

焦點評析

俄羅斯入侵烏克蘭與歐盟共同外交暨安全政策

Russia's Invasion of Ukraine and the Common Foreign and Security Policy of the EU

馬大衛 *David Merkle*

國立中興大學人文社會科學前瞻研究中心客座研究員

*Visiting Fellow, Advance Research Center for Humanities and Social Sciences
National Chung Hsing University*

自從俄國在 2022 年 2 月 24 日晚上入侵烏克蘭以來，西方國家已經清醒並逐漸接受了「新現實」。缺乏對俄國的軍事嚇阻力量及戰略協調方面的溝通，很快就被視為是導致俄國認為入侵烏克蘭不會引發國際社會廣泛抵抗的弱點。受到俄烏戰爭最終走向依然不明的影響，目前歐洲各中小型國家面臨自冷戰後，比以往其他時期都更加依賴集體安全的時刻，並形成了北約重新以決定性國際行為主體角色出現的趨勢。歐盟已經意識到，提高其共同外交和安全政策凝聚力的迫切需求。最近公布的《戰略指南 (*Strategic Compass*)

設定了更多的具體目標，特別是在未來幾年加強特別行動單位的能力。

一、緒論

歐盟整合進程既是象徵也是證明，代表彼此過去曾經的敵對國家得以共同分享權力及分擔責任；在共同框架下制定及調整國家政策，並促進其治理

結構。70年來，歐盟整合進程曾是由一群決定集中其煤炭和鋼鐵生產的國家開始，毫無疑問地，歐洲秩序的未來便是緊密交織在歐盟成員國的合作意願之中，而非推動可能使其分離的國家議程。

在過去的二十年裡，歐洲面臨與日俱增的挑戰。左派和極右民族主義政黨的民粹主義不斷崛起，更是加劇了成員國內部的緊張關係，對於歐盟在維持戰略優勢方面形成了重大阻礙。2010年後的歐洲主權債務危機，2015年以來湧入大批北非、敘利亞、伊拉克和阿富汗的難民尋求庇護，以及2016年英國公投並決定脫離歐盟，在歐洲社會和國家政府之間都造成了種種分歧。歐洲領導人越來越難以在其成員之間建立共識，同時也難以找到一個明確因應外部威脅的方式，例如俄國多年來一直持續不斷的侵略行爲。

二、俄烏戰爭下的歐洲：回歸歷史經驗

自第二次世界大戰結束以來，俄烏戰爭的出現，也代表歐洲賴以生存的基礎—得以自由與和平生活的安全承諾—首次受到巨大的攻擊。烏克蘭人民不僅在爲自己國家的自由而戰；全歐洲各國領導人更看到，其各自國家及整個歐洲大陸的命運正受到嚴重威脅。

特別是以法國及德國等西歐國家過去曾認爲，與莫斯科對話及經濟接觸會是防止已經式微的潛在戰爭再次升級的關鍵，但在北歐及東歐國家，其評估俄國的戰略意圖方面，都已經具有十分清楚的定位。當俄國在2014年吞併克里米亞及親俄分裂主義佔領頓巴斯地區，明確顯示一場血腥及敵對軍事衝突的走向時，主要發出警示的國家，仍然來自東歐及波羅的海區域，即「進一步增加來自俄國的能源供應—如德國設想的北溪2號天然氣管道—只會強化俄國日益增長的經濟及軍事力量，為周邊地區帶來嚴重後果。」¹

三、俄烏戰爭下的能源安全與新地緣政治現實

¹ “Poland calls on Germany to halt Nord Stream 2 amid Navalny case,” *Reuters*, September 9, 2022, <https://www.reuters.com/article/us-russia-politics-poland-nordstream-idUSKBN26012R>.

然而，對俄國石油及天然氣的依賴，特別是如何因應俄國總統普丁領導下、日益具侵略性及修正主義這項挑戰，都使得德國等其他歐洲國家在 2014 年和 2015 年與俄國及烏克蘭談判達成兩項《明斯克協議》後，便無法再採取更具突破性的措施。² 雖然希望透過談判和對話逐步達成雙方都能接受的現狀，但俄國執政當局早已一再表明，其既不重視緩解危機的努力，也不重視烏克蘭的自決權。

多年來，德國執政當局一直強調，必須分開看待與俄國的經濟合作及俄國在地緣政治方面對鄰國的威脅二者。然而，普丁最終將衝突升級為對烏克蘭的全面入侵，倒是徹底改變了這一點，也統一了西方國家評估俄國的看法。

自從俄國在 2022 年 2 月 24 日晚上入侵烏克蘭以來，西方國家已經清醒並逐漸接受了「新現實」。缺乏對俄國的軍事嚇阻力量及戰略協調方面的溝通，很快就被視為是導致俄國認為入侵烏克蘭不會引發國際社會廣泛抵抗的弱點。

西方國家及其他許多反對侵略性戰爭的國家，包括日本、韓國和臺灣，都以嚴格或協調方式對俄國進行相關制裁。北約成員國則迅速地向烏克蘭提供武器和軍事裝備，其中有些國家甚至決定根據《聯合國憲章》第 51 條所強調的「單獨或集體自衛權」，向烏克蘭提供致命的攻擊性武器。³

² 明斯克 1 號協議於 2014 年 9 月簽署，此前法國、德國及歐洲安全與合作組織（OSCE）試圖透過談判結束烏克蘭東部頓巴斯地區的戰爭，該地區兩塊領土頓涅茨克和盧甘斯克被自行宣佈為共和國的親俄部隊佔領。明斯克協議的目的是在衝突各方之間建立一項綜合協議。在談判達成的停火協議未能維持之後，2015 年又達成了明斯克 2 號協議。明斯克 2 號協議之一，便是放棄衝突地區的重型武器，交換戰俘，以及在不進一步違背烏克蘭東部邊界合法性的情況下，給予兩塊「自主統治」領土一定程度的自治權。最終，這些規定全都未能實施。2022 年 2 月 22 日，俄國正式承認頓涅茨克和盧甘斯克兩個「獨立」共和國，並在兩天後開始全面入侵烏克蘭。“Conflict in Ukraine’s Donbas: A Visual Explainer,” *International Crisis Group*, <https://www.crisisgroup.org/content/conflict-ukraines-donbas-visual-explainer>。

³ “Russia’s war on Ukraine: Military Power of Balance,” *European Parliamentary Research Service*, March 3, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729292/EPRS_ATA\(2022\)729292_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729292/EPRS_ATA(2022)729292_EN.pdf).

