

# 後冷戰時期的歐洲安全新秩序

吳東野

「我無法定論歐洲的未來，也不敢作預測——我祇提出問題。」（Raymond Aron）

## 一、前言——國際政治體系變遷下的歐洲安全

近兩個世紀以來，國際政治體系架構曾出現過幾次重大的改變，①而每一次變革都維持一段相當時日的國際和平與安定局面。最早溯及到十九世紀初期（1814.10~1815.06）歐洲強權召開的維也納會議（Congress of Vienna），導致以俄、奧、普、英為歐洲核心國際體系開始，歷經十九世紀中葉國際情勢之變遷（例如一八六〇年義大利完成革命統一、一八六八年日本明治維新、以及一八七〇年至一八七一年的普法戰爭等），其所形成的新體系，基本上亦能維持四十至五十年的運作。唯獨一九一九年「巴黎和會」召開後的美、英、法、義、日五強分立局面，因為納粹德國引發第二次世界大戰而很快結束。一九四五年二月的「雅爾達會議」與同年七月的「波茲坦宣言」更進一步導致歐洲的分裂，歐亞兩洲的勢力範圍因此重新劃分外，國際間更形成以美蘇兩大超強為首的兩極（bipolar）化軍事對立情勢。

就整體看，近百年來國際情勢的演變過程中，當以一八九九年秋東歐及蘇聯發生的政治經濟變革，對「雅爾達體系」架構的重組最具深遠之影響，它一反過去透過戰爭的手段，而以和平的方式瓦解了戰後運作長達四十五年之久的兩極化對立體系，不僅促成兩德完成政治統一與歐市加速政經整合的脚步，同時也降低了北約（NATO）與華約（WTO）兩大軍事集團的既有功能，進一步更讓國際政治的發展邁向多極（multipolar）競爭的過渡時期。②一九九〇年十一月中旬，「歐洲安

註① Theodor A. Coulombis/James H. Wolfe, *Introduction to International Relations: Power and Justice*, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall), 1982, pp. 217-236.

註② 幾乎絕大多數的美國政界、學界、及輿論界人士，不同程度地都同意此一看法。例如 Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Jeanne Kirkpatrick, Helmut Sonnenfeldt, Albert Wohlsteyner, Lawrence Eagleburger, Fred C. Ikle, Cyrus R. Vance, Graham Allison, David P. Calleo, Kenneth Dam, Paul Kennedy, Stanley Hoffman, James Chace, Robert Gilpin 等。Alan Tonelson, "America in a Multipolar World—Whatever That is," *SASIS Review*, Summer-Fall 1989, pp. 45-59; John J. Mearsheimer, "Why we will soon miss the Cold War," *The Atlantic Monthly*, August 1990, p. 40; Robert W. Tucker, "1989 and All That," *Foreign Affairs*, Fall 1990, p. 96.

全暨合作會議」(CSCE)；以下簡稱歐安會議)巴黎高峰會的召開，以及東西方兩大集團簽訂「傳統武器裁減」(CFE)條約與歐洲各國(阿爾巴尼亞除外)簽署「巴黎憲章」，無異正式宣告東西方冷戰已經結束。

西方政治學者經常探討的一個問題：「何種型態的國際體系較不易引起軍事衝突？」，於今似乎已經失去現實的意義，一方面後冷戰時期有關安全範疇之界定，已不僅限於政治與軍事層面，舉凡經貿、環保、恐怖主義盛行、毒品泛濫、或種族衝突等，都與區域安全產生密切之關連，軍事衝突的爆發反而可能係這些問題惡性循環的結果；另一方面，冷戰結束後的西歐國家朝野心態亦產生變化，他們長期坐視美蘇的兩極化軍事對峙，原本即已感到厭煩與無奈，一旦面臨蘇聯作出限武裁軍的善意回應，同時又眼見華約集團的勢力逐漸消褪，難免對西方集團爲了防範未來可能不會再發生的戰爭而繼續投入大量的金額頗有微詞。③事實上就後冷戰時期的歐洲安全而言，不論如美國學者Kenneth Waltz認爲兩極化體系可降低國際衝突，④或如Karl Deutsch、J. David Singer一派主張國際多極體系較易減少摩擦，⑤甚至類似Richard Rosecrance之流學者所創排除爭端的「兩極與多極混合體系」(bi-multipolarity)，⑥基本上都無法排除後冷戰(post-war)時期仍然具備的「軍力平衡」與「限武裁軍」等兩項影響區域安全的關鍵問題；⑦換言之，處於任何一種國際體系之下，雙邊或多邊集團的軍力差距愈小，即愈有助於區域之和平及安定，多極化國際體系與兩極化國際體系之下，都未必絕對能避免重蹈歐洲五個世紀以來不斷出現一個超強對抗其他強權的覆轍(如Charles V、Philip II、Louis XIV、Napoleonic France、Wilhelmine Germany、Nazi Germany)，唯有加強區域組織間的各项層面合作，拉近彼此間的政治意識差距，才可能於日後形成一個堅強的集體安全網。就當前的趨勢觀察，歐洲新秩序的建立，似乎也正在朝向整合區域組織與建立制度化架構邁進，⑧特別是把歐安會議、北約、及歐市間的合作與良性互動，置於優先考量因素。

## 二、歐洲安全新體系構想

後冷戰時期的歐洲新安全體系架構，似乎已不像四十年前祇須藉政治人物間的一連串協議(bargains)，即可視爲集體

註③ Mearsheimer, *op. cit.*, p. 40; Robert E. Hunter, "The Future of European Security," *The Washington Quarterly*, Autumn 1990, pp. 55-68, here p. 56.

