

歐洲國家的外交與安全政策

郭秋慶 著

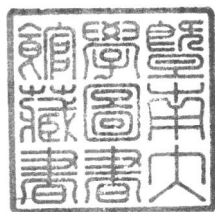


D850.0
20107

港台書

歐洲國家的外交與 安全政策

郭秋慶 著



台灣國際研究學會 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

歐洲國家的外交與安全政策／郭秋慶著．——臺北市：台灣國際研究學會出版：翰蘆圖書總經銷，2006 [民 95]

面；15×21 公分 （台灣國際研究叢書：2）

ISBN-13：978-986-82090-1-5（平裝）

ISBN-10：986-82090-1-3（平裝）

1. 外交－政策－歐洲 2. 國際組織－歐洲

578.4

95013140

歐洲國家的外交與安全政策

作 者／郭秋慶

發行人／許世楷

出版者／台灣國際研究學會

地址：(100)台北市衡陽路 51 號西側 12 樓之 4

電話：02-2313-1155 轉 110

總經銷／翰蘆圖書出版有限公司

地址：台北市 100 重慶南路一段 121 號 5 樓之 11

電話：02-2382-1120

傳真：02-2331-4416

網址：<http://www.hanlu.com.tw/>

出版日期／2006 年 7 月

定 價／250 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

謹以本書呈獻
勤儉持家與達觀的母親

郭蔡錦治 女士

序

自從歐洲學成返國以來，探究歐洲事務一直是我的最愛，這在當時的學術圈裡雖然較不受關注，但是並未改變我的志趣，原因是歐洲在歷史的長期的進展下，累積了不少人類社會進步的典章、制度與律法，相當值得吾人予以借鏡與學習。

一般而言，歐洲國家興起於國際舞台，是以近代歐洲國家爭霸這段時間最受人青睞，也因此可看到豐富的論述，像國內的西洋外交史就是以這段時間為主。祇是二次世界大戰以來美國的崛起，國際關係的論述或許是因為國內留美學人較多，以及台灣生存與國家安全的需要，除了前共產國家外，較偏重論述美國、中國與台灣等的國際關係，譬如大學裡國際關係的課程主要是美國外交政策、中國外交史、中共外交政策與兩岸關係等。

事實上，雖然歐洲在二次大戰後不少地方民生不振，百廢待舉，但是法國和德國摒棄宿怨與推動經濟整合以來，深獲其它歐洲國家的支持，歐洲國家的經濟與政治整合獲致一定的成效，至今歐洲不但不存在東西意識型態的對峙，而且經濟的進步十分顯著，同時在國際舞台上有更多的參與以及更高的能見度，因此了解歐洲事務有其實質的必要性，本書即是從主要國家以及歐洲的國際組織兩方面來掌握外交與安全之課題。

就歐洲主要國家而言，英國作為一個海島國家，外交上偏向採行現實主義，表現得會應變；法國在國際社會上，追求外交的自主與國防的獨立；德國則是服膺和平與文明國家的外交與安全作為。這些國家實在各有其一套立國之道，而且它們還進行外交與安全的合作，以凸顯國際地位與影響力。至於台灣方面，生活在當地的人有需要匯聚生存與發展的哲理，走入國際社群與人合作，茲以下文共勉：

台灣沃野千里，實霸王之區，若得此地，可以雄其國，使人耕種，可以足其食。……移諸鎮兵士眷口其間，十年生聚，十年教養，而國可富，兵可強，進取退守，真足與中國抗衡也。（1659 年何文斌在廈門投靠鄭成功進言）

本人寫作過程中，在蒐集美國西雅圖華盛頓大學與普門華盛頓州立大學的資料時，黃志林與吳美莉博士提供舒適的研讀環境；德國波昂大學歐洲整合研究中心 Ludger Kuehnardt 主任的鼓勵；陳裕興、吳欣蓉與李雅惠研究生等協助資料處理，特別是朱永瑞同學費心地協助完稿，以及施正鋒教授熱心的支持，本書才得以如期完成，實在衷心感謝。唯筆者才疏學淺，疏漏或誤謬之處在所難免，尚祈師長先進不吝指正。

