

歐洲軍力平衡與北約的新防衛計劃

王建勛

一 限武、裁軍與西歐的安全

華約與北約東西兩大陣營的十九個國家，自從一九七三年十月，在維也納開始平衡裁減軍備談判以來，經過四年多的時間，迄今業已舉行了一百七十多次會議；雙方對於裁減中歐軍力的方法，也曾提出種種建議。惟因雙方在不同的標準下尋求均衡，堅持不肯讓步，以致一事無成。相反的，由於華約傳統軍事力量不斷增強，華約與北約的對立，更為尖銳。華約以大量現代化軍隊部署在面對北約從波羅的海到高加索的邊界上，不僅常規部隊比北約多十幾萬人，其武器裝備如坦克、大砲以及空軍的戰術性戰鬥機或轟炸機，在數量上亦超出北約一倍以上。所以近兩年來，如何加強北約的傳統軍事的力量，已經是西歐國家熱烈討論的重要課題了。

歐洲裁減軍備毫無進展，美、俄限制戰略武器談判亦陷入僵局。當卡特總統入主白宮的時候，蘇俄在戰略武器方面，已採取先發制人的主動戰略，準備或正在部署新型的飛彈。雖然美國國防部認為蘇俄可能已改變與美國的軍事平衡，而尋求軍事優勢，但是卡特總統仍認為美國比蘇俄強大得多，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，助長軍備競爭。包括法國在內的所有西歐國家則認為，美國如不顧蘇俄軍力的擴充，而繼續削減國防經費，則整個北約可能陷於癱瘓，同時，西歐如果失去核子優勢，則其安全勢將遭受嚴重威脅，於是他們對於未來美、俄限武談判，產生更多的懷疑。

自美俄限武談判以來，蘇俄在不斷發展飛彈與核子武器的同時，亦積極的利用限武談判，阻止美國提高在歐洲的戰略武器系統，這已成為蘇俄對歐洲的最高戰略目標^①。一九七二年五月，尼克森與布里茲涅夫能達成的初步限武協定，主要是以限制反飛彈防空系統(A.B.M.)來維持戰略武器的平衡，所以對於洲際彈道飛彈還沒有嚴格的限制。這時，蘇俄雖然在飛彈的數量上已超出美國^②，但是美國在飛彈的準確率以及多彈頭(M.I.R.V)等技術上仍領先蘇俄。到了一九七四年十一月，福特與布里茲涅夫在海

註① Le monde, May 30, 1978. Problèmes Pour une Alliance.

註② 第一階段限武談判期間，美國擁有地對地洲際彈道飛彈一〇五四枚，蘇俄一六一八枚；美國擁有海對地長程飛彈六五六枚，蘇俄七四〇枚(Defense National June 1978. p.44, Paris.)

參崴會晤的時候，美國擁有二千一百四十枚洲際飛彈，蘇俄雖然已經在多彈頭方面迅速發展，但是還沒有完成部署。然而雙方則協議，包括地對地、海對地的洲際飛彈，各以二千四百枚為最高限額，其中一千三百廿枚是多彈頭。所以西歐國家認為此一超出美俄實際數量的「最高限額」，已經造成今天蘇俄在多彈頭和機動性飛彈方面獲得極大進展的嚴重後果^③。

海參崴會談以後，美國發展成功的巡弋飛彈（Cruise Missile），是一種高度精密性的武器，它不僅可從海、陸、空發射，而且可以低空飛行，逃過偵測衛星和雷達網的警戒，準確的攻擊敵人的目標，很適合加強西歐防衛的需要，美國也有意把這種武器部署在歐洲。蘇俄極力反對，乃提出限制巡弋飛彈的問題，同時要求不要把巡弋飛彈的技術輸送給西歐。可是這時蘇俄已經在發展新型的地對地多彈頭洲際彈道飛彈，如 SS-17 SS-18 SS-19，以及逆火式轟炸機（Backfire），可能改變美俄戰略武器的均衡，引起美國的關切，於是美國亦要求蘇俄減少多彈頭飛彈的限額和限制逆火式轟炸機以及停止飛彈改良技術的發展^④。因為雙方爭執不下，而使第二階段限武談判，陷入僵局。

