

美國在北大西洋公約組織中的角色

——持續與變化

區鉅龍

突破傳統「不結盟」外交政策

美國杜魯門政府於一九四九年四月四日簽署北大西洋公約組織條約(North Atlantic Treaty Organization)，正式加入西歐集體安全防衛體制，堪稱爲美國立國以來外交上一項「革命性」的政策巨變。蓋在此之前，美國外交政策深受傳統「孤立主義」思想之拘束，對於西半球地區以外的國際事務和爭端盡可能避而遠之，尤其無意參與任何純屬軍事聯盟的區域組織。一九二〇年美國國會以壓倒性多數票拒絕加入國際聯盟(League of Nations)，充分表現美國「閉門」外交政策及「孤立主義」色彩，並未因第一次世界大戰的慘痛經驗而稍有減退。因此，一九四九年，美國參議院以八十二票通過北大西洋公約組織條約，在昇平時期參與長期性軍事聯盟，實爲美國外交史上劃時代的政策突破。

不過，美國加入北約，被動的因素多於主動的意願。倘如西歐民主國家在戰後能個別或集體應付蘇聯的軍事威脅，政治上和外交上能團結一致，經濟上能獨力擔負起重整家園的任務，則美國是否仍將加入北約組織，實難逆料。同時，當時美國朝野也不乏反對美國加入北約的異聲。反對者最擔心美國的加入將成爲西歐的「人質」，一旦歐洲爆發戰爭，美國將無法置身事外。例如反對者指出，北約條款明文規定，簽約國任何一方遭受外來攻擊時，當視爲對全體簽約國的攻擊，各簽約國有義務羣起抵抗。因此，美國可能冒直接被捲入歐戰的危險，遂成爲當時美國保守孤立人士最關切的課題。

早先杜魯門政府曾大力推動「馬歇爾計劃」(Marshall Plan)，希望透過經濟援助重振西歐諸國。然而，由於蘇聯乘隙伸張勢力，威脅土耳其、希臘乃至西歐安全，造成西歐戰略形勢岌岌可危，非賴美國武力難以轉危爲安。因此，蘇聯的軍事威脅，

乃構成美國拋棄它傳統不結盟政策的最主要因素之一。當然，蘇聯未必明目張膽直接揮兵侵入西歐或南歐。但西歐國家深懼蘇聯的軍力優勢將構成外交壓力，進而在西歐諸國內部產生不利的政治影響。況且，當時西歐各國飽受戰火浩劫，政治仍未穩定，軍力幾近耗竭，經濟復甦方在起步，民心士氣不振，難以抵禦蘇俄長期而有計劃性的政治和軍事雙重壓力。「馬歇爾計劃」顯然不足以克服經濟以外的短程和長遠威脅。西歐安全如欲確保，端賴西歐國家建立集體軍事防衛體系，共禦外患。然而，除非美國參與，西歐集體聯防的構想終將是「紙上談兵」，難以實現。

杜魯門總統「回憶錄」顯示，西歐集體安全體系的原始構想，首先由英國外首貝文(Ernest Bevin)於一九四八年元月十三日向馬歇爾國務卿透露。美國政府認為其構想甚佳，並允諾將全力以赴，促其實現。然而，杜魯門政府鑒於美國國會曾於一九二〇年拒絕通過威爾遜總統提交之國際聯盟公約，對於該項建議和計劃不敢過於草率輕心，以免重蹈覆轍。為爭取國會民主黨和共和黨支持，尤其是在野黨共和黨國會議員的擁護，杜魯門政府不遺餘力的與國會充分合作，消除歧見，達成協議。北大公約終在美國兩黨充分溝通之下，經由參議院第二三九決議案(Senate Resolution 239)，正式完成了立法程序^①。

很顯然的，美國打破它傳統不結盟外交政策，在和平時期加入北約組織，當時也有其萬不得已的苦衷。美國原先以為透過「馬歇爾計劃」即可穩定歐洲戰後形勢。無奈蘇聯赤化歐洲之野心變本加厲，美國除以武力抗衡，別無他途。誠如杜魯門所述：

馬歇爾計劃減輕了西歐的憂懼。然而，蘇聯難以捉摸的持續威脅行動，造成西歐人心忪惶不安和焦慮。我們必須採取新的行動，以消除他們深怕在缺乏及時有效的援助之下，他們的國家將為蘇軍席捲^②。

