

焦點評析

烏克蘭危機與美歐俄戰略格局

The Geopolitics of Ukraine Crisis

楊三億 *San-Yi Yang*

中興大學國際政治研究所副教授

Associate Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

自從 2013 年 11 月烏克蘭中止其與歐盟聯繫協定簽署，而後連帶發展成烏克蘭民眾上街示威抗議、前總統亞努科維奇倉皇逃離、克里米亞島宣布獨立加入俄國、俄國正式以武力合併克島之國際矚目事件。關於烏克蘭危機之發展，本文認為以下幾個切入點值得思考：

一、烏克蘭危機：重新理順美歐俄三邊關係的試金石

此項事件對美國而言，代表美國得已再次介入東歐地區調整其在此區域的權力佈局機會，這可從危機爆發、美國與歐盟會員國合作、以及美國歐洲的北約戰略幾個面向來看。烏克蘭危機爆發時曾有諸多跡象顯示美國透過各項方式資助烏克蘭反對派，因此華盛頓可兵不血刃將親俄的亞努科維奇逼迫流亡海外；另外危機發生過程中美國與歐陸諸國，如與立陶宛在波羅的海、與波蘭在波烏邊界、與羅馬尼亞在地中海等地舉行軍事演習，一同對俄國與烏克蘭克里米亞半島施壓；美國也在此次烏克蘭危機處理上獲得來自歐盟會員國大小程度不一的支持，例如英國率先宣布退出索契（Sochi）G8 高峰會籌備，美國並得藉機修補與美德竊聽風暴後的惡化關

係；波蘭更是主動根據北約憲章第四條召集北約成員國舉行諮商會議，把北約正式帶入烏克蘭危機。因此，從危機發展過程來看，美國獲得 2010 年後再次介入烏克蘭的支點、也獲得歐洲國家同盟陣線再次鞏固契機、更獲得北約是否應該繼續向東擴張的必要性討論，因此坐收漁翁得利。

至於俄國則是趁烏克蘭危機爆發時，重燃俄國襲捲傳統勢力範圍企圖。俄國已經在歐亞經濟共同體框架下展開其與白俄羅斯、哈薩克的關稅同盟，烏克蘭原本是歐亞經濟共同體觀察員，原先莫斯科積極影響烏克蘭能夠採取親俄道路，希望藉由烏克蘭與俄國的整合，從此使烏克蘭退出與歐盟的整合軌道。烏克蘭與歐盟或俄羅斯整合無法同時進行，這主因是歐俄雙方的經濟整合階段與整合路徑有強烈的排他性，雙方都宣示烏克蘭僅能在與歐盟整合或與俄國關稅同盟中擇一。俄國透過天然氣降價與優惠貸款等各種外交工具引誘烏克蘭，無非是希望達到烏克蘭選擇與俄國的整合道路。但烏克蘭內部左右分裂的局勢使烏克蘭外交政策選擇益形艱難，烏克蘭缺乏成熟的民主制度與經濟疲軟的烏克蘭內部政經局勢，使民眾對或左或右的外交政策選擇難有共識。對俄國來說，烏克蘭是俄羅斯歐陸地區最重要的夥伴關係，失去烏克蘭，不僅使俄羅斯將連帶失去地緣戰略（歐盟領土多數邊界將直接與俄國為鄰），也使得白俄情勢岌岌可危，所以俄國以強勢方式介入烏克蘭局勢當屬必然。但俄國可能「收之東隅、失之桑榆」，因為強制力介入歐陸地區爭端，對西方國家而言，無異於嘗試重啟新冷戰對抗思維，目前歐洲國家主流媒體出現各種新冷戰思維的討論便屬此類。

歐盟傳統上對週邊鄰近國家之外交政策推動，以睦鄰政策（European Neighbourhood Policy）為核心，歐盟睦鄰政策將鄰近國家分為四大次區域 16 國，這 16 國分別是東歐地區的白俄羅斯、烏克蘭、摩爾多瓦；高加索地區的喬治亞、亞美尼亞、亞塞拜然；中東地區的敘利亞、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦、約旦；北非的埃及、利比亞、突尼西亞、阿爾及利亞、摩洛哥等。東歐與高加索為歐盟東邊議題熱點，因白俄羅斯的極權政權、烏

