北約之轉型：德國與大西洋兩岸秩序的重建

李 大 中
（政治大學政治研究所碩士班研究生）

摘 要

面對後冷戰時期詭譎多變的歐洲局勢，推動北約轉型進程無疑是聯邦德國外交暨安全政策的核心所在；除戰略構想與兵力部署的調整外，環繞北約東進問題之相關爭議更成爲衆所矚目的焦點，故如何在「維護德、美團結」、「滿足東歐國家企盼」、「顧及俄羅斯特殊利益」與「考量其他盟國立場」等諸多面向中取得最適均衡，不啻爲柯爾政府的嚴峻考驗。對波昂而言，北約改造工程的成敗，不但攸關新大西洋秩序的建立，更是檢視大西洋聯盟團結與凝聚力的重要指標。

關鍵詞：柯爾政府、北約東進、德國安全、大西洋聯盟

* * *

壹、前 言

聯邦德國的歐洲安全政策環繞兩大主軸，除「歐洲安全暨防禦意識」（European Security and Defence Indentity, ESDI）與西歐聯盟的強化外，北約的轉型無疑是核心所在，不僅攸關新大西洋秩序的建立，更爲凝聚大西洋聯盟向心力的重要關鍵。基本上，波昂對新北約所設定的兩大目標爲：

——在安全層面上，北約應調整其戰略構思及建軍準則，以適應後冷戰時期的歐洲新環境。

——在政治層面上，北約應發揮其「安定輸出」的功能，並作爲聯繫東、西歐的橋樑。

本文的重點即探討波昂與新大西洋安全秩序的建立，主要內容則涵蓋「德國與北約的戰略調整」與「德國與北約東進的評估」等兩大部分。

貳、德國與北約的戰略構思

以下就「北約羅馬高峰會的決議」、「新北約兵力部署與整建」以及「聯邦軍隊所面臨的挑戰」等三方面說明。

一、羅馬高峰會的決議

一九九一年十一月七／八日羅馬高峰會所通過的「羅馬和平暨合作宣言」(Rome Declaration on Peace and Cooperation)與「聯盟新戰略概念」(Alliance's New Strategic Concept)，無疑是規範北約轉型進程最重要的指導性文件，值得注意的是，聯邦德國與美國正是達成此歷史性共識之幕後功臣，而由於其後歷次「北大西洋理事會」(North Atlantic Council, NAC)所達成決議均可視爲羅馬高峰會精神的延續，足見其原創性與重要程度，茲將重點整理如下：①

——**核心功能**：因應後冷戰時代之國際局勢，「合作」(cooperation)、「對話」(dialogue)與「集體防禦」(collective defence)爲今後北約在政治與軍事層面上的主要任務。②

——**首要目標**：包括促成一穩定與安全的歐洲環境、作爲跨大西洋之論壇與協商機制、確保各成員國免於外來侵略以及維持歐洲目前「戰略均衡」(strategic balance)態勢等四項基本目標。

——**策略修正**：鑒於東、西間爆發大規模戰爭的可能性已大幅降低，故應以「減少前線存在」(reduced forward presence)及「減少對核武依賴」(reduced reliance on nuclear weapons)取代「前線防衛」(forward defence)與「彈性反應」(flexible responce)等現有戰略原則。

——**機制互補**：爲合理化防務分擔，強化大西洋聯盟中的「歐洲支柱」(European piller)有其必要性，換言之，應賦予新北約更多的「歐洲」身份與色彩；至於歐安會議在危機管理、衝突預防、人權維護與軍備裁減等的「軟性安全」(soft security)議題上的重要角色乃無庸置疑，而歐洲和平秩序之建立，端賴北約、西歐聯盟與歐安會議等各機制間的充分合作與功能互補。

——**防務重點**：在顧及地緣特性與威脅層級等原則下，應重新檢討目前南、北兩翼以及中央防區的傳統兵力配置；而爲增加軍事部署的彈性與機動性，現有「立即與快速反應武力」(immediate and rapid reaction forces)之強化刻不容緩；此外，「多國籍部隊」(Multinational forces)的籌建與普及化也爲聯盟未來的防務重點。

註① See Rome Declaration on Peace and Cooperation Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7th-8th November 1991 & The Alliance's New Strategic Concept Agreed by the Heads of State and Government Participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7th-8th November 1991.

註② 一九六七年北約「海默爾報告」(Harmel Report)中即已明確設定「集體防禦」與「對話」爲聯盟的兩大任務，而羅馬高峰會之「聯盟新戰略概念」中則增設「合作」此第三目標。參見Jan Willem Honig, *NOTO: An Institution Under Threat?* (Boulder: Westview Press, 1991), p. 29.

——**裁軍限武**：北約將確實監督「傳統武器裁減條約」（CFE）與「戰略武器談判」（START）等進程的實施，並儘力促成後續協議之簽訂，此外，「核子計畫小組」（Nuclear Planning Groupe）也決定銷毀八〇%之庫存核武，以達到以最低軍力水平保障歐洲安全之理想。

——**北美角色**：北美（加拿大與美國）的傳統駐歐軍力的維持不但是大西洋聯盟團體的重要象徵，對於歐洲安全更具有不可取代之意義。

二、兵力整建與部署

北約在軍事指導體系的調整上，已朝組織精簡與架構整合並重的方向進行。③至於現有的兵力規劃方面，可區分爲「主力防衛部隊」（main defence foces）、「快速反應部隊」（rapid reaction forces, RRF）以及「增援暨加強部隊」(reconstitution / augmentation forces）等三大支柱。④以重兵駐紮中央防區而言，爲顧及各國兵源短缺與國防經費縮減等實際狀況，北約擬作以下調整：⑤

