

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 波海三國加入北約之戰略研究

The Baltic States and NATO Enlargement: A Strategic Study

doi:10.30390/ISC.199809_37(9).0004

問題與研究, 37(9), 1998

Issues & Studies, 37(9), 1998

作者/Author : 邱淑美(Shu-Mei Chiu)

頁數/Page : 45-65

出版日期/Publication Date :1998/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199809_37\(9\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199809_37(9).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



波海三國加入北約之戰略研究

邱淑美

(南華管理學院歐洲研究所研究生)

摘要

波羅的海三國（愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛）處於後冷戰時期的國際秩序架構中，體認到加入北約以融入歐洲集體防禦體系，而與西歐一體化、與俄羅斯關係正常化，方為其防衛國家安全的上乘選擇。美國為使波海三國納編進其勢力範圍，故也將波海三國列為「北約東擴」的重要目標之一。俄羅斯面對這種情勢，基於國家尊嚴、經濟利益、以及歐洲地位的考量，極力反對波海三國加入北約。但在北約「信心建立措施」的運作之下，俄羅斯對波海三國加入北約的反對態度已漸趨軟化。作者認為，「信心建立措施」是波海三國加入北約正在運用也必須持續進行的最佳戰略。

關鍵詞：波海三國、北約東擴、信心建立措施、加里寧格勒

* * *

壹、前言

冷戰結束初期，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下簡稱北約）儘管面臨了「認同危機」（identity crisis），^①但一九九七年七月，北約理事會依照既定計畫邀請波蘭、捷克及匈牙利三國開始就加入北約事宜展開討論，並根據北大西洋公約第十條規定，未來仍將繼續納入新的會員國。^②目前加拿大、丹麥、

註① 華沙公約組織瓦解後，北約是否有必要繼續存在，一直是國際政治學者討論的焦點，請參閱 Joachim Krause, "Proliferation Risks and their Strategic Relevance: What Role For NATO?" *Survival*, Vol. 37, No. 2 (Summer 1995), pp. 135~148; National Defense University: Strategic Forum, "NATO Enlargement: Sailing between Scylla and Charybdis," at <http://www.ndu.edu/ndu/inss/strforum/forum55.html>; Christopher L. Ball, "Why NATO expansion may be a good thing," *Review of International Studies*, Vol. 24, No. 1 (January 1998), pp. 43~67; 吳東野, 「德國問題」與歐洲強權戰略安全關係, 1949~1991 (台北:五南圖書出版公司, 民國八十三年), 頁一五三~一五七。

註② NATO, "NATO Summit Meeting Madrid, Spain, 8 July 1997 Speech by Secretary General Javier Solana," at <http://www.nato.int/docu/speech/1997/970708d.htm>.



挪威、德國、美國及義大利等國的國會已先後批准北約高峰會達成三國加盟之決議。北約的這次「東擴」(NATO Enlargement)決議顯示兩項重要的政治意涵：其一，後冷戰時期，歐洲安全面臨新的挑戰，例如毒品氾濫、區域種族衝突及恐怖主義盛行等問題，北約必須藉擴大防區並強化其功能才足以應付。^③其二，中東歐地區出現戰略真空之際，俄羅斯對前附庸國的主權威脅(不論明示或暗示)仍然存在。形成中東歐及波羅的海國家皆以加入北約軍事聯盟為其主要外交政策目標。^④

波羅的海三國(the Baltic states)——愛沙尼亞(Estonia)、拉脫維亞(Latvia)、立陶宛(Lithuania)，以下簡稱波海三國——與俄羅斯的歷史糾葛，及彼此接壤的地理位置，都讓再次獨立後的波海三國在外交及內政發展受俄羅斯相當程度的限制。因此，當波海三國申請加入北約軍事聯盟及事後北約模稜兩可的回應，都使莫斯科對波海三國及北約採取了一連串的激烈反應，例如一九九三年九月俄羅斯總統葉爾欽(Boris Yeltsin)寫信給法國、德國、英國及美國等決策者，表示俄國反對西方將中東歐國家及波海三國納入北約軍事聯盟；^⑤一九九四年十二月「歐洲安全暨合作組織」(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE，以下簡稱歐安組織)所召開的布達佩斯高峰會議上，俄羅斯總統葉爾欽發出「北約若執意東擴將導致東、西關係陷入『冷和』(cold peace)狀態」的強烈警告；^⑥一九九六年四月俄羅斯軍事分析家蘇里科夫(Anatoliy Surikov)表示，假如愛沙尼亞成為北約的會員國，俄羅斯將可能立即入侵愛沙尼亞；同年七月國家杜馬(Duma)外交委員會主席魯金(Vladimir Lukin)預測北約永遠不會接受波海三國，波海三國的國家安全應該納入俄羅斯集體安全體系內。^⑦一九九七年三月美俄赫爾辛基會議上，葉爾欽向柯林頓表示俄羅斯反對北約東擴的態度，認為這是一項「錯誤的政策」。因為俄羅斯的反對，波海三國並未在第一波加入北約的名單中，更何況波海三國目前也尚未達到申請加入北約的官方標準。^⑧但是，柯林頓政府與波海三國所簽署的「合作夥伴憲章」(Charter of Partner-

註③ Javier Solana, "NATO and European Security into the 21st Century," at <http://www.nyu.edu/globalbeat/nato/solana051398.html>.

註④ Taras Kuzio, "Nato Enlargement: The View From the East," *European Security*, Vol. 6, No. 1 (Spring 1997), pp. 48~62; A. Thomas Lane, "The Baltic States, the Enlargement of NATO and Russia," *Journal of Baltic Studies*, Vol. 28, No. 4 (Winter 1997), p. 296.

註⑤ Lena Jonson, "Russian Policy in Northern Europe," in Vladimir Baranovsky, ed., *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda* (Stockholm, Sweden: Sipri; New York: Oxford University Press, 1997), p. 317.

註⑥ Alexei K. Pushkov, "A View From Russia," in Jeffrey Simon, ed., *NATO Enlargement: Opinions and Options*, 2nd edition (Washington D.C.: National Defense University Press, 1997), p. 132.

註⑦ A. Thomas Lane, *op. cit.*, pp. 304~305.

註⑧ 根據一九九五年北約所發表的「北約東擴研究」(NATO Enlargement Study)的標準來論，波海三國的軍事力量、自由市場程度尚未達到北約的官方標準，而且波海三國與俄羅斯之間因波海三國境內俄裔公民權問題及領土問題等糾紛，皆使波海三國無法加入北約。請參閱 Rita F. Peters, "The Baltic Search for Security," *Perspectives*, No. 7 (November-December 1996), pp. 4~5.



ship) 協議、波羅的海國家理事會 (Council of Baltic Sea States, CBSS) ⑨ 確認波海三國為歐洲國家⑩、愛沙尼亞與歐洲聯盟 (European Union, EU, 以下簡稱歐盟) 正進行加盟談判, ⑪ 皆說明了後冷戰時期波海三國戰略地位的重要。

本文試圖從小國「衝突解決」(Conflict resolution) 的角度思考, ⑫ 評估波海三國加入北約的可行性; 換言之, 作者欲從波海三國透過與西方及俄羅斯的戰略合作過程, 與「信心建立措施」(Confidence Building Measures, CBMs) 的概念和措施, 來探討波海三國加入北約之戰略, 進而掌握其未來加入北約, 成為共同軍事聯盟國之途徑。

貳、信心建立措施之意涵

「信心建立措施」的意涵⑬ 可分為狹義與廣義兩個層面。狹義指的是排除軍事措施, 廣義則涵蓋任何涉及建立信心的措施, 即採用正式、非正式、單邊、雙邊或多邊的互動, 傳達可靠、可信、具體確實的訊息, 化解雙方可能產生之誤會。在軍事、政治、經濟或文化等各方面經由透明化 (Transparency) 的政策措施, 提高相互信任的層級, 或經此措施獲得警訊, 提早從事反制措施的行動, 以彌補可能產生的威脅, 因而減少雙邊或多邊誤判的機會, 降低衝突, 並對於未來可能發生的行為做更精確的預測。⑭ 大抵而言, 軍事信心建立措施不外下列幾種措施: ⑮

註⑨ 波羅的海國家理事會, 於一九九二年三月成立, 成員包括波海三國、北歐五國、德國、波蘭、俄羅斯、及歐洲執委會, 目的是為了因應東歐國家的改變所成立的, 以波羅的海地區國家的共同利益為出發點, 藉由各項的合作 (除了安全政策之外) 來促進政治民主化、加強經濟發展、及改善環境品質。

註⑩ BALTINFO, "Baltic Sea States Summit Riga, 22~23 January 1998: Presidency Declaration," at <http://www.baltinfo.org/docs/summit98/presdec98.htm>.

註⑪ Estonian Ministry of Foreign Affairs, "Estonia and the Europe/Association Agreement," at <http://www.mfa.ee/eng/estoday/1998/02euagr.html>.

