

大西洋夥伴關係的回顧與前瞻

張麟徵

七十年代開始後，美國在與蘇聯和解及與中共解凍的問題上確實有着可觀的發展與突破。但是與盟國的關係，則無論是與日本或是西歐，都嫌隙叢生，磨擦日烈，其中尤以與西歐的關係爲然。有鑑于此，尼克森總統特將一九七三年訂爲「歐洲年」，而當時的總統顧問季辛吉亦於四月廿三日提出了「新大西洋憲章」之構想，以示彼等對歐之重視與謀改善關係之決心。但由於中東第四次戰爭之爆發，不僅所謂的「歐洲年」爲「中東年」所取代，而且美歐關係亦因此一戰事而節外生枝，益形惡化。這種發展誠非雙方始料所及。

最近數月，西歐諸國領導階層發生大幅變動，先是英國工黨于二月底的大選中僥倖獲勝，以未過半數的議席組成少數內閣，取保守黨的地位而代之。四月初，法總統龐畢度因骨癌遽然去世，保守派之戴斯亭經兩個回合的選戰後，以些微多數擊敗左翼聯盟之米特朗，成爲戰後法國最年輕之總統。而西德總理布蘭德亦因東德間諜季姆佑事件，無以對國人交代，于五月上旬辭職，已由前財長史密特組成新閣。由於西歐三大強國內政治上的巨幅變更，各該國的對大西洋聯盟政策會否有所變更？與美關係會否好轉？爲各方所一致關注。要對此一問題提出答案，則首先必須瞭解美歐衝突之癥結所在，這些癥結消除化解之可能性如何？

一 政治方面

美國與西歐在最近數年來，在許多問題上都發生不協調或磨擦的現象。這可能是由於雙方利害關係不一致，或是思想上的隔閡所致。在政治方面，尼克森政府上台以來，其外交注意力顯然集中於越戰之結束，與蘇聯之和解以及與毛共關係之解凍。對於西歐似乎沒有給予充分之重視與關注。雖然在表面上美國官方對西歐的統一運動採取贊助之立場，但實際上由於西歐內部

的分歧，實難爲力。西歐諸國對於美國與蘇聯「和解」之進展，如限制戰略武器之過渡協定，尼、布之防止核子衝突協議，也相當疑懼憂慮，深恐美蘇「和解」之後，會置西歐安危於不顧。這種相互的猜忌不滿，在去年十月中東戰火重燃之後達于巔峯。

在以阿新衝突爆發之後，美國先是爲了西德與英國拒絕其使用彼等港口基地，運送軍火與以色列而感到不快，季辛吉爲此曾公開指責，認爲歐洲人在中東事件中之行爲表現，一如北約盟約已經不再存在了^①。其後歐洲又因美國在十月廿五日下午令全球美軍戒備一事，事先未照會盟國而心懷怨尤，以爲美國根本未將盟國放在眼中。到今年二、三月，緊張關係達到新的高潮，雙方爲了能源問題，鬧得面紅耳赤^②。歐市八國，法國除外，原來在華府會議上答應與美合作，共同解決能源問題。但不久又反悔，通知美國已決定逕行與阿拉伯產油國家直接合作。美方對此極爲憤慨。季辛吉責備歐洲蓄意與美採取競爭的態度，並強調如果發生競爭，美國必佔上風，因其有無限之資源。尼克森並嚴厲的說：「單行道的日子已經過去了……除非歐洲願意在經濟和政治戰線上合作，國家元首會議不會舉行。」^③

美歐關係會發展到那一地步，主要是雙方利害之不一致。大西洋兩岸似都過份強調本身的利益，以致對對方不無逾越之要求，終而使彼此關係陷入戰後從未有過之低潮。我們不能忽視六十年代以來，美歐間的實力已有大幅的變更，遠非四十年代後期與五十年代時可比。一九五〇年時美國之GNP爲二千八百五十億美元，西歐六國只有七百八十億，僅及美國百分之廿七^④，但在一九七一年時美國之GNP爲九七五二·四億，歐市六國加英、丹、愛則爲七二六九·九億，爲美國百分之七十四。而在國際貿易數量上西歐九國更領先甚多：一九七一年時九國貿易總額爲一三七一·六五億，美國只得八九七·三九億^⑤。由是可見七十年代以後西歐已由需要美之經濟援助，一變而與美並駕齊驅，進而成爲美在國際貿易上之強力對手，其外匯儲備及黃金