郭秋慶

謹誌於中研院歐美所 510 室

目次

第一章	冷戰時代歐洲的分裂（1945-1955 年）	1
第二章	英國的外交與安全政策.....	11
第一節	英國與美國「特殊關係」的形成.....	11
第二節	英國的海外殖民地政策.....	29
第三節	英國歐洲政策的變遷.....	31
第三章	法國的外交與安全政策.....	45
第一節	第四共和的外交和安全政策(1946-1958 年)....	46
第二節	第五共和戴高樂總統的外交與安全政策 (1958-1969 年).....	51
第三節	龐必度總統的外交與安全政策(1969-1974 年)	61
第四節	季斯卡總統的外交與安全政策(1974-1981 年)	64
第五節	密特朗總統的外交與安全政策(1981-1995 年)	69
第六節	席哈克總統的外交與安全政策(1995 年—迄 今).....	87
第四章	德國的外交與安全政策.....	99
第一節	艾德諾總理的外交與安全政策(1949-1963 年)	100

第二節	艾哈德總理的外交與安全政策(1964-1966 年)	107
第三節	基辛格總理的外交與安全政策(1966-1969 年)	110
第四節	施密特總理的外交與安全政策(1974-1982 年)	117
第五節	科爾總理的外交與安全政策(1983-1997 年)....	121
第六節	施洛德總理的外交與安全(1998 年迄今).....	151
第五章	北大西洋公約組織.....	169
第六章	歐洲聯盟共同外交暨安全政策的發展.....	197
第一節	「歐洲政治合作機制」在無條約規範時期 (1970-1985 年).....	197
第二節	「歐洲政治合作機制」由歐洲單一法併入歐 洲聯盟(1987-1992 年).....	208
第三節	歐洲聯盟條約的共同外交暨安全政策(1993- 1999 年).....	213
第四節	阿姆斯特丹條約的共同外交暨安全政策 (1999-2003 年).....	222
第五節	尼斯條約的共同外交暨安全政策(2003 年迄 今).....	233
第六節	歐盟憲法性條約草案的共同外交暨安全政策.	237
第七節	西歐聯盟在後冷戰時代併入歐洲聯盟	241
第七章	歐洲安全暨合作組織的建立與發展	249

第一章 冷戰時代歐洲的分裂

(1945-1955 年)

歐洲經過二次大戰，各國普遍呈現衰弱，其中德國決定性地被壓制，法國徒有傳統聲譽國力慘淡，而英國作為勝利國，聲勢亦十分不振，所以美國和蘇聯的所謂「側翼強權」進入歐洲填塞當時權力的真空，成為戰後的仲裁者。其中美國的軍事和經濟力量尤其強大，影響著西歐、地中海、中東和遠東等廣大地區，至於蘇聯在二次大戰嚴峻的考驗後，軍事力量大為增強，對其毗鄰的東歐有巨大的影響力，美、蘇也就由此建立東西兩大陣營的對峙（此乃以德國和該國中央作為分割線），不過美、蘇雙方的實力並不相稱，美國主導的西方陣營在權力和資源上較蘇聯主導的東方陣營略勝一籌，尤其是美國擁有巨大的核武威攝力。再者，西方陣營發展的是議會的民主政治和帶有社會福利的市場經濟，而東方陣營則是實施社會主義，以威權的共產制度和管制經濟從事國家建設，雙方這種意識型態的差異，使得冷戰時代產生相互的對峙和衝突，其結果變成美、蘇昂貴的軍備競賽，以及核子戰爭威脅人類的生存與和平而其形成是逐漸發展的。

在這種情況下，戰後歐洲的安全是存在美國和蘇聯的東西陣營對峙之中，一般而言，自一九四五年二月雅爾達（Yalta）會議強權瓜分歐洲後，東西陣營的對峙達四十多年，這段時間

的東西關係通稱雅爾達體系，而其建立是逐步發展出來的，直到一九八九年十二月的馬爾他（Malta）高峰會，美國和蘇聯雙方才認為東西陣營的對峙與緊張開始減弱¹。

回顧起來，戰後東歐國家在蘇聯的影響下，不僅促成當地友好政權的建立，而且迫使社會主義國家轉變成共產主義的統治。一九四五年五月美國杜魯門（Harry S. Truman）總統對此獲知，蘇聯刻意安排共產黨人士在羅馬尼亞和保加利亞的政府占下重要職位，以及鎮壓這兩國的異議人士²，不久紐約時報亦報導，數以千計的羅馬尼亞和保加利亞反政府人士遭到襲擊和處決，而蘇聯也逮捕了十六名前來莫斯科談判籌組政府的地下領導人，不過美國沒有對蘇聯在這兩國的作為表示異議，即使對蘇聯在波蘭的作為，亦是如此。在羅馬尼亞和保加利亞方面，美國國務卿皮恩斯（James Byrnes）沒有保證它們自由選擇生活的方式，同時獲知它們遭受蘇聯的鎮壓，仍直接和它們簽訂和平條約；在波蘭方面，杜魯門總統的特使霍普金斯（Harry Hopkins）同意共產黨人士在該國政府占優勢。雖然美國知道蘇聯在東歐國家的這些強勢作為，是和它的對外作為迥為不相同，但是蘇聯的行為並沒有威脅到美國的利益。

