

# 後冷戰時期北約的兵力結構及戰略調整

吳東野

(國際關係研究中心研究員)

一九九〇年初，西方國家曾經為共產主義制度的崩潰而感到欣喜，北大西洋公約組織(NATO)更慶幸在不費一兵一卒的情況下贏得冷戰。時至今日，「敵人形象消失」之際，北約內部卻依然陷入分歧，美國與西歐盟邦不僅爭執軍事領導權，西方聯盟以往那種機動性的反擊戰略與嚴密的軍事部署，也已不符後冷戰時期全球的混亂狀態。

## 壹、前言

當前的國際政治學界，大都確信後冷戰時代的國際強權互動，已難再充分發揮軍事潛能，反倒是政治、經濟、科技、乃至於文化層面的相互依存關係較過去更受到重視。近一年來全球不斷的區域衝突，印證冷戰時期的北約戰略與兵力部署，已不符前蘇聯解體後的新情勢發展，其中除了核武擴散問題困擾著西方盟國外，巴爾幹半島軍事衝突更使北約的威信掃地。更甚於此者，北約內部呈現嚴重的軍事主導權爭端，它不僅因此造成西歐盟國間的意識分歧，讓北約淪為空有架勢的紙老虎。面對前南斯拉夫的戰亂，北約除了流於決議、發佈最後通牒、或召開處理危機的高峰會等形式外，幾乎看不出任何具體可行而有效的戰略。

事實上，戰後迄今的北約內部，始終存在兩項相互關連的問題：其一，係各成員國對聯盟的一體化政策，究竟有多少影響力？各國的政治份量相對又能發揮多大的軍事潛能？其二，是軍事聯盟內部的政治合作關係，特別是華沙公約集團(Warsaw Treaty Organization)的軍事威脅降低之後，北約能否促成多邊性的軍事合作？換言之，後冷戰時期的歐洲一旦爆發軍事危機，北約是否還能凝聚集體防衛的共識？嚴格說來，一九九〇年秋東西方集團召開的「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe)上正式宣告冷戰結束之後，北約就曾決議要進行軍事戰略、兵力裁

減、及指揮架構方面之調整。如果就戰後北約的情勢發展來看，兵力與指揮架構最能反映內部成員的忠誠度、所承擔的風險與責任、以及北約決策對各會員國的約束力，<sup>①</sup>其中戰略之重新調整，最能顯現北約策略的機動性與靈活度。因此，以調整後的北約戰略、兵力結構、與指揮體系來檢視其內部的凝聚力及各會員國的政治份量，應不失為一項客觀的評估標準。本文即針對此作一全盤性的分析。

## 貳、北約兵力結構調整的範疇

大體而言，儘管華約集團已經瓦解，但是北約依然面臨兩項抉擇困境：其一，國際政治客觀環境之改變，基本上並未完全解除西方國家的安全威脅，特別是北約南翼及北翼防區的壓力沒有減輕。南翼的威脅主要源於巴爾幹地區種族衝突和領土紛爭，甚至前蘇聯加盟共和國與第三世界國家的政治動盪，對北約的功能都形成新的挑戰；<sup>②</sup>北翼的問題則起因於出沒北海地區的前蘇聯核武潛艇有失控之慮，更何況部署在柯拉半島（Kola peninsula）的前蘇聯三軍部隊，逼使北約不得不增強挪威北邊海域的防務，以維持該地區的軍力平衡。前不久西歐媒體即曾透露，自中歐與東歐撤出的前蘇聯部隊，就有相當的數量已移防至靠近北約的北翼防區。<sup>③</sup>其二，德國統一之後，美國與西歐盟國都正在進行不同程度的武力裁減措施，它相對就凸顯了北約中歐防區的兵力不足現象，例如比利時與荷蘭在廢除徵兵制度與進行裁軍之後，已無法再維持冷戰時期的兵力，而必須依賴北約的軍力整合措施，北約重新調整武力結構也因此顯得迫切而必要。

未來北約的兵力部署，根本上仍有賴填補中歐地區的武力真空狀態，同時兼顧南翼防區的防衛能力。有鑒於此，北約兵力革新的初步方案中，曾經考慮要藉著成立多國籍部隊（multinational corps），來整合會員國間的歧見。<sup>④</sup>其基本構思如下：

註① Joseph Fichett, "NATO Remodels to Fit Reduced Threat," *International Herald Tribune*, July 6, 1992, p. 1f; Henning von Ondarza, "Das Heer auf dem Wege zu seiner fünften Struktur: Parameter der Planung für eine neue Situation," in *Europäische Sicherheit*, Vol. 40, No. 2/1990, p. 77; Hanshenning von Sandrat, "Bündnis ohne Sinn? Die Rolle der NATO in veränderter sicherheitspolitischer Lage aus der Sicht 'Central Region'," *Truppenpraxis*, Vol. 35, No. 4/1991, p. 347.

註② Karl Kaiser, "Alte Bedrohungen sind gewichen, neue entstanden," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, February 13, 1992, p. 12.

註③ Siegfried Thielbeer, "Der Streit um das NATO-Kommando Nordeuropa," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, October 19, 1991, p. 12.

註④ "Kommunique der gemeinsamen Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe der NATO am 28. und 29. Mai 1991 in Brüssel," *Europa Archiv*, Vol. 47, No. 2/1992, p. D34.