則為美國之三倍半。在歐洲經濟呈現一片繁榮景氣之時，美國却因越戰的拖累，經濟日趨困難，貿易出現逆差，幣值一貶再貶。此時若要歐洲仍如五十年代時，對美國言聽計從，亦步亦趨，自屬有悖情理。

季辛吉不僅在對歐外交上犯了技術上的錯誤，政策上也有值得檢討之處。紐約時報記者施奈德曼(David Schneiderman)認為季辛吉上台後，其所行與其任教時所寫完全南轅北轍。一九六五年時他曾言：「如果我們堅持我們的行動自由，而不給我們盟友同等的自由，則不是北約組織日趨式微，就是盟國的政治意願因而瓦解。」^⑥但實際實行時又若何呢？平心而論，尼季二人在處理大西洋關係時確實犯有本位主義，過份強調本國利益而忽視盟國利益之處。中東油禁問題即為明證。如果季氏能考慮到西歐處境，不強人所難的要求西歐追隨其政策，保持風度，不惡言相加的話，相信雙方縱使不能如影隨形，同進同退，至少也會彼此尊重，和穆相處，西歐自更不會惡聲相報了。

二 經濟方面

美歐近年來在經濟方面的磨擦有二，一為貿易問題，一為貨幣問題，此二問題又有相當之關連性。美國自一九七一年起，國際貿易出現二次戰後以來之首次逆差，達卅餘億。一九七二年每況愈下，更加倍為六十四億。面對此一趨勢，美國自然極為憂慮，而思有以扭轉之。為達此目的，則降低國際間之關稅壁壘，消除非關稅性障礙，促使農產品的自由流通等當為美國政府極力謀求解決的當務之急。在美國積極推動之下，為解決上述困難的關稅暨貿易總協定(GATT)的第七次會議，終於在一九七三年九月中旬在東京召開。在這個會議上，美歐雙方的立場相去甚遠。先就農產品而言，美國批評歐市之共同農業政策帶有強烈的保護色彩，對美農產品輸歐造成極大的阻力。對此一指責歐市並未反駁，只是強調共同農業政策是符合市場內農業的特殊結構而形成，無更改之可能，不構成談判標的。其次美國攻擊歐市與地中海沿岸及黑非國家所簽之加盟條約(Treaty of Association)，認為這種條約所產生的相互優惠待遇，破壞了美國產品在歐市加盟國家(Associated members)中之競爭力。對此歐市辯稱，這種加盟條約其目的是在發展一

種自由貿易區，這是GATT第廿四條所允許的，並未違反國際義務。另外，美國對日貨之泛濫美國亦歸咎于歐市，認為此乃因歐市之關稅壁壘造成日貨不能順利輸歐，只好大量流入美國^⑦。對這一說法，歐市覺得可笑。事實上日對美貿易有其傳統，數字一向大於日對歐貿易。再說如果歐市對日貨傾銷能採取抵制，美國又何嘗不能？更重要的是西歐指出，美與歐市貿易截至一九七一年為止，美國每年都維持十至廿億美元之出超，一九七二年歐市對美貿易雖有小額出超，但只有一億四千萬美元，比起美對日入超來，實小巫見大巫^⑧。

在貨幣問題上，自一九七一年五月美元在歐洲市場上遭到投機者的大量拋售牟利，成為打擊對象以來，美國曾于一九七一年十二月十八日及一九七三年二月十三日兩度貶值，造成世界金融情況之極度紊亂，世界主要通貨在經過美元兩次貶值之後，對美匯率已高出百分之廿以上，而美元似乎仍止不住下瀉的趨勢，歐市貨幣匯率被迫繼續浮動。此種浮盪不定之貨幣關係令西歐各國，尤其是法國深為不滿。所以在去年九月的東京關稅及貿易總協定會議上，西歐各國要求先穩定國際貨幣關係，方能談貿易障礙之撤除及自由貿易之促進。而美國對此一問題，所持態度正好完全相反。不過由於中東戰事發生後，國際貿易形勢又發生了極大的變動，法郎也在今年元月下旬脫離參加了十個月的歐市聯合浮動(針對美元)集團，對一切貨幣浮動。所以美歐雙方對於貨幣匯率的彈性問題距離已然縮小。

