

# 歐洲東西對峙中北約戰略之修正

王建勳

## 一 西歐對蘇俄尋求軍事優勢之反應

自一九七三年六月，北約部長會議以來，北約不斷指出華沙公約軍事力量已告增強，歐洲東西雙方力量已失去平衡。至一九七五年七月，赫爾辛基高層會議結束不久，北約又發覺蘇俄的戰略，自一九六八年以來，已從以往（一九五八至一九六四年赫魯曉夫時代）的「核子大規模報復」，轉變為「軍事平衡」，所以近年來，蘇俄在不斷發展飛彈與核子武器的同時，亦積極的從事傳統軍備的擴張。西歐一些國家對華約以大量現代化軍隊部署在北約盟國的邊界上，表示非常擔心，認為這是蘇俄企圖採用傳統戰爭方式進行擴張，因而呼籲歐洲盟國應提高警惕，以防萬一。到了一九七六年五月，北約外長會議檢討西歐防務的時候，更一致認為華約所部署的軍事力量已超越防衛範圍，強調北約盟國要團結一致，防範蘇俄的可能進侵。但是他們在公報中，仍呼籲蘇俄停止軍事擴張，以防止軍備競賽的危險，並保證北約組織仍將朝著緩和及加強防衛兩大目標前進。不過，七月間在維也納舉行的第九次歐洲裁軍談判，仍一無所成。華約與北約的對立，更加尖銳，且最近消息傳出：蘇俄正從事新的飛彈部署，而使歐洲盟國更感到震驚<sup>①</sup>。

一九七六年八月四日，當蘇俄「真理報」譴責「限制戰略武器談判」(SALT)的拖延<sup>②</sup>，應由美國負責的時候，北約已獲悉蘇俄準備或已在其西部部署改良型SS-11-20機動性的多彈頭飛彈，以替換目標完全針對西歐的七百枚中程飛彈。這種多彈頭飛彈可以藏在橋下或溝渠中，或用裝甲車或火車運載，襲擊西歐任何地區。此外，蘇俄還在部署三種新型洲際彈道飛彈，以取代其一

註① Aug. 5 1976, *Le Monde*. L'U.R.S.S. cherche-t-elle la supériorité stratégique? (蘇俄是否尋求戰略優勢?)

註② 一九七二年九月，美俄達成第一階段限制戰略武器協定(SALT-1)，雙方協議永久限制反飛彈(ABM)防空系統各以一地為限，並且以五年為期，限制洲際彈道飛彈(ICBM)和潛艇飛彈(SLBM)的發射器具。一九七四年十一月，美俄海參崴高層會談，雙方又協議限制洲際彈道飛彈各以二千四百枚為限，其中一千三百枚是多彈頭(MIRV)。其後因為蘇俄逆火式轟炸機(Backfire Bom-b)和美國巡弋飛彈(Cruise Missile)是否一併限制的問題，雙方發生爭執，而使第二階段限制談判停頓。

千五百枚戰略性彈道飛彈。其潛艇配備的長程飛彈亦在汰換中。北約組織認為蘇俄新的飛彈發展，如與美國相較，仍然落後很多，但已努力使其差距縮小。美國所關心的是：蘇俄是否在尋求軍事優勢，或美國是否已居於劣勢；而西歐國家更關心的是：蘇俄新的飛彈發展，對西歐的安全將會造成怎樣的威脅。

包括法國在內的所有西歐國家都認為，當前華約軍事力量的增強，已使西歐處於不利地位。他們指出，蘇俄在中歐地區駐有一萬九千輛坦克，為北約組織的兩倍，而且又將最新型的T-72坦克加入行列，使華約的軍力更為強大。隨着空防的改善，蘇俄亦已將大批飛機改為一種攻擊性的飛機，現在華約在中歐地區擁有三千四百架飛機。不僅華約在傳統軍備方面已超出北約，蘇俄在核子武器與飛彈方面也正積極的迎頭趕上。所以他們認為，如果蘇俄再在核子武器方面採取先發制人的主動戰略，則西歐的核子優勢亦將隨之失去<sup>③</sup>。倘若未來美、俄限制戰略武器談判不能獲得進展，則西歐的弱點，即會在蘇俄擁有贏得一場核子戰爭的能力下，暴露無遺。