(一)多國籍部隊的原則：組織多國籍部隊，係未來北約統一軍事指揮權過程中的一環。根據北約一九九一年十一月羅馬高峰會議的決定，<sup>⑤</sup>未來的戰鬥兵團可由兩國(或更多國家)的部隊所組成。這種整合方式多半基於下列幾項顧慮：1.它有利於防衛戰時聯盟國部隊的機動性，同時在兵力結構改變之後，北約過去所依據的「層級模式」(Schichtortennmuster)部署原則已無必要；<sup>⑥</sup>2.多國籍部隊可以提高嚇阻力，避免潛在敵人錯估北約的集體防衛決心，任何敵方在進犯北約成員國之前，都必須考慮北約整體軍事力量之回應；<sup>⑦</sup>3.多國籍部隊因係採行各國分攤兵額之原則，理論上較易規範各國可能出現的單獨行動。<sup>⑧</sup>

其實，北約組織多國籍部隊的另一重要背景因素是，西歐盟國試圖藉此影響德國統一後的安全及國防政策。根據西歐盟邦的看法，戰後西方圍堵德國的手段(例如分裂德國、將德國三軍納入北約指揮體系、或四強駐軍德國等)，於今已失去現實性意義，重新調整北約的兵力結構，不僅有助於維繫北約組織的生存，同時亦可防範德國外交及國防動向再度取向「特殊道路」(Sonderweg/special path)，更重要的是它能夠因應各國大量裁減國防預算的負面效應。

(二)順應各國裁軍趨勢之必要措施：冷戰結束之後，除了美國正逐步裁減駐歐部隊，<sup>⑨</sup>西歐盟國削減國防預算亦相當普遍。對美國而言，此一趨勢造成的兩種負面效應，不僅止於北約會員國間的政治力量對比產生變化，而係大西洋聯盟內部的「歐洲化」取向日益增強。當然，影響最大的還是北約籌組多國籍部隊的計畫，始終限於經費龐大而停滯於紙上作業。有鑒於此，北約乃思考建立所謂的「快速反應部隊」，以因應中歐地區的武力結構變化。換言之，儘管「快速反應部隊」的規模與編制，無法比擬多國籍部隊所能發揮的嚇阻力，但是如果北約就此擱置組織多國籍部隊的計畫，同時又找不出較佳的替代方

註⑤ 北約一九九一年十一月的羅馬高峰會議，達成代號MCG317之決議，組織多國籍部隊之計畫，也是根據該決議案。

註⑥ 所謂「層級部署」係北約分派各相關國家的部隊，沿著華約集團的邊界線部署，藉這種方式先求阻擋侵略者的進犯，繼而等待北約聯合部隊的救援。以往北約應付危機時，多採用此一模式。

註⑦ 此一嚇阻原則象徵著北約具有「聯合機動打擊力」(AMF: Allied Mobile Force)，一旦危機爆發，北約部隊可以迅速部署，對侵略者發動還擊。見 Erich Hauser, "Beim Thema Friedensdividende graust es den NATO-Militärs," *Frankfurter Rundschau*, May 23, 1991.

註⑧ 藉多國籍部隊防止各國單獨行動，基本上也考量到前蘇聯的安全利益。事實上，莫斯科在一九九〇年初柏林舉行的「二加四談判會議」中，同意統一後的德國留在北約，亦與北約倫敦高峰會議上特別強調多國籍部隊的成立原則有直接關連。見 Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, New York, 1992, pp. 8-15.

註⑨ 依照美國的初步計畫，駐歐美軍將先行裁減至十五萬名，其中維持九萬名地面部隊、四萬五千名空軍、及一萬五千名海軍，至一九九五年時，再逐步裁至十萬名，最終則僅保留約七萬五千名的駐歐美軍。見 Michael Sumner, "Die Kavallerie zieht ab," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, September 4, 1993, p. 1.

案，那麼德國站在維護中歐地區安全的立場，必然會設法增強軍力，逐步成爲中歐地區的軍事強權，如此必然不符合美國的安全利益，歐洲各盟邦期望將德國軍隊納入多國籍部隊的構思，恐亦將落空。

(三) 北約未來的主要防禦部隊：北約當前的地面防禦主力，主要源於下列三方面：1. 主力防衛部隊 (main defense forces)、2. 快速反應部隊 (rapid reaction forces)、3. 加強部隊 (reconstitution or augmentation forces)。此外，北約仍維持「聯合機動部隊」(AMF Allied Mobile Force) 的傳統編制，並將其視爲支援空中 (AMF/A) 與地面 (AMF/L) 防禦的一支所謂「迅雷力量」(Immediate Rapid Force)。整體而言，北約的防禦戰主要還是依賴機動策略與動員後備部隊。「機動性」係指在承平時期的維持兩個戰鬥兵團的運作，以應付突發事件，如果戰爭爆發，仍需時三個月完成後備兵力之動員。至於較具安全威脅的中歐地區，北約則根據各國裁減國防預算的實際狀況，以下列四種方式進行兵力結構之調整：

a、維持原駐紮於丹麥卡魯伯 (Karup；位於丹麥中部) 的「德、丹『藍玉』(Landjut) 聯合兵團」。該兵團採德、丹兩國將領輪流擔任指揮官與組織多國參謀作業群之方式；

b、組成一支以德 (一師)、荷 (一師) 部隊爲主力的多國籍兵團，指揮權交予德籍將領。此外，另一支駐德英軍亦同時隸屬該兵團與北約「快速反應部隊」(Rapid Reaction Corps)；比利時則考慮派遣一旅部隊予以支援；

c、組成一支由美國負責指揮與參謀作業的「美 (兩師)、德 (一師) 聯合兵團」，該兵團如果承擔軍事任務時，其中的一師美軍可隨時交予德方指揮；

d、最後一支防衛部隊則爲「德 (一師)、法 (一師) 聯合部隊」，該兵團係以預定一九九六年部署完成的「歐洲聯軍」(European Army) 爲骨幹。<sup>註⑩</sup>鑒於德國本土安全的重要性，北約在德國仍駐有德軍 (八師)、美軍 (兩師)、英軍 (一師)、荷軍 (一師)、以及比軍 (一旅)。加拿大原先計畫象徵性地派遣一師部隊赴德，卻因國內財政問題而將兵力全數從歐洲撤回。<sup>註⑪</sup>

(四) 快速反應部隊：後冷戰時期北約兵力的機動性，不外乎要靠快速 (rapid) 和立即 (immediate) 的反應。<sup>註⑫</sup>由「聯合機動部隊」海、空軍力量 (AMF Land/Air) 組成的「立即反應部隊」(Immediate Reaction Force) 擁有約五百名兵員的一旅部隊，它可以在七十二小時內動員前往衝突區，其任務主要具防衛性質，特別兼具向敵人展示北約決心的意義。<sup>註⑬</sup>爲

註⑩ 繼德、法之後，比利時於一九九三年六月下旬宣佈派遣一萬二千名部隊加入「歐洲聯軍」，緊接著西班牙亦宣佈從騎兵旅和特戰旅調遣四千名部隊，正式加入「歐洲聯軍」。見 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, July 2, 1993, p. 2.

