

熱點聚焦

俄烏軍事衝突下的國際法律規範和政治

International Legal Norms and Politics in the Russia-Ukraine Military Conflict

譚偉恩

中興大學國際政治研究所

壹、前言：一場「現代化」不足卻異常關鍵之衝突

2022年2月24日之後，各國新聞媒體版面都在熱切議論俄烏衝突，但這場21世紀戰役有一個較少受人關注的現象，亦即「現代化不足」。稍稍回想一下，新聞報導上沒有看到先進戰機、高破壞力或傷殺力導彈被用以攻擊烏克蘭行政或軍事中樞，也鮮少聽聞雙方陸面部隊使用何種精銳武器或軍備。¹事實上，在已逾一個月的武裝衝突中，雙方均仰賴地面部隊進行戰鬥，空襲與火炮則是輔助。簡言之，這場衝突雖然爆發在21世紀，但顯然欠缺現代化科技戰爭的屬性。職是之故，傳統《海牙公約》與《日內瓦公約》體系下的《武裝衝突暨人道法》可完全適用。

上述事實也另外反映出被人們普遍視為「強權」的俄羅斯在軍

¹ 俄羅斯目前的主力武器是口徑式 (Kalibr) 巡弋飛彈、伊斯坎德-M 型 (Iskander-M) 短程彈道飛彈，及蘇聯時期沿用迄今的格勒 (Grad)、龍捲風 (Smerch) 和颶風 (Uragan) 等舊式多管火箭發射器。烏克蘭主要攻擊火力是蘇聯時代的托奇卡 U 型 (Tochka-U) 短程彈道飛彈，可換裝高破壞力的彈頭，但精準度不佳。除此之外，烏克蘭已開使用美國的軟體 Clearview 來辨識士兵遺體以告知家屬死訊。

事能力上可能並不如世人所想像的那般威猛。²根據斯德哥爾摩國際和平研究所歷年數據調查，美國軍費開支平均維持在 7,000 億美元以上，中國則在 2,000 億美元以上，俄羅斯只有 600 億美元左右，且還低於印度的 700 億。³以國家經濟規模來看，2021 年俄羅斯 GDP 約 1.8 兆美元（中國約 18 兆美元），75% 以上出口貿易圍繞在石油、天然氣、煤、金屬等能源性產品。⁴由這些軍事和經濟的資料可知，俄羅斯還是一個相當「傳統性」的強權，已被現代化的中國超越，更難望其項背科技水準極高的美國。

據此推斷，俄羅斯面對西方國家目前排山倒海的經濟制裁，抗壓能量應該頗為有限，同時戰爭有可能重新調節或修正俄羅斯內部的富貧落差情況。⁵通常戰爭期間因為軍備需求增加，導致中低收入民眾面臨生活用品短缺和日常支出增加的窘境，戰爭時間過長則通膨必尾隨而至，百姓生活將更加苦不堪言。事實上，俄烏衝突爆發後，國際原油價格很快就突破每桶 100 美元，是近 7 年漲幅最大的一次。與此同時，這場衝突還導致全球小麥等糧食作物與飼料的價格飆漲，FAO 最新資訊匯報顯示，糧價至少將上漲 8%，最高可能突破 20%。⁶值得注意的是，除了目前能源與糧食上的供應短缺和價格

² 俄羅斯因此相對烏克蘭並無絕對之戰場優勢，兩國軍力差異是量而非質的不同。然而，量的差距可透過 EU 或西方國家的援助來填補，這意謂著戰事可能會延續一段時間。James Dwyer, "3 ways Russia has shown military 'incompetence' during its invasion of Ukraine," *The Conversation* (March 13, 2022), via at: <https://theconversation.com/3-ways-russia-has-shown-military-incompetence-during-its-invasion-of-ukraine-178895>

³ 詳見：<https://www.sipri.org/databases/milex>

⁴ 詳見：<https://www.ceicdata.com/en/indicator/russia/real-gdp-growth>

⁵ Walter Scheidel, *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century* (Princeton: Princeton University Press, 2017).