自卡特總統就職以來，由於他的人權外交，以及蘇俄在非洲勢力擴張，美俄關係趨於惡化。可是卡特仍全力發動對俄外交攻勢，期望打破歐洲裁軍與限武談判的僵局。而西歐國家則認為美國要在同一目標上與蘇俄減少飛彈的限額，停止飛彈改良技術的發展，已不能有效阻止蘇俄在戰略武器的攻擊與防衛方面所已獲致的重大成就。且在華約積極擴張軍事力量的情況下，而要求蘇俄把軍力減至相互均衡，幾乎是不可能的事。所以它們不斷的說服美國，要求加強北約軍備，調整核子戰略，以防萬一。卡特雖然要主動打開與蘇俄全面談判，但是對歐洲的情勢又不能無動於衷，乃於去年夏聲明美國有意生產中子彈，用以部署歐洲，因而又引起了中子彈是否在歐洲部署的問題。據說，中子彈在低空爆炸時，對建築物破壞不大，而且很少輻射塵，但對人類却有致命的殺傷力，對於阻止華約的閃電攻擊是一種很有效的武器。然而蘇俄為迫使美國放棄生產中子彈，發動了強大的宣傳攻勢，指責中子彈是「慘無人道」的，認為美國生產這種武器，將使軍備競賽發展到更高程度，同時，蘇俄警告西歐不要部署中子彈。由於蘇俄的激烈反應，美國內部又發生了爭論；有者認為它可以抵銷歐洲軍力不平衡，有者認為美國如在中子彈方面讓步，可能會導致蘇俄在傳統軍備和戰略武器方面有所克制。去年十月，卡特欲試探以中子彈交換華約裁減軍備的讓步，曾同意西德所提裁軍建議，即由美國從歐洲撤

註③ Défense National, June 1978, p. 45. Les négociations SALT et la Défense de l'Europe.

註④ 第二階段限武談判已接近協議或尚待解決的問題有：

1. 減少洲際彈道飛彈的最高限額，美國建議二一六〇枚，蘇俄建議二二五〇枚，其中多彈頭飛彈美國建議為二二〇枚，蘇俄一二五〇枚。
2. 限制飛彈技術改良為期三年，其中包括禁止蘇俄已試驗的 SS-15 機動性洲際彈道飛彈和美國計劃建造的 MX 機動性洲際彈道飛彈在內。
3. 增列限制美國巡弋飛彈技術轉移的條款，並規定其射程，空對陸不得超出二、五〇〇公里，陸對陸及海對陸不得超出六百里，其方法是限制巡弋飛彈的燃料配置量，以規定應符合所規定之射程。（Politique étrangère, No. 3, 1978, p. 370, Paris）
4. 仍待解決的問題有，蘇俄逆火式轟炸機的部署與美國希望使用波音七四七型飛機運載廿枚空中發射的巡弋飛彈等問題。

歐洲軍力平衡與北約的新防衛計劃

退一千個核子彈頭和兩萬五千名軍隊，以交換蘇俄從中歐撤退六萬五千名部隊和二千五百輛坦克。但是此一建議仍然遭到華約的拒絕^⑤。

二 美國核子戰略與歐洲軍力平衡

卡特總統自始即要減緩武器競賽的步調。他在就職後的第一次記者招待會中，爲了表示他要美俄停止軍備競賽，就主張把美國的巡弋飛彈和蘇俄的逆火式轟炸機問題，暫時從限武談判中剔除，留待未來第三階段限武談判時再作解決。同時，他指出如果蘇俄放棄生產新型飛彈，則美國亦將停止發展MX型機動性的洲際彈道飛彈。去年三月，卡特所提出的國防預算修正案，曾自其前任所提原案中削減二十七億五千五百萬元，以減少生產B1轟炸機，延緩生產MX洲際飛彈，取消建造大型軍艦以及攻擊性潛艇等計劃，希望因此有利於美俄之間的限武談判。直到本年四月七日，國務卿范錫前往莫斯科展開限武談判前夕，卡特又宣佈決定延緩生產中子彈。這無非是希望藉此贏得莫斯科在限武談判上的合作，但是莫斯科又認爲美國想用含糊不清的決定，作爲與蘇俄從事限武談判的手段，而要求美國完全放棄生產中子彈。所以范錫莫斯科之行，并未使限武談判有所進展。