註⑪ "Kanas Verteidigungspolitik unter Beschuss," *Neue Zürcher Zeitung*, May 13, 1992, p. 1f.

註⑫ Dirk Sommer, "Das Pleid von hinten auf gezäumt," *Truppenpraxis*, Vol. 35, No. 4/1991, p. 349.

註⑬ Larry Grossman, "NATO's New Strategy," *Air Force Magazine*, Vol. 75, No. 3/1992, p. 29.



此德國還特別派遣一支空降旅和一中隊戰鬥轟炸機支援該項任務。至於「立即反應部隊」的海上武力支援，則交付北約的「歐洲最高聯合指揮總部」(SACEUR: Supreme Allied Commander Europe)及「大西洋最高聯合指揮總部」(SACLANT: Supreme Allied Commander Atlantic)負責調遣及支配。<sup>⑭</sup>

嚴格說來，「立即反應部隊」的規模並不如「快速反應部隊」。以北約現階段的計畫來看，「快速反應部隊」屬於一支能在十到十四天完成戰備的多國籍兵團，<sup>⑮</sup>其整合而成的地面部隊仍以英國提供的兩個師為核心，<sup>⑯</sup>剩餘的六個師則分別由德、比、荷部隊負責中歐的防務，由義大利、希臘、土耳其的部隊駐防南歐。大抵而言，這支「快速反應部隊」在承平時期的總指揮權係歸屬英國籍指揮官，<sup>⑰</sup>但各師級部隊仍交由原屬國指揮官管轄。美國本身並不直接派遣地面部隊參與戰事，不過卻承諾駐德美軍提供空中攻擊型直昇機、空對地飛彈、空中偵察、或空中轟炸等必要支援。基本上，「快速反應部隊」係以地緣因素及功能取向進行兵力部署，指揮官雖由英國將領擔任，但是在德國的敦促之下，該兵團特別在一九九二年十月一日成立多國參謀團，目的是為強化整個指揮體系。目前該部隊的最大問題仍在於，七國提供八師所組成的兵團指揮體系，並不容易運作自如，尤其該兵團尚未經過危機處理的考驗。

「快速反應部隊」的空中力量，以美、德、英、義、荷等五國為軸心，並將指揮交付德籍將領負責。不同於「立即反應部隊」的是，這支兵團具有強大的攻擊力和反擊力。最後，北約所謂「加強部隊」的規模，迄今雖尚未定論，但基本上此一部隊係以各國現存的兵力結構為基礎，祇是在危機爆發後藉徵調後備軍人來實施機動作戰。然而，鑒於後備部隊的組訓往往耗時數月，因此組成該部隊之重責，最終可能仍落於美國身上。

(五)重新調整北約指揮架構(參閱附圖)：與冷戰時期北約指揮架構<sup>⑱</sup>不同之處，係新指揮架構或裁撤若干機構，或大幅縮編現存機構之編制。自從北約裁撤「美歐聯合指揮部」(Canal)之後，傳統所謂的「主要北約指揮總部」(MNC: Major NATO Commands)整體上僅維持「大西洋」(Atlantic)與「歐洲」(Europe)兩個指揮部，同時將次級體系中的三個「重要隸屬指揮機構」(MSC: Major Subordinate Commands)的「北歐指揮部」撤除，使挪威與英倫三島的防禦歸屬新成立的「西歐及北歐指揮部」(AF Northwest)，<sup>⑲</sup>再將丹麥與德國北部什列斯威·霍爾斯坦邦(Schleswig-Holstein)

註⑭ Wolfram von Raven, "Die Stufenpyramide der Kommandostruktur: Eine komplizierte Hierarchie der Einflüsse auf die NATO," *Europäische Sicherheit*, Vol. 41, No. 7/1992, p. 386.

註⑮ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1992/93* (London: IISS, 1992, p. 30).

註⑯ 英國提供的部隊分別為：計畫長期駐於德國本土的一支重裝甲師，另一支駐於英國本土安多福(Andover，位於英格蘭南部)的陸戰師。

註⑰ "The Military Balance," *op. cit.*, p. 31.

