

歐洲撤軍問題與北約組織

李鍾桂

一 前言

今年五月十四日俄共第一書記布里茲涅夫又重提他於俄共第二十四屆大會中所主張的「在東西雙方軍事對壘特別危險的中歐地區要協議達成減少部隊和軍備，包括不論任何一方的武裝部隊、傳統武器及核子武器在內。」他力促北約與華沙公約國家就此問題舉行會談。由於美國的代表歡迎，美國參議院多數黨領袖曼斯斐德「要求削減美國駐歐軍隊半數」提案的被否決，以及北約部長理事會於本月上旬在葡京里斯本召開，又以裁減駐歐軍隊為主要討論的課題，因此歐洲撤軍問題正為國際間所關切、矚目與重視。

一一 歐洲撤軍問題的產生

早於一九六六年五月法國宣佈退出北約組織軍事機構，並強令北約組織最高統帥部、盟軍基地與軍事設施一律撤出法國領土之際，蘇俄即利用此一機會，在羅馬尼亞京城布加勒斯特舉行華沙公約組織的高階層會議，一方面呼籲戴高樂，削弱美國在歐洲的軍力與影響力；另一方面則建議召開歐洲安全會議，以泛歐安全公約來替代北約與華沙公約，成立新的歐洲安保體制。同時要求東西雙方（包括東德、西德在內）相對撤除武裝部隊，藉以打擊美國，瓦解北約組織。

一九六七年至一九六八年之間，英鎊與法郎的先後貶值，美金外流過多，使西歐各國與美國致力發展經濟，削減國防預算，寄望以政治取代軍事，

以談判取代對抗解決歐洲安全問題。所以一九六八年六月北約部長理事會即正式發表宣言，願意與蘇俄、華沙集團相對撤軍，減少駐歐軍隊，作為東西解凍的起點。由於歐洲醞釀東西解凍，一些東歐共黨國家竟然紛紛要求脫離蘇俄，其中以捷克的「自由化運動」、羅馬尼亞的「內政外交自主運動」最為激烈，使蘇俄生怕對東歐附庸國家的控制力可能從此喪失。於是悍然於是年八月出兵捷克，九月陳兵羅馬尼亞邊境，藉武力予以鎮壓，而事後又發佈布里茲涅夫主義，以資辯護。至此西方盟國始恍然大悟，蘇俄的侵略野心與威脅毫未減少，若全然依賴政治、談判根本無法解決歐洲安全問題，因而相對撤軍的提議即告束諸高閣。北約各國即着手積極加強北約組織內部的團結與軍力的充實，以應付蘇俄的新陰謀與新威脅。

今年三月三十日在莫斯科召開俄共第二十四屆大會時，布里茲涅夫忽然主動地將三年前北約所提相對撤軍，而未為蘇俄理會的建議，重新提出，且在五月十四日喬治亞共和國首都提伏利斯慶祝該國國慶紀念大會，向全俄發表電視廣播演講時再度強調，呼籲北約與華沙公約國家立即就此問題展開試探性會談。美國首先對布里茲涅夫的建議表示歡迎與深感興趣。白宮新聞秘書齊格勒明白表示，「白宮未曾有機會就布里茲涅夫演講全文作詳盡研究，不過這位俄共領袖的談話似乎已強烈暗示，蘇俄對於共同削減歐洲駐軍一事發生興趣。」接着他說：「我們歡迎這件事。」最後他又補充說：「北約盟邦於下月初舉行會議時將提出討論，屆時美國國務卿羅吉斯將參加該項會議。」而羅吉斯國務卿亦強調：「美國願意與蘇俄互減駐歐軍隊人數，但是美國想要首先確定，進行北約與華沙公約互減駐歐人數的任何會議，準會有

些成功的可能性。」於是五月十五日美國當局即訓令美駐蘇大使比姆與蘇俄外長葛羅米柯會談，澄清布里茲涅夫所說的那番話，並尋求東西雙方作實際有用的談判。故羅吉斯提出三點要求：