⁶ 詳見：<https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>；俄烏衝突爆發後，全球糧食供應已受到負面影響，同時天然氣、化肥，還有進入新種植季節的作物生產也同樣受到負面影響。這可能會進一步惡化國際食品價格，並對低收入的糧食淨進口國造

波動外，這場衝突也將關鍵性地改變原本美中走向所謂「修昔底德陷阱」(Thucydides's trap)的競爭格局。

鑑此，本文擬從兩個面向來析論俄烏衝突。國際法律規範部分將討論衝突爆發後涉及經貿制裁與武力使用正當性的相關爭議；國際政治經濟部分，則將聚焦於強權彼此間的較勁對於今後國際整體秩序之可能影響。結語指出，國際法院(ICJ)在3月16日對俄烏衝突做出的裁決只是確認烏東地區不存在特定族群受迫害情況，因此俄羅斯的理由不具正當性，但對於俄烏衝突的核心爭議並未直接處理；至於國際刑事法院(ICC)對於Putin的調查或後續起訴，更在政治因素的影響下充斥著不確定。⁷

貳、衝突下的規範之爭

國際性武裝衝突的爆發在經貿全球化時代很難只限縮在衝突當事國雙方；相反地，其中一方的支持者會藉由經貿手段來試圖影響衝突的結局。此種情況便衍生出不同法律規範的匯流，甚至產生法益衝突的問題。各國目前限制或禁止進口俄羅斯商品的制裁措施有無牴觸貿易自由化的規範；如果有，維持國際秩序能否作為阻卻違法或義務豁免之理由？此外，俄羅斯對於主權獨立的烏克蘭有沒有訴諸武力的正當性(*jus ad bellum*)，同時它在戰場上的作戰行動有沒有符合國際武裝衝突暨人道法的規範？

成嚴重後果。

⁷ Colum Lynch, "Prosecuting Putin," *Foreign Policy* (March 24, 2022), via at: https://foreignpolicy.com/2022/03/24/putin-war-crimes-prosecute-trial-ukraine/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%20Picks%20OC&utm_term=40845&tpcc=Editors%20Picks%20OC

一、國家安全與貿易義務之糾結

國際社會對俄羅斯的經濟制裁自衝突發生後不斷加碼，顯示國際貿易與軍事衝突存在微妙的聯繫。⁸在衝突爆發的前兩天（2月22日），烏克蘭正式援引 WTO 架構下涉及「安全例外」相關規定，包括 GATT 第 XXI 條、GATS 第 14-1 條以及 TRIPS 第 73 條，作為施加禁運和對俄羅斯貿易自由化義務豁免之依據。此外，烏克蘭向其它 WTO 會員發出呼籲，希冀共同中止俄羅斯參與 WTO 的權利。截至 3 月底為止，EU 表示有意願停止給予俄羅斯「最惠國待遇」（MFN），加拿大則取消來自俄羅斯與白俄羅斯貿易貨品的優惠關稅，同時對此兩國的出口商品課徵 35% 關稅。

MFN 是當代全球多邊貿易體系支柱之一，也是所有 WTO 會員承諾共同遵守的法律規範，然而被西方國家視為破壞國際秩序的俄羅斯軍事行動讓許多國家決定暫時停止遵循這項貿易自由化義務。⁹問題是，西方國家在制裁俄羅斯的名義下不去履行自己對於貿易自由

⁸ 此種聯繫在文獻上較多聚焦於貿易和平論的相關研究，其次是有關經濟制裁成效之研究。可參考：Håvard Hegre, John Oneal, and Bruce Russett, "Trade Does Promote Peace: New Simultaneous Estimates of The Reciprocal Effects of Trade and Conflict," *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 6 (November 2010): 763-774; Daniel Drezner, "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice," *International Studies Review*, Vol. 13, No. 1 (March 2011): 96-108.

