

歐安會議第一或北約優先：歐美國家的安全政策選擇*

CSCE First or NATO Primacy: The Choice of Security Policies among the U.S. and European Countries

吳萬寶 *Wu, Wan-Bau*

大葉大學通識教育中心教授

Professor of Liberal Arts Center,

Da-Yeh University

摘要 / Abstract

冷戰結束後，歐陸各國國際組織莫不著手進行組織調整與適應的改造工作，以期能有效處理接踵而來的各式衝突問題。在各組織的調適過程中，除了擴大是一個共同但非同步，且與歐洲安全有關的政策之外，各組織還要面對一個具競爭意味的問題：哪一個組織更能合適地處理有關歐洲安全的問題。在陸續被提出的各項理念之中，「歐安會議第一」和「北約優先」是兩個可能的答案。本文以「歐安會議第一」和「北約優先」為焦點，分析它們

* 本文為國科會補助研究計畫部分章節，編號：NSC 93-2414-H-212-001

的意涵和不同國家的考量。本文認為，由於美歐各國的國家利益考量、解決衝突問題的能力與能量等因素，不僅「歐安會議第一」未能被實現，最後且是北約勝出，成為歐洲大陸最主要的安全組織。

After the Cold War, the European organizations began their adjustment and reform tasks in order to handle the problems and conflicts that had arose almost simultaneously in Europe. In this process of institutional adaptation, enlargement was one of the common, but not synchronous, policies directly linked to the issue of European security. Beside that, all of them were faced with a question of competitive nature as well: Which organization would be more adequate and effective in conflict solving? Among several distinct and mutually exclusive answers to this question, “CSCE first” and “NATO primacy” are two possible solutions. This article focuses on these two ideas and analyses their contents and important supporting reasons from different actors. This article argues that—due to national interest consideration about European countries (especially that of the United States), capacity and effectiveness of conflict solving, and the like—“CSCE first” has eventually fallen and NATO ended up in triumph and become the primary European security organization.

關鍵詞：歐安組織、北約、歐安會議第一、北約優先

Keywords: OSCE, NATO, CSCE first, NATO primacy

壹、前言

冷戰結束之後，面對歐洲安全環境的劇烈變化，在思慮建構新的歐洲安全體系（或結構）時，論者莫不將眼光專注於歐陸各國際組織的調適與改革上。¹ 雖有人認為，將注意力集中於國際組織未免帶有保守的傾向²，然若考慮到冷戰結束後的情勢變化之速，國際組織成為眾人的焦點自有它的道理。在歐陸，歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe）³、北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization，以下簡稱北約）、歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）等，相繼成為探討建構歐洲安全體系的主要構成。⁴ 此外，俄國對歐洲安全結構的意見也不時見諸於各種討論場合。對上述三個組織的個別支持意見，再加上俄國的主張，剛好構成冷戰結束後盛行於美歐各種安全論壇內的主要意見。⁵ 由於各國之國家利益考量與對既存之國際組織的偏好，這四種意見不可避免地會產生彼此競爭的情形。意見或支持之組織之間的競爭往往圍繞在一個問題上：哪一個組織會是歐洲安全議題的主導者？換言之，哪一個組織會是歐洲「最」主要的安全組織。

在討論上述組織可能和可以為歐洲安全與和平帶來何種貢獻（或解決哪類

¹ Ingo Peters (ed.), *New Security Challenges: The Adaptation of International Institutions – Reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989*, (New York: St. Martin's Press, 1996); John R. Galvin (edited), *European Security Institutions – Ready for the Twenty-First Century?*, (Virginia: Brassey's, Inc, 2000).

² Catherine McArdler Kelleher, *The Future of European Security – An Interim Assessment*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995), pp.45-48.

³ 1994年，歐安會議布達佩斯高峰會議決議將歐安會議更名為「歐洲安全暨合作組織」，以彰顯各參與國對制度化工作的重視。在本文中，大體上，1994年以前以歐安會議稱之，之後則稱歐安組織。有時在陳述整體發展時，會以歐安組織之名取代歐安會議，並不受正式更名日期的限制。

⁴ 另兩個組織 - 西歐聯盟 (Western European Union) 和歐洲理事會 (Council of Europe) - 雖也被提及，但鑑於兩者的功能侷限性和對歐洲安全的影響較低，大體上並不被視為主要的組織。

⁵ 有關這四種意見的討論請見：Paul Cornish, “European Security: the end of architecture and the new NATO”, *International Affairs* 72, 4(1996), pp.751-769; Stuart Croft, “The EU, NATO and Europeanisation: The Return of Architecture Debate”, *European Security*, Vol.9, No.3, (Autumn 2000), pp.1-20.

攸關安全的問題)時,曾有人戲稱歐陸國際組織的問題不在於它的數目太少,而是數目太多。⁶ 因此,出現主張解散某國際組織的聲音也就不足為奇;甚至也有主張全部解散,再重組的建議。⁷ 不過,由於此類建議過於「激進」,全都未能博得廣泛的認同,眾人的眼光還是集中在上述三個組織的後續發展上。就這三個組織來說,歐盟向來被認為是一個經濟組織,與傳統意義下的安全議題較無直接關連。1991年12月,歐盟會員國通過馬斯垂克(Maastricht)條約,決定發展共同外交暨安全政策(Common Foreign and Security Policy)。⁸ 此一決定固然將「安全政策」正式納入一個以經濟為重的組織內,增加歐盟扮演國際性角色的份量,卻無法掩蓋歐盟尚未能適當地處理安全問題的事實。⁹ 換言之,儘管歐盟有了共同外交暨安全政策,它卻無法於一夜之間轉變成為一個安全組織。更何況馬斯垂克高峰會議之後的歐盟,對貨幣、擴大(北擴和之後的東擴)等議題的專注處理程度遠大於共同外交暨安全政策的發展。此外,會員國之間對該政策的意見紛歧,也是延緩歐盟增加處理安全問題能量的因素之一。

相對於歐盟的經濟特質,歐安組織和北約所具備之處理外交、安全、軍事等問題的機制與能力,使得這兩個組織成為歐洲「最」主要的安全組織的候選人,「歐安會議第一」(CSCE First)或「北約優先」的口號即表達出此一可能性;另一方面,「第一」或「優先」不僅反應出個別國家對這兩個組織的偏好,更隱藏兩個組織之間的潛在競爭。當然,並不是組織本身互相競爭,而是背後的支持國家在理念和操作(operational)方面的競爭。

本文的主旨即是分別探討「歐安會議第一」和「北約優先」的意涵,並分

⁶ Philip Lawrence, "European security: From Euphoria to Confusion", *European Security*, Vol.3, No.2 (Summer 1994), pp.217-235.

⁷ Hans Arnold, *Europa am Ende? Die Auflösung von EG und NATO*, (München:Piper, 1993).

⁸ Fraser Cameron, *The Foreign and Security Policy of the European Union – Past, Present and Future*, (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1999).

⁹ 見: Carsten Giersch, *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995 – Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998), pp.108-212; Robert Dover, "The EU and the Bosnian Civil War 1992-1995: The Capabilities-Expectations Gap at the Heart of EU Foreign Policy", *European Security*, Vol.14, No.3, September 2005, pp.297-319.