可是，在去年六月，北約盟國國防部長於渥太華召開會議的時候，即已證實蘇俄已經并繼續在東歐部署改良型SS-20機動性多彈頭飛彈，以替換目標針對西歐的七百枚中程飛彈。據說，這種機動性多彈頭中程飛彈可以隱藏在各種掩體之下，或用裝甲車、火車運載，每一彈頭可以分別襲擊不同的目標^⑥。此外，蘇俄還部署了命中率極高的SS-17、SS-18、SS-19三種新型洲際彈道飛彈，取代原有的1千五百枚SS-9、SS-11型洲際飛彈。另外八十一艘蘇俄潛艇所配備的九百零九枚飛彈，亦全以新型的SS-NX-17、SS-NX-18來汰換。同時，蘇俄每年可建造二十五架逆火式轟炸機。這些都使北約盟國惶恐不安，使西歐安全受到嚴重威脅。

一般而言，英國的核子戰略完全傾向北約^⑦。美國部署在西歐的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，仍由美國所控制。法國自戴高樂時期即已退出北約軍事組織，迄今，季斯卡總統仍無意改變戴高樂所建立的核子武器獨立發展政策。因爲法國大規模核子報復理論與北約的彈性反應不同，法國一直認爲北約的漸次報復，彈性反應已失去了嚇阻作用^⑧。但是無論法國、英國或西德，它們對西歐整體安全的觀念，仍是要依賴於美國核子傘的保護，這亦就是說美國的核子

註⑤ New York Times, Oct. 25, 1977.

註⑥ Défense national, May, 1978. Armement Sovietique missile SS-20. pp. 159-160.

註⑦ Défense National, May, 1978 p. 144.

註⑧ Défense National, June, 1978 pp. 55-56.

戰略仍是歐洲防衛的中心^⑨。

從一九六〇年代，美俄均擁有大量核子武器，彼此在避免相互毀滅觀念下，誰都不敢貿然發動核子攻擊。因此，大規模核子報復，即成為美國核子嚇阻的理論基礎。但自斯勒辛格出任國防部長以後，美國爲了減少核子大戰的危險，改變了此一戰略，而代以彈性反應與漸次報復，俾在使用傳統軍備，戰術核子武器與戰略核子武器之間，能够有所緩衝。在以往，有些西歐國家即認爲這種彈性反應，無異是把東西方衝突，局限在西歐地區，使其不致演變成美俄核子大戰，而今更多的西歐國家認爲彈性反應主要是建立在東西軍事力量均衡的基礎之上，一旦蘇俄打破此一均勢，則西歐便會失去美國的核子嚇阻力量，而首先受到威脅。基此，它們認爲蘇俄新的軍事發展，一方面是以新型的洲際彈道飛彈減少美國首先發動攻擊的能力；一方面部署目標針對西歐的機動性多彈頭中程飛彈，可以精確的攻擊西歐各重要戰略目標，同時更以逆火式轟炸機在歐洲取得戰略上的優勢。所以它們相信在這種情況下，如果美國失去核子戰略優勢，不再擁有絕對的核子嚇阻力量，則蘇俄只要以五百枚或六百枚中程飛彈，指向西歐，即可使西歐成爲「人質」。所以西歐國家迫切的要求北約立即建立一個有效的防衛體系；藉以避免美國核子嚇阻的衰退，并積極的恢復歐洲的軍事平衡。