⁹ 舉例來說，2022 年 3 月 8 日美國眾議院提出一項關於暫停從俄羅斯進口能源產品的法案，但內容中未提及 MFN。藉由行政命令，總統 Biden 援引《國際緊急經濟權力法》(International Emergency Economic Powers Act)禁止從俄羅斯進口能源產品。此外，行政命令判定，俄羅斯對烏克蘭的軍事行動已違反國際法，並對美國國家安全和外交政策構成不尋常的威脅。詳見：The White House, "Executive Order on Prohibiting Certain Imports and New Investments With Respect to Continued Russian Federation Efforts to Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine," Presidential Action (March 8, 2022), via at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/08/executive-order-on-prohibiting-certain-imports-and-new-investments-with-respect-to-continued-russian-federation-efforts-to-undermine-the-sovereignty-and-territorial-integrity-of-ukraine/>

化的承諾，是否於國際法上站得住腳？同時，俄羅斯與烏克蘭這一次的衝突事件究竟與多邊性質的國際貿易建制有何關係？

傳統上，國際貿易是與國際和平或安全研究分開來的，儘管二次大戰後的《哈瓦那憲章》第 72 條想與 UN 共同維繫國際和平，但最後這個嘗試並沒有成功。WTO 於 1995 年成立時也沒有在其組織章程設計出類似《哈瓦那憲章》第 72 條之規定，所以目前唯一能將 WTO 與國際和平或軍事安全串聯起來的機制就是 GATT 第 XXI 條。依據這個條文容，若 WTO 會員係為符合《UN 憲章》中的義務而違反 GATT 規定時，可在「安全例外」的基礎上阻卻其行為之違法性。此外，第 XXI 條也許可會員在戰爭或其它國際關係緊急的情況下（in time of war or other emergency in international relations）採行必要之行動。¹⁰

在 2019 年關於 DS512 的裁決報告當中，WTO 初次對於爭端當事國援引 GATT 第 XXI 條進行審理，但專家小組（the Panel）實際上並沒有提供一個確切處理貿易規範與安全例外發生糾纏時的分析框架。根據 WTO 官網資料，專家小組認為自己在涉及國家安全的貿易糾紛上具有管轄權，同時判定俄羅斯援引安全例外符合第 XXI 條的規定。應予留意的是，俄羅斯當時在 DS512 主張第 XXI 條賦予其「必

¹⁰ GATT 第 XXI 條：

本協定各項規定不得用以：

- (1) 要求任何締約國提供其認為公開後必危害其重大安全利益之資料。
- (2) 禁止任何締約國採取下列保護其重大安全利益之必要措施：
 - (i) 關於具有原子分裂性之物質或製造該物質之原料。
 - (ii) 關於販賣武器、彈藥或其它軍物品及關於販賣直接或間接供軍事使用之其它物品。
 - (iii) 在戰爭或其它國際關係緊急情況下所採行之措施。
- (3) 禁止任何締約國為履行依《聯合國憲章》所承擔之維持國際和平及安全義務而採取的措施。

要措施」的專屬裁量權，因此不應受到其它國家或國際司法機構干預。對於這樣的主張，當時許多參與訴訟之第三方（包括中國）皆未能同意，認為專家小組有權對會員適用第 XXI 條的合法性進行裁量。而專家小組透過對規範的通常文義、法條前後文的內容，以及 WTO 設立之目的和宗旨的分析後認為，援引安全例外的會員並不享有專屬裁量權。¹¹

有別於 2019 年因為克里米亞問題衍生的貿易爭端，俄羅斯在這次軍事衝突中淪為被各國援引 GATT 第 XXI 條豁免貿易義務之制裁對象。Putin 政府因此主張 WTO 和相關貿易協定既無權利也不適合介入俄烏衝突。有些國家（例如美國）則試圖要讓俄羅斯喪失 WTO 會員資格。考量過去相似的成案和 WTO 現行之制度，國際貿易法上沒有任何確切的法律基礎，可以剝奪俄羅斯會員資格或將之暫時性中止（suspension）。依據《馬拉喀什設立 WTO 協定》第 10 條，任何會員均得向部長會議提出修正本協定或〈附件一〉中多邊貿易協定的提案。若內容涉及會員權利及義務之改變，俟獲得 2/3 會員同意後將對同意之會員生效，至於其它會員則待日後接受修正提案時方對之生效。值得注意的是，第 10 條第 3 項賦予部長會議一個特殊權限，即未在其指定期間內接受修正提案之會員，部長會議可在獲得 3/4 會員同意後，決定是否讓不接受修正案的會員退出 WTO。