一九四六年二月時，這種情況有了改變，因為美國駐蘇聯大使館的資深外交官肯楠（George F. Kennan）向國務院發回一篇電文（Long Telegram），指出蘇聯和西方國家意識型態對立，

¹ “CNN Cold War: Historical Documents: The Malta Summit,” <http://www.cnn.com/specials/cold.war/>。

² Karl-Dietrich Bracher, *Die Krise Europas 1917-1975*, Frankfurt/M., 1982, p. 234。

常會全面地破壞敵對國家，蘇聯是不可能和敵對國家達成妥協或結成同盟國，這篇電文多少喚醒杜魯門政府不能寄望推動美、蘇合作關係³。當年年底蘇聯會對西方陣營產生威脅的看法獲得認同，美國政策制訂者心中所思索的，開始不再是蘇聯會有何意圖，而是美國應該如何作回應。當時美國政府的高級人士傾向，將任何限制美國前進全球市場和資源的作為，視為對美國重大利益的挑戰⁴，因此美國政治菁英是憎惡共產主義的，並視它有如一九三〇年代軍事的新重商主義，威脅全球體系的穩定和繁榮。為此，一九四七年初美國開始動員其強大的資源和能力，以便克制它所認為來自蘇聯的「威脅」。當年二月當英國艾特禮（Clement Attlee）工黨政府為撤回駐地中海東部的部隊，向美國國務院照會時聲稱，有鑒於英國國內經濟困難，對希臘與土耳其的援助難以為繼，三月底將予以終止，不過顧及希、土兩國對西方國家有軍事和戰略上的重要性，希望美國能夠承接以後的援助。杜魯門總統在此時認為，這是宣布對蘇聯「強硬政策」的適當時機，當年三月十二日向國會提出的咨文便表示，美國應該對希臘與土耳其提供援助四億美元（其中三億援助前者，一億援助後者），並派遣文官與戰鬥人員至希、土，此即著名的「杜魯門主義（Truman Doctrine）」，從此美國對蘇聯的外交政策，由最初友好與妥協的盟國關係轉變成圍堵對抗的格局。

³ 見 G. F. Kennan, *Memorien eines Diplomaten*, Stuttgart, 1968; Richard Pipes, *Modern Europe*, The Dorsey Press, Georgetown, 1981, p. 286-87。

⁴ John C. Cambell, ed., *The United States in World Affairs, 1947-1948*, New York 1948, pp. vii-viii。

事實上，美國杜魯門總統的咨文，除了表達「杜魯門主義」的意涵，更重要的是透過此一政策宣告，明顯地表達「美國的政策是，支持那些抵抗國內少數武裝份子或外來壓迫的自由之士」，而且「不論是什麼地方，直接或間接的侵略與威脅和平都與美國的安全有關」，這等於表示美國不再和蘇聯進行談判，也不容忍它繼續向外擴張，美國對蘇聯是要進行圍堵政策（Policy of Containment）。

一九四六/四七年之際歐洲冬季十分嚴寒，人民的士氣普遍低落，法國和義大利的共產黨又進行著示威活動，美國負責經濟事務的副國務卿克雷頓（William Clayton）此時在歐洲考察，一九四七年五月底回到華盛頓後向馬歇爾國務卿提出報告，克氏誇張地陳述歐洲經濟正面臨癱瘓的危險，而且人民生活已降到最低的水準，若再任憑其發展，歐洲將會全面的崩潰，結果這份報告對馬歇爾國務卿產生相當的影響，因為六月馬歇爾就在哈佛大學頒予他榮譽學位的演講中指出，「歐洲經濟、社會和政治嚴重的惡化，急需我們的協助，歐洲國家應該提出一項集體的計畫⁵。」在美國馬歇爾國務卿這場演講的呼籲下，歐洲國家作出了積極的回應，該月英國、法國與蘇聯外長首先在巴黎召開籌備會，不過蘇聯的代表團不久就離開會常返國，其後七月在巴黎舉行正式的會議時，除了東歐國家不被蘇聯同意外，計有英、法、奧、比、丹、希、冰、愛、盧、荷、挪、葡、土、瑞典與瑞士等十六國參加，它們討論後提出的報告在九月送達美國政府當作索求援助的基礎，美國對此願意在四年內（一九