西歐國家認為更嚴重的是，蘇俄近年已加強防衛系統；大量儲備戰略物資、疏散城市中的工廠，建立人民疏散組織，挖掘民防工事等，猶如在從事戰爭的準備。一九七六年八月，倫敦「泰晤士」報軍事評論家查爾達特（Lord Chalfont）、紐約時報軍事評論家薩爾貝格（Sulz Berger）以及「經濟學人」（Economist）等，都支持美國國防顧問古瑞（Leon Goure）所提「蘇俄戰略中的戰爭準備」一篇報告中的說法，認為蘇俄疏散與防衛的加強，顯示其已在假定核子戰爭情況下，從事減少災害，保護自己的各項準備。蘇俄改進飛彈威力，擴建地下防空洞以及不斷加強一般防空設施，即是蘇俄謀取戰略優勢的證據。他們更從此一情勢的發展，加以推論，認為如果蘇俄企圖從減少可能來自西方核子報復的災害，進而改變西方核子嚇阻的形勢，則在東西核子均勢下「相互毀滅」（Mutual Assured Destruction）的嚇阻政策，即會失去預期的效果。莫斯科可以減少恐懼，首先發動核子攻擊，即使不首先使用核子武器，起碼亦會在可能範圍內，重估西方核子報復能力，并恫嚇西方國家，使其不願冒險反抗蘇俄在其他地方所從事的擴張行動。

所以西歐國家相信，蘇俄要達成核子優勢，雖然在理論上沒有任何透露，但以其實際行動來看，已可證明其核子戰略有了改變。至少當前蘇俄的最高軍事目標，是尋求減少西方的核子威脅，避免遭到核子毀滅的災害，並進而打破東西軍事均衡，迫使西方失去核子優勢。

註③ 一般估計：美國擁有一千〇五十四枚洲際彈道飛彈，六百五十六枚潛艇發射的彈道飛彈，以及四百五十三架配備核子彈及短程飛彈的戰略轟炸機。其中約有七千件用於戰場短距離的戰術核子武器，如原子砲彈、短程飛彈、飛機投擲之核彈，部署在西歐，但都由美國所控制。以其數量而言，與原來蘇俄針對西歐所部署者，約多一倍。

## 二 北約盟國戰略的調整

面對華約軍事力量的增強，北約盟國亦已在具體行動上加強合作。英國雖在經濟困難中，但仍履行其中歐前線所承担的防衛義務，保持駐守西德的一支五萬五千人的陸軍和一支戰術空軍部隊。法國雖已退出了北約軍事組織，但近年來它的國防與外交政策均有改變；不僅強調與美國的密切關係，且亦開始與北約盟國保持軍事合作。西歐各國普遍提高了他們的軍事預算。美國與北約盟國更已加強了地中海的軍事力量。美國第六艦隊對蘇俄軍艦活動的監視以及北約盟國的海軍在地中海頻頻的舉行演習，均顯示北約盟國已提高警惕。去年底，美國國防部宣佈，在一九七七年春季，美國將增強駐歐空軍力量，其中包括首次派遣比蘇俄戰鬥機更優越的「F-15」型軍機，以對付蘇俄米格廿三型軍機，將使美國在西歐防衛部署的飛機總數，達五百五十架。此外，駐歐美軍亦將增加三千人，使總數達到卅萬零五千人。當北約宣佈蘇俄已在部署新的飛彈不久，美國又決定派遣八十四架可以攜帶核子武器的「F-111」型戰鬥轟炸機，進駐歐洲。這顯然是美國對蘇俄的一種警告。