不過，當時美國政府也察覺到，西歐各國本身乃至各國彼此之間所面臨的內在和外在問題不盡相同，各國所追求的短程及長遠國家利益也相異；甚至在許多問題上意見分歧，利益相背。而這些利害關係的衝突，終將影響北大公約內部團結。因此，杜魯門曾坦誠忠告西歐盟國，他們彼此之間的團結和集體力量才是阻止另一場戰爭的最佳保障^③。國務卿艾契遜(Dean Acheson)在其「回憶錄」中也曾侃侃論及西歐國家之間潛在的許多問題^④。由此可見，美國雖然衝破不結盟外交傳統，加入西歐軍事聯盟，但它無意無限期的擔負起防衛西歐的重任，同時它期望俟西歐各國重振經濟、政治和軍事能力之後，緩減美國在北約組織中所扮演的軍事安全角色。然而，冷戰的白熱化不僅加強了美國與西歐相互依存的關係，同時也註定了美國在北約組織中的領導地位。

註① Harry S. Truman, *Memoirs by Harry S. Truman*, Doubleday & Company, Inc., New York, 1956, Vol. 2, pp. 243-244.

註② 同註①，第二四八頁。

註③ 同註①，第二六一頁。

註④ Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, New American Library, Inc., New York, 1969, pp. 889-909.

美國領導地位的崛起

美國當初參與北約組織，主要基於下列四項基本共同利益和信念：(一)保衛各國國土；(二)促進社會經濟福祉；(三)保障北大西洋及鄰近地區之安全；(四)維護西方自由民主生活價值。基於上述共同利益和信念，北約組織在一九五〇年中期擴大會員國，納入希臘、土耳其和西德，擋住了蘇俄在巴爾幹半島和東地中海擴張勢力的野心^⑤。美國提供西歐武力後盾，尤其是五〇至六〇年代美國戰略核武的優勢，奠定了美國在北約的領導地位。對美國而言，這一領導地位涵蓋了多層面重大意義。其一，它象徵美國不僅是北美英雄國，同時也是世界主要超級強國，取代了西歐列強傳統國際威望和勢力範圍。其二，美國和西歐的經濟繁榮、貿易發展、國防安全、政治和外交利弊息息相關而不可分割。其三，在戰後兩極化的國際強權政治體系之下，西歐國家面對著蘇俄和華沙集團的軍事威脅，除接受美國的領導外，似無他途可循。其四，美國對西歐的領導以及美國的優越科技和雄厚經濟力量，意味著美國將在軍事、科技、經貿乃至文化生活方面帶動西歐國家邁向新的里程碑。其五，由於西歐安全依賴美國軍事保護傘，其工業及經濟發展仰賴美國新進科技，西歐諸國不得不將其本身國防、外交、經貿政策依附於美國利益，同時也設法避免與美國在國際政治舞臺上分庭抗禮^⑥。

很顯然的，美國躍身領導北約組織與戰後西歐各國國力衰微息息相關。蓋戰後西歐國家只有兩種政策選擇途徑。其一是中立政策，在無能為力的情況之下，任由美蘇兩超級強國主宰其命運。其二是屈服於美國或蘇俄的領導，以換取其中之一的安全保障。由於美國和西歐之間存有歷史和文化深厚淵源，除法國之外，其他西歐諸國乃理所當然的選擇了美國作為其領導者和保護國。

西歐國家之所以願意屈服於美國的領導地位，除上述所列各因素之外，其他原因尚包括：(一)第二次大戰期間及戰後初期，西歐國家已習慣於美國的領導地位，養成了依賴美國的心理；(二)西歐各國之間傳統的相互對抗和猜疑，使得彼此之間均不願接受任何一方的領導；(三)美國優越的科技和雄厚經濟力量主宰了西歐各國的經濟成長，成為西歐與美國乃至西歐國家之間不可或缺之經濟動力來源^⑦。

註⑤ Donald E. Neuchterlein, "Convergence and Divergence in the North Atlantic Partnership," *The World Today*, Vol. 39, No. 5, May 1983, pp. 164-165.

註⑥ Alastair Buchan, ed., *Europe's Futures, Europe's Choices*, Chatto & Windus, London, 1969, p. 41.

