

焦點評析

烏克蘭危機的啟示

The Message of Ukrainian Crisis

林泰和 *Tai-Ho Lin*

中正大學戰略暨國際事務研究所副教授

*Associate Professor of Institute of Strategic and International Affairs
National Chung Cheng University*

一、俄國出兵破壞國際規範

1975 年在赫爾辛基召開的「歐洲安全與合作會議」(Confidence on Security and Cooperation in Europe, CSCE)，催生了所謂「赫爾辛基最終議定書」(Helsinki Final Act)。「議定書」的第一部分，即所謂「赫爾辛基十誡」(Helsinki Decalogue)，其核心部分包含：(一) 主權平等，尊重包含在主權下的國家權力；(二) 避免使用武力或武力的威脅；(三) 國界不可侵犯；(四) 國家領土的完整；(五) 和平解決爭端；(六) 不干涉國家內部事務。簡單來說，議定書的精神是以維持並承認當時冷戰時期歐洲領土的現狀，換取歐洲的和平與發展，同時奠定了冷戰和平落幕的基礎。

俄國持續增加集結重兵於與烏克蘭邊界以及俄羅斯強硬出兵克里米亞，全面攻佔烏克蘭駐克里米亞的軍事基地，首次以武力改變了冷戰以後歐洲的版圖，造成冷戰以後，最嚴重的東西衝突，也是對美歐主導的國際秩序的一大挑戰。在俄國軍事武力掩護下，克里米亞於 2014 年 3 月 16 日舉行獨立公投。槍口下公投的結果，97% 參加投票的選民贊成加入俄羅斯聯邦，結果毫不意外，因為克里米亞也是烏克蘭惟一俄裔人口佔多數的一

區。Putin 於 2014 年 3 月 21 日簽署法案，完成兼併克里米亞（Crimea）的程序後，俄羅斯獲得 2.6 萬平方公里的領土，包含約 200 萬人口，更確保了俄羅斯出黑海的必經之地，這也是 2008 年 2 月科索伏（Kosovo）宣佈獨立後，歐洲政治版圖的首次重要更動。

俄國武力兼併克里米亞，對以美國與歐盟所主導的西方國家，最不堪的是國際上以合作為基礎的「制度」（institution）受到破壞，西方與俄國簽訂的政治協議，形成一張廢紙。俄國武力侵佔克里米亞，違反聯合國憲章不使用武力及維持會員國主權與領土的完整，同時破壞 1975 年赫爾辛基議定書的規定。1994 年由俄國與英、美與烏克蘭共同簽訂的《安全保障布達佩斯備忘錄》（Budapest Memorandum on Security Assurances），包括不會威脅或使用武力侵害烏克蘭的領土完整與政治獨立，並表示永遠不會透過經濟手段施壓，逼迫烏克蘭屈服。當時烏克蘭為世界第三核武國家，遵守協議，於 1994-1996 年將核武繳回俄羅斯。

俄羅斯此次以軍事武力威脅烏克蘭，兼併克里米亞，顯然已經踐踏烏克蘭領土與主權的完整，以天然氣管線與價格恫嚇烏克蘭，更是形成經濟的壓迫。Charles Kupchan 指出，使用軍事武力是惟一能夠使俄羅斯退出克里米亞的方式。1994 年《布達佩斯備忘錄》雖不是軍事同盟合約，僅是包含安全承諾的政治協議，簽約國雖然沒有義務使用武力保護烏克蘭，仍可作為西方決定出兵時的合理化依據。而美國與西方國家顯然並不準備以武力回應，而是採取經濟制裁與外交孤立的方式，對俄羅斯施行報復。

二、西方制裁的限制

全世界第四大經濟體德國的能源供應，40% 依賴俄羅斯；而西歐整體約有三分之一能源需要俄羅斯供應，這可以解釋為何歐洲對於俄國的經濟制裁，舉棋不定，因為沒有歐洲國家領袖希望在冬天冒著能源短缺或價格飆升的風險。而沒有歐洲國家充分配合，經濟制裁的力道沒有辦法充分發揮。更重要的是，歐洲國家對此問題陷入分裂。波蘭、瑞典與波羅的海國

家屬於鷹派，希臘、賽普勒斯與義大利屬於鴿派。前者因為歷史因素，對俄羅斯戒慎恐懼；後者則是陷入金融危機，需要俄羅斯的金融協助與觀光收入。

克里米亞公投之後，目前美國與歐洲分別提出一份制裁名單，包含俄羅斯與烏克蘭的重要政府，包含俄羅斯副總理 Rogozin，下議院成員、總統幕僚以及烏克蘭前總統 Yanukovich。歐盟名單則包含俄國軍方人士。西方國家將針對這些名單進行資產的凍結與旅遊禁令。但這些制裁，有其侷限性。以歐洲對前利比亞強人 Qaddafi 為例，其拼音方式就有許多種，造成混淆。此外歐洲重視程序正義，多達一百件以上關於特定制裁的訴訟仍在歐洲法院（European Court of Justice）的審理中。更重要的是，西方大型企業與政府將會受到巨大傷害，長期來說，對全球經濟也會造成傷害。但是為了拯救烏克蘭或維繫西方的聲望與重新建立歐洲新秩序，西方國家可能要將歐洲國家利益置於經濟利益之上，以免在歐亞大陸同盟間引發連鎖效應。