第一、美國與西歐盟邦必須保持最低限度的駐軍，其駐軍數量應與蘇俄協商決定；

第二、蘇俄應提供保證共同撤減軍隊；

第三、華沙公約組織的共黨國家必須同樣保證撤軍。

可是蘇俄於五月十六日透過真理報指責美國稱：美國軍事、工業、財團與北約組織是歐洲真正和解的主要障礙，北約組織就是美國國防部及國務院的一部門，而且在過去二十年以來，已習慣在西歐擬訂政策。由於美國五角大廈想控制西歐國家的外交政策，故在各方面反對舉行全歐會議與討論歐洲安全與合作的問題。同時更進一步從四面八方向共黨國家威脅……由此可見，蘇俄欲與美國及西方國家從事相對撤軍的誠意令人懷疑。至於蘇俄之所以重提此議，大約有以下各理由：

第一、欲解除東西冷凍情勢與歐洲緊張局面，以全力應付匪俄邊界談判與衝突問題，使蘇俄無「西顧之憂」；

第二、欲減輕蘇俄在歐洲的軍力負擔，目前蘇俄駐歐軍隊約有三十一師，亦需一筆龐大費用以維持。如撤軍，一則可減輕國防預算，致力改善蘇俄境內人民的生活；另則可自由調度，以接應匪俄邊界衝突軍力的不足；

第三、將蘇俄駐軍撤減，僅不過由中歐東歐移轉至歐洲部分的蘇俄本土，無損於其控制各附庸國，稱王東歐的地位；

第四、蘇俄最終目的在拆散北約強國軍事同盟，驅逐美國在歐洲的軍力，削減美國對歐洲的影響力，使蘇俄能「近水樓台先得月」獨霸歐洲。

三 美國片面撤減駐歐軍隊建議的提出

美國傳統外交政策即是重歐輕亞，其與歐洲盟邦特別是英國始終維持極親密而友好的關係。自第二次世界大戰結束以後，美國在歐洲就一直保持三

歐洲撤軍問題與北約組織

十萬大軍，加上軍眷二十萬，每年需費十八億美金，此乃美國担负北約軍事義務，以確保西歐盟邦的安全與和平。然而近年來由於：

第一、越戰的曠日持久，使美國人民厭戰、反戰；國內反戰示威運動層出不窮，使美國政府難於應付。尼克森總統爲了順應輿情，避免捲入海外戰事，而倡導「尼克森主義」，主張撤減駐越、歐美軍；

第二、由於駐越、歐美軍軍事費用的鉅額消耗，造成美國對外收支不平衡的現象。加上最近歐洲西德馬克與荷幣的採取浮動匯率，瑞士法郎與奧幣的相繼升值，更造成美金過剩，美金通貨在歐洲供過於求，而形成「歐洲美元」的大風潮，影響美國經濟甚鉅。爲了減輕軍事負擔，減少美金外流，拯救美國經濟危機，唯有撤減美國駐外軍隊；

第三、美國國內新孤立主義者的醞釀與抬頭：他們每當國家遭遇困難、挫折及打擊時，往往採取不負責任、不計後果的態度，袖手旁觀，無條件投降，去逃避現實，而主張美國重返門羅主義時代的孤立政策。所以值此美國連年經濟不景氣，國際收支赤字高達五十五億美金，越戰不能光榮結束之際，認爲只有大量裁減與全面撤退美軍駐外人員一途，才能解決難題；

第四、美國參議院多數黨領袖曼斯斐德早在詹森總統時代，即提議大量撤減駐歐美軍，重新檢討北約組織美國的軍力負擔，由於該提議未受重視，而突然在美國內外困難重重，姑息論調高漲的時候提出舊案，力主在今年十二月三十一日以前將駐歐美軍撤減一半，引起了美國政治上的一大反響。

