

俄烏戰爭對英國之戰略意涵分析

Ukraine War and Global Security: Strategic Implication of the Russia-Ukraine War for the UK

林子立

東海大學政治學系

maxtl@thu.edu.tw

壹、前言

俄羅斯對烏克蘭的侵略已經進入第二年的階段，雙方絲毫沒有退讓之意，俄國挾著豐富的能源與戰術核武有恃無恐，而烏克蘭則藉由西方國家源源不絕物資與武器的挹注苦苦支撐。在歐洲各國的援助中，除了威脅感最深的波蘭給予最大的支持之外，英國所給予的各式援助，包含先進武器的贈予，部隊的訓練，全面的安全、經濟和外交支持，當時執政的 **Boris Johnson** 從一開始就是烏克蘭戰爭中協助基輔對抗莫斯科最大的貢獻者之一，向烏克蘭提供了 23 億英鎊經費援助。¹Johnson 稱自己為幫助烏克蘭帶領方向，也是第一位主張 **Putin** 必須失敗的西方領導人。而時任外交大臣 **Liz Truss** 更進一步說英國將走得更快，直到將俄羅斯趕出整個烏克蘭。²

¹ BBC, 22 September 2022. "Ukraine war: UK has no choice but to continue support, says Johnson, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-63000086>

² John Kampfner, 11 May 2022. "UK's strong Ukraine support hides a less glorious past." Expert Comment. Chatham House.

在軍事給予烏克蘭上大力支持的英國財政經濟處境並不好，政治也極度不穩定。從戰爭發生不到半年，Johnson 就被迫辭職，9 月換上新任首相 Truss 不到一週就發生伊莉莎白女王逝世的大事，內部更是經濟混亂不堪，通膨率在 2022 年 7 月達到 40 年以來最高紀錄 10.01%。³根據連續 9 年被選為德國最佳線上資料庫 Statista 研究部門資料，73%英國人認為經濟是最重要的議題，而 38%認為是健康，俄羅斯對烏克蘭的侵略只有 10%的人選擇，排名在第 8 位。當然，戰爭開打之初的 3-4 月有較高重視，那也只有 33%民眾支持。⁴尤有甚者，由於經濟受到迷你預算打擊，Truss 破天荒撤換就職僅 38 天的財相 Kwasi Kwarteng，⁵但仍然無法解決黨內同志反彈壓力，Truss 被迫辭職，僅有 44 天任職使她成為英國歷史上時間最短的首相。繼任的 Rishi Sunak 雖致力改善財政且採取相對謹慎的烏克蘭支援政策，仍然在 2022 年 11 月 19 日訪問基輔時宣布額外援助價值 5000 萬英鎊的防空系統。⁶為了解內部經濟陷入困境仍持續全力支持烏克蘭的英國，必須由脫歐後的全球策略談起。

³ David Milliken and Andy Bruce, 14 September 2022. "UK inflation falls for first time in nearly a year," Reuters.
<https://www.reuters.com/world/uk/uk-consumer-price-inflation-falls-unexpectedly-2022-09-14/>

⁴ Statista Research Department, 10 Oct 2022. "Which of the following do you think are the most important issues facing the country at this time?"
<https://www.statista.com/statistics/886366/issues-facing-britain/>

⁵ Peter Walker, 14 Oct 2022. "Liz Truss appoints Jeremy Hunt as chancellor after sacking Kwarteng," Guardian,
<https://www.theguardian.com/politics/2022/oct/14/liz-truss-appoints-jeremy-hunt-as-chancellor-after-sacking-kwarteng>.

⁶ Catherine Byaruhanga and Andre Rhoden-Paul, 19 Nov 2022. "Ukraine war: Rishi Sunak visits President Zelensky in Kyiv as he pledges £50m in aid," BBC News,
<https://www.bbc.com/news/world-europe-63687045>

貳、全球英國的機會與困境

英國於 2021 年 3 月提出《安全、國防、發展和外交政策綜合評論》(*An Integrated Review of Foreign Policy, Defence, Security and International Development*)，前言指出脫歐後英國開啟歷史新頁，國家戰略和國防因此將扮演重要角色，並將以冷戰結束以來最大的國防投資計劃形式出現，藉此向全球盟友證明英國是可靠的。從此份評論來看，失去歐洲整合舞台的英國將重新定位為「全球英國」，作法即是對印太地區的戰略傾斜，是屬於地緣戰略和軍事方面的傾斜，而不僅是經濟、政治和外交而已。⁷藉由對亞洲的經略，提高英國在印太地區的參與，理想上可轉化為對歐洲的另一種影響力，因為歐盟、德、法與荷蘭也都提出印太政策，由此可見該地區對全球繁榮和安全的重要性與日俱增。