析歐美國家之所以各自支持的背後考量。此外，這兩個口號雖不直接涉及俄羅斯，但有關歐洲安全各項議題的討論卻不能排除俄羅斯，原因在於「(前)蘇聯是歐洲安全的問題，不僅是因為它過去的歷史，也是因為它的巨大規模...應在歐洲留一個位子給(前)蘇聯，但不是一個支配性的位子。」¹⁰ 職是之故，本文也將探討俄羅斯對歐洲安全體系的主張，特別是它對歐安組織的各項提議。

貳、歐安會議第一

「歐安會議第一」這個口號源自1994年5月，德國和荷蘭外長共同向歐安會議遞交的文件(稱之為Kinkel-Kooijmans-Initiative)，該項文件乃是兩國送交布達佩斯檢討會議的提案。「歐安會議第一」的意思乃指，發生在歐洲大陸的衝突或爭端事件，應先尋求歐安會議的解決之道。倘若歐安會議的努力無效，參與國可決定將此事交由聯合國安理會處理，無需當事國的同意。同時為提昇歐安會議的行動能力，將針對不同事項引進多數決或「共識減一」的決策原則。¹¹

「歐安會議第一」的口號由德荷兩國具名提出，其實不令人感到意外。早在1989年東西關係面臨巨變之際，前德國外長根舍(Hans-Dietrich Genscher)和多位德籍學者即分別提出將歐安會議制度化的建議。¹² 其中又以深哈斯(Dieter Senghaas)的2000年和平計畫，最足以彰顯出欲將歐安會議建設成

¹⁰ Gregory Flynn, "The CSCE and the New European Order", Marilyn Wyatt (ed.), *CSCE and the New Blueprint for Europe*, (Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, 1991), pp.25-27.

¹¹ 所謂的「共識減一」原則，指的是「為了持續歐安會議以和平的方式，保護人權、民主和法治的能力，在明確的、粗暴的和無法改善的違反歐安會議相關義務時，理事會或資深官員委員會可採取適當的手段，必要時，不需當事國的同意」，另請參閱：Heinrich Schneider, "Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel", Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (ed.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995), p.415.

¹² 參閱：吳萬寶，〈歐洲安全暨合作組織〉，(台北：五南圖書出版公司，民89年)，頁40-41。

主導歐洲發展的論壇的企圖。¹³ 德國各界之所以對歐安會議表達出偏好，一方面在於依歐安會議在冷戰時期的過往經驗，可以降低涉及潛在軍事威脅的危機，促進區域穩定；另一方面，歐安會議-過程的價值（尤其是赫爾辛基最後議定書）可以提高國家之間和之內的和平品質。¹⁴

德國，乃至部分國家（如荷蘭）對歐安會議的重視，並不能掩蓋北約已是這些國家的安全政策基石這個事實。西歐國家對北約的依賴，普遍被稱之為安全惰性（inertia）。此一惰性足以說明，「歐安會議第一」並非是德國試圖在北約與歐安會議之間重新做一取捨，而是在北約依舊擔任集體安全的核心角色之下，改造歐安會議，讓它足以面對和處理迥異冷戰時代的新式衝突，為歐洲建立一個新的和平秩序。¹⁵

事實上，德荷兩國所建議的「歐安會議第一」，並非企圖將歐安會議建設成爲一個組織中的組織，或賦予它領導眾組織的地位，而是讓它扮演類似交換所（clearing-house）或神經中樞（Nervenzentrum）的角色：在危機或衝突事件未擴大之際，歐安會議參與國先行交換相關資訊，再依據事件的性質，由常設理事會（Permanent Council）決定以歐安會議本身所具備的能力來解決問題，或請求其它國際組織（含個別國家在內），提供協助或接手事件處理的責任。¹⁶ 之所以先由歐安會議來處理問題，正在於會籍的廣泛性，亦即歐安會議包含全部的歐洲國家和美加兩國。

從歐安會議各參與國的態度來看，德國的特殊角度在參與國之間誠屬少數。大部分參與國皆認爲歐安會議應制度化，以面對冷戰結束後的挑戰，但對於制度化的深化程度卻有不同的看法。有一點或許是較爲普遍的意見，亦即「爲

¹³ Dieter Senghaas, *Europa 2000. Ein Friedensplan*, (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1990), p.23.

¹⁴ Reimund Seidelmann, "Der KSZE-Prozeß Perspektiven und Probleme für die Verfriedlichung der europäischen Staatenordnung", *INTERDEPENDENZ*, 2/1989, pp.1-30.

¹⁵ Ortwin Hennwig, "Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht – Kein Wechsel der Unterstützung", IFSH (ed.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995), pp.121-135.

¹⁶ Johannes C. Landman, "Die Entwicklung der OSZE aus der Sicht der Niederlande", IFSH(ed), *OSZE-Jahrbuch 2001*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001), pp.96-97.

避免歐安會議成爲另外一個國際聯盟，不應該賦予它無法扮演的安全角色」¹⁷，也就是歐安會議的制度化不應成爲歐安會議的北約化，更不能取代北約。

德荷兩國的「歐安會議第一」提案，最後落實於1994年布達佩斯決議第26點：「在聯合國安理會處理之前，歐安會議將採取一切努力，將區域性的爭端導向和平的規範」，以及同年布達佩斯高峰會議宣言第8點：「我們一致同意，參與國在特殊情形可以共同決定，以歐安會議之名授予聯合國安理會處理爭端事件」。¹⁸ 很明顯的，「歐安會議第一」表明部分參與國欲使歐安會議成爲處理歐洲地區衝突和爭端事件之首要組織的看法，不無試圖提昇歐安會議在眾多歐陸國際組織中的地位。此一意圖乃是進一步落實1992年赫爾辛基高峰會議將歐安會議定義爲聯合國憲章第八章意義下的「區域辦法」(regional arrangement)的決定。

然而，從「歐安會議第一」提案到較具妥協性的布達佩斯相關決議，可以看出大部分參與國(尤其是英國)仍認爲聯合國負有維護國際和平與安全的首要責任。就歐安會議文件慣常的用語來看，布達佩斯決議第26點僅具有宣示性質，而高峰會議宣言第8點卻設定嚴格條件，亦即「特殊情形」和「共同決定」，但又未說明何謂「特殊情形」。再者，綜觀所有布達佩斯相關文件，並無提到究竟歐安會議與聯合國安理會之間的關係應如何建立、合作應如何進行。由此看來，「歐安會議第一」的宣示成分較大。

「歐安會議第一」的口號於1994年提出，然當時的歐洲情勢演變卻使得歐安會議被侷限化，甚至有邊緣化的傾向。這也難怪口號最終只變成文字，卻無落實的可能。冷戰結束之際，波蘭、捷克曾對歐洲安全與合作的議題提出不同的建議：波蘭總理馬左維斯基(Tsdeusz Mazowiecki)建議成立「歐洲合作理事會」(Council of European Cooperation)，處理歐安會議所涵蓋的各項政

¹⁷ Michael Stürmer, "What Kind of European Architecture?", Samuel F. Wells, Jr. (ed), *The Helsinki Process and the Future of Europe*, (Washington, D.C.: The Wilson Center Press, 1990), pp.67-76, at p.76.

