

北約、法國與「國防的歐洲」

洪瑞閔

「戰略與行動自主是我的優先要務。」

—艾曼紐·馬克宏(Emmanuel Macron)

前言

1949年，美國、法國、英國、加拿大、義大利、挪威、比利時、荷蘭、丹麥、盧森堡、冰島成立了北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization，以下簡稱北約)，作為北美國家與歐洲國家在國防安全領域的合作組織，在資本主義與共產主義對峙的冷戰時期，北約是西方國家對抗蘇聯威脅的重要安全合作平台，儘管在冷戰結束後，主要的敵人蘇聯已經解體而不復存在，但北約成員依舊不斷增加，截至目前為止已經有29個會員國，繼續在對抗恐怖主義與維持區域和平上扮演著重要角色。然而，2019年11月7日，法國總統馬克宏在接受英國媒體《經濟學人》(The Economist)的專訪中，宣稱「我們正處在一個北約已經腦死(mort cérébrale)的時刻」，馬克宏譴責美國不顧其北約盟友的意見獨斷專行，缺乏協調與一致性，使得跨大西洋的合作已經名存實亡。此話一出，無疑為這個第二次世界大戰結束後最重要的集體安全組織的未

來發展投下了變數，也使得歐洲的安全問題再度浮上檯面。

北約與法國的分合

作為一個近乎完整且先進國防工業能力的歐陸大國，法國與北約的衝突已經不是新鮮事，早在戴高樂(Charles de Gaulle)總統的時代，對於由美國所主導的北約便已多有不滿，戴高樂認為加入被美國所掌控的北約只會使法國喪失獨立性。在1961年11月4日的演說中，戴高樂便指出開戰與停戰、用何種手段、在何處使用的決定權應該專屬於法國而不可讓渡給其他國家或組織，因此最終在1966年3月7日，戴高樂致信給時任美國總統的詹森(Lyndon Johnson)，表明要退出北約的指揮體系以取回喪失的主權，自此以後，法國儘管依舊是北約的成員，但其不再從屬於北約的指揮體系之下，隨後更自行進行核子嚇阻力量的研發。

在戴高樂時代之後，後繼的三位總統包括龐畢度(Georges Pompidou)、季斯卡(Valéry

Giscard d'Estaing) 與密特朗 (François Mitterrand) 基本依舊維持戴高樂的基調並未有根本上的改變，國家獨立性依舊被擺在第一位，核子嚇阻力量持續的發展，但在冷戰時期面臨蘇聯的威脅，法國依舊保持與北約盟邦一定程度的聯繫與合作。在席哈克 (Jacques Chirac) 總統任內，法國與北約的關係開始顯著強化，對於北約的參與程度不斷提高，希望能夠將北約的決策機制「歐洲化」。最終，在沙柯吉 (Nicolas Sarkozy) 總統的時代，在 2009 年 3 月 17 日於法國國會獲得通過後，法國才重新整合進入北約的決策體系。ⁱ 自 1993 年起，法國已經參加十餘項由北約所領導的多國任務，包括波士尼亞、科索沃、馬其頓、地中海沿岸、非洲的馬利與利比亞都有法軍與其北約盟友的足跡。

馬克宏的批判

馬克宏指出現今北約有必要澄清其戰略目標，認為美國與其他盟邦欠缺決策的協調，特別是在敘利亞與烏克蘭的問題上，會員國之間很明顯的不同調。在敘利亞問題方面，同是北約會員國的土耳其在此區的作法不為法國所認同，馬克宏認為土耳其艾爾段 (Recep Tayyip Erdoğan) 政府的作為已經損及法國的國家利益，因為土耳其對敘利亞民主力量 (Syrian Democratic Forces) 與庫德族的打擊，使得對抗伊斯蘭國的國際反恐聯盟受創，然而，美國卻採取支持土耳其政府的立場。此

外，在俄羅斯的問題上，馬克宏希望能夠與俄羅斯進行對話以降低衝突的可能性，而不是繼續進行制裁，但有許多會員國仍對取消制裁有許多疑慮。因此，在北約會員國對諸多議題立場缺乏一致性的情況下，對馬克宏來說，北約實際上已經處於名存實亡、無法運作的腦死狀態，歐洲國家有必要團結起來在北約的架構外，另外發展自己的國防力量。

馬克宏的言論自然引起美國的反擊，總統川普 (Donald Trump) 表示這樣的用語非常污辱ⁱⁱ，國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 在 2020 年 2 月舉行的慕尼黑安全會議 (Munich Security Conference, MSC) 上也重申馬克宏的腦死言論過度誇張，其認為北約會員國都能夠從北約獲得利益。即使是傳統上的歐洲親密戰友，德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 也表示不能認同馬克宏的此項言論，強調維持北約對於德國利益十分重要，歐洲的安全依舊需要北約的支持。ⁱⁱⁱ 一時之間，馬克宏的論調似乎顯得曲高和寡而勢單力薄。

「國防的歐洲」的挑戰

我們固然可以將此次法國與北約其他會員國的衝突歸因於法國自戴高樂時代以來即表現出的高度國家認同與民族自信心，法國領導階層希望能夠獨立自主並找回過去的國家光榮，同時相較於英國與德國，法國對於美國在歐洲安全事務上的宰制始終抱持著懷疑的態度。然而，此次事件也重新突顯出已經討