曼斯斐德在五月十一日向美國參院提出了此項「延長兵役法案」的增訂案，斷然主張在年底前撤退十五萬駐歐美軍。其所持理由是：(1)在歐洲搶購馬克熱潮，就是懷疑美金價值的明證，唯有擰節國外開支，才能維護美金信用；(2)駐歐美軍旨在保衛歐洲各國，犧牲美金以圖利，使美國陷於困境，美國就提高輸往歐洲的美國商品價格，犧牲美金以圖利，使美國陷於困境，美國就應撤軍，擺脫歐洲的負擔，解除美金在歐洲的危機，以及阻遏國內通貨膨脹、失業人數遽增的反常現象；(3)駐歐美軍由於多年未作戰，個個變得腫脹不堪、肌肉僵硬，人力失去彈性，再加上兵少官多，造成頭重腳輕，不能發揮有效的戰鬥力；(4)西歐各國不像越南遭受共黨國家的直接軍事侵略，並無立即危險。同時它們國力充實、防禦力強，足以肩負本國安全責任，也不需大量美軍的駐守；(5)能徹底貫徹尼克森主義於世界各地，作全線撤軍，而不應

局限於亞洲。所以美國應單方面的自歐撤軍。

當曼斯斐德增訂案提出後，由於其論調的符合一般議員心理，幾使增訂案大有獲致通過的趨勢。參議員中支持與反對此案者約各占一半，而另有二十二位態度不明。可是十九日參院表決此案時，却以六十一票對三十六票否決了曼斯斐德議案。推究其原因，可分下列各點：

第一、尼克森總統鑒於曼斯斐德議案可能獲得參院通過，而大事張羅。在擬訂五月十五日正式聲明之前，於十二日晚間，約集了戰後二十五年以來參加策劃美國外交決策的兩黨要員，包括前幾任國務卿、國防部長、歷屆北約聯軍統帥、前駐聯合國大使，與參院少數黨領袖等廿三位，舉行對付增訂案的「戰略會議」，會後並簽名一致支持尼克森立場。此外詹森與杜魯門亦完全同意尼克森的主張——如果參院在這個時候，通過曼斯斐德片面撤減駐歐部隊一半的建議，將是一種「歷史性的大錯」。同時亦嚴重影響西歐的民心士氣，動搖其對美國協防歐洲的信念。美國是北約組織中最強大的會員國，它應負起領導的責任。由於尼克森發動此一罕見的空前遊說活動，終於否決了曼斯斐德提案，而達到了尼克森抵制新孤立主義潮流與維持其對歐政策的目的。

第二、羅吉斯國務卿公開警告參院外交委員會，曼斯斐德提案不僅嚴重的損害美國的利益，而且也敲起了北約組織的喪鐘。同時就經濟利益而言，此提案並不如曼斯斐德所說可節省美國海外開支，減少美國在歐洲支付上的差額，解除美金在歐洲的危機，獲得極大的經濟利益。相反的此案僅有「極小限的利益」，因為在目前五角大廈計劃下，部隊撤回本國後不致解散，因此此在歐洲與在美國維持這些部隊的費用大致相等，何況駐西德的二十一萬五千名美軍每年所需費用約十一億美金，而西德要向美國購買九億美金的軍火，大體已相抵。五角大廈曾明白指出，現有駐歐美軍相等於五個師，在傳統性戰爭的初期約能支持一個月，以等待增援部隊的動員，如果這支部隊減少一半，則會喪失這一餘裕，而這支部隊便要退却、投降或進行核子戰爭。如今北約以一百十萬五千軍隊去對抗華沙公約的一百二十七萬，尚可維持均衡，否則美軍一撤退則均勢即告打破。所以羅吉斯強調說：「我們單方面大量撤軍會導致蘇俄相信我們正在退出世界……我們不支持北約組織對於美國是一大大災難，因為北約組織對美國與西歐的防衛同樣重要。」足見片面撤軍不是

