

從克里米亞公投看俄羅斯與 歐美的互動

●魏百谷/國立政治大學俄羅斯研究所副教授

壹、前言

烏克蘭所屬的克里米亞治共和國和塞瓦斯托波爾市於2014年3月16日就前途問題舉行全民公投。根據開票結果,公投的投票率為83.1%,其中,贊成克里米亞加入俄羅斯聯邦的選票,共計123萬3,002張,占總票數的96.77%;其次是支持克里米亞成為烏克蘭領土的一部分,票數為3萬1,997張,所占比例為2.51%;而本次公投的廢票張數是9097張,占0.72%。

公投結果公佈後,這兩個地區的政府首長前往莫斯科,於3月18日在克里姆林宮與普 欽總統共同簽署克里米亞和塞瓦斯托波爾加入俄羅斯聯邦的條約。隨後,俄羅斯國會的 下院(杜馬)與上院(聯邦委員會),接連批准該條約,並通過規定俄聯邦新主體之地 位、邊界及名稱的相關法律。緊接著,俄國總統普欽於21日簽署法案,正式將克里米亞納 入俄羅斯聯邦。不到一週的時間,俄國就完成克里米亞及塞瓦斯托波爾入俄的法律程式, 至此,不論就實質面或法律面來看,克里米亞和塞瓦斯托波爾正式成為俄國的新領土。

貳、俄羅斯完全掌控克里米亞

普欽進一步頒布總統令,宣佈設立克里米亞聯邦區,使得全俄聯邦區的數目,從八 大聯邦區增為九個,如同其他聯邦區一般,普欽亦在克里米亞聯邦區派駐一名總統全權 代表,以確保中央的指令,能貫徹至該地。

在軍隊動態方面,俄軍已控制烏克蘭在克里米亞的所有軍事基地;3月24日,俄羅斯國防部長親自視察俄軍在克里米亞的指揮部。有鑑於俄方的優勢軍力,烏克蘭臨時總統 圖爾奇諾夫下令克里米亞的烏克蘭軍隊撤離。

另外,在經濟活動方面,俄國貨幣盧布於3月24日正式成為克里米亞的官方貨幣,但一般的商業活動仍可繼續使用烏克蘭的貨幣荷林夫納,這兩者貨幣係按固定匯率,進行匯兌,當前的匯率是1荷林夫納兌換3.8盧布。再者,自3月25日開始,克里米亞退休公民

領取的養老金,改以盧布發放。與此同時,克島居民排隊辦理新的俄羅斯護照。

參、俄國的利益考量

俄國普欽總統於3月18日在克里姆林宮發表演說,向國際社會明確揭示,俄國在國際事務中,如同其他國家一般,擁有自身的國家利益,需要得到理解與尊重。普欽總統亦在演說中,認為北大西洋公約組織的屬性,依然是軍事同盟組織,而他反對軍事組織在俄國的家門口,自行其是。倘若,塞瓦斯托波爾港駐紮北約的艦隊,此將威脅俄國南部,這對俄國來說,是完全無法想像的景象。

根據「全俄輿論研究中心」於3月14和15日所做的民調顯示,高達91.4%的受訪民眾 贊成克里米亞成為俄羅斯聯邦的一部分,這也就不難理解,為何普欽受到75.7%受訪者 的愛戴,創下五年來的新高點。

肆、歐美國家的反應

美、英、法、義、德、加拿大、日本等國家所組成的七大工業國會議,七國領袖利用參加3月24日在荷蘭海牙召開的核安高峰會之際,另舉行一個半小時的會議,