註⑫ 衝突解決理論的重點在於將衝突的層次降低, 化解瀕臨戰爭的危機, 並且以和平的方式解決衝突各造之間既有的爭執, 而信心建立措施即為衝突解決的一個方式。有關衝突解決的詳細資料請參閱: 吳鈞燮, 中東的戰爭與和平: 衝突降低與爭端解決 (台北: 志一出版社, 民國八十五年)。

註⑬ 有關「信心建立措施」的代表性著作, 請參閱 Karl Kaiserl, *Confidence-Building Measures: Proceedings of an International Symposium, 24-27 May 1983 at Bonn* (Bonn: The Forschungsinstitut, 1983); James M. Garrett, "Confidence-Building-Measures: Foundation for Stability in Europe," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 15, No. 3 (Sep. 1992), pp. 281~303; John Holst and Karen Alette Melander, "European Security and Confidence-Building Measures," *Survival*, Vol. 19, No. 4, (July/August 1977), pp. 146~154; Desjardins, Marie-France, *Rethinking Confidence-Building Measures: Obstacles to Agreement and the Risks of Overselling the Process* (Oxford/New York: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1996); Ralph A. Cossa, *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, DC: The Center for Strategic and International Studies, 1995).

註⑭ M. Susan Pederson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa, ed., *op. cit.*, pp. 82~86.

註⑮ The Stimson Center, "CBMs: Europe and the Former Soviet Union," at <http://www.stimson.org/cbm/eur/index.html>.



一、傳達交流方式

(一) 建立熱線 (Hot line)：在國家首都間建立熱線，經由對話澄清問題本質，以更瞭解彼此的意圖。

(二) 區域交流中心：成立區域軍備登錄組織。

(三) 定期協商機制：設置任務工作小組，以協商方式化解衝突。

二、約束限制方式

(一) 劃定非戰區 (Thin-out zones)：排除在敏感地區進行軍事演習、限制軍事演習的規模、次數及時間等。

三、透明化方式

(一) 事前要求告知：事先以一般的外交管道通知對方我方主要的軍隊調遣與軍事演習、彈道飛彈試射等軍事行動，以增加可預測性，降低恐懼、懷疑及緊張，以增加其信任 (trust)。

(二) 交換資料：交換國家的國防白皮書、出版國家軍事準則、一般情報、國防規劃與兵力結構發展的概念及方法、武器系統、國防預算案等，來增加透明度，降低對其他國家軍力、部署的不確定性。因為資料、活動的透明化可以做為警訊，可提早從事反制措施，以彌補可能的威脅。

(三) 自願觀察：基於自願、互惠與善意的基礎，派遣觀察員觀察軍事演習、及其他軍事人員交流與訪問，有助於降低不信任感。

四、確認查核方式

(一) 航空檢查、地面電子感應系統：允許領空內進行非武裝的偵察飛行，各國有權以「國家技術方法」(national technical means)，如偵測衛星、雷達、及其他電子監測設備，檢測其他國家是否遵守規定。

(二) 現地偵查 (On-site inspections)：各國可提出請求派員至他國領土內進行檢測，來查證軍事資訊及政策聲明的可信度。

當然，成功的信心建立措施取決於下列幾項：首先是各方都有合作的意願，即從事信心建立措施的雙方必須有獲取雙贏 (win-win)，而非陷入零合遊戲 (zero-sum-game) 的欲望。其方法可以從低政治 (Low Politics) 之經貿、商業、人道主義、及文化領域著手進行，這個步驟將會使參加的國家達到利益共享，降低不穩定的衝突因素，進而建立高政治 (High Politics) 相互影響模式。換言之，信心建立措施的基礎是建立在互惠主義之上。其次是信心建立措施必須具備區域性規範的前提，同時亦須適用該地區的戰略現實及文化，並與該地區的政治、經濟、文化動力相調和。

冷戰結束後的國際情勢發生巨變，國際政治因而產生結構上的改變，在缺少絕對優勢領導者的環境下，國際新秩序只有靠相互依賴建立集體安全制度的方式完成。我



們檢視今日的歐洲地區，發現歐洲新秩序正是基於這樣的概念。北約是目前歐洲也是全球唯一最具實力的軍事聯盟，扮演的是歐洲安全捍衛者的角色。鑒於美國維持冷戰結束後的超強態勢，^⑭所以北約的新戰略觀^⑮依然強調配合美國外交之「擴展民主」理論，^⑯並運用早期冷戰時期的信心建立和平方式，例如一九六三年之熱線協議（Hotline Agreement）、一九七五年之赫爾辛基談判最後法案（Helsinki Final Act）、一九八六年之斯德哥爾摩協議（Stockholm Agreement）、一九九〇年之維也納協議（Vienna Agreement）、一九九〇年之歐洲傳統武力裁減條約（Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE）等等。於今，美國與西歐盟邦相繼成立「北大西洋合作理事會」（North Atlantic Cooperation Council, NACC）、「和平夥伴關係」（Partnership for Peace, PFP）及「歐洲—大西洋夥伴理事會」（Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC）三大建制，其主要之目的是和中東歐國家、俄羅斯與獨立國協國家（Commonwealth of Independent States, CIS）建立雙邊的對話管道，進而奠定政治、經濟、軍事等層面的合作機制（波海三國也先後加入）。另外，北約與俄羅斯所簽訂「北約與俄羅斯聯邦相互關係、合作暨安全基礎協定」（Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and Russian Federation，以下簡稱基礎協定）^⑰基本上也有利於美歐盟邦營造與莫斯科的談判氣氛，同時建立雙邊合作與良性互動的基礎，更是軍事互信建立措施的最佳代表作。

身為小國的波海三國，在國際政治上的自主性原本不高，面對強鄰俄羅斯，其外交行為自主性相對更低。當大國利用波海三國做為擴大北約圍堵俄羅斯的試金石時，如何發揮「小國外交」的策略，避免成為「麻煩製造者」（trouble maker）是波海三國當前所面對的最大問題。進一步而言，波海三國如何提升加入北約的動力，並與西方體系建立戰略合作關係，「信心建立措施」可視為最佳詮釋。^⑱

註⑭ 根據倫敦國際戰略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）的統計，一九九六年美國分擔約69%的北約國防預算，參閱Michael O'Hanlon, "Transforming NATO: The Role of European Forces," *Survival*, Vol. 39, No. 3 (Autumn 1997), p. 8; National Defense University: Strategic Forum, "The Strategic Environments of 2010," at <http://www.ndu.edu/ndu/inss/strforum/forum118.html>.

註⑮ 新戰略觀的第三部分係強調相互對話、合作、集體防禦、危機管理、與衝突預防等精神。請參閱 NATO Mini. Comm, "The Alliance's New Strategic Concept," at <http://www.nato.int/docu/comm/c911107a.htm>.

註⑯ 冷戰結束，美國對其他國家的交往政策，大都以民主制度的方式來進行，將北約東擴視為全球戰略的重要一環。請參閱：羅致政，「美國「擴展民主」戰略的理論與實踐」，*台灣政治學刊*，第二期（民國八十六年十二月）頁一九一～一九九。

註⑰ NATO, "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation," at <http://www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm>.

註⑱ 芬蘭化模型（"Finnish" model）並不適合波海三國，因為波海三國認為俄羅斯並沒有完全尊重他們的主權，再者，前蘇聯在以前對波蘭、匈牙利、捷克的入侵佔領行為並沒有認錯，所以波海三國認為「芬蘭化」模式並不適合用於他們的國家。請參閱 Andrew J. Pierre and Dmitri Trenin, "Developing NATO-Russian Relations," *Survival*, Vol. 39, No. 1 (Spring 1997), p. 11.



叁、波海三國加入北約的制約因素

政治哲學大師以撒亞·柏林 (Isaiah Berlin) 曾說：「受了傷的『民族精神』就像被彎下的樹枝，因為是用強力硬壓，因此一旦放開就會劇烈反彈。民族主義是因為壓抑緊繃造成傷口所致，因此民族自尊迸發之時，經常是專橫之中帶有侵略性」。^②民族主義抬頭的結果，產生了新獨立國家與原宗主國在人口、領土、資源、軍備等分配問題上發生齟齬；這就是目前俄羅斯與波海三國之間的衝突來源，^③亦即波海三國加入北約的主要障礙、「信心建立措施」所需要解決的問題。作者將這些問題詳述於後：

一、波海三國境內俄裔問題

早在十九世紀六〇至八〇年代沙皇時期，俄帝即以開墾荒地、發展工業的理由大量地將俄羅斯人口移民到帝國周邊各個區域，和當地人雜居或通婚，以加強控制。這些俄裔居民在當時是統治者身分。蘇聯瓦解之後，俄裔一夕之間成為各獨立國家內部的少數民族，面對各國的民族主義和同化政策，心理上當然很難調適。同文同種的俄羅斯，對於這些俄裔的命運自然非常關心，所以俄裔人口就成為各國和俄羅斯的爭執焦點。另一方面，由於俄裔人口約占愛沙尼亞與拉脫維亞公民的相當比例（參考表一），以愛沙尼亞與拉脫維亞兩國統治者的立場來論，降低俄裔的權力是維繫政權的重要因素，所以愛沙尼亞與拉脫維亞兩國政府對俄裔的不公平對待可想而知。

表一 波海三國人口種族比例表

	本族人	俄羅斯人	白俄羅斯人	烏克蘭人	波蘭人	芬蘭人	其他
愛沙尼亞	64.2 %	28.7 %	1.5 %	2.7 %		1 %	1.9 %
拉脫維亞	51.8 %	33.8 %	4.5 %	3.4 %	2.3 %		4.2 %
立陶宛	80.1 %	8.6 %	1.5 %		7.7 %		2.1 %

資料來源：CIA World Factbook, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/en.html> ; <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/lg.html> ; <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/lh.html>.