由此觀之，制度上確實存在讓俄羅斯喪失會員資格的方法，但同意票數的門檻並不低。以目前 164 個會員來換算，除非有 123 個會員支持取消俄羅斯的會員資格；否則就算有國家提出修正案，且

¹¹ Russia-Measures Concerning Traffic in Transit - Report of the Panel (May 4, 2019), via at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm

有 2/3 以上會員同意，WTO 也難以將修正案規定適用於俄羅斯。¹²雖然 WTO 會員難以用集體的方式中止或剝奪俄羅斯的會員資格，但它們可以個別對俄羅斯取消貿易上的優惠措施。目前已有一些國家開始這麼做，只要後續如此為之的國家（或關稅實體）數量夠多，俄羅斯實質上無異於被排擠出全球多邊貿易平台之外。而各國這種取消俄羅斯貿易上優惠待遇的做法可以在前述的 GATT 第 XXI 條獲得正當性。事實上，除了 2019 年的 DS512 之外，2020 年的 DS567 也是一例。¹³

二、武力使用與法正當性的爭辯

當人們非難俄羅對烏克蘭的軍事行動及譴責此種行為牴觸國際法之際，實為反映俄羅斯的行為在認知上被視為對國際秩序的威脅及破壞。這種情況也頗類似且不時反應在西方國家對於中國在南中國海行徑或新疆人權議題的口誅筆伐。然而，以下 3 個面值得吾人思考。

首先，現在國際秩序本質是一種「以和為貴」的秩序，前提是透過法律制定讓主權國家避免訴諸武力解決爭端，《UN 憲章》乃此種秩序的代表。當中明文規定國家不得訴諸武力解決爭端，僅在非

¹² 值得思考的是，倘若真有 123 個以上國家希望中止俄羅斯的 WTO 會員資格，此種方式恐怕也不無爭議。因為單以特定數目會員票數來決定會員資格存續與否，似乎是將 WTO 更推向一個政治性組織，而不是專業且中立的貿易組織。

¹³ 對照 DS512，DS567 的爭端是涉及智慧財產權的案件，應訴方沙烏地阿拉伯援引 TRIPS 第 73 條的「安全例外」作為抗辯。由於這個條文基本上與 GATT 第 XXI 條的邏輯近似，因此 DS512 關於 WTO/DB 有無管轄權的論證同樣適用於 DS567。專家小組在裁定報告中指出，應訴方確實面臨一種國際關係中的緊急狀況，故而有權援引安全例外條款；但另一方面，應訴方對於境內公司盜版播出體育賽事的行為未加管制，背離 TRIPS 的義務。詳見：Saudi Arabia-Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights, via at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds567_e.htm

常特定的例外情形下方得使用，例如作為最後萬不得已的自衛手段，或是為履行安理會（UNSC）有關維持國際和平之義務。這樣的秩序與法律規範從二戰結束後迄今已逾半個世紀，但武力使用的行為獲得有效抑制了嗎？同時，國際社會為了獲得沒有戰爭的消極和平付出哪些代價？我們是否想過國際秩序可能建立在雙重標準的和平、大國主導的和平，或有秩序而無正義的和平之上？俄羅斯的行徑固然可議，但背後的深層原因同樣也值得思索。

其次，關於武力使用或禁止的法律規範如何被主權國家遵行或援引？這個問題不應忽略，僅聚焦在規則（rules）或規範（norms）的字面意義或釋義，會看不到國際法的現實層面。Putin 在發動軍事攻擊前的演說應值注意，當中反映他主觀上認為俄羅斯的行為是合於國際法的，而不是全然將國際法置之不理。儘管 Putin 的論點目前難以被多數世人和國家所接受，但其說詞中有相當一部分是在應用與承認國際法律規範。舉例來說，他批判 1999 年 NATO 在科索沃的軍事行動，以及 2003 年美國在伊拉克的軍事行動。¹⁴對此，國內外已有不少學者提出評論，認為這兩個使用武力的例子在可比性上與此次的俄烏衝突有別。其次，就算認為可以相比擬且 NATO 或是美國也確實違反國際法，邏輯上不代表俄羅斯可以仿效並用以抗辯自己行為的違法性。然而，這兩個 Putin 所舉的例子是否為西方國家的錯誤非範，在充滿爭議的過程中憑藉自己的軍事或國力優勢去執行人道干涉，才會導致今天俄羅斯認為它也可以仗著自己的優勢去對一個相對弱小的烏克蘭進行軍事壓迫呢？

