基本概念；其二、社會主義國家正沿著一個不可逆轉、相互接近（Sblizhenie）的歷史過程前進；其三、此一相互接近的過程正在向經濟、政治、文化等領域一體化。<sup>5</sup>這個由蘇聯主導，為抗拒馬歇爾計畫而成立的經互會，於1989年宣告解散；其歷時四十載之所以解散的主因，將在本文第五節詳述。

### （二）抗拒馬歇爾計畫

歐洲在第二次世界大戰期間，慘遭戰火蹂躪，百廢待舉。1947年6月美國國務卿馬歇爾（Marshall）在哈佛大學畢業典禮上，倡議如何將歐洲從廢墟中拯救出來，提出所謂的「歐洲復興計畫」（European Recovery Program），即一般俗稱的「馬歇爾計畫」（Marshall Plan）。<sup>6</sup>該計畫包括整個歐洲被納粹德國侵略破壞的國家，但當時史達林別有用心，深恐這個復興歐洲經濟的藍圖會削弱其對東歐的影響力。1948年這個揭發協助歐洲復興的馬歇爾計畫正式開始運作，當時蘇聯封鎖西柏林對外交通，升高柏林危機，隨即策劃捷克共黨奪取政權，於是莫斯科為了進一步有效控制東歐，乃對馬歇爾計畫採取反制行動，於1949年1月，蘇聯邀請保加利亞、波蘭、捷克斯洛伐克、羅馬尼亞和匈牙利等六國在莫斯科舉行會議，決定成立「經濟互助委員會」；同年4月，在莫斯科召開第一次全體會議，正式宣布該組織成立。<sup>7</sup>由此看來，「經互會」的成立比「歐洲經濟共同體」的前身，於1951年3月成立的「歐洲煤鋼共同體」，還早二

年，不過，當1957年3月西歐法、義、西德，荷、比、盧等六國簽訂羅馬條約，正式成立「歐洲經濟共同體」，開始展現其經濟統合成效時，由蘇聯領導的經互會集團始於1959年12月，召開第十二次會議，才通過該組織的章程，並簽訂議定書。<sup>8</sup>此種現象正說明「經互會」的成立，完全基於政治考量，特別是蘇聯的利益，而非為東歐區域發展的繁榮和進步設想。

### （三）蘇聯的企圖野心

五〇年代歐洲呈現分裂，壁壘分明，愈為顯著。蘇聯面對1954年西德獲准加入北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO），並在次年巴黎條約批准生效，以及西歐國家經濟快速復甦，致使莫斯科共黨領導當局感受到其安全備受威脅，遂有加強控制東歐地區的迫切需要。為此，蘇聯乃提出如前所述的「一體化」概念，試圖由下列機制達到其控制東歐效果：

第一、通過「經互會」架構的運作，實現所謂「社會主義國家」的經濟一體化；

第二、透過華沙公約組織架構的緊密合作，實現軍事一體化；

第三、在「經互會」和華沙公約組織兩大支柱交互運作下再配合「黨際」關係的親密聯繫，走向政治一體化；同時，經由全面多邊與雙邊的接觸，實現「蘇維埃化」，以達成文化一體化；

很明顯地，蘇聯的企圖野心昭然若揭，莫斯科想利用「經互會」做為鎖鍊，綁住東歐國家經濟發展的自主性，試圖以華沙公約組織作為工具以約束東歐這些社會主義國家軍事與外交的獨立性。1956年10月和1968年8月，蘇軍先後入侵匈牙利和捷克斯洛伐克，阻止其擺脫「社會主義大家