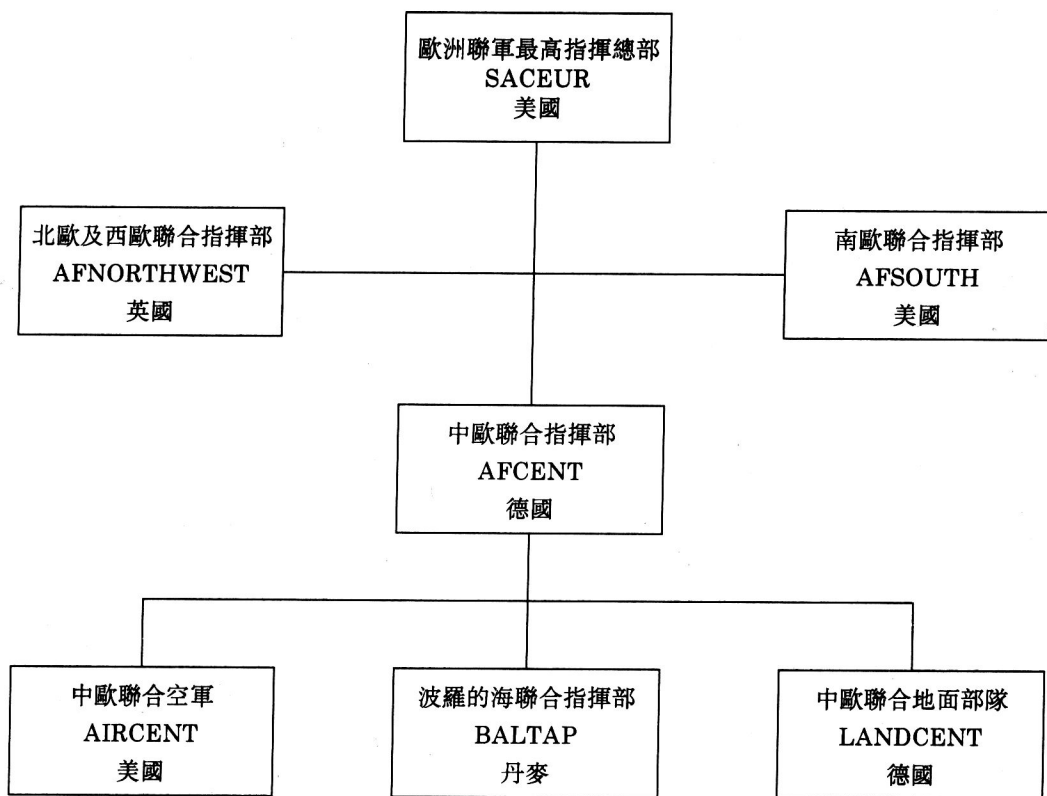
註⑱ Rolf Hallerbach, "Beschwerliche Suche nach neuer NATO-Kommandostruktur," *Europäische Sicherheit*, Vol. 40, No. 10/1991, p. 571; NATO-Information Service (Ed), *Das Atlantische Bündnis: Tatsachen und Dokumente* (Brussels: NATO-Information Service), 1990, pp. 365-378.

註⑲ 「西北歐指揮總部」係由「美歐聯合指揮總部」(MNC SINCHAN: Allied Commander-in-Chief Channel)與「北歐聯合指揮部」(MSC AF North)所合併。

的防衛歸併「中歐指揮部」(AFCENT)。此外，依隸屬指揮原則(PSC: Principle Subordinate Commands)，在「中歐指揮部」的範疇內，北約再將北面防區地面部隊(North AG: Northern Army Ground)和中線防區地面部隊(Cent AG: Central Army Group)合併為「中歐地面部隊」(LANDCENT)，其指揮權係採德國與荷蘭將領輪任方式。

北約位於德國雷姆斯坦(Ramstein)的空軍指揮中心名稱，計畫中亦被改名為「中歐聯合空軍」(AIRCENT: Allied AirZ Forces Central Europe)，指揮權交付美軍將領，參謀長則為德國籍。其下的兩支空軍聯隊(代號TWOATAF及FOURATAF)則合併歸屬「中歐聯合空軍」指揮。此外，「歐洲最高聯合指揮總部」(SACEUR)還針對支援「快速反應部隊」設立「聯合參謀作業本部」(ARFAPS: Allied Reaction Forces Planning Staff)，任

附圖：調整後的北約軍事指揮架構



SACEUR: Supreme Allied Commander Europe  
AFNORTHWEST: Allied Forces Northern and Western Europe  
AFSOUTH: Allied Forces Southern Europe  
AFCENT: Allied Forces Central Europe  
AIRCENT: Allied Air Forces Central Europe  
BALTAP: Baltic Approaches  
LANDCENT: Allied Land Forces Central Europe

資料來源：Aus Politik und Zeitgeschichte,  
B15~16 / 1993,p.33.

命德籍將領為參謀長，負責機動性作戰的指揮行動（MAOC: Mobile Air Operation Center）。

儘管北約內部曾經對軍事最高領導權的問題有所爭議，<sup>②</sup>但是原則上北約的「歐洲最高聯合指揮總部」仍維持以美國將領馬首是瞻的傳統，北約統帥同時兼任駐歐美軍總指揮官（Allied Commander-in-Chief Europe, CINCEUR）。此舉不僅顯示後冷戰時期的美國依然承擔了歐洲的核武安全保障，同時亦為了考量下列幾項因素：（一）駐歐美軍統帥直接受命於白宮，有利於美國與西歐盟邦間的溝通；（二）美國將領擔任北約統帥較歐洲人更易於取得華府參眾兩院的信任，有助於白宮的北約決策獲得國會支持；<sup>③</sup>3. 美國可藉主導北約機制，逐步將歐洲盟邦重建中的西歐聯盟（WEU）納入北約的整體防禦架構中。<sup>④</sup>

長期以來，美國與歐洲盟邦間就為西歐聯盟是否終將取代北約功能一事產生歧見，嚴格說來，北約此次的戰略及兵力調整，多少亦考慮到紓緩這方面的爭議。多年來，北約的軍事領導權爭議，雖然藉這次的戰略及兵力架構調整，暫時性的安然渡過，<sup>⑤</sup>但總不免顯示出美國在無法阻擋歐洲盟邦要求獨立自主的趨勢下，必須作出相當程度的讓步。其實，美國新任總統柯林頓（Bill Clinton）仍相當在意波昂與巴黎政府對北約的態度，白宮此次針對「歐洲指揮總部」與德、法兩國參謀總長間的磋商達成協議，目的就是為規範未來「歐洲聯軍」及北約間的軍事合作項目（例如雙方舉行聯合軍事演習或共同進行軍事訓練等問題）。<sup>⑥</sup>美國之所以作必要的妥協，實因顧及北約的實質功能與內部團結，避免再發生類似英國不斷抨擊「歐洲聯軍」破壞北約內部團結的抵制行動。

### 叁、北約擴大成員與防區的新構思

前蘇聯帝國崩潰迄今的兩年當中，西方盟國內部對北約的未來發展，仍未產生共識。基本上，美、歐盟邦間的分歧大致不出下列兩種看法：其中一派主張北約應儘量維持現狀，避免再承擔新的任務；另一方則強調北約必須正視後冷戰時期面臨

註② 在該項問題的爭議中，歐洲盟邦曾期望「歐洲指揮總部」的權限能擴大至「最高軍事委員會」與「參謀總長委員會」。嚴格來說，此一爭議不僅減弱了北約的功能，同時也影響到美國在歐的傳統主導地位。見 Karl Feldmeyer, "Amerika befürchtet seine Ausgrenzung," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, April 9, 1991, p. 12.