在北約盟國加強防衛的同時，一九七六年十一月十八日，北約「防衛計劃委員會」(Defense Planning Committee)在倫敦召開祕密會議。與會的美國、加拿大、西德、荷蘭、挪威等國國防部長們所討論的主題，便是如何策劃北約盟國肆應蘇俄的核子威脅。北約組織前已接受美國前國防部長斯勒辛格的「彈性反應」政策，即從加強傳統軍事力量，提高核子嚇阻效果，保證在傳統戰爭、戰術核子戰爭和戰略核子戰爭的漸次昇高中，仍可控制其不致成爲全面性的核子大戰。但此次在倫敦會商的各國國防部長則認爲以蘇俄爲首的華約，一旦發動攻擊，將是閃電式的，等到華約軍隊佔領許多地區，北約再使用核子武器，就會牽連到已被佔領的西歐地區人民。所以他們主張爲遏止蘇俄及華約的任何突擊行動，北約必須儘快的首先使用核子武器。

同年十二月九日，北約軍事委員會主席諾頓(Peter Hill Norton)向北約十五國國防部長(法國、希臘缺席)會議，報告稱：根據北組所獲得的情報，蘇俄和華約的軍事力量，無論是表現於核子戰略或陸海空三軍方面，均已加強其攻擊能力。因而他呼籲北約要儘速的改善其軍力，建立堅強的防衛力量，否則核子戰爭的危險將難避免。國防部長們經過全盤檢討北約防衛情勢之後，在公報中說：蘇俄與華約軍事力量，包括核武器、戰略空軍以及傳統軍備，在質與量的方面均已增強，尤其是軍事力量的發展，武器、訓練和裝備的不斷改良，愈來愈注重於攻擊的準備。其中特別指出：蘇俄目前用於國防的經費，佔其國民生產總值的百分之十三，而美國及西歐國家的國防經費，最多者爲美國，但亦不超過百分之九左右，至於西德、英、法等國，僅在百分之四點五至百分之五點五左右。比較起來，蘇俄軍費實屬大得驚人。所以他們認爲雖然已有十一個北約盟國將其一九七七年會計年度的國防費用增加了五十億美元，使總額達五百五十五億美元，惟因西歐國家普遍經濟困難，所加仍極有限，因而公報中又特別呼籲，爲了彌補北約軍

事力量的不足，各會員國必須重新檢討一九七七年國防費用的分配。

在這次會議中，十五國國防部長均認為北約的某些差距及弱點頗為嚴重，除非北約組織採取迫切的行動，使北約盟國振作起來，把更多的費用用於防衛方面，否則一旦戰爭發生，北約將在許多方面喪失主動的能力。基於此一認識，會議曾就空中防衛與武器標準化兩項問題，達成初步協議。

(一)「空中警報系統計劃」(Airborne Warning and Control System—AWACS)：雖然北約已擁有地面防空裝備的防禦系統(NADGE)，但這種地面雷達站却无法偵察和跟蹤低飛的敵機。由於擔心蘇俄可能發動低空的突襲，北約希望以廿四億美元購買卅二架具有雷達系統的美製波音七〇七型客機，以其裝設靈敏度極高的雷達和電子儀器，沿著北約與華約的邊界飛行，可以預早對威脅北約的飛機和飛彈發出警報，防制突襲。雖然他們都認為此一空中警戒計劃可以彌補北約空中警報及防禦飛彈之不足，但因所費龐大，籌措不易，而決定於一九七七年初再繼續磋商。