英國申請加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》(*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*)歷經兩年談判也於 2023 年 3 月 31 日達成協議，不僅能降低英國食品、飲料和汽車等產業的出口關稅，更名為企業提供新的優勢。⁸這是英國脫歐以來達成最大的貿易協定，雖然根據英國政府評估對提升英國 GDP 僅有 0.08% 的效果，顯然加入 CPTPP 所具有戰略意義遠超過其經濟意義，⁹目標在於提升英國的國際影響力和作用，使得前述的全球英國願景更有實踐的可能性。作為 CPTPP 的第一個歐洲成員，也將其從區域協定變成跨區域協定，在保護主義和非市場經濟政策受到

⁷ Paul N Cornish, March 2022. "The Russo-Ukrainian War and the UK Integrated Review." Project: Strategy and Defence.

⁸ Prime Minister's Office, 31 March 2023. UK strikes biggest trade deal since Brexit to join major free trade bloc in Indo-Pacific, Press release.

⁹ Marianne Schneider-Petsinger 31 March 2023. Real value for the UK in joining CPTPP is strategic, Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/2023/03/real-value-uk-joining-cptpp-strategic>

歡迎的狀況下，CPTPP 必須維護全球貿易架構及其演變，而這 11 個中等貿易國家集團將會努力將貿易秩序建立在基於規則的基礎上。

此外，英國也正與印度談判貿易協定。然而，因為印度不願在俄羅斯入侵烏克蘭的聯合國大會加入譴責俄羅斯的行列，也不支持美歐主導的制裁行動，¹⁰導致協議進程受到影響，也會在英國全力協助烏克蘭而必須顧忌與印度進行國防合作。更複雜的是，印度又是對抗中國野心的重要槓桿角色，¹¹Sunak 上任以來就將與印度達成協議視為 2023 年最優先事項，但雙方協議尚有諸多困難需要克服，像是英國關鍵產業（服務業）的開放，英國就顯得謹慎小心。

相對印度經貿協議的複雜，英中關係顯得難以駕馭，中國憑藉全球首屈一指的經貿地位，挑戰美國主導的自由主義國際秩序，也就成為美歐國家眼中的系統性競爭對手。大國之間從過去的合作關係變成競爭關係，導致過去各國遵守的國際規則和規範變成制度的競爭，更被部分國家視為妨礙國家利益或限制國家主權。Sunak 認為中國正重塑世界秩序的作為對英國而言是一個重大挑戰，但不視北京為威脅來源，因為中國擁有近 15 億人口市場又是安理會成員，但保守黨內仍然有巨大聲浪，認為中國威脅到英國主權與安全。¹²

面臨威權國家針對民主制度中的脆弱性，也就是經濟落後者容易受到假訊息與仇恨語言煽動，對於和平的代價又缺乏深刻的思考，越來越多的網路工具備用來破壞和脅迫民主社會。此外，迅速的技術變革與數位化對人工智慧的運用，將大幅度重塑社會和經

¹⁰ 主要原因還是新德里在武器和能源進口大幅度依賴俄羅斯。

¹¹ Sebastian Whale, 18 March 2022. "War in Ukraine puts UK-India trade deal under the microscope." Politico, <https://www.politico.eu/article/fallout-war-ukraine-uk-india-trade-deal-hold>.

¹² Graham Lanktree, 18 March 2023. "Crunch time for multibillion UK-India deal as elections loom," the Politico, <https://www.politico.eu/article/uk-trade-india-brexit-elections-2024/>

濟，也會改變國家之間以及公民、私營部門和國家之間的關係。不僅如此，科技將已帶來巨大的利益的同時，也已經成為系統性競爭的舞台。最終，過度全球化（hyper-globalisation）的問題，諸如跨國挑戰、氣候變化、全球健康風險、非法金融、嚴重組織犯罪（Serious and Organised Crime, SOC）和恐怖主義，都將成為「全球英國」的困境來源。

由此可知，要在印太地區的民主國家建立可與中國抗衡的經貿關係在目前是言之過早，而軍事上增加皇家海軍在南海的存在來挑戰中國海軍，但後者反過來利用英國航母在南海的存在作為近距離練習攻防和研究英國最新軍艦的機會。¹³全球英國進行一項對中國軍事現代化的重要戰略防禦任務，為此 2021 年 5 月至 2021 年 12 月期間，以英國兩艘新航空母艦之一的伊麗莎白女王號航空母艦為中心被派往印太地區。不過，儘管擁有最先進的航艦與戰鬥機，英國皇家海軍規模卻是很有有限。不僅如此，空軍規模也縮小，陸軍人數減少到 72500 人，重型裝甲不多，戰場機動性也太弱。¹⁴