——維持原駐丹麥卡魯伯（Karup）之德、丹「藍玉」（Landjut）聯合軍團，並由兩國將領輪流指揮。

——籌建一支以德國與荷蘭爲主體的多國籍軍團，並交付德籍將領指揮，此外，另一支駐德英國師將同時隸屬該部隊與北約的快速反應軍團，而比利時也考慮派遣一旅兵力加入。

——組成一支由美國主導的德、美聯合軍團，但必要時，可將美軍指揮權交予德國。

——第四支兵力則爲駐防於史特拉斯堡（Strasbourg）之德、法聯合軍團（包括法國第一裝甲師與德國第十機械化師）。

如前所述，因應區域衝突頻仍之歐洲新局勢的挑戰，快速反應能力與多國籍部隊的充實與強化，不啻爲北約各成員建軍備戰的首要目標。基本上，目前北約的快速反應兵力包含兩支骨幹，即由「聯合機動武力」（Allied Mobile Forces, AMF）所構成的「立即反應部隊」（Immediate Reaction Forces, IRF）以及甫建構的「聯合快速反應軍團」（Allied Rapid Reaction Corps, ARRC）：前者爲五千人左右的旅級單位（德國可視情況支援空降旅與攻擊機中隊），具有在七十二小時內完成部署的能力，機動性極高；而後者則爲未來北約的打擊主力，可在六至十天內抵達作戰

註③ 關於北約在指揮體系上的調整，詳見吳東野，「後冷戰時期北約的兵力結構及戰略調整」，**問題與研究**，第三十二卷第十一期，民國八十二年十一月，頁二七～二八。

註④ Christopher Conliffe, " The Alliance Transformed: A skeptical View, " in David G. Haglund, S. Neil Macfarlane and Joel J. Sokolsky, *NATO's Eastern Dilemmas* (Boulder: Westview Press, 1994), p. 31.

註⑤ 吳東野，前引文，頁二六。

目標區。⑥

北約快速反應軍團司令部於一九九二年十月成立於德國的畢勒非爾德（Bielefeld），即原英國第一軍團所在地，一九九四年春遷至萊茵達恩（Rheindahlen），並已於一九九五年正式展開運作。至於快速反應軍團的總指揮權則在倫敦手中，如現任司令爲英籍的麥肯茲（Jeremy Mackenzie）中將，其主要兵源由北約十二會員國（法國、冰島、挪威與盧森堡除外）所共同提供，組成十個師級單位（近十五萬兵力），而按照其組成結構尚可區分爲「單一師」（National Devisions）、「骨幹師」（Framework Devisions）與「多國師」（Multinational Devisions），詳述如下。⑦

——**單一師**（四師）：即僅由單一國家所組成的師，計有德國、英國、美國與西班牙等四師。

——**骨幹師**（四師）：以單一師爲主體再搭配他國旅級部隊的師，如英國師（搭配義大利旅）與義大利師（搭配葡萄牙旅），而未來希臘師與土耳其師也將配屬其他北約成員的旅級單位。

——**多國師**（二師）：指由數國旅級部隊所共組的師，包括中央師（含比利時、德國、英國與荷蘭旅）及南面師（含希臘、義大利與土耳其旅）。

而聯邦德國陸軍總長漢森（Helge Hansen）中將則表示，雖然多國籍部隊的理念爲羅馬高峰會「聯盟新戰略概念」中的重點，但除德、法混成旅與聯合機動武力等少數例子外，北約現有多國籍建制僅及於軍團與師的層級，因此未來不但須朝旅級多國籍化的目標邁進，更應及早建立作戰／後勤系統之相容性與標準化，並加強各成員國士兵的多語言訓練。⑧

此外，漢森也強調鑒於八〇年代以來已共計有五千次以上（總動員數超過一百萬人）的北約軍事演習於德國本土舉行，而平均每年所造成的財產損失更高達一億五千萬馬克，故日後的聯合實戰演習應限定於團級以下的範圍內，超過旅對抗之規模以上者，則可由電腦模擬的方式取代，以避免不必要的資源消耗，而此建議也成爲其他北約盟國的共識。⑨至於波昂所關切的北約駐軍問題，則已呈逐步遞減的明朗態勢：（如表一）除英軍仍維持四萬人外，法國與比利時等國部隊幾已全數調回本土，而美國則由一九八九年時的二十五萬大軍裁減至目前約十萬人水平，未來甚至有朝七萬五千人規劃的可能。鑒於北美的防衛承諾仍爲德國歐洲安全政策的核心，如今加拿大部隊

註⑥ David M. Abshire, Richard R. Burt, and R. James Woolsey, *The Atlantic Alliance Transformed* (Boulder: Westview Press, 1991), p. 22.

註⑦ Jemremy Mackenzie, "Toward A Secure Future: Allied Command Europe Rapid Reaction Corps," *NOTO's Sixetten Nations*, No. 3 (1993), pp. 17～19.

註⑧ See Helge Hansen, "Multinational Forces: Training and Exercises," *NATO's Sixteen Nations*, No. 1 (1993), pp. 27～33.

註⑨ *Ibid.*

僅象徵性存在，而白宮的後續撤軍方案更尚未明朗，故上述發展對柯爾政府而言，可謂利弊參半。

表一 北約盟國駐德兵力裁減計畫

國 家	原駐兵力	宣布撤軍人數	詳 細 方 案
美 國	246,000	>150,000	1991年撤離60,000人；最終方案於1997年之前敲定。
法 國	44,000	> 42,000	1991年撤離15,000人；1994年底再撤離7,000人；全部撤軍行動於1997年之前完成。
英 國	72,000	> 40,000	至1995年完成。
比利時	26,500	> 22,000	至1995年完成。
荷 蘭	7,700	2,500	1992年撤離800人；其餘1,700人於1997年之前撤離。
加拿大	7,900	6,800	1991年撤離1,400人；其餘5,400人於1997年之前撤離。
總 計	404,100人	>263,000人	

資料來源：Hartmut Pohlman, " The Domestic Impact of Allied Troops in Germany, " in David G. Haglund & Olaf Mager, *Homeward Bound? Allied Forces in the New Germany* (Boulder: Westview Press, 1992), p. 84.