(二)「武器標準化」(Standardization of Military Equipment)：在過去卅餘年間，北約盟國除向美國購買的武器，尚合乎標準化要求外，各國自行製造的武器，單以大砲、機槍、步槍而言，由於口徑不同，彈藥補給無法相互調用，至於飛機、坦克等，由於構造各異，如遇戰時，其修理及所需零件，均將發生困難。因而武器標準化是加強北約軍事力量的最佳方法。包括法國在內的北約盟國，已經在羅馬創立「歐洲武器生產計劃小組」(Eurgroup)，以檢討北約盟國武器革新等問題。該小組從一九七五年十一月五日集會商討以來，已獲有很大進展<sup>④</sup>。不過，北約盟國對武器標準化問題，尚多歧見，並非對所有武器均同意即予標準化，但仍可先從其中若干種開始辦理。在這個目標之下，各國廢棄過去各自發展武器的方針，改為互助合作，共同推進。已在改革中的武器計有：西德與美國合作，以一九七八年為目標，共同發展豹型坦克車；西德與義大利合作發展一五五毫米口徑的FH70型榴彈砲和SP70型自動砲；西德與法國合作發展地對空飛彈；西德與英國、義大利共同製造多目標的MRC型戰鬥機。此次國防部長會議，更在此一基礎上，一致協議就六種武器革新計劃，作為未來北約盟國武器生產的共同目標；那就是保持兩種飛機、兩種軍艦以及兩種其他傳統武器的型式。

### 三 華約之新建議與北約拒絕之動機

註④ Jan 1976, *The World today*, P.H. SCOTT, Beyond the Eurogroup: New Developments in European Defense. 1976, No.3, *Politique Étrangère*, Walter Stütze, Les possibilités et les limites de la Coopération ouest-européenne en matière D'armements. (西歐武器標準化的可能發展)

在一九七六年十一月間，北約「防衛計劃委員會」會議結束不久，華約組織即於廿六日在羅馬尼亞首都布達佩斯特召開高峯會議。很顯然的，這是蘇俄企圖統一華約各國的對外步調，以應付美國新總統卡特上任以後的國際局勢。

所以華約高峯會議中就產生了兩項決定：其一是成立「外長委員會」及「聯合祕書處」，以增進華約國家間的政治聯繫。其二是擬就一項文件，以便在一九七七年重開歐洲安全合作部長會議時，向包括美國和加拿大在內的卅五個簽約國，提出一項新的條約，保證簽約國不首先使用核子武器攻擊他國。同時，還建議北約與華約會談，將兩個集團現有的會員國數量，予以凍結。

此項高峯會議是布里茲涅夫訪問羅馬尼亞和南斯拉夫之後，而召開的。南斯拉夫不是華約國家，羅馬尼亞雖屬於華約組織，但經常與蘇俄頂撞，而保持相當距離。可是這次羅馬尼亞却支持蘇俄創立「外長委員會」。一般認為，這可能是羅馬尼亞希望以「外長委員會」代替一九六九年所創立的「國防部長委員會」，而強調華約結構不再是純軍事性的，以滿足其趨向獨立的要求。「國防部長委員會」主要是蘇俄用以統一戰術，增加領導華約的作戰能力，而在北約加緊備戰的同時，蘇俄要以「外交部長委員會」作爲戰略的運用，以此消除北約努力加強軍事防衛的決心，亦是可能的。

所以華約的各項建議，即成爲同年十二月間北約外長會議討論的主題。季辛吉最後一次以美國國務卿身份參加會議。當時他帶着美國總統當選人卡特致北約的函件<sup>⑤</sup>，表示美國對北約盟國的堅定支持，特別對華約的軍事威脅，表明美國的強硬政策。他在演說中，完全同意北約盟國必須加強軍事力量的努力。他說明北約的傳統軍事防衛與核子防衛應該並重，他認爲如果接受華約的建議，不首先使用核子武器是非常危險的，同時，他亦反對凍結北約現有會員國的建議。

法國外長吉蘭哥（Girigand）雖重申「緩和」是法國基本外交政策，仍希望在赫爾辛基高峯會議基礎上繼續努力，但是他亦表明法國不能接受蘇俄的建議，放棄首先使用核子武器。他說：當法國遭受攻擊時，法國將使用所有可能的還擊方法。同樣的，吉蘭哥反對凍結北約的成員，他說：北約是一個民主國家的自由組織，沒有任何理由拒絕致力於保衛人民自由的歐洲國家參加此一組織，並且每一個國家亦都有隸屬或脫離聯盟的權利。其他如西德、英國等亦採取同樣的態度，表示反對華約的建議。所以此次北約外長會議即決定拒絕華約所提各項建議。