庭」，即是明證，有關東歐的統合機制和組織架構在下一節討論。

## 三、東歐社會主義國家的統合機制

### （一）經互會——經濟一體化

經互會主要機關有：經互會會議（或稱大會）、執行委員會、合作委員會、常設委員會、秘書處。經互會會議為最高權力機關，由所有成員國政府總理率領的代表團組成，每年召開一次，根據三分之一以上成員國的提議或同意，還可召開非常會議。大會每年輪流在各國首都舉行，由主辦國代表團主席擔任會議主席；執行委員會是主要執行機關，下設合作委員會、常設委員會和秘書處，並審核經互會人事編制和預算。執委會成員由各國副總理組成，亦是各國常駐經互會代表。執委會每季召開一次會議，會議主席由各成員國代表依照國家名稱俄文字母順序輪流擔任主席，任期一年；合作委員會是根據經互會會議決定設立，其下設有計畫工作、科學技術和物質技術供應三個合作委員會；常設委員會亦是根據經互會會議決定成立，絕大部分為部門的多邊合作委員會。由各成員國任命之代表團組成，代表團團長一般為國內相關部門的部長或主任，各國可選擇性地參加，計有化工、有色冶金、非金屬冶金、運輸、建築工業、電能、民航等二十二個常設委員會；秘書處是行政和執行機關，負責處理日常事務，有秘書一人和副秘書若干人。秘書由經互會會議任命，任期四年，副秘書由執行委員會任命。此外，經互會還設有法律、價格、水利、商業、發明事業、國內貿易、船舶、

和勞動等各部門代表會議，以及世界社會主義體系國際經濟問題研究所、標準化研究所和管理問題國際研究所等三個研究機構。<sup>9</sup>

而經互會在組織特性方面，主要分有以下三點：其一、不具有超國家性質。「經互會」的組織架構中並無立法機構的設立，而且在憲章中也未說明立法的程序。因此，自成立之初起，一切的活動全然缺乏法律的規範。再者，「經互會」是具有對外締約的權力，但「經互會」代表對外簽訂之條約效力並不能直接約束各會員國，而須經過各會員國國內法的追認才能實施。另外「經互會」會員國多半是透過雙邊或多邊的協定來加強彼此間的合作，因此幾乎沒有適用於所有會員國的共同政策產生；其二、政治色彩濃厚。設立「經互會」並非純屬經濟性考量，二次大戰後，蘇聯為了阻止東歐國家加入「馬歇爾計畫」，乃設立「經互會」這個組織；蘇聯曾於韓戰期間迫使成員國加速重工業的發展，以滿足其參與韓戰之軍需；六〇年代蘇聯同中共、阿爾巴尼亞交惡時，蘇聯亦以「經互會」為報復力量，對中、阿實施經濟制裁；此外，蘇聯並以「經互會」充當與西方資本主義競賽的工具，並以自己為領導者自居，使其在和西方國家中作政治談判的籌碼。由此可知，「經互會」的政治色彩極為濃厚；其三、封閉性高。

「經互會」是戰後東西方對壘的產物，對抗西方資本主義的意味高，在經濟自給自足的訴求下，「經互會」和社會主義國家一直佔據各成員國對外貿易總額百分之六、七十的比重，其貿易集中性之高可想而知；其次，「經互會」國家因受到西方國家的極力排擠，參加國際組織的比例並

不高，這種現象促使「經互會」成為孤軍奮鬥、封閉性高的區域經濟組織。<sup>10</sup>

## （二）華沙公約組織——軍事一體化

依據蘇聯的說法，西德之加入北約組織是構成華沙公約組織成立的真正原因。事實上，早在二次大戰之時，德國在希特勒的領導之下，以雷霆之勢揮軍長驅直入蘇聯，便造成蘇聯對德國的恐懼。二次大戰結束後，列強依據由美國羅斯福總統促成的「莫根濤計畫」（Morgenthau Plan）瓜分德國，把德國東部若干邦割給蘇聯和波蘭，同時還答應蘇聯對東歐國界的要求；另一方面，蘇聯深恐戰後一個統一而強大的德國將再次威脅到自己，便加深分裂德國的決心。<sup>11</sup>

緊接著，蘇聯又對於西方國家表示支持西德維持其自衛武力深感疑慮和不滿，所以蘇聯亦不敢掉以輕心，一方面在東德部署重兵及扶植共黨政權，另一方面則加速進行東德蘇維埃化和附庸化的過程，其目的在於把東歐併入自己的勢力範圍，並把東歐當作自己側翼安全防衛上的緩衝區。<sup>12</sup>