三、聯邦軍隊的挑戰

至於聯邦軍隊的編制已從統一之初的近七十萬（包括原東德二十萬之人民武裝部隊）縮減至一九九四年的三十七萬人，（如表二）從其兵源結構來看，其中一七％爲

表二 聯邦德國的三軍兵力

陸軍（260,000人）	戰車4,778輛　裝甲車6,213輛 偵察車618輛　火砲2,601門
海軍（26,200人）	主要水面作戰艦14艘　近岸巡邏艦38艘 兩棲艦艇11艘　掃／獵雷艦41艘　潛艦20艘
空軍（83,800人）	戰鬥／攻擊機752架　直昇機893架

資料來源：*South China Morning Post*, July 13, 1994, p. 13; Hilmar Linnenkamp, " The Security Policy of the New Germany, " in Paul B. Stares, ed, *The New Germany and The New Europe* (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 1992), p. 101.

職業軍官、四〇%爲自願延長服役年限的準職業軍人、其餘之四三%則爲一般的充員兵。⑩值得注意的是，德國軍備仍深受兩個客觀因素的制約：

——自五〇年代以來，德國即緊密嵌鑲與融入西方的安全架構中，故而聯邦軍隊早已成爲盟國整體戰力的一環，舉凡北約組織與西歐聯盟（尤其是前者）的戰略構思與建軍計畫（包括核子政策與傳統兵力部署等），均深刻影響波昂歐洲安全決策的擬定。

——國際條約的拘束力亦不容忽視，如「對德最終規範條約」（Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany）中即明訂統一後德國三軍員額的上限爲三十七萬人，且陸、空兵力不得逾三十四萬五千人；再者，若依照歐安會議架構中「歐洲傳統軍力條約」（Conventional forces in Europe, CFE）及其後續「平等武力密度」（Equal Force Density）等方案的規範，將使波昂須再裁減六百輛坦克以及近一〇%的戰機數量。⑪

誠如前述，由於近年來歐洲各國裁軍限武的趨勢，已使波昂在兵力調度與運用上漸生捉襟見肘之感，以目前的聯邦陸軍（三個軍團／八個師／二十五個旅級單位：包括三個空中機動旅、一個山地旅、一個德、法混成旅（現已擴編）、八個重裝旅、十二個輕裝旅）的規模而言，其部隊編制已較八〇年少近三分之一。⑫爲配合北約的軍力整建方案，原則上，基民黨籍的現任國防部長魯赫（Volker Rühe）計劃作以下配置：⑬

——**主要兵力**（五師）：將四師分別交由北約中央防區內「中歐聯合指揮部」（AFCENT）所屬的主要軍團指揮，另一師部隊則納入北約甫成立的多國籍快速反應軍團編制內。

——**次要兵力**（三師）：包括駐紮於德東地區的陸軍第三軍團（轄兩師），以及一支作爲構成歐洲軍團骨幹的德國師，而後者同時兼負西歐聯盟與北約間的「雙帽任務」（deal-hatting-mission）的執行。

——**籌建兵力**（未定）：依據一九九四年三月十五日柯爾內閣所通過的「國防白皮書」中所規劃，預備成立一支約五萬六千人之危機反應武力（可能含數支旅級單位），專司未來的海外派兵任務。

註⑩ *Germany: Country Report, (1995～96)*, p. 17.

註⑪ Hilmar Linnenkamp, "The Security Policy of the New Germany," in Paul B. Stares, ed., *The New Germany and The New Europe* (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1992), pp. 96～98.

註⑫ *Ibid.*, p. 101.

註⑬ Roy Rempel, "German Security Policy in the New European Order," in Alexander Moens & Christopher Antis, *Disconcerted Europe: The Search for a New Security Architecture* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 170～171; *International Herald Tribune*, April 3, 1995, p. 20.；中國時報，民國八十三年三月十七日，版十。

至於九〇年代聯邦軍隊所面臨的最大挑戰莫過於「兵員不足」與「預算維持」等兩大難題，不但攸關國防實力（裝備、訓練與士氣）的存續，更是影響未來波昂對北約與西歐聯盟安全承諾的關鍵，分述如下：

——**兵員不足**：德國是實行義務役制度的國家，役期爲十五個月，但准許以「個人良知與信仰」爲由請求轉服社會役（十八個月），故欲維持一定數量與素質之兵源實不容易，以一九九五年上半年爲例，聯邦國防部已接到八萬五千件改服民役的申請案（幾占該年役男數的三分之一），而根據一項調查顯示，近三分之二的德國人贊成以募兵制取代現行之徵兵制，迫於民意壓力，聯邦政府已打算將役期縮短至一年，未來尚有調整爲十個月的可能。⑭

——**預算維持**：隨著冷戰結束與蘇聯瓦解，在野黨要求執政聯盟大幅裁減國防預算的壓力亦逐漸增強，即使魯赫曾於一九九二年作出「至西元二〇〇五年爲止，聯邦德國年度國防預算將維持在五百億馬克（約二九〇億美元）以上」的承諾，但鑒於客觀形勢，一九九三與九四年度的國防經費已自動調降二十億馬克，而在柯爾的堅持與折衝下，一九九五年度的國防預算才恢復原有水準。⑮

值得注意的是，波昂對北約戰略調整方案的支持，不無增強在大西洋聯盟中軍事影響力的企圖。如前所述，由於聯邦軍隊在防務吃重的中歐地區提供大量兵力，加上紛擾已久的海外派兵爭議已暫告平息，⑯故柯爾期盼藉由「付出者多取」的概念，提昇對北約安全決策的發言份量，但展望未來，德國仍須注意兩點：

——**軍事面**：由於聯邦軍隊僅部署於德國境內，因此波昂對於北約之南、北兩翼的防務幾無貢獻可言，故整體而言，其重要性與地位仍略遜於英、美兩國；此外，德國目前仍維持義務役制度，故與北約內部「將快速反應部隊交付擁有常設志願軍的國家指揮」之常規不符，此皆爲柯爾政府取得北約主導權的負面因素。⑰

——**政治面**：巴黎的動態無疑是德國必須重視的另一課題。而法國新任總統席哈克（Jacques Chirac）決定列席北約「最高軍事委員會」（Supreme Military Committe）與國防部長級會議之舉，似爲法蘭西重返北約軍事架構的癥兆，但如其外長

註⑭　**中國時報**，民國八十四年十一月二日，版三十八。

註⑮　Roy Rempel, *op.cit.*, p. 168; *Germany Country Report, (1995～96)*, p. 17.