¹⁴ "Full text: Putin's Declaration of War on Ukraine," *The Spectator* (February 24, 2022), via at: <https://www.spectator.co.uk/article/full-text-putin-s-declaration-of-war-on-ukraine>

第三，「以和為貴」的當代國際秩序是建立在以「規則」為基礎的自由國際秩序（liberal international order, LIO）。LIO 這個概念已在許多學術文獻中被深入討論過，¹⁵此處僅提出兩點補充：（1）NATO 是 LIO 一部分，它的功能或角色在過去與今天的歐洲是否不同？如果依舊是以防堵前蘇聯或現在俄羅斯勢力「西擴」，為什麼俄羅斯會選在特定年份用軍事手段來回應 NATO，而不是始終與 NATO 保持軍事上的敵對關係？¹⁶另一方面，如果 NATO 可以在冷戰結束後繼續針對俄羅斯，那為什麼俄羅斯不能設法突破 NATO 的防堵或就應該放棄西擴？（2）關於能源及環境面向的考量，很多國家在衝突爆發之後開始減少自己對俄羅斯出口能源之依賴。這值得我們思考一下過去或現在那些倡議能源轉型或再生能源的政治人物實際上做了多少？答案恐怕是「非常少」，不然怎麼會在俄烏衝突爆發後陷入能源匱乏或不安全的危機，或是才開始設法減少對俄羅斯能源輸出的依賴。事實上，LIO 一直以來都是仰賴化石燃料作為主要能源的經貿秩序。當俄烏衝突導致全球能源市場價格與供需出現明顯變化時，能源轉型問題的真正盲點於焉浮現。毋寧，當人們認為 Putin 在衝撞 LIO 的時候，比較少思考他是否也在挑戰使用化石燃料。俄烏衝突爆發後的國際能源市場變化回答了這個問題，其實 Putin 或俄羅斯在衝突爆發

¹⁵ Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "The Nature and Sources of Liberal International Order," *Review of International Studies*, Vol. 25, No. 2 (April 1999): 179-196; G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (January 2018): 7-23; John Mearsheimer, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," *International Security*, Vol. 43, No. 4 (Spring 2019): 7-50.

¹⁶ 雙方自 2002 年（甚至更早）便建立起一定程度的磋商模式與合作關係，北約-俄羅斯理事會(NATO-Russia Council)即為一例。NATO 在其官網資料上也如是承認，詳見：“NATO-Russia Relations: The Background,” NATO (March 20, 2020), via at: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/2003-NATO-Russia_en.pdf

前是化石燃料的支持者與受益者；相較之下，歐洲及北美的西方國家則是嘗試推動能源消費轉型的倡議者（但又欠缺具體行動）。而當俄烏衝突爆發後，美國因此獲得歐洲國家的天然氣合約。¹⁷因此，是誰在操弄 LIO，誰又在 ILO 動盪之際獲得好處？

基於上述的反思，俄羅斯使用武力「侵略」烏克蘭的正當性應該如何評價才是客觀公允，其實還有可探討之空間。不過，目前學界多數觀點認為，使用武力或威脅使用武力來解決國際爭端已被國際法明確禁止，因此俄羅斯毫無疑問屬於違法。即便學說上有論及預期性自衛（*anticipatory self-defense*），也必須是在國家生存安全面臨急迫、難以抗力、無其它選擇且沒有充分時間去做回應的情況下方得為之。¹⁸Putin 下令對烏克蘭進行的軍事攻擊，很難在國際法上為其找到合於規範之正當性；雖然他宣稱這麼做是為了保護俄羅斯免於 NATO 東擴威脅，或是為了保護烏克蘭境內的俄羅斯人免於受到壓迫與欺凌。此外，Putin 承認烏克蘭東部由反政府勢力控制之分離主義運動地區 Donetsk 和 Luhansk 為獨立國家，也難以獲得國際社會認可，因為當中存在破壞一國領土完整與過早承認之疑慮。