註⑦ 同註⑥第卅九頁。

在美國領導之下，北約組織創造了許多有利的環境和條件，進而樹立了西歐史無前例的經濟繁榮、政治團結、軍事安全和內部穩定^⑧。西歐國家能夠自二次大戰的殘局中重整家園，不僅歸功於美國的領導作用，同時也為美國外交史開闢了最光榮的一頁。誠如美國國會參議院外交委員會主席派希（Charles H. Percy）指出，「馬歇爾計劃」、北約組織及聯合國的成立，堪稱為戰後美國外交三大輝煌成就。美國國會兩黨議員一致擁戴杜魯門外交政策，奠定了西歐復興之路和集體安全防衛，進而建立了符合美國利益的戰後國際秩序^⑨。

除此之外，蘇聯兩極化對抗政策，誓言與資本主義國家不共戴天，無形中鞏固了美國在北約的領導地位。一九五六年英、法兩國與埃及為蘇彝士運河大動干戈，結果英、法兩國在美國及國際輿論壓力之下屈服撤軍，國際聲威一落千丈，反而更加强了美國在北約的領導力^⑩。蘇彝士運河事件一方面揭露北約組織會員國對許多國際利益的立場相異，另一方面則顯示除非獲得美國全力支持，任何西歐盟國皆難為所欲為，追求或保全本身國際利益。

另外值得一提的是，五〇至六〇年代初期，西歐各國多由「親美」黨派執政，彼等外交國防及國際貿易政策自然頗能配合美國國際利益，無形中加強了美國在西方陣營的領導地位。

美歐分歧因素

美國與北約盟國之間的分歧因素繁多而複雜，綜析起來，主要可歸納為歷史自然因素、人為因素、國內政治因素及國際環境變遷因素等，導致美國與盟國之間與日俱增的爭議和裂痕。

歷史自然因素——從美國傳統的北美「大陸主義」（Continentalism）自我中心的政治思想而言，美國加入北約組織違背了它立國以來標榜不結盟政策的基本觀念。美國建國元老們深惡歐洲傳統「權力政治」（Power politics）和傳統政治外交權術，曾忠告美國人民不得涉足於歐洲列國「不道德」的國際權力政治紛爭。因此，如前所述，美國加入北約組織實屬歷史發展中不可規避之挑戰。換言之，美國加入北約以及領導西歐盟國實屬「被迫」而非出於「自願」的深思熟慮。這一歷史發展因素必然受環境和事務變遷的影響而產生變化，進而改變美國和北約盟國原先牢不可破、密而無隙的聯盟關係。

從西歐諸國傳統政治外交權術而言，北約組織的結構，尤其是美國在北約組織的領導地位，無疑違背了彼等三個世紀以來所

註⑧ Uwe Neulich, "Western Europe's Relations with the United States," *Daedalus*, Vol. 108, No. 1, Winter 1979, p. 87.

註⑨ Charles H. Percy, "The Partisan Gap," *Foreign Policy*, No. 45, Winter 1981-82, p. 4.

註⑩ 同註⑨。

標榜的「歐洲主義」(Europeanism)的政治中心思想。尤有進者，歐洲國家從未曾由歐洲地區以外的任何國家所支配和領導。因此，彼等接受美國的領導實屬歷史環境「所迫」而非出自「心甘情願」的考慮。

事實證明，北大西洋公約組織的結構，不僅無法保存美國傳統「大陸主義」的政治思想，同時也無法維持西歐傳統「歐洲主義」的政治宗旨。然而，為求聯盟體制在國際政治中保持其活力，美國與西歐國家之間，唯有盡其所能棄異求同，在北約聯盟體制下發展出新的政治文化(Political Culture)。但是，這一橫貫大西洋的新政治文化，似乎已因國際環境的變化而有所改觀，進而改變了美國與西歐之聯盟關係的本質^①。同時，北約組織本身結構上的若干缺點以及美國與西歐內部政治的持續變化，更加深了雙方之間政治離心的趨向。

人為因素——影響美國與西歐盟國關係的人為因素主要包括：(一)領導人的政治信念和政治作風；(二)知識份子的思想傾向和政治角色；(三)社會羣衆普遍政治心態和心理趨向。(四)領導人之間相互信賴和意見協和的程度。

自從北大西洋公約組織成立三十多年以來，美國和西歐各國領導人物的更換及領導人的政治作風，或多或少影響了同盟關係的鞏固或離心。從杜魯門至今天的雷根總統，美國基本「重歐」政策絲毫未有改變。但在此期間，美國與西歐盟國由於領導人物政治立場和政治作風背道而馳，曾數度產生嚴重分歧。戴高樂時代，法國極度不滿美國在歐洲「唯我獨尊」的「霸權」作風，曾使北約組織發生動搖和政治危機。相反的，戴高樂「法國至上」和略帶「反美」的民族主義情操，不僅一度使美、法雙邊關係陷於低潮，同時也動搖了西歐盟國之間的向心力。

