發佈：2014-05-26, 週一 18:53
點擊數：7932

今（2014）年2月27日，俄國部隊在克里米亞當地親俄民兵的支持下，佔領克里米亞的議會大樓與機場。俄國普丁政府（Vladimir Putin）不顧國際社會的外交譴責與經濟制裁，執意併吞烏克蘭的克里米亞半島，讓俄國和美歐等西方國家的關係陷入緊張。這次的烏克蘭事件帶來的衝擊相當大，不僅影響歐洲地區的穩定，也牽動亞洲局勢的變化。更重要的是，俄國對烏克蘭的克里米亞採取強制併吞的手段，是否引起中國的效法，也引發各界的關注。針對這次烏克蘭事件對國際安全局勢帶來的衝擊效應，本文提出以下觀察：

歐洲浮現「新冷戰」

歷史上，歐洲一直是強權競爭的主要場域。1990年代初期，隨著冷戰結束與蘇聯解體，歐洲國家開始認為在北約與歐盟的雙重架構下，由前者負責歐洲安全的維護、後者扮演推動區域經濟與社會文化合作的平台，將能讓歐洲擺脫過去幾世紀以來充斥權力政治的局面。甚至有更樂觀的人相信，歐洲已經開始進入「後現代」時代，透過國際法所建立出來的國家行為規範，將能讓經貿合作這類的「軟權力」，取代傳統上軍事武力的角色。但是這些有關歐洲發展的樂觀想像，在烏克蘭事件發生後可能開始幻滅。

這次的烏克蘭事件可視為國力復甦的俄國，對近年來北約積極東擴所進行的反撲。過去幾世紀以來，俄國因為地理位置與文化宗教的特殊性，一直跟西歐國家格格不入。俄國從18世紀彼得大帝在位時就想成為歐洲軍事強權，而這樣的夢想一直到蘇聯時期才真正實現。二次大戰結束後，蘇聯將中東歐國家納為附庸，並在1950年代建立「華沙公約組織」，和美國主導的「北約組織」在歐洲地區分庭抗禮，掀起冷戰的最高峰。

蘇聯解體後，原先的歐洲共產國家開始倒向西方陣營，包括捷克、匈牙利、波蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛伐克、斯洛維尼亞、保加利亞、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞、克羅埃西亞等前蘇聯共和國與附庸國，紛紛加入北約，讓冷戰時期蘇聯在歐洲擴建的勢力範圍一步步潰散。

烏克蘭在地理上跟俄國緊鄰，其地緣政治重要性，在冷戰結束後一直受到高度關注。當2004年12月，烏克蘭發生「橙色革命」時，俄國便擔心美國干預烏克蘭內政，並將其拉入西方陣營。今年烏克蘭親俄的領導人亞努科維齊（Viktor Yanukovych）遭國內民眾推翻下台，讓俄國憂心烏克蘭在親西方勢力上台後，將會加速倒向西方陣營。

俄國快速併吞克里米亞的舉動，已經嚴重衝擊歐洲的安全情勢。首先，俄國併吞克里米亞後，面對西方國家發動的外交孤立與經濟制裁，毫不退讓，展現出俄國在國力恢復後的強烈自信。在佔領克里米亞後，普丁於今年3月17日發表演說，宣示俄國收復克里米亞的歷史領土，讓普丁國內聲望大幅上揚。未來俄國雖然不可能恢復蘇聯時期對中東歐的完全控制，但卻可能強化對前蘇聯共和國與附庸國在政治與經濟上的影響力，建立起新的勢力範圍。

另外，克里米亞遭俄國佔領，意謂著歐洲仍存在領土衝突以及透過武力改變現有疆界的問題。這將讓歷史上曾因俄國擴張而受害的波羅的海國家、波蘭、羅馬尼亞以及其他中東歐國家，擔心成為俄國的下一個目標。美國接下來可能會採取一連串行動，包括加強美國在歐洲的軍事部署、提升美國與歐洲盟國的軍事合作關係、強化聯合軍事演習等方式，展現對歐洲盟國的「戰略再保證」，以免北約架構出現鬆動。

一場俄國併吞克里米亞的單一事件，牽動的是中東歐國家擔心俄國擴張的敏感神經，以及美、俄

Phoca PDF

在歐洲地區的大國角力，隨著權力政治再度躍上舞台，一場歐洲地區的「新冷戰」正在逐漸成形當中。

美國亞洲「再平衡」政策面臨調整壓力

美國歐巴馬（Barack Obama）總統在今年1月發表的國情諮文中，將阿富汗、恐怖主義、中東和平、伊朗核武問題，列為美國對外關係的主要問題，但對於歐洲問題，只是輕輕一語帶過。在烏克蘭事件發生後，美國將之視為俄國對外的「侵略」舉動，美國媒體更將這次事件稱為歐巴馬政府任內最棘手的國際危機。[1]