波海三國自獨立以來，一意清除帝俄和蘇聯統治的遺跡，獨尊本國的語言文化。根據愛沙尼亞與拉脫維亞兩國公民法 (citizenship laws) 的規定，要成為這兩國的公民則必須經過嚴格的語言、憲法、歷史及文化等公民考試。^④此使兩國俄裔人民陷入「種

註① 以撒亞·柏林，「當今世界最強勢的運動——民族主義與種族偏見」，薛綯譯，世紀末（台北：立緒文化事業有限公司，民國八十六年），頁一〇四。

註② Saulius Girnius, "Back in Europe, to Stay," *Transition*, Vol. 3, No. 6 (April 1997), p. 8.

註③ Jeff Chinn and Lise A. Truex, "The Question of Citizenship in the Baltics," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 1 (January 1996), pp. 133~146; Key facts: Citizenship laws in the Baltic States, in Vladimir Baranovsky, *op. cit.*, p. 303.



族隔離政策」(apartheid)的恐慌，轉而向俄羅斯尋求政治庇護。鑒於俄裔人民與愛沙尼亞及拉脫維亞雙方的各自堅持，因而經常導致街頭運動，間接造成俄羅斯威脅採取切斷輸油管或停止供應天然氣等經濟制裁手段(economical sanctions)。②至於立陶宛的俄裔因為人數較少，尚未構成維爾紐(Vilnius；立陶宛首都)和莫斯科之間的緊張關係。

二、運輸權與領土資源的紛爭

雖然俄羅斯在波海三國的駐軍問題已於一九九四年九月獲得解決，③但對於運輸權與領土資源的糾紛到現在卻還未獲得共識。

俄羅斯和波海三國的運輸權紛爭主要是加里寧格勒(Kaliningrad)問題。屬於俄羅斯領土之加里寧格勒地區，位於波蘭與立陶宛之間，為一不凍港，是前蘇聯控制波羅的海地區的最佳戰略據點，也控制了芬蘭、瑞典通往西歐的航道(如圖一所示)。此外，俄羅斯從東歐及波羅的海三國所撤出的軍隊和戰略武器大部分皆部署在此，再加上波羅的海艦隊也駐紮該區，相形之下對立陶宛及波蘭的國家安全造成相當大的壓力。④

基於立陶宛是俄羅斯運送軍事物資到加里寧格勒的主要通道，因此，立陶宛就運送軍事武器的數量及種類限制不斷與俄羅斯協商，一九九三年十一月雙方達成協議，立陶宛接受俄羅斯通往加里寧格勒的運輸權，但是必須付通行費等各種限制，一九九五年一月立俄雙方又再修正其協議，簽訂了新的軍事過境協議，但俄羅斯仍然可以運送危險軍事物資到加里寧格勒。⑤而且目前加里寧格勒境內的極右派組織及俄國在此地經常性舉行軍事演習等複雜問題，⑥更使得未來雙邊談判中的運輸權協議更難以處理。

在領土問題上，俄羅斯與愛沙尼亞兩國之間的貝丘立地區(Pechory district)及納伐河(Narva River)東岸約二〇〇〇平方公里土地的領土爭議以及拉脫維亞與莫斯科之雅伯蘭地區(Abrene district)的財產歸屬，涉及到該區敏感的領土爭端與資源

註② David Hoffman, "Yeltsin Threatens Sanctions Against Latvia," *Washington Post*, April 9, 1998, p. A30.

註③ 俄羅斯與波海三國從一九九二年一月三十一日開始協商有關撤軍問題，並於一九九四年九月一日完成撤軍。

註④ 根據一九九五年統計資料顯示，此地俄羅斯地面部隊人數約有 38,000 人，而且波羅的海艦隊司令部駐紮在波提耶斯克(Baltiysk)，參閱 Stockholm International Peace Research Institute, "The Baltic dilemma and relations with Nordic Europe," at <http://www.sipri.se/pubs/pressre/ptvii.html>; A. M. Zaccor, "The Lithuanian Army: A tool for Re-Joining Europe," *European Security*, Vol. 6, No. 1 (Spring 1997), pp. 101~103.

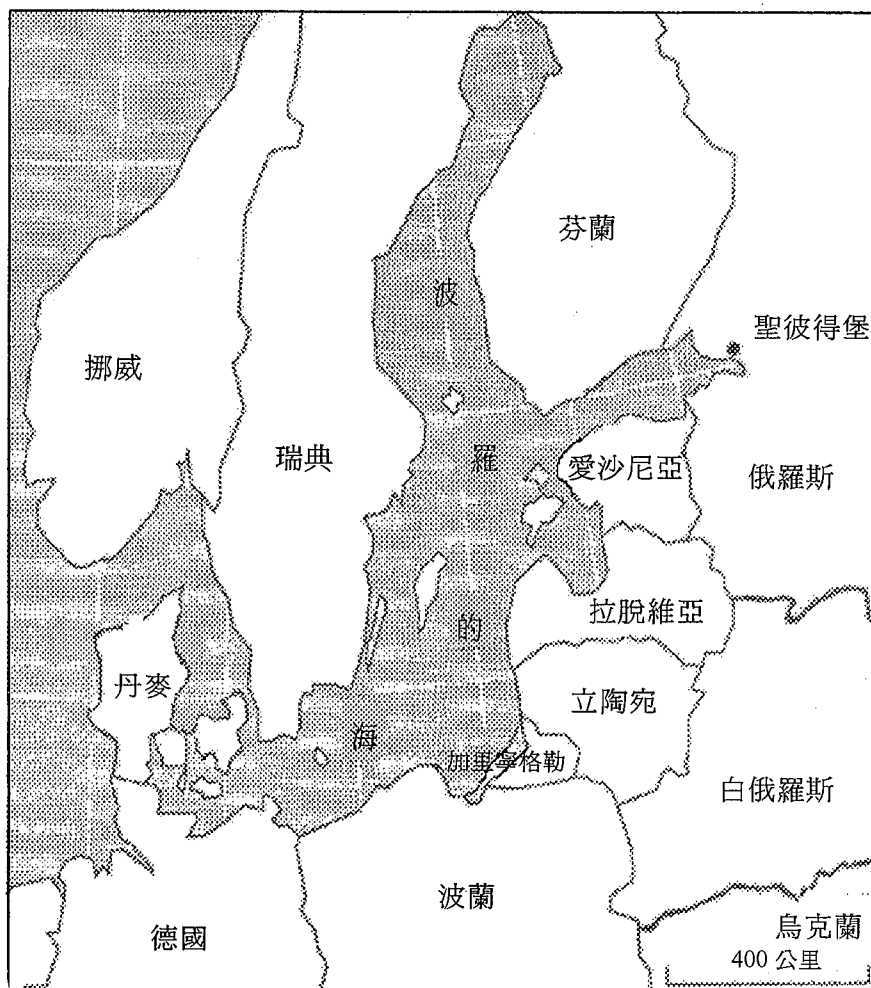
註⑤ Lena Jonson, "Russian Policy in Northern Europe," in Vladimir Baranovsky, *op. cit.*, pp. 313~314.

註⑥ Transboundary Environmental Information Agency, "Kaliningrad-Lithuania—Lithuania Diplomats Have Stated That Russia in Future Must Join Lithuania," at <http://www.teia.org/english/ten28en.html>.



歸屬問題。到目前為止，俄羅斯仍不願承認這些在一九二〇年所簽署的領土歸屬條約，不願放棄這些領土資源的所有權，雙方依然沒有達成共識。²⁹

圖一 波羅的海地區位置圖



資料來源：作者依據 Petti Joenniemi, *Cooperation in the Baltic Sea* (Washington D.C: Taylor & Francis, 1993) 製作。

註²⁹ 有關俄羅斯與愛沙尼亞及拉脫維亞之間的領土爭議問題，請參閱 Transboundary Environmental Information Agency, "The Estonian-Russian Border Agreement Could be Signed Before a Final Coordination of Maps," at <http://www.teia.org/english/eten33en.html>; Mhonarc Stamp Logo, "BALT: 7115 OMRI Baltics news 26 and 27 February," at <http://www.ibs.ee/news/balt-l/msg00050.html>; Alexander A. Sergounin, "In Search of New Strategy in the Baltic/Nordic Area," in Vladimir Baranovsky, *op. cit.*, pp. 346~348.