三、烏克蘭出現分裂危機

此次俄羅斯之所以能夠不發一槍一彈，輕易兼併克里米亞，有三個主要原因。第一是俄羅斯在克里米亞已有合法的軍事武力，及黑海艦隊；第二是東部與南部俄裔民眾的同意；第三是脆弱的臨時政府，被俄羅斯的臨時舉動所突襲，無能應變。烏克蘭臨時政府對於克里米亞局勢，無法控制，軍事基地紛紛遭受親俄民兵佔領，導致烏克蘭右翼團體「全烏克蘭聯盟」（Svoboda），因為國營電視台轉播俄羅斯簽約儀式，將「克里米亞」納入俄羅斯版圖，強迫執行長下台，此一極端舉動，給克里姆林宮的宣傳工作，添加柴火。再加上臨時政府無法即時團結國內東西兩方的情緒與文化屬性，即親俄羅斯的工業東方與親歐盟的農業西方。而事實上莫斯科正集中兵力，企圖裂解烏克蘭東部與南部，使其成為俄國的附庸及與西方勢力的

緩衝區。莫斯科也可以好整以暇，封鎖烏克蘭出口，使其經濟崩潰，到時烏克蘭東部即為俄羅斯的囊中物。目前俄羅斯已經不承認烏克蘭臨時政府，也不會承認 2014 年 5 月 25 日烏克蘭大選，甚至可能阻擾東部與南部的投票。屆時可能有大規模暴力事件發生，烏克蘭新領袖將會跛腳，而無法控制局面，深化國家分裂的危機。

即使如此，在烏克蘭東部與南部有大約 70% 的民眾，反對俄羅斯出兵烏克蘭東部。加上烏克蘭東部與南部的地方首長，也不希望此一區域直接被納入俄羅斯管轄，並反對任何型式的分割，將其地方統治權，直接交給莫斯科。理由很簡單，東部俄裔地區的首長，希望未來烏克蘭的高度聯邦自治的架構，能夠更有利於他們對區域的絕對統治。其次，俄羅斯士兵在克里米亞的惡劣形象，使年輕烏克蘭人對俄羅斯的期待破滅與再加上烏克蘭的國家意識與對主權的認同，在過去二十年已有大幅增長，這是對烏克蘭國家團結的一線曙光。

四、俄羅斯的「世界新秩序」

在烏克蘭危機之前，俄國的經濟狀況已經呈現衰退。即使國際原油超過一桶一百美金，俄羅斯 2013 年經濟成長率最好的表現也僅能達到 1%，大約美國的三分之一。石油與天然氣的出口約佔俄羅斯政府收入的 50%，若西方國家實施禁運，則俄羅斯每年將損失一千億美元外匯收入，更不用說盧布在 2013 年對美元已經貶值 10%。俄羅斯經濟的痛苦將會造就美國的市場收益，投資人會在美國債券與股市找到安全感。長期而言，俄羅斯委靡的經濟情況將無法支撐往後成為世界強國的基礎。

在外交上，俄羅斯將會被國際社會孤立。德國總理 Angela Merkel 宣布，鑑於烏克蘭目前的局勢，作為重要政治平台的八國集團（G8）停止運作，俄羅斯已在所有國際組織中被廣泛孤立。在克里米亞加入俄羅斯聯邦後，西方國家可能與俄羅斯建立「新的伙伴關係」，將俄羅斯從一些國際組織中除名。俄羅斯雖然取得克里米亞，但是肯定失去烏克蘭甚至西方世

界。烏克蘭即使扣掉克里米亞，面積仍大於目前任何一個歐盟國家。沒有烏克蘭，俄羅斯的歐亞聯盟（Eurasian Union）拼圖，將少了重要一塊，因為烏克蘭的雄厚工業實力與農業心臟地帶的地理位置，對於俄羅斯與歐洲建立正面關係，至為重要。俄國武力兼併克里米亞的舉動，長期來說，對於普亭的強國之夢，反而是有負面影響。

五、西方未來的努力方向

克里米亞成為俄國新版圖已是既成事實。西方國家目前需要在政治上強力支持基輔的烏克蘭新政府，財政上提供必要的支援，以協助其國內經濟改革。最後幫助烏克蘭成為歐盟的一部分，畢竟 75% 烏克蘭裔的公民是傾向與歐盟發展更緊密的關係。俄國併吞克里米亞後，歐洲聯盟領導人與烏克蘭就增進雙方政治和經濟關係簽署協議，以顯示對烏克蘭的支持，這為烏克蘭最終加入歐盟邁出了重要一步。西方未來必須投入更多時間、金錢與政治支持在烏克蘭身上，而非懲罰俄羅斯，因為 Putin 不怕制裁，制裁只會使俄羅斯在國外更具侵略性，Putin 在國內支持度只會越高。Putin 真正畏懼的是，成為俄國歷史上第一位永遠失去烏克蘭與西方的領袖。