註④ Kenneth N. Waltz, "International Structure, National Force, and the Balance of World Power," *Journal of International Affairs*, 21/1967, pp. 215-231.

註⑤ Karl W. Deutsch/J. David Singer, "Multipolar Power Systems and International Security," *World Politics*, 16/1964, pp. 390-406.

註⑥ Richard N. Rosecrance, "Bipolarity, Multipolarity, and the Future," *Journal of Conflict Resolution*, 10/1966, pp. 314-327.

註⑦ Andrew G. Goldberg, "Soviet Imperial Decline and the Emerging Balance of Power," *The Washington Quarterly*, Winter 1990, pp. 157-167.

註⑧ Juergen Noetzold/Reinhardt Rummel, "On the Way to a New European Order," *Aussenpolitik*, 3/1990, pp. 212-224.

安全的保障，而是要逐步建構成一個能確保連貫廿一世紀和平與安定的組織架構。當前的蘇聯及東歐國家內部正趨向多元化社會發展與經濟轉型期的階段。保障歐洲未來安全的若干基本條件尚未充分釐清之前，<sup>⑨</sup>沒有人能正確地描繪出其未來的輪廓。以現階段歐洲的形勢而言，隨著兩極化國際體系架構之鬆散，區域性安全問題亦將更趨於複雜而多變，尤其該國際體系中的西歐強權，正逐漸從客體邁向主體的地位，相形之下尤其凸顯出後冷戰時期建構歐洲集體安全新體系的重要性。一般而言，建立任何一種新秩序皆非易事，想達成一種各方都能滿意的結果，亦不是短期所能作到。歐洲的權力平衡（balance of power）概念，遠從一七一三年「烏特里希」（Utrecht）和平條約至十九世紀初的「維也納會議」，其間耗費了一百年的時光，始逐步發展出一套足以保障國際和平與安定的秩序規範。建立後冷戰時期的歐洲新秩序，固然無須花費如此長的功能，但是在思考重整架構的過程，也不是兩三年內即可輕易達成共識，何況歐洲的幅員廣闊與國家眾多，在顧及強權間力量平衡及國家利益取向的原則下，儘管絕大部份的國家皆淵於共通的文化背景，但是在面對快速變遷的國際環境，對未來似乎仍然充滿了許多不確定感，尤其任何一項歐洲新安全體系的構思，皆涉及西方軍事聯盟的組織結構、戰略、及其功能的調整，更難以排除美國勢力的介入，同時各相關國家在爭論歐安體系架構的模型時，對解決層出不窮問題的優先順序方面，即已呈現出意見分歧的窘境。華爾街日報（Wall Street Journal）記者芮志文（Philip Rezin）以招標式的緊急啟事來形容當前歐洲安全架構的問題，可視為相當貼切的比喻：

「徵一棟能容卅四個不同性者的房屋建築式樣。原建築的問題：基礎不穩固，本世紀已經垮過兩次；最有錢的房客不與他人商量即擴展坪數；屋外有兩人，其中之一拼命想搬進去，一睹該建築的結構。」<sup>⑩</sup>

歐洲近代史的經驗中，足以印證的一項事實：即建立國際新秩序的過程中，通常需要具備相當程度的共通基礎與簡易行的概念及原則。歐洲人強調了一個世紀之久的權力平衡、法統（legitimacy），與制止戰爭等概念，迄今在意義上雖不如往昔那般凸顯，却仍難以脫離新秩序的建構藍圖中，後冷戰時期的國際權力架構，已不具備第一次大戰前歐洲五強（奧、法、英、普魯士德國、俄）的軍事平衡互動基礎，<sup>⑪</sup>特別是北約及華約簽定「互不侵犯條約」後，更貶低了軍事手段的重要性。唯當前的國際體系，基本上仍受到核武強權與非軍事手段的陰影籠罩，祇不過是把未來歐洲新秩序的著眼點從降低強權軍

註⑨ Zbigniew Brzezinski, "Ending the Cold War," *The Washington Quarterly*, Autumn 1990, pp. 29-34.

註⑩ *Wall Street Journal*, February 23, 1990, p. 1; Joachim Krause/Peter Schmidt, "The Evolving New European Architecture - Concepts, Problems, and Pitfalls," *The Washington Quarterly*, Autumn 1990, pp. 79-92, here p. 80.