三、歷史仇恨與文化差距

波海三國與俄羅斯並非同文同種，其語系、宗教皆不相同（參閱表二），俄裔人口與當地居民本來就不易融合。一九四〇年被蘇聯併吞的仇恨，更使本是獨立的波海三國在重獲獨立後對俄羅斯人懷有敵意。雖然前蘇聯的聯邦制提供了他們發展民族意識的政治文化環境，但也奠定了今日三國境內民族主義和分離運動的基礎。此外，前蘇共的一黨專政也扼殺了三國各個民族充分發展的機會，使各民族產生了強烈的相對被剝奪感，這種挫折和不滿日後在戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）政治改革運動時得到了發洩的機會。

表二 波羅的海三國與俄羅斯之間的文化差異

	愛沙尼亞	拉脫維亞	立陶宛	俄羅斯
主要宗教信仰	基督教	基督教	天主教	東正教
常用語言	愛沙尼亞語	拉脫維亞語	立陶宛語	俄語
語系	芬蘭－烏格蘭語系	印歐語系波羅的海語支	印歐語系波羅的海語支	印歐語系斯拉夫語

資料來源：CIA World Factbook, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/en.html> ; <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/ig.html> ; <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/lh.html>.

波海三國希望被歸類為中歐國家，他們並不認為自己是俄羅斯所認為的「近鄰」（near abroad），也不同意其屬於俄羅斯的勢力範圍（sphere of influence）。直到現在，波海三國對蘇共產主義及極右派之死灰復燃依然存有戒心。^③

四、經濟互賴

波海三國獨立後立即從事經濟改革，逐步從國家計畫經濟轉向市場經濟運作，其間的改革議題包括了金融結構、財產私有化、產品價格自由化、波海三國之間的關稅聯盟及減少對俄羅斯市場的依賴等。從圖二、圖三中，我們發現波海三國獨立後國內生產毛額（GDP）與人均國內生產毛額（GDP per capita）逐年增加，顯示波海三國的經濟改革達到一定的成果，但是俄羅斯卻是這三個國家的重要貿易夥伴（參閱圖四），尤其是拉脫維亞的能源（佔進口 22.2%）與立陶宛的能源（佔進口 20.1%）主要都來自俄羅斯，^④這表示三國獨立後的經貿狀況實質上並未脫離俄羅斯的掌控。

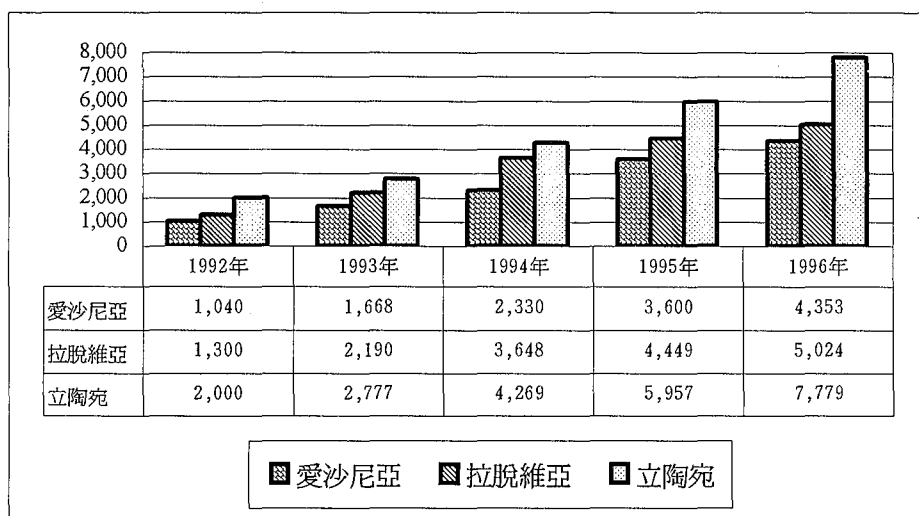
註③ Peer H. Lange, "Pending Issues of Common Security in The Baltic Region," in Renate Platzöder and Philoméne Verlaan, eds., *The Baltic Sea: New Developments in National Policies and International Cooperation* (Netherlands: Kluwer Academic Publishers Group, 1997), p. 461; Stephen Blank, "Russia, NATO Enlargement, and the Baltic States," *World Affairs*, Vol. 160, No. 3 (Winter 1998), pp. 115~117; A. Thomas Lane, *op. cit.*, pp. 294~295; Fergus Carr and Kostas Ifantis, *NATO in the New European Order* (Great Britain: Macmillan Press Ltd., 1996), pp. 137~138.

註④ *EIU Country Report: Estonia, Latvia, Lithuania*, 4th quarter 1997, pp. 19, 32.



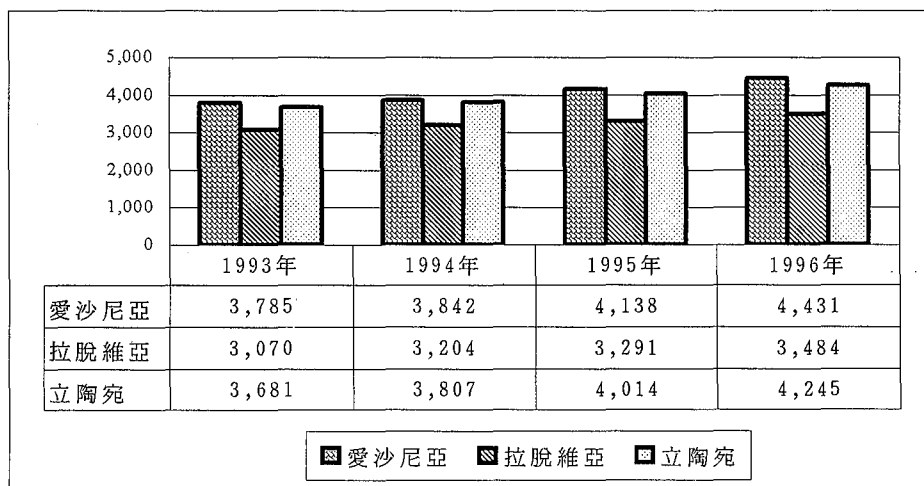
再者，波海三國產品的規格、品質等在某種程度上也無法滿足西方國家之要求。因此，波海三國對與俄羅斯之經濟依賴性實難以在短期內有重大轉變。

圖二 波海三國一九九二年至一九九六年國內生產毛額圖
(單位：百萬美元)



資料來源：EIU Country Report : Estonia , Latvia , Lithuania , 4th quarter 1997, pp. 6 , 19 , 32.

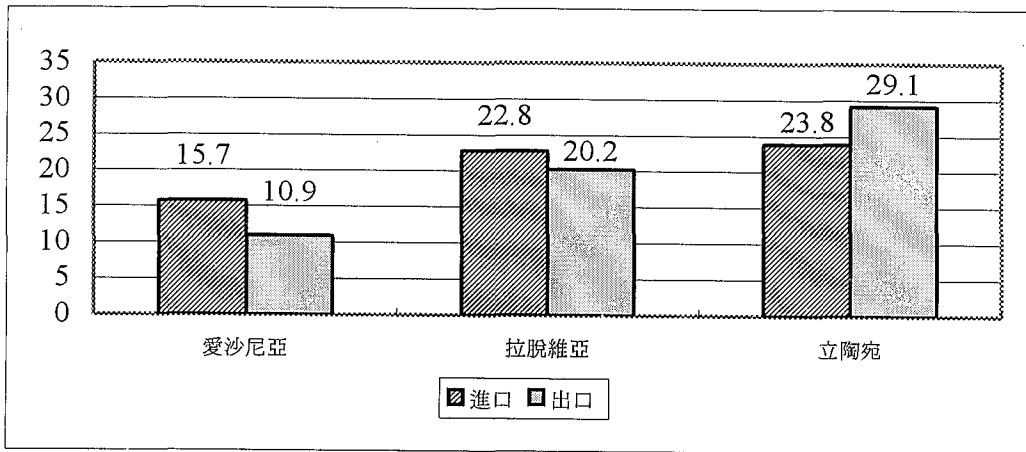
圖三 波海三國一九九三年至一九九六年人均國內生產毛額圖
(單位：美元)



資料來源：Politics in the Baltics, at <http://www.geocities...CapitolHill/4621/econom-main.html>.



圖四 一九九六年波海三國對俄羅斯進出口比率(%)一覽表



資料來源：EIU Country Report : Estonia, Latvia, Lithuania, 4th quarter 1997, pp. 6, 19, 32.

五、波海三國防禦能力 (Baltic Defense Capabilities) 之不足

波海三國與俄羅斯長達七百三十八公里的天然邊界，較不利於國防安全之防禦。從表三我們可以很明顯的看出，俄羅斯在傳統軍力上佔絕對優勢之外，尚擁有空防部隊 175,000 人、軍事幕僚 200,000 人，並擁有全球第二大的核武能力。另外，一九九七年十二月俄羅斯政府戰略報告書 (Russian Government Strategy Paper) 亦指出，假如北約持續東擴，俄國將不排除使用核武，即俄羅斯一旦遭到侵略，俄將實施反擊並將戰爭推向敵國領土。^②由此可知，波海三國受俄羅斯的軍事威脅甚大。

表三 波海三國與俄羅斯之軍事力量比較

(單位：人)

	陸軍	海軍	空軍	邊界防衛兵	儲備軍
愛沙尼亞	3,300	150		2,000	6,000
拉脫維亞	1,750	1,000	250	3,500	1,500
立陶宛	4,200	350	550	4,800	
俄羅斯	460,000	190,000	145,000	100,000	

資料來源：The Europa World Year Book 1997 (London: Europa Publications Limited, 1997), Vol. 1: Estonia, p. 1214; Vol. 2: Russia, p. 2762; Latvia, p. 1986; Lithuania, p. 2697.