尋求和平，而是增加危險，鼓勵蘇俄向外繼續擴張，甚至誤使蘇俄低估美國的實力，而觸發大戰。

第三、參院本身的因素：參院一則不願創一新例，壓迫總統接受國會的命令；另則參院認為東西雙方平衡撤減軍隊，才不致影響歐洲安全。恰逢蘇俄在參院表決曼斯斐德議案前夕提出北約與華沙公約相對撤軍的建議，使參院更有把握作否決曼斯斐德議案的決定。否則如該案在參院通過，美國就必須片面撤軍，因而失去了與蘇俄談判的資本與機會，助長了蘇俄侵略的氣焰，鑄下了人類歷史不可挽回的錯誤。

雖然曼斯斐德的提議失敗了，但是他一再說明此次「雖敗猶榮」。並有決心的表示：只要東西雙方談判未有進一步的發展；只要西歐盟邦未提供更多貢獻，削減駐歐美軍的議案一定要俟機再度提出。所以對美國政府而論，這始終是一政治壓力與隱憂。

四 北約部長會議的召開與歐洲撤軍問題的展望

本月三、四兩日在葡京里斯本召開北約部長會議之前，於五月二十五日首先在西德密吞瓦召集北約核子計劃委員會；五月二十八日接着在比京布魯塞爾舉行北約防務計劃委員會，主要都是為籌劃北約部長會議討論有關撤軍問題的預備會，可見此次部長會議意義的重大與任務的艱鉅了。

在兩日會期間，北約外長們首先評估蘇俄提議雙方撤軍的動機、目的；其次希望蘇俄作進一步說明，並研究北約與華沙公約談判的可能性；最後於六月四日發表公報，宣佈「一俟實際可行時」即與蘇俄從事撤減駐歐軍隊的談判。而公報的重要內容如下：

第一、重申撤軍的四要件：(1)相互撤軍應與北約組織重大安全利益相符合，其執行不應使任何一方蒙受軍事不利之影響；(2)撤軍行動應以互惠為基礎，要考慮地理因素與其他因素；(3)撤軍範圍應包括歐洲境內的外來部隊和本國部隊，以及其武器系統；(4)必須有適當的監督與管制辦法。

第二、確定進行談判的三步驟：(1)在近期內（約在九、十月間）將在布魯塞爾召開副部長或外次長會議，主要擬定未來與蘇俄談判的策略；(2)指令

一名或多名特別代表（可能派遣將退休的北約組織祕書長布勞秀率領代表團）與蘇俄及其他共產集團國家政府舉行試探性的談判；(3) 協議東西雙方撤軍會議的日期、地點、組織與議程。

第三、北約外長們對於目前東西雙方之間進展緩慢的柏林談判所感到滿意的：「蘇俄準備和各盟國共同努力達成一項有意義，且是長遠的改善歐洲東西雙方關係之意願的令人鼓舞的表示。」且一致認為柏林會談的圓滿結束，對於西方是否將與蘇俄商討他們一再提出的全歐安全會議將有重要影響，而希望在今年十二月北約外長在布魯塞爾再次集會以前，柏林會議能獲致協議。

第四、北約外長們滿意北約國家在改善其與華沙公約國家關係方面的努力；希望美俄戰略武器限制會談能儘快獲得確切的協議；贊同美英法在四國會談中與蘇俄謀取改善西柏林情況之努力；以及隨時密切注意東地中海情勢的發展。

當北約部長會議公報發表後，各國反應不一：

第一、英國：縱然贊同公報所提及的撤軍條件、談判步驟，但是英國認為撤減歐洲駐軍將破壞北約傳統的防衛力量，相反的會增加華沙公約攻擊侵略的機會。同時有關相互平衡削減軍隊的條件，也許不能被華沙公約國家所接受，因為華沙公約的現有軍力，加上蘇俄地理上的優勢，其人數遠超北約之六十的數目。尤其英國政府當今由保守黨執政，對政治持保守態度，顯然不熱中於撤減軍力問題，而其國防計劃人員對於此一問題所連帶產生的危險性，作周密而詳細的研究，故表現極為慎重。

