

焦點評析

俄烏衝突 (2021-2022)：俄羅斯政府 強制外交的運用

The Russia-Ukraine Conflict (2021-2022): The Russian Administration's Coercive Diplomacy

崔進揆 *Chin-Kuei Tsui*

國立中興大學國際政治研究所副教授

*Associate Professor, Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

一、前言

2022 年 2 月 24 日俄羅斯政府下令展開針對烏克蘭的「特殊軍事行動」(special military operations)，並對包含基輔在內的烏克蘭主要城市進行軍事攻擊。2021-2022 年的烏俄衝突與北大西洋公約組織 (NATO) 東擴和烏克蘭東部頓巴斯 (Donbas) 地區的領土、主權爭議有關。冷戰結束後，受到自由主義風潮的影響，北大西洋公約組織自 1990 年代起數次推動擴大成員國的計畫，成為迄今已有 30 個成員國的軍事性安全組織。北大西洋公約組織東擴與冷戰後自由主義民主和平論 (democratic peace theory) 在國際間的盛行有關。以美國和西方國家為主的政界、學界菁英認為民主國家間發生衝突與戰爭的可能性相對不高，因為民主國家具有共同或相近的價值、理念和政治制度，而民意輿論與國會的監督也使得行政部門不容易對外輕啟戰爭。¹ 1990 年代

¹ Stephen M. Walt, "An International Relations Theory Guide to the War in Ukraine," *Foreign*

美國柯林頓政府「交往與擴大」(engagement and enlargement)的外交安全政策就受到自由主義與民主和平論的影響，² 北大西洋公約組織也在柯林頓政府的主導下於 1999 年進行第一波東擴，接納了波蘭、捷克、匈牙利的新成員。保加利亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、阿爾巴尼亞和克羅埃西亞是北大西洋公約組織在 2004 年至 2009 年間第二波東擴的對象，蒙特尼格羅和北馬其頓則分別在 2017 年和 2020 年加入。

烏克蘭加入北大西洋公約組織的討論在 2008 年羅馬尼亞布加勒斯特 (Bucharest) 召開的北約峰會上曾被討論，當時小布希 (George W. Bush) 主政的美國政府對烏克蘭和喬治亞加入北大西洋公約組織表示歡迎，但在峰會中受到法國總統薩科奇 (Nicolas Sarkozy) 與德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 的反對。³ 俄羅斯政府並未對北大西洋公約組織前二波的東擴計畫採取強烈的反制措施，但普丁確曾直言烏克蘭和喬治亞若成為北大西洋公約組織成員國將會被解讀為是對俄羅斯的「直接威脅」(direct threat)。⁴ 烏克蘭加入北約組織的議題在 2021 年 1 月再次受到俄羅斯的關注，原因是 2019 年當選烏克蘭總統的澤倫斯基 (Volodymyr Zelenskiy) 公開呼籲拜登政府讓烏克蘭成為組織的正式會員，並凍結親俄反對黨領袖梅德夫查克 (Viktor Medvedchuk) 的資產。⁵ 澤倫斯基政府對烏克蘭加入北約組織和歐盟的立場，以及西方國家對相關議題的態度，最終促使普丁政府決定採取反制行動，並自 2021 年春季起施行所謂的「強制外交」(coercive diplomacy)，在俄烏邊境地帶進行大規模的軍事調動和部署。本文對俄羅斯政府「強制外交」的運用進行分析，並

Policy, March 8, 2022, available at

<https://foreignpolicy.com/2022/03/08/an-international-relations-theory-guide-to-ukraines-war>.

² Joseph S. Nye, "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4(1995), pp. 90-102.

³ John J. Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin," *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5(2014), pp. 78-79.

⁴ *Ibid.*, p. 79.

⁵ Simon Shuster, "The Untold Story of the Ukraine Crisis," *Time*, February 2, 2022, available at <https://time.com/6144109/russia-ukraine-vladimir-putin-viktor-medvedchuk/>.

簡評俄羅斯政府「強制外交」失敗的關鍵因素。

二、普丁政府的「強制外交」

「強制外交」是國家決策者面對危機與衝突時，透過軍事的調動與部署，並運用政治、外交、軍事等手段來化解危機與衝突的一種策略。Alexander L. George 是國際關係學界對於「強制外交」進行系統性分析與研究的先驅學者，主張「強制外交」是一種防守型的危機管理策略，目的在於藉由「威脅使用武力」或是「使用有限度的武力」來勸阻對手停止或修正其行為。⁶ 雖然學界對於「強制外交」的研究約莫可追溯至 1970 年代，但該一策略卻早被統治階級和決策者用來處理國家所面臨的重大危機與衝突。修昔提底斯 (Thucydides) 在著作《伯羅奔尼薩戰爭》(The Peloponnesian War) 中對於雅典人運用「脅迫」的統御術來迫使米洛斯人臣服於己的描繪就是「強制外交」的一種運用。⁷ 馬基維利 (Niccolo Machiavelli) 在《戰爭藝術》(The Art of War) 和《君王論》(The Prince) 中提醒統治階級善用一切可能控制權力，並強調以戰爭和其他手段擴張自身權力重要性的論述也可以視為是「強制外交」的相關理念與構想。⁸ 「強制外交」之所以被決策者偏愛和採用的主要原因在於國家僅需適度地展現武力，或是以威脅使用武力的方式，搭配外交手段的運用，就可以達成預設的政治目的，維護國家利益。此外，由於該一策略並非主張真正使用武力或是發動戰爭，因此相關當事國在危機解除後，仍可以維持正常的外交關係。⁹ 中國古代《孫子兵法》提及「不戰而屈人之兵」，以及「上兵發謀，其次發交，其次伐兵，其下攻城」的思維，就是國家決策者