¹⁸ 見：吳萬寶，〈歐洲安全暨合作組織－導論與基本文件〉，(台北：韋伯文化，2003)，頁256和264。

策，並以實現歐洲邦聯（European confederation）為最終目標；捷克斯洛伐克總統哈維爾建議以一個奠基於歐安會議之上的集體安全制度（European Security Commission）來取代北約與華約，最後階段則成立一個邦聯的歐洲（confederated Europe）。¹⁹ 只是兩國的建議被波斯灣危機、德國統一、裁減軍備會談等巨大議題，以及俄軍撤出中東歐等切身相關問題所掩蓋，並沒有成為相關會議上的正式議題。儘管如此，在部分中東歐國家的眼中，歐安會議是可以被期待的，原因在於它不僅可以克服分裂達四十餘年的歐洲，尚且還可以藉此解散兩大軍事集團。中東歐國家對歐安會議的期待於 1990 年 11 月的巴黎高峰會議達到高潮，巴黎憲章的通過，象徵一個自由、統一的歐洲的誕生。

然而，這一股期待卻很快地被所謂的「缺少安全」（security minus）的憂慮所取代，亦即中東歐長久以來為前蘇聯的附庸國，扮演對峙集團的緩衝地區的角色。如今脫離前蘇聯的宰制之後，若再淪為蘇聯/俄羅斯的勢力範圍，勢必對整個歐洲的安全產生不利的影響。²⁰ 再者，就波羅地海國家而言，參與歐安會議等於公開承認它們具備獨立的資格，且也被接納入歐洲大家庭。然而，當俄羅斯欲將歐安會議發展為凌駕北約之上的歐洲首要安全組織之際，波羅地海國家不僅深感恐懼，也將對歐安會議的期待轉向可以確保它們的安全的其他組織，也就是北約和歐盟。²¹ 擔心中東歐地區的權力真空，以及憂慮俄國人可能試圖恢復以往光榮，使得中東歐國家不得不尋找歐安會議的替代方案：一個可提供安全保障的方案，畢竟歐安會議在它們的眼中只是一個安全合作的工具，不是防衛聯盟。它無法提供特殊的安全保證，更何況俄國也是歐安會議的參與國之一。

此外，儘管參與國通過巴黎憲章，開啓歐安會議的制度化，此一工作卻未能帶來立即效應。首先，歐安會議的規範和機制無法有效處理東南歐的武裝衝

¹⁹ Vojtech Mastny, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe 1986-1990*, (New York: New York University Press, 1992), p.26 and pp.204-206.

²⁰ Rita Klimova, "A Central European Perspective", Marilyn Wyatt (ed.), *CSCE and the New Blueprint for Europe*, (Washington, DC.: Institute for the Study of Diplomacy, 1991), pp.35-41.

²¹ Falk Lange, "Die Beziehungen Lettlands und Litauen zur OSZE", IFSH (ed.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995), pp.171-178.

突。當南斯拉夫聯邦逐一分裂，且衝突公開爆發之際，歐安會議雖試圖介入調停，並派遣任務團進駐衝突地區，但最終未能成功處理衝突問題。²² 其次，面對1991年8月爆發的莫斯科政變，以及它對中東歐安全的可能影響，歐安會議毫無做為可言。²³ 最後，或許也是影響最大的，就是美國不願見到一個足可取代北約的安全組織的誕生。上述這些原因足以說明，為何德荷兩國的「歐安會議第一」提案並沒有獲得廣大的迴響。

綜合而論，「歐安會議第一」的口號反應出部分歐陸國家對一個歷經冷戰考驗的論壇式組織的期待。口號本身不僅顯示出這些國家處理安全問題的工具偏好，即便以歐安會議為藍本的各项改革建議最後皆無疾而終，也可看出歐安會議/組織所潛藏的可期待性。只不過此一可期待性往往不如「實力政治」(Realpolitik)，亦即當危機升高為武裝衝突時，通常也就是歐安會議無能為力時。歐安會議之所以無能為力，瓦契克(Paul Vacek)認為，原因是「參與國並不願意讓歐安會議更有力。」²⁴

參、俄國與歐安組織

前蘇聯為歐安會議的促生國，透過歐安會議，前蘇聯獲得其所需要的領土與現狀承認。冷戰結束和華沙公約組織解體，俄國頓失影響力，大國地位不保。失去影響力再加上經濟衰弱，使得俄羅斯必須利用其所僅有的聯合國安理會常任理事國的席位與歐安會議兩者。俄羅斯需要歐安會議，這乃出自於歐安會議為俄國與西方國家在攸關歐洲安全議題方面的正式對話管道。透過此一管道，彼此可以協商解決涉及歐洲安全的問題，甚至共同形塑建構新的歐洲安全體系。換言之，由於歐安會議/組織乃是俄國與西方國家唯一處與平等關係的政

²² 參閱：Carsten Giersch, *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998).

²³ Cathering McArdle Kelleher, *The Future of European Security – An Interim Assessment*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995), p.50.

²⁴ Paul Vacek, "Security Arrangement in Europe", *Perspective (Czech Republic)*, 3/94, pp.35-40.

治結構，利用歐安組織實有助於確保俄國的國家利益。²⁵

其實早在冷戰結束之前，亦即在 1985 年之際，前蘇聯共黨總書記戈巴契夫（Michail Gorbatschow）即思利用和改善歐安會議的既存架構，提出歐洲共同家園（Common European House）的概念，做為建構另一種型態的歐洲安全體系的選項。²⁶ 此項概念以赫爾辛基過程為基礎，以克服歐洲的經濟和軍事分裂為目的，在政治、軍事、經濟、人道、社會等領域內，建立歐安會議參與國之間一種新型態的安全與合作體系。²⁷ 蘇爾金（Vitaly Shurkin）認為，此一體系並不必然與其他國家類似的倡議互有衝突，彼此之間反倒有相似之處。重要的是，應建立一個全歐皆受惠的合作體系。²⁸ 不過，戈巴契夫的提議並沒有得到大部分西方國家的認同。

1989 年，面對中東歐的革命性巨變和德國即將統一的問題，戈巴契夫呼籲再次召開全歐性的高峰會議，以處理可能的衝擊。此一呼籲獲部分參與國的支持，尤其是法國與聯邦德國。在高峰會議的籌備階段，前蘇聯建議應將各國元首或政府首長、外長等的會議定期化與制度化，尤其是外長會議應成立三巨頭，以處理緊急事件。再者，應設置參與國派駐歐安會議的大使之間的日常協商機制。在安全-軍事方面，可成立一個包含兩個機構，且可確保歐洲安全的中心：一個與收集和傳遞參與國的軍事行動資訊有關，以提高軍事的透明度；另一個機構應集中於預防和解決衝突與危機情勢，包括可強制派遣代表介入，以減緩摩擦和緊張。²⁹

其實前蘇聯改革歐安會議的意圖，不僅只是歐安會議的制度化而已，還包括讓歐安會議成為一個所有安全組織的上層組織，處理所有的安全問題，其理

²⁵ Vladimir S. Pirumov, "The Solution of European Security Problems in the Context of the Concept of Russia's National Security", *European Security*, Vol.6, No.1 (Spring 1997), pp.63-81.

²⁶ Michail Gorbatschow, *Perestroika – Die zweite russische Revolution*, (München: Knauer, 1987), pp.252-254.

²⁷ Ibid.; Vitaly Shurkin, *Gross Baustelle Europa*, (Bad Koenig: Horizonte Verlag, 1990), pp.24-25.

²⁸ Vitaly Shurkin, op.cit.

²⁹ Ibid., pp.97-102.