此處有一點值得深論；人民有自決權是國際法上已肯認之一項基本權利。任何一國境內的少數群體均有權利去決定他/她們自己的政治地位，以及追求經濟、社會與文化上的發展方式。然而，自決權的行使有其前提，特定區域人民不得恣意片面或單邊從一個已經隸屬之主權國家中分離出去，除非是這個國家的政府反覆或持續壓制其境內某個區域內的特定群體，使其生命或生活面臨危難，以致

¹⁷ "EU Signs US Gas Deal to Curb Reliance on Russia," *BBC News* (March 26, 2022), via at: <https://www.bbc.com/news/business-60871601>

¹⁸ R. Y. Jennings, "The Caroline and McLeod Cases," *American Journal of International Law*, Vol. 32, No. 1 (January 1938): 91.

別無選擇只能與加害它的國家分離。此種國家分離的情況在文獻上被稱之為「救濟型分離」(remedial secession)。¹⁹然而，上述烏東的兩個分離主義運動區域存在這樣的情況嗎？目前似乎欠缺證據令人相信其存在。回顧 2008 年的實踐，可能更像是俄羅斯擴張自己勢力範圍或併吞它國部分領土的故技重施。²⁰

最後，無論俄羅斯究竟有沒有使用武力的國際法正當性，它與烏克蘭在目前涉入武裝衝突的過程中都必須遵守戰爭法（亦有人稱為武裝衝突暨人道法）。戰爭法要求交戰雙方只能對正規的武裝戰鬥人員和軍事目標進行攻擊，並應避免造成被攻擊者不必要或過多之痛苦，同時不得對平民、平民財產或自然環境進行傷害與破壞。就這點來看，俄羅斯的軍事行動有可能牴觸一些戰場上應有的正當行為（*jus in bello*），從而違反《日內瓦四公約關於保護國際性武裝衝突受難者的附加議定書》。此外，很多烏克蘭平民因為戰爭而逃離原本

¹⁹ Jure Vidmar, "Remedial Secession in International Law: Theory and (Lack of) Practice," *St Antony's International Review*, Vol. 6, No. 1 (May 2010): 37-56.

²⁰ 當年 8 月，俄軍進入喬治亞，協助分離主義勢力對抗政府軍。隨後，承認喬治亞境內的 South Ossetia 與 Abkhazia 為獨立國家。有些文獻認為 2014 年的克里米亞事件也是一例，但本文對此持保留立場，蓋 2014 年 2 月俄裔人口居多的「克里米亞自治共和國」(Autonomous Republic of Crimea)是透過議會請俄羅斯出兵維護自治地區的安全，接著於 1 個月後由議會通過「脫烏入俄」提案，並於 3 月 16 日進行公投，結果高達 96% 的投票者支持加入俄羅斯，議會於是先宣布脫離烏克蘭成為「克里米亞共和國」(the Republic of Crimea)，然後在同月 18 日申請加入俄羅斯，而當時總統 Putin 於 21 日批准申請。雖然整個過程中極可能俄羅斯介入與干預甚深，但事件本質儼然迥異於 2008 年的喬治亞危機。官方資料詳見：

<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20604>；文獻上的討論詳見：(1) 否定公投效力的觀點：

<https://news.un.org/en/story/2014/03/464812-backing-ukraines-territorial-integrity-un-assembly-declares-crimea-referendum>；(2) 持平且正視克里亞米當地人民認知的觀點：

https://www.jstor.org/stable/24896628?seq=1#metadata_info_tab_contents；(3) 批評俄羅斯行為的觀點：

<https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/how-to-uphold-the-territorial-integrity-of-ukraine/9497E9D0A0CD453155290E048B5BB0AF>