⁶ Alexander L. George, David K. Hall and William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy: Lao, Cuba, Vietnam* (Boston: Little, Brown, 1971).

⁷ Paul Gordon Lauren, "Coercive Diplomacy and Ultimata: Theory and Practice in History," in Alexander L. George Eds, *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994), pp. 23-25.

⁸ *Ibid.*

⁹ Willian S. Langenheim, "Give Peace a Chance: First, Try Coercive Diplomacy," *Naval War College Review*, Vol. 4, No. 4(2002), p. 50.

和領導人成功運用「強制外交」的典範。

普丁政府在 2021 年至 2022 年 2 月間處理烏克蘭問題的方式就是典型「強制外交」的策略運用和施行。受到 2019 年澤倫斯基當選總統後親美國與西方政策的影響，俄羅斯自 2021 年春季開始在俄羅斯與烏克蘭的邊境集結軍隊，並在 2021 年 11 月完成至少十萬兵力的動員和部署。繼軍事動員和集結完成後，俄羅斯政府以武力作為談判的後盾，在 2021 年 12 月正式透過外交部門向以美國為首的北大西洋公約組織國家提出政治上的訴求與主張，包括：烏克蘭不可以加入北大西洋公約組織、北大西洋公約組織的軍隊和軍事部署必須退回 1997 年東擴前的狀態、要求美國和北大西洋公約組織限制中程飛彈的使用和部署等。¹⁰ 面對俄羅斯的武力威脅，美國與北大西洋公約組織在 2022 年 1 月做出回應，除了增強組織在東歐國家的軍力外，亦表示會務實地評估俄羅斯提出的安全考量和顧慮，但在接納新成員國的核心議題上則是重申北大西洋公約組織「門戶開放」(open-door) 的政策和立場。¹¹

針對俄羅斯日漸升高的軍事威脅，拜登政府在 2022 年 2 月表示將增兵 3,000 人至波蘭和羅馬尼亞，但也同時表示未來不會派兵至烏克蘭，以及警告俄羅斯若是對烏克蘭動武將遭到嚴厲的經濟制裁。¹² 美國和北大西洋公約組織的回應顯然不能滿足俄羅斯對於烏克蘭問題的期待，普丁更在 2 月 21 日的電視演說中強調烏克蘭是俄羅斯歷史的一部分，譴責該國親西方的政府，並在承認烏克蘭東部盧甘斯克 (Luhansk) 和頓內斯克 (Donetsk) 獨立地位後，

¹⁰ Steven Pifer, "Russia's Agreements with NATO and the United States: Intended for Rejection?," *Brookings*, December 22, 2021, available at <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/12/21/russias-draft-agreements-with-nato-and-the-united-states-intended-for-rejection/>.

¹¹ Silvia Aloisi and Frank Jack Daniel, "Timeline: The Events Leading Up to Russia's Invasion of Ukraine," *Reuters*, March 1, 2022, available at <https://www.reuters.com/world/europe/events-leading-up-russias-invasion-ukraine-2022-02-28/>.

¹² *Ibid.*

以「維持和平」(peacekeeping)的名義派兵進駐。¹³ 普丁在 2 月 24 日回應烏東兩獨立區領袖請求俄羅斯出兵協助對抗烏克蘭軍隊的訴求，下令展開對烏克蘭的軍事行動，而俄烏兩國的交戰也同時宣告俄羅斯自 2021 年起推動、施行「強制外交」的失敗。