由在於中東歐巨變將使得歐陸安全組織失去存在的依據。³⁰

1990年11月，參與國於巴黎召開繼1975年之後的第二次全歐性高峰會議，會議通過四項文件，確定歐安會議的部分制度化。³¹ 對前蘇聯來說，巴黎高峰會議的成果是尚可接受的：其所建議的制度化，大體獲得實現，但想將歐安會議建設成為上層安全組織的意圖，卻遭受西方國家，尤其是美國的堅決反對。事實上，歐安會議制度化的主要推動力量不是前蘇聯，而是歐洲共同體。巴黎高峰會議所通過的制度化工作大抵來自共同體國家的提案，前蘇聯雖同意它的計畫，卻認為共同體對制度化過於保守。³²

就其它參與國而言，巴黎憲章雖見證冷戰結束，但卻未能滿足部分參與國的安全需求，尤其是剛脫離莫斯科宰制的中東歐國家。1991年秋天，就在華沙公約組織解散（1991年2月）不久之後，中東歐國家相繼提出加入北約的要求。對北約擴大的議題，不僅是西方國家，就連俄羅斯的態度都是相當謹慎的。北約國家的保守態度，不僅在於內部對擴大議題尚未取得共識，更不願藉此激起俄羅斯的激烈反應；而俄國的態度之所以相當克制，乃在於俄國的改革需要西方國家的大力協助。1993年8月，前俄羅斯總統葉爾辛（Boris Yeltsin）訪問波蘭時表示，北約的擴大既不違反俄國的利益，也不違反泛歐的整合過程。³³

然而，1993年年底，當北約擴大的問題已經從「是否」（whether）逐漸轉成為「何時」（when）之際，俄國不僅強烈抗議，且重新提出強化歐安會議的建議。俄國的目的主要針對北約的擴大，北約會籍的向東擴展不僅對俄國產生安全上的威脅，它更有孤立俄國的作用。³⁴ 為反擊北約擴大，俄國一方面堅

³⁰ Alexis Heraclides, *Helsinki – II and its Aftermath – The Making of the CSCE into an International Organization*, (London: Pinter Publishers, 1993), p.14.

³¹ 有關歐安會議的制度化，請參閱：吳萬寶，〈歐洲安全暨合作組織 – 導論與基本文件〉，（台北：韋伯文化，2003），頁29-38。

³² Alexis Heraclides, *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension 1972-1992*, (London: Frank Cass, 1993), p.137.

³³ 轉引自：Laszlo Valki, "Russia and the Security of East-Central Europe", *European Security*, Vol.5, No.3, (Autumn 1996), p.453.

³⁴ Marie-Alix Heiling, *Rußland und die NATO-Osterweiterung*, (Berlin: VWF Verlag für Wissenschaft und Fortschung, 1998), pp.76-111.

決表示拒絕，並試圖藉由改革歐安會議來抑制北約；另一方面，卻又積極尋求和北約建立雙邊直接關係。

1994 年中，俄國提出一項提昇歐安會議效能的計畫。計畫的要點有三：
1.在確保歐洲-大西洋領域內的和平方面，歐安會議應扮演核心角色，並改造成為具行動能力的區域組織；2.將歐安會議建設成為獨立國協（Commonwealth of Independent States）、北約、歐盟、歐洲理事會、西歐聯盟和北大西洋合作理事會（North Atlantic Cooperation Council）之間的多國協調機制，以及成為聯合國在前蘇聯境內處理衝突問題的最重要伙伴；3.藉由中立國的參與和成立常設性的秘書處，將北大西洋合作理事會改造成全歐性的軍事-政治合作機構。³⁵ 俄國寄望建設一個以歐安組織為主要核心的歐洲安全結構，對此，俄國前外長柯希瑞夫（Andrei Kosyrev）表示：「歐安會議贏得冷戰。它是對峙時代結束之後，我們這個大陸持續發展之核心思想的合適表徵。參與即將召開之歐安會議高峰會議的代表們，於建設新歐洲方面，應該為強化歐安會議之領導性角色注入新的動力。」³⁶

此外，俄國尙趁召開歐安會議布達佩斯檢討會議之便，建議對歐洲安全合作的目標、方法和工具進行根本性的討論。俄國的用意乃在於建立一個具國際法約束力的安全制度，如此將確保不屬於任何安全組織的國家的安全，也能在協調和明確分工的基礎上，確定現有之歐洲組織的合作。³⁷

俄羅斯在 1993 和 94 年之間對有關歐洲安全議題的建議，無非乃是企圖藉

³⁵ Andrej Zagorski, "Russland und die OSZE – Erwartung und Enttäuschungen", IFSH(ed.), OSZE-Jahrbuch 1995, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995), p.110; Victor-Yves Ghebali, "The OSCE Reform Process: An Assessment of Decisions Made under the Romanian and Portuguese Chairmanship (2001-2002)", Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), *New Security Threats and Challenges within the OSCE Region*, PSIO(Program for the Study of International Organizations, Geneva) Occasional Paper, 1/2003, p.8.

³⁶ Andrei Kosyrev, "Russland und die NATO: Eine Partnerschaft für ein geeintes und friedliches Europa", *NATO-Brief*, 8/1994, pp.3-7, 轉引自：Marie-Alix Heiling, op.cit., p.107.

³⁷ 見：吳萬寶 <歐洲安全暨合作組織 - 歐洲安全憲章析論>，《大葉學報》，第 11 卷第 2 期，

民國 91 年 12 月，頁 57-58。

由提昇歐安會議的地位與強化它的功能，來反制北約的擴大，以及避免北約成爲歐洲安全議題的主導者；另一方面，俄國的意圖自然包含恢復其大國地位和確保國家安全利益在內。不過，俄國的盤算絕大多數都沒有獲得其它參與國的支持。在強化歐安會議方面，1994年的布達佩斯高峰會議僅只決議將歐安會議更名爲「歐洲安全暨合作組織」，算是給俄國的一絲安慰。拒絕俄國數年來欲強化歐安會議的多次建議，反映出西方國家對俄國的不信任態度，尤其是美國認爲俄國的屢次建議，無非包藏俄國想要間接控制北約的計謀。³⁸

針對俄國的歐洲安全合作建議，布達佩斯高峰會議決定正式開始進行有關「21世紀歐洲共同和全面性安全模式」(A common and comprehensive security model for Europe for the twenty-first century)的討論工作。此一決定可視爲是對俄國的補償，藉以舒緩俄國拒絕北約擴大的堅決態度。在這方面，美國前總統柯林頓(Bill Clinton)於高峰會議上簡潔地表示，非北約國家沒有權利反對北約的擴大。

從1994年秋天一直到1999年的伊斯坦堡高峰會議爲止，安全模式的討論工作最後化成爲「歐洲安全憲章」和其附件「合作性安全綱領」(Platform for Co-operation Security)。綜觀這兩項有關歐洲安全與歐陸國際組織建立合作關係的文件，俄國所欲追求的目標可說全盤落空，僅得到諸如尊重領土完整、不干涉內政、歐安組織的能力將獲得有限改善的文字承諾而已。俄國欲藉由改革歐安組織來建立一個大國主導的歐洲安全體系，以及建立一個階層化的歐陸國際組織網，遭致絕大部分美歐國家的反對。俄國對此的反應是，西方國家經常提出相左的意見，而這一切肇始於以北約爲中心的想法。³⁹

可以看得出來，俄國改革歐安組織的意圖，並非真正著眼於將歐安組織建設成爲一個「組織中的組織」。戈巴契夫雖曾抱怨過西方國家無視俄國改革歐安組織的建議，然確保俄國的利益和抑制北約的擴大，或許才是推動改革背後

³⁸ Jonathan Dean, "Die Vereinigten Staaten und die OSZE – Im Wechsel von Förderung und wohlwollender Vernachlässigung", IFSH(ed.), OSZE-Jahrbuch 1995, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995), p.104.

³⁹ Vladimir Chizhov, "The Istanbul Summit", *International Affairs* (Moscow), Vol.46, No.1, 2000, pp.68-73.