的居住地淪為難民，她/他們在其它國家的處遇將涉及與難民地位有關的相關法律規範，例如《難民地位公約》。

參、衝突下的政治現實

國際組織可依據它們的章程規定或會員決議來取消或暫停俄羅斯在組織中的會員資格（例如克里米亞事件之後 G8 暫停俄羅斯的資格）。國際社會也可以限制或禁止俄羅斯參與全球性的各種活動（例如運動賽事）。不過，最令人期待發揮功能的國際制度應該是《UN 憲章》中對於破壞和平行為的制裁；然而，在這場衝突事件中因為俄羅斯是 UNSC 的常任理事國之一，擁有重大議案之否決權，導致無法通過制裁俄羅斯的決議。此種情況在歷史上並非第一次，而是自冷戰期間就已存在，向來宣稱自己是秩序維護者的美國也曾經數次行使否決權阻撓對它不利之決議。²¹

俄烏衝突爆發後，2 月 28 日至 3 月 2 月聯合國大會（UNGA）舉行緊急特別會議，並於 3 月 2 日表決烏克蘭局勢決議草案，譴責俄羅斯侵略行徑，並要求立即撤軍，結果有 141 票贊成、5 票反對（俄羅斯、敘利亞、白俄羅斯、朝鮮和厄立特里亞）和 35 票棄權（中國於其中）；²²從制度面來看，這項決議因為是 UNGA 通過的，因而無法律拘束力，但在規範層面仍有一定價值。根據 1950 年 UNGA 通過的第 377A(V)號決議，如果 UNSC 因為常任理事國欠缺共識而無法履行維護國際和平與安全的任務時，UNGA 將作為替代機制就危及國際

²¹ Michael Berlin, "U.S. Vetoes Nicaraguan Resolution On Compliance With Court Decision," *Washington Post* (August 1, 1986), via at: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1986/08/01/us-vetoes-nicaraguan-resolution-on-compliance-with-court-decision/ecdf20d6-cf3a-4761-ba23-5c49a9fa379a/>

²² <https://digitallibrary.un.org/record/3959039?ln=en>

和平的情勢進行審議。

另一方面，UN 轄下 ICJ 在烏克蘭要求下對目前俄烏衝突的一部分爭端進行了審理，並於 3 月 16 日做出裁決（15 名法官中有 2 名認為法院不應受理）。ICJ 認為，沒有客觀證據顯示烏克蘭對其境內的分離主義運動區域進行種族滅絕行為，因此俄羅斯以此作為出兵烏克蘭的理由無法成立。儘管審理期間俄方致函 ICJ，聲稱法院對此案並無管轄權，但 ICJ 根據《防止及懲治種族滅絕公約》第 9 條駁斥了俄羅斯的主張，並質疑《防止及懲治種族滅絕公約》可作為俄羅斯出兵烏克蘭的依據。ICJ 最終裁定要求俄羅斯應即時停止目前的軍事行動，然而俄羅斯官方拒絕接受目前的裁決結果。

除 ICJ 之外，ICC 也是有權處理俄烏衝突的國際制度，特別是現任主任檢察官 Karim Khan 在 3 月 2 日的公開聲明中表示，已收到 39 個締約國的敦請，希冀 ICC 展開相關的調查與蒐證。雖然俄羅斯自 2016 年之後便不再是 ICC《羅馬規約》締約國，因此要實際對 Putin 進行審理會有相當程度之困難；然而，烏克蘭已於 2014 年接受 ICC 管轄權，因此 ICC 有權對任何發生於烏克蘭領域上的戰爭罪、違反人道罪，以及非法侵略行為進行審理。此外，《羅馬規約》第 26 條也規定，戰爭罪沒有追訴時效之限制，且所有締約國有義務將《羅馬規約》中破壞和平與殘害人權之罪行加以內國法化，以促進國際社會對戰爭相關犯罪的「個人」究責。因此，除非 Putin 此後一直待在俄羅斯，不出席國際場合，不然還是有可能得面臨國際刑事法的訴追、問責與制裁。

提及制裁，「經貿類型」的制裁在歷史上國家被廣泛使用，但效果卻不盡相同，而近期的文獻認為，經濟制裁很少能達成預計之效果，特別是阻止一項軍事行動。為什麼呢？因為軍事行動通常涉及

