

一九八〇年代大西洋聯盟安全政策之研析

吳東野
(國際關係研究中心副研究員)

八〇年代西歐興起的一股「反美主義」(Antiamericanism)風潮與美國境內的「歐洲悲觀論」(Eurosessimism)形成強烈之對比。美國與西歐戰後初期的那種親密友誼，似已轉變成「客套式的夥友關係」(reserved partnership)。西歐年輕的一代中，特別是在西德，正逐漸醞釀對美國的分離意識。每當大西洋聯盟內部產生意見分歧時，尤其難見其妥協的意願；而美國自一九七八年以來，與太平洋盆地國家之貿易額成長約75%，首度於八〇年代初使西歐退居為美國的第二大貿易伙伴，也因此導致美國不得不重新評估其在亞太地區的安全政策。由布希總統上任後第一個會晤的外國元首為日本首相看來，西歐國家疑慮美國傳統重歐輕亞政策已趨於動搖，確實有跡可循。

近年來，大西洋兩岸因為美國的預算赤字與外貿逆差問題，尤以美元匯率持續滑落與日益高漲的保護主義氣氛，爭執不休。經濟緊張關係所形成的政治與軍事關係反彈，充分表現在限武裁軍政策和國防經費問題之歧見上。就當前的情勢而言，大西洋聯國間很難達成妥協，能把雙方的利益損害減至最低程度，已屬不易。今年(一九八九)二月中旬，布希總統指派國務卿貝克旋風式的造訪北約盟國，無異係將改善與西歐盟國關係列為新內閣對外政策的首要任務之一。

本文鑒於安全政策一般的界定範疇甚廣，因此探討的重點僅限於大西洋聯盟內部的軍事及國防安全問題，除了闡明美國和盟邦間分歧之癥結所在外，尤其注重西歐國家不同的立場與態度，其中的重點多置於所謂「西歐三強」——英、法、德的政策反映。

壹、引言・定義與範疇

自一九七〇年代起，西歐國家致力提高自身在東、西方對話中的影響力，然而在國家利益和國家主義前提主導下，歐洲盟邦間難免意見不一致。從西歐人常用來自嘲的一句話：縱使在歐市民生品質低落，牛奶和葡萄酒枯竭的情況下，西歐盟國間亦不易尋得共識；即充分隱喻出大西洋聯盟①內的窘境，遑論能與美國達成共同的安危意識。②

國際政治學中有關安全政策的界定範圍很廣，舉凡政治、經貿、社會等項皆屬其內涵，而每一單項政策皆具有國際性互動關係，其中尤以外交與國防安全為最，而後者正是本文探討之主體。就今日西方的概念而言，「安全」兩字並不祇是代表「人類無冒險的生存」，而是意謂將冒險的境況予以明朗化，且能力求精確地估算出。一般說來，每一項安全政策都負有維護社會生存與價值之責。牽涉到國際範疇時，指的是各當事國藉著軍隊的裝備、訓練和戰力，及與盟國防禦條約關係之助，乃至於利用政治緩和與限武談判，來保障領土和人民的政治社會利益，使遭受外力之威脅減至最低程度。③當然，安全政策亦包含了以防範戰爭發生為主的政治目標。如果以上述之定義去探討西歐國家為了維護自身安全利益，當不難體會出大西洋聯盟內部危機形成，而與美國產生重大意見分歧之主要因素。

有些人在研究美國的對歐關係時，可能限於單向的資料來源，往往無形中忽略了另一方的政治文化背景所形成的的不同決策過

註① 所謂大西洋聯盟指北大西洋組織。

大西洋社會聯盟 (ATA: Atlantic Treaty Association)

北大西洋會議 (NAA: North Atlantic Assembly)

北大西洋議會 (NAC: North Atlantic Council)

北大西洋公約組織 (NATO)

其組織成員除馬爾他共和國外，餘皆為北約會員國。

註② 約翰 Franz H. U. Borkenhagen: "Der europäische Pfeiler der westlichen Allianz", in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 18/1988, pp. 35-45.

註③ G. Krell: "Die Entwicklung des Sicherheitsbegriffs", in *Beiträge zur Konfliktforschung*, No. 3/1988, pp. 33-55; G. Walpuski: Verteidigung plus Entspannung gleich Sicherheit, Bonn, 1980; K. D. Schwarz: *Sicherheitspolitik-Analyse zur politischen und militärischen Sicherheit*, Bad Honnef, 1978; Theodore A. Couloumbis/James H. Wolff: *Introduction to International Relations—Power and Justice* (New Jersey: Prentice-Hall), 1982, p. 87, p. 279.

程，難免產生一些值得爭議的結論。假設祇就表象觀察，大西洋聯盟對安全政策之分歧似乎起因於西歐盟國的私慾心，但是若從現實觀點探究西歐盟邦的「自我芬蘭化」（Self-Finlandization）傾向，問題就非單純到僅以幾句話即可涵蓋美歐數十年關係之演變過程。本文純就學術研究角度，將大西洋兩岸對安全政策之分歧原因所在與未來可能的發展趨勢，作客觀的評估，進而希望能掌握美國新內閣對歐政策之動向。鑑於大西洋聯盟問題的重心在西歐，因此較偏向西歐國家政府與人民的立場來探討。

貳、分歧的背景

大西洋聯盟的體系危機（systemic crisis）始於一九七〇年代，持續至雷根政府任內而愈演愈烈。從一九八〇年代初起，美國與西歐盟邦間一連串的安全利益分歧，^④已使大西洋聯盟的內部整合面臨嚴重的考驗。一九六〇年代中期之前，西歐人民心目中的「美國式生活」（American way of life），仍不外乎與經濟蓬勃發展、自由、新聞獨立、示威權利、政黨競爭或社會福利等字眼聯想在一起，當時大西洋聯盟內部真誠的友誼關係，尤其在甘迺廸總統遇刺後西歐人民哀悼的氣氛中表露無遺。及至美國介入越戰，西歐新成長的一代不曾感受過馬歇爾計畫帶來的經濟復甦過程或體驗戰後重建殘破家園的景象，對美國的印象就僅限於越戰的殘酷畫面與情報人員在第三世界支持獨裁政權。從水門事件到近期支援尼加拉瓜反抗軍，美國一向所標榜的道德精神，其訂定的標準為何，在新一代西歐人民心中不免產生疑惑。