⁵ Richard Pipes, 前揭書，頁 298-99。

四八至一九五二年）提供約一百三十億美元的援助款，以便增加歐洲產業的生產力，以及擴大其對外貿易活動，這一歐洲的復興計畫遂被稱為「馬歇爾計畫（Marshall Plan）」⁶。其後，歐洲的參與國對於該款項的運用組成歐洲經濟合作組織（Organization for European Economic Cooperation）⁶，而美國方面則成立「經濟合作署」，以因應馬歇爾計畫的執行⁷。茲在下面以表說明馬歇爾計畫對各國撥出的分配款（詳下頁表）。

無可否認，馬歇爾計畫對於西歐經濟的復甦產生一定的作用，不過美國本身從中亦獲得不少的利益，譬如在該計畫下有三分之二的西歐進口物質是來自美國。但是，馬歇爾計畫作為戰後美國對外關係中成功的互利案例，它加深了歐洲的分裂，西歐的法、義與比等國的共產黨從此相繼地被排擠出政府部門，同時這些國家的政府亦向右傾。反之，蘇聯則開始採取加強和東歐國家經濟合作的措施，一九四七年七月蘇聯和捷克、匈牙利與保加利亞簽訂貿易協定，一個月後又和波蘭與羅馬尼亞簽訂貿易協定⁸。

⁶ 歐洲經濟合作組織是在一九四八年四月由七個西歐國家組成的，待一九六〇年美國、加拿大和澳大利亞加入該組織，由此它發展為歐洲經濟暨合作組織（Organization for Economic Cooperation and Development），此一新組織有三十個致力民主政府和市場經濟的會員國，它和約七十個其他的國家、非政府間的國際組織等有積極的關係，主要是協助各政府處理全球化經濟帶來的經濟、社會和治理的挑戰。

⁷ 馬歇爾計畫見 <http://www.marshallfoundation.org/>

⁸ 一九四九年一月，蘇、波、捷、匈、羅、保在莫斯科開會成立經濟互助會（Council of European Assistance Mutual），同年二月阿爾巴尼亞加入，隔年九月民主德國也加入該組織。該會會員國之間協調國民經濟計畫、簽定長期的貿易和貸款協定、實施一定程序的國際分工，以及貿易以盧布結算等。經濟互助會不但具體回應西方國家的制約，而且滿足東歐國

馬歇爾計畫的開支

(1948年4月3日至1952年6月30日的經濟援助) ---以百萬美元計

國 別	總 數	援助款	貸 款
所有國家	13,325.8	11,820.7	1,505.1
奧地利	677.8	677.8	--
比利時/盧森堡	559.3	491.3	68.0
丹麥	273.0	239.7	33.3
法國	2,713.6	2,488.0	225.6
西德	1,390.6	1,173.7	216.9
希臘	706.7	706.7	--
冰島	29.3	24.0	5.3
愛爾蘭	147.5	19.3	128.2
義大利（包括 Trieste）	1,508.8	1,413.2	95.6
荷蘭	1,083.5	916.8	166.7
挪威	255.3	216.1	39.2
葡萄牙	51.2	15.1	36.1
瑞典	107.3	86.9	20.4
土耳其	225.1	140.1	85.0
英國	3,189.8	2,805.0	384.8
區域機構	407.0	407.0	--

一九四八年美國和蘇聯的關係進一步趨於緊張，其乃因為當年二月捷克共產黨人士發動政變，成功地接掌該國政府的重要部會，使得捷克不再是東歐唯一僅存的民主國家。當年六月

家通過合作發展經濟的需求，有利社會主義經濟的發展，同時蘇聯對東歐國家的影響和控制由此大為增加，強化了東西陣營在經濟上的對立。

這事件促成美國和蘇聯在德國爆發嚴重的對峙，美國覺得蘇聯深入掌控德國占領區，就和英國與法國宣布它們的德國占領區一起實施新貨幣政策，而引發蘇聯強烈反擊，切斷西柏林與西方占領區之間的公路和鐵路交通，不過美國亦不甘示弱，回報以強硬政策，派出飛機空運一切補給品至西柏林，最後在隔年五月史達林不得以取消對西柏林的封鎖。這次柏林危機的解除，即使未以核子武器備戰，還是可以確認美國如其官方所稱，是具有核武能力（atomic-capable）作為解決危機的工具。