的是生存型的安全利益，而經濟制裁帶來的壓力或成本很少會超越被制裁方尋求的生存安全。²³1990 年第一次波灣戰爭時，國際社會就對伊拉克採取普遍與高強度制裁，伊國的經濟確實嚴重受創，但 Saddam Hussein 政府並未因此放棄對科威特的佔領。對比之下，這次國際社會對俄羅斯的制裁強度更高且手段更多元，情況會不會有所不同？

回顧歷史，西方對蘇聯入侵阿富汗的穀物禁運或是冷戰期間的出口限制與科技轉移禁運，都沒什麼效果。而 2014 年的克里米亞事件，國際社會也對俄羅斯施予制裁，但最終 Putin 政府還是撐了過去。事實上，立意良善的國際制裁通常不免產生違害人道後果，因為制裁措施讓被制裁的國家經濟惡化與民生凋零。有鑑於此，此次國際社會對俄羅斯的制裁開始將範圍聚焦於特定的個人或機關，以期減少對百姓的衝擊。然而，當制裁的強度越高、時間越長與項目越多後，平民百姓絕對無法倖免。因此，制裁雖然是一種對被制裁方的懲罰，希望透過經濟上的壓力來促使其停止違法行為，但制裁的實際效果卻很可能導致無辜人民的日常生活苦不堪言。所以，或許制裁本身雖然不違反國際法，甚至是對違反國際法的國家進行的一種處罰，但制裁經常衍生出人類安全（human security）的諸多問題。這是俄烏衝突下的政治現實悲劇。

肆、結語

國際關係目前正面臨一個「雙重大三角」體系結構；一個是「疫情、美中競爭、俄烏衝突」三角，一個是「西方民主國家、二十大

²³ Nicholas Mulder, *The Economic Weapon* (New Haven: Yale University Press, 2022).

的中國、Putin 統治下的俄羅斯」三角。第二個三角將漸漸成為第一個三角中，俄烏衝突端點的延伸與分枝。世人應留意俄烏衝突極可能幫中國解除「威脅論」緊箍咒，或至少讓中國從原本第一名的威脅降到第二名。可以預見，新冷戰主角有可能從「鷹龍」轉變為「鷹熊」，且正因為俄羅斯依舊可能是冷戰後對 LIO 真正的衝擊來源，所以只要北京當局不對外（包括台灣）使用武力，美國與西方社會將難以實質上制裁中國。易言之，只要習近平政權有耐心，在經濟可以持續成長或至少不退步的前提下，時間與機遇就可能站在中國這一方。2022 年 3 月初甫結束的兩會（人大與政協）便傳達了這樣的戰略意旨，認為「時、勢、義」皆有利於中國。

因此，第一個三角中的俄烏衝突決定了中國接下來的戰略選擇以及在第二個三角中的身分。本文認為，只要衝突時間拉長，中國必然選擇親向西方；雖然不確定會有多親，以及具體親近的方式為何。²⁴但中國一定會利用俄烏衝突修復美中近 4 年的緊張與對立，還有賣人情或討好歐洲國家，同時插暗劍在俄羅斯身上。烏克蘭的戰事拖得越久對中國越好，事緩則中國利益「圓」（滿）。美國是遙遠的敵人，隔洋相望，習沒有必要跟 Biden 劍拔弩張。

歐洲國家是中國在第二個大三角中變強或趨弱的關鍵，越能拉攏與建立互信，越有助於反制來自美國各種壓力。只要國內疫情不失控，2022 年「求穩」的國內政經目標獲得落實，中國將是俄烏衝突的受益者，尤其是原本它與美國走向修昔底德陷阱的時間將因此後延，台灣對此情勢應非常關注並盡早擘劃對策，畢竟國際法律

²⁴ 類似觀點亦可見於：Steven Lee Myers and Chris Buckley, "China Sees at Least One Winner Emerging From Ukraine War: China," *New York Times* (March 14, 2022), via at: <https://www.nytimes.com/2022/03/14/world/asia/china-russia-ukraine.html>

規範在強權競爭與利益勾結的政治現實（*realpolitik*）下很難成為台灣安全的依靠。。