三、普丁政府「強制外交」的失敗

普丁政府「強制外交」的失敗主要可以歸納幾點關鍵性的因素。首先，就策略本身的嚇阻性和效度而言，雖然俄羅斯過去在 2008 年喬治亞危機中就曾以類似模式出兵南奧塞梯亞 (South Ossetia) 和阿布哈茲 (Abkhazia)，並在 2014 年以軍事手段佔領克里米亞半島，¹⁴ 但在 2 月 24 日發動「特殊軍事行動」前，除了美國政府情報部門的分析和研判外，大多數政治觀察家和安全分析師皆普遍認為俄羅斯對烏克蘭動武的可能性極低，這顯示普丁政府「強制外交」軍事威脅的可信度並不高。其次，普丁政府在國際輿情的判斷上亦明顯出現失誤，而國內外輿論的支持對於「強制外交」能否成功具有關鍵的影響力。在烏克蘭危機中，國際社會除了白俄羅斯始終支持俄羅斯外，大部分國家對於俄羅斯在危機之初陳兵俄烏邊境，以及在初期進兵烏東頓巴斯地區的舉動皆抱持負面的看法，而俄羅斯對於北大西洋公約組織的政治訴求，諸如：承諾不讓烏克蘭加入北大西洋公約組織、限制在歐洲的駐軍和部署等，亦無法獲得歐美主要大國的許諾和認可。此外，俄羅斯在戰事進展和研判上亦過度樂觀和自信。普丁政府主觀認為能以優勢軍力快速擊潰烏克蘭，並以對烏克蘭的實際佔領來向美國和北大西洋公約組織進行脅迫，卻未慮及烏克蘭的堅強抵抗意志和韌性。再者，雖然俄羅斯可能事前已預料到美國和歐洲國家會祭出經濟制裁來做為反制措施，但未考量歐美國家在制裁手段和程度上對俄羅斯造成的殺傷性，例如：將俄羅斯主要銀行逐出「全球跨銀行系統

¹³ *Ibid.*

¹⁴ John J. Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin," *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5(2014), p. 79.

金融通訊組織」(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT), 以及降低對於俄羅斯在石油和天然氣的能源依賴等。前述這些手段和方法皆會影響俄羅斯經濟發展和戰事推動。

最後，俄羅斯對烏克蘭施行「強制外交」所必須承擔的風險是倘若談判失敗，那麼是否有做好發動戰爭的準備和決心，這亦將直接影響俄羅斯未來以相同方法和手段處理類似問題的可信度和效度。若以俄烏危機的發展和當前戰事的進展來分析，普丁政府在施行「強制外交」時顯然已做好發動戰爭的準備，只是未能對烏克蘭和國際社會的反應進行精確的研判。對於烏克蘭而言，加入北大西洋公約組織攸關的是國家生存和安全的問題，而後續隨著戰事發展和外交談判所觸及的克里米亞和頓巴斯地區地位問題又涉及烏克蘭的領土、主權問題。衝突解決和危機處理的實際經驗顯示，舉凡與國家安全或領土、主權相關的糾紛，皆是最棘手也最不易化解的，要讓衝突各方在此類問題上妥協、讓步也最為困難。是故，即便俄羅斯在軍力上有著壓倒性的優勢，但縱使烏克蘭處於絕對的劣勢，也不見得會輕易妥協。另，美國和北大西洋公約組織在危機之初也出現情勢的誤判，兩者或許不認為東擴計畫是有特殊的針對性，但卻低估了俄羅斯對於該一議題的重視程度。對於俄羅斯而言，北大西洋公約組織東擴，特別是接納烏克蘭為新成員，同樣也是國家安全和生存的問題，且普丁自 2008 年羅馬尼亞布加勒斯特峰會後就已提醒美國和北大西洋公約組織該一議題的嚴重性，但西方國家卻未能正視俄羅斯的安全顧慮，即時進行危機的控管，最終導致衝突和戰爭的發生。

四、結語

雖然烏俄戰爭目前仍在進行，且究竟戰爭會在何時，以何種方式結束仍舊未知，但普丁政府運用「強制外交」處理此次烏克蘭問題的失敗卻是不爭的事實。最終原因還是普丁政府的過度自信，以及俄羅斯與歐美國家對於彼此動機和意圖的錯誤認知。普丁政府的自信和對國際輿情判斷的失準，讓其相信烏克蘭和歐美國家最終會在北大西洋公約組織東擴的議題上讓步，亦迫

使俄羅斯在「強制外交」失敗後必須做出發動戰爭的決策。另，北大西洋公約組織國家亦錯誤認知俄羅斯對於北約東擴和烏克蘭問題的解讀，以及其不惜使用武力解決問題的決心。以目前俄羅斯和烏克蘭雙方在談判中對於衝突解決的各自表述和定義，最關鍵的核心還是圍繞著領土、主權的議題。由於爭端和事態發展已非單純烏俄雙方的問題，其更涉及大國政治角力和國際能源與糧食的安全問題，因此即便交戰雙方願意停火，但費時、冗長的政治性協商與談判是可以預見的。現階段俄羅斯必定想方設法來維持和擴大在烏東和烏南的戰果，因為唯有確保戰果才能累積未來與烏克蘭和西方國家談判的籌碼，並避免戰事失利衝擊國內政權的統治基礎。至於烏克蘭方面，澤倫斯基領導的政府必定傾全力來爭取國際社會在軍事、經濟和人道醫療等各方的援助，畢竟沒有國際社會的持續關注和出手相助，單憑烏克蘭一己之力，很難獨自與俄羅斯進行持久戰和消耗戰。

責任編輯：李欣樺