以美國為首的西方國家，自二次戰後即給予蘇聯一項堂皇的理由：必須維護自身的安全與防止戰爭在歐洲再度爆發，和發展自己的軍事力量與擴大在歐洲的影響力。所以「華沙公約組織」的成立，也只不過是蘇聯在把自己和東歐整合成一個堅強攻防體系過程中的一項手段。

## （三）共產黨「黨際」關係

共產黨原則是每五年召開一次「黨大會」，緊急需要時可提前召開，或召開特別會議。前蘇共和東歐各國前共黨，每逢召集黨大會時，卻是如同「政治大拜拜」，邀請所謂的「兄弟黨」來共襄盛舉，表現其「親愛精誠」，合作無間，如

同一家人。由於共產黨的組織體系是金字塔式，其最高權力機關為「黨大會」，大會選出中央委員會，黨代表大會休會期間由中央委員會執行最高權力；中央委員選出共黨的領導核心——政治局（或稱主席團）和書記處，後者是最高執行單位，前者則為最高決策單位，即共黨的權力核心所在。除了南斯拉夫共產主義者聯盟的領導人稱主席外，東歐各國和蘇聯的共黨頭目則稱總書記或第一書記。因此，這些共黨在馬列主義教條下的基礎上較容易建立共識；尤其東歐各國的共黨絕大多數是由蘇共扶植成長茁壯，莫斯科自然而然以共黨世界領導中心自居，企圖實現社會主義國家政治一體化，來達成「第三羅馬帝國」的美夢。

#### 四、東歐國家統合進程的成效

##### （一）反共浪潮餘波蕩漾

觀察東歐和前蘇聯的統合進程效果如何？不難從其內部政局的動盪、經濟發展困境和最終出現和平演變等三個面向即可知其梗概。

首先，東歐國家自五〇年代到八〇年代，幾乎每五年或十年就發生群眾抗暴事件，要不是反共反蘇，就是要求自由化試圖擺脫共黨控制。其中最引人矚目者，舉凡1953年6月，東德工人率先揭竿而起爆發反蘇和反共浪潮；1956年波蘭發生波茲南事件，出現反共反蘇示威；同年10月，匈牙利布達佩斯宣布中立，退出華約，民眾要求自由民主，而遭蘇軍血腥鎮壓；1968年8月捷克斯洛伐克由杜布切克（A. Dubcek）領導的捷共展開所謂「布拉格之春」的改革運動，僅持續二百天即被蘇聯率華約集團出兵干預；1976年和1980

年，先有「KOR」（保衛工人委員會）暗中從事串連，教育工人，爾後「團結工會」迅速崛起，掀開東歐第一個獨立工會自由化，進而帶動1989年8月建立東歐第一個「非共化」政府，並營造東歐國家邁向民主化的思想基礎。無庸置疑，如果東歐的統合績效卓著，東歐國家的老百姓就不至於煞費苦心，向共黨政權挑戰。

##### （二）各國經濟陷入困境

其次，東歐社會主義國家由於經濟決策權集中於政治領導階層，經濟管理權責則如金字塔似的層層節制，把資源強制地集中於經濟發展的重點部門。此類措施的目的與功能，固然可使經濟在短期內快速成長，同時藉重工業和原料工業為主的工業化，使經濟結構迅速轉變。但好景不常，馬列主義的框框畢竟重重限制，加上共黨官僚主義的僵化，使得這種號稱具有優越性的「社會主義體制」弊病橫生，經濟發展每下愈況。明顯地，戰後四十一年來，由社會主義體制所顯示的各項建設，已遠遠落後於西歐；東歐對西歐懸殊的生活差距，早在五〇年代開始，東歐國家亦極力尋求各種不同程度的政經改革，但在1956年匈牙利事件和1968年布拉格之春兩事件爆發以及體制運作的僵化，效果有限，仍難以解決經濟困境。

##### （三）共黨政權和平演變

再其次，第二次世界大戰之後，一向被視為鐵幕國家的東歐集團，四十年來在紅色極權的恐怖統治之下，自由的火花民主的幼苗，屢遭踐踏，幾乎難有茁壯的機會。過去半個世紀以來，有不少國家被赤化，而失去自由，但還沒有由共黨「一黨專政」轉化為多黨民主的先例。可是1980年代最後半年，在東歐卻出現一連串劃時