卡特總統四年的執政期間，西歐各國政府常為其遇事遲疑和面對蘇聯的怯懦作風不滿；及至雷根總統上臺之初，西歐盟國有感蘇聯的軍力威脅，曾一度相當支持美國的擴軍方案。然而，一九八一年以後雷根宣佈中子彈與星戰防禦計畫（SDI），其所顯現以強化軍力為導向的外交路線，却讓西歐人擔憂美國打算以歐洲作為核武有限戰爭之試驗區，^⑤西歐輿論普遍興起的反戰與和平運動聲中，彷彿戰爭一觸即發。白宮公開討論美蘇交戰的最大限度（wargfighting capacity）及有限核武戰爭的可能性

註④

例如波蘭工運、對蘇貿易禁運、大西洋鋼鐵利益爭奪、美國的高利率政策、北約「雙軌決議」（"double track" decision）、美國星戰計畫（SDI）、西歐與蘇聯的瓦斯管交易、美國攻擊利比亞、應付恐怖主義之報復措施、全球貿易保護主義之歧見，以及西歐對蘇聯的懲罰等。^⑥Christian Hacke,

"Ausserpolitische Grundlinien der Regierung Reagan", in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 37-38/1986, pp. 3-16; John Palmer, "The Alliance in Crisis?", in *The Political Quarterly*, Vol. 59, No. 3/July-September 1988, pp. 311-320.

註⑥ Christian Hacke: *op. cit.*, p. 7; G. Jonathan Greenwald: "Wien-Herausforderung für das NATO-Blindnis", in *Aussenpolitik*, Vol. 38, No. 2/1987, pp. 155-169, here p. 159.

，更加速了西歐中立主義傾向和反美主義之盛行。昔日美國在西歐人心中的地位，因而一落千丈。一九八三年國務卿舒茲（George Shultz）表明為防止對歐關係惡化也祇能作到「減少損害」（Limitation of damage）而已的一番話，②可謂有感而發。

直到一九八七年終，美、蘇簽定「裁減中程核武」（INF）條約，以及布希新內閣的組成，可謂提供了促使大西洋聯盟消弭歧見的一個良機。剛走馬上任的國務卿貝克（James A. Baker III.）即斡旋於西歐盟國間，設法促成國防戰略政策的共識，③顯示布希總統尋求盟國間協合一致的急切。

參、戰略觀點分歧及西歐輿論之反彈

核武時代西歐的區域安全問題，很難從和平運動或對和平問題的理論研究中得到解答。④這一個老問題，自北約組織成立以來，即不斷受到爭議。西歐盟國的安全，理論上應建立於三種基本假設：建立自身防禦系統、受美國核子傘保護、以及共通性防衛策略。大西洋聯盟內部有關集體安全問題最大的分歧點，還在於地緣背景不同的考量下，對蘇聯威脅角色之評估與應對之方式有差異。⑤一九七〇年代不同的經驗，導致西歐人將蘇聯僅視為一個區域性的政治強權，而此一強權的對外政策又帶有幾分機動性，擅長於交相運用擴軍和談判伎倆。西德「東鄰政策」（Ostpolitik）的成果與美蘇歷經多年的限武談判終於達成妥協，更使西歐人民感受到來自東鄰的威脅已大為降低。許多人把原先對共黨威脅的畏懼轉變為對生態保護、自然災害、能源問題、後天免疫系統失調症（AIDS）流行或對第三世界饑荒的關注。蘇聯亞美尼亞的震災，西歐國家超乎尋常的熱心救援行動，即代表了西歐人以合作維繫和平，以政治緩和推動限武談判的心態。⑥換言之，當前西歐國家的一股東進熱潮，即是想掌握限武時機與加強

註① Jens D. Biermeier: "Atlantic-Pacific: The New Trend in the USA", in *Aussenpolitik*, Vol. 38, No. 1/1987, p.68.

註② *International Herald Tribune*, (IHT) February 14, 1989, p. 1. p. 5.

註③ 註Morton A. Kaplan: "Planning for Peace"; Radomir Bogdanov: "Peace in Europe and General Security", in Morton A. Kaplan (Ed.), *Consolidating Peace in Europe-A Dialogue between East and West*, (New York: Paragon), 1985, pp. 11-39.

註④ Miles Kahler: "The United States and Western Europe: The Diplomatic Consequences of Mr. Reagan", in Kenneth A. Oye/Robert J. Lieber/Donald Rothchild (Eds.); *Eagle Defiant-United States Foreign Policy in the 1980's*, Boston-Toronto, 1983, pp. 273-309.

註⑤ 一九八八年許多民意測驗結果顯示，西歐盼望限武裁軍的民意高張，輿論的重點話題已從耽憂蘇聯的軍事威脅，轉變成對失業、環保、第三世界饑荒的關切，戈巴契夫在西方人心目中的聲望即日增。以西德為例，七五%的民眾認為蘇聯的威脅已不再嚴重，五四%的民眾則以為東西陣營軍力已趨平衡。同時十大軍械政策中，國防問題已退至最末一項；*Der Spiegel*, No. 2/1989, p. 18f; Graham T. Allison Jr.: "Testing Gorbachev", in *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 2/1987-1988 (winter), p. 18; Andrew Kohut: "What American want", in *Foreign Policy*, No. 70/Spring 1988, p. 162.