註⑪ Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, (New York: Basic Books, Inc., Publishers), 1990, pp. 25-48.

事角色及相互保證安定及和平的假設中，擴大到以政經合作的方式，共同去面對安全威脅的挑戰。<sup>12</sup>由於未來歐洲發展新秩序的構思中，幾乎包括所有的「經濟合作暨發展組織」(OECD)國家，東西歐各國似乎在經濟、社會、政治制度方面尋求共識，充分強調高度相互依賴、合作及整合的和平共存取向。處於此一協商互動關係的轉型期中，除了部份類似一九八七年西德聯邦眾議院基民黨及基社黨(CDU/CSU)主席德雷格(Alfred Dregger)所提以德法兩國為中心的「歐洲安全聯盟」(European Security Union)<sup>13</sup>、一九八八年三月社民黨(SPD)黨團副主席艾克(Horst Ehmke)強調的「歐洲自我主張」(Europäische Selbstbehauptung)意識<sup>14</sup>、一九九〇年三月布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)建議成立一含美、加、蘇聯、及所有歐洲國家在內的「大西洋國協」(Transatlantic Commonwealth)<sup>15</sup>甚至以往很少受人矚目却具有強化西歐聯盟(WEU)內部防衛力的「歐洲支柱」(European Pillar)概念，或因問題的爭議性頗高，或因構想提出的時機並不恰當，而相繼為新的議案所取代外，其餘較具相容性的觀點大致有下列幾種：<sup>16</sup>

1. 法國密特朗(Francois Mitterrand)去年元旦所提出的「跨歐聯盟」(Trans-European Confederation)：此一構思係針對美國國務卿貝克一九八九年年終於西柏林所提「新大西洋主義」(New Atlanticism)作出之回應，構想中是以法德兩國作為推動之主體。一九九〇年四月密特朗及柯爾(Helmut Kohl)共同倡議歐市政治聯盟，以及年初歐市外長會議中，杜馬(Roland Dumas)與根舍(Hans-Dietrich Genscher)提議將「西歐聯盟」轉變為歐市內部的安全機構，採用「歐洲協調會議」(European Caucus)的方式，發展一體的歐洲安全政策，以整體性的防禦為最終目標；<sup>17</sup>

2. 歐市執委會主席德洛(Jacques Delors)以完成單一市場為先，整合「歐洲自由貿易聯盟」(EFTA)國家為次，統合東歐為最終目標的「三環」(Three Circle)架構：去年十二月中旬歐市羅馬高峰會所達成的兩階段性經濟與貨幣統一

<sup>12</sup> Reinhardt Rummel/Juergen Notzold, "Auf dem Weg zu einer gesamt-europäischen Ordnung," in Juergen Notzold(ed), *Entwicklungstendenzen nach der Aera des Ost-West-Konflikts*, (Baden-Baden: Nomos), 1990, pp. 261-288.

<sup>13</sup> "Entwurf einer Sicherheitspolitik zur Selbstbehauptung Europas," in *Beilage zu Europa-eische Wehrkunde*, 12/1987, p. 702ff.

<sup>14</sup> Walter Schuetze, "Die westeuropäische militärische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit," in Wolfgang Heisenberg Dieter s. Lutz (eds), *Sicherheits Kontroversen: Frieden und Sicherheit Status quo in Westeuropa und Wandel in Osteuropa*, (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung), 1990, p. 290.

<sup>15</sup> "Toward a Trans-European Commonwealth of Free Nations," *International Herald Tribune*, March 8, 1990, p. 4.

<sup>16</sup> Philip G. Gerny, "European Defence and the New Detente: The Collapse of the Cold War System," *West European Politics*, Vol. 13, No. 4/October 1990, pp. 139-151.

<sup>17</sup> "EG/Sicherheitspolitik - Parteien Begrueessen Initiative," *Das Parlament*, No. 7-8/February 15, 1991, p. 1.

方案，可謂是一項奠定未來歐市政治軍事整合的基礎；

3. 受蘇聯及半數東西歐國家歡迎，將北約與華約集團整合為單一的「泛歐安全聯盟」(Pan-European Security Alliance)：去年年中波昂政府針對華約集團趨於瓦解，北約的軍事結構亦面臨調整階段，傳出「北約與華約遲早將融入歐洲安全新體系架構」之訊息，<sup>18</sup>同時建議歐安會能發佈類似「跨大西洋」性質的聲明。德國政府的用意是為界定美國與西歐盟邦間未來關係的發展原則，確保美國在歐洲的傳統角色；

4. 延續一九七五年歐安會議「最終議定書」(The Final Act)精神，建構一包括卅五個歐洲國家(含阿爾巴尼亞)在內的「赫爾辛基過程」(Helsinki Process)；

5. 戈巴契夫所提出的「歐洲共同家園」(Common European Home)<sup>19</sup>：戈巴契夫的理念係將不同意識形態歸屬之體系及軍事集團，重新整合於一體架構中。戈巴契夫心目中的大西洋至烏拉山脈區域，源於歐洲人承襲文藝復興與啟蒙運動以來，共同的文明遺產。<sup>20</sup>