因此，西歐國家特別關心美俄的限武談判，尤其是西德很害怕美俄未來在限武談判中，可能會限制美國的戰略武器用於加強北約的防衛能力，故希望美國在限武談判方面，能建立一個新的諮商體系，使西歐國家亦能接觸到限武談判的內情。雖然美國再三保證不與莫斯科簽訂影響歐洲防衛的協定，但却不能排除西歐國家的疑慮。去年十月二日，西德總理斯密特在倫敦國際戰略研究所演說時，即表示了這種觀點。他說：幾乎所有限武談判，都是兩個超級大國在核子戰略武器方面尋求妥協。如果美國不能面對華約的軍事優勢，加強西歐的防衛力量，而在戰略武器方面尋求與蘇俄妥協，則西歐的安全即成問題。他解釋說：北約雖然擁有戰術核子武器的優勢，但這主要是因爲美國的核子武器數量超出蘇俄甚多，而今，蘇俄的 SS-20 新型飛彈已可打破歐洲的軍力平衡，那麼西歐便更需要依賴美國的戰略核子武器，才能維持歐洲的軍力平衡^⑩。

誠然，美國與西歐盟國對蘇俄發展成功的 SS-20 型機動性飛彈都感到憂慮，勢必在未來的美俄限武談判中成爲爭論的中心。美國在以往的限武談判中，曾協議蘇俄不再增加華約的軍事力量，美國不以巡弋飛彈加強北約的防衛力量；同時，雙方停止飛彈技術改良的發展，但蘇俄的 SS-20 型機動性飛彈，並未列入談判範圍之內。而今這種機動性多彈頭中程飛彈，其最大射程雖爲四千五百公里，可是只要再加上一節火箭，即變成爲洲際彈道飛彈，可與蘇俄已在試驗中的能攜三彈頭、射程達八千八百公里的 SS-16 型機動性洲際彈道飛彈相比，這樣，蘇俄的戰略武器即可超出限武談判所確立的二千四百枚的最高限額^⑪，不僅可改變西歐的核子優勢

註⑨ 同註①

註⑩ Le monde, May 31, 1978. Déséquilibre en Europe.

註⑪ 同註⑥

，亦可抵消美國的核子嚇阻能力。

在這種情勢之下，西歐國家都期望未來美俄限武談判，對蘇俄的SS-20型飛彈能加以限制，并希望美國在新的飛彈方面力求發展。它們的理由是，蘇俄新型的洲際彈道飛彈，其破壞力與命中率都較前為高，致使美國仍以固定地下發射場為主的義勇兵(Minteman)洲際彈道飛彈，已有受到蘇俄飛彈摧毀的危險。同時美國核子潛艇所攜帶的北極星及海神飛彈，又均不足以發揮充份的報復力量，美國如果延緩生產MX機動性洲際彈道飛彈，適足使美國冒著失去核子優勢的危險。在另一方面，它們又担心美俄限武談判會在戰略武器方面尋求妥協，而犧牲西歐的戰略利益，影響西歐的安全，所以它們亦不願意看到美國在巡弋飛彈、中子彈以及MX機動性洲際彈道飛彈方面向蘇俄讓步，要求美國不僅在限武談判中應堅守維護歐洲自由與安全的基本立場，且在核子戰略理論上，亦應恢復以往的大規模核子報復。

三 北約加強防衛之新計劃

華約的軍事威脅，西歐國家的焦慮不安，多少亦會影響卡特總統的以往主張。同時，一九七七年初，美國國防部即已向卡特提出報告，指陳華約企圖打破東西均勢，在傳統與戰略武器方面，已著着領先。同年五月，卡特在倫敦召開的北約高峯會議上，即已承認蘇俄與東歐共黨國家的軍備擴張已至危險程度，表示美國將儘最大努力，以改善北約的軍事力量，但他希望北約盟國亦作出同樣努力，並建議北約研擬如何加強其防衛能力的長期計劃。