對東歐集團的經貿互惠關係，以此種降低威脅感的方式，來保障自身的安全防護網。同時，大西洋兩岸的相互不信任感，也導致西歐各國領袖更加寄望歐安會(CSCE)的召開，期能改善東西方關係，刺激擴大限武條約範疇之協議達成。^①西歐國家與人民這種絕不放棄任何一個爭取和平機會的政治文化，是政治觀察家所不能忽略的。部份西歐人常拿東南亞叢林中的日本士兵不知戰爭早已結束作例子，以諷刺美國忘却冷戰早已成為歷史名詞。而站在自由世界領導者的美國則認為，防範蘇聯迄今依然存在的全球性軍事威脅，應為北約國防政策之首要任務；政治現狀固可在一夜間改變，而軍事對峙則非短期間可以化解，^②因此在相當程度上，東西陣營仍難以妥協。從美國的不同戰略觀點來看，雖然美蘇間已經達成中程核武裁減之協議，但是面臨華約集團潛在的軍事威脅，盟國仍應確實負起分擔國防義務之責(burden-sharing)，同時建立起「歐洲的防禦歐洲化」(Europeanization of Europe's Defense)體系。^③美國堅持要將部署於西歐的核武短程長矛型飛彈(Lance)重新予以現代化，^④祇是其中的步驟之一。^⑤美國與西歐盟邦(尤指西德)間此種「差異性的嚇阻」(discriminate deterrence)戰略觀點，^⑥至今仍為北約盟國間對傳統兵力是否列入限武談判範疇和改良短程飛彈射程方面，難以達成整體戰略之障礙。

近年來，西歐國家有一種很普遍的現象：執政者不斷地在承受內部政治壓力與對盟國政策之抉擇間，尋找一個平衡點。輿論對東西方緩和的急迫感和執政黨限於國防政策的機密性，拘限在野勢力監督權的運作，都成為被抨擊的重點。國會受到民意鞭策所形成之反彈壓力，^⑦使當政者在作政策考量時受到若干程度的左右。特別是當戈巴契夫提出「歐洲共同的屋樑」(The

註① G. Jonathan Greenwald, *op. cit.*, p. 159.

註② 氏四德時光網刊(*Die Zeit*)對北約最高軍事統率葛文納軍(John Galvin)專訪..Theo Sommer: "Wir haben die erste Runde gewonnen", in *Die Zeit*, No. 39/1988, p. 4f.

註③ Keith A. Dunn: "NATO's Enduring Values", in *Foreign Policy*, No. 71/Summer 1988, p. 170.

註④ 國務卿貝克西歐之訪，其主張即為「在這『歐洲防禦戰略委員會』」，針對裁減中程核武條約簽署後，西歐盟國的戰略新觀點進行研究，該委員會成員中尚包括雷根政府國家安全顧問克拉克(Williams P. Clark)、哈佛大學國際事務研究中心主任杭亭頓(Samuel P. Huntington)，以及季辛吉等知名人士。西德一國際政治學刊為此作過專題論證。見 *Discriminate Deterrence-Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy*, January 1988; "Der Streit um die NATO-Strategie: Zwischen 'Brandmauer' und dritter Null-Lösung-Droht die 'Singularisierung' der Deutschen?", in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, No. 3/1988, pp. 278-308.

註⑤ 例如一九八四年四月，中蘇國會不顧政府立場而決議，未來蘇聯軍艦於承認時期必須具備核試驗權，始得進入該國港口。Robert E. Ford: "The Spain-NATO-United States Triangle: Who controls the Negotiations?", in *The Fletcher Forum*, Vol. 12, No. 2/1988, pp. 321-339, here p. 339.

common european House) 構想後，西歐各國領袖經常受制於現實需要與顧及選票的矛盾中，對蘇聯的裁軍建議不僅無法迅速評估得失，同時也不得不對民間肯定蘇聯的限武誠意，作出相對之回應。「根舍主義」(Genscherism)^⑩以及部份西歐盟國對美國所採行的「合而不統」(Cooperation without Integration) 策略，^⑪也就是在此背景之下產生。

肆、大西洋聯盟安全政策中西歐三強的互動

戰後西歐的安全與結盟，以「鐵三角」——英、法、德的政策取向最具影響力。統合力量的強弱，相當程度上要視這三個國家的態度能否一致。近年來的經驗顯示，三強互動通常是德法兩強間的結盟來對抗大西洋的另一方，或德法兩強借助小國之力，去抵制美國的大西洋政策；特別是在一九八六年十月美蘇冰島高峯會談時，西歐國家突然領悟到自身的安全竟操之於人。在這種情況下，西歐盟國傾向合作，爭取自身權益的意願即日漸高漲，而英國往往扮演的是平衡大西洋兩岸利益的角色(balence of Power)。核武強國之一的法國雖未將其軍力納入北約指揮系統中，而其爭取排除美國在外的西歐領導權又一向不遺餘力；此外，法國也經常把關注的焦點置於西德的內政與兩德關係發展，不願西德單獨坐收東鄰政策之利益。經濟力量強大的西德則時時期盼凸顯其在盟國間的發言份量，深怕德國在東西集團對抗中被現實驅使承擔前線的防衛義務(German to the front)。在此種矛盾的情結下，西歐三強間共識的達成，往往要靠適當的外交運作；一九八七年哥本哈根與一九八八年布魯賽爾的歐洲共同體高峯會議上，三國的歧見充分印證不同的經濟和安全利益，也會導致西歐盟國間整合的困難。^⑫

註⑨ 所謂「根舍主義」係美國諷刺西德外長(Hans-Dietrich Genscher)半半風雨，意指西德渴望蘇聯任何限武裁軍的建議和姿態，在未與盟國協商前，即公開表示歡迎。見“Bush: Zeit ausgestreckter Hand?”, in *Der Spiegel*, No. 4/1989, p.130f; *Foreign Report*, January 16, 1986, p.1f; July 28, 1988, p.1f.

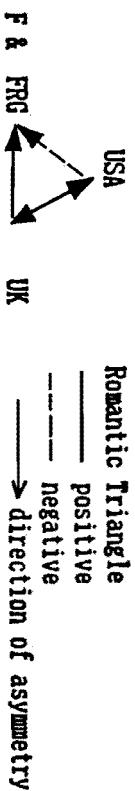
註⑩ 西歐國家中，特別是社會黨執政的內閣(如西班牙或希臘等)，一方面想削減美軍駐歐基地，一方面又想獲得盟國的安全保證。見Robert E. Ford, *op. cit.*, pp. 321-339; *Foreign Report*, March 5, 1987, p. 1f; Godfrey Hodgson: “Britons, Americans and Europeans”, in *The Political Quarterly*, Vol.59, No.3/July-September 1988, pp. 334-342。另外，法國一向堅持獨立自主的外交政策，拒絕任何將其核武計畫列入東西方限武談判之建議，其與北約的軍事合作亦有設限，此舉顯示法國不願在軍事結構上過度依附西方，以保持與東歐集團互動之彈性。見Christoph Bertram: “Zwischen Vision und Versuchung”, in *Die Zeit*, No. 48/1988, p.9.