上述五項構想的基本精神，皆源於一九五〇年代法國戴高樂總統構思中的「大西洋至烏拉山脈之歐洲」(Europe from the Atlantic to the Urals)，其所倡議的過程係以東西方先進行和解(déente)，再轉型至協商階段(entente)，最後才開展雙邊各項領域的合作。然而，這些構想在進入實踐的過程中，必將面臨兩項關鍵因素；其一，涉及美國傳統在歐之勢力，白宮是否同意歐洲安全新體系中保有一個鬆散的美國主導權(a loosing American hegemony)？其二，蘇聯必須修正其全球性的意識形態主張，僅針對現實地緣政治及經貿合作的需求，與西方結成具潛在利益的夥伴關係。<sup>21</sup>

近年來，西方國家從蘇聯領導階層的言論中，很不容易評估其想像中的「歐洲共同家園」，究竟係何種架構？美國尤其擔心西歐盟邦如果過份地遷就蘇聯的歐洲集體安全體系構思，將使西方更難掌握蘇聯未來的政治軍事動向，較為適宜的作法，是繼續將歐安會議設定為政治論壇(forum)的場所，以及逐步把蘇聯納入全球政經體系等兩方面著手。

註<sup>18</sup> Christoph Bertram, "Hausordnung ohne Haus," in *Die Zeit*, No. 47, p. 6.

註<sup>19</sup> 「歐洲共同家園」係布里茲夫於一九八一年十一月二十三日在哥德斯堡(Godesberg)所創之名詞，日後陸續被葛羅米柯與戈巴契夫等人所引用；見Paul E. Zimmer, "Das gemeinsame Haus Europa's amerikanischer Sicht," in H. D. Jacobsen, H. Machowski/D. Sager(eds), *op. cit.*, pp. 81-89; *Sou'etunion Heute*, 12/1983, p. XIII; W. W. Lapins, *Trends and Perspectives sowjetischer Europapolitik unter Michail Gorbatschow*, (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung), 1986, p. 11; Paul E. Zimmer, *East-West-Relations in Europe*, Boulder, 1984, p.12.

註<sup>20</sup> Wichard Woyke, "Das 'Haus Europa's westeuropäischer Sicht," in Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski/Dirk Sager (eds), *Perspektiven fuer Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung), 1990, pp. 71-80, here p. 78.

註<sup>21</sup> Jolyon Howorth, "The Third Way," *Foreign Policy* 65/Winter 1986/87, pp. 114-134; Philip G. Gerny, *op. cit.*, p. 150.

### 三、新安全體系實現過程中的困境

戰後以來的西歐國家，潛在具有保障自身安全的傾向，特別是最近幾年重建安全政策機構的呼聲不斷增強。西歐國與國之間或區域組織內的軍事合作與政策認同，通常係遭逢強大的外來壓力，迫使必須採取共同行動之時，才會顯現出成效，最早由一九四九年北約的「國防計畫委員會」(DPC)、一九五四年的西歐聯盟、一九六三年的德法合作、一九六八年的「歐洲小組」(EUROGROUP)，至近期歐市的政治聯盟，皆反映出西歐集體安全政策界定方面與共識的問題。最常見的現象，係決策過程的艱難、形式化的政治聲明、與相關國家不願承擔責任及義務，<sup>22</sup>足以彰顯多舛的事實。

#### (一) 北約盟國內部分歧

戰後美國外交政策的運作呈現出一種明顯之趨勢，即動輒以簽署協定(contract)來解決國際爭端，若干如 Hans Morgenthau、Henry Kissinger 或 George Kennan 等學者，都曾提及美國指導外交事務的這套形式主義(Legalism)<sup>23</sup>。不論人權問題、調停區域衝突、或限武裁軍等方面問題，似乎甚少出現例外的情況。從第一次世界大戰後的國聯、二次戰後的聯合國憲章，到去年與莫斯科簽訂的歐洲傳統武器裁減條約，美國都不曾放棄主導談判的地位。美國與西歐盟邦間的意見分歧，相當程度上亦源於此。遠至一九七九年卡特總統針對蘇聯入侵阿富汗，未與盟國充分協商前即逕行宣佈聯合制裁行動，一九八六年美蘇冰島高峰會議對西歐盟國所造成的「雷克雅未克震撼」(Shock of Reykjavik)，<sup>24</sup>迄今仍使西歐國家無法釋懷；近至波斯灣危機爆發前後西歐盟國的消極態度，更足以說明雙邊問題之所在。後冷戰時期美國所面臨的最大挑戰，除了延續一九八〇年代以來的戰略觀點爭執外，<sup>25</sup>就屬其在北約主導地位將隨著駐歐基地減少及非軍事衝突(如經貿糾紛或國防負擔等)問題而逐漸下降。

<sup>22</sup> Peter Schmidt, "Westeuropas Sicherheitspolitik" in Werner Weidenfeld/W. Wessels (eds), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1986, Bonn, 1987, p. 257ff.