此外，一位強有力或軟弱的美國領導人，也往往會影響西歐國家對美國的觀感。一方面，西歐國家不喜歡以「老大哥」自居的美國首領。另一方面，它們也不欣賞軟弱無能的美國領導者。它們不喜歡像詹森和尼克森之類，在國際政治上獨斷獨行的美國總統^②，當然也不欣賞像卡特那樣軟弱無能的白宮主人。因此，歷任美國總統均無法完全滿足西歐國家的利益和需求。何況，西歐各國利害關係錯綜複雜，諸領導人政治作風因時、因地、因物變化不定，進而影響了盟國領導者之間建立更穩固、更可信賴的人際關係。所幸在共同認同的同盟利益大前提之下，人為因素並未嚴重損害北約的政治團結。同時，北約盟國領袖定期舉行高峯巨頭會議，有助於消除彼此之間存在和潛在的歧異，促進相互信賴和諒解。

然而，人為因素並不限於領導者個人政治信念和政治作風。廣義而言，它還包括羣體政治心態和知識份子(或精英份子)的思想傾向在內。例如越戰時期，在美國及西歐各國盛行的「和平反戰」運動，曾一度使北約盟國政策失利而關係緊張。近年來西歐

註① 同註⑧第八十八頁。

註② Josef Joffe, "Europe and America: The Politics of Resentment," *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 3, 1983, p. 570.

國內大規模「反核」，「反美」運動，更加深了大西洋兩岸的政治失調，進而影響了北約盟國領袖之間的意見溝通和策略協調。此外，大西洋兩岸知識份子思想傾向的變化，也改變了北約組織早期（五〇至六〇年代）「水乳交融」的親密關係。在西歐方面，尤其是西德，各政黨中強烈「親美派」的領導知識階層幾乎已消失。在美國方面，強烈「親歐派」的東北部精英份子、銀行家及傳播界人士也幾乎不復存在^⑬。事實上，從五〇年代開始，西歐國家對美國領導北約所能盡的義務和能力深感懷疑和失望。例如，艾森豪總統抱病勉強結束第二任期；甘迺迪總統遇害死亡；詹森總統背棄他標榜的和平政策，一意孤行擴大越戰；尼克森總統強調維護法律和社會秩序，他自己却爲了「水門案」醜聞險遭彈劾；福特總統在缺乏民衆政治授權和政府威信一落千丈的逆境中，接任白宮寶座；卡特以反對「華盛頓」政治官僚體制贏得競選，但最後他自己却被美國人民拋棄。因此，西歐國家對於美國的領導角色始終深感不安。美國領導人給他們錯綜複雜的印象：一方面美國具有霸權的抱負，然而又缺乏堂堂大國的作風；一方面美國標榜道德主義，然而又傾向於放肆和不分青紅皂白的破壞行爲；美國傾向於過份的干涉主義和不負責任的孤立主義兩個極端政策路線；一方面美國表現出超級強國沙文主義的脫世作風，另一方面又固守著它「本土主義」的根性^⑭。

當前雷根總統強調以武力作爲美國及北約對抗蘇聯的政策作風，已在西歐朝野引起不小的政治波動。事實上，雷根強化美國及北約軍力的政策，包括在西歐部署新型飛彈，早在卡特時代已成決議，而且出自西歐國家的要求。因此，雷根對於西歐「反核」、「反美」、「反雷根」運動深感困惑和不满^⑮。總之，雷根強硬外交和經貿政策作風普遍遭受西歐朝野責難，顯示了北約組織盟國常因個人領導作風問題而與美國產生政治摩擦。

● 國內政治因素——自從一九四九年北約組織成立以來，美國與西歐盟國爲謀求團結，雙方不惜犧牲國內政治爭論，維持表面和協融洽。然而，近年來，由於美國及西歐內部發生巨大變化，遂使北約組織面臨新危機。當前的危機所涉及的範圍和強度威脅著北約組織賴以生存的基本概念和結構。同時，與過去不同者，當前的危機已構成相當嚴重的現實問題^⑯。實際上，在美國方面，自從六〇年代開始，歷任美國總統鑒於國內外政治因素，不得不對歐洲形勢重新加以評估和判斷，以決定美國應該採取的最佳

註⑬ 同註⑧第九十六—九十七頁。

註⑭ 同註⑬第九十八頁。

註⑮ Stephen S. Rosenfeld, "The Conduct of American Foreign Policy: Testing the Hard Line," *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 3, 1982, pp. 592.