註⑪ Phil Williams: “West European Security and American Troop Withdrawals”, in *The Political Quarterly*, Vol.59, No.3/July-September 1988, pp.321-333, here p.329; Franz H.U. Borkenhagen, *op. cit.*, p.36.; Godfrey Hodgson, *op. cit.*

數十年來，英國已從日不落國的夢幻中回到現實歐洲，其在東西歐關係的角色，由於缺乏地緣優勢，又無邊界問題之困擾，推動東鄰政策的活動空間原本有限，加上潛在具有其他西歐國家常引以爲嘲的「極端美國化」(more American than the Americans)傳統，很自然成爲美國在西歐的最忠實盟邦之一。如果以「浪漫式的三角關係」(romantic triangle)概念^②來解說西歐三強間與美國的互動關係，英國的角色應屬最微妙。她站在美國那一方的同時，又須兼顧西歐盟國的立場。一九八七年四月，當戈巴契夫提出「雙零方案」(Double-zero Option)時，德法在立場一致的情形下，仍待英國下議院改選後再作最後決議，就是基於此三角關係之考量。^③儘管如此，柴契爾夫人與外相霍華(Sir Geoffrey Howe)仍然花費了相當長的時間去研究英國推動東進政策的利弊得失，霍華非但因而成爲戰後英國第一位訪問華約國家的外相，^④柴契爾夫人也先後到過蘇聯、匈牙利和波蘭訪問，甚至於戈巴契夫也稱其爲美國與西歐的最佳媒介。^⑤

總結西歐三強的互動角色，法國的安全政策因受到內部權力結構運作，及獨特的外交路線，不容易捉摸；西德由於軍力受到客觀環境之限制，其安全政策之觀點必須要從民族特性與地緣因素去探究。至於北約其它地理上位於南歐和北歐的小國，在大西洋聯盟內的影響力有限，唯在大國拒絕美國的安排或在強權間投票取捨時，始能顯現其重要性。

註釋：



註① 「浪漫式三角關係」中的三邊，並不需要具有平等的戰略負擔，在互動關係上應備之基本條件是：任何一方都必須被視爲主權獨立的玩家 (legitimate autonomous player)，同時有較大的抉擇範圍，任何的邊緣關係皆受到其中之二方與另一方互動之影響。英國、德法及美國的三邊互動，可見下列圖例。

Lowell Dittmar: "The Strategic Triangle-An Elementary Game-Theoretical Analysis", in Klaus Knorr (Ed.): *Power, Strategy and Security, World Politics*, Vol. 33, No. 4/July 1981, pp.37-67; here p.43, 51.

註② *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), May 15, 1987, p.2.

註③ Richard Davy: "So eisern ist die Lady nicht", in *Die Zeit*, No. 50/1988, p.40.

註④ *Foreign Report*, December 17, 1987, p.1f.

伍、大西洋聯盟現階段國防政策之爭議

近年來，由於美國面臨大幅預算赤字、對外貿易不平衡，以及內部經濟困境叢生的情勢下，白宮受到來自國會和輿論沉重的壓力。^②一九八八年夏，美國政界與學界一些具影響力之人物，曾就此提出若干減少美國預算赤字的構想。^③如果就前文所提及的北約盟國安全政策的三個基本架構，以及就上述構想來探討美國對西歐的新國防策略，繼續對盟國增加國防經費施壓、大量裁減駐歐美軍、以及增強北約傳統兵力等問題，無異係當前大西洋聯盟內部爭論最多，而且是西歐三強領袖至感關切的主題。

一、國防預算

大西洋聯盟的共同安全政策中，最常受美國批評的一項，就是西歐盟國未根據一九七七年北約「長期防衛計畫」(Long Term Defense Plan)所訂定國防預算年相對成長率三%之目標，^④循序實踐其諾言。以一九八六年為例，美國國防預算佔國內生產毛額(GDP)的六·五%，比起同期西歐大國平均的三·七%與西歐小國的二·九%，差距仍大。圖一可以明顯的看出，八年期間(1978-1985)除了希臘的年平均國防預算比率高於美國外(圖表中祇列重要相關國家)，其餘國家的成長非幾近於零，即呈緩慢上揚趨勢。近兩年來因為美元對歐市貨幣相對貶值，使美國國防經費在歐洲防衛方面的支出更形龐大。依照五角大廈之評估，美國花在北約的軍費不僅佔所有成員國家總和的五三·六%，另外也提供了北約二七%至五四%的軍事防禦裝備與人員。^⑤依此趨勢看來，今後預算中的六〇%仍將用於北約的非核武軍備，相當於美國國民總生產毛額的三·九%。^⑥因此美國國會在去年(一九八八)八月通過法案，限制軍費海外支出項目，並設法將年度對北約的軍事預算降為國民生產毛額的二%至一·五%，^⑦使之列於希臘、土耳其與英國之後。

註① *Ibid.*, p. 40.

註② 其它包括半特時代之國家安全顧問布里津斯基(Zbigniew Brzezinski)、科羅拉多州民主黨參議員史洛德(Patricia Schroeder)、前科州民主黨參議員哈特(Gary Hart)等。引Keith A. Dunn, *op. cit.*, p. 156.

註③ *Ibid.*, p. 156.

註④ 國七·八年的軍費，美國占全軍、二十七%的戰術空軍、二十七%的戰鬥部隊。*ibid.*, P. 2.