克蘭的東西部分裂爭議、摩爾多瓦德涅斯特河左岸、喬治亞與俄國間衝突、亞美尼亞與亞塞拜然 Nagorno-Karabakh 衝突，皆是現今衝突重點。從此次烏克蘭危機來看，歐盟各會員國雖反對俄羅斯以軍事力量介入烏克蘭危機，但對克里米亞島危機回應方式仍未有全面共識，應該採取強硬或溫和方式，歐盟會員國立場分歧；除此之外，歐盟與美國的回應態度也有所不同，若干意見指出歐盟與美國在危機解決的利益上並不一致，美國可能樂見烏克蘭爭議升溫、但歐盟卻須面對眾多隨之而來的挑戰，如歐俄能源合作破裂、烏克蘭內部分裂、軍事對峙升溫、經濟交流停滯等；烏克蘭危機也給歐盟另一啟示，歐盟自 2004 年起推動睦鄰政策效果不彰，烏克蘭橙色革命發生時歐盟已未提出有效具體方案協助烏克蘭的後續民主化進程，2014 年後的烏克蘭局勢再度生變，但歐盟對烏克蘭的民主化與經濟改革影響力仍屬有限。

二、烏克蘭與未來地緣政治發展初探

(一) 克里米亞島歸屬與未來烏克蘭走向

克里米亞島原屬蘇聯，然因時任蘇共總書記赫魯雪夫（出生於烏克蘭與俄國邊界城市 Kalinovka）於 1954 年烏克蘭加入俄國 300 周年紀念將克里米亞交給烏克蘭，但同時由於蘇聯對黑海艦隊港口有極大需求，因此仍將艦隊長期駐紮於克里米亞島。1992 年烏克蘭獨立之初便為克里米亞問題討論甚久，最終決議將克里米亞島作為烏克蘭的自治共和國而留在烏克蘭內，但由俄國向烏克蘭承租海軍基地作為延續俄國海軍的憑藉。

當前主要的烏克蘭爭議在於俄國已經實質有效控制克里米亞半島，從大國間政治互動來看，俄國一方面可以藉由掌握克島而穩固黑海地區、進出地中海主要基地，另一方面也可以做為未來介入烏克蘭事務、與烏克蘭談判的重要基礎，克島獨立加入俄國目前看來木已成舟，雖然歐美國家反彈最大，但目前還看不出來有什麼方式可以使俄國退出克島。另外，克島

事件後歐盟繼續推動與烏克蘭的聯繫協定，聯繫協定是歐盟向周邊國家推動友好關係的重要政策工具，根據以前經驗，與歐盟簽訂聯繫協定的國家多半能順利朝加入歐盟方向前進，因為聯繫協定是高度自由貿易協定，該協定也同時希望對夥伴國的政治改革、經濟自由化、人權保障等產生影響，因此歐盟以聯繫協定簽署作為恢復雙邊關係的重要象徵，就目前局勢發展來看，歐盟對烏克蘭臨時政府的期望甚高，希望藉由臨時政府盡早與歐盟簽署協定方式來重新連結起雙邊關係。不過聯繫協定簽署也有其風險，一方面是歐盟未來將需要提供給烏克蘭更明確的人籍會員承諾，但這在歐盟內部並無共識，法國對此反對最力，認為當前歐盟並無擴張能量、烏克蘭政經發展程度也未達入盟標準；另外，雖歐烏簽署聯繫協定對烏克蘭整體來說有所助益，但對若干特定產業（如農業）卻有較大傷害，聯繫協定簽署對加深烏克蘭內部寡頭統治、貧富差距也有影響。

（二）能源安全

能源安全一直是歐俄衝突過程中重要的影響因素，多數觀察家以為俄國將在衝突發生時採取中斷能源供應方式威嚇烏克蘭與歐盟會員國，藉此希望影響這些國家的外交政策。實際觀察，俄國經常使用此種中斷供應給烏克蘭的手段，例如 1992-1993 年間俄國多次使用中斷法來希望迫使烏克蘭交還黑海艦隊控制權、核子武器控制權、以及烏克蘭天然氣公司 Naftohaz 的民營化。2006 年 1 月，俄國再度因為天然氣價格與偷竊問題而對烏克蘭的天然氣供應「降壓」、2008 年 3 月俄國再度因為天然氣價格與先前債務問題中斷天然氣供應、2009 年 1 月又再度中斷。從上述過程來看，俄國中斷能源供應的戰略意涵在於以下幾項：（1）藉由中斷天然氣供應要求提高價格；（2）促使烏克蘭調整外交政策走向，特別是烏克蘭政權不親俄的時候；（3）嚇阻歐盟東邊夥伴（Eastern Partnership）政策走向。