註③ John Lancaster, "Europe Needs GIs U.S. General Says," *International Herald Tribune*, March 5, 1992, p. 6.

註④ "Petersberger Erklärung des Ministerrats der westeuropäischen Union über seine Tagung am 19. 4. 1992 in Bonn," *Europa-Archiv*, Vol. 47, No. 14/1992, p. D482.

註⑤ Hermann Bohle, "Europa bereitet sich auf die eigene Rolle innerhalb des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses vor," *Das Parlament*, No. 10/1992.

註⑥ Lothar Rühne, "Die alten Modelle der Sicherheitspolitik tragen nicht mehr," *Die Welt*, September 25, 1993, p. 6.

的新挑戰，重新調整已不符潮流的戰略部署，否則北約亦終將如華約集團命運，邁向解體一途。後者的論點則以下列三人最具代表性：

(一)今(一九九三)年年初，德國國防部長呂爾(Volker Rühle)在倫敦「國際戰略研究所」(IISS)的一篇演說，可謂正式揭開了北約存廢問題的爭議。<sup>⑤</sup>根本上，呂爾之言涉及「北約既要生存，就必須改造」的事實。換言之，呂爾的論點充分闡述了德國政府的立場，期望未來的北約能從擴大成員國數量及防區考慮新的戰略佈局。波昂政府的基本著眼在於，儘管當前北約盟國內部仍為戰略與兵力結構調整一事發生分歧，北約的改革亦非一朝一夕所能完成，但是如果北約不能順應國際潮流而作大幅度革新，歐洲長期的不安與危機將可預期得到。由此一角度綜觀全局，德國主張北約的戰略向東延伸，乃基於站在西方國家應維護東歐脆弱的民主政治發展之立場，希望能幫助其成功地渡過轉型期。今年八月下旬，呂爾更以「北約並非封閉性組織」為題，公開呼籲北約盟國應將西方國家的安定輸入(export stability)至前蘇聯，同時還要先考慮接納波蘭、匈牙利、捷克、與斯洛伐克等國成為北約的新會員。

(二)美國國會外交委員會前任主席，也是現任共和黨印第安納州參議員魯加(Richard Lugar)，於今年六月間亦在北約公開陳述美國對歐的戰略新觀點。他呼籲西歐盟國應考慮結束冷戰時期的若干禁令，儘速在擴大北約成員國(out of areas)與不管防區外事務(out of business)間作一抉擇；<sup>⑥</sup>換言之，美國也意識到未來將南歐巴爾幹半島地區，甚至前蘇聯附庸國納入北約的整體防禦架構中，已屬必然之發展趨勢。

(三)今年八月底，北約秘書長沃納(Manfred Womer)更明確地表示支持呂爾的論點，他建議北約應掌握俄羅斯葉爾欽(Boris Yeltsin)總統的開放政策，尤其利用葉爾欽本人公開表示不反對波蘭加入北約的機會，<sup>⑦</sup>重新改變北約組織架構和戰略思想。

毋庸置疑，中歐或東歐國家向西方盟國傳達加入北約的訊息，基本上是對南斯拉夫內戰蔓延的直覺反應，而德國國防部長呂爾、美國魯加參議員，以及北約秘書長沃納的言論，多少也顯示出西方的戰略專家對東歐國家此舉的支持態度。再從冷戰結束後的美、歐戰略觀點分歧的角度來看，這些人不反對北約擴大成員與防區的構思，多少亦都承認後冷戰時期的北約可以承擔聯合國或「歐安會議」今後可能賦予的和平任務，尤其是一統德國重新定位的外交政策，係以擴大其在歐洲(甚至全球)的政治角色及影響力為首要目標。當然，北約未來在擴大成員與防區之前，仍然必須考量下列幾項不易掌握之變數：

註⑤ The Japan Times, August 30, 1993, p. 5; 大公報(香港)，一九九三年四月二十四日，第三版。

註⑥ Washington Post, July 2, 1993, p. A19.

註⑦ International Herald Tribune, September 11/12, 1993, p. 6.

(一)鑒於當前的北約已無法專注於傳統僅防衛會員國領土的戰略思考，同時為因應後冷戰時代多變的國際情勢，而勢必取向預防性的外交（preventive diplomacy）策略，並全面進行兵力與戰略結構的改變，以遏阻區域性危機。換言之，北約必須為排解區域衝突製造主觀條件，在維持一個歐洲集體防衛功能之同時，亦能靈活地處理地中海、中東、東歐、或北非地區的軍事衝突。然而，東、西歐長期對抗的結果，迄今相互間的信任感仍嫌不足，更何況東歐國家的財政又普遍拮据，政經組織更不健全，輕易接納其為新成員，勢必加重北約的負擔。

更重要的還是，北約擴大防區的極限究竟應如何界定？假設未來北約的防區延伸至烏拉山脈，它是否會因此而加速（或阻礙）俄羅斯的政經改革腳步，至今尚無法作出詳盡之評估。如果因此再造成原本脆弱的「獨立國協」趨於解體，對北約而言更可能得不償失。針對這些疑點，北約盟國內部正研擬一項較佳的回應方案。北約成立之初，即曾界定其為一區域性的軍事組織型態，戰後至今僅有的一次擴大防區措施，亦係因德國統一後將前東德納入北約的組織架構。如今，若將防區延伸至俄羅斯南面邊境，基本上並不符合北約創建的宗旨，這也是為什麼當前北約許多盟國不願意認真思考向東歐國家作安全保障承諾的主因之一。