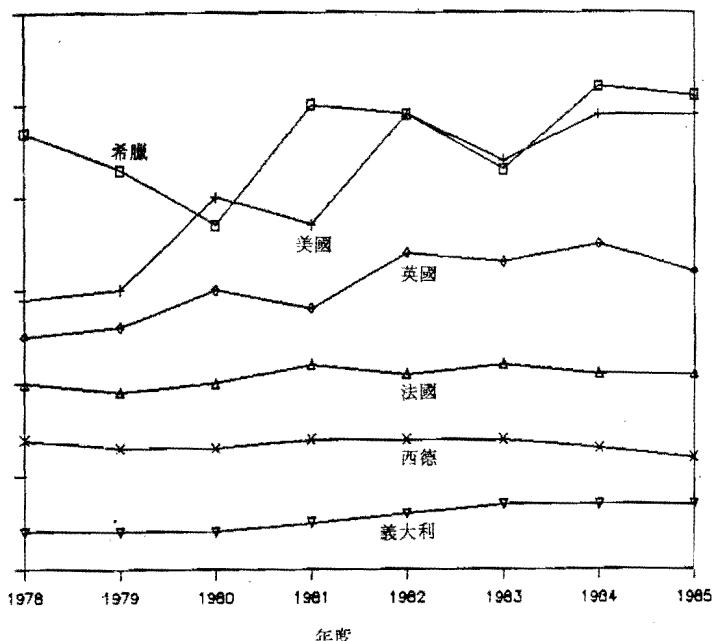
註⑤ *Foreign Report*, August 25, 1988, P. 2.

註⑥ *Ibid.*

新上任的美國布希總統，在部份國會議員（如 Ted Stevens、Patricia Schroeder、Robert David等）

的積極推動下，必然會在不危及盟國安全的條件下，將西歐列為節省大量國防軍費的主要地區，而且還會很謹慎的去設法說服北約盟國能多分擔些防禦任務，尤其是加拿大、丹麥、盧森堡和西班牙等國防預算僅佔其年度國內生產毛額二・五%以下的國家。

圖一 1978~1985年美國及西歐重要國家國防支出曲線圖



資料來源：The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 1987-1988*, (IISS: London), 1987, p. 215f.

事實上，評估部份國家是否公平分擔北約國防義務，不能祇憑軍事預算即可定論。西德除了於其境內儲藏成千個核子彈頭與質提昇八%的作法，並未獲西歐盟國之肯定；^⑩其因係美國所增加的預算大多用於戰略核武計畫和新武器的研究發展，並非直接適當的用在西歐防禦。西歐領袖以為，一九八〇年代開始，盟國在尚須兼顧內部經濟困境下，能緩慢成長國防預算已誠屬不易。美國與其責備盟國，不如鼓勵西歐在穩定中求發展。

註⑩ Susan L. Clark: "Who will staff NATO?", in *Orbis*, Vol. 32, No. 4/1988, PP. 521-539, here P. 535f; David Robertson: "Fair Shares in NATO-Problems of Assessing Defense Burdensharing", in *Brassey's Defense Yearbook 1986*(London: RUSI/Brassey), 1985.

雙重性能核武系統 (Dual-capable system)，讓自身成爲核武攻擊的鮮明目標外，並駐有四十萬的聯軍，免費提供美國軍事基地。其境內每年超過五千次的軍事演習，和一九七三年以來因軍機低空訓練飛行失事，[◎] 對西德人民造成的有形或無形損失至鉅。去年雷姆斯坦 (Ramstein) 軍機墜毀造成七十人死亡的不幸事件，對輿論之影響極大。美國剛卸任的駐西德大使勃特 (Richard Burt) 不諱爲美國人民能忍受得了這種痛苦，[◎] 就足以證明西歐人民此種遭美國所抨擊的短視和懦弱作風，[◎] 實有其存在的背景。

如果純就金錢來衡量西歐國防預算之不足，大西洋兩岸在防禦支出項目方面都有無謂的浪費情形，而美國尤其嚴重。雷根時期的一個總統委員會 (A presidential commission) 曾調查指出，美國海內外基地每年約浪費廿億至五十億美元之多；尤有甚於此的是，花在研究空中防禦武器 (Divads Air-defence Gun) 約十八億美元，祇因爲不滿意成果，而使該計畫付諸東流。[◎] 此外，僅僅耗資在隱形轟炸機 (Stealth bomber) 的研究與發展，即達一百卅億美元。[◎] 西歐國防經費濫用的管制雖較嚴，數額亦相當可觀，值得檢討。以法國研究新型戰機 RAFALE 所耗之資金，已足夠購買美國等量的 F-16 戰機；英國開發「先期預警巡邏機」 Nimrod，也投擲了許多不必要的經費。

另外，西歐國家自認爲在盡國際道義方面從不落人後，例如美國一再要求盟國應加強的援外措施，西歐的付出幾乎相當於美國和日本的總和 (一九八三)。[◎] 西歐把大西洋聯盟責任分擔概念的範疇界定予以擴大，無異使雙方的分歧更趨於複雜化。

II、撤軍問題

大西洋聯盟的歧見，以美國未來可能的撤軍計畫，最讓西歐各國所擔憂，此一爭論對北約一九九〇年代的防衛能力也最具深遠影響。白宮蓄意造成聲勢，究竟是否爲一種政治手腕，則不得而知。當一九八四年主張美國逐步撤離駐歐美軍的參議院「納恩修正案」 (Nunn-Amendment) 以四十一票對五十五票遭到否決後，[◎] 美國境內討論撤軍的輿論即不斷高張。追根究柢，民意

註◎ 總一九七三年起至一九八九年止，共失事四五一架。Der Spiegel, No. 2/1989, P. 17.

註◎ Washington Post, February 19, 1987.

註◎ 會作過類似批評的美國政要或名人有：Henry Kissinger, Lawrence Eagleburger, Jeane Kirkpatrick, George Shultz 等人。

註◎ Foreign Report, August 25, 1988, P. 3.

註◎ Ibid.

註◎ 當年歐援外金額達一〇八億美元，美國爲八〇億美元，日本則達三八億美元。Keith A. Dunn, *op. cit.*, P. 160.

註◎ 納恩 (Sam Nunn) 係喬治亞州民主黨參議員。Congressional Quarterly Almanac, 1984, PP. 66-67.