歐洲最新情勢的發展，可能讓美國著手調整外交政策的優先順序。對此，本文提出兩個推論：

第一個推論是：烏克蘭事件可能影響美國的亞洲「再平衡」政策。俄國佔領克里米亞的舉動，讓美國主導的國際安全秩序遭受重大的挑戰。美國必須防止克里米亞的狀況，蔓延到烏克蘭境內其他地區或是歐洲其他國家。當歐洲國家期待美國展現嚇阻俄國侵犯其他歐洲國家的決心與能力時，美國別無選擇，只能採取具體行動，增加在歐洲的軍事投資、強化北約集體防衛機制，只是如此一來，可能讓美國執行亞洲「再平衡」政策的國防資源，遭到一定程度的轉移與稀釋。

美國為了落實亞洲「再平衡」政策，已經宣示將在2020年前將海軍軍力的60%部署在太平洋地區。然而，美國面對國內嚴重的經濟問題，已經決定在未來10年內裁減至少5,000億美金的國防支出。根據英國國際戰略研究所（IISS）在今年2月5日公佈的《2014年軍力平衡》報告，美國軍費約6,000億美金，佔世界第一，但其國防支出占GDP比例，已從2008年的5%下降至目前的4%左右。美國太平洋空軍司令部司令卡萊爾（Herbert Carlisle）在今年2月接受《國防新聞》（Defense News）專訪時承認，截至目前為止，因為軍事資源的限縮，美國仍未依照「再平衡」政策進行如期的軍事部署調整。[2]

假如未來美國必須在歐洲地區投入更多軍事資源，無疑地將讓美國亞洲「再平衡」政策的執行雪上加霜。當然，美國的全球戰略佈局，不一定要在歐洲與亞洲之間做出選擇。只是如何同時因應歐亞大陸上「崛起中國」與「復興俄國」帶來的挑戰、維持美國對亞洲與歐洲盟友的安全承諾，將成為美國全球戰略佈局與國防規劃上的一大難題。

第二個推論是：日本未來在亞洲的區域角色可能更加吃重。烏克蘭事件升高了美國對俄國的戒心，而這將對美、中、日三國互動產生影響。面對俄國對外採取的強勢舉動，美國不會將中國視為戰略合作的對象。原因在於：中、俄擁有反制美國霸權地位的共同戰略利益，加上中國並不樂見烏克蘭式民主革命持續蔓延。因此，中國在這次的烏克蘭事件中，一方面主張應該尊重烏克蘭主權，但另一方面強調烏克蘭事件具有歷史的複雜性，顯示中方對此問題抱持中立的態度，不想得罪俄國。[3]

烏克蘭事件的發生，將讓日本成為美國積極爭取的合作對象，而這會讓日本在美日關係的槓桿上取得若干的籌碼。因為俄國面臨美歐等西方國家的外交孤立與經濟制裁，可能會透過加強和亞洲國家尤其是中、日的合作關係，來進行彌補。日本安倍首相二度執政後，便將改善日俄關係列為外交政策的重點之一。安倍除了是10年來首度訪俄的日本首相外，自2012年12月上台後，已經和普丁進行過5次會晤，兩國政府也建立起由國防與外交首長組成的「2+2」戰略對話機制。當美歐國家領導人因烏克蘭事件抵制出席俄國索契冬季奧運會開幕式時，安倍卻選擇親自與會，而且普丁也將依照原訂計畫，在今年秋天訪問日本。針對克里米亞問題，日本在呼籲各方自制之

Phoca PDF

際，強調推展日、俄經濟與能源合作的方向不變，這顯示安倍政府在處理日俄關係時，試圖保有日本的外交自主性，美國如要爭取日本在對俄關係上和美國站在同一陣線，可能需要進一步拉攏日本。

另外，假如美國必須加強在歐洲地區的軍事部署，屆時亞洲「再平衡」政策可能需要日本肩負更大的區域安全責任，這樣的發展將符合安倍所推動的「國家正常化」路線。安倍是個有執政經驗的首相，懂得如何在美、俄之間進行外交操作，藉以提升日本的區域角色，並且爭取美國對牽制中國提供更多戰略支持。在這樣的背景下，今年4月下旬歐巴馬的訪日行程中，日方可望