註⑯　德國聯邦憲法法院已於一九九四年七月十二日作出歷史性裁決：即聯邦軍隊可參與聯合國在北約防區外的維持和平行動，因而毋須修改基本法，但前題是須經國會的簡單多數同意。一九九五年十月，波士尼亞和平談判漸露曙光之際，柯爾宣布波昂決定提供五千人參與由北約規劃中的聯合國最新維持和平部隊陣容；十一月三十日，聯邦眾議院更史無前例地以543：107：6（贊成：反對：棄權）的懸殊比數通過此德國戰後最大規模的派兵方案。但即使法律層面的障礙已告排除，金克爾與魯赫則重申聯邦軍隊未來的海外軍事行動仍將嚴格遵循「審慎與個案考量」、「選擇性參與」、「不介入地面戰鬥」、「符合國際法規範」與「多邊架構」等諸多原則。詳見Volker Rühe, "Aid Instead of Wars of Conquest," *German Comments*, No. 33 (January 1994), pp. 30～31; *The Japan Times*, July 24, 1994, p. 4; *International Herald Tribune*, December 1, 1995, p. 8.

註⑰　吳東野，前引文，頁三四。

察瑞特（Herve de Charettet）曾謂：「我們加入部分北約建制的原因，是希望能參與加強聯盟內『歐洲支柱』（European Piller）的工程。」故基本上，艾儷榭宮的善意是希望換取英、美兩國對北約與西歐聯盟間雙帽任務與「聯合行動武力」（Combined Joint Task-Forces, CJTF）方案的支持。⑱對柯爾而言，惟有將法國緊密鑲嵌於北約架構中，才能符合大西洋聯盟之整體利益，故波昂應稱職扮演聯繫巴黎與北約間的橋樑角色。

參、德國與北約擴大的評估

「若要生存則須改造」爲德國外交決策者對於北約的一致共識，而加強西方與東歐國家間的對話與合作，正是此轉型工作的主要重點，而由北約擴張所引發之一連串爭議，更成爲柯爾政府所面臨的嚴厲考驗。茲論述如下。

一、東、西歐的橋樑

北大西洋理事會與和平夥伴計畫，雖爲德、美所共同構思之產物，但由於其定位模糊，故仍招致不少質疑。分述之。

㈠北大西洋合作理事會與和平夥伴計畫

在德國前外長根舍（Hans-Dietrich Genscher）與前美國國務卿貝克（James Baker）大力奔走與斡旋下，「北大西洋合作理事會」(North Alantic Cooperation Council, NACC）正式於羅馬高峰會中誕生。基本上，北大西洋合作理事會爲北大西洋理事會部長級會議的延伸與擴大，主旨在於加強前華沙成員與北約間的廣泛交流，主要合作項目則涵蓋軍事技術移轉民間用途、聯合演習與訓練計畫的擬定與實施、高級將領互訪、能源政策整合、國防採購程序控管等各種領域。自蘇聯瓦解後，北大西洋合作理事會已逐漸發展爲包含三十八個會員國的組織，成爲規模僅次於歐安會議的泛歐機制。⑲

繼北大西洋合作理事會後，華盛頓於一九九三年十月所舉行的北約外長級會議上進一步提出名爲「和平夥伴計畫」（Partnership for Peace, PFP）的方案，此舉除立刻獲得波昂支持外，更於三個月後的北約布魯塞爾高峰會中正式確認。至於和平夥伴計畫的主要功能，乃提供東、西方在下列各範疇進行合作：⑳

註⑱ *The Economist*, December 9, 1995, p. 57.

註⑲ William Yerex, "The North Alantic cooperation Council: NATO's Ostpolitik for Post-Cold War Europe," in David G. Hanglund, S. Neil Macfarlane, and Joel J. Sokolsky, *op.cit.*, p. 183; Manfred Worner, "Partnership with NATO: The Political Dimesion", *NATO's Sixteen Nations*, No. 2 (1994), pp. 6～7.

註⑳ John Borawski, "Partnership for Peace and beyond," *International Affairs*, No. 71 (February 1995), pp. 233～234.

——國防政策與預算運用的透明化。

——確保各國政府對其武裝力量的民主控制。

——發展未來參與聯合國或歐安會議授權下的和平維持行動能力。

——建立起雙方間更密切的軍事交流網。

——和平夥伴若遭受外力侵犯而擬採取防衛措施前，應先諮詢北約。

而目前已有中歐四國、獨立國協十國、波羅的海三小國、巴爾幹半島之阿爾巴尼亞、羅馬尼亞、保加利亞與斯洛凡尼亞、斯堪地納維亞半島之芬蘭與瑞典等二十六國加入和平夥伴計畫，至於眾所矚目的俄羅斯也於一九九四年六月宣布成爲和平夥伴一員。爲強化其建制與功能，北約布魯賽爾總部內亦成立「夥伴合作小組」（Partnership Coordination Cell）與「夥伴連絡室」（Partnership Liaison Office）等常設協調單位，以便和平夥伴與北約之「歐洲盟軍最高司令部」（Surpreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE）間保持密切聯繫。值得一提的是，「自我選擇」（self-selection）不啻爲和平夥伴計畫的最大特色：即除北約與全體和平夥伴間的多邊互動外，單一成員可就特定領域與北約進行雙邊合作，而此宗旨正是「個別夥伴計畫」（Individual Partnership Program, IPP）的由來，至今已有波蘭等九國分別參與此類計畫。㉑

㈡準會籍的迷思

基本上，和平夥伴計畫爲北大西洋合作理事會理念的延伸，其功能亦頗多重疊之處，但兩者皆可視爲北約擴大防區的初步嘗試，其目標均爲增進東、西方在政治與軍事層面之共容性（congruence）。而此設計雖被國際輿論賦與「準北約組織」、「第二北約」、「北約的替代物」或「取得北約會籍的先修班」等不同評價與解讀，但對於期盼能儘早跨入北約窄門的部分東歐國家而言，顯然不能滿足其需求，故質疑此安排無非是意圖拖延及敷衍的緩兵之計。但對於西方盟國而言，和平夥伴方案的成形實有其特殊背景與考量，主要包括：