註⑯ Robert McGeehan, "Europe and America in the Year of the Missiles," *International Journal*, Vol. XXXVIII, No. 1, Winter 1982-83, p. 147.

政策⑩。

從美國國內政治因素而言，影響美國對北約政策的主要因素包括國會的意向、民衆政治傾向、輿論界反應、知識份子之態度及國內經濟之盛衰等。例如，自六〇年代末期，由於美國長期參與越戰之結果，財力人力損失巨大，國內反戰運動形成一股強大政治勢力，國會中許多議員主張全盤重估美國海外駐軍，並要求美國與盟國之間應該公平合理分擔安全防衛經費。爲此，民主黨參議院領袖曼斯斐德 (Mike Mansfield) 曾數度提出決議案，要求美國政府逐年減少駐歐美軍。這個著名的「曼斯斐德決議案」一方面反映了美國民衆的政治傾向，另一方面也顯示了國會兩黨及參議院的意向。

一九八二年十月，美國參議院撥款小組委員會以十二票對一票通過了一項決議案，要求美國政府減少兩萬三千駐歐美軍人員。雖然國會最後決定暫時維持目前駐歐美軍人數，但這個由共和黨參議院副領袖史迪芬 (Ted Stevens) 所提出的決議案顯示，美國民衆反對長期大批駐軍歐洲的意願有增無減⑪。由此觀之，美國政府在國內輿情壓力及聯邦預算赤字逐年猛漲不利情況之下，欲繼續維持五十多萬駐歐軍力實非易事。然而，美國如果片面削減駐歐軍力，不僅將引起西歐國家不安，同時也將給予蘇聯機會，向西歐發動新的外交、政治和心理攻勢，進一步分化北約組織的內部團結。可預見者，除非西歐盟國有能力及願意彌補因駐歐美軍減少而形成的空隙，美國似難輕言片面削減兵員。

美國政府近年來一再希望西歐國家能多分擔北約組織軍員及防衛預算，以緩和國內政治壓力。蓋自北約成立三十五年來，如以國民總生產量計算，美國所分擔的經費遠超過其他西歐盟國。下表顯示一九八〇年及一九八一年北約各國所分擔的防衛預算，按各國國民總生產量百分比計算，美國仍居首位。

此外，近年來美國政黨政治的演變，無形中也影響了美國和西歐盟國的政治關係。自越戰以來，美國政黨制度已由黨派傾向 (Party-oriented) 轉趨於問題

國別	年	
	一九八〇年 (%)	一九八一年 (%)
美國	五·五	六·一
英國	五·一	五·四
法國	三·九	四·一
西德	三·二	四·三
意大利	二·四	二·五
丹麥	二·四	二·五
希臘	三·三	三·三
荷蘭	五·一	五·七
挪威	三·四	三·四
葡萄牙	二·九	三·三
土耳其	三·八	三·八
盧森堡	四·二	四·五
加拿大	一·七	一·七

資料來源：The Military Balance, 1981-1982, IISS, London, p. 112. *op. cit.*, 1982-1983, IISS, London, p. 124.

⑩ Henry Kissinger, "The Future of NATO," in *For the Record, Selected Statements 1977-1980*, Little Brown and Company, (Boston-Toronto), 1981, pp. 233-234.

⑪ Elliot A. Cohen, "The Long-term Crisis of the Alliance," *Foreign Affairs*, Winter 1982-83, p. 340.

傾向 (issue-oriented) 的選民政治行爲。同時，美國國會也失去了一貫性的領導作用。自越戰以來，美國社會本身經過反戰運動、民權運動、女權運動等政治風潮，保守勢力已重整旗鼓，成爲美國社會和政治主流。相反的，近年來西歐國內政治發展顯示溫和派與極左派對現實社會和政治問題立場比往年更接近。同時，西歐崛起的新興政治團體，包括和平反戰團體、保護環境生態團體、反核團體等，也改變了現存的西歐政黨政治和政治體制的運作^⑳。大西洋兩岸的這種內部政治發展，顯然已經影響了北約組織傳統的「政治蜜月」關係。