<sup>23</sup> Jeanne J. Kirkpatrick, "Beyond the Cold War," *Foreign Affairs*, 1989/90, pp. 1-16, here p. 13.

<sup>24</sup> Walter Schuetze, *op. cit.*, p. 283 & 294.

<sup>25</sup> 請參閱吳東野，「一九八〇年代大西洋聯盟安全政策之研析：理論與實際」，陳毓鈞主編，美國新政府外交政策展望論文集，（台北：文化大學中美關係研究所），民國七十八年十月，第卅五至六〇頁。

美國國務卿貝克所揭櫫的「新大西洋主義」，不外乎是為因應現實而適度調整後冷戰時期的美歐關係。第一次世界大戰後美軍撤離歐洲的歷史錯誤，係失去直接防範納粹帝國興起的先機，致使其坐大。此經驗教訓足以讓二次戰後歷任的美國總統不敢再作無謂的冒險。未來的歐洲安全係建立於以「新大西洋主義」，或以歐市整合為藍圖的歐洲主義基礎上，美國與西歐盟邦間為此的分歧仍然很深；換言之，新歐洲秩序應由誰來主導？美國此次將北約盟國對波斯灣戰事的共同行動及意願，視為未來大西洋聯盟合作的一項考驗，<sup>26</sup>其基本的設想就是將變革後的北約組織，定位成後冷戰時期維護新歐洲秩序的核心，如此一方面可持續履行監督貫徹限武裁軍條約的新任務，另一方面亦可擴大北約在全球區域衝突中的角色；換言之，美國已能認知到，大部份的西歐國家固然懷疑美國係歐洲強權的說法，<sup>27</sup>未必同意「新大西洋主義」構思，同時也清楚西歐盟國將新歐洲秩序建立於歐市與歐安會議架構基礎的意願，但是在歐洲的安全威脅未完全解除之前，西歐盟國仍將依賴美國核武傘的保護，短期內尚不致於公開與美國對立。<sup>28</sup>

就現實而言，祇要西歐的集體安全新架構有助於強化北約力量，同時也不致於對美國的戰略領導及統一指揮架構形成負面影響，特別是未來歐安會議制度化過程中，西歐國家不會受到蘇聯立場的左右，大體上美國應無拒絕接受的理由。從美國維護自身利益之角度觀察，先加強西歐的防禦合作與經濟整合，可能係減少北約內部紛爭的較佳辦法，終究西歐盟國內部任何一項涉及歐洲安全的戰略改變，都不可能脫離美蘇強權互動之範疇，美國應能充分掌握情況。事實上，不論北約內部的組織如何重新作調整，本質上亦難排除歐洲大陸潛在的安全威脅，歐洲情勢係緊張或緩和，還是要看軍事超強之間的動向，因此美國祇要能向西歐盟邦保證不率先使用核武，<sup>29</sup>西歐盟邦多年來具有「不安定因素源於軍事超強共管」(Superpower condominium) 的概念，遲早將因為華約集團的瓦解而逐漸消失。

## (二) 西歐聯盟與三強互動關係

後冷戰時期西歐所涉及的防禦問題，基本上仍脫離不了維繫聯盟體系、核武存廢問題、傳統武力強權間的合作及西歐強

<sup>26</sup> Ronald D. Asmus, "Fragen unter Freunden," *Die Zeit*, No. 8/February 15, 1991, p. 4.

<sup>27</sup> Jeane J. Kirkpatrick, *op. cit.*

<sup>28</sup> Samuel F. Wels, Jr., "A New Transatlantic Bargain," *The Washington Quarterly*, Autumn 1989, pp. 59-63; Walter Russel Mead, "The United States and the New Europe," *World Policy Journal*, Winter 1989/1990, pp. 35-69.

<sup>29</sup> 率先不使用核武之倡議，最早源於前國防部長麥納馬拉 (Robert McNamara) 等人。McGeorge Bundy/George F. Kennan/Robert S. McNamara/General Smith, "Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 4/Spring 1982, pp. 753-768.

權互動與擴張全球角色等四大範疇。<sup>30</sup>東西方冷戰結束前，有關北約防禦區內外建構法、英、德三邊的「歐洲支柱」論點，再度被西方輿論提出討論，其中尤以法國政界內部欲擴大全球角色以制衡德國經濟的假設、促使英國重新關注歐洲事務以及強化德國與西歐的整合、避免重蹈德蘇聯盟對抗西方的覆轍等問題最為凸顯。

近五十年來的歷史印證，有關西歐的雙邊防衛合作措施，除了極少數係「歐洲小組」之構思外，幾乎沒有一項源於北約組織的倡議。<sup>31</sup>後冷戰時期歐洲難免要面對全球兩極化體系的衰微，凸顯雙邊性的防衛合作，不僅能提供盟國間暫時性的國防合作關係，維繫所謂「能够支撐住的和解」(sustainable détente)，<sup>32</sup>同時亦算是對北約功能轉弱的理性回應。然而，在雙邊防衛合作的過程中，難免涉及多邊的防禦任務，如果相關國家在政策上不能充份整合，必然很難發揮預期之成效。