——**功能維持**：若北約貿然擴大至類似歐安組織的規模，不但將產生如何凝聚內部共識與決策制定的困擾，更可能削弱現有的防衛實力。

——**安撫俄國**：和平夥伴計畫似爲北約「全面開放」與「按兵不動」兩極間的唯一選擇，也是目前俄羅斯能夠接受的安排。

除東歐各國的強大壓力外，北大西洋議會（North Atlantic Assembly, NAA）於一九九三年十月所召開之哥本哈根大會中，與會代表也一致呼籲北約放棄目前「等待並觀望」（wait and see）的曖昧立場，並儘速擬定東進時間表與標準；一九九四年十二月，北大西洋議會更進一步建議北約應於未來二至五年內開始接受新成員的

註㉑ *Ibid.*, pp. 238～239.

入會申請。㉒爲澄清各方疑慮與揣測，比利時籍的前北約秘書長克拉斯（Willy Claes）則公開聲明：「和平夥伴計畫有其更宏觀之企圖，並非專爲擴大北約所設，但它仍是目前進入大西洋聯盟的最好選擇，……，北約之東進意謂著各國負擔的加重，故絕非「無需成本」（cost free）般單純，若新成員没有貢獻防衛力量與分攤預算的心理準備，乃不切實際的幻想。」㉓而此言正一語道破西方各國對於開放北約會籍的顧忌與兩難。

但對柯爾政府而言，無論北大西洋合作理事會及和平夥伴計畫是「邁向北約的跳板」抑「緊閉北約的煙霧」，兩者在「促進東、西方合作與交流」的原始目標上，已獲得初步成果，其中包括：自北大西洋合作理事會成立以來，聯邦德國已單獨與波蘭舉行過八次軍事演習；而和平夥伴計畫甫出爐的第三天，德國參謀總長諾曼（Klaus Naumann）上將便宣布將於一九九四年九月與波蘭、丹麥舉行聯合海上演習；而俄羅斯國防部長葛拉契夫（Pavel Grachev）上將於一九九四年三月造訪德國後，更與波昂順利敲定一九九五年與九六年度的兩項演習方案；此外，一九九五年十二月波士尼亞交戰派系達成「達頓和平協議」（Dayton peace agreement）後，已有十三個和平夥伴成員表達加入由北約主導之聯合國維持和平部隊的意願，如捷克承便諾提供一營兵力納入英國師的編制中。㉔

二、俄羅斯的變數

然而，莫斯科的抗拒與阻撓，無疑是波昂推動北約東進計劃所面臨的主要障礙，略述如下。

㈠莫斯科的反彈

從歷史的脈絡觀察，橫亙於普魯士與俄羅斯間（包括前華沙集團與部分獨立國協成員在內之東歐世界）之遼闊區域，自十七世紀以來便成爲列強競逐歐陸霸權的主戰場，自二次大戰後，東歐更被克里姆林宮劃入其勢力範圍，在布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）的運作下，東、西方更曾於一九七五年所召開的歐安會議中默認其合法性，而這也正是俄國一再強調在該地區有其傳統利益與特殊責任的理由。㉕如今冷戰與蘇聯雖已成歷史陳跡，但以莫斯科的角度視之，新北約圍堵俄羅斯的用意已不言而

註㉒ *Ibid.*

註㉓ *Ibid.*, pp. 243～244.；克拉斯因軍售醜案已於一九九五年十月去職，新任北約秘書長西班牙現任外長索拉拿（Javier Solana）的產生亦一波三折，詳細折衝過程可參見*The Economist*, November 18, 1995, p. 66.

註㉔ Voker Rühe, "Russia and the West: International Security and Reform Policy—Goals and Means," *International Affairs* (Moscow), No. 2 (1995), pp. 55, 57; *The Economist*, December 9, 1995, p. 57.

註㉕ Loather Ruhl, "Germany and the Extended Europe," *German Comments*, No. 37 (January 1995), p. 38.

喻，尤其在一九九四年十月北約外長會議中作成「加速東進步伐」決議後，更強化莫斯科改採強硬外交政策的決心：

——一九九四年十一月，北大西洋合作理事會上各國代表即將達成協議前，俄羅斯突然片面宣布拒簽且擱置北約與俄羅斯間關於和平夥伴計畫之「雙邊軍事合作方案」與「建立定期公開磋商制度框架」等兩項附屬文件。㉖

——一九九四年十二月歐安會議所召開的布達佩斯高峰會中，葉爾辛發出「北約若執意東進將導致東、西關係陷入「冷和」（cold peace）狀態」的強烈警告。

——一九九五年四月四日，俄國國防部長葛雷契夫表示，若北約不放慢擴張步伐，則莫斯科將不履行「歐洲傳統軍力條約」（CFE）中所規範的義務。

㈡葉爾辛的底線

基本上，葉爾辛的盤算是將「歐洲安全暨合作組織」（European Security and Cooperation Organization, OSCE）定位爲凌駕北約的最高泛歐政治與安全機制，故堅決反對北約將其觸角延伸至東歐，而此主張可由其前外長柯茲芮夫（Andrei Kozyrev）與國防部長葛拉契夫等多次撰文與演講內容中，捕捉到極清晰的輪廓，茲將其重要論點歸納如下：㉗

——北約目前以「快速東進」取代「東西和緩」的策略，已對俄國造成壓迫感，並導致境內極左與極右之政治勢力之死灰復燃並日益坐大，而其「重劃東歐勢力範圍」與「恢復昔日大俄羅斯光榮」的訴求，也已得到部分輿論與民意共鳴，基於國會與總統大選的現實考量，葉爾辛的外交路線勢須朝民族主義的方向修正，㉘但無論是紅潮復辟或是帝國主義重現的俄羅斯，皆非東、西方所樂見。

