

焦點評析

烏克蘭危機中的美俄立場及政策思維

Stands and Policy Orientations of the United States and Russia on the Ukrainian Crisis

嚴震生 *Chen-Shen Yen*

政治大學國際關係研究中心研究員

Researcher Fellow of Institute of International Relations

National Chengchi University

一、烏克蘭危機之背景

烏克蘭的政治危機始於 2013 年 11 月，源自總統亞努科維奇（Viktor Yanukovich）的政府放棄原先烏克蘭與歐盟更緊密結合的協議，轉而尋求和俄羅斯建立合作。這樣一個政策轉向，引發烏克蘭人民不滿，紛紛走向街頭抗議，要求亞努科維奇下台。在 2 月中旬發生數十名群眾喪生的不幸悲劇後，俄羅斯與歐盟介入，在德國、法國、及波蘭外長的斡旋下，亞努科維奇與反對勢力隨即同意合組大團結政府、修改憲法縮減總統權力，並提前舉行大選，但隨即就出現亞努科維奇被迫逃亡的消息。俄羅斯的軍事部署，及克里米亞情勢生變，以至於該島併入俄羅斯的公投，不僅不為烏克蘭及西方國家所接受，更造成新一波的美俄矛盾。本文從兩大強權的角度，探討在此危機中各自立場的背後因素與採行政策的思維。

冷戰結束、蘇聯解體，其下 15 個共和國紛紛獨立。中東歐的前蘇聯附庸國（satellite states）如波蘭、匈牙利、捷克、羅馬尼亞和保加利亞等

紛紛加入歐盟（EU）和北約（NATO），前三者更是較為親西方的前共產國家。波羅的海三小國原先就是比較偏向歐洲的地區，因此獨立後也都加入歐盟和北約，愛沙尼亞和拉脫維亞更是歐元區（Eurozone）的成員，同時這三個國家也從未加入蘇聯解體後成立的獨立國協（Commonwealth of Independent States，CIS）從俄羅斯的觀點來看，這些國家「脫俄入歐」是既成事實，也無法扭轉。

二、美俄對烏克蘭問題之考量與立場

在蘇聯解體之前，歐盟成員僅 12 國，北約成員則是 16 國，二十多年後的今天，兩個組織都已增加到 28 個會員國。歐盟與北約的東擴（eastern expansion）當然讓莫斯科感到憂心，因為連遠在外高加索的前蘇聯共和國喬治亞也想加入「圍堵」（containment）俄羅斯的行列，而烏克蘭這個歐洲除俄羅斯外最大的國家也同樣想成為北約的成員。如果莫斯科坐視這些親歐反俄的作為而不進行干預，不僅對俄羅斯的國家安全造成威脅，也很可能引發所謂的骨牌效應（domino effect）。烏克蘭的政治危機，給予俄羅斯反制這個趨勢的藉口（pretext），因此普欽（Vladimir Putin）總統在此時出手，絕非意外。

許多美國共和黨的國會議員、保守派人士、及部份媒體，認為普欽之所以能夠肆無忌憚地對烏克蘭進行政治干預，甚至鼓動克里米亞獨立及併入俄羅斯的公投，乃是因為五年多前俄羅斯入侵喬治亞時，美國束手無策，坐視親俄的喬治亞境內兩個共和國南奧塞提亞（South Ossetia）及阿布卡齊亞（Abkhazia）成為獨立，而歐巴馬（Barack Obama）總統上任後竟還推動美俄關係按鍵重啟（reset），同時也在和普欽的互動中，過於軟弱，才會讓後者有肆無恐。來自反對黨的批判事實上相當諷刺，因為喬治亞危機發生時，美國總統是小布希而不是歐巴馬，且此危機和小布希間接鼓勵喬治亞總統薩卡希維利（Mikheil Saakashvili）與俄羅斯衝突有關。

事實上，早在喬治亞危機發生時，美國兩位前政府官員暨政策專家貝德（Jeffrey Bader）及包道格（Douglas Paal），曾在《遠東經濟評論》發表一篇名為「喬治亞對台灣的教訓」（Georgia's Lessons for Taiwan）的撰述，¹指出美國和台灣可以從喬治亞危機中學習到六個教訓。第一、美國對其安全承諾必須認真；第二、小國不應挑釁北極熊或中國龍，而期待美國鷹飛來救援；第三、美國維持和大國良好關係，有助於這些大國周邊容易受到威脅小國的安全；第四、地緣政治很重要，小國不要忘記它們的鄰國是誰；第五、美國若無法扛著大棒，進行干預，就應輕聲細語，而不是說大話；最後，沒有所謂的區域性危機，只有全球性的危機，因此美國的承諾和信用乃是全球性質。

這篇撰述所提的教訓，其中有許多也適用於目前的烏克蘭危機。舉例來說，烏克蘭的「民主運動」推翻親俄的亞努科維奇，就是對北極熊挑戰，而不切實際地希望美國鷹能夠適時提出援手；美國若和俄羅斯交惡，反而對烏克蘭的安全不利。最後，烏克蘭與俄羅斯有共同國界，而不是和美國或是北約及歐盟大國的德國及法國有領土接壤，基輔的領導人必須正視地緣政治。

三、烏克蘭問題之歷史、地緣與社會環境分析

如果烏克蘭瞭解地緣政治，也沒有輕忽歷史，就應當認識到克里米亞在黑海的樞紐地位及其對俄羅斯海權的重要性，莫斯科若不能使用塞凡港（Sevastopol），將會大大衝擊其黑海艦隊的部署。亞努科維奇已將原先在 2017 年租約屆滿的期限，延長 25 年至 2042 年，但若政權出現變更，租約是否會生變應是普欽所擔心者。此外，克里米亞在歷史上曾多次易手，烏