第二、法國：與英國所持態度與反應相仿。不過在許多跡象中顯示，法國在原則上不贊成集團與集團之間舉行談判。換言之，反對北約與華沙公約的會談，因為法國認為此乃一種曠日持久，而難於圓滿達成協議的方式，所以主張舉行雙邊談判。特別在最近，法國總統龐畢度訪問莫斯科，曾發表公報譴責集團政治，與蘇俄領袖共同贊成雙邊會談。唯法國已退出北約軍事機構，對撤軍問題影響力不大。

第三、西德：唯恐強調共同撤減軍力問題，其原因有三：(1) 由於西德地位特殊，問題複雜，美軍駐守西德境內達二十一萬五千名之衆，可因此增強

歐洲撤軍問題與北約組織

西德對蘇俄外交的折衝力量。尤其在西德有意與東德改善關係之際，更希藉此迫使蘇俄遷就讓步；(2) 倘若過於重視相對自歐洲撤軍問題，可能將柏林問題擱置一旁，而柏林問題即無法順利進行，以達到滿意解決的地步；則一方面西德國內的政治立場將蒙受不利影響，另一方面德蘇條約亦無法批准生效；(3) 在相互撤軍的結果，蘇俄軍隊仍留守歐洲本土，而美軍撤退至美國領土後遠隔重洋，一旦歐洲有事，美國縱欲伸以援手，但是往往「遠水救不了近火」，豈不又是予蘇俄集團以可乘之機，使西歐重陷危機？所以西德總理布蘭德說：「就目前東西現狀而言，美駐歐軍隊實質上裁減，對於歐洲的穩定，東西緊張局面的和緩，均衝管制軍備的措施，均有嚴重的影響。」因而在本月十五日布蘭德訪美會晤尼克森總統時，特別以歐洲相互平衡撤軍問題，廣泛交換意見，以期取得協議與對策，相信近月內即可知曉。

第四、美國：近十年來美國外交正在不斷的蛻變，由於政策的搖擺不定，領導技術的欠高明，無法順利處理世界事務，遏阻共黨侵略與擴張。致使美國國際聲望日低，受國內外壓力太大，於是產生一股逆流，力主美國擺脫國際事務，縮回本土，以求自保，解決美國政治、軍事、經濟上所遭遇的難題。因而對蘇俄相互撤軍提議至感興趣，積極尋求可行之途。然而美國並不漠視談判所牽涉的危險性與複雜性。早在今年二月二十五日尼克森發表的世界咨文中即提到：「這一題材在許多方面要比戰略核子武器限制談判問題更為複雜。」而戰略核子武器限制談判迄今已有一年半歷史，尚無結果，何況撤軍問題？必然是一長期而又不易獲致結論的談判。

第五、蘇俄：在北約發表公報的第二天，六月五日即派外交部次長柴拉普金飛往倫敦，就歐洲撤軍問題與英磋商。柴拉普金爲了軟化西方各國對柏林問題的立場，避而不提及歐洲安全會議的召開問題，而強調直接談判歐洲撤軍事宜，並希望勿將柏林與撤軍兩問題混淆不清，混而一談。同時更盼望能與美國作多邊平行的談判，以消除美蘇及其領導集團之間的歧見、差距與障礙。而克里姆林宮更宣稱：如果北約組織以行動表明其解決歐洲撤軍問題的誠意與認真態度，蘇俄願意撤裁軍隊。所以此項宣佈無疑要比布里茲涅夫的建議向前更推進了一步，似乎蘇俄有意促進東西雙方撤軍談判的成功。