對於黃金，美歐亦有歧見，美國似乎希望將黃金的貨幣功能逐步降低，以致完全剔除，使其成為純粹之商品。美曾在一九六八年三月的華盛頓七國財長會議決定實施黃金兩價制，規定參加國不得在私人黃金市場上買賣黃金。一九七一年七月美正式宣佈停止美元兌換黃金。一九七三年十一月在美元已止疲回穩時，美又與黃金同盟七國取得協議，宣佈廢除黃金兩價制。此後各國中央銀行只能根據國際貨幣基金(IMF)之規定，以高于官價之價格拋售黃金，及以低于官價之價格購進黃金。現黃金之市價與官價(四二·二二美元)相差近四倍，故以高價拋出容易，以低價購進則幾乎不可能。如此黃金一旦拋出，即難以補回，則其貨幣功能即逐漸喪失。歐市各國對美國構想並不能完全同意，其中尤以法、義等國對黃金的貨幣功能還有相當高之評價。在美宣佈廢除取消黃金兩價制後，當時的法財長戴斯亭即表示，應同時能

以市價賣出及買進黃金方屬合理。

三 防衛問題

防衛問題也是美歐關係上之一大癥結。在尼克森主義下，美國已將駐紮在東南亞的駐軍大部分撤回。歐洲雖然在時間上被給予優待，但撤軍似乎仍不可避免，不過數量及方式可以商量。按美國在歐之武力，陸軍為北約組織的百分之十，海軍為其百分之廿，空軍為其百分之廿五。總人數超過卅萬。由於美之陸軍第七軍火力龐大，是歐洲常軌防務不可替代之主力。另外美對歐之核子傘庇護，更為歐洲所不可或缺^⑧，所以西歐防衛依賴美國頗深。最近數年來由於美國經濟困難，對駐軍西歐一事，不僅感到財力上不勝負荷，且受到國內由曼斯菲爾德（Mansfield）參議員領導之勢力龐大集團的非議，因之美國認為西歐盟國在此情形下理應對防衛問題承擔較多的責任，以減輕美國之負擔。美國一直認為歐洲國家不願充分負擔本身之防衛費用，而在政治、經濟等問題上又不肯和美充分合作，所以曾一再以片面撤軍為手段威脅西歐。

西歐對美國此一態度反應極為強烈。他們雖然一致承認美軍駐歐對歐洲防衛貢獻甚大，但也以為這批軍隊對美本土的安全亦提供了有效的保障。片面撤軍，不過使雙方皆受其害。至於防衛費用的分攤上，西歐亦不承認未盡充分負擔之責。以一九七一年為例，西歐盟國對 NATO 之軍事預算負擔了三百億美元，而是年美對 NATO 之軍費開銷，還包括 NATO 保留在美本土之美軍在內，共支出一百六十億美元^⑩，而且西德對美駐德軍隊每年還提供了十億美元之補償。對於美國一再的強調防衛、政治、經濟等問題之間的相關性，硬要把幾個性質不同的問題混為一談這點，西歐也有着顯著的不滿，認為美國此舉跡近勒索。

美國真的能不顧盟國的反應自歐片面撤軍嗎？答案極可能是否定的。因為美國雖已與蘇聯簽訂了 SALT 第一階段之過渡協定以及防止核子戰爭之協定，但事實上雙方的和解仍很脆弱。美國防部長史勒辛格曾對記者說：「認為和解使我們可以解除武裝是一流傳廣泛的錯覺……和解之基礎就是必須維持全球軍事平衡……如果武力不能平衡，則與蘇聯和解及改進關係之