就西歐國家的反應而論，他們認爲蘇俄從來都沒有公開保證不使用或不首先使用核子武器，今年蘇俄針對所有核子國家，在聯合國提出締結禁止首先使用核子武器協定之建議，已引起西方國家的懷疑。西歐國家雖然承認放棄首先使用核子武器，固然可以免除人類遭受核子戰爭的災難，但核子武器同樣是阻止所有侵略的工具，特別是蘇俄傳統軍事力量的擴張，已對西歐造成威脅，如放

註⑤ 卡特致北約外長會議函內稱：北約同盟是北美與西歐的核心組織，北約是吾等加強集體安全之工具，所以美國新政府將堅決支持此一同盟。最近數月，北約面臨之挑戰與遭受之威脅，吾等必須維持一個共同戰略，加強北約之效率與軍事力量。從北約盟國相互商討與緊密團結，來處理歐洲事務或世界問題，必能解除所有之挑戰。爲了證明吾人之信心，本人願保證美國對北約盟國的任務是當今最重要的一環，就如同北約成立之時一樣。

棄使用核子武器，西歐的安全更難以保障。倘作更深入的分析，則可發現核子武器的理論與傳統武器的理論是不同的，事實上，核子武器的理論在攻擊與防衛之間就是模糊不清。從限制戰略武器觀點言，其所表現出的核子攻勢，往往更富有防衛的意向，就如同反飛彈系統，往往比攻勢的武器更為重要，因為這種措施完全是為了遏阻核子勒索。但是敵對的一方，在已獲得防制核子報復的情況下，進行侵略的可能性，將會更大。所以同樣的，禁止首先使用核子武器，在上項情況下，均無法保證它的效用。再從核子嚇阻程序言，在雙方追求核子力量均衡的情況下，任何外來的威脅，均會鼓勵它們加強核子力量。因而它們認為華約建議禁止首先使用核子武器，給人最大的印象，就是企圖減少西方核子嚇阻的效果到最小程度，而使華約所擁有的龐大傳統武器，成爲一個超級軍事力量。

至於華約要凍結兩個軍事集團現有成員的建議，西歐國家都認爲這顯然是對西班牙而言。因爲美國早已堅持要使西班牙進入北約，一九七〇年的美、西協定昇高爲條約以後，北約已檢討在防衛計劃上加強與西班牙合作。問題是西班牙的政治是否能進入民主，如果今年五月西班牙舉行人民公決，建立一個民主政體，則其成爲北約的一員，當無問題。而華約在今後不可能再有新的國家參加，所以西歐國家對此一建議亦認爲並非善意，而一併拒絕。

#### 四 美國戰略之可能改變及其對北約軍事合作之影響

進入一九六〇年代，美、俄均擁有大量核子武器，彼此在避免「相互毀滅」觀念下，誰都不敢冒然發動核子攻擊，所以從美國甘迺迪總統至詹森總統這段時期，「大規模核子報復」即成爲美國核子嚇阻的理論基礎。其後，美國前國防部長斯勒辛格及其繼任人倫斯裴，基於減少核子大戰的危險，而改變了此一戰略目標，以其「彈性反應」，對戰爭的形態有更多選擇的機會。這種戰略亦曾獲得西歐國家的讚揚。而今倫斯裴亦認爲蘇俄的戰略動向，在企圖打破東西力量的均衡，美國輿論更担心蘇俄軍力已在很多方面超出美國，要求卡特就任總統以後，重新考慮美國的軍事力量。