代的變革，而使這些所謂「共黨國家」的原來面貌完全改觀。諸如：1989年9月，波蘭經由自由選舉而誕生東歐第一個「非共」領導的政府；10月7日，匈牙利社會主義工人黨宣布與馬列主義決裂，自行廢黨，改名「社會黨」，更推波助瀾，增強東歐「非共化」的勢頭；11月9日，修建已達二十八年的「柏林圍牆」突然開放，非但導致東德共黨政權垮台，而且加速了東西德統一的進程；緊隨著東德快速的變革，於11月10日，保加利亞執政長達三十五年的保共領袖日夫可夫（Todor Zhivkov）也被迫下台；隨後，捷克斯洛伐克亦引發一場和平革命，捷克領導階層交出政權，平反1968年的「布拉格之春」事件，使得當年改革運動的領導人杜夫切克奇蹟式的復出，接掌國會議長，而國家元首改由著名異議份子哈維爾（Vaclav Havel）接任；同年12月，這令人感到訝異的是，堅持史達林主義的羅馬尼亞齊奧塞斯庫（N. Ceausescu）政權，儘管控制森嚴，卻是不堪一擊，僅僅在一個星期之內即被推翻。凡此種種，東歐這種革命性的變局，非但已在共產世界產生一波又一波澎湃洶湧的衝擊，而且對戰後東西方形成的秩序結構，帶來深遠的影響。<sup>13</sup>

## 五、東歐國家統合以失敗告終主因

### （一）共黨極權統治欠缺合理性和正當性基礎

東歐各國淪入鐵幕之後，奉行馬列主義，實行一黨專政，即使有一部國家根本大法，但均採行史達林模式的憲法，黨政軍一體，沒有行政、立法、司法三權分立

相互制衡的機制；同樣地，這些社會主義國家也定期舉行選舉，但卻不是自由選舉，完全由共黨規劃統一名單，既無選擇權利，更沒有容忍反對聲音存在的空間。因此，東歐共黨政權根本沒有政府和人民之間的契約關係，喪失民意的支持。

### （二）由莫斯科主導，會員國向心力不足

蘇聯和東歐表面上看來，同質性頗高，均實行社會主義體制，共產黨壟斷一切權力，大多數人民又屬斯拉夫民族，照理說，東歐國家在「經互會」和華沙公約組織的架構下，其統合進程應比西歐國家優越，可是，事實上證明，東歐的「一體化」效果遠不如歐洲聯盟，最終宣告分崩離析。其主因之一，乃係蘇聯主控領導，幾乎是以莫斯科為中心，發號施令，強制性施加給其他會員國，其他會員國的意願和利益，無法充分得到蘇聯老大哥的尊重。

且「經互會」不是一個具有超國家性質的組織，成員國當然以追求國家利益為依歸。成員國在發現組織內的弊端後，即產生與西方貿易以爭取經濟利益的想法，一方面歐洲共同體的成功更深深吸引了東歐國家，因此東歐國家多有強烈意願「西向」。蘇聯的極權統治加上東歐國家一直懷疑社會主義經濟統合的效果，因此參與「經互會」多邊合作之意願遂不斷地降低。

### （三）封閉性計畫經濟和欠缺流通貨幣，喪失競爭力

導致東歐區域政經「一體化」走向挫敗的另一個主因，就是社會主義體制下的中央指令性計畫經濟，欠缺對人民百姓的積極誘因，因循苟且，正當世界邁向地球村，各國的互動互賴愈加密切之際，東歐

和蘇聯自我封閉，劃地自限的社會主義經濟自然無法在國際市場嶄露頭角，和充滿活力、日新又新的所謂「資本主義經濟」一較長短。六○年代以後，東歐國家的「經濟一體化」成效，與歐洲經濟共同體相形見绌，根本不能相提並論。甚至，「經互會」盟主的蘇聯，自七○年代能源危機之後，開始出現經濟發展停滯現象，已明顯表露東歐共黨世界的統合沉痾難治，命運無可挽救。

