

## 焦點評析

# 拜登新政下之俄美關係

## Russia-U.S. Relations Under New Biden's Administration

連弘宜 *Hong-yi Lien*  
國立政治大學外交學系教授  
*Professor of Department of Diplomacy*  
*National Chengchi University*

### 一、前言

2021年6月16日，美國總統拜登(Joe Biden)與俄羅斯總統普京(Vladimir Putin, Владимир Путин)於瑞士日內瓦會晤，此為拜登上任後首度召開之俄美峰會。實則川普時期，俄美亦曾舉行元首峰會，只是該峰會並未就重要且具體之議題進行討論，僅具形式意義。2014年克里米亞事件後，西方國家對俄實施經濟制裁，俄美關係趨於緊張。2016年川普競選期間，曾多次對俄展現改善雙邊關係之態度，俄方亦將之視為契機。然而川普上任後，並未實質改善俄美關係，甚至於2017年開始加強對烏克蘭政府軍的軍事援助，並對俄實施強烈之戰略圍堵。本文的主要目的，是探討拜登上任後，美國對外政策之轉變，以及這些轉變對於俄美關係之影響，藉此評估俄美關係未來之變化與走向。

### 二、拜登上台前之俄美關係：戰略競爭下的緊張關係

川普時期俄美關係難以改善，其主因在於雙方無法拋卻戰略矛盾與競

爭，進行其他領域的合作。就美方的因素觀察，可歸納如下：首先，根據「2018 美國國防戰略摘要」(Summary of the National Defense Strategy of the U.S.A.)，川普政府將國家間的戰略競爭視為主要威脅，並將俄中定位為修正主義 (revisionism) 國家，認為兩國正企圖形塑一集權模式之世界。<sup>1</sup> 在此認知前提下，美國對於俄中採取更為強烈的戰略圍堵，雙方之地緣政治矛盾與衝突不斷上升。其次，川普的對外政策難以捉摸。儘管 2017 年川普上任後，提出「印太戰略」(Indo-Pacific strategy)，退出原本建立的多邊體制—跨太平洋夥伴關係 (Trans-Pacific Partnership, TPP)，以各國雙邊貿易協定取代之。然而川普僅是一政治素人，即使其擁有外交與國安專業幕僚，川普對這些意見之接受亦極其有限，導致對外政策上難以形成一套完整之邏輯思維。

川普時期俄美的戰略與地緣政治競爭，表現在以下幾個國際議題與區域防務的處理。

1. 烏克蘭內戰：首先，美國自 2017 年開始加強對於烏克蘭政府軍的支持，其中包括：提供防禦武器（例如，210 枚標槍飛彈(FGM-148 Javelin)）、3.5 億美元之軍事援助、建設海軍作戰指揮中心、承認烏克蘭成為北約申請國。
2. 北約防務：川普要求包括德國在內的北約成員國，每年支出超過 GDP 2% 之國防開支，俄國方面許多學者專家普遍不看好美國能與其他北約成員國達成共識。然 2019 年 12 月，北約秘書長施托爾滕貝格(Jens Stoltenberg) 表示，2019 年度北約成員國中，國防開支達標 2% 的國家已有 9 國，預計 2024 年可望過半數。惟歐洲各國不斷提升軍事實力的結果，卻壓縮了俄國於此區域之戰略利益與空間。
3. 歐洲區域防務：川普政府針對昔日蘇聯勢力範圍加強防務合作，在東歐

---

<sup>1</sup> “Summary of the National Defense Strategy of the U.S.A.: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,” *The Department of Defense*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, June 15, 2021, p. 2.

方面，自 2017 年起增設三個戰鬥旅，每個旅共計 4500 人並配有戰車等裝備。美國歐洲司令部司令布利德洛夫上將 (Gen. Philip Breedlove) 曾表示，此舉是為因應 2014 年克里米亞事件後，俄國入侵鄰國的隱憂。此外，2020 年 7 月，波蘭、立陶宛及烏克蘭三國成立「盧布林三角」(Lublin Triangle)，該機制之主要目的便是增強三國軍事、經濟及文化上合作，並支持烏克蘭加入北約，成立三國聯合部隊，對抗俄國意味濃厚。同年 8 月，美波兩國簽訂「增強防衛合作協議」(Enhanced Defense Cooperation Agreement)，美方將依據協議對波增加駐軍 1,000 名。

俄美戰略競爭的緊張態勢並非川普時期所獨有，但如同以上所述，川普的對外政策欠缺完整性，使俄方難以預估，且俄美之間欠缺有效溝通管道，儘管俄美舉行元首高峰會談，卻未達成具體共識而流於形式，致使俄美關係無法改善。

### 三、拜登新政之對外政策與俄美關係變化

根據 2021 年 3 月拜登政府通過之「國家安全戰略暫行指南」(Interim National Security Strategic Guidance)，該文件雖未提出一完整之戰略，目的係為統一政府各部門對外之戰略認知，卻仍有幾項觀念值得注意。其一，將中國視為唯一足以推翻國際體制之競爭者；其二，採取務實外交，尋求與戰略競爭對手其他領域之合作；其三，臚列出增進國家安全之必要事項，其中包括：捍衛並厚實美國實力之潛在來源、促成有利於己之權力分配，以防範美國及其盟友之直接威脅等；其四，與俄中進行有意義的對話，尤其是在核武與軍事領域；其五、捍衛民主價值。首先，對於俄美關係而言，此次「暫行指南」採取較為溫和的措辭與態度，不同於川普時期將俄國稱之為「復甦的惡性行為者」(revitalized malign actor) (根據 2019 年印太戰略報告)，<sup>2</sup> 僅表