¹ Jeffrey Bader and Douglas Paal, "Georgia's Lessons for Taiwan," *Far Eastern Economic Review* (September 3, 2009), available online at: <http://www.brookings.edu/research/articles/2008/09/Taiwan-bader> ; <http://carneigeendowment.org/2008/09/02/Georgia-s-lessons-for-taiwan/25wj>

克蘭目前的主權來自於 1954 年赫魯雪夫 (Nikita Khrushchev) 的讓渡。這裏說俄羅斯語的人近六成，而說烏克蘭語的不到其一半，基輔的政府在選擇「脫俄入歐」時，至少也應將此納入考量。

從烏克蘭的危機的整個發展過程來看，以美國為首的西方陣營有許多值得檢討之處。除了先前所提及它們忽略了北約及歐盟的不斷東擴對俄羅斯所造成的不安全感外，尚有許多政策和立場上的矛盾。

首先，蘇聯解體之際，同樣是多民族的另一個共產政權—東南歐的南斯拉夫，也面臨崩離的命運。克羅埃西亞、斯洛文尼亞順利獨立，波士尼亞則是經過一場種族清洗 (ethnic cleansing) 的戰爭，最終脫離南斯拉夫；馬其頓和門弟內哥羅相繼獨立，也沒有爭議，因為這五國和塞爾維亞都是南斯拉夫聯邦下的共和國，具有同樣的政治地位。但塞爾維亞境內的科索沃自治區屬於不同的層次，但在北約干預下也舉辦獨立公投，並獲得西方的外交承認。境內同樣有許多自治區的俄羅斯和中國，因擔心會鼓勵國內的分離主義，當然不會和科索沃建交。科索沃獨立後，至今仍無法加入聯合國，顯然它的申請會遭到俄羅斯或中國的否決。

如果美國及歐盟認為基於民族自決 (self-determination) 的原則，科索沃可以獨立，為何克里米亞不能有此選擇？如果它們認為後者的公投為非法，難道科索沃脫離塞爾維亞就沒有與國際法牴觸。無論如何，儘管兩個案例不完全相同，但當美英等國宣稱克里米亞公投為非法時，普欽提醒它們科索沃的前例，讓立場前後不一致的西方國家難以自圓其說。

其次，烏克蘭的民主運動並不如想像中僅僅是一個對亞努科維奇不滿的自發性抗爭，不僅組成份子複雜，同時還有西方國家背後的金錢支持。許多抗議份子獲得一天 10 至 25 歐元不等的「走路工」，美國主管歐洲事務的助理國務卿努蘭 (Victoria Nuland) 也公開承認美國對烏克蘭民主運動的經濟援助。在亞努科維奇倒台的過程中，美國扮演相當積極的角色，除了希望這個國家未來能加入北約、成為圍堵俄羅斯的重要盟邦外，還有

經濟利益的考量，這當然不是親俄羅斯的烏克蘭人所要的，更難見容於缺乏安全感、但又野心勃勃的俄羅斯。

最後，在俄羅斯與歐盟呼籲及法國、德國和波蘭外長參與斡旋後，烏克蘭的反對勢力與亞努科維奇總統曾達成協議，組成聯合政府、修改憲法縮減總統權力、及提前總統大選。不過，隨即他還是被迫離開基輔，而反對勢力的逼退，就成為普欽眼中的「國會政變」。如果美國和西方國家支持協議，就應當確定流程的順利完成，而不是在事件發生後立刻對新政府給予外交承認。華盛頓一向反對非經憲法程序完成的政權更替，如果亞努科維奇是主動辭職，那又另當別論，但既非如此，美國的立場又是一次的雙重標準，當然會受到質疑。

四、未來美俄關係之可能發展

至於美國和俄羅斯的關係究竟會出現什麼樣的變化，則有幾個可能的發展。第一、美國和其歐洲盟邦應確保烏克蘭的領土主權完整，避免這個國家的分崩離析。在克里米亞重返俄羅斯後，若烏克蘭東部地區亦有類似的民族主義情緒時，美國可能必須劃出紅線。目前的情勢有些類似二次戰前的納粹德國，在希特勒主導下於 1938 年先與奧地利合併（Anschluss），接著又佔領捷克蘇德台（Sudetenland）地區，最終因入侵波蘭，而引發大戰。俄羅斯已佔領克里米亞，是否未來會操縱烏克蘭的合併，值得觀察。若是美國劃出紅線，而普欽又不節制，則有衝突可能。

第二、美國和西方國家仍然需要與俄羅斯在其它議題如敘利亞、北韓、反恐等方面的合作，在考量它仍掌有安理會常任理事國否決權的情況下，美國不太可能和它完全決裂，因此只能坐視俄羅斯拿回克里米亞，在短期內杯葛八大工業國的高峰會及採取經濟制裁，等到下一個國際危機發生時，給莫斯科一個展現善意的機會，然後再按重新啟動（reset）的鍵。

最後，美國和俄羅斯再度進入新冷戰時期，俄羅斯透過與中亞的哈薩克及西鄰白俄羅斯所組成的「歐亞聯盟」，再度開始擴張其影響力到其它的前共和國，形成一個與歐洲和美國對抗的集團。雖然這和過去的華沙集團與北約集團東西對峙有所不同，但中國大陸則成為重要的關鍵。從這次烏克蘭危機的歷程中，北京一方面仍宣稱不干涉內政原則，要求尊重領土與主權的完整，但是在安理會通過承認克里米亞公投結果的決議時，它選擇棄權，而不是支持西方的立場或是如俄羅斯一般祭起否決權的情形來看，中國大陸在美俄衝突間維持了應有的平衡。未來是否會因其它的矛盾，而偏向任何一方，則尚待觀察。