至本年五月三十日至卅一日，北約十五國元首或高級政府首長（法國、希臘、冰島派外長參加）在華盛頓召開高峯會議，即以商討如何對抗華約集團之侵略為主要議題。

據北約組織和美國的估計，華約部署於東德、波蘭、捷克及匈牙利且已完成戰備之軍隊，在五十八萬人以上，其中蘇俄軍隊約為三十一萬人，但北約組織可立即參加作戰的地面部隊僅有廿八萬三千人。其次華約有坦克一萬五千五百輛，北約方面僅有六千輛。華約在戰術戰鬥機方面以四千對二千領先北約組織。而蘇俄的戰術空軍，已由防禦性轉變為攻擊性，這對北約各國的空軍基地、雷達站、供應站及指揮中心，構成非常嚴重的威脅^①。雖然北約在戰術核子彈頭數量方面以二比一領先華約，但是北約深恐這些戰術核子武器會引發一場全面性核子大戰，而不能在華約發動攻勢的初期，立即用以應戰，只能作為一種最後的手段。

在另一方面，北約盟國領袖對於蘇俄仍繼續不斷的擴充軍力，更為憂慮。據北約的估計，目前蘇俄軍費在其國民生產總值中所佔比率高達百分之十一至十三，已超過一千億美元以上，在未來十年內，蘇俄國民生產總值，雖然僅可增加百分之四，但它却計劃每年增加軍費百分之五左右，預料今後蘇俄的軍備擴張必會領先西方。

然而，北約並非全無辦法應付。自去年五月倫敦高峯會議以來，北約國防部長會議已着手擬訂一項長期防衛計劃，其目標即是加強北約組織的戒備，以防阻華約集團發動侵略。在今年五月華盛頓高峯會議所通過的此項防衛計劃下，大多數會員國保證從一九七九至一九八四年，每年增加國防預算百分之三。在一九八〇年以前，北約將動用四百億至一千億美元，藉以增製坦克、反坦克武器及飛彈，並加強美國陸軍與空軍迅速馳援西歐之能力。此外，又計劃改善北約海上作戰力，增加服役艦艇數量，生產較優防空系統，並在歐洲維持性能更為優越之核子戰術武器等。爲了加強北約的防空，北約會員國亦經同意，購買廿架裝有雷達偵測系統的波音七〇七飛機，用作空中警戒（A.W.A.C.S.），其所需費用約廿億美元，美國負擔百分之四十，其餘百分之六十由西德、加拿大、荷蘭、比利時、丹麥等國分担。英國已建立了獨立的防空系統，法國將貸款二億美元，以表支持。

在此次高峯會議中，卡特總統曾明白表示，西歐各國如遭攻擊，即視同美國遭受攻擊，美國決心使用所有必要之武器予以防衛。但他亦要求北約從事軍隊現代化並加強實力，同時注視蘇俄在歐洲以外之勢力擴張，協助非洲國家對付外來侵略。

一般而言，此次高峯會議，北約國家爲加強西歐防衛，應付華約的軍事威脅，所表現的一致行動，顯得非常成功，亦表現出和以往有所不同：

1. 北約國家的合作與團結：北約組織成立近卅年來，彼此間的合作與團結，一直不如理想。尤其在過去若干年，西歐國家經常担心美國可能從西歐撤出軍隊，如今這種顧慮已完全消失。最近美軍在西歐增加了八千人，而卡特總統對北約盟國的堅定承諾，已加強北約盟國對美國的信心，這亦證明了美國的世界戰略，重點仍在歐洲。此外，北約國家決定解除對土耳其實施的武器禁運，要求法國和希臘重回北約軍事組織，以加強與北約盟國的軍事合作。據說，法國倘能答應此一要求，則將使北約在重要軍事合作上步入新的階段。^⑬

2. 擴大北約的防衛領域：自一九七五年，古巴介入非洲以來，非洲情勢的發展，普遍影響到西方國家的利益。近來蘇俄和古巴在南部非洲的干預，更對西方國家的安全構成嚴重威脅。西方如失去南部非洲，不但將失去非洲極重要的戰略地位和資源，而且作爲西歐經濟命脈的航運線，亦將隨時有被蘇俄切斷的可能。所以卡特總統指出北約的戒備不可限於歐洲，特別是盟國不能無視於俄古對非洲的滲透。因而，此次高峯會議之後，緊跟著美、英、法比及西德五國在巴黎召開會議，商討有關非洲情勢等問題。這顯示北約的任務，已不限於北約與華約的潛在衝突，而要擴展到北大西洋以外的非洲以及其他地區。