2022 年 2 月俄羅斯對烏克蘭的入侵很快的重新將英國從南海拉回了歐洲，顯現出英國地緣政治的急迫性大於對於未來印太地區的投資。事實上，在世界任何地區維持影響力都需要大量資源，但英國政府財政的窘境導致最近削減其軍事規模和發展援助預算，並減少了其外交人員和英國文化協會的活動，更廢除中東和北非等地區

¹³ Frank Gardner, 30 July 2021. "China warns UK as carrier strike group approaches." BBC News, <https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-58015367>.

¹⁴ Paul Cornish, 2021. *Incoherent, Under Strength, Over Stretched: the UK National Strategy and Defence Review 2021* (London: Cityforum, April 2021). <https://www.cityforum.co.uk/wp-content/uploads/2021/04/The-UK-National-Strategy-and-Defence-Review-2021-Final.pdf>

的專門部長職位。¹⁵英國著名的《泰晤士報》即刊出英國政府將在2025年前減少20%的外交、聯邦和發展辦公室的官員。¹⁶

明顯的財源不足證明國力衰退後的期待與現實總有一段差距，全球英國的雄心主張「捍衛現狀已不再足夠」，要改變現狀的經濟條件卻是缺乏。脫歐派都強調離開歐盟獲得獨立性增加而且帶來對外關係的自由，除了保持現有的友誼並可以繼續成為北約內部的主要歐洲盟國，並且能夠成為印度最佳的歐洲夥伴。然而烏克蘭戰爭導致英國體認到即便要維持現狀也非常辛苦，阻礙或延緩其外交和貿易政策傾斜到印太地區的速度，甚至不惜在經濟嚴峻時刻對烏克蘭戰爭投以非常高的支持，進一步提高英國的軍事支出，這不是單純美國的壓力，而是國際體系結構的變化，為了增強英國在北約的領導角色，迫使英國政府不得不為的作法。

參、英國對烏克蘭的全面支持

英國政府對烏克蘭的支持不僅展現在軍事上，還包含移民的部分，在英國的烏克蘭人能夠讓約20萬名的親屬來到英國與他們會合。¹⁷即便是目前僅擔任後排議員的Boris Johnson仍然堅持這樣的路

¹⁵ Dan Sabbagh, 22 March 2021. "UK army, navy and RAF all to be cut back, defence review confirms." *Guardian*, <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/mar/22/uk-army-navy-and-raf-all-to-be-cut-back-defence-review-confirms>.

¹⁶ Jacob Thorburn, 11 December 2021. "Foreign Office to cut staff by 20%: Civil servants told their jobs could be at risk over the next four years as ex-ambassadors warn cuts will 'severely damage UK's global reputation'" *Mail online*, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-10298957/Foreign-Office-cut-staff-20-Civil-servants-warned-jobs-risk-ex-ambassadors-slam-move.html>.

¹⁷ Aubrey Allegretti, Rajeev Syal and Jon Henley, 1 March 2022. "Number of Ukrainians eligible to enter UK to double, say ministers." *Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/01/uk-to-relax-visa-rules-for-extended-family-of-ukrainians-in-britain>

線，認為與普丁的任何協議都等於默認暴力確實有效，因此，英國別無選擇，只能堅持到底的支持烏克蘭。從戰事一開始，支持烏克蘭即是 Johnson 政府的重大政策，與烏克蘭總統 Volodymyr Zelenskyy 成為親密夥伴，冒著危險 3 次訪問烏克蘭。他也主張，歐洲為了贏得勝利應該忍受不斷上漲的能源帳單，儘管這意味著家庭的日子很艱難。雪上加霜的是，當前英鎊已經跌到 1971 年以來的新低，1 英鎊只能兌換 1.0327 美元，而在接替 Boris 的 Truss 政府實施更多減稅措施後，英鎊仍然持續兩日內下跌了 7%。¹⁸然而，Johnson 仍然認為英國擁有經濟實力來幫助家庭支付燃料費用，而 Truss 政府也真的這麼做。¹⁹