要求美軍返鄉 (bring the boys home) 的壓力，絕大部份係出自嚴重的預算赤字和建立「歐洲防禦歐洲化」的構思，予美國政府重整軍事結構之機會，以因應第三世界層出不窮的事故。

撤軍是對美國盟邦和華約國家發出不同的政治訊息，則為不爭之事實。此一信號可能會對西歐產生新的應變狀況，進而採取措施增強其後備兵力。事實上，美國輿論形成的撤軍壓力，已經引起西歐國家，特別是西德政府的疑慮，懷疑美國會信守對西歐存亡與共的承諾。

與要求盟國增加軍費的情況一樣，撤軍亦非想像中的單純，它牽涉的附帶考慮因素很多；其中最大的冒險是，一旦撤軍後西歐不會選擇或根本沒有能力去補足所缺乏的兵員。而且，美國撤軍是否真能節約國防經費，仍有爭議。萬一面臨戰爭，美國勢必要儘速重返西歐，往返間的耗資似乎也得計算在內。一九七〇年代美國許多的研究評估報告，認為削減預算與撤軍間的關係，取決於下列三項問題：(1)優先考慮續留歐洲的軍事裝備有多少；(2)美軍重返西歐費時多久；(3)海空運補線之成效發揮如何。[◎]其實依研究結果顯示，任何一種撤軍方式都會耗費鉅資。換言之，撤軍時所節約的經費愈多，日後動員部隊重返歐洲所需的時間就愈長；根據美國國防部的統計，以一九八四年的幣值計算，撤回一個師和一個空軍聯隊，需要九十億美元，並且要在不得復員的條件下花費五年以上的準備時間，才能在戰事爆發後十天內重返歐洲；同理撤回一個陸軍軍團和兩個空中聯隊，在需時相同的條件下，耗資却高達一九二億美元。[◎]因此，美國國防部認為，唯一省錢之道是西歐必須加強自身的後備力量。因為危機發生後美國的支援可能會在頒佈動員令後的五十至八十天，部隊始能抵歐。如果西歐接受此一事實，一個師和一個聯隊的撤離，美國即可節省廿億美元。[◎]

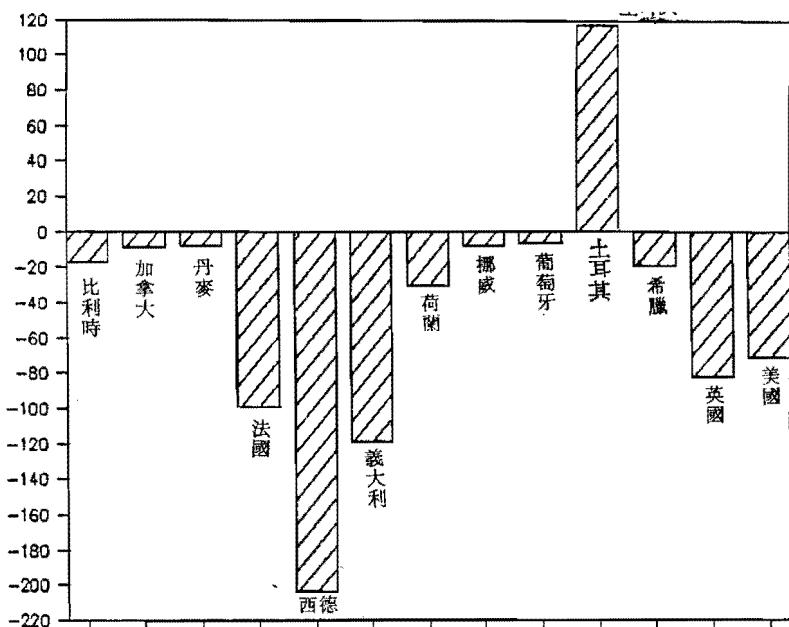
依當前的情勢觀察，西歐盟國內部如果不作強化兵員措施，至本世紀末就很難維持現有的兵力水準，其結果必然削弱西方傳統防禦力量。儘管西歐承諾負擔自身防衛義務的推動過程緩慢，然而財政和兵源問題却形成擴編正規部隊結構的真正阻力。依常情判斷，軍力裁減愈大，愈須加強整編後備力量。為了因應美國的撤軍倡議，西歐盟國所急於解決的最大困難是兵源的日益減少。由圖二及圖三可以看出未來的十年中，除了土耳其兵源充裕外，其它國家的十八歲至廿二歲役齡男子人數皆有大幅減低趨勢。西歐大國的兵員成長問題比起其他國家更顯得複雜。至公元兩千年時，北約的總兵力將出現一二・四%的負成長，比較今日之水

註◎ Keith A. Dunn, *op. cit.*, P. 166f.

註◎ Ibid.

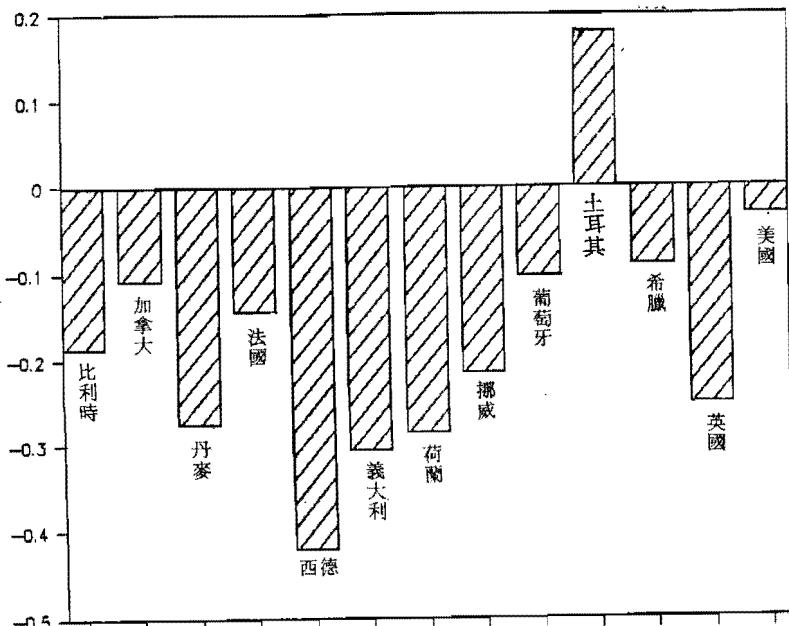
註◎ Ibid., P. 167f.