從經濟方面而言，一九七四年世界經濟萎縮和危機所帶來的後遺症仍方興未艾。目前無論美國或西歐國家仍面臨相當高的失業率。美國和西歐內部經濟和政治問題的「國際化」，加深了雙方關係的不和與緊張。雙方也互相指責對方未盡全力控制本國私人大企業家的國際活動，包括軍火商和銀行家的活動。關於核能技術輸出的問題，美國和西歐盟國仍然各持己見。例如，西德不願美國勸告將核能設備售給巴西，引起了華盛頓極度不滿^㉑。

長久以來，農產品外銷所引起的爭執不僅未趨緩和，而且近年來已更惡化。關於農產品外銷津貼的競爭，美國和歐洲共同市場會員國雙方均無意犧牲彼此認爲是理所當然的合法經濟利益。美國農民長久以來已十分不滿西歐保護政策，不時將其不悅加諸於美國政府而往往影響美國與西歐之間的其他關係。在貿易方面，由於國內因素之介入，美國與西歐已逐漸由夥伴關係轉爲競爭敵手。日積月累的農產品外銷和貿易衝突，顯然已經動搖了維持北大西洋聯盟互相信賴的基礎^㉒。

同時，西歐各國內部的政治變化，加深了北約盟國間的誤解和分歧。最明顯者，今日西歐已缺乏像五〇及六〇年代極端「親美」的政黨。雖然西歐各政黨（包括一些共產黨）均無意和美國分道揚鑣，但爲了取寵選民而不敢標榜與美國維持特別親密的關係^㉓。尤其近年來，西歐各國大選往往出現政治僵局，使得執政黨陷於長期癱瘓無能的政治困境，進而影響了西歐團結和西歐國家個別與美國的政治關係^㉔。此外，西歐各國社會文化結構的變遷及其所產生的政治心態，包括對美蘇關係和東西方和解政策的立場，皆非西歐領導人所能控制^㉕。

尤有進者，美國與任何單獨西歐國家的相同利益關係和特殊關係，例如美國和西德的特殊關係，反而造成了西歐國家之間的

註^⑳ 同註^①第一〇四—一〇五頁。

註^㉑ John Starrels, "The United States and West Europe," *Current History*, Vol. 73, No. 431, November 1977, pp. 146-147.

註^㉒ Nicolas Butler, "The Ploughshares War Between Europe and America," *Foreign Affairs*, Vol. 62, No. 1, pp. 103-122.

註^㉓ 同註^①第九十九頁。

註^㉔ 同註^①第一〇〇頁。

註^㉕ 同註^①第三二六頁。

緊張關係。法國不滿美國和西德聯手獨霸北約組織的傾向，充分反映了西歐國家的心理不安^⑳。

國際政治因素——美國和西歐盟國緊張關係除了導源於雙邊因素之外，國際政治體系的變化也是重要因素^㉑。近年來雙方對於蘇俄及東西方和解政策、貿易政策、限武談判政策、國防安全政策，乃至於對第三世界政策等，立場往往相背。

當前在美國及西歐盛行兩種極端不同的看法。一種認為，目前北約組織所面臨的問題與它當初成立時期並無兩樣。因此，美國只有繼續武裝及討好西歐盟國，領導盟國和支出龐大聯防預算，因為只有美國才能帶頭領導並負擔更多經費。另一種則認為，七〇年代的許多發展，包括美、蘇之間戰略均衡、西歐經濟力量的成長、東西方和解政策，以及北約和華沙公約互相承認戰後歐洲軍事形勢等，已經不可避免地導致了北約組織的退縮。西歐與日俱增的壯大及西歐與美國基本政策的相異，已使得北約組織失去了它存在的理由^㉒。上述兩種說法顯然各居一端，有失平衡。然而，這種論調充分反映了當前北約組織的一些矛盾和困境。

此外，西歐盟國對於美國的全球國防安全政策亦往往採取保留的態度。彼此之間也爲了軍費分擔問題及決定核子政策權利分配問題而產生不悅^㉓。西歐盟國也懷疑美國是否將有能力維護西歐國家在歐洲以外地區的利益，使其免受蘇聯的威脅^㉔，尤其是對西歐經濟健全發展極具重要性的中東地區。

自從北約組織成立以來，美國的基本國防安全戰略目標主要在於維持美、蘇雙邊戰略均勢及歐洲地區軍事均衡。因此，蘇聯及華沙集團遂成了北約盟國團結最主要因素^㉕。然而，自從七〇年代東西方進行和解以來，美國與西歐盟國對於蘇聯威脅的性質及因應蘇聯威脅應採的適當反應，立場竟不一致，而且產生了關於北約防衛預算、北約中程核子武器 (Intermediate-range nuclear forces (INF)) 現代化問題及「彈性反應」戰略思想 (Flexible response) 可靠性的爭議。這些基本立場的分歧，迄今仍爭論不已，但西歐國家討價還價的政治籌碼已顯著增加^㉖。

註⑳ Beate Kohler, "Euro-American Relations and European Political Cooperation," in David Allen, et al., edited, *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Butterworth Scientific, London, 1982, p. 92.