為什麼英國要這麼做？而且做的比經濟狀況更好，離俄羅斯距離更近的德法等國更多？而且一改 2014 年對俄羅斯併吞克里米亞後的作法，這的確跟脫歐後英國在北約的地位有關，以及脫歐後在歐洲的地緣角色的思考。事實上，早在 1991 年烏克蘭脫離蘇聯的控制後，就與北約在國防與安全事務上開始合作，2014 年俄吞克里米亞導致此種合作進一步加強，但當時仍然以訓練和提供非致命軍事裝備為主。²⁰2022 年 2 月入侵烏克蘭開始，英國開始舉辦了一項培訓計劃，以彌補烏克蘭不是北約成員國，無法以第 5 條規定部署軍隊在烏克蘭地面。不過，倫敦拒絕在烏克蘭上空設立禁飛區，以避

¹⁸ Graeme Wearden, 26 Sep 2022. "Pound hits all-time low against dollar after mini-budget rocks markets" Guardian.
<https://www.theguardian.com/business/2022/sep/25/city-braces-for-more-volatility-mini-budget-rocks-pound-parity-dollar-bond-tax>

¹⁹ Jessica Elgot, Peter Walker and Alex Lawson, 8 Sep 2022. "Liz Truss to freeze energy bills at £2,500 a year average, funded by borrowing." Guardian.
<https://www.theguardian.com/politics/2022/sep/08/liz-truss-to-freeze-energy-bills-price-at-2500-a-year-funded-by-borrowing>

²⁰ Conal Urquhart, 20 Mar 2014. "British military set for exercise in Ukraine," Guardian.
<https://www.theguardian.com/uk-news/2014/mar/20/british-military-ukraine-exercise>

免與俄羅斯部隊發生直接衝突。

英國對烏克蘭的援助相當具體而且快速，在戰爭爆發之初，英國立刻舉行援助會議，以協調多達 35 個國家對烏克蘭的支援與捐款的運用。到了 4 月，英國在美國歐洲司令部總部斯圖加特成立國際捐助協調中心（International Donor Coordination Centre, IDCC），以確保國際社會對烏克蘭的軍事援助盡可能協調和有效。²¹英國利用 3 月 24 日北約會議宣布提供 6,000 枚防禦導彈，還有 Star streak 導彈與防空系統，提供數量超過 10,000 枚導彈。4 月初，烏克蘭軍事代表團訪問英國商討進一步的軍備需求。據此，英國將向烏克蘭提供另外 1 億英鎊的軍事援助，包括 800 多枚 NLAW 反坦克導彈。英國將向烏克蘭提供 120 輛裝甲車和新的魚叉反艦導彈系統。²²

不僅如此，由英國還主導成立「烏克蘭國際基金」（International Fund for Ukraine, IFU）用以協調從第三國向烏克蘭提供軍事裝備。²³到了 8 月英國在哥本哈根舉行了一次國際援助會議，目的在商討如何強化對烏克蘭的軍事援助，重點是能長期保持下去，內容包含融資、武器生產、培訓和排雷。會議達成的協議包括擴大 IFU 以便為烏克蘭購買軍事裝備並提供資金，用以促進培訓。英國在今年 6 月底的北約峰會上承諾將 2.5 億英鎊挹注 IFU 以確保資金的穩定、提供新的武器，還有裝備的基本維護和維修，以及提高烏克蘭部隊在戰場上的培訓。²⁴

²¹ Jeremy Quin and James Heapey, 7 April 2022. "UK Defence Ministers host Ukrainian government to plan future military aid." Ministry of Defence, Press release, 7 April 2022

²² Prime Minister's Office and The Rt Hon Boris Johnson, 9 April 2022. "Prime Minister pledges UK's unwavering support to Ukraine on visit to Kyiv."

²³ Ministry of Defence, 27 April 2022. "Norway contributes to a weapons fund for Ukraine News story." <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/ukrainefund/id2909840/>

²⁴ Ministry of Defence and The Rt Hon Ben Wallace MP, 11 August 2022. "UK and allies agree expanded International Fund for Ukraine support."

肆、英國為何如此積極支持烏克蘭—北約的領導地位

以事後諸葛的方式可稱英國政府對烏克蘭的援助是有遠見，雖然各界不明白倫敦甘願擔任勇敢冒險者的真正原因，但從英國長期的外交政策：與美國特殊的國與國關係可知，藉此加深與美國的關係，超越綁手綁腳的法、德兩國，並與波蘭、北歐和波羅的海等其他對俄羅斯身懷恐懼的國家建立更緊密的關係。它短期內有損英國傾斜印太地區的能力，但長期而言，該地區尋求避險中國日益增強威脅的國家，會幫助英國在此區獲得訂單與信任。進入多極體系時代的歐洲國家，在國家安全事務上會更依賴北約而不是歐盟。