從各國的反應態度，切身利害關係，以及過去談判的經驗而言，東西雙方平衡自歐洲撤軍談判是否能達成協議，實難逆料。

五 結語

無論撤軍或裁軍談判，成功的癥結所在是必須：無祕密、全面的、有誠意、互惠平等、以及集體安全的注意。雖然此次蘇俄建議，在表面上看來蘇俄實具誠意，大有東西解凍與歐局和緩的可能趨勢。然而蘇俄在地中海、印度洋、加勒比海不斷擴張軍力的實際行動，不得不對其真正欲撤軍的動機、目的與企圖小心求證，尤其對蘇俄的誠意要多加一個問號。北約組織由於土耳其與希臘內部的問題而分散了力量；由於法國的退出軍事機構而削減了北約軍力；由於挪威同意芬蘭所提「斯堪的納維亞」成爲不設防核武區計劃，有意與瑞典堅守中立立場，而使北約分歧；由於冰島的不具有防衛力量而不

重視北約的防禦措施；由於加拿大的撤軍與美國徹底執行尼克森主義也將可能撤軍的情況下，北約組織也許就因此而分別離析不能繼續存在，而由另一個歐洲各強國——英、法、西德、義等所組成的新機構取而代之。但是在新機構未產生之前，北約組織仍有其存在的必要與價值，其對北約各國、對歐洲、對世界的安危存亡都有重大而深遠的影響。尤其與蘇俄、華沙集團舉行撤軍會談，更必須有確切的把握、具體的保證，始可慎重進行，也才有成功的可能性與希望。否則徒增蘇俄欲瓦解北約組織、削弱美國在歐洲的軍力與影響力、分裂民主自由集團以及危害國際和平與安全的機會，而達到其赤化世界的極終目標。

民國六十年六月二十四日完稿

法國與西歐之政治統合

陳澤豐

自英國首相奚斯和法國總統龐畢度在巴黎會晤，對於英國加入共同市場問題獲得原則性決定後，西歐政治團結的呼聲一時又甚囂塵上。英、法、德三國是構成歐洲的三大柱石，過去它們相互猜疑，彼此對敵，使歐洲經歷了兩次浩劫，至今創痛猶深。「歐洲煤鋼共同體」(La Communauté Européenne du Charbon et l'acier)的創始人舒曼(Robert Schuman)曾說：「歐洲如果沒有英國參加，則不成其爲歐洲」。現在西歐能否經由其經濟共同體的擴大，進而走上政治統合(Political integration)的道路，這是西方政治家、學者爭論不休的一個老問題，就中尤以法國所採取之態度最關緊要。

一 法國人的歐洲觀

法國人素以「愛國心」或「民族感」(Sentiment National)著稱，但同時秉賦有「歐洲精神」(L'esprit Européen)。前者偏狹、存私，以現實利益爲考慮，後者開敞、爲公，具崇高之理想，兩者表面看來似有不能調和之處。或問：一旦必須以歐洲爲重時，法國人是寧犧牲其現實利益以追

求崇高理想呢？抑乾脆放棄理想而求保存其利益呢？

其實，對法國而言，「歐洲」與「法國」並不是兩樣非對立不可之物，問題不在對那一邊較爲忠貞，或兩者選一，而在尋求法國於穩固、團結的歐洲中保存其特性，扮演其角色。法國人深信，法國的影響力唯有在强有力的共同體中，始能發揮淋漓盡致。

法國人常說：「做爲一個法國人，已經有兩千年；我們先覺得是法國人，後感覺是歐洲人。」戴高樂的口頭禪則是「法國，便是法國」(La France, C'est la France)。「法國，就應該是法國」(Il faut que la France Soit la France)。我們從這些話可得兩點啓示，第一，法國人以做爲法國人而感到驕傲，對於他們的過去同樣引以爲榮。第二，對於現在的追求，法國人仍充滿着信心。

根據法國民意測驗顯示，百分之六十七的法國人贊成歐洲的聯合統一，反對者只有百分之十。如以年齡分析，自一九四五年以後出生的一代，沒有經歷戰爭的痛苦，多傾向於歐洲的一統，而與五十五歲以上的一代態度有所不同。若以職業分，知識份子對歐洲的聯合鼓吹最力，而農民、工人則取保