註② David S. Broder, "Deciding NATO's Future Without Debate," *Washington Post*, March 18, 1998, p. A21.

肆、波海三國加入北約之戰略

根據北約官方的研究報告「北約東擴研究」(Study on NATO Enlargement)^③指出，加入北約的新會員國必須有遵守華盛頓公約、分擔防衛責任、經費、完成軍事體制轉型、消除與鄰國之民族與領土紛爭等能力。若依照這個標準，則前述之俄裔公民權問題、邊界的解釋與適用問題、軍事力量的薄弱等因素都是波海三國加入北約尚待克服的難題。因此，波海三國透過聯盟運用外力來抗拒俄羅斯對其具有潛在的主權威脅，是可以理解的。然而，現實政治的發展是莫斯科無意接受原附庸國加入西方體系而成爲潛在的敵對者，其產生敵視反應也是權力結構改變後的正常現象——事實上，波海三國加入北約的最大障礙就是俄羅斯因素。未來波海三國在正式成爲北約新成員之前，必須設法將俄羅斯所加諸的障礙予以消除。爲此，波海三國的因應策略大致不離透過建立雙邊共同信任的第三者的方式以增加互信。

此第三者可以是區域組織、國家、跨國公司、或任何國際體系的成員，在衝突雙方信心建立過程中扮演中介、緩衝的角色，並發揮促進雙方信心建立、監督雙方信心建立進程的功能。因爲波海三國與俄羅斯對抗或談判的籌碼相當有限，故提升波海三國加入北約的基本作法是透過引進第三者的策略加以多邊化與複雜化，並基於共利互惠之外交政策，形成多重的保障，增加國際政治的支持度。大抵而言，波海三國加入北約的戰略大致朝以下幾個面向積極部署：

一、尋求西方國家的支持與合作

(一) 與美國合作

鑒於美國仍將是左右波海三國加入北約的主要力量，因此波海三國拉攏美國是確保其加入北約的重要憑藉。就客觀情勢發展而言，波海三國與美國及俄羅斯三者之間是處於不對等、非平行獨立的互動關係；換言之，身爲重要的第三者，美國採取的策略是同時與波海三國及俄羅斯發展友善關係。

事實上，白宮目前所採行的「擴展民主」戰略，便是試圖透過與波海三國及俄羅斯雙方維持友好關係，但卻不承諾波海三國加入北約的時間表，以尋求三邊的政治穩定關係。當美國說明不排除讓波海三國加入北約時，俄羅斯則以「西方威脅論」爲理由，採取強烈的抗議手段，這一點從一九九七年三月俄國在美俄赫爾辛基高峰會上的堅決反對可以尋得蛛絲馬跡。美國加強信心建立的措施，主要藉一九九七年五月二十七日北約與俄羅斯在巴黎簽署的「基礎協定」，來擴展美俄雙方的合作關係。事實上，一九九七年七月馬德里高峰會之後，俄羅斯反對波海三國與西方合作的聲音即趨於微

註③ 有關「北約東擴研究」，請參閱“NATO Expansion Study Analyzed,” at <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>; Jeffrey Simon, *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations* (U.S.A.: National Defense University Press, 1996), pp. 23~24.



弱，但堅決反對波海三國加入北約。目前俄羅斯對北約採取策略模糊的回應方式，降低與波海三國的邊界爭議，甚至強調彼此之間的經濟夥伴關係，極可能是為未來其與西方的政治互動預留周旋空間。^④

一九九八年一月十六日，美國與波海三國簽署了一項名為「合作夥伴憲章」(Charter of Partnership)的協議。^⑤根據此一憲章，美國將採取一系列的計畫，來促進波海三國的民主制度與市場經濟。其具體目標包括：1.美國歡迎波海三國繼續與大西洋彼岸聯盟擴展他們政治、經濟、安全的關係；2.幫助這三國加入國際化的組織及促進波海三國與臨近的地區建立更緊密的合作關係；3.利用雙邊、多邊策略來解決它們國家的領土完整、獨立及潛在的威脅；4.以實質的援助來促進經濟改革與發展，以進入自由的市場經濟；5.透過法律及民主程序，幫助這三個國家打擊犯罪及貪污、腐敗；6.再次確定將促進人類的尊嚴及和諧。站在俄羅斯的角度，愛沙尼亞與歐盟完成加盟談判之後，間接可能影響俄羅斯與歐盟間的貿易，因此原本反對波海三國的俄羅斯內部出現了不一樣的聲音；例如改革派的雷斯克衛契(Nikolai Lashkevich)認為波海三國錯過了一九九九年加盟北約的機會，將延至公元二〇〇二年之後；另一改革派基歐里(Sergei Guly)則表示「合作夥伴憲章」對於波海三國加入北約是一項很好的選擇方式。^⑥可見白宮的擴展民主策略的確發揮了作用，這種政治、經濟的交流將增加波海三國與俄羅斯的彼此了解，有助於信心建立的形成。

(二) 與北歐合作

基於波海三國與斯堪地那維亞(Scandinavians)在文化、語言及地理位置上的相近優勢，及冷戰結束後，中立國之芬蘭與瑞典在加入區域軍事聯盟上有所顧忌，故至今尚未決定加入北約。^⑦國防能力脆弱的波海三國在獨立後，積極尋求與北歐國家的合作，勢所難免。^⑧換言之，波羅的海海域既然面臨軍事壓力的不可預期變數，波海三國與芬蘭、瑞典、丹麥、挪威基於共同的國家安全，自然形成一連串的合作國防建構；例如「波羅的海維持和平軍團」(Baltic Peace-keeping Battalion, BALTBAT)的成立就是最好的例證。一九九三年，波海三國為了防禦的需要，接受英國及北歐國家的協助，相對提升了軍事防禦能力。從一九九四年八月起，瑞典國防部門就持續的

註④ Stephen Blank, *op. cit.*, p. 118.

註⑤ USIA, "A Charter of Partnership Among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania," at <http://www.usis.usemb.se/newmb.se/newsflash/charter.htm>.

註⑥ USIA, "Foreign Media Reaction, 21 January 1998-Europe: Russia," at <http://www.usia.gov/regional/eur/b...bles/medreact/19980121/russia.htm>.

註⑦ 芬蘭與瑞典都在一九九五年一月一日加入歐盟，為西歐聯盟之觀察員，也加入了NACC及PPF，但對於加入北約的議題，在國會中並沒有取得共識，請參閱 USIA, "NATO Enlargement and the Former European Neutrals," at <http://usiahq.usis.usemb.se/topical/pol/atlcomm/crs2.htm>.

註⑧ 有關波海三國與北歐合作的原因理由，請參閱 Hain Rebas, "Baltic Cooperation — Problem or opportunity?" *Perspectives*, No. 9 (Winter 97/98), pp. 67~75; Ronald D. Asmus and Robert C. Nurick, "NATO Enlargement and the Baltic States," *Survival*, Vol. 38, No. 2 (Summer 1996), pp. 126~127.



支持、訓練及裝備波海三國軍隊至一九九七年底，並與挪威就有關領空控制，與丹麥就海岸線與邊界及波羅的海的救援行動進行合作。^③

這支維持和平部隊曾於一九九四年十月二十二日至二十八日在荷蘭舉行代號為「九四年合作精神」(Cooperative Spirit '94)的演習，展現出其履行「北大西洋合作理事會」任務的決心，也象徵波海三國與北約進行軍事合作的開端。這個經由北約及非北約國家協助完成的「波羅的海維持和平軍團」目前正扮演著波海三國最主要的防禦任務，可見，基於集體防禦的需要，「信心建立措施」的運用在波羅的海地區國家也達成了一定的成效。

二、參與區域組織與區域事務

信心建立措施的另一項作法則是雙方共同參與區域組織與區域事務。這樣的合作可以產生內化(Internalization)與資訊提供(Information-Generating)的功能，進而促進雙方在其他領域更多的合作。波海三國參與區域組織與區域事務之途徑，必須與北約、歐安組織、歐盟以及波羅的海國家理事會建立合作關係。筆者分別分析於後：