希望就不存在了。」^⑪蘇聯似乎亦未對和解抱太高之期望，否則他們不會在 SALT 過渡協定中力求將限制戰略武器之發展訂在與已有利之水平上，而且還繼續在其他未約定事項上，如 MIRV 武器上努力發展以求趕上美國。如果蘇聯並非一可信賴之伙伴，美國能否片面撤回其駐歐武力呢？

事實上不僅歐洲國家反對美國片面撤軍，美國政府本身也不贊成此一做法。也知道此一做法不切實際。季氏在其「困擾的夥伴關係」(The Troubled Partnership)一書中曾說：「我們無法自歐撤退，一如我們無法自夏威夷撤退。」^⑫史勒辛格也說美國不會亦不能自西歐片面撤軍。證之于事實也頗可信。美國已和蘇聯在中歐展開相互平衡撤軍談判(MBFR)，既已開始談判，則決不會輕易片面撤軍。不然美國今後對蘇之談判地位還要降低。

美國既然並不真打算片面撤軍，何以尼克森一再、再而三的向西歐提出如此警告？法專欄作家亞洪(R. Aron)教授以為這完全是尼克森要求西歐在政治、經濟等問題上向美讓步的一種勒索敲詐行爲^⑬。由於可行性極低，所以這一勒索就更加無聊，這是尼克森極不聰明的地方。不過自另一角度看，尼克森這種做法亦未嘗不可能只是一種姿態，目的在對國內要求片面撤軍壓力施以安撫。因為美國政府方面固然對撤軍問題有相當正確之了解，民間則不一定與政府持同樣之看法。鑑於參議院能否決對越增加軍援之議，則在曼斯菲爾德參議員推動之下，參議院通過自歐片面撤軍之議也非全無可能^⑭。美政府很可能希望以贏得西歐在政經方面之讓步，增加政府聲望，緩和片面撤軍之議。

四 歐洲新政府的對美態度

在奚斯、龐畢度、布蘭德三巨頭時代，美歐關係已如上述，無論在政、經、軍各方面都有磨擦。這一情形是很容易理解的。龐畢度承戴高樂反美之餘風，處處標榜獨立，時時爭取自主，積極的想建立「歐洲人之歐洲」。這種「歐洲」至上的作風自然和美國的「大西洋聯盟」至上，換言之即「美國」至上的觀點發生激烈衝突。這種情形是如何演變而產生的呢？史卡拉比諾教授(Robert A. Scalapino)曾說：「在主要的民主國家之中，目前一種普

遍的情緒是不支持國際合作，更不用談革新。更有進者，美國目前受新孤立主義的氣氛籠罩，歐洲與日本則受新民族主義氣氛籠罩，保護主義則到處氾濫。①此話確頗有理。至於奧斯，在國際上亦被人認為是歐洲本土主義者，他爲了要加入歐洲共同市場，所以儘量的拉攏法國，加強英法關係，終於獲得龐畢度之首肯，加入了嚮往已久之共同市場。在中東事件爆發後，英也與法採取了同一態度，支持阿拉伯國家之立場，並步法國之後與阿拉伯產油國家從事以武器軍火易油的交易，所謂傳統的英美特殊關係，在奧斯領導下就盪然無存了。西德與美之關係在布蘭德時代一般而言並不惡，但年來美對布蘭德的東向政策却不無走得大遠的感覺，而且在這次中東事件中西德的表現也令華府相當失望。再加上在能源問題的處理上西德也顯得出爾反爾，所以華府對這次布蘭德的下台私心恐不無竊竊自喜之感。