---

<sup>2</sup> “Indo-Pacific Strategic Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” *The Department of Defense*, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-IN>

示俄國試圖加強自身在世界舞台之影響力，並扮演一個引起混亂的角色。<sup>3</sup> 此外，亦不再將俄中同列為修正主義強權，將中國視為唯一足以顛覆現行國際體制之行為者，使俄美關係預留改善空間。其次則是美國對國家安全威脅認知的改變，不再視國家間的戰略競爭為主要威脅，其他威脅亦同樣重要。因此，可望重啟在其他威脅上的雙邊或多邊合作，使其不致受國家間的戰略競爭影響。在此前提下，即使俄中兩國為美國之戰略競爭者，拜登政府亦不停止尋求與這些競爭者在其他領域的合作，例如，2021年3月，俄美恢復森林、核能及北極議題之氣候會談，以及「新削減戰略武器條約」(New Strategic Arms Reduction Treaty) 延長5年等是。相較於川普時期未發揮作用的「雙普會」，俄美就特定領域達成共識並促進合作，顯然對雙邊關係的改善更具效用。

2021年3月初，俄羅斯增兵2萬大軍至克里米亞，同月底舉行軍事演習，引起各國疑慮。當時有不少媒體與學者認為，俄美將進入新冷戰局面，惟細究兩國互動與態度，是否形成「新冷戰」似乎仍待觀察。同年4月6日，俄國副外長瑞布可夫 (Sergei Ryabkov, Сергей Рябков) 曾表示，雙方高層已針對烏克蘭問題交換意見。4月8日，據彭博社 (Bloomberg) 報導，克里姆林宮對烏克蘭政策顧問切斯納科夫 (Alexei Chesnakov, Алексей Чеснаков) 指出，俄此次增兵僅是為了向烏克蘭施壓，試圖促成2015年以來毫無進展的和平協議，且沒有人樂見軍事行動。

因此，儘管烏克蘭局勢緊張升級，俄美之間只要維持暢通之溝通管道，或可降低衝突發生之可能。而美方亦有意願與俄展開對話，主因在於拜登上任後，已不再視國家間之戰略競爭為最重要威脅，尚有其他威脅仍待解決，例如氣候變遷等，這些皆須透過大國間的溝通對話方能形成共識。2021年6月16日，俄美於瑞士日內瓦舉行高峰會談，此為拜登上任後第一次與普京會晤，成為各界關注焦點。此次會談係針對以下幾個議題進行討論：核武、雙

---

*DO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF*, June 15, 2021, pp. 7-12; 30-45.

<sup>3</sup> “Interim National Security Strategic Guidance,” *White House*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, June 15, 2021.

邊外交聯繫、軍備控制、人權、網路攻擊等。會後俄美並無舉行共同記者會，就俄美各別的聲明可知，雙方形成之共識有限，較具意義與進展的成果包括：戰略穩定對話的展開、雙邊武裝衝突與核威脅風險之降低、外交關係的回復等。儘管俄美之間並未針對人權議題、烏克蘭主權問題等達成共識，但此係雙方故意迴避矛盾的結果，唯有避談這些議題，俄美才能進行溝通。2021年6月20日，原先被召回之俄國駐美大使安托諾夫（Anatoly Antonov, Анатолий Антонов）重返華府，使俄美關係的改善再現曙光。

#### 四、俄美關係之未來走向（代結論）

當前俄美關係雖進展有限，卻已獲改善，此係由於拜登採取新的國家安全戰略，連帶造成對外政策之轉向。在新的戰略中，中國成為唯一有能力推翻國際體制的修正主義者，俄國僅是易引起紛亂的行為者，因此對抗中國是目前美國的首要目標，俄羅斯成為美國拉攏之對象。然而美方目前還未明顯展現出「聯俄制中」的言行，僅需俄不介入美中之對抗即可。即使如此，拜登政府對於中國亦非採取全面之對抗，「暫行指南」也明確指出美國應維持與中國在其他層面之合作。

不可否認，俄美之間存在許多難解之矛盾，尤其是人權、烏克蘭等問題，是以未來俄美關係的改善仍有局限，如美國總統國家安全顧問沙利文（Jake Sullivan）所說，兩國雖致力於建立穩定及可預見之關係，但並非友好關係。<sup>4</sup>至少拜登執政至今，俄美已恢復雙邊高層對話，並就某些具體議題上達成共識。未來俄美關係的發展，值得吾人觀察之變數包括：美中對抗的態勢、俄國內部政局之穩定、美對俄之經濟制裁與戰略圍堵等。

---

<sup>4</sup> “National security adviser defends Biden’s wait-and-see approach with Putin,” *abcNEWS*, <https://abcnews.go.com/Politics/national-security-adviser-defends-bidens-wait-approach-putin/story?id=78377019>, June 20, 2021.

責任編輯：李欣樺