最近美國中央情報局與國防部均分別提出警告，表示蘇俄可能已改變與美國的軍事平衡，而尋求軍勢優勢。他們的估計已引起西方國家的警惕。面對這種情勢，尤其是蘇俄部署新的飛彈問題，如何對付蘇俄已成爲卡特對外最重要課題。卡特雖然承認蘇俄軍事力量增長的情形，確比美國快速，但是他從多方面衡量，仍認爲美國比蘇俄強大的多。所以他一再強調寧願與蘇俄達成第二階段限武協定，而不願大幅增加國防經費。可是關於這個問題，在美國已有不同的爭論，有的贊成以加強軍事力量，強硬對付蘇俄；有的認爲美國應該裁減軍備，以期獲致蘇俄相同的行動；更有人主張繼續尼克森以來的和解政策。卡特新政府對俄採取什麼政策，對北約組織而言，關係最爲重大。因爲當前西歐國家所最關心的，就是美國如不願蘇俄軍力的擴充，而繼續削減國防經費，則整個北

約可能陷於癱瘓。

當前西歐各國的政治與經濟均處於困境，且有日益嚴重的趨向。所以西歐是否能夠穩定，大多視美國對北約組織承諾的範圍與決心而定。卡特早在競選時，即已表示美國決心要保衛歐洲盟國的安全，并曾聲言，如果歐洲盟國安全受到威脅，美國將使用核子武器。這與一九六一年，甘迺迪總統要以一個「相互依存」的政策，加強對盟國的防衛關係，有著同樣的堅定。即將出美國國防部長布朗，最近贊成生產B—1型戰鬥轟炸機。他對蘇俄的看法，還不認為蘇俄爭取軍事優勢，會得到什麼好處，亦不認為蘇俄會從事新的軍事冒險。他對未來有兩種假定，其一是美國成功的嚇阻了戰略性戰爭，其二是在一場大規模核子戰爭中同歸於盡。這種假定意味着美國有恢復「大規模核子報復」的可能。

布朗早已公開表示過，他對於應付蘇俄傳統軍事攻擊，並不排除使用戰術核子武器的可能性，但是他認為一旦核子武器發射出去，就很難避免全面核子大戰。所以布朗在一九七六年十二月廿七日，接受「時代週刊」記者訪問時表示，維持有限戰爭的戰略是不可能的。他認為美國要維持強大的軍事力量，除了防禦力量之外，經濟實力、政治團結以及保持與盟國的友好關係，亦對國家安全同樣重要。所以對於蘇俄的軍事威脅，他不認為尋求與蘇俄達成限制戰略武器協定是唯一的方法，他認為美國與歐洲盟國間不同防禦系統的相互一致，以及美國與歐洲盟國努力加強傳統軍事力量，是更為有效的途徑。

美國如何加強與歐洲盟國的軍事合作，似乎已是一個既定的目標。然而北約組織亦有其軟弱的一面，除了西歐國家經濟仍屬困難之外，土耳其與希臘的爭執，義大利共黨勢力的擴張，以及法國仍無意回北約軍事組織，都是亟須克服的阻礙。尤其是法國雖已加強與北約軍事合作，季斯卡總統亦明確表示法國在戰時必須協同北約盟國作戰，但是季斯卡尚無意改變法國核子武器獨立發展的政策，亦就是法國的核子政策不能與美國合而為一。一九七六年五月，季斯卡訪問美國的時候，亦曾說過，法國與美國的同盟將取決於美國未來是否能採取有效的行動，其中之一就是美國必須維持對西方世界防衛的承諾<sup>⑥</sup>。關於美、法關係，在美國大選以後，即曾傳出雙方已在非正式的祕密磋商有關美國正考慮北約組織將由美、英、法、西德組成一個領導核心，就如同一九五八年九月，戴高樂所建議的一樣，創立美、英、法「三頭馬車」的領導，俾在一個世界戰略目標上，共同維護自由世界的安全。此一傳聞雖已被法國政府否認<sup>⑦</sup>，但是從布朗要加強美國與歐洲盟國防禦系統相互一致的說法來看，似仍有其可能的。

(一九七七年一月十九日脫稿)

註⑥ May 24 1976, *Time*, Message to America From French President Valéry Giscard d'Estaing.  
註⑦ Dec. 10 1976, *Le Monde*.