在捷克政變和蘇聯封鎖柏林之後，美國杜魯門政府立即著手強化圍堵政策，國家安全理事會通過了兩項創議（initiative），其一是一九四八年四月建議美國在靠近西歐主要國家建立集體防衛（NSC-9）。對此，參議院共和黨外交關係委員會主席范登堡（Arthur Vandenburg）不久即推動該院通過有關決議文，對此西方國家的同盟作為背書；其二是當年六月確定在中央情報局設立特殊計畫辦公室（Office of Special Project），以增加對抗蘇聯行動的隱密性（NSC-10/2）。在此一情況下，一九四九年四月美國接著在華盛頓和加拿大與西歐國家舉行會議，相約成立北大西洋公約組織，實現集體安全體系，此即由上述第一項創議而來的。這一北約組織的同盟關係，主要目的在其華盛頓條約的第五條：「對於任何一個或數個會員國武裝攻擊，將視為對全體會員國的攻擊，本組織立即採取包括使用武力在內的措施，援助被侵略的會員國，以恢復並維持北大西洋地區的安全。」

直到一九五〇年初，歐洲就被一九四七到一九四九年逐步產生的東、西對峙所固定化，其後在中國毛澤東和人民解放軍

獲得國內的勝利，法屬中南半島的共產主義反殖民運動相當的活躍，以及北韓共產政權入侵南韓爆發韓戰，都明顯地加深美國對全世界遭受共產主義進犯的顧慮⁹，從此美、蘇領導的東西陣營陷入冰冷的階段，兩邊的外交關係實際上也是中止的，因此東西陣營的意識型態衝突已經發展成朝向軍事上的對峙。

一九五〇年六月韓戰作為東西陣營唯一的有限戰爭，美國開始在國內掀起反共產主義浪潮，而有所謂麥加錫主義（McCarthyism）¹⁰，其意旨是排除政府部門內的共產黨份子，不過美國對外亦推動一連串圍堵共產主義的措施，這是由反共信念堅強的杜樂斯（John Foster Dulles）國務卿在艾森豪總統充分授權下全力展開的，美國分別和東方陣營四周的國家建立同盟關係，像東南亞集體防衛條約（一九五五年）、美、澳與紐條約（一九五四年）以及巴格達中部條約（一九五五年）。

除了這些多邊的結盟條約，美國更和南韓簽訂雙邊共同防禦條約（一九五三年）、和台灣簽訂中美共同防衛條約（一九五四年），這些雙邊與多邊的軍事同盟條約和先前成立的北約組織以及日美安保條約（一九五一年）一起構成對東方共產陣營的戰略圍堵。

其次，在東方共產陣營這方面，當一九五四年十月北約組

⁹ 參見 O. C. Gardner (ed.), *The Korean War*, New York, 1972。

¹⁰ 一九五〇年二月麥加錫（Josef McCarthy）參議員演說稱，國務院有二百五十人的名單被知曉是美國共產黨成員，他們是由三千名聯邦政府人員的初步審查中被確認。待韓戰進行不順利時，美國人民擔心共產黨對國內進行滲透，麥加錫便成為參議院政府運作委員會主席，負責調查此事，其後兩年政府部門內不少人承認是共產黨成員而喪失工作，所以這股反共浪潮逕稱為麥加錫主義。

織會員國終止對聯邦德國（即西德）的占領關係，允許聯邦德國建立自己的軍隊加入北約組織時，蘇聯在一九五五年一月同時宣佈結束對民主德國（即東德）的占領狀態，並且和波、捷、匈、保、羅、阿一起與民主德國共八國在華沙舉行會議，簽訂條約成立華約組織，達成建立聯合武裝的力量。再者，華約組織亦是東方陣營的政治同盟，因為其條約第三條規定：「締約國各方將從加強國際和平安全的需要出發，就一切有關共同利益的重要國際問題彼此磋商。」從此，大部分東歐國家被納入一個完整的政治、經濟與軍事體系中，所以華約組織的成立，標誌著戰後東方共產戰營最終的形成¹¹。

有鑒於此，自二次世界大戰結束以來東西對峙的雅爾達體系經過十年而成型，從此美、蘇兩個超級強權開始在政治上進行以歐洲為中心的激烈競爭與爭奪¹²，一直到一九八九年東歐非共化轉型為民主的市場經濟國家才有所改變。不過，值得重視的是，美、蘇雙方在四十多年的冷戰時代為嚇阻對方不敢輕易動武，而走上激烈的軍備競賽，所以冷戰時期形成兩個陣營的軍事化，不管在傳統或核武戰爭上，美、蘇都備妥向對方致命一擊的能力，還好雙方對於戰爭仍有所顧忌，這種現象無異改變了最初東西衝突的本質。

¹¹ 見 R. A. Remington, *The Warsaw Pact: Case Studies in Communist Conflict Resolution*, Cambridge, Mass., 1971。

¹² 見 T. Sharp, *The Wartime Alliance and the Zonal Division of Germany*, Oxford, 1975。