圖二 1987~2000年美國及西歐軍事人力評估



Source: The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 1986-1987*, (IISS: London), 1986.

圖三 1987~2000美國及西歐軍事人力成長率



Source: International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 1986-1987*, (IISS: London), 1986.

準約缺少六十四萬名現役軍人。[◎]特別是幾年內西德的部隊即將面臨一萬五千個空缺，逼使聯邦政府要重新徵召候備軍人；[◎]丹麥甚至立法准予婦女服空勤和艦艇役；[◎]法國採取的長期服役（conscript recruitment）政策和英國提高待遇吸引人才進入軍中，[◎]都是西歐盟國紓解困境的作法。然而，即使西歐國家的兵役政策改變，恐仍不易抵擋役齡男子基於宗教、家庭或良知（conscientious）等因素所形成的拒服軍役風潮，此問題的嚴重性至一九九〇年代中期將更為明顯。

美國自一九七三年即改變義務役制度，以減輕社會成本的負擔；對此西歐國家也時有抱怨，認為美國從不會告知盟國增加兵員的有效策略，如今自己也即將面臨兵員缺少的問題。假設美國根據國會預算室（CBO）一九八七年的評估報告結果，決定撤軍十萬，[◎]那麼西歐的軍費在兩年內即必須較原預算多支出一八%至三一〇%的經費，此一數字比西歐所預估未來幾年的二·七五%經濟成長率高出甚多，恐非盟國所能承受。當前美蘇軍力未趨平衡之前，布希總統和衆議院似皆不願正面裁減駐歐美軍，[◎]西歐正可用來作為緩衝時間。尤其美元貶值和駐歐美軍普遍不受西歐人民歡迎所造成的士氣低落現象，[◎]盟國若依舊慣於削減國防預算，實難再站於有力立場反對美國的撤軍計畫。

III. 傳統兵力問題

多年來西歐人心中存在著一個老問題，即「如果蘇聯對西歐發動攻擊，美國是否會施以核武報復？」，此一議題至中程核武條約達成後，答案依然未解。[◎]就整體戰略觀察，一九八〇年代大西洋聯盟安全政策議程上的三個重要議題是：一、美國駐歐核

註◎ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 1986-1987*, (London: IISS, 1986); Susan L. Clark, *op. cit.*, P.523.

註◎ Christoph Bertram/Theo Sommer: "Wir nehmen Gorbaschow beim Wort: Interview mit dem Bundesverteidigungsminister Rupert Scholz", in *Die Zeit*, No. 41/1988, PP. 8-11.

註◎ "Danish Forces Open Doors to Women Recruits", in *Jane's Defence Weekly/March* 12, 1988, P. 424f; Karen DeYoung: "Danish Women Approaching Equality in Armed Forces", in *Washington Post*, September 21, 1987.

註◎ Susan L. Clark, *op. cit.*, PP. 525-527.

註◎ 該報導分析撤軍的細節卡架，分別是撤五萬、一萬及十萬。Keith A. Dunn, *op. cit.*, P. 168.

註◎ Lawrence Freedman: "Managing Alliances", in *Foreign Policy*, No. 71/summer 1988, PP. 65-85, here P. 78.

註◎ Andrew Kohut: "What Americans want", in *Foreign Policy*, No. 70/spring 1988, PP. 150-165, here P. 162.

武的現代化與結構改變；一、界定東西方談判之目的與步驟，以作為未來歐洲限制傳統武力發展之標準；三、計畫一九九〇年代之國防；⑩三項目標不僅關係到本文前面所提到的駐歐美軍續留和西歐盟國兵力結構問題，同時也影響未來歐洲核武的嚇阻能力。美國所顧慮的是，中程核武條約後，部份盟國強烈期盼裁減傳統武力之時，蘇聯不會間斷過重型武器之生產，每月出廠的戰車數量足夠裝備一個師的戰力。⑪當一九九一年美國撤回所有駐歐的巡弋和潘興飛彈後，僅憑剩餘的四千枚彈頭是否足以對華約集團產生嚇阻力，不無疑慮。⑫就算美蘇的軍力對比有朝一日能趨於平衡，防範敵人的突襲仍有賴於預警時間的充分與否，一切條件具備下，始可冒片面裁軍之險。數年以前，北約前盟軍統帥羅吉斯將軍（General Bernard Rogers）即鑑於聯盟國依賴核武防衛的意願日趨減弱，公開宣稱應以緊要新科技（emerging technologies）的發展，來增強北約傳統武力的潛能。認同美國星戰計畫的西歐國家，則把自身的安全寄託於此一高科技的非核武防禦系統。

一九八〇年代初美國國防部屬下的「歐洲安全研究小組」（ESECS-Group）曾詳細評估一九九〇年代新科技列入北約軍力的可行性，並受到北約部長會議公報的支持。⑬在北約盟國此一共同性軍事架構構念（Conceptual Military Framework）下，共有十一項緊要新科技武器系統被列為本世紀末之前的增強武力發展措施，其中的「持續武力攻擊」計畫（Follow-on Forces Attack）⑭最具代表性。可惜在盟國間未能密切配合的情況下，這些防禦構思已變成北約一連串長期計畫指導路線（Long Term Planning Guidelines）中的次級概念（subconcept），非但無法順利推動，更被部份西歐國家用來作為對蘇聯限武裁軍的一種柔性回應（flexible response）。⑮

註⑩ Thomas Enders/Peter Siebenmorgen: "Überlegungen zu einem sicherheitspolitischen Gesamtkonzept der Bundesrepublik Deutschland", in *Europa Archiv*, Folge 14/1988, pp. 385-392, here P. 385.

註⑪ Theo Sommer/Christoph Bertram, *op. cit.*, P. 4 f.

註⑫ Andrew Goldman: "NATO needs a new missile", in *Orbis*, Vol. 32, No. 4/1988, PP. 541-550; Phil Williams, *op.cit.*

註⑬ Sheena Phillips: "Waffenentwicklung und neue Optionen für die konventionelle Verteidigung der NATO", in Wolfgang Heisenberg/Dieter S. Lutz (Eds.): *Sicherheitspolitik kontrovers-Auf dem Weg in die neunziger Jahre*, Bonn, 1987, PP. 423-440, here P. 424; C. Weinberger: "Taking Advantage of Emerging Technologies to improve Conventional Defense", in *Report of the NATO*, December 1982.