(二)前述魯加參議員等人所提北約應擴大防區與成員的建議，尚涉及另一項問題，即北約面對一些從不曾介入西方防務，而冷戰時期甚至與西方敵對的東歐國家，究竟應如何運用集體安全的概念去擴大北約安全體系的範疇？因為如果轉變得太快，北約整體性結構極可能受到摧毀。更何況，美國始終懷疑，在俄羅斯政經改革未竟成功之前，北約擴大防區及成員是否會刺激莫斯科而形成阻力。今年四月間，俄羅斯強烈反對北約軍事干預波士尼亞內戰的例子，尚歷歷在目。

假定北約將擴大成員與防區視為既定政策，未來較可能採取的兩種成本代價低，卻能因應現實政治的途徑：其一是，依法國總理巴拉杜（Edouard Balladur）之構思，邀集包括美國與加拿大（但不含前蘇聯的中亞共和國、喬治亞、亞美尼亞、亞塞拜疆）在內的三十五國簽署一份「穩定歐洲協議」（pact on stability in Europe）。事實上，目前歐市十二國已經為此展開草案之作業，並預定交付明年元月召開的北約高峰會議上討論。目前情勢的發展相當樂觀，預訂在明年底之前北約可以完成條約之簽署工作；其二是，北約將藉「北大西洋合作理事會」（NACC: North Atlantic Cooperation Council）之運作，邀請東歐國家的代表與會，同時藉招收東歐軍人進入西方國家軍事院校就讀的策略（含美國西點軍校），加強北約和東歐國家各層面的軍事接觸及合作，以備未來東、西歐進行和平任務之聯合軍事演習。其實，當前的北約已經與俄羅斯、波蘭、波羅的海三小國等，展開聯合軍事演習的合作。<sup>註②</sup>

註② Flora Lewis, "NATO Edges Security Eastward," *International Herald Tribune*, July 23, 1993, p. 7.

註③ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, September 10, 1993, p. 6.

由當前的情勢演變來看，北約雖然極可能在明年初的高峰會議上，討論擴大防區及成員等相關事宜，但是面對波蘭、捷克、匈牙利等國申請加入北約以尋求安全保障之際，除了美、德、法、法等國樂觀其成外，基本上北約的其他盟國尚不敢輕易給予正面回應，其主要原因在於北約不願因為防區的擴大而破壞與俄羅斯的合作關係，不久前葉爾欽分別致函美、德、法、英等國領袖，表示俄羅斯將保留反對北約擴大防區之權，<sup>⑩</sup>就印證了北約盟國的憂心並非無中生有。理論上，以俄羅斯龐大的面積、眾多的人口、重要的地理戰略位置而言，它都很難成爲北約或歐市的一員，當然這並不表示西方國家就會切斷與俄羅斯的政經安全關係，而是西歐盟國期望能先明確地界定自身的安全利益，尤其西歐輿論並不認爲「支持東歐」與「促進俄羅斯民主化」可以劃成等號，西歐盟國疑慮的祇是，一旦俄羅斯與德國間的地區陷於混亂，莫斯科就可能再起騷動，間接影響到西方盟國的東歐政策。

## 肆、北約戰略與兵力結構改變後的政治影響

一般觀察家對後冷戰時期的北約所最關切者，不外乎是「北約以何種方式進行兵力與指揮架構之變革？」、「北約改革對歐洲盟國間的政治實力對比有何影響？」或「改革後的北約是否更具向心力？」等問題。事實上，前述幾項問題都具有相當程度的政治意涵。最近，德國政治學界與媒體針對北約的改革不斷進行討論，就充分顯現出波昂朝野對德國統一後改變歐洲權力均衡之關注。整體而論，北約戰略及兵力架構調整後，極可能造成下列幾種層面的政治影響：

(一)德國將增強對北約的影響力：就理論而言，自從一九九〇年爆發波斯灣戰爭後，歐洲的安全即不斷受到種族衝突和領土糾紛的威脅。面對此一變局的北約，似乎較以往要承擔更大的安全維護責任。當美國大量裁減駐歐美軍與各國競相大幅裁軍之際，一般人更憂慮中歐地區的安全將陷入真空狀態，尤其在「歐洲人防衛歐洲」概念的推波助瀾之下，統一後的德國很自然地成爲眾所矚目的焦點。再就現實處境來看，德國在積極尋求提昇國際政治角色之際，未來擴大在北約的政治和軍事影響力，亦絕對有其脈絡可尋：<sup>⑪</sup>a、冷戰結束之後的德國，迄今雖仍陷於經濟與社會問題之困境，間接亦導致派兵海外的修憲工作遲遲無法定案，但是柯爾(Helmut Kohl)政府依然設法積極參與北約的軍事決策，<sup>⑫</sup>顯現德國提昇國際角色的旺盛

註⑩ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, October 9, 1993, p. 6.

註⑪ 事實上，德國政府早已傳達於北約指揮架構內爭取更大影響力的訊息。見 Jorg Kuebach, "Perspektiven und Parameter der Luftwaffenstruktur: Umbau nicht zum Null-Tarif", *Europäische Sicherheit*, Vol. 40, No. 9/1991, p. 506.