事實上，西歐盟國間的任何一項防禦合作計畫，都很難忽略北約、美國、與西歐三大支柱(Medium Three)的反映及立場，任何一項安排亦不能違背小國的利益，同時還不能過份刺激蘇聯。戴高樂總統早於一九五八年九月即曾提出北約內部組成「三國全球政策理事會」(Three-Nation Global Policy Directorate)的備忘錄，建議將常設小組的功能延伸至整個聯盟架構，亦算是對北約體系的第一次挑戰，最後因美國反對而失敗。<sup>33</sup>現階段的西歐防禦問題，基本上落於法、德、英三國的雙邊合作關係上；換言之，英法的核武合作與德法的傳統武力防衛，係唯二可行之抉擇。<sup>34</sup>

西歐防禦合作涉及兩個核武強權與一個傳統軍力國家間的關係。基本上，德英兩國支持美國在歐之主導權<sup>35</sup>與認同北約戰略的程度高於法國，雙方儘管時而在國防安全政策方面，特別是對德國境內部署短程核武飛彈問題存有歧見，但往往都能理性地共尋解決方案。德國政府內部曾傳出「與英國合作之密切不亞於法國」之說法，<sup>36</sup>即表示波昂與倫敦具備相當程度的

<sup>30</sup> Philip G. Gerny, *op. cit.*, p. 144.

<sup>31</sup> Reinhardt Rummel, "Modernizing Transatlantic Relations: West European Security Cooperation and the Reaction in the United States," *The Washington Quarterly*, Autumn 1989, pp. 83-92, here p. 88.

<sup>32</sup> Mary Kaldor/Gerald Holder/Richard Falk (eds), *The New Detente: Rethinking East-West Relations*, (London/Tokyo: Verso and the United Nations University), 1989, Part II.

<sup>33</sup> Richard H. Ullman, "The Covert French Connection," *Foreign Policy*, No. 75/Summer 1989, pp. 3-33; Philip G. Gerny, *The Politics of Grandeur: Ideological Aspects of de Gaulle's Foreign Policy*, (Cambridge: Cambridge University Press), 1980, Cha. 10.

<sup>34</sup> Yves Boyer/Pierre Lellouche/John Roper (eds), *Franco-British Defence Cooperation: A New Detente Cordiale?* (London: Routledge for the Royal Institute of International Affairs, and Institut Francais des Relations Internationales), 1989; Robbin Laird (ed.), *Strangers and Friends: The Franco-German Security Relationship*, (London: Pinter Publishers), 1989.

<sup>35</sup> W. R. Smyser, "Restive Partners: West Germany and the United States Faces a New Era," *The Washington Quarterly*, Winter 1990, pp. 17-25.

<sup>36</sup> David White, "Why Bonn has raised its voice: tensions in the Anglo-German defence relationship," *The Financial Times*, September 22, 1989.



合作條件。當前，德英兩國最亟須克服的難題，是核武政策與西歐安全方面之認知差距，內政因素使德國根本上希望美國從歐洲撤出所有類型核武，與美英聯手遊說西歐盟邦支持部署長程「戰術空對地飛彈」(TASM)的立場相距甚遠。

地緣政治因素使德法間的防衛合作顯得較為重要而急迫。德法兩國自一九六三年簽訂「愛綠樹條約」(The Ellysée Treaty)以來，雙方高層間的定期協商習慣，始終是象徵性意義大於實際。法國欲擴大全球影響力與爭取對歐主導權，勢需要德國這一股力量，而過去的西德想完成國家統一，現今的德國欲擴張國際政治角色，亦須仰賴法國的鼎力協助。一九八七年雙方首度成立聯合軍事旅的經驗，反映出德法防禦合作在某些方面的不對稱，德國在法國「全方位目標」(Omnidirectional Targeting)之戰略原則下，並未討得多大的便宜；換言之，法國的「核武嚇阻」(Force de Frappe)戰略束縛未解除之前，一旦發生軍事衝突，德國依然會成爲主戰場。駐德法軍因爲不隸屬北約統一的軍事指揮架構，其角色又該如何定位？近年來德法雙方在海外市場的軍售競爭，不僅影響到共同防衛政策之和諧，亦形成北約盟邦承受落人口實的負擔，波斯灣危機的爆發，即爲一個最明顯的實例。

英法兩國間的問題更爲複雜。雙方自百年戰爭以來所存在之芥蒂，由一九六〇年代戴高樂總統力排眾議反對英國加入歐市，至當前邁入「大西洋主義」與「歐洲主義」路線的爭執，不斷凸顯出來。<sup>37</sup>倫敦與巴黎雖然一致反對將其核武軍力納入限武裁軍議題，但法國對英國核武嚇阻力量的發展與維繫，始終建立於和美國的合作基礎上表示不能苟同。<sup>38</sup>然而英國很難切斷與美國的特殊關係，特別是英國無法獨自發展軍事偵察系統，在指揮體系及戰略之運用方面，與法國亦不容易配合，雙方建立國防共同體的機率，甚至還小於德法間的傳統武力合作。