註⑭ 該計畫的要點是，一旦敵人進犯北約空軍立園阻斷敵軍的後勤補給線，使損失降到最低。"Der Streit um die NATO", *op. cit.*, P. 287; "Discriminate Deterrence", *op. cit.*, P. 29f.

註⑮ 鄧正三 General Rogers, *NATO Review*, February 1983; 本文亦引 Sheena Phillips, *op. cit.*, P. 425.

美蘇中程核武協議，最讓西歐盟國擔憂的是，除了華約集團的傳統兵力強於北約，其短程飛彈數量更高出北約十五倍之多（一三六五比八八）。美國即鑒於上述因素考慮，堅持將部署射程高達四百餘公里的新式短程飛彈，以逼使蘇聯撤除約一千四百枚同型飛彈。[◎]然而盟國間協商傳統兵力現代化問題，最大的阻力還是來自西德。地緣的威脅感及反核運動之激烈，促成西德朝野上下難見的團結景象。西德人民不願意扮演盟國的「防火牆」（fireprove wall）角色，成爲短程核武戰爭中的唯一受害者。原則上，美蘇未就傳統兵力進一步達成協議前，西德政府基於傳統武力戰的毀滅性較核武戰爲小，爆發的風險反而較大，因此堅決反對西歐的全面性「非核武化」（Denuclearization）。但是執政的基民、基社黨聯合政府面對明年即將改選的國會，又必須順應民意。兩權相害取其輕的情形下，因而冀望美國的短程飛彈現代化措施能延緩二至三年，並爭取到法國的支持。同時強調在盟國未建立整體性戰略觀點之前，不應作短程核武現代化之最終協議。[◎]

根據蘇聯外長謝瓦納澤一九八八年夏所提出新的裁軍計畫，蘇聯所謂涵蓋面達到大西洋至烏拉山脈的傳統兵力撤除問題，以及兩大集團軍力降至防禦性水平的構想，是屬於最後一個階段的談判議題。[◎]儘管今年三月中旬東西方陣營已經就歐洲傳統武力裁減問題，在維也納展開談判，然而裁軍所牽涉之層面甚廣，諸如東西方對武器系統的定義、對比、計算方式，以及武器歸類等複雜細節之磋商，絕非短時間內即可達成具體協議；換言之，大西洋聯盟仍有一段相當時日去建立共識。北約正在研究中的「全方位概念」（comprehensive concept），[◎]意圖將東西方關係發展評估一併列入戰略考量中，而此一戰略觀點很可能會在今年四月北約成立四十週年會議上被提出討論。面對一九八八年開始的西歐國家防禦合作措施，預計要至一九九〇年代末才能顯現成果，[◎]這段期間西歐的國防嚇阻能力如能充分發揮，將成爲下一個世紀初歐洲和平局勢演變之關鍵。

陸、一九九〇年代之展望

從今（一九八九）年二月維也納召開的東西方裁軍會議看來，不僅美國與蘇聯迄今在限武裁軍方面仍有重大分歧，就是大西

註◎ Theo Sommer: "Vorboten des Machtwechsels?", in *Die Zeit*, No. 6/1989, p. 1.

註◎ Ibid.

註◎ Christoph Bertram: "Der Chef drückt aufs Tempo", in *Die Zeit*, No. 36/1988, p. 3.

註◎ 出一報係將東西兩集團所有的軍事關係竟羅在一樁「包裹」（Package）裡，使之歸於掌握一般公衆意見。該構思尚包括「相互保證銷毀」（Mutually Assured Destruction）註畫小脚注。Foreign Report, January 5, 1989, p. 1.

註◎ 奧地利、英、法、西、四國合研開發JF 90制空戰機（European Fighter Aircraft），爲些十一架，或德法的軍事結盟。in Blätter für deutsche und internationale Politik, No. 11/1988, p. 1289ff.

洋聯盟內部也呈衆說紛紜局面。新任布希總統雖不致於像雷根總統面對蘇聯前後期態度大幅度的轉變，讓西歐人難以適應；但很可能會在保持雙方顏面的情形下，求得共通點，尤其是會避免因貿易方面的摩擦，而引起政治軍事關係之反彈。防範因大西洋兩岸意見不和而可能造成悲劇性發展，實有賴於盟國間政治意願之改變。一九七九年來幾乎所有北約成員國皆傾向維持一個強大軍力的態度，至今已動搖，未來十年甚至會有重大轉變。目前西歐的一個不正常現象是，執政的保守派受到來自民意與社會黨反核的強大壓力，此種「暗中姑息」(*crypto-appeasement*)的氣氛導致西德及英國等在野的社會黨，皆會公開宣稱一旦執政，將促成美軍之撤離。如果在此一假設前提下，大西洋聯盟的安全政策至少有兩項轉變：一是大幅度裁軍不讓蘇聯專美於前；二是對外政策傾向中立主義。當然，經濟考慮也是要素之一，唯有建立一個美國與西歐平穩的貿易關係和雙邊經濟穩定成長之局面，同時設法消除西歐各國領袖心中對美國轉變傳統重歐輕亞之疑慮，大西洋聯盟一九九〇年代的國防安全政策，才能立於互信互諒的基礎上。至於西歐人民這種片面非意識形態化與非軍事武器化的「駝鳥」心態，是否能藉東西方頻繁的經貿活動而達其所願，仍有待觀察。

(民國七十八年三月七日完稿；本文係作者於今年三月廿五日參加「美國新政府外交政策之展望」研討會所發表的論文，經主辦單位文化大學中美關係研究所陳毓鈞所長同意發表於本刊，特此謹表謝意。)

五次圍剿戰史（上下冊）十六開本 兩巨冊

工本費 新台幣 五百六十元
美金 十六元

郵資另加 國內：新台幣四十元
國外：平寄 美金 八元
航空 美金 二十二元

國際關係研究中心代售

憑機關學校公函證明發售