註⑫ 德國統一後，波昂政府已積極提昇參與北約軍事決策的意願，其在北約軍事指揮架構中的成員，已從冷戰時代二六%的佔有率，提高至三三%。



企圖心；b、冷戰時代的波昂政府原本重視中歐地區的防務，於今儘管美、英兩國仍屬提供北約防務最多的國家，<sup>②</sup>但統一後的德國除了基於一九九〇年十一月「德蘇敦睦、友好、暨合作條約」(Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit) 規定不得於德東地區駐防北約部隊之外(一九九四年之後亦然)，<sup>③</sup>德國已成爲境內唯一駐紮外國軍隊的成員，而德西地區的「聯邦國防軍」(Bundeswehr) 更已全數交付北約指揮。尤其，在德國的影響力之下，北約多國籍部隊並未駐紮於北翼及南翼防區，而僅僅部署在中歐地區，它自然有助於德國提昇在北約中決策的影響力；<sup>④</sup>c、德國統一後，原屬西方三強的駐軍已逐漸整合在波昂政府的國防政策架構下，不僅德國三軍接替了絕大部份原屬美、法、英駐軍的防務工作，<sup>⑤</sup>同時根據一九九〇年初「一加四條約」(Two plus Four treaty) 之規定，在前蘇聯駐軍(一九九四年)全數撤離德東地區之前，聯邦空軍必須負責德東地區的空防，同時整合後的北約兵力架構，不論是通訊系統及武器裝備、指揮體系、部隊機動力、偵察系統、乃至於部隊的組織訓練，皆可取向單一標準化，<sup>⑥</sup>在中歐地區提供大量兵力的德國，發言地位當可提昇。

兩德分裂時期，波昂政府曾因承受二次大戰失敗之苦果，被迫喪失獨立自主的國防政策，於今德國既已統一，在重拾國家主權的情況下，獨立自主的國防決策權，正象徵德國的國際地位已非同往日。未來比較不確定的變數則爲，一旦前蘇聯軍隊全數撤離德東地區，德國政府是否會改變初衷，將德東地區的軍隊指揮權主動地再讓渡予北約？<sup>⑦</sup>就當前的情勢發展來看，德國三軍將領似乎強烈要求聯邦政府應保證德國部隊的獨立自主指揮體系；<sup>⑧</sup>換言之，待前蘇聯部隊全數撤出德東後，除非基於戰爭的需要，否則最起碼德東地區的德國三軍可能會交由聯邦國防部指揮，戰時亦直接受命於聯邦總理。

毋庸置疑，未來德國影響力的擴張，仍受到幾項主客觀條件的限制；其一是，德國的軍力部署僅限於中歐地區，對北約

註<sup>②</sup> 北約前統帥葛文將軍(John Galvin) 就承認，北約內的美籍和英籍將領就高出德國甚多，並建議波昂政府積極參與北約的防務。見“Deutschland ist dabei, eine mächtige Nation zu werden: Interview mit NATO-Oberbefehlshaber General John R. Galvin,” *Die Welt am Sonntag*, March 9, 1992.

註<sup>③</sup> 該約於一九九〇年十一月九日簽署，全文可參考 Karl Kaiser (Ed.), *Deutschlandvereinigung: Die internationalen Aspekte mit den wichtigsten Dokumenten*, (Bonn: Luebbe Verlag), 1991, pp. 334-343；另亦可參閱拙著，「德國問題」與歐洲強權戰略安全關係，(台北：五南)，一九九三年，第四章。

註<sup>④</sup> Karl Feldmeyer, “Das deutsche Heer verändert sich,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, August 24, 1993, p. 2.

註<sup>⑤</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, August 28, 1993, p. 2.

註<sup>⑥</sup> Franz-Joseph Schulze, “Multinationalität bedingt Interoperabilität,” *Europäische Sicherheit*, Vol. 40, No. 8/1991, p. 446.

註<sup>⑦</sup> Uwe Nerlich, “Deutsche Sicherheitspolitik und Konflikte ausserhalb des NATO-Gebiets,” *Europe-Archiv*, Vol. 46, No. 10/1991, P. 308; Frank Buchholz, “Das Ende der Abschreckung,” *Europäische Sicherheit*, Vol. 41, No. 9/1992, p. 488.

註<sup>⑧</sup> Jörg Kuebart, *op. cit.*

南翼的防務幾無貢獻可言，相對亦導致德國的影響力，在北約南翼與西北翼的「重要隸屬指揮機構」內部受到削弱，相對而言，德國對「快速反應部隊」的影響力，明顯不如英國；其二是，儘管德國國防部曾宣稱「聯邦國防軍」的防線不僅止於德國邊境，而是要擴大參與盟邦的防衛，<sup>④</sup>但是基於德國當前仍堅持義務兵役制，<sup>⑤</sup>此一制度顯然與北約內部將「快速反應部隊」指揮權交付擁有常設志願軍的國家將領之常規不符；<sup>⑥</sup>其三是，德國朝野對派兵至北約防區外的爭議，仍未達成共識，在憲法修改之前，此將成爲德國提昇國際政治影響力的最大障礙。

(二)北約擴大成員及防區的另一影響是，有助於融合歐洲一體化與大西洋兩岸關係。然而，最大的成敗關鍵仍在於白宮與巴黎間是否會暫時拋除爭奪歐洲領導權的意識。換言之，美、歐間欲建立雙邊忠誠的夥伴關係，先決條件是法國改變政治意願及戰略構想。其實早在冷戰末期，法國即已暗示將與北約加強軍事合作關係，顯然巴黎的領導人亦不願見到法國被隔絕於西方未來的防衛戰略之外。去年六月間，法國前國防部長若克斯(Pierre Joxe)就曾經表示，法、德兩國一旦遭遇敵人入侵，「歐洲兵團」將交付北約指揮，共同採取行動。<sup>⑦</sup>今年五月間，巴拉杜新政府亦對外宣稱，法國今後在北約將不再扮演局外人的角色，未來將積極尋求與大西洋聯盟建立緊密的軍事合作關係。<sup>⑧</sup>依照巴黎官方的說法，法國似無意修正一九六六年以來戴高樂總統制定的對北約政策，獨立自主仍爲其一貫的傳統外交原則，因此就算是進入後冷戰時期，法國仍不會心甘情愿地歸屬一個由美國支配的軍事聯盟。目前它雖然公開宣稱重回北約「最高軍事委員會」(Supreme Military Committee)，並表示將有限度地使用投票權，<sup>⑨</sup>同時還決定未來將派遣國防部長參加北約每年舉行兩次的「核武計畫小組」(NPG)與「國防計畫委員會」(DPC)會議，以顯示法國參與北約戰略決策機構的高度意願，但卻看不出法國有意重返北約軍事聯盟。嚴格說來，法國此舉多少流露出與美國討價還價的意味，今後巴黎新政府極可能會採行西班牙模式，在北約軍事指揮體架構之外，維持一定數量的法國部隊。換言之，當法國尚未找到北約的替代品之前，勢必要接受調整後的北約兵力架構與戰略觀點，更何況站在邁向歐洲一體化目標的立場，法國必然會支持德國的構思，同意北約擴大防區和成員，終究未來的一統歐洲免不了要接納波蘭、匈牙利、捷克、及斯洛伐克等中歐地區的新成員。