註㉑ 同註⑳第八十三頁。

註㉒ Robert J. Art, "Fixing Atlantic Bridges," *Foreign Policy*, No. 46, Spring 1982, pp. 67-85.

註㉓ 同註㉒。

註㉔ 同註㉒。

註㉕ Alan Ned Sabrosky, "America in NATO: The Conventional Delusion," *Orbis*, Vol. 25, No. 2, Summer 1981, p. 293.

註㉖ 同註㉒第六十九頁。

美國一向認為北約組織成立的目的主要為對抗來自蘇俄集團之軍事威脅。因此，西歐國家是否有足夠分擔北約共同防禦事務的能力，成為美國衡量西歐盟國的主要準則。每當美國不滿西歐盟國的表現時，許多美國人主張撤回駐歐美軍，以示懲罰西歐盟國不當行為^②。同時，美國也經常埋怨西歐國家往往只顧本身的地區性利益，並擺脫美國的全球性事務^③。美國不滿西歐盟國未能全力支持其以阿政策、阿富汗政策、拉丁美洲政策以及中南半島政策等，皆是明顯事例。美國反對西歐國家援助蘇聯建立西伯利亞油管，更充分反映美國不滿西歐盟國罔顧大局自私自利的行為^④。美國副總統布希曾針對油管問題表達了美國不容西歐盟國蔑視美國領導自由世界的地位^⑤，足見美國與西歐盟國經常因利益相背而產生政治離心。

更重要者，美蘇雙邊關係的進展或倒退以及蘇聯對歐洲政策之轉變，均直接影響美國與西歐盟國的關係。例如，美蘇限武談判之進展，均直接影響了西歐內部政治發展，進而影響北約諸國政治傾向。美國經常埋怨西歐國家只顧要求美國的軍事保護傘，在追求本身利益時不考慮美國的反應，同時對美國外交，尤其是美國與蘇聯雙邊關係及戰略限核政策，保留否決權。美國自越戰結束後需要西歐盟邦協力恢復美國實力。然而，無論在歐洲或世界其他地區，西歐盟國反而阻礙美國重整實力和地位^⑥。

雷根總統決心放棄十年來東西方和解政策，一意孤行對蘇聯採取軍事對抗姿態，為北約帶來新危機，其嚴重性甚至超過了一九五六年蘇彝士運河危機造成的內閣^⑦。許多西歐朝野人士認為雷根政府與蘇聯採取武器競賽的強硬政策是行不通的。然而，卡特時期西歐盟邦却曾責怪美國軟弱。如今雷根採取強硬姿態，西歐國家又深感恐懼。雷根政府獨斷獨行及反覆無常的外交政策，更令西歐各國政府難於心服。他們批評雷根政府一方面要求西歐國家取消協助蘇聯建造西伯利亞油管之承諾，嚴密管制對蘇聯精密科技轉移，另一方面則解除對蘇俄穀物禁運，且表示願意增加其數量^⑧。

尤有進者，過去廿多年來，一般西歐民衆及知識份子傾向於認為歐洲不致於再度爆發新戰爭。他們認為蘇聯沒有急迫的國家

註② Pierre Hasner, "The Shifting Foundation," *Foreign Policy*, No. 48, Fall 1982, p. 110.

註③ Hedley Bull, "European Self-Reliance and the Reform of NATO," *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 4, Spring 1983, p. 886.

註④ David Yost, "NATO's Political-Military Challenges," *Current History*, Vol. 81, No. 479, December 1982, p. 435.

註⑤ *The Washington Post*, August 27, 1982.

註⑥ Robert W. Tucker & Linda Wringley, ed., *The Atlantic Alliance and Its Critics*, New York: Praeger, 1983, pp. 159-160.

