

北大西洋公約與北大西洋公約組織

雷 崧 生

法國深惡北大西洋公約組織的原因，實由於該組織的存在，與戴高樂領導歐洲的構想，不相配合。他認為北大西洋公約組織，直接的是美國支配西歐的工具，間接的是促進歐洲整體化，推行超國家機構的強大力量。他必須把美國勢力推出歐洲，才可以平衡美國與蘇俄之間。而法國的如意算盤是：它緊緊地把握住北大西洋公約，它便可仍然在美國的核子保護之下。

壹

在法律上或在理論上，「北大西洋公約」與「北大西洋公約組織」，初非可以交換使用的兩個名詞。尤其是今年三月七日法國總統戴高樂致函美國總統詹森以後，這兩個名詞的分辨，實具有極現實的意義。

北大西洋公約以一九四九年四月四日，由美、英、法、比、荷、盧、加、挪、丹、義、葡、與冰島等十二國，簽字於華盛頓，共十四條。八月二十四日，該約於獲得美、英、法、比、荷、盧、與加拿大等七國的批准以後，發生效力。一九五二年二月十八日，希臘與土耳其加入。一九五五年五月五日，西德加入。

北大西洋公約的主要條款如下：

- 一、締約國允諾依照聯合國的憲章，以和平方法解決彼此間的爭端；而不反乎聯合國的宗旨，以使用武力或作使用武力的威脅（第一條）。
- 二、締約國將分別地與聯合地，以不斷的有效的自助與互助方法，維持並發展其對抗武力攻擊的個別與集體的權力（第三條）。
- 三、任何締約國認為某個締約國的領土完整、政治獨立或安全被威脅時

，締約國將隨時互相諮詢（第四條）。

四、締約國同意：對於任何締約國在歐洲或北美洲的攻擊，應被視為是對全體締約國的攻擊；因此，締約國復同意：武力攻擊發生時，每個締約國將行使其聯合國憲章第五一條所承認的個別或集體的自衛權，立即個別地或聯合地採取其認為必要的行動，包括武裝部隊的使用在內，以援助被攻擊

國，而恢復並維持北大西洋區域的安全（第五條第一段）。

五、第五條所稱對於任何締約國的武力攻擊，包括對於下列諸項的武力攻擊（第六條）：

甲、締約國在歐洲或北美洲的領域；土耳其的領域；締約國在北回歸線以北的北大西洋區域內所管轄的島嶼。

乙、締約國佔領軍在歐洲、地中海、或北回歸綫以北的北大西洋區域內的部隊、船舶、或航空器。

六、締約國設立理事會；理事會應立即設立防衛委員會，並應設立其他輔助機構（第九條）。

七、本條約生效二十年後，任何締約國得以一年前的廢約通知，終止其締約國的地位（第十三條）。

自傳統國際法的觀點言之，北大西洋公約實不啻是一個同盟條約。但是在聯合國憲章的體系裏，它是一個集體自衛的條約；其法律的根據是憲章第五一條。

貳

「北大西洋公約組織」指北大西洋公約締約國所組成的各級文武機構而言。該條約第九條所規定的「理事會」，一直是北大西洋公約組織裏的最高機構，稱為北大西洋理事會。同條所規定的「防衛委員會」，曾一度設立，旋被合併於其他機構裏。北大西洋公約組織裏的各級機構，除開理事會而外，都不妨廣泛地歸納在第九條所稱的「其他輔助機構」的觀念裏；但是，它們的

建立，均有理事會的決議、會員國的多邊條約，或美、法間的雙邊協定等，爲其法律的根據。

北大西洋理事會可由三種階層的分組組成。最高階層爲會員國的政府首長，如一九五七年十二月召開的理事會即是。次一階層爲會員國的外交、國防、財政、與經濟等部部长；視議程的需要，由上述部長中的一人或數人出席，每年開會兩次。再次階層爲會員國的大使級常任代表，留駐巴黎，每週至少開會一次。理事會的主席，每年由會員國的外交部長，輪流担任。但是，會務的實際進行，却由秘書長主持。一切決議以全體一致的贊成而通過成立。

秘書長由理事會任命，向理事會負責。他除開主持理事會會務的實際進行而外，指揮秘書處人員。其下設副秘書長一人。現任秘書長爲義大利籍的勃羅西岳 Manlio Brosio。