理論上，當前華約集團的軍事威脅降低，特別是東、西方在中歐地區的兵力大幅裁減後，北約組織多國籍部隊的構思，

註⑩ 此爲一九九二年十二月十五日德國國防部長巴爾之言。Die Welt, December 16, 1992, p. 1f.

註⑪ Frankfurter Allgemeine Zeitung, September 30, 1993, p. 5.

註⑫ "Deutschland ist dabei, eine mächtige Nation zu werden," Welt am Sonntag, March 29, 1993.

註⑬ 高潔，「北約重新定位，法國又迎又拒」，大公報(香港)，一九九三年八月十七日，第三版。

註⑭ International Herald Tribune, May 13, 1993, p. 7.

註⑮ The Japan Times, May 15, 1993, p. 4.

應有助於內部的整合及團結，然而從北約調整後的兵力結構及指揮體系來看，依然存在分歧的因素：

(一)北約南翼防區的兵力及指揮架構，基本上並無太大的變化。就長期而言，它並不利於盟邦間的團結，一方面擁有最多地面部隊的德國，僅對北約南翼防區提供少量之部隊，而另一方面，南翼防區的最高指揮官，幾乎完全交付美、英兩國之手；

(二)北約兩翼的防務，除了依賴「快速反應部隊」之外，基本上是靠中歐地區的地面部隊支援，然而中歐防區與兩翼防區的界線並不明確，例如丹麥部隊在北約兵力結構調整後，已歸屬中歐防區，失去原先扮演中歐與北翼防區的「銜接功能」(Scharnierfunktion)；

(三)美、英兩個傳統的海權國家，明顯分擔了北約兩翼的防務工作，其中英國負責北翼的防務，而美國的政治軍事力量則主要集中在由中歐至南歐的防區。北約兩強如此的分工，在南翼防區兵力及指揮結構不變的情況下，並不足以使北約其他盟邦信服；

(四)後冷戰時期北約內部的另一項團結問題，涉及北美與西歐的相互依賴。以往美、歐雙邊的結合，主要仰賴三條支柱：**a**、美國與加拿大在歐洲的駐軍；**b**、美國部署在歐洲的核武傘；**c**、美國將領擔任北約聯軍統率(SACEUR)。如今，美國大量自歐撤軍，加拿大甚至不留一兵一卒，如果駐歐美軍人數持續再降至僅維持一個兵團，勢必會逐漸減弱這一條支柱的力量。<sup>⑥</sup>其次，冷戰結束後，當美國與前蘇聯著手摧毀核武系統之際，北約境內所部署的核武也僅具象徵性意義，更何況當前的北約核武已造成許多成員國的政治負擔，間接影響美、歐關係的和諧。至於美國擔任北約盟軍統帥的唯一相互依賴管道，仍受到法國的競爭與挑戰。未來北約主導權問題是否持續會成爲內部爭議的焦點，相當程度上還是要看美國撤軍的進度及範疇。

## 伍、結 論

東、西方的冷戰結束，固然使歐洲及全球軍事和政治的兩極化對抗情勢爲之改觀，但是影響區域安全與安定的潛在危險因素卻依然存在。現階段的北約進行戰略及兵力結構之調整，正是爲了因應變遷中的國際政治與經濟環境。就戰略調整而言，在過去的兩年當中，北約曾達成歷史上首次支援聯合國處理前南斯拉夫危機的決議，並試圖藉著「北大西洋理事會」的組

註⑥ "Troop Cut in Europe Draws Concern," *International Herald Tribune*, August 4, 1993, p. 2.

織架構，重建與東歐及前蘇聯的軍事和政治新關係，進一步奠定未來擴大成員及防區的基礎。當前無可諱言的是，在前華約集團成員國的政治、經濟、社會情勢趨於穩定之前，北約仍不會輕易承擔向東延伸之風險，過渡時期的「北大西洋理事會」功能，僅限於向非北約成員國作出不進行任何軍事威脅的保證。嚴格說來，後冷戰時代的歐洲安定，相當程度上有賴北約是否能逐步整合昔日為敵的非成員國，從中程的發展來看，北約或以保證東歐地區的安全，逐步將前華約集團的成員國納入，<sup>④</sup>或及時停止「北大西洋理事會」的這項實驗，以避免因北約內部的意見分歧，而減弱成員國間的向心力。就北約兵力結構的改變而言，當以德國的地位竄昇與主導中歐地區防務最受矚目。依此推論，未來德國爭取成為聯合國安理會常任理事國，亦似乎能水到渠成。

大抵而言，冷戰時期的集體安全體系，並不會因為時空的變化而失去現實效應。從近年來北約兩次高峰會議（一九九〇年七月的倫敦高峰會與一九九一年十一月的羅馬高峰會）的結果看來，美國與西歐盟邦顯然已意識到，將北約角色脫離舊有窠臼而予以重新定位的意義。就當前的情勢發展觀察，北約十六個會員國內部主張廢除大西洋軍事聯盟的聲浪並無法形成氣候，問題僅在於，北約應採取何種途徑去維持前華約集團地區的和平、安定、及繁榮。

\*

\*

\*

註④ Rupert Scholz, "NATO und WEU nach Auflösung des Warschauer Paktes," *Europäische Sicherheit*, Vol. 41, No. 8/1992, p. 428.