威爾遜、施密特、戴斯亭三人連袂出掌英、德、法三國政府之後，一般皆預料美歐關係可能會得到若干改善。蓋威爾遜無疑是所謂大西洋聯盟派，他對美國之重視遠超過歐洲聯盟之上。威爾遜在還沒當選之前就喊出要與歐市重開加入條件的談判，上台後不久，外相賈拉漢就在國會下院中表示不僅加入條件需要重談，而且還要交付全國人民表決。至於對美關係，賈拉漢稱英贊成歐洲與美合作，在國防、貿易、金融、以及能源方面密切協調，並強調大西洋兩岸聯盟的重要性。很明顯的英已把美歐關係放在歐市關係之前了。而西德的施密特，不僅在今春華府能源會議上表現得十分親美，且與季辛吉私交頗厚，年來雙方書信往還皆直呼其名，在歐洲亦贏得「大西洋主義者」之稱。所以美方對今後與西德關係之增進極爲樂觀，華府資深官員甚至說：「施密特是我們的好友。」②一般相信，施氏對布蘭德的東向政策並非全無疑慮，尤其在間諜案發生之後，因之今後與蘇關係可能會釘牢在目前之水平，難有進一步發展。又由於在防衛問題上對美依賴甚深，所以對美關係可望更形密切。事實上，施密特在當選德新總理的次日即強調，他將把解決美歐衝突列爲外交上第一優先，並說：「大西洋聯盟是我們致力國際和解決工作中政治及安全之基石，而在可預見之將來，國際平衡及西歐安全將有賴於美國在歐政治及軍事之存在。」③至於戴斯亭，其對美態度則較難下斷語。雖然他也提到要改善與美國之關係，一般西方觀察家也認爲其對美政策較龐畢度緩和，但吾人以爲却不可太過樂觀。因爲一方面我們知道戴斯亭也如戴、

龐二人一樣標榜法國以及歐洲的獨立，強調只接受美國的夥伴關係（Partnership）而非領導關係（Leadership）。另一方面我們也需瞭解戴斯亭的政治背景，他固然並非正宗戴高樂派，但在戴派政府中任職十年有餘，而此次能以黑馬姿態脫穎而出，亦多得力於戴派之支援，外交政策自不能不受其影響。更重要的是戴高樂派的外交政策，除了少部分，如對歐市態度遭到國內部分批評外，其對美外交上標榜的獨立，爭取國家利益，擺脫美國影響等見解，在法國國內似乎受到廣泛之擁戴，不太可能遭到揚棄。我們從這次大選中，三位主要候選人在外交政策上都高喊獨立的態度上，亦可窺出其端倪。準此，則戴斯亭上台之後法與美關係之改善，形式的可能要超過實質的。不過這至少亦是一個好的開端。

五 新形勢下的美歐關係

西歐三大強國政府更迭以來也有月餘的時間，這其間美歐的關係也有了相當發展。首先，困擾美歐數月之久的「諮詢」（Consultation）問題，已在六月十一日歐市九國外長會議後解決；歐市同意在作任何重大決策之前，先與美國磋商。這個一向爲法國所反對的問題，終於獲得了結，但這是否表示法國或歐市已在這問題上對美讓步呢？恐亦不見得。誠如紐約時報外交專欄作者蘇茨柏格（C. L. Sulzberger）所說，美歐之間的問題並不在於此。如果美國與歐洲國家關係協調，美國可以透過駐各該國之大使表達美國之關切與意見，在問題還沒有昇高到歐市層級時即可化解，即或昇高到歐市層級，歐市已有所決定，美國也還可與之重新檢討，實在並不需要一個正式化的、重疊的機構④。實際上也正如此，歐市雖然同意在作重大決策之前，先與美國磋商，但在同時却向阿拉伯國家提出了一個自始即爲美反對的合作計劃。這證明即便有磋商之形式，但在關乎歐市切身利益關係的問題上，歐市仍不會對美作實質讓步。話雖如此，但我們也不能否認，歐市在這形式問題上的退讓已給予華府面子上頗多光彩，華府也頗可聊以自慰，找個台階順勢下了。