#### （四）缺乏嚴謹組織規範和共存共榮的吸引力

「經互會」是史達林為了因應美國所提之「馬歇爾計畫」的緊急措施，倉促成軍的情形下，使組織的設計與經濟合作的規劃，都缺乏周詳與前瞻性。該會的章程，僅以十七條條文三千餘字的篇幅，籠統地規範「經互會」的成立目的、目標與組織架構等，其他諸如決策程序、立法效力等會員國的權利與義務，卻無明白的規定，導致計畫推行時，無確切的法律依據，任憑蘇聯呼風喚雨，操縱全局。<sup>14</sup>其次，「經互會」內缺乏一個超國家的權威機構，以負責合作計畫的統籌、執行與監督，亦是社會主義經濟統合失敗的原因之一。在「經互會」體系之內，不論對內、對外大小事物之表決，皆以一致決為原則，換句話說，每一國皆有否決權，因此，在議案不符合會員國利益時，就予以否決，致使政策的推動缺乏效率。

## 六、結語

綜合以上解析，東歐國家和前蘇聯的統合經驗，基本上可獲致如下結論：

第一、儘管蘇聯在戰後將東歐國家牽著

鼻子走，企圖經由「經互會」和華沙公約組織二大架構，視同鎖鍊，強行步上「一體化」，但各會員國的國家主權還是存在，並未消失，蘇聯於1953、1956和1968年曾先後出兵鎮壓東德、匈牙利和捷克斯洛伐克等國要求自由的行動。但戈巴契夫上台執政時，在1989年均予以平反，承認蘇聯過去的錯誤。隨後，戈氏接受這兩個組織成員紛紛求去的要求，沒有使用武力來維繫，令其自然瓦解。

第二、「經互會」和華約組織宣告解散之後，倡導和主導這個社會主義陣營「一體化」的蘇聯，竟然也隻身難保，於1991年在地球上消失。原本靠武力擴張而拼湊成的「蘇維埃社會主義共和國聯盟」，遂告四分五裂，由一個超級大國演變成十五個主權獨立國家，雖然在1991年12月，俄羅斯、白俄和烏克蘭等，這個通稱東斯拉夫民族，試圖成立「獨立國家聯合體」（Commonwealth of Independent States, CIS，又譯獨立國協）作為鬆散組織，背後隱藏「統合」意圖，預留恢復前蘇聯的空間。不過，無論如何，波羅的海三小國已一去不復返，未加入獨立國協；即使獨立國協十二個成員，也各有盤算，國家主權依舊要確保。

第三、東歐國家由「統合」轉向「匯合」（Convergence），寧願放棄原來實行的社會主義體制，轉而認同歐洲聯盟的統合模式，「趨同」西歐的自由民主體制，紛紛積極申請加入。

第四、總而言之，由共產黨主導，具有一元化鮮明的意識型態和大國民族主義濃厚色彩的統合，歷史經驗證明是失敗的。試問誰還有勇氣去重蹈覆轍！？

【註釋】

1. 畢英賢主編，蘇聯（台北：政治大學國際關係研究中心，民國78年），頁19。
2. 社會科學百科全書，（上海：上海譯文出版社，1984年）。
3. 社會科學大辭典，（河北：中國國際廣播出版社，1989年）。
4. 社會科學新辭典，（重慶：重慶出版社，1988年）。
5. 行政院研考會編印，東歐國情分析與我國對外關係，（台北：行政院研考會，民國78年）。
6. 王增才，西洋近代史（台北：東華書局，民國68年增訂版），頁491。
7. Jerry Brine, COMECON: the rise and fall of an international socialist organization（New Jersey: Transaction Publishers 1992）。
8. *Ibid.*
9. 歐陽承新主編，蘇聯經濟（台北：商周文化事業，民國80年），頁132。
10. 洪茂雄，東歐變貌（台北：時報文教基金會，民國80年），頁270。
11. 同上註，頁240。
12. 同上註，頁241。
13. 洪茂雄，前揭書，頁10。
14. 同前註，頁274。