四 美俄戰略形勢的演變對西歐安全的影響

此次北約高峯會議，雖然在長期防衛目標上，獲得一致的協議，可是如何對抗華約目前的軍事威脅，在理論和行動上，還不够

註⑬ 一九七八年七月十二日華僑日報；美聯社華盛頓十一日電。

明確。因此，會議剛剛結束，美國國防部長布朗即對北約是否能與華約同樣速度增強軍事力量，仍表懷疑，北約組織盟軍統帥海格將軍，亦再次強調蘇俄部署SS-20多彈頭飛彈，已可改變歐洲的核子均衡，而西歐國家更担心蘇俄繼續不斷的增強軍力，將使西歐的集體防衛，難以解除華約的軍事威脅。因此，它們仍強調西歐集體防衛與美國核子戰略之不可分，歐洲相互裁減軍備與美俄限武談判，絕不能犧牲歐洲的安全與利益，尤其要美國保持核子嚇阻力量，認為美俄戰略形勢的演變，直接關係著西歐的安全。

北約的加緊團結與戰略上的漸趨統一，也已引起了蘇俄的反應。北約高峯會議結束不久後的六月十五日，第一百七十三次歐洲相互平衡裁減軍備會議在維也納召開，會中蘇俄已不再堅持華約要維持一支比北約較大的部隊，而同意一九七五年北約曾提出的建議，即相互均衡裁減中歐軍隊，使雙方維持同等數額的部隊各七十萬人；並且同意美國從西歐全部七千件核子武器中撤走一千枚核子彈頭，五十四架B-2型戰鬥機，卅六枚飛彈，而蘇俄則從全部一萬五千至一萬六千輛坦克中撤退一千七百輛坦克。然而根據華約的數字，華約的部隊是八十萬零五千人，北約是七十九萬一千人，而北約的估計則為華約有九十五萬人以上，比北約多出十五萬人，如要達成擬議中的七十萬人限額，蘇俄應撤退廿五萬人，而非蘇俄所答應撤退的十萬人。所以關於華約目前在中歐到底有多少部隊的問題，雙方歧見仍然很大。

另一方面，本年三月間，布里茲涅夫訪問西德，與西德總理斯密特會晤時，曾同意即使中歐軍力受到凍結，西德陸軍軍力仍可少量增加。布里茲涅夫一改以往阻止西德增加陸軍的立場，已招致其他西歐國家的懷疑，認為這可能是布里茲涅夫以此交換西德拒絕美國在西歐部署新的戰略武器。它們依此推論，認為布里茲涅夫突然改變對中歐裁軍的態度，亦是在阻止美國加強其在歐洲的戰略武器系統。

華約與北約不僅歧見已深，彼此不能信任，各自的立場亦有很大差異。西歐國家認為一旦第一階段相互平衡裁減中歐駐軍實現，便將進行第二階段大規模相互裁減歐洲駐軍的計劃。蘇俄雖然同意大規模相互裁減中歐駐軍，但它從未放棄排除美國在歐洲的戰略部署，不僅包括美國在西歐的核子武器，駐守在英國與西德的戰術空軍，撤走地中海的第六艦隊，甚而要吧英國和法國的核子武器亦列入第三階段的限武談判之內^④。所以從蘇俄的戰略目標而言，中歐相互平衡裁減軍備談判，將愈來愈為困難。

當前西歐國家對歐洲裁軍並不樂觀，他們認為在未有公平之限武與裁軍協定以及滿意之戰略平衡下，惟有加緊北約軍力與現代化，並保證在核子與傳統武器上維持戰略均勢，始能促進裁軍與限武談判。因而西歐國家更需要以美國的戰略優勢，作為維護西歐安全的屏障。它們認為美國擬議中的MX機動性洲際飛彈比義勇兵飛彈更具嚇阻性，為對抗蘇俄日益強大的戰略武器，美國便應趕快部署此種性能優異的飛彈；同時，美國的巡弋飛彈可以用來取代B-1轟炸機或中子彈，藉以對抗華約的軍事優勢。