的主因。冷戰結束之初，儘管俄國內部仍有恢復俄國共產帝國領土（包含東歐在內）的呼聲出現，但至少確保內部帝國領土（亦即 1990 年時的邊界狀態）和恢復大國地位，成為俄國對外政策的兩大目標，而歐安組織遂成為俄國可資利用的工具。只不過強化歐安會議/組織的建議，屢遭西方國家的反對。對此，戈巴契夫曾總結地說：「但事實是，歐安組織若干有影響力的成員國有意要使歐安組織沒有效率，此舉原因如下：它們或者意圖規避實施歐安組織決策的『負擔』；或者意圖不計代價使北約組織成為維護歐洲安全的首要手段。」⁴⁰

為實現對外政策的兩大目標，利用歐安組織是手段之一；另一條途徑則是直接與西方國家（包括各組織）建立互動關係。俄國參與北大西洋合作理事會、和平伙伴（Partnership for Peace）、巴爾幹半島維持和平等，無非是想要被視為具平等地位的國家；在北約擴大的議題內，俄國更想與北約建立特殊關係，獲得被承認為「大國」的待遇。

俄國對北約擴大的態度，1997 年可以看做是一個分水嶺。在此之前，俄國利用包括歐安會議/組織在內的各種手段，試圖反制北約的擴大；1997 年，俄國與北約簽訂北俄基本文件（Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation），藉此獲得在北約內部參與發言的特殊地位（a voice, not a veto），這算是北約對俄國的一種讓步，藉以舒緩俄國的反對態度。⁴¹ 2000 年，雙方進一步成立北俄理事會（NATO-Russia Council），共同協商集體防衛（北約條約第五條）之外的其他軍事議題（如對抗恐怖主義、維持和平行動）。這意味著俄國此後將平等地參與北約的決策過程。⁴² 俄國與北約建立經常性的協商制度的目標既然已經達成，俄國對北約的擴大就不再那麼堅決反對，而歐安組織也就不再是俄國據以反對北約擴大的手段。換言之，歐安組織只是俄國遂行外交政策的工具而已，一等到與北約協商出制度化的互動關係之後，歐安組織的重要性就急遽降低。⁴³ 這也說明為

⁴⁰ 戈巴契夫著 譚天譯，《俄羅斯的教訓》，（台北：貓頭鷹出版社，2001），頁 321

⁴¹ Sean Kay, op.cit., p.102.

⁴² Harald Müller, *Supermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11. September*, (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003), p.193.

⁴³ Andrei Zagorski, "The OSCE in the context of the forthcoming EU and NATO extension", *Helsinki Monitor*, No.3, 2003, pp.221-232.

何自 1999 年的伊斯坦堡高峰會議之後，俄國已不再提改革歐安組織的原因。

肆、北約優先

所謂的「北約優先」並未形之於文字，既未經過北約內部的正式同意，也從未出現在官方公報內。不過，在會議公報的字裡行間，或許已經指出「北約優先」的味道，如 1991 年北大西洋哥本哈根部長會議：「大西洋聯盟是同盟國之間協商的主要論壇，也是協議依據北大西洋條約對會員國之安全與防衛義務有影響之政治措施的論壇。」換言之，凡涉及會員國之安全與防衛的議題優先在北約內部協商。準此而言，「北約優先」似乎是針對北約內部，尤其是針對歐盟國家自 1970 年代以來，嘗試推動建立自主性的安全和防衛政策的反應。

另一方面，冷戰結束之際，美英兩國關切的是如何使北約繼續生存下去，且扮演合適的功能。而對其他歐洲國家陸陸續續提出之各式組織理念的挑戰，美英兩國不僅避免其它組織會凌駕於北約之上，更設法將北約導入新的方向，以及試圖將聯盟內部的變化規範於北約架構下。綜合言之，「北約優先」具有雙重意義：對外抗拒其它組織的競爭，對內則是確保北約決策的優先性。

一、外部競爭

隨著冷戰落幕和陸續爆發的各式衝突，為能替組織續存尋找最佳理由，以及建立適當能力以應付新的局勢，歐陸各國際組織莫不著手進行適應與調整的工作。在各式的建議中，歐安組織曾被寄以厚望，不僅波捷等國相繼提出以歐安會議為基礎架構的新式歐洲安全體系，德國、俄國等也希望歐安組織能被建設成為歐洲最主要的安全組織。

面對新的局面，對北約來說，主要敵人既已消失，且爆發大規模戰爭（亦即會員國領土遭受武裝攻擊）的機會降至最低，北約是否繼續存在著實遭受懷疑；另一方面，各國的各式建議，尤其是強化歐安組織的建議將會侷限北約扮演新角色的可能性，最後可能導致北約成為一個僅負擔集體防衛（第五條）功能的組織，就如同冷戰時期的西歐聯盟。

以曾經出現過之歐洲安全體系的建議而言，對北約衝擊最大的乃是建議以新的歐洲安全架構來取代北約和華約組織，亦即同時解散兩個軍事聯盟，代之以大國協商模式或聯合國模式，甚或是一種全新的歐洲安全架構。⁴⁴ 此類建議分別來自俄、波、捷克等國，其提出的時間點較早，約在冷戰結束前後不久。不過，此類建議不僅遭受西方國家冷漠以對，甚至連波捷等國於提出後不久即已放棄，轉而尋求加入北約的機會。

其次，在不改變既存之組織下，將各組織的關係加以階層化，亦即將歐安組織建設成爲上層組織，其他組織則成爲歐安組織的下層結構。歐安組織雖無指揮其他組織的權力，各組織卻受到歐安組織之決議的約束。此一建議屢出現於俄國強化歐安組織的建議內，尤其是當北約擴大越來越不可避免時。然而，如同前一項建議，此一組織階層化的建議，亦遭受美英國家的拒絕。1991年6月，北大西洋理事會通過哥本哈根宣言，明白表示歐洲組織 – 北約、歐洲共同體、西歐聯盟、歐安會議和歐洲理事會 – 都是建立公正和持久之和平秩序的核心機構。該項宣言尚且提出「制度連結」(interlocking institutions) 的概念，以組織合作爲基礎來爲歐陸國際組織描繪出恰如其份的任務分工。很明顯的，「制度連結」帶有保守的味道，且任務分工一方面壓抑其它組織擴大功能的可能，另一方面則確保北約在軍事-安全議題方面的優勢。可以這麼說，「制度連結」不僅確保各組織的存在與功能不變，它也指出組織之間的平等地位，間接否決組織階層化的建議。

最後，歐安會議的制度化工作之一（建立維持和平能力）直接挑戰北約的適應與變遷。1992年，歐安會議參與國的討論焦點之一集中在是否建立自身的維持和平能力，以處理歐洲大陸的危機與衝突問題。此一維持和平議題既涉及歐安組織的能力提昇（從論壇轉變成爲具行動力的組織），也牽涉到其他軍事組織（西歐聯盟與北約）的轉型。當瑞士、瑞典、波蘭等國主張歐安會議應建立維持和平能力時，英國則表示反對，而荷蘭認爲既有的軍事組織（如北約、

⁴⁴ 參閱：Hanspeter Neuhold, “Kooperative Sicherheit – Kollektive Sicherheit – Kollektive Verteidigung: Eine Bestandsaufnahme aus europäische Sicht”, Erich Reiter(ed.), *Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1997*, (Wien: Verlag Styria, 1997), pp.79-105, at pp.93-94.