在經濟方面由於此次以阿戰爭，以及其所衍生的石油危機，已將美歐之間的經貿形勢作了巨幅更改。美國的對外貿易不僅在去年已有盈餘，美元的

地位也已堅穩上昇。相反的歐洲則因石油漲價而造成外貿的逆轉通貨貶值。據經濟合作及開發組織(OECD)的估計，非共工業國家今年的支付平衡將會出現四百億美元的赤字，在四個赤字最多的國家中，歐洲佔三個，即義、英、法。其中英國的赤字高達一百零五億，義大利八十五億，法國六十五億。只有西德大約可以維持四十至五十億的盈餘，美國則大抵可以平衡^①。爲了解決因油價上昇而造成的此一逆境，美歐勢必攜手合作不可。所以最近雙方在經濟問題上都有若干讓步。五月卅一日，美歐達成協議，歐市同意以削減關稅，來彌補因歐市擴大而帶給美國之損失。這是雙方就此問題商討僵持十八個月後，歐洲所做的一大讓步^②。而六月十一日晚十國財長在華盛頓達成協議，允許支付平衡發生困難的國家，其中央銀行得以比官價四二·二二美元高出四倍價格的黃金作爲抵押品，向其他國家借貸所需外幣。這一決定對目前處境窘困之義大利無異是天降福音。所以西歐國家，特別是法、義頗爲滿意^③。三天後，美歐雙方又在廿國委員會中對貨幣改革大綱達成協議。

由於在諮商、貿易及貨幣等問題上雙方距離的縮短，大西洋兩岸的友好氣氛日益加濃，所以在六月十九日北約十五國外長在渥太華達成協議，初簽了一項包括十四條條文、長約八百字的「大西洋關係宣言」。該宣言對於磋商問題表示：「各盟國深信，實踐它們的共同目標需要保持密切磋商，合作與相互信任。」不過爲了順從法國的意思，避免對磋商程序做新的條約承諾。對於防衛問題，宣言中說：「共同防衛不可分割」，並強調美國駐歐軍隊仍屬「必要」而「無可替代」。同時更呼籲歐洲盟國維持它們的防務水平，改進它們的軍力效能及「適當分担維護安全的負擔」。爲了消除盟邦的疑慮，宣言中更說：「美國重申其不接受任何將使其盟邦遭遇外來政治及軍事壓力情況的決心。」此一宣言已預定在六月廿六日由北約各國元首在布魯塞爾正式簽字^④。

綜上所述，可知美歐關係已由磨擦而轉趨協調。目前由於西歐三大國首領之更換，政策之修正，美國態度的和緩，已爲低沉黯淡的大西洋關係帶來了一片祥和的曙光。當然，聯盟關係中還有重重困難，如磋商程序之決定，防衛費用之分担等等。但只要雙方能互相兼顧，開誠佈公，則困難問題尚有可能解決的途徑。

(六三年六月廿日脫稿)

註①·Z "The Year of Europe", Foreign Affairs, Vol 52. No. 2 January 1974, p.237.

註②·阿拉伯國家在十月廿一日正式對美禁運，歐洲恐遭報復，故不敢與美在能源問題上合作。

註③·合衆國際社華盛頓三月十一日電。

註④·Kurt Birrenbach: "The United States and Western Europe: Partners or Nivols" in ORBIS, Spring 1973, pp. 407-408.

註⑤·陳元「實力壯大的歐洲共同市場」，載問題與研究十二卷五期，頁28。

註⑥·D. Schneiderman: "La théorie et la pratique de l'alliance selon M. Kissinger," dans Le Monde Diplomatique Mai 1974, p. 9.

註⑦·日對歐貿易只佔其輸出總額十分之一。對美爲三分之一。

註⑧·是年美對日入超達四十三億。

註⑨·Kurt Birrenbach: op cit.

註⑩·Ibid

註⑪·"Can Russia be trusted?" in U.S News and World Report, Mai 13, 1974.

註⑫·"Quoted by R. Aron, in "A French view of rising U. S. Power", in U.S. News and World Report. April 29. 1974, p. 50.

註⑬·Ibid.

註⑭·一九七一年曼氏提案在參院係以十二票之差被擊敗。

註⑮·R. A. Scalapino: "What two triangles mean to today's world?" in International Herald Tribune, May 20, 1944, p. 6.

註⑯·"Willy and the Spy" in News Week, May. 20, 1974, p. 16.

註⑰·International Herald Tribune. May 18-19, pp 1-2.

註⑱·C. L. Sulzberger: "The problem that isn't there", in International Herald Tribune, June 3, 1974, p. 6.

註⑲·International Herald Tribune, May 23, 1974, p. 1.

註⑳·International Herald Tribune. June 1-2, pp 1-2.

註㉑·Le Monde 13. June 1974. pp 1, 39.

註㉒·美聯社及路透社一九七四年六月十九日渥太華電。