### (三) 歐安會議的制度化問題

自一九七五年赫爾辛基歐安會議召開以來，從無固定的組織架構，其祇能算是一種和平演變的動態過程(Process)。歐安會議非爲尋求解決衝突的辦法而設，亦不提供北約或華約某種替代性的抉擇方案，它純粹是成員國之間共同的政治對話場所。基本上，在冷戰時期東西方的衝突過程中，能加強彼此的認知，絕對有助於解決問題；換言之，歐安會議本身的存在就是一種突破，<sup>39</sup>畢竟一九七〇年之前的東西方集團尚處於不溝通的狀態。

<sup>37</sup> Roy C. Macrids (ed.), *Foreign Policy in World Politics*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall), 1985, p. 69.

<sup>38</sup> 英國的核武設計與發展多仰賴美國的硬體設備。The Independent on Sunday, March 11, 1990, p. 1f.

<sup>39</sup> Dieter Senghaas, *Konfliktformationen im Internationalen System*, Frankfurt am Main, 1988, p. 37.

以往的歐安會議所扮演的跨集團外交談判，以及磋商安全與合作事宜的角色，<sup>④</sup>於今看來似已朝向擴大制度化功能方面演進，去年十一月的巴黎高峰會所決定設立的機構，如就長程的發展目標看來，所有成員國基於經濟繁榮與和平的共同需求，或許相當程度上能強化該組織未來的運作成果，<sup>④</sup>但却很難取代現存的區域組織或提昇為新安全體系；一方面當前的美國尚不致於冒險以北約去換取一個未經考驗的安全架構，<sup>④</sup>另一方面蘇聯及東歐的政經改革成敗未卜，限武裁軍等技術性查證過程複雜，與西方盟國間利益分歧等問題，皆顯現時機的不成熟。絕大多數的東西方政要或學者，似乎都同意將歐洲安全體系納入歐安會議的發展過程中，<sup>④</sup>然而在方式與速度上則顯現不同傾向。其中較易於進行的方案，即於泛歐制度建立之前，先將蘇聯及東歐納入歐市體系。<sup>④</sup>終究歐市多年來發展經驗，已創設出一套排解紛爭的規範，相對提高了會員國間政策架構的同質性。目前基於東歐政經變革中存有種族衝突問題，將歐市納入歐安會議體系恐言之過早，但是功能的提昇，應可視為未來整合的第一步。<sup>④</sup>

#### (四) 歐市國家的利益衝突

歐市的成立主要係地緣政治發展中的產物，在後冷戰時期的國際體系變遷中，除了美蘇兩大強權外，唯獨其勉強可稱之為最具影響力的政治實體。經濟整合的經驗，印證歐市內部多年來存在的三強權力平衡問題、會員國利益分歧、及南北經濟發展不均的現象，並未因冷戰之結束而有所舒緩。波斯灣戰爭爆發前，歐市國家在營救人質時，充分呈現出「享樂承平易，共體時艱難」的窘境。基本上，其反映出的一個共同問題是：歐市可能形成集體外交與安全政策？會員國願意為長遠的共同利益而付出短暫痛苦之代價？當前歐市的處境確實可用比利時外長艾斯肯（M.Eyskens）的一句話點出：「歐市雖貴為經濟巨人，但同時也是一個政治侏儒，一條軍事小蟲。」<sup>④</sup>整體而言，歐市國家未來在共同利益之界定與維護的方式，應係邁向

<sup>④</sup> Berthold Meyer/Robert Ropers/Mathias Jopp/Peter Schlotter, "Zehn Jahre KSZE - Prozess," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B37/1985, p. 4ff.

<sup>④</sup> Robert E. Hunter, *op. cit.*, p. 63.

<sup>④</sup> Stefan Lehne, "Vom Prozess zur Institution - Zur aktuellen Debatte ueber die Weiterentwicklung des KSZE - Prozesses," *Europa Archiv*, 16/1990, pp.499-506; Christoph Berram, "Viele Pflaene fuer das europaeische Haus," *Die Zeit*, April 27, 1990; F. Roger Morgan, "Germany in Europe," *The Washington Quarterly*, Autumn 1990, pp. 147-157.

<sup>④</sup> J. Krause/P. Schmidt, *op. cit.*, p. 88f.

<sup>④</sup> Jack Snyder, "Averting Anarchy in New Europe," *International Security*, Vol. 14, No. 4/1990, p. 31ff.

<sup>④</sup> 美國並不反對此議。Frankfurter *Allgemeine Zeitung*, July 6, 1990, p.2.