軍事方面的機構爲軍事委員會，由會員國的參謀總長組成。由於冰島的未嘗建立武裝部隊，它派遣文職官員一名，參加軍事委員會的工作。軍事委員會每年至少開會兩次。軍事委員會之下，設常任軍事代表委員會，由會員國參謀總長的代表組成。美、英、法三國的常任軍事代表，另組成常設小組，設於華盛頓。常設小組實爲軍事委員會的執行機構。其主席由美、英、法三國輪流担任各三個月。北大西洋公約組織的各指揮部總司令，即向常設小組負責。常設小組派遣代表，留駐巴黎，以便隨時向北大西洋理事會，提供軍事方面的報告。北大西洋公約組織的防務，由歐洲指揮部、海峽指揮部、大西洋指揮部、與美加區域計劃小組分別担任。歐洲指揮部設於巴黎，其下有北歐、中歐、南歐、與地中海等四個分部。其總司令向爲美國籍的將軍；其參謀人員則由各會員國的軍官組成；其所指揮的陸海空軍部隊，亦由各會員國提供。

叁

今年三四月間，法國向美國與其他北大西洋公約的締約國，遞送了一連串的文件，包括三月七日法國總統戴高樂致美國總統詹森的信函與三月十一日、二十九日法國致其他締約國的两項備忘錄在內。它宣布其對於「同盟」的新政策如下：

一、北大西洋公約爲「同盟」的基礎，法國仍擬爲該條約的締約國之一。
二、北大西洋公約組織爲「同盟」締結以後的軍事措施，法國無意繼續參加於該組織的體系裏。

三、法國自北大西洋公約組織的機構裏撤退：

甲、法國自西德撤退其陸軍兩師與空軍兩中隊，共七萬二千人，於今年七月一日以前完成（註一）。

乙、法國自歐洲指揮部、中歐指揮分部、與防衛大學等撤退其參謀、教官、與其他人員，於今年七月二十三日完成。

四、法國的領土與領空，不得再爲北大西洋公約組織的機構與設備所利用：

甲、歐洲指揮部與中歐指揮分部應遷離法國，於明年四月一日完成。

乙、美軍司令部與其部隊三萬五千人，美國陸軍的設備，如基地、倉庫、與油管等等，應遷離法國，於明年四月一日完成。加拿大與西德的情形亦同。

丙、非法國籍的飛機，從今年六月一日起，只在按月請得法國的特許以後，得在法國領空裏飛行（註二）。

美國與其他北大西洋公約締約國，對於法國的上述要求，似乎均不感覺到驚奇。美國對於法國的答覆，尤極委婉之能事。去年十二月間，美國即有遷離法國計劃的草擬，也曾試用比、荷、與西德等國港口，作爲代替法國港口，以從事補給的路綫。現在，美國與其他北大西洋公約締約國，決議遷設歐洲指揮部於比京，遷設防衛大學於羅馬；其他問題則留待十月間的北大西洋理事會予以解決。

肆

由上以觀，美國與法國對於北大西洋公約與北大西洋公約組織兩者的觀念，具有基本的歧見。美國雖然不否認在法律上或在理論上，北大西洋公約與北大西洋公約組織，是可以分辨的，但是，它堅持北大西洋公約組織即是執行北大西洋公約的有效安排。兩者實爲二而一。北大西洋公約對於締約國如何參加集體自衛，何時參加，或參加至何種程度，均無規定。因此，它必須有一系列的機構，預先爲之作種種的安排。如果沒有北大西洋公約組織，

北大西洋公約便成爲一紙空文，毫無實效可言。正因爲有了北大西洋公約組織，使北大西洋公約發生其預期的作用，十餘年來，西歐始克在政治上保持安定，在經濟上享有繁榮。這種安排更應當強有力地予以維持下去。

相反地，法國却嚴格地分辨着北大西洋公約與北大西洋公約組織。它否認十餘年來，西歐的政治安定與經濟繁榮，是北大西洋公約組織的成果。它倒果爲因地基於西歐的安定與繁榮，以及美、俄間的核子平衡，而要求北大西洋公約組織的拆卸。今年三月間的法國文件裏，有兩點值得特別注意者如下：