從國內政治來看，Johnson 更將之視天賜的禮物，讓他能夠在疫情再次擴大時，轉移媒體和公眾對保守黨因為違反法律而正憤怒不已。作為第一位西方大國國家領導人探訪基輔也符合他的政治表演風格。然而不能否認的是，Johnson 也發現西歐國家忽視烏克蘭領土完整性的重要性。當俄羅斯在 2014 年入侵頓巴斯併吞克里米亞時，英國的反應與今日截然不同。儘管英國外交部的東歐專家主張烏克蘭的完整性應該在克里米亞後成為英國的明確立場，但當時的國際格局與對抗俄羅斯的政策並不受到歡迎，因此 Cameron 政府對俄羅斯政策與其他歐洲國家並無不同。²⁵兩任政府對俄羅斯侵略烏克蘭完全不同的政策，主因還是國際體系轉變與英國脫歐這兩大因素造成情勢完全不同。

此次英國積極援助烏克蘭為自己帶來最明顯的作用即是在北約的領導地位。舉例而言，荷蘭除了是最早提供援助的國家之一，還將協助培訓烏克蘭士兵的軍事人員在 8 月底派遣到英國。²⁶ 不僅只

²⁵ John Kampfner, *Ibid.*

²⁶ Government of the Netherlands, 22 August 2022. "Extra Dutch support for Ukrainian war effort and reconstruction."

有荷蘭，加拿大與瑞典政府也分別派出 225 與 120 軍事幹部到英國。另外，芬蘭、丹麥、盧森堡、挪威，與紐西蘭各國也都派出軍方人員參與培訓，這麼多國家的參與足見各國認同、支持英國政府對烏克蘭援助的協調性領導地位。

英國喜歡沉浸在自身是全球金融中心、核武大國、聯合國安理會常任理事國、北約創始成員的身分中，脫歐後更積極的對應烏克蘭戰爭，其戰略思的確發生轉變，尤其在脫歐之後，在歐洲失去了過去的歐盟外交事務領導者角色，只剩下北約而夠讓英國的影響力繼續發揮。而在此之際，北約成員國正開始增加對軍事單位、裝備和武器的支出進行重新平衡，填補北約冷戰后防禦支出的低落。

在此之際，英國正是重要的軍事裝備出口國和擁有領先歐洲的網絡情報技術，對烏克蘭戰爭的全面支持其實有助於軍工業的成長。²⁷客觀的來看，烏克蘭戰爭當然不能單純的只有戰後重建的機會思考，此次在協助抵禦俄羅斯的武器、訓練與情報領域等英國的確存在比較優勢，²⁸使得許多鄰近俄羅斯與中國的民主國家對英國常規、先進武器技術的專業知識的需求帶來增長。不僅如此，2012-16 年英國武器出口掉了 40%，2017-21 武器出口僅佔全球總數 2.9%，遠落後法國的 11%。²⁹這次大力援助烏克蘭不僅無損於英國的安全，還

<https://www.government.nl/latest/news/2022/08/22/extra-dutch-support-for-ukrainian-war-effort-and-reconstruction>

²⁷ Julia Voo Irfan, et al. (2020). "National Cyber Power Index 2020." Report, Harvard University Belfer Center for Science and International Affairs, September 2020, <https://www.belfercenter.org/publication/national-cyber-power-index-2020>.

²⁸ David Lawrence, 1 September 2022. "UK trade and the war in Ukraine: Economic and geopolitical implications of the war for the UK." Chatham House Briefing.

²⁹ Stockholm International Peace Research Institute, 2022. "Global arms trade falls slightly, but imports to Europe, East Asia and Oceania rise." press release, 14 March 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/global-arms-trade-falls-slightly-imports-europe-east-asia-and-oceania-rise>

能讓各國見證英國在戰爭中發揮的軟硬體設備，有助於應英國在戰略與產業的地位。

伍、結論

俄羅斯入侵烏克蘭後被歐美視為二戰結束以來最嚴重的安全威脅，英國藉由積極提供武器、情報與訓練來協助烏克蘭以抵抗來自俄羅斯的侵略與攻擊，並且做出對歐洲安全明確的承諾，獲得國際不少支持。因此，雖然援助烏克蘭可能會限制英國無法將重心轉向印太地區，從而對貿易和投資產生影響。但是另一方面，聚焦歐洲的軍事和安全問題有助於英國在該區保持影響力並產生經濟、政治、與戰略效益。最後，儘管會延遲向印太地區的傾斜，但是就優先順序加以評估，歐洲的急迫性與即刻產生利益的效應要比遠在南海、太平洋一端的印太地區明顯的更重要。