西歐聯盟) 應於維持和平中扮演核心角色。⁴⁵

美國對此一議題的態度，從不熱中討論，逐漸轉變成考慮，繼之同意在逐案討論下，支持在歐安組織或聯合國授權下，由北約執行維持和平或其他任務。但在授權方面，美國認為授權不是必須的，且對同一情勢，即使情勢升高，無需一再授權。美國認為，若授權成爲必要的條件，則北約對國際安全的貢獻能力將完全由俄國與中國決定；此外，若歐安組織或聯合國因爭議而陷入僵局時，國際社會將無法因應衝突擴大或暴力升高的局勢。⁴⁶

歐安組織最終並沒有建立自身的維持和平能力，各參與國的意見紛歧過大是主要因素。儘管 1992 年的赫爾辛基高峰會議訂定維持和平的相關規範，卻從來未曾被落實過，成爲沈睡的一章。相反的，北約透過成立「和平伙伴」和發展「多國聯合特遣部隊」(Combined Joint Task Force) 的概念，不僅轉型成爲一個有能力執行條約第五條之外的其他任務 (non Article 5 crisis response operations) 的組織，它還成功處理歐安組織制度化所帶來的挑戰。北約的成功轉型讓它成爲歐洲大陸上的主要安全組織。

二、歐盟國家的訴求

與外部競爭相比，或許「北約優先」更是一個對內的口號與原則，其所瞄準的對象乃是部分歐盟國家意欲建立自主行動能力的訴求。其實，西歐國家希望建立具行動能力的歐洲，反映出它們對歐洲的沒落與美蘇二元秩序的反省。所謂的「第三勢力」儘管曇花一現，卻代表此類反省的結果。⁴⁷

對西歐國家來說，二戰結束後的一個頗爲殘酷的事實是，面對蘇聯的威脅，它們幾乎無法維護自身的安全，遑論在國際舞台上扮演具影響力的行爲者。即使西歐國家簽訂敦克爾克協定、布魯塞爾公約，乃至成立西歐聯盟，都

⁴⁵ Natalino Ronzitti, "OSCE Peace-keeping", Michael Bothe, Natalino Ronzitti and Allan Rosas (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, (The Hague: Kluwer Law International, 1997), p.238.

⁴⁶ David, S. Yost, *NATO Transformed – The Alliance's New Roles in International Security*, (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1998), p.251

⁴⁷ Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa*, (Göttingen: Vandenhoeck Ruprecht, 1990), pp.28-34.

無法改變此一事實。1949年4月4日北大西洋公約組織的成立，正式宣告以美國為首的時代來臨，美（西）歐的關係正式進入「美國領導、歐洲跟隨」的模式。北約成為維護北大西洋安全的首要組織，也成為美歐之間有關歐洲安全議題的主要對話管道，凡涉及軍事-安全議題幾乎都在北約的架構內討論、協商。

西歐國家依賴美國的安全提供，並不表示「美國領導、歐洲跟隨」的模式是固定不變的。事實上，在冷戰期間，此一模式遭到數次挑戰，每次都來自法國的推動。首先，在戴高樂主政時期，戴高樂的目標在於建構一個新的歐洲實體，在此實體中，讓法國擁有最大的可能空間，運用它的影響力來追求（有別於美國的）安全政策的戰略目標，目的是要克服冷戰的二元強權集團。⁴⁸ 歐洲共同體、西歐聯盟等法國參與其中，並具領導地位的組織，乃是法國提高國際政治影響力的「歐洲牌」（European card）。

其次，在法國人的眼中，西歐聯盟是歐洲人進行安全政策合作的潛在架構，也是最可能的選項。1980年代，法國推動的重振西歐聯盟⁴⁹，最後雖停留於紙上復興，然法國關心的並非是安全政策的具體軍事化，「而是為西歐聯盟注入政治動力，讓歐洲人定期地處理安全政策議題，和發展新的制度」，另一方面，卻又不放棄法國之獨立的自主權。⁵⁰

最後，冷戰結束後美國成為唯一強權，所謂的單邊主義變成美國處理國際安全-軍事問題的準則。法國總統席哈克（Jacques Chirac）認為，「重要的是，如何對抗美國單邊主義所帶來的危險，以及促進互賴的平衡。」⁵¹ 在席哈克眼中，歐盟和歐元是對抗美國霸權的有效工具。尤其是透過建立自主性的行動能力，擁有適當的工具以維護自己的利益，可將歐盟建設成為一個歐洲強權

⁴⁸ Adrian Treacher, "Europe as a Power Multiplier for France Security Policy: Strategic Consistency, Tactical Adaptation", *European Security*, Vol.10, No.1 (Spring 2001), p.24

⁴⁹ 有關重振西歐聯盟，請參閱：吳萬寶，〈西歐聯盟——一個軍事組織的變遷〉，（台北：五南圖書出版公司，民90年），頁41-56。

⁵⁰ Günther Nonnenmacher, "Frankreich wartet auf Antworten", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1991.05.22, p.14.

⁵¹ Hans Schauer, "Europa und Amerika – Rivalen oder Partner?", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29-30/1999, p.18.

(L'Europe puissance)，甚或是一個主要的全球行爲者。⁵²

在冷戰期間，美國擔負維護歐洲安全的責任，即使法國欲重振西歐聯盟，不僅部分西歐國家消極以對，美國更是冷淡待之。冷戰結束後，歐洲安全局勢丕變，層出不窮的衝突與危機問題，考驗美歐國家和各國國際組織處理問題的能力。面對主要敵人的消失，美國先是確保北約繼續存在，畢竟一個不確定的俄羅斯、權力真空的中東歐、發展新的歐洲安全體系等諸多問題，都需要一個可穩定局勢的北約。更何況美國透過北約方才成爲一個歐洲強權，若北約隨著冷戰結束而解散，美國勢必退出歐洲。

再者，面對部分歐洲國家之安全防衛自主化的呼籲，美國提出「歐洲安全暨防衛認同」(European Security and Defence Identity)的概念。「歐洲安全暨防衛認同」指的是北約的歐洲國家爲安全與防衛做出更大的貢獻，而實踐的工具則是「多國聯合特遣部隊」(Combined Joint Task Forces)。美國堅持「歐洲安全暨防衛認同」應在北約內部發展。事實上，美國背後的考量是，如此一來透過北大西洋理事會的共識決，可持續美國的政治領導、可避免重要任務的資源重複使用，以及可讓歐洲國家利用美國/北約的能力與設施，間接維持歐洲國家對美國/北約的依賴。⁵³而法國則是認爲，「歐洲安全暨防衛認同」應獨立在北約之外，並成爲歐洲聯盟的防衛手臂，西歐聯盟則扮演實踐工具的角色。1994年，北約會員國決議通過在內部發展「歐洲安全暨防衛認同」，並通過「多國聯合特遣部隊」的概念。此一決定雖顯示北約歐洲化的開始，但這無非是美國堅持「北約優先」下的考量：歐洲一方面承擔更大的責任，另一方面美國握有最後決定權。對此，麥爾(Franz Josef Meier)提出美國式的「北約優先」的觀點：⁵⁴

⁵² Yves Boyer, "France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role Among Equals", Hans-George Ehrhart (ed.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), p.53-54.

⁵³ Gale A. Mattox and Daniel Ahiteeneck, "The ESDI, NATO and the new European security environment", James Sperling(ed.), *Europe in Change – Two tiers or two speeds?*, (New York: Manchester University Press, 1999), p.128.