一、法國未嘗要求北大西洋理事會的遷離法國。很明顯地，由於該理事會會明文地被規定於北大西洋公約的第九條裏，法國不把它歸納於北大西洋公約組織的範疇裏。

二、法國會表示願就如何執行北大西洋公約第五條的互相援助條款，如何提供軍事便利，如何從事軍事合作，如操演等，與有關締約國進行磋商。很明顯地，法國想在拋棄了北大西洋公約組織以後，仍然在北大西洋公約的範疇之內，建立傳統的同盟關係。

這一切毋寧是法國咬文嚼字地分辨北大西洋公約與北大西洋公約組織兩者的必然推論。

伍

法國的上述行動，無論在程序上或在理論上，都是應當予以譴責的。北大西洋公約固然是一個經過了簽字與批准等手續的重要條約。但是，北大西洋公約組織裏的任何一個機構，也莫不建立在北大西洋理事會的決議、會員國間的多邊條約，或美法間的雙邊協定之上。在國際法裏，任何條約合法生效以後，其法律價值是相等的。而這次法國並不適用北大西洋公約的第十二條，作修改條約的建議，竟逕行片面地廢止一些合法生效而已付執行的協定，實違反了國際法裏的基本規則。至於撤退其在歐洲指揮部的人員，即進一步要求該指揮部的全部遷離，尤爲不合邏輯之事。

法國在其三月間的文件裏，一再地提到「它決意恢復其全部主權的行使」。它指明外國軍隊的駐屯其境內與外國飛機的利用其領空，減削了它的主權。這種見解，無論在法理上或在實際上，都是不正確的。從國際法的觀點

言之，任何條約的締結，都不免對於締約國的主權，有所限制。國家的締結條約或否，屬於其自由裁量的範圍。它基於自由意志的考慮，締結條約，因而在行動上忍受某種限制，也正是它行使其全部主權的結果。現在，法國在北大西洋公約組織的體系裏，締結了一些多邊或雙邊的條約，其行動自爲這些條約所限制；其他締約國亦莫不然。事實上，美、加軍隊的駐屯法國，實爲法國所邀請。而法國軍隊之提供與歐洲指揮部者，亦常常爲法國抽調回國，以應付國內危機，如阿爾及利亞事變時，即屢次如此。主權被減削之說，殊不值一駁。

法國深惡北大西洋公約組織的原因，實由於該組織的存在，與戴高樂領導歐洲的構想，不相調和。他認爲北大西洋公約組織，直接地是美國支配西歐的工具，間接地是促進歐洲整體化，推行超國家機構的強大力量，他必須把美國勢力推出歐洲，才可以平衡美國與蘇俄之間。但是，法國迄未能說服其他西歐國家，以致北大西洋公約締約國之間，形成一對十四的局面。法國的如意算盤是：它緊緊地把握住北大西洋公約，它便仍然在美國的核子保護之下。這正是法國有恃無恐的優越地位。

(註一)七月二十一日波恩電訊：法國部隊留駐西德問題，正由兩國磋商中。

(註二)美國飛機每年利用法國領空，達十萬次，過去特許均以一年爲期。

(上接第42頁)

製造傀儡藉可間接掌握伊拉克實權，而獲得伊拉克政權者於執政後必不甘一切惟納塞之命是從。不過，照我們第三者旁觀的看法，伊拉克當局大可不必舉棋不定，若干問題並非不能解決。其法有二，一爲給予庫爾特族以相當的自治，因爲庫爾特人本係聚族而居，對伊拉克并無損害，有庫爾特族的國家不僅伊拉克一國，即以土耳其與伊朗爲例，庫爾特族並未引起大問題；二是正式與自由世界合作，則至少納塞、蘇聯的虎視以及不能與鄰邦接近——蘇俄除外——諸問題都不難迎刃而解，再以其石油收入來埋頭建設，則政局迅可改觀，大可不必自尋煩惱，致如孤舟漂蕩於大海，無根本的對內對外政策之可言而自陷於四面楚歌之境。否則，其政局前途是仍難樂觀的。

(註)爲庫爾特反伊拉克的著名領袖，請參閱本刊第二卷第六期「中東的一大隱憂——庫爾特問題」一文。