論多時的議題——「國防的歐洲」(L'Europe de la defense)的重要性，也就是除了會員國的軍隊以外，歐洲究竟是否該有自己軍隊？其實，早在歐洲整合的初始階段，西歐國家便曾嘗試建構歐洲的武裝力量，包括 1952 年因為法國國會否決而胎死腹中的《歐洲防禦共同體條約》(Treaty establishing the European Defence Community)或是在 1954 年成立但是功能不彰的「西歐聯盟」(Western European Union)。

過往的這些條約與組織失敗主要可歸因為兩點。首先，美國的地位難以取代。在軍事面向上，美國的軍事實力在第二次世界大戰後，是唯一能夠與西歐國家的主要威脅蘇聯相抗衡的國家，包括英國與法國在內，其他的歐洲國家根本沒有與蘇聯對抗的能力，任何沒有美國參與的軍事同盟或是集體安全組織形同沒有實質上的意義，因此，由美國所主導的北約便一直承擔起歐洲國家的安全與防衛任務。在財政面向上，美國透過北約在歐洲防務部分所貢獻的預算達到 350 億美元，只略低於法國一年的國防預算，換言之，要建構一個沒有美國的「國防的歐洲」，就必須能夠填補上此一財政缺口，在歐洲國家國防預算普遍偏低的今天無異是癡人說夢。

第二，國防涉及高度敏感的軍事機密問題，也是一個主權國家的生存問題，對於國家來說自然不易將其讓渡到國際組織當中，以免讓其他國家有機可趁，《歐洲防禦共同體條約》正是出自於條約對主權的侵害以及對重

新武裝德國的擔憂而遭到法國國會否決。同時，隨著日後歐洲整合的逐步茁壯以及歐洲聯盟日益擴張，越來越多國家的加入也讓共識的形成更加困難，歐洲人民對於歐洲的威脅有著三種不同的看法，一派人認為歐洲的主要威脅來自東方(俄羅斯)，一派人認為主要的安全問題來自南方(非洲與中東)，另一派人則不認為有特別要注意的威脅存在。因此，更多樣的國家利益與更多樣的民眾意見使得「國防的歐洲」具體實現的機會越來越渺茫。

展望

「國防的歐洲」是否就沒有未來？我們或許不能夠如此快的下定論，儘管北約對於歐洲來說依舊十分重要，但歐盟作為一個整體在國防事務上的整合已經做出許多努力，例如 2017 年歐洲防衛署(European Defence Agency)透過歐洲防衛基金(European Defence Fund)提供超過 2 千 5 百萬歐元資金為歐洲國家在國防領域的合作研發計畫提供財政援助。此外，2017 年 12 月歐盟理事會建立永久合作架構(Permanent Structured Cooperation, PESCO)進一步強化會員國之間的國防合作，目前共有 47 個不同歐盟會員國的合作計畫正在如火如荼的進行，其中橫跨陸、海、空、網路、訓練、太空、聯合作戰等數個領域。

在價值面向上，雖然馬克宏的腦死論調有些過於激烈，但是歐洲戰略自主的理念實為大多數歐洲國家所認同，正如同 1950 年代開

始的歐洲整合運動發展過程一般，推動歐洲國家拋棄各種特權進行整合的原因除了有現實的物質考量以外，更有抽象的價值因素在內，包括歐洲認同與歐洲團結等多項理念的推動，歐洲整合才能夠有今日的規模與成就。因此，包括馬克宏與梅克爾等歐洲領導人如何創造潮流形塑輿論，將是影響「國防的歐

洲」發展的關鍵要素，特別是在一向被視為「美國的特洛伊木馬」的英國離開歐盟之後，正是歐洲其他國家領導人能夠放手擘劃歐洲未來走向的契機。

(本文作者為比利時法語天主教魯汶大學博士)

ⁱ 然而，核子計畫小組(Nuclear Planning Group, NPG)的參與依舊被排除在外，法國依舊希望能夠保持其在核子嚇阻力量上的獨立自主性。

ⁱⁱ 〈川普批北約腦死說無禮 馬克宏將砲口轉向艾爾段〉，《中央通訊社》，2019年12月4日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201912040030.aspx>。

ⁱⁱⁱ 黃啟霖，〈梅克爾：維持北約 對德國利益至關重要〉，《中央廣播電台》，2019年11月27日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2042987>。

歐盟推氣候法草案：2050年前碳排歸零

歐盟執委會4日推出氣候法草案，要求歐盟27個會員國在2050年前達到溫室氣體淨零排放。該草案一旦經歐洲議會審議通過，對所有會員國均具有法律約束力。不過，氣候倡議人士批評草案內容未具體闡述如何在2030年前提升階段性減碳目標。歐盟執委會僅表示會在9月前就減碳40%的目標進行討論。綠色和平組織認為，如此一來，歐盟各國將很難在11月的聯合國氣候變化大會前就新的減碳目標達成共識。

資料來源：中華民國外交部 https://internationalnewsstation.tw/?event_area=europe