(一) 與北約合作

北約在一九九一年十二月二十日成立「北大西洋合作理事會」，與會二十五國(含波海三國及蘇聯)決議通過「對話、夥伴與合作聲明」(Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation)，也同意在「羅馬和平與合作宣言」(Rome Declaration on Peace and Cooperation)揭櫫之安全事務目標之外，增加透明化的建議計畫，例如每年定期舉行部長級會議，促使彼此做更多的了解與接觸，並且推動年度之「對話、夥伴與合作工作計畫」(Work Plan for Dialogue, Partnership and Cooperation)，其內容包括協商、武器管制、裁減、防衛計畫、預算、防衛領域之訓練及教育、軍用民用空中交通之協調管理等等。北約會員國得以在以上各項工作計畫中提供北大西洋合作理事會成員國經驗傳授及專家協助。^④同日，葉爾欽更表示支持北大西洋合作理事會這個「從溫哥華到海參崴」的歐洲安全體系。然而，因為北約合作理事會體制上並無獨立預算及統籌各方之祕書處，使各成員國有降低合作及協商的可能，甚至擔心該組織淪為亞、歐國家^⑤的政治論壇。此外，由於它與歐安組織會員國的重疊性甚高，並非所有北約成員國皆會認真地看待這個論壇，而且這些年度之工作計畫內容也未必會達到完全之透明，遑論預估成果。有鑒於此，北約在一九九四年即針對北大西洋合作理事會的缺點予以改進，建構了「和平夥伴關係」。

「和平夥伴關係」的最重要合作領域，在於會員國必須向北約公開其軍事設施及參與聯合演習。內容包括了舉行聯合軍事演習、國防預算透明化、促進防衛部門之民

註③ Coloned Juris Dalbins, Commander, National Armed forces of Latvia, "Baltic Cooperation: The Key to Wider Security," *NATO Review*, Vol. 44, No. 1 (January 1996), pp. 7-10.

註④ Jeffrey Simon, *op cit.*, pp. 12-13.

註⑤ 北大西洋合作理事會從一九九一年十二月成立至一九九六年三月止，先後共有四十個國家加入(含北約十六國，獨立國協十一國，俄羅斯及波海三國及其他中東歐國家九國)。



主監督及由北約提供維持和平部隊訓練。任何簽約加入「和平夥伴關係」的國家在國家的安全受威脅時，可以向北約申訴，但這個計畫並不向東歐國家提供安全保證，也未說明各國加入北約的日期。^②此方案紓緩東歐國家在安全威脅方面的疑慮，避免其為尋求安全保障而形成新的軍事結盟組織，導致歐洲再走向分裂。「和平夥伴關係」較具成效的是一九九四年九月起，愛沙尼亞與拉脫維亞派兵駐紮在克羅埃西亞履行北約維持和平的任務；愛沙尼亞亦派遣步兵參與聯合國在波士尼亞—赫塞哥維那之維持和平行動；波海三國也都參加了一九九六年及一九九八年的美波聯合軍事演習。^③由於「和平夥伴關係」是北約向俄羅斯妥協的方案，因此最後也獲得俄羅斯的支持。^④就在此時，俄羅斯前外長科濟列夫（Andrei Kozyrev）訪問中歐地區，使得北約與俄羅斯雙方關係趨於緩和，接著西方七大工業國（Group of Seven, G7）與獨立國協、東歐十國共同發表「華沙經濟宣言」，因而擴大了「經濟夥伴關係」的效應。而且，俄羅斯也經由不同的機制與北約合作，如俄國參加北約所主導的聯合之任務部隊（Combined Joint Task Forces）來實踐和平及化解歐洲區域外的衝突。^⑤

在「北大西洋合作理事會」與「和平夥伴關係」達成階段性的功能後，於一九九七年五月葡萄牙辛特羅（Sintra）部長會議中決議成立「歐洲—大西洋夥伴理事會」。以和平夥伴關係架構文件中之各項共同價值與原則為基礎，提升參與國之間的新層次政、軍關係，例如定期召開大使級、外長、國防部長級會議，組成政軍程序委員會（Political-Military Steering Committee）和政治委員會（Political Committee）、共同磋商相關政軍事務、生化擴散與防衛議題、北約之「軍事委員會」（Military Committee）則在擴大範圍的協商與合作機會中，扮演主要的角色，其中基本文件（Basic Document）之第三點特別強調「信心建立措施」概念，建立透明化方式促進合作。^⑥

北約以制度化之方式與中、東歐國家建立政治軍事透明化關係之同時，尚在一九九七年五月與俄羅斯順利的簽署了「基礎協定」，^⑦焦點集中在修改「歐洲傳統武器

註② 有關「和平夥伴關係」資料請參閱 Edward Foster, *NATO's Military in the Age of Crisis Management* (Great Britain: Sherrens Printers, 1995), p. 34; Fergus Carr and Kostas Ifantis, *op. cit.*, pp. 141~142.

註③ 北約十六國與和平夥伴關係的國家於一九九八年六月一日至二十日在美國北卡羅納州舉辦九八年鷺鸞合作（Cooperative Osprey '98）聯合軍事演習。

註④ 俄羅斯於一九九四年六月二十二日正式簽署「架構文件」，雖然在十二月間曾拒絕承認該文件，但在一九九五年五月則正式接授這項計畫。請參閱 Fergus Carr and Kostas Ifantis, *op. cit.*, pp. 143~145.

註⑤ Stanford University CISAC, "NATO Enlargement and An Undivided Europe," at <http://www-leland.Stanford.edu/group/CISAC/test/conferences/payne4.html>.

註⑥ 其會員國共四十四個國家，包括了「北大西洋合作理事會」成員國及中立國之奧地利、芬蘭、瑞典與瑞士。參閱 NATO, "About the Euro-Atlantic Partnership Council," at <http://www.nato.int/docu/comm/m970708/bg-eapc.htm>.

註⑦ 基礎文件的內容包括：例如今後彼此不再視對方為潛在敵人；加強互信與合作；共同抵抗侵略之民族主義；防止區域性衝突；不以武力互相威脅；不在其他國家使用武力；保持歐洲之安全與穩定；共同進行維和行動；相互交流軍事準則及防衛政策等。參閱 NATO, "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation," at <http://www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm>.



裁減條約」、進入「第三階段削減戰略武器談判條約」(Treaty of Strategic Arms Reduction Talks, START III)的相關細節及加強互信與合作,並成立「北約—俄羅斯常設聯合理事會」(NATO-Russia Permanent Joint Council)成為北約十六國與俄羅斯「16+1」的論壇,邀請俄羅斯軍官參與規畫北約之聯合軍事行動,並加強共同應付危機的能力與信心建立措施,但俄羅斯並沒有決策權。^④

從歐洲安全的歷史演進經驗來看,限武談判向來是北約和俄羅斯之間的互動主軸。一九九八年的美俄高峰會亦簽署了相關的限武協議,這兩項協議規定美俄必須各自銷毀五十噸自核彈拆下的鈾元素,以及對第三國發射飛彈必須互提預警訊息。雖然俄羅斯在高峰會議上仍舊表示反對北約任何的擴張行為,但是限武協議將降低俄羅斯對外威脅的能力。因此,美國與北約經由信心建立措施概念以做為北約東擴的工具在後冷戰時期已經達到了初步的成效。

(二) 與歐安組織合作

俄羅斯與波羅三國另一項共同參與的區域組織是歐安組織,這項組織也是「信心建立措施」的代表作。在波羅的海地區中,俄羅斯及烏克蘭是最主要的戰略核武國家,其他國家所擁有的只是戰術魚雷、核子深水炸彈、導彈飛彈等,即使是統一後的德國,海軍軍事力量在此地區仍排名第二,迄今仍未建立戰略防禦系統。未來只要發生戰爭,加里寧格勒地區的俄羅斯波羅的海艦隊即可以封鎖該地區,使丹麥及德國等西方國家的海軍力量無法進入波羅的海。所以北約目前可以做的是支援丹麥以防止俄羅斯進入北海,^⑤不讓加里寧格勒地區成為控制波羅的海海域的「波羅的海的直布羅陀」(Baltic Gibraltar)。^⑥從一九八六年的「斯德哥爾摩文件」(Stockholm Document)^⑦及一九九〇年在巴黎所召開的歐安會議中,都分別提到有關控制波羅的海地區海軍力量之「信心建立措施」。不過歐安組織只是一個具論壇性質的國際組織,這些會議所簽署的條約為不具拘束力的協定(non-binding agreement),即一般所謂的「君子協定」(gentlemen's agreement),無法產生可被執行的義務。^⑧而且歐安組織並沒有獨立的海軍力量,所以歐安組織雖早已進行信心建立措施,但所能發揮的效果實際上非常有限,仍須依賴北約穩定歐洲區域的和平。

簡而言之,經由雙方在許多區域議題上共識的產生與共同利益的凝聚,進而突破

註④ Heritage Lectures, "The State of Russian Foreign Policy and U.S. Policy Toward Russia," at <http://www.heritage.org/heritage/library/lecture/hl607.html>.

註⑤ Axel Krohn, "Naval Arms Control and Disarmament in the Baltic Sea Region," in Peretti Joenniemi, *op. cit.*, pp. 99~123.