但俄國中斷天然氣供應也有其他效應存在：（1）俄國的壓力促使歐盟向外尋找其他能源供應替代（亞塞拜然-喬治亞接往羅馬尼亞等巴爾幹半

島國家)；(2) 深化俄國在歐盟會員國的負面形象；(3) 推動歐陸再生能源發展。

三、其他國家對烏克蘭危機之立場

(一) 中共

烏克蘭對中共重要性表現在資源進口與戰略合作，過去中共與烏克蘭進行糧食合作、緩解中國大陸的糧食需求。中共與烏克蘭 2012 年簽署租用耕地協議，原先預期未來雙方將繼續擴大農業合作，向烏克蘭購買更多玉米進口。除糧食外，能源進口也是中共重要的資源戰略之一，中共近期與俄國簽訂天然氣供應契約，初期中共將進口數量不多的天然氣，不過中俄雙方在能源市場上有諸多潛在合作空間，中共希望分散石油進口，俄國也想將能源出口多元化，因此未來俄國輸往歐陸的石油如有變化，中國大陸市場無疑可填補此一缺口。

烏克蘭變天後，中共外交將如何變化，親俄或親歐的外交路線該如何調整？就目前來看，中共對烏克蘭危機的立場是：(一) 絕不支持民眾政變推翻政府；(二) 未見明顯支持亞努科維奇言論；(三) 官方媒體指責西方策動烏克蘭變天陰謀。上述立場與中共近期對烏克蘭危機反應溫和相符，例如新華社簡單報導中俄兩國外交部長電話，同意雙方「恰當解決這場危機對維護地區和平與穩定至關重要」，對中共來說，外交政策上選擇親俄或親西方的立場上盡量少表態，因為目前中共已經與歐洲的非歐盟國家大力推動雙邊關係，如中共刻正推動中歐經貿夥伴強化關係，中共已於 2013 年 4 月與冰島、2013 年 7 月與瑞士簽署自由貿易協定，這些關係顯示中共目前採取「微型」攻勢，先從非歐盟國家著手自由貿易協定簽署，而後再逐步推動中國與歐盟的雙邊協定；另外，中國與歐盟也持續發展密切合作關係，雙方雖在經貿議題上存有歧見，如未承認中國市場經濟地位、武器禁運仍未解除，不過中歐關係發展基本上是正面溫和的，未來雙

方將繼續發展合作關係。中國未來也將繼續與俄國保持友好關係，因為在現今國際體系一超多強的權力格局下，中俄雙方具有多重合作面向，例如在能源、反對西方式民主、反恐與少數民族獨立，中亞地區穩定等，雙方合作大於競爭關係。

（二）台灣與烏克蘭情勢

常言「小國無外交」，不過台灣在此次的烏克蘭危機事件中，可以思考以下幾個面向：（一）關注烏克蘭局勢對國際格局之影響。烏克蘭危機可能一日數變，相關資訊也異常混亂，不過就是因為情況變化多端，因此時刻關注危機局勢發展顯其重要性，尤其對於烏克蘭危機是否逐漸升溫、是否逐步出現雙方採取經濟或其他制裁手段，這些都需要給予高度關注。

（二）掌握中共立場是否有所改變。因為美俄中三邊關係是討論烏克蘭危機長期影響的重要切入面向，美國未來外交政策意欲重返歐洲、強化其與北約盟國關係並遏制俄國再起；或美國仍視中國為主要挑戰的潛在霸權、遏制中國再起，因此在烏克蘭議題上盡量不激怒俄國、讓烏克蘭保持中立等，美國兩者走向如何猶未可知。最後，無論烏克蘭危機如何解決，注意北京政府的態度是至關重要，因為這可能和：（一）烏克蘭僵局如何結束有關；（二）北京和未來歐盟/俄國互動關係發展；（三）美國與北京政府的合作關係；（四）未來區域性衝突如何解決有關。