⁵⁴ Franz-Josef Meiers, "Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Zankapfel zwischen den USA und Europa", Erich Reiter (ed.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001*, (Hamburg: Verlag E.S. Mittler & Sohn

1. 北約是所有涉及安全與防衛問題的論壇；
2. 所有涉及安全與防衛問題，包括使用武力在內，在決策的程序中，北約居於優先的地位；
3. 不管追求何種安全利益，北約是首選的工具；
4. 使用聯盟的能力與工具執行軍事任務時，應以北大西洋理事會的同意為先決條件。

此一觀點簡言之，如美國前國防部長科恩（William Cohen）所言：「我寧願說，在任何有可能採取的軍事行動上，北約應擁有我所稱之第一選擇。」⁵⁵

歐盟國家建立自主行動能力的過程，在 1997 年之後獲得重大的進展，不僅主要大國紛紛同意歐盟應有另一番的作為，歐盟的歷次高峰會議更通過建立自主行動能力的決議案。然而，在這一條邁向建軍之路的道路上，卻不時可看到大西洋路線與歐洲路線的爭議和妥協，而又以大西洋路線略佔上風。如索拉納（Javier Solana）在出任歐盟共同外交暨安全政策的高級代表後曾言，「歐洲安全暨防衛政策並不涉及集體防衛，北約依舊是集體防衛的基礎。歐洲安全暨防衛政策也不企圖淘空會員國自己的特殊的安全和防衛政策」⁵⁶；又如在歷次的高峰會議主席報告（Presidency Report）內，於陳述發展自主決策和行動能力時，都會加上「where NATO as a whole is not engaged」（北約整體不介入之處）的字眼。此一附加條件表示，當北約整體不介入時，歐盟可自行決定是否介入。其實，所謂的北約整體，相當程度上指的就是美國。

面對歐盟建立自主決策與行動能力的要求，美國一方面提出因應之道，另一方面強調、甚或堅持北約的優先性。前者除了與北約的轉型有關之外（如歐洲安全暨防衛認同、北約快速反應部隊等），後者並不排除北約與歐盟合作處理衝突問題的可能性。北約與歐盟的合作議題雖歷經波折，最後終於在 2002 年 12 月，雙方通過合作架構，並發表歐洲安全暨防衛政策的宣言。在這一份宣言內，雙方確認歐盟可借用北約的設施與設備，且歐盟可執行危機處理的軍

GmbH, 2001), pp.435-436.

⁵⁵ 引自：Stuart Croft, "NATO's triple challenge", *International Affairs* 76, 3(2000), p.509.

⁵⁶ Javier Solana, "Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade", *INTEGRATION*, 23.Jg., 1/2000, pp.1-6.

事行動，但在北約整體不介入時。⁵⁷ 此外，宣言還表明，歐洲安全暨防衛政策的目的是增加歐盟危機處理和衝突預防的工具，而北約仍是集體防衛的基礎。

從2000年的尼斯高峰會議之後，歐盟一再強調雙方合作時，必須確保歐盟的決策自主性、兩個組織的平等地位和互相強化等原則。然雙方的歐洲安全暨防衛政策宣言卻顯示出，不僅兩個組織所擔負的任務有高低之別（集體防衛和衝突處理），字裡行間都可以讀出「北約優先」，亦即歐盟對北約讓步的味道。

綜觀「北約優先」的可能意義，「北約優先」所針對的目標或許是在歐盟要求之決策與行動「自主」這個字的程度較大，其次才是針對其他歐洲組織而來。另一方面，既然俄羅斯的改革建議幾乎都不受到參與國的歡迎，美國也雅不願意見到歐安組織具備行動能力，且不願意見到歐安組織發展出北約所能履行的功能。因此，美國堅持的「北約優先」（或者換一個角度來說，美國對改革歐安組織的消極態度），非但使得歐安組織無法成為組織中的組織，它反倒在某些方面必須依賴北約的能力。更有甚者，美國對北約續存的堅定立場反倒催化北約的轉型，從一個以領土防衛為主的軍事組織，轉型成為一個以對話和合作為主的全歐性安全組織，另一方面卻又保有必要的軍事能力。

伍、結語

面對冷戰結束和爆發於歐洲東半部的各式衝突問題，歐陸各國國際組織莫不進行組織調整與適應，以期能有效處理迥異於冷戰時期的新式安全問題，並確保組織的續存。在各組織的改造過程中，除了擴大是一個共同的現象之外，另一個攸關後冷戰時期歐洲安全體系的問題是，哪一個組織可以更合適地處理歐洲安全的問題，亦即何者將擔負起維護安全與安定的主要責任。鑑於各組織的

⁵⁷ 見：“Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy following the agreement on the establishment of EU-NATO permanent arrangements Brussels, 16 December 2002”, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/declarations/73803.pdf (下載日期：2005/12/19).

不同特性和具有的特殊能量，彼此之間的合作或許是不可避免，但隸屬這些組織的歐美國家卻對歐洲安全問題各有不同的認知，對上述問題也各自提供不同的答案。「歐安會議第一」和「北約優先」正是兩個可能的答案。

「歐安會議第一」，乃至於其他以改革歐安會議為基礎的各項建議，皆看重歐安會議會籍的廣泛性和它在冷戰時期的成功經驗：促進對話與合作。而「北約優先」不僅是美國對外據以消極抵制其他歐洲國家所提出的各式安全體系建議，也是對內對歐盟國家之自主性要求的具體回應，更是美國得以決定「要不要」和「如何」處理安全問題的憑藉。直言之，「北約優先」保證美國可以涉入歐洲安全事務，也大概等同於美國具有優先決定權。此外，俄羅斯也屢次提出類似「歐安會議第一」的改革方案，希冀將歐安會議/組織改造成為擔負歐洲安全的首要組織。

從本文的探討過程可以得知，「歐安會議第一」最終無法落實，不僅在於歐安會議/組織本身並不具備行動能力，無法有效處理衝突問題之外，它也無法滿足眾多中東歐國家的安全需求。再加上部分國家（尤其是美國）一直不願意見到一個凌駕於北約之上的歐安組織，致使歐安組織的制度化發展受到侷限，而這又導致原本對其抱持厚望的中東歐國家，轉而尋求北約（和歐盟）的支持。「北約優先」或者北約之所以得以「勝出」，乃在於美國透過北約可以提供中東歐國家需要的安全保障，更在於北約的轉型成功，也就是任務和能力的擴張，讓它成為一個安全組織，而不再是傳統的軍事-防衛組織。至於俄羅斯的提議，唱獨腳戲的成分居多，大抵皆引不起其他歐美國家的共鳴。

「北約優先」的勝出，不僅表明歐安組織的功能侷限化、歐盟對北約的讓步，更使得北約在眾多歐陸國際組織裡可以扮演關鍵少數的角色，亦即北約（也就是美國）可以決定誰、何時和如何處理攸關歐洲安全的問題。「北約優先」已經替「哪一個組織可以更合適地處理歐洲安全的問題」找到答案，這也難怪當被問到「未來，歐洲的安全是否會受到危害」時，奧地利國防部戰略研究部門負責人萊特（Erich Reiter）簡潔地回答：「不會，因為還有北約。」⁵⁸ 雖是

⁵⁸ 引自：Reinhard C. Meier-Walser, "Braucht Europa die NATO noch?", Erich Reiter (ed.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, (Hamburg: Mittler & Sohn, 2003), p.381,

如此，北約仍需要和其他歐陸國際組織進行緊密合作（合作式安全！），畢竟北約無法承擔過多的政治負擔。民主鞏固、經濟發展、衝突後重建等足以影響歐洲安全與和平的議題，皆非北約的專長。「北約優先」的勝出並不代表北約有能力獨自處理歐洲安全問題，歐洲安全依舊需要各組織（和其所屬之會員國）之間的合作才得以維護。

參考書目

- 戈巴契夫著 譚天譯（2001），《俄羅斯的教訓》（台北：貓頭鷹出版社）。
- 吳萬寶著（2001），《西歐聯盟 – 一個軍事組織的變遷》（台北：五南圖書出版公司）。
- 吳萬寶（2002），「歐洲安全暨合作組織 – 歐洲安全憲章析論」《大葉學報》，第11卷第2期，頁57-58。
- 吳萬寶（2003），《歐洲安全暨合作組織 – 導論與基本文件》（台北：韋伯文化）。
- Arnold, Hans, 1993: Europa am Ende? Die Auflösung von EG und NATO, München: Piper.
- Boyer, Yves, 2002: “France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role Among Equals”, Hans-George Ehrhart (editor), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, p.49-57.
- Cameron, Fraser, 1999: The Foreign and Security Policy of the European Union – Past, Present and Future, Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Cornish, Paul, 1996: “European Security: the end of architecture and the new NATO”, International Affairs 72, 4(1996), pp.751-769.
- Croft, Stuart, 2000: “The EU, NATO and Europeanisation: The Return of Architecture Debate”, European Security, Vol.9, No.3, (Autumn 2000), pp.1-20.
- 2000: “NATO’s triple challenge”, International Affairs 76, 3(2000), pp.495-518.