<sup>④</sup> Dieter Buhl, "Die Europaeische Gemeinschaft und der Golfkrieg," *Die Zeit*, No. 7/February 8, 1990, p. 6

集體安全政策的一大考驗。

由當前歐市對南斯拉夫內部之動亂、對中歐國家之經援、對配合美國軍事攻擊伊拉克、以及主動調停蘇聯與波羅的海小國獨立風潮，口惠大於實際的態度與作法，顯見問題大致與歐安會議相同，出於對外政策的表決程序中，為維持主權國家形象而採取一致決議方式，其中關鍵還是會員國間缺乏共同之意志。今年二月四日歐市十二國外長會議中，雖一致保證實踐一九九三年邁向共同對外政策，最終完成集體安全防衛政策之承諾，但是未來在實際運作中的困難仍多，其不僅涉及三強間的防禦合作，亦關係到限武裁軍、對外軍售、核武擴散等問題的立場。<sup>47</sup>

歐市一九八七年七月頒佈的「單一法案」(The Single European Act)曾有二項條款(序言、第二條、第三條)<sup>48</sup>涉及成員國間的安全合作宣示，但正式將軍事及安全問題納入議程，則為東歐發生變革以後的事，直到一九九〇年四月德法聯手倡議政治統一構思，始強化成員國提昇歐市國防角色的意識。基本上，歐市三強都不同意將歐市與北約的性質及功能相提並論，欲達成政治統一共識，似乎祇能朝向階段性之努力，亦即北約的軍事功能暫時可以在不擴充政治角色的情況下維繫住，歐市才是歐洲未來政治協商的機構，同時美國必須保證不干涉歐洲事務，並承認歐市內部協商與決定之法律效力，始能正式展開建構歐安體系的對話。然而，基於英國對歐市整合的態度並不積極，美國又可能迫使歐市放棄軍事政策之整合，因此未來的發展祇會先由設立內部安全機構著手，一方面強化西歐聯盟的功能，一方面亦可逐步整合保持中立型態的愛爾蘭。

#### 四、結論——未來發展趨勢

未來歐洲安全的成敗，絕大部份要看各國之間的政治經濟互動關係及改革成效；換言之，除了歐安體系必須先明確其政治合法性與發展目標外，蘇聯、中歐國家、歐市、德國、及美國的多邊互動，亦扮演相當重要的角色。一般而言，歐洲新安體系之運作，似乎缺少不了下列四項原則：(1)各國政府及人民之間的互動關係，應具信任感及高度的可測性；(2)各國的發展能充分享有自由；(3)逢危及歐洲安全的重大威脅時，採取協商的手段；(4)歐安體系之建立應符合全歐國家與人民的利益。就西歐國家過去的統合經驗來看，前三項原則不過是政經整合過程的延續，最後一項原則因涉及之層面甚廣，最不容

<sup>47</sup> Reinhardt Rummel, *op. cit.*, p. 85.

<sup>48</sup> M. Peter von Schmidhuber, "Der Binnenmarkt 1992: Eine Herausforderung fuer die Gesetzgebung der Gemeinschaft und der Mitglieder," *Europan Archiv*, 3/1989.

易達成共識。

就軍事聯盟的集體安全來看，華約即使維繫其政治組織型態，亦難避免逐步瓦解的命運。可以預估的是，北約在重整架構後的兵力部署與戰略，將朝向下列四方面作轉變；其一，在兵員與演習次數裁減的情況下組成多國部隊，並維持其高度之機動性；其二，未來仍然繼續更新一定數額之核子與傳統武器，實質降低短程核武之角色，同時北約將與蘇聯就各類型核武展開後續談判；其三，在蘇聯兵力完全撤離中歐及貫徹限武條約之前，北約仍有必要依賴核武防禦；其四，北約的新戰略將修正前線防禦原則，所謂「彈性回應」(flexible response)策略之改變，即反映出北約減少核武依賴之立場。

就歐洲安全新體系之架構來看，重建歐洲新秩序必須依靠北約、歐市與歐安會議三者間的互補(subsidiarity)、制衡(check and balance)與架構整合(integration)。目前美英兩國似無任何提昇歐安會議為主導角色之意圖，顯然與德國及蘇聯的想法有相當之差距；<sup>④9</sup>換言之，美英的立場係要北約成為主導歐洲安全架構的「主動部份」(active part)，不僅將北約視為防禦聯盟，亦應發揮其政治結盟的功能。蘇聯針對歐洲新秩序的修正論點中已不再排斥美國，同時亦不再堅持歐洲非核化，但仍反對以北約為主體的歐安體系架構，由此來論未來建構新秩序的過程，西方對蘇聯及東歐的經援，足可配合前述歐市執委會主席所倡議的「三環」架構，以經貿、文化、科技整合，帶動全歐的政治統一。由於邁向歐洲新集體安全架構的過程中，充滿難以掌握的變數，因此或需三至五年的過渡，甚至要到下一個世紀始有可能顯現曙光。

(本文為「後冷戰時期國際新秩序」研討會議論文，承蒙主辦單位「亞洲與世界社」應允先行刊出，特此致謝。)

\*

\*

\*

<sup>④9</sup> "NATO passt Strategie der neuen Zeit an," *Die Welt*, July 4, 1990, p. 5.