四、歐洲中小型國家面臨安全秩序之挑戰

從歐洲的角度來看，冷戰後的歐洲安全秩序，長期以來即是一個將前蘇聯暨華沙公約組織國家納入歐盟的動態過程。這些國家具有年輕民主國家的特色，採取了代價高昂的改革措施，以建立自由市場經濟，並獲得進入歐洲單一市場的機會。拋棄舊的社會主義計畫體系，以及企業與國營事業私有化，都成為其經濟結構的主要特徵之一。同時，也成為進入相互依存程度與日俱增的歐洲之橋樑。

俄國入侵烏克蘭事件，顯示了一項採取自由主義途徑的弱點：對於國家意識形態所驅使的地緣政治願景及運用純粹的權力政治所帶來日益增長的安全挑戰，仍然要維持更趨近現實考量的看法。俄國在 2021 年 12 月向北約主張停止東擴及撤軍相關等安全要求，促使各國重新思考「權力影響範圍」問題，在這種情況下，中小型國家註定要從屬於大國，並在大國角力之間遊走。

五、北約重新成為集體安全的可靠提供者

歐盟和北約成員國選擇採取充分行動，保證其成員的集體安全，並支持烏克蘭依據《聯合國憲章》原則及 1975 年《赫爾辛基最後文件》所達成協議，以保障其防衛與維護國家完整性及主權之權利：在國家邊界、國家主權及解決政治與軍事問題上保持一致立場。⁴

因此，到目前為止，俄烏戰爭並未顯示出俄國在戰爭形勢方面的優勢，即使俄國軍事裝備較為精良，其軍隊人數是烏克蘭的四倍，裝甲車和戰備車為烏克蘭的五倍，戰機更是烏克蘭的十倍。⁵

依目前戰事發展趨勢顯示，俄國的入侵計畫不僅證實了西方在回應威脅局勢方面的完全誤判，也同樣證實了俄國在發動攻擊方面，皆是以其堪稱災難的軍事及後勤規畫為基礎。與此同時，尚有無數的生命、庇護所及經濟活

⁴ "Helsinki Final Act, 1975, at: Historical Milestones," *US Department of State*, <https://history.state.gov/milestones/1969-1976/helsinki>.

⁵ European Parliamentary Research Service (2022)

動在烏克蘭境內遭受摧毀，數百萬的人口被迫逃亡。可以說，這些成千上萬的平民，已經成為自第二次世界大戰以來，在歐洲大陸上所發生、最具破壞性的人道主義災難受害者。

同時，受到俄烏戰爭最終走向依然不明的影響，目前歐洲各中小型國家面臨自冷戰後，比以往其他時期都更加依賴集體安全的時刻，並形成了北約重新以決定性國際行為主體角色出現的趨勢。歐洲已經強烈意識到集體防衛能力在捍衛歐洲安全架構及加緊努力維護關鍵原則方面，具有不可或缺的作用，這些原則有助於在衝突日益頻繁的世界秩序中維持高度的全球穩定性。

六、小結

因此，對歐洲來說，以下結論即為攸關歐洲未來安全秩序的重點：

一、歐盟已經意識到，提高其共同外交和安全政策凝聚力的迫切需求。最近公布的《戰略指南》（*Strategic Compass*）設定了更多的具體目標，⁶ 特別是在未來幾年加強特別行動單位的能力。有些國家已經放棄了不向直接參與軍事衝突的國家提供武器的長期原則，並在其國防政策中進行或至少宣示了大規模的轉變。

二、在越來越多證據顯示，俄國士兵在烏克蘭犯下了系統性的戰爭罪行之後，普丁所領導的俄國在未來歐洲安全秩序中，已經無法再具有等同俄烏戰爭前的可信賴立場。除非俄國和烏克蘭之間的和平協議能保證烏克蘭的基本權利和自決權，否則便不再具有得以實現俄國與鄰國友好關係的合適環境。因此，在俄國做出長遠重大的讓步、從烏克蘭撤軍並收回對北約國家，特別是對烏克蘭的主張之前，歐洲各國對其所實施制裁很可能都會繼續執行。

三、俄國對烏克蘭的入侵行為，對於以國際法規則為基礎的國際秩序來說，無疑是種大肆破壞，並大大削弱了國際關係中的多邊結構。而在以中國

⁶ “A Strategic Compass for Security and Defence,” *European External Action Service*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

及俄國為一方，西方國家為相對另一方的國際環境，其分歧更加深化的問題上，則需要尋求新方法來緩解此種高度對抗張力。就歐洲而言，將會是減低政治和經濟上的依賴，以增加更大的影響力來維護其對俄國及中國的利益。

四、最後，建立可靠的嚇阻力量將會是歐洲戰略討論的核心，這不止涉及到得以穩定歐洲秩序的作用，也涉及到歐洲在世界其他地區（包括印太地區）捍衛其利益時所具有的政治影響力。

責任編輯：傅家鈺