參見註②第五八〇頁。

註⑦ 同註⑥第一六四頁。

註⑧ 同註②第五七一頁。

利益，向歐洲發動大規模軍事行動。因此，認為過份渲染蘇聯強兵壓境，隨時將發動攻擊，以及採取因應之國防對策，皆與事實不符³⁹。很明顯的，這種看法與美國一貫立場不盡吻合。

北約何去何從？

北大西洋公約組織是二次大戰後國際政治體系兩極化所形成的產品。五〇至六〇年代「冷戰」白熱化時期，美國及西歐人民均普遍支持大西洋聯盟的基本概念和目標。然而，七〇年代以來，由於大西洋兩岸國內政治、社會結構、經濟發展、羣衆意向，以及國際政治體系由兩極化轉向多元化等產生重大變化，使得北約組織賴以生存的若干基本共同信念面臨嚴重挑戰。

當前美國與西歐盟國雙邊和多邊關係常受不可預測或不可控制的國內外變素的影響而愈趨緊張。事實證明，美國與西歐盟國不可能在政策政略上一貫採取共同步調。壯大和團結的西歐愈使美國和西歐產生政策失調⁴⁰。未來可能導致北約組織分裂的因素主要包括：(一)西歐盟國，尤其是希臘、西班牙及土耳其決定要求拆除境內美國海、空軍基地；(二)盟國之一或若干盟國決定大量削減防衛預算分擔；(三)一旦中東爆發新戰爭，威脅波斯灣石油管道，而西歐盟國再度拒絕美國援助以色列的空軍降落權；(四)美國決定減少駐歐軍力或減少駐地中海美國軍艦；(五)美、蘇雙方達成協議各由西德及東德撤軍，使兩個德國政府中立化⁴¹。

西歐國家只有三個選擇餘地。其一是選擇中立政策，任由美、蘇兩大超級強國擺佈。其二是繼續接受美國的領導權。其三是改革北約組織的結構和功能，由西歐國家分擔更多的防衛任務和政策決策⁴²。前美國國務卿季辛吉一向贊成第三種選擇。季氏早在六〇年代即已透視，西歐國家遲早將以歐洲爲本的世界觀，抗拒美國在大西洋的霸權地位⁴³。不過，季氏認爲，無論以任何眼光評估，北約組織能夠在過去卅多年和平時期維持融洽，的確是史無前例的聯盟體制⁴⁴。

近年西歐諸國內部傾向中立的聲勢方興未艾。但這一政治暗流可能不致發展爲思想主力。因此，西歐北約會員國未來選擇中立化或等距離政策的可能性不大。同時，美國由於國內外複雜因素，也難能維持它在北約的傳統角色。由此觀之，以西歐本位主義和歐洲爲本的世界觀取代美國的絕對領導地位，似乎已形成定局。

註³⁹ Paul Bracken, "The NATO Defense Problem," *Orbis*, Vol. 27, No. 1, 1983, pp. 83-86.

註⁴⁰ Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership: A Reappraisal of the Atlantic Alliance*, New York/Toronto, 1965, p. 39f.

註⁴¹ 同註³⁹第一六七頁。

註⁴² 參閱註⁶第卅九頁及註³⁹第八七四頁。

註⁴³ 同註⁴⁰。

註⁴⁴ 同註⁴⁰。

不過，一個完全「西歐化」的北約組織也可能產生新問題和爭執。首先，美國領導權退縮勢將引起西歐國家之間的分化內鬨。幾乎沒有任何一個西歐國家願意被另一個西歐國家領導。它們寧願接受美國的領導而不願受支配於任何西歐鄰邦。例如歐洲聯盟（European Union）成立以來四分五裂，充分顯示西歐國家之間相互猜疑和不信任^④。

其次，從蘇聯的立場而言，美國領導權的退縮未必完全符合莫斯科的利益。按照蘇聯傳統的看法，只有美國在西歐保持積極政治角色，歐洲現狀才能依然不變。當然，莫斯科希望美國在西歐影響力削弱，但它又不願看到一個完全獨立而不受美國影響的西歐聯盟體系^⑤。

北約組織在政治、軍事、經貿及基本組織結構上已呈現新危機。其未來發展如何，勢必影響全球戰略均勢，甚值吾人密切注視。

一九八四年三月八日完稿

註^④ 同註^⑥第卅九頁。

註^⑤ 同註^⑥第六七頁。

國際問題講演集

25開本 全一冊

本集所收，為國內外學者在本中心（所）所作專題講演與討論之紀錄，內容則全存原貌，對於若干特別問題，尤具參考價值，所收資料自民國六十二年起到七十一日止。全書三十餘萬字，計四四二頁，實售新臺幣二〇〇元（國內郵購每冊另加郵掛費十二元）。

國際關係研究中心編印

郵撥：三四三六號帳戶