註⑥ Peer H. Lange, *op. cit.*; 另外一九九六年一月二十二日加里寧格勒地區宣布要成為俄羅斯另一個特別經濟區(Special Economic Zone),除了早期的經濟作業,目前這地方已成為多國的投資地區,其最主要的貿易夥伴為瑞士、德國、那米比亞、立陶宛及波蘭。

註⑦ A. D. Rotfeld, "Developing a Confidence-Building System in East-West Relations: Europe and the CSCE," in R. Berg and A. D. Rotfeld, eds., *Building Security in Europe* (New York: Institute for East-West Security Studies, 1986), pp. 95~118.

註⑧ 丘宏達,《現代國際法》(台北:三民書局,民國八十四年),頁一五四~一五六。



現存雙方關係中零和困境。並讓彼此有機會學習合作與建立互信，消弭雙方之間的猜忌與敵意。

(三) 與歐盟合作

雖然波海三國與北歐及歐盟合作對波海三國加入北約並無直接的助益，但與這些歐洲國家的合作將穩定波海三國加入北約的外部環境，並有助於波海三國內部的建設。

「申請加入歐盟」也是波海三國加入北約戰略中的重要環節。「申請加入歐盟」的策略構想，基本上是企圖透過與歐盟國家進行經濟信心建立措施，分散或抵銷對俄羅斯經濟的風險依賴。^⑤

東歐情勢不變之後，歐盟便透過「經濟合作與發展組織」(OECD)之協調對波海三國提出援助，並與之簽署「歐洲協議」(Europe Agreements)，促使波海三國在十年內成立自由貿易區。波海三國於一九九五年與歐盟簽署「準會員國協議」(association agreements)，並於一九九八年二月時正式通過，其內容包括了成立「聯合委員會」(association committee)及農業任務、財政制度、環境保護、運輸、漁業、及關稅等規定。^⑥而且也簽署了「歐洲穩定公約」(European Stability Pact)及所謂的波羅的海區域會議(Baltic Regional Table)。經由這樣的合作，配合國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)的支持，這三個國家逐漸邁向類似荷比盧關稅同盟(Benelux)的組織。而且「德意志銀行對歐洲統合經濟暨銀行政策」(economic and banking policy for the European integration Deutsch Bank Reseach)之研究席研究員 Ulrich Schroder更指出在下一世紀的十年間，波海三國有可能成為歐洲單一貨幣的新成員。^⑦

(四) 與「波羅的海國家理事會」的合作

「漢薩同盟」(Hanseatic League)曾經在波羅的海地區創造出相當豐富的商業與文化利益。^⑧基於此一歷史因素，冷戰結束後，波羅的海地區成立了「波羅的海國家理事會」。建構的著眼點是為提升這地區政治、經濟的發展，以便為未來加入歐盟鋪路：^⑨

在政治方面，設立「民主機構與人權委員」(Commissioner for Democratic Institutions and Human Rights)以改善中、東歐國家的人權狀況，尤其是愛沙尼亞與拉脫維

註⑤ Saulius Girnius, *op. cit.*, p. 10.

註⑥ Suite101, "Even closer Europe," at <http://www.suite101.com/articles/article.cfm/5608>.

註⑦ Suite101.com, "Euro-Dreamland for the Baltics?" at <http://www.suite101.com/articles/article.cfm/3802>.

註⑧ 「漢薩同盟」是中古時期由日耳曼城市與在其他國家的日耳曼商業集團所組織的商業同盟，目的在保護他們的商業利益。這個原來又被稱作“Hanse”或“Hansa”的組織，是由十二世紀日耳曼西方城市為控制波羅的海而建立起來的。另外，除了波羅的海地區的國家之外，美國也相當的支持「漢薩同盟」再一次的繁榮。請參閱 USIA, "Talbot Speech in Helsinki January 21 on The New Europe," at <http://www.usia.gov/current/news/latest/...t.html?products/washfile/newsitem.shtml>.

註⑨ 有關「波羅的海國家理事會」的詳細資料，請參閱 BALTINFO, "Copenhagen Declaration: Conference of Foreign Ministers of the Baltic Sea States," at <http://www.baltinfo.org/docs/declar.htm>; European Commission, "The European Commission and the Council of Baltic Sea States (CBSS)," at <http://europa.eu.int/comm/dgla/international-bodies/baltic/cbss.htm>.



亞境內俄裔人士公民權的取得，定期舉行政治對話等等。

在經濟方面，則促成歐盟與波海三國簽署歐洲協議、穩定公約（The Stability Pact）、成立汎歐洲自由貿易區（Pan-European free trade area）、促進波海地區港口的合作、改善基礎建設及核子反應爐並使能源的有效使用、^②參與赫爾辛基委員會的綜合環境行動計畫（Comprehensive Environmental Action Programme of the Helsinki Commission, HELCOM）以共同改善環境衛生等等。波羅的海國家理事會受到歐洲執委會（European Commission）的強力援助，已改善波海地區投資環境，促成了許多國家到波羅的海地區的投資。以拉脫維亞為例，一九九六年到一九九七年，挪威對該國石油和百貨業投資八千萬美元、德國對該國的天然瓦斯投資四千萬美元及對家具工業投資超過二千萬美元、英國和芬蘭在電訊工業聯合投資一億七千七百萬美元，甚至新加坡也在化纖原料投資二千五百萬美元，中國大陸則投資五百萬美元。

另外「波羅的海國家理事會」於一九九八年一月二十二日至二十三日在里加（Riga）召開會議時，其內容不但增加了波羅的海國家理事會內部成員的相互瞭解、也推進波海地區各國文化交流，並加強此地區的安全合作，如預警系統與連接援救協議。丹麥、瑞典及德國總理更一致指出，波海三國已屬「歐洲」大家庭中的一份子。此外，俄國總理也在該次會議上表示透過波羅的海國家和中亞地區的互動，可以強化與歐洲方面的合作。整體而言，這樣的合作的確有助拉攏和俄羅斯的關係。

由上可知，波海三國與「歐盟」合作並加入「波羅的海國家理事會」已使波海三國在地緣經濟（geo-economical）發揮相當的作用；進一步而言，一旦聖彼得堡（St. Petersburg）的運輸功能受到限制時，波海三國的港口對俄羅斯進出口貿易相對即扮演著非常重要的角色，而且波海三國的地理位置向來被喻為「歐洲之窗」（window to Europe），為北歐、西歐通往俄羅斯提供一個重要航道。透過雙方合作並結合第三國經濟往來的利益均霑，必然增加了雙邊尋求政經穩定之意願，對波海三國加入北約有一定的正面影響。

總而言之，對內加強改革，對外有效結合「國家」、「區域組織與區域事務」、「跨國企業」的方法，將促使波海三國與俄羅斯關係正常化，拉近彼此間的政治意識差距，是波海三國因應後冷戰國際環境變遷時，加入北約所需要的全方位戰略。

伍、結 論

「北約東擴」之所以在一九九八年獲得北約六國高度的支持，是因為「信心建立措施」成功地奠定了北約東擴的基礎。因此，北約未來的東擴策略必然朝「信心建立措施」的方向繼續邁進。理由如下：

一、波蘭、捷克及匈牙利被列進加入北約的第一波名單，證明了北約所採用的

註^② 改善核能安全的地方包括利格納林納（Lgnalina）、列寧格勒、科拉（Kola）核子反應爐的安全及拆除在彭狄斯基（Paldiski）的核子反應爐、並計畫優先成立俄羅斯經波蘭到德國的煤氣管線。



「信心建立措施」發揮了相當程度的效果，^⑨並且也促使俄羅斯與波海三國建立了某種程度的互信，所以當歐盟與愛沙尼亞正在進行加盟談判的過程中，俄羅斯對外並沒有傳達強烈抗議的訊息，間接也使得當愛沙尼亞向法國尋求加入歐盟與北約的支持時，獲得法國對愛沙尼亞的正面回應；而且，莫斯科反對波海三國加入北約的態度也漸趨軟化。^⑩

二、北約將加強波羅的海地區的軍事聯合演習，^⑪以防止俄羅斯之加里寧格勒與聖彼得堡兩大軍事區的相互攻擊。進一步來說，北約未來應與俄羅斯建立更完善的軍事互信措施，否則當發生區域衝突時，這南北兩大軍事力量，將有可能使波海三國遭受到嚴重的災難。

三、俄羅斯仍將接受北約盟國的要求，如同戈巴契夫所言「在我們所面臨的所有問題中，不管是近期的還是長期的，是經濟的還是社會的，是政治的還是意識形態的，是國內的還是國外的，最關鍵的問題就是加速發展我國的社會經濟」。^⑫換言之，俄羅斯亟須外來財經援助，^⑬特別是美國與德國的投資與合作。所以，為了國家經濟發展，俄羅斯仍會接受北約對它的要求，持續與北約合作。

然而，從一九九一年到現在，「北約東擴」這項議題也面臨了無數次的挑戰，包括美國國會與行政機關的看法分歧、西歐各國的冷淡對待，^⑭甚至是俄羅斯一再宣稱將不放棄使用核武的外交政策。換言之，波蘭、捷克及匈牙利加入北約仍然充滿許多不確定性變數。就目前的情勢來看，俄國軍售土耳其、土耳其因為受歐盟排斥而有可

註⑨ 波蘭、捷克及匈牙利在冷戰結束後，立即以加入北約為國家的外交目標，三國皆加入北約的各項主要機制（NACC、PFP、EAPC），並配合北約參與波士尼亞的維持和平行動。或以提高國家的國防預算，證明未來加入北約，三國並非「搭便車」（free rider）者，也有維持未來歐洲的和平、解決衝突的能力。參閱 William E. Odom, "How to Create a True World Order," *Orbis*, Vol. 39, No. 2, (Spring 1995), pp. 159~165; Stephen R. Burant, "Poland and the Czech Republic on the Road to NATO: Competition and Collaboration," *European Security*, Vol. 6, No. 1 (Spring 1997), pp. 82~99; Jeffrey Simon, *op. cit.*, pp. 17~21.