——北約至今仍爲軍事性質濃厚的冷戰產物，因此納入新成員的企圖已十分明顯：美其名爲「填補此區域安全真空」，實際上卻仍視俄羅斯爲共同敵人與潛在威脅，故此舉已嚴重破壞東、西雙方自八〇年代中期以來所辛苦建立的互信基礎。

——西方經常是持「接受否則全無」（take or leave it）的心態逼迫莫斯科就範並接受其「既成事實」（fait accompli），北約若有誠意與俄國建立起名符其實的親密夥伴關係，應從「決策透明化」與「讓俄羅斯適度表達意見」等方面開始做起。

——儘管絕大部分俄羅斯人民至今仍視北約爲一疏離且陌生的組織，但莫斯科對北約並無成見，基本上也肯定和平夥伴計畫與北大西洋合作理事會對促進東、西間政治與軍事合作的努力，甚至不排除未來取得北約會籍的可能性，但前題除西方須放棄對俄國的敵意，並應釐清北約與歐安組織間的主從地位與隸屬關係，並明確規範北約參與防區外維持和平行動的要件。

註㉖ 俄羅斯已於一九九五年六月宣布恢復參與北約的和平夥伴計畫。

註㉗ See Andrei Kozyrev, "Partnership or Cold Peace?" *Foreign Affairs*, No. 99 (Summer 1995), pp. 3～14.

註㉘ 立場親西方的俄羅斯外長柯茲瑞夫已於一九九六年一月下臺，成爲葉爾辛安撫國內保守勢力的犧牲品，而繼任者爲鷹派色彩濃厚的前國安局長普里馬可夫。

——如果和平夥伴計畫爲北約東進的帽子與跳板，則俄羅斯無法接受此安排。㉙

——基於地緣與歷史考量，俄羅斯在前蘇聯地區扮演「維持和平」角色自屬理所當然，故毋須聯合國的授權或北約的認可，但莫斯科歡迎歐安組織與北大西洋合作理事會之成員，提供人力（觀察員）、財務與後勤等支援。㉚

——至於柯茲芮夫對於北約轉型的具體建議如下：過渡階段——目前三至五年內的首要之務是持續加強北約與莫斯科間的對話及交流；遠程目標——加強雙邊（俄國與北約）與多邊（和平夥伴成員）關係，並從目前「十六加一」（sixteen plus one）型態（北約／俄羅斯）發展爲「多方位且全面向」的永久合作模式。

藉由上述評析，葉爾辛所傳遞的訊息已極爲明顯：即企圖以舒緩國內保守派壓力爲由，迫使北約暫緩東進之舉，此外，也不忘強調北大西洋合作理事會與和平夥伴計畫已爲莫斯科所能接受的底線，並警告德、美兩國若一意孤行且得寸進尺，則俄羅斯不惜以「東、西關係全面倒退」作爲威脅。

三、波昂的困境

由於北約擴張問題的複雜性，不難理解聯邦德國所面臨的兩難：對波昂而言，如何在「滿足東歐國家的企盼」、「顧及俄羅斯的利益」、「維護德、美團結」與「考量其他北約成員的立場」等諸多面向間求取一最大公約數與平衡點，可謂一大挑戰。

㈠東進助力：德、美共同利益

基本上，柯爾、魯赫與外長金克爾（Klaus Kinkel）等德國外交政策三巨頭，咸認北約東進計畫已勢在必行，但仍應審慎規劃且逐步實施，而所持理由不外以下三點：

——**轉型指標**：一個成員僅涵蓋十六國的舊北約，正是冷戰與東、西對抗年代的寫照，因應國際新現實，北約的東進不僅爲時勢所趨，更成爲其存在理由（raison d'etre）與轉型成功與否的重要指標。

——**穩定東歐**：與歐盟廣化的目標相同，將東、南歐國家緊密嵌鑲在西方的政治與安全架構內，可確保此區域的民主轉型與穩定發展，並避免在歐洲形成另一條新的分水嶺或人爲界線。

——**前線延伸**：北約防區的擴大雖意謂波昂安全承諾與負擔的加重，但也將延伸聯邦德國的戰略縱深，除可增加盟國的危機反應時間外，更能大幅降低因莫斯科的不確定性所帶來的心理壓力。

但對東歐地區而言，鑒於俄國的潛在威脅與南斯拉夫內戰的教訓，北約會籍不啻

註㉙ Bruce George MP & John Borawski, "Continental Drift", *European Security*, Vol. 4, No. 1 (Spring 1995), p. 3.

註㉚ Andrei Kozyrev, "Neoimperialism or Defence of Interests of the Democratic Community?" *NATO's Sixteen Nations*, No. 2 (1994), pp. 49～50.

爲最佳的安全屏障，更是徹底融入西方體系的具體象徵，而此獨特的北約情結，尤以「維斯葛拉德集團」（Visegrad Countries）㉛、波羅的海三國、阿爾巴尼亞與羅馬尼亞等國最爲強烈，故其行動也最積極，如波蘭前總統華勒沙（Lech Walesa）與國防部長柯勒德基斯克（Piotr Kolodziejczyk）、捷克總統哈維爾（Vaclac Havel）、匈牙利前總理安托（Jozsef Antall）與外長傑森斯基（Geza Jeszenszky）等人皆曾親赴布魯賽爾總部進行遊說，尋求儘早進入北約的可能性。㉜面對此不曾間斷的壓力，魯赫與柯林頓只得一再重申北約東進已非「是否」而是「何時」與「如何」（not whether, but when & how）實行的問題。㉝

至於華盛頓方面，北約的擴大不但是羅馬高峰會以來的既定政策，更爲未來能否「有效介入歐洲事務」與「維持在大西洋聯盟中的領導地位」的關鍵，基本上，美國朝野對北約東進持正面評價，居國會山莊多數地位的共和黨雖原則不反對，但一旦討論到具體的「防務負擔與財政支出」等實際問題時，卻表露出模稜兩可的曖昧態度，而尼克森與卡特時代重要策士季辛吉（Henry Kissinger）與布里辛斯基（Zbigniew Brezezinski）等人則紛表贊成，㉞至於民主黨所主導的白宮與國務院仍爲支持北約東進計畫的主力，由穩定東歐的角度視之，德、美兩國在此議題上不但利益相同且步調一致。