- Dean, Jonathan, 1995: "Die Vereinigten Staaten und die OSZE – Im Wechsel von Förderung und wohlwollender Vernachlässigung", IFSH(ed.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp.99-108.
- Dover, Robert, 2005: "The EU and the Bosnian Civil War 1992-1995: The Capabilities-Expectations Gap at the Heart of EU Foreign Policy", *European Security*, Vol.14, No.3, September 2005, pp.297-319.
- Flynn, Gregory, 1991: "The CSCE and the New European Order", Marilyn Wyatt (ed), *CSCE and the New Blueprint for Europe*, Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, pp.23-34.
- Galvin, John R. (ed), 2000: *European Security Institutions – Ready for the Twenty-First Century?*, Virginia: Brassey's, Inc.
- Ghebali, Victor-Yves, 2003: "The OSCE Reform Process: An Assessment of Decisions Made under the Romanian and Portuguese Chairmanship (2001-2002)", Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (ed), *New Security Threats and Challenges within the OSCE Region*, PSIO Occasional Paper, 1/2003, pp.5-34.
- Giersch, Carsten, 1998: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gorbatschow, Michail, 1987: *Perestroika – Die zweite russische Revolution*, München: Knauer
- Hennwig, Ortwin, 1995: "Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht – Kein Wechsel der Unterstützung", IFSH (ed), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp.121-135.
- Heraclides, Alexis, 1993: *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension 1972-1992*, London: Frank Cass.
- Heraclides, Alexis, 1993: *Helsinki – II and its Aftermath – The Making of the CSCE into an International Organization*, London: Pinter Publishers.
- Kelleher, Catherine McArdle, 1995: *The Future of European Security – An Interim*

- Assessment, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Klimova, Rita, 1991: "A Central European Perspective", Marilyn Wyatt (ed.), CSCE and the New Blueprint for Europe, Washington, DC.: Institute for the Study of Diplomacy, pp.35-41.
- Kosyrev, Andrei, 1994: "Russland und die NATO: Eine Partnerschaft für ein geeintes und friedliches Europa", NATO-Brief, 8/1994, pp.3-7, 轉引自: Marie-Alix Heiling, 1998: Russland und die NATO-Osterweiterung, Berlin: VWF Verlag für Wissenschaft und Fortschung.
- Landman, Johannes C., 2001: "Die Entwicklung der OSZE aus der Sicht der Niederlande", OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp.87-100.
- Lange, Falk, 1995: "Die Beziehungen Lettlands und Litauen zur OSZE", IFSH (ed.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp.171-178..
- Lawrence, Philip, 1994: "European security: From Euphoria to Confusion", European Security, Vol.3, No.2 (Summer 1994), pp.217-235.
- Loth, Wilfried, 1990: Der Weg nach Europa, Göttingen: Vandenhoeck Ruprecht.
- Mastny, Vojtech, 1992: The Helsinki Process and the Reintegration of Europe 1986-1990, New York: New York University Press.
- Mattox, Gale A. and Daniel Ahiteeneck, 1999: "The ESDI, NATO and the new European security environment", James Sperling(ed.), Europe in Change – Two tiers or two speeds?, New York: Manchester University Press, pp.121-138.
- Meiers, Franz-Josef, 2001: "Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Zankapfel zwischen den USA und Europa", Erich Reiter (ed.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001, Hamburg: Mittler & Sohn, pp.433-452.
- Meier-Walser, Reinhard C., 2003: "Braucht Europa die NATO noch?", Erich Reiter

- (ed.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, Hamburg: Mittler & Sohn, pp.375-389.
- Müller, Harald, 2003: *Supermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem September*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Neuhold, Hanspeter, 1997: "Kooperative Sicherheit – Kollektive Sicherheit – Kollektive Verteidigung: Eine Bestandsaufnahme aus europäischer Sicht", Eirch Reiter(ed), *Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1997*, Wien: Verlag Styria, pp.79-105.
- Nonnenmacher, Günther, 1991: "Frankreich wartet auf Antworten", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1991.05.22, p.14.
- Natalino Ronzitti, 1997: "OSCE Peace-keeping", Michael Bothe, Natalino Ronzitti and Allan Rosas (ed.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, The Hague: Kluwer Law International, pp.237-256.
- Peters, Ingo (ed), 1996: *New Security Challenges: The Adaptation of International Institutions – Reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989*, New York: St. Martin's Press.
- Pirumov, Vladimir S.,1997: "The Solution of European Security Problems in the Context of the Concept of Russia's National Security", *European Security*, Vol.6, No.1 (Spring 1997), pp.63-81.
- Schauer, Hans, 1999: "Europa und Amerika – Rivalen oder Partner?", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29-30/1999, p.12-21.
- Schneider, Heinrich, 1995: "Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel", IFSH (ed), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp.411-426.
- Seidelmann, Reimund, 1989: "Der KSZE-Prozeß Perspektiven und Probleme für die Verfriedlichung der europäischen Staatenordnung", *INTERDEPENDENZ*, 2/1989, pp.1-30.
- Senghaas, Dieter, 1990: *Europa 2000. Ein Friedensplan*, Frankfurt am Main:

Suhrkamp Verlag.

- Shurkin, Vitaly, 1990: *Gross Baustelle Europa*, Bad Koehig: Horizonte Verlag.
- Solana, Javier, 2000: "Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade", *INTEGRATION*, 23.Jg., 1/2000, pp.1-6.
- Stürmer, Michael, 1990: "What Kind of European Architecture?", Samuel F. Wells, Jr., (ed), *The Helsinki Process and the Future of Europe*, Washington, D.C.: The Wilson Center Press, pp.67-76.
- Treacher, Adrian, 2001: "Europe as a Power Multiplier for France Security Policy: Strategic Consistency, Tactical Adaptation", *European Security*, Vol.10, No.1 (Spring 2001), pp.22-44.
- Valki, Laszlo, 1996: "Russia and the Security of East-Central Europe", *European Security*, Vol.5, No.3, (Autumn 1996), pp.448-467.
- Vacek, Pavel, 1994: "Security Arrangement in Europe", *Perspective(Czech Republic)*, 3/1994, pp.35-40.
- Yost, David, S., 1998: *NATO Transformed – The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Zagorski, Andrej, 1995: "Russland und die OSZE – Erwartung und Enttäuschungen", IFSH(ed), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp.109-120.
- , 2002: "The OSCE in the Context of the forthcoming EU and NATO extensions", *Helsinki Monitor*, No.3, 2002, pp.221-232.