4

亞洲出現烏克蘭事件翻版？

烏克蘭事件凸顯了現有國際安全機制的侷限性：一來聯合國安理會的效能明顯不彰，當國際危機事件涉及像俄國這種在安理會擁有否決權的大國時，國際社會只能透過外交溝通、不邀請俄國出席G8、實施有限經濟制裁等手段表達立場，徒具象徵意義；二來俄國併吞克里米亞的舉動，讓北約與歐盟這兩大區域多邊合作機制束手無策，只能被動地拒絕承認克里米亞併入俄羅斯。

一旦相同的事件發生在亞洲地區，區域內多邊合作與對話機制，不論東協區域論壇、東亞高峰會、或是東協國防部長擴大會議，可能都無法發揮任何作用。這些亞洲區域多邊機制大多以東協為主體，長期以來未能建立起具有拘束力的區域經濟與安全秩序。

目前在亞洲地區，中國和台灣存在主權爭議，並和周邊國家存有東海與南海主權爭端。近年來，中國在國力提升後，持續強化海、空軍投射能力，並且開始增加在周邊海空域的巡邏活動，強化主權宣示。日本安倍首相在今年3月提出警告，認為俄國吞併克里米亞一事可能在亞洲發生，暗指中國可能在東海和南海問題上採取相同手段。美國助理國務卿羅素（Daniel Russel）在今年4月3日召開的國會聽證會中也表示，中國鄰國擔心俄國併吞克里米亞的舉動，會給中國開一個先例，針對領土問題向周邊國家進行武力脅迫。

但是羅素認為，中國經濟成長主要依賴出口，尤其中國和美國及亞洲鄰國在經濟上的相互依賴已達一定程度，國際社會對俄國實施逐步報復措施，將給中國帶來寒蟬效應。羅素提出這樣的說法，並沒有不對，這是國際關係研究一直存在的辯論，有人認為跨國經貿往來更加緊密後，國家之間使用武力解決爭議的成本將會升高，軍事衝突發生的機會也會隨之減少。但另有人認為，經貿合作並不會減少軍事衝突的機會，否則就不會有第一次大戰的發生。

在此有另外一種劇本值得評估，那就是在各國經貿相互依賴的情況下，只要某一個國家採取先發制人的軍事脅迫手段，對外製造危機，並且展現不惜一戰的強烈決心，那有關戰爭成本與風險的評估壓力，便落在防守的一方。尤其當發動國際危機是個大國的時候，可能讓國際社會因為擔心傷害和這個大國的經貿合作關係，不敢積極介入；甚至更糟的狀況是，國際社會可能要求受脅迫的小國對大國做出讓步，以免危機情勢升高，對跨國經貿合作機會造成負面衝擊。

Phoca PDF

假如前述邏輯成立的話，大國只要透過武力脅迫、對外製造危機，在造成「既成事實」（fait accompli）後，便能迫使國際社會讓步，挑戰區域現狀。比較讓人擔心的是，歐巴馬政府的外交政策向來強調務實主義，導致這些年來美國總是被動地因應危機事件，尋求危機情勢的早日落幕，缺乏整體戰略思維，這樣決策弱點在美國處理2013年敘利亞化武襲擊問題時，已經暴露無疑。這次的烏克蘭事件能否讓美國決策當局重新體認到，積極的「嚇阻戰略」與「預防外交」遠比消極的「危機處理」來得更重要，且讓我們拭目以待！

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授

註解:

1.Paul Richter, "Ukraine Crisis Puts Europe Back at Center of US Foreign Policy," Los Angeles Times , March 2, 2014.

2."Interview: Gen. Hawk Carlisle, Commander, US Pacific Air Forces," Defense News, February 10, 2014.

3.2014年3月8日，中國外交部長王毅表示，中國在烏克蘭問題上秉持公正和客觀的態度。王毅認為烏克蘭的局勢發展，事出有因，令人遺憾，同時也折射出這個問題背後的復雜歷史經緯和利害衝突。中方正在繼續與有關各方進行溝通，我們願意為烏克蘭問題的政治解決發揮建設性作用。引自
〈王毅談烏克蘭局勢：當務之急是保持冷靜克制，避免局勢進一步緊張升級〉，中國外交部網站，2014年3月8日。

4.2014年4月，美國國防部長哈格爾（Chuck Hagel）訪問日本時已經表示，世界各國不應透過「暴力、脅迫和恐嚇」來侵犯他國領土尊嚴與國家主權，並且重申美日安保適用於釣魚台，美國強烈反對任何單方面改變現狀，試圖削弱日本對該區域控制的行為。

Phoca PDF