㈡東進阻力：聯盟內、外的障礙

誠如前述，俄羅斯的動向與態度，實爲影響聯邦德國評估北約東進政策的主要因素。而波昂對此議題的基本邏輯爲：西歐聯盟乃歐洲聯盟的直屬武力，若東歐各國擁有歐盟的正式會籍，自應賦予其西歐聯盟會籍，而西歐聯盟又爲北約中的歐洲支柱，故擁有西歐聯盟會籍，進入北約當屬順理成章，故魯赫於一九九三年五月北大西洋議會的「防衛暨安全委員會」（Defence and Security Committee）中曾不諱言地指出：「捷克、匈牙利、波蘭與斯洛伐克等國已取得西歐聯盟與歐盟之「準成員國」（association membership）地位，故未來北約實無理由排斥他們在外。」㉟

針對魯赫的評論，莫斯科方面隨即作出回應，葉爾辛於一九九三年九月致德、美、法、英等五國政府的信函中強調：「基於一九九〇年對德最終規範條約中之『任何外國軍隊不得進駐德東地區』等相關規定，意謂著吸納東德爲北約最後一次擴大防區

註㉛ 維斯葛拉德集團包括匈牙利、波蘭、捷克與斯洛伐克共和國等四國，其名稱由來詳見Theo van den Doel, *Central Europe: The New Allies? The Road from Visegrad to Brussels* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 89～90.

註㉜ Andrew A. Michta, *East Central Europe after The Warsaw Pact: Security Dillemmas in the 1990s* (New York: Greenwood Press, 1992), pp. 87, 113, 147.

註㉝ John Borawski, *op.cit.*, pp. 243～344.

註㉞ Stantley R. Sloan, "US Perspectives on NATO's Future," *Internationals Affairs*, No. 71, (February 1995), p. 224.

註㉟ John Borawski, *op.cit.*, p. 237.

之舉，故早已排除未來北約東進的可能性。」㊱針對俄羅斯的強烈抗拒及雙方認知上的差距，波昂顯然企圖以柔中帶剛的策略，換取莫斯科妥協的可能性，故魯赫再度重申德國政府的立場：㊲

——波昂建設新歐洲的工程不能缺乏莫斯科的參與，而一民主、自由與繁榮的俄羅斯更將符合德國的利益。

——德國認爲俄羅斯於獨立國協內擴張影響力之舉，乃出自強化此區域政、經統合深度的善意考量，並非所謂的「新帝國主義」（neoimperialism）。

——自一九九〇年倫敦高峰會以來，北約已加強其政治功能與角色，並揚棄「視蘇聯爲唯一假想敵」等不合時宜的戰略構思，故北約吸納新成員的目的並非意圖孤立莫斯科，而是希望藉由增進東、西方的互信與瞭解，以建構一名符其實的集體安全體系。

——北約今後之中心任務有二：其一是持續強化北美與大西洋間的制度性聯繫；其二即發展俄羅斯與大西洋聯盟間的平等與互惠的夥伴關係。

——北約未來將仿效西歐聯盟、歐盟等其他歐洲區域組織的方式，採取「符合一定條件便開放會藉」的方式；但在此轉型的過渡期間，波昂期待俄羅斯能充分利用北大西洋合作理事會與和平夥伴等創議，作爲泛歐對話合作之機制。

歸納魯赫所言有幾項重點：首先，承認莫斯科在獨立國協內的特殊地位與權益；其次，表達儘速恢復北約與俄國間親密關係的意願；再者，強調北大西洋合作理事會與和平夥伴計畫爲進入北約的必經階段；最後即暗示俄羅斯對北約東進議題並無否決權。值得注意的是，改造北約雖爲柯爾政府的既定政策，但受制於諸多客觀因素左右，波昂仍難以盡情揮灑，分述如下。

——**其他國家的態度**：依照華盛頓條約的規定，新成員的加入必須獲得全體會員一致之通過，而向來標榜「歐洲自我主張」的法國，自然反對北約強化其政治功能，以免危及歐盟角色，如前總理巴拉杜（Edouard Balladur）曾於一九九四年十二月表示：「北約之快速擴張將造成歐洲的動盪而非安定」；㊳此外，土耳其、西班牙與希臘等國，鑒於北非與中東等南翼地區之潛在威脅遠較東歐重要等自身利益考量，故對北約東進計畫持保留態度，因此波昂與華盛頓須擬訂更周延且完備之方案，才能使盟邦信服。㊴

——**防務分擔與承諾**：隨著北約防區擴大所衍生出的安全承諾與財政分擔議題，不啻爲波昂的另一燙手山芋，根據一項近來的民意調查顯示，儘管六〇％的德國民眾贊成「維斯葛拉德集團」等東歐國家加入北約與歐盟，但當問及「俄國侵略波蘭」、

註㊱ *Ibid.*, pp. 239～240.

註㊲ See Volker Rühe, "Russia and the West: International Security and Reform Policy—Goals and Means," pp. 33～59.

註㊳ John Borawski, *op.cit.*, p. 244.

註㊴ Karl-Heinz Kamp, "The Folly of Rapid NATO Expansion," *Foreign Affairs*, No. 98 (Spring, 1995), p. 121.