註⑩ 愛沙尼亞的總統梅里（Lennart Meri）與法國總統席拉克（Jacques Chirac）於一九九七年二月十三日在巴黎會面，法國認為愛沙尼亞的改革更接近了歐盟。法國並贊成愛沙尼亞的提議，只有加強與北約的聯繫及與要求其他國家加強對波海三國安全的幫助，才能早點加入北約。參閱 "The Estonian President met the French President in Paris today," at <http://www.president.ee/whatnew/130297il.htm>.

註⑪ 美國與歐洲十二國（德國、法國、英國、挪威、荷蘭、芬蘭、拉脫維亞、瑞典、波蘭、丹麥、愛沙尼亞、立陶宛）於一九九八年六月八日至十九日在西波羅的海舉行第二十六屆海防演習（26th annual maritime exercise），目的是為了加強區域的安全。參考 BALTOPS '98 web homepage, at <http://www.navy.mil/homepages/ccg8/baltops.htm>; <http://198.80.36.136/current/news/topic/intrel/98052608.wpo.html?products/washfile/newsitem.shtml>.

註⑫ Paul M. Kennedy 原著，張春柏、陸乃聖主譯，*霸權與衰史，1500至2000年的經濟變遷與軍事衝突*（台北：五南圖書出版公司，民國八十四年），頁六四七。

註⑬ Andrew J. Pierre and Dmitri Trenin, "Developing NATO-Russian Relations," *Survival*, Vol. 39, No. 1 (Spring 1997), p. 8; Daniel Williams, "Russia, IMF Reach Bailout Agreement: Deal Worth \$22 Billion in Foreign Credits," *Washington Post*, July 14, 1998, p. A1; Edmund L. Andrew, "Loans to Russia Becoming Issue in German," *The New York Times*, August 30, 1998.

註⑭ Ronald D. Asmus and Robert C. Nurick, *op. cit.*, p. 123.



能針對「北約東擴」議題投下否決票，及美國與其他北約盟國在「北約東擴」預算分配方面的分歧，皆使預訂於一九九九年五月完成東擴行動產生變化。再者，正如「理性選擇途徑」(rational choice approach)的命題，雖然北約施實「信心建立措施」已對歐洲國家(包括俄羅斯)的國防暨外交政策產生了影響，但北約不能單獨決定結果，俄羅斯的理性計算與互動才是關鍵。筆者認為，俄羅斯對「經濟利益」、「國家尊嚴」、「歐洲地位」的考量，是決定波海三國能否加入北約的關鍵性因素：

一、經濟利益：如前所述，波海三國是俄羅斯進入西方之「歐洲之窗」，一旦波海三國加入北約後，北約就有責任保衛其領域內安全。而波海三國加入北約後是否會以安全為由，而降低與俄羅斯繼續從事政治、經濟暨貿易等合作，以及俄羅斯最重要的經濟命脈如波海三國的港口、^⑤通往加里寧格勒的運輸權，是否將由西方國家來掌控，皆為未知數。所以俄國基於經濟考量，是否會支持波海三國加入北約，仍不得而知。

二、國家尊嚴：俄羅斯將波海三國視為「近鄰」，其意義在於波海三國仍是俄國的勢力範圍，莫斯科依然關切鄰國的國防安全政策。於今，尚未解決的俄裔公民權問題、日益高漲的極右派民族主義意識及共產黨的保守勢力復甦，皆威脅到莫斯科的政治穩定及國家的內部凝聚力。換言之，這些牽涉到有關俄國的國家尊嚴議題時，具有強烈民族自尊心的大俄羅斯民族，很難接受有損國家顏面的政治現實。未來一旦將「勢力範圍」拱手讓人，俄羅斯及中亞地區的「門戶」將因此被打開，影響層面相當的廣泛。

三、歐洲地位：十九世紀初，托克維爾(de Tocqueville)曾經指出，俄國與美國似乎是「上帝指派來支配半個地球命運的國家」；^⑥戈巴契夫也指出了「歐洲家園」(Common European Home)這項概念。但是冷戰結束後，俄羅斯頓時從前蘇聯帝國的超強轉變成次級的國家；本為歐洲的強權，現在卻變成前加盟成員國的假想敵，繼而被西方國家推向「邊緣」(marginalised)。^⑦雖然，俄羅斯一再表示，俄羅斯為歐洲一員，相關歐洲安全事務俄羅斯有責任也有權利參與，但在與西方合作的同時，莫斯科向來認為歐洲安全應交付最具代表性的「歐安組織」負責，只不過此議再三遭受美國的拒絕。如果北約認為俄羅斯對北約「只有發言權，沒有投票權」(a voice, not a veto)的事實成立，未來俄羅斯一旦接受波海三國加入北約，美國就可能因此改變俄羅斯的國家政策，俄羅斯也將成為「被指揮」的國家；換言之，歐洲地圖將不再是從大西洋到烏拉山，而是從舊金山到布勒斯特(From San Francisco to Brest)。^⑧

註^⑤ 俄羅斯從一九九三年三月開始，興建了十四個海港，預計於一九九八年完成，儘管這十四個港口可以疏解俄羅斯經由波海三國港口對外貿易的依賴，可是這些海港大都有位於高緯度、結冰期較長、且距離歐洲較遠等缺點，因此透過這些港口對外貿易的經濟效益遠比經由波海三國的海港來得低。Lena Jonson, "Russian policy in Northern Europe," in Vladimir Baranovsky, *op. cit.*, p. 312.

註^⑥ Paul M. Kennedy 原著，張春柏、陸乃聖主譯，前揭書，頁一二一。

註^⑦ Andrew J. Pierre and Dmitri Trenin, "Developing NATO-Russian Relations," *Survival*, Vol. 39, No. 1 (Spring 1997), p. 8.

註^⑧ 布勒斯特為白俄羅斯的西南方一個城市，位於波蘭與白俄羅斯的邊界處。Susan Eisenhower, "Russian Perspectives on the Expansion of NATO," in Clay Clemens, ed., *NATO and the Quest for Post-Cold War Security* (U.S.A.: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 144.



事實上，俄羅斯本身早已意識到，蘇聯瓦解後，俄羅斯已不再是強國，面對北約難以逆轉的東擴態勢，勢必有階段性的因應策略，例如「聯中制美」。^⑩由目前歐洲安全的發展態勢觀察，要俄羅斯放棄歐洲強權的角色、削弱其全球強權的地位，俄羅斯恐怕很難答應。此一假設若能成立，俄羅斯與西方在「北約東擴」的爭論中，將因為「地緣政治的決定論」考驗北約的決心。

* * *

(收件：87年8月21日，修訂：87年9月16日，接受：87年9月17日)

註^⑩ 前蘇聯與中國的關係從建政初期「一面倒」的關係，發展到互批修正主義、教條主義的齟齬，再至七〇年代中國傾向美國一方；但冷戰結束，卻促使俄國「聯中制美」。俄中已於一九九四年四月葉爾欽訪問中國，宣布建立「平等信任、面向二十一世紀戰略協作伙伴關係」，一九九八年四月江澤民訪問俄國，發表聯合聲明，強調雙方在國際社會將密切合作，中俄關係成了良性互動與緊密發展。同時，中國並與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克簽署在邊境地區加強軍事信任的協定。此協定關係中國北部、西部七千公里長邊界的穩定，可說是百年來最和平的時期。請參閱 民進黨，「1997 中國外交情勢報告（摘要）」，網址 http://taiwan.yam.org.tw/china_policy/1997for.htm#02。



The Baltic States and NATO Enlargement : A Strategic Study

Shu-Mei Chiu

Abstract

In the new international order of the Post Cold War, the Baltic States (Estonia, Latvia, Lithuania) have realized that the best methods to uphold their national security include: joining NATO, participating in the collective defense system in Europe, unifying with Western Europe, and normalizing ties with Russia. In order to integrate the Baltic States into the western security arrangement, the United States has included the Baltic States as an important goal in their plan for NATO Enlargement. Based on concerns of national dignity, economic benefit, and its international position in Europe, Moscow has strictly opposed the idea of these three states joining NATO. However, under NATO's "confidence building measures" (CBMs) Russia's attitude has gradually softened. The author thus argues that CBMs are the best strategy for the Baltic states to adopt in order to achieve their goal of joining NATO.

Keywords : the Baltic Sea, NATO enlargement, confidence building measures (CBMs), Kaliningrad