「俄軍攻擊烏克蘭」與「塞爾維亞對其境內阿爾巴尼亞裔進行種族淨化」等假設性問題時，則分別僅有二五％、一四％與三九％的比例支持聯邦軍隊協防北約盟國。[40]此外，未來俄羅斯是否能容忍西方將傳統兵力與核武部署於自家門前，而英、美、法等國的核子屏障是否會毫無保留地涵蓋前華沙成員，則更不無疑問。

——**開放標準與限制**：目前北約內部已經傳出將朝「雙軌途徑」（dual-track approach）規劃的訊息。即一方面持續與俄羅斯發展雙邊關係；另一方面著手與東歐各國進行入會談判。在入會條件方面，則以「符合市場經濟與自由民主體制」、「軍隊受文官掌控」及「承諾防衛分擔」等三點爲多數北約成員的共識。[41]至於北約的擴大是否包括俄國在內，則爲另一棘手議題，若東進計畫刻意排拒特定對象在外，不但象徵昔日敵我意識的作祟，更將違背波昂「不在歐陸產生第二條分界線」的基本信念；反之，莫斯科一旦進入北約決策體系，便享有對西方安全事務的否決權，勢將引發「特洛伊城木馬」與「引狼入室」等疑慮。

肆、結　論

藉由上述分析可知，北約的戰略調整基本上已符合波昂的初步期待，但在政治轉型的進程方面，則遭遇極大阻力。但無庸置疑，北約組織不僅是大西洋團結的象徵，更爲波昂發揮其政治與軍事影響力的重要舞臺。展望未來，德、美勢將繼續成爲鞏固大西洋聯盟的兩大支柱：對聯邦德國而言，若缺乏美國的參與及支持，「穩定東歐與俄羅斯」、「強化大西洋兩岸關係」與「支持北約東進與轉型」等諸多外交目標必定無法順利實現；反從華盛頓角度視之，大不列顛雖爲其忠誠盟友，但基於地緣與國力等綜合考量，其重要性與地位已不復當年，至於另一中等強權法蘭西，則因其歐洲意識過於強烈而難以駕馭，故惟有統一之德國才是美國在歐洲所能依賴的對象，故柯林頓除一再盛讚德國爲美國最親密的領導夥伴外，更鼎力支持波昂成爲聯合國安理會的常任理事國。

由此看來，波昂似已逐步取代長期以來倫敦與華盛頓間所維繫的「特別關係」，值得注意的是，此樂觀預測中仍潛伏不容忽視的變數。主要癥結在於華盛頓的北約政策中仍能嗅出冷戰時期「雙重圍堵」（double containment）策略的氣息，換言之，「拉進美國、排斥俄國、抑制德國」（keep Americans in, the Russians out, and the Germans down）[42]仍爲白宮決策者潛意識下之思維邏輯，而基於國家利益考量，波昂也未必事事以美利堅馬首是瞻。但短期內，德、美合作的基調應不致發生變化。

註[40] *International Herald Tribune*, February 8, 1995, p. 2; *China Post*, March 9, 1995, p. 4.

註[41] **中國時報**，民國八十四年九月二十九日，版十。

註[42] 關於北約的雙重圍堵政策，參見吳東野著，「**德國問題**」**與歐洲強權戰略關係（1949～1991）**（台北：五南圖書，民國八十二年），頁四、十二、二七。

對波昂而言，「德、俄友好」僅次於「德、法軸心」與「德、美聯盟」的重要性。一九九四年八月最後一批俄軍撤離德境的歷史性典禮上，波昂駐莫斯科大使葛伯倫茲（Otto von der Gablentz）曾謂：「今後聯邦德國與俄國將更爲親密，而幫助俄國走出千年孤立困境，仍爲兩國人民的共同使命。」；而柯爾則表示：「如果有能力幫助俄羅斯，我們都將樂於去做，……而俄羅斯的未來將與德國及全歐洲的命運息息相關。」[43]但無可諱言，「北約東進」與「核子擴散」[44]等安全議題不啻爲未來兩國關係的最大隱憂：葉爾辛堅持和平夥伴計畫爲其底線的強硬立場，再對照魯赫希望於西元二〇〇〇年接納第一批北約新成員的構想，已更加凸顯雙方歧見。一九九五年三月歐盟外長會議中則呼籲北約與俄羅斯簽訂正式的「一加一」互不侵犯協定，但西方各國對於名稱問題仍莫衷一是，波昂方面認爲「條約」（treaty）等字眼較缺乏彈性，故傾向於採用「憲章」（charter）一辭，但是否能突破僵局，則有待進一步觀察。[45]

北大西洋兩岸秩序之重建除需要波昂與華盛頓的密切配合外，更不能忽視莫斯科與巴黎的重要性，如何在顧及法、俄兩國利益的前題下，逐步將東、南歐整合於西方架構內，不啻爲柯爾政府施政的優先課題，而歐洲的和平與穩定，更端賴德、法、英小三角及德、美、俄大三角間之良性互動。繼一九九四年十一月英國國防大臣黎夫金（Malcolm Rifkind）呼籲建立「大西洋共同體」（Atlantic Community）後，德、法、英等三國外長與國防部長也於一九九五年二月提出簽訂具有跨大西洋性質之「美、歐新契約」的構想，而此趨勢正如魯赫所言：「泛歐憲章是在彼此具有共同價值觀、文化遺產與生活方式的現有基礎上，促使大西洋聯盟各國在政治、軍事與經濟等層面更緊密的聯結。」[46]

*　　*　　*

註[43]　*The Japan Times*, September 2, 1994, p. 5.; *International Herald Tribune*, November 28, 1995, p. 2.

註[44]　自冷戰結束以來，德國警方即陸續查獲疑似來自前蘇聯地區的走私鈽元素，如一九九四年五至八月間便已發生四起案例，鑒於自身安全考量，波昂指責俄羅斯的核原料控管程序出現重大瑕疵，而莫斯科則反駁西方刻意栽贓，此事件不但在國際上釀成喧然大波，更使戰火延燒至德國政壇，反對黨質疑基民聯盟爲求在大選中獲得不當利益，不惜製造「假威脅」而自導自演此齣鬧劇，而柯爾甚至派遣聯邦總理府之情報主管施密特巴爾（Bernd Schmidbauer）遠赴莫斯科瞭解實情，但姑且不論真相爲何，已使德、俄關係蒙上一層陰影。詳見*International Herald Tribune*, August 26, 1994, p. 2.

註[45]　**中國時報**，民國八十四年三月二十日，版十。

註[46]　John Borawski, *op.cit.*, p. 245; Stantley R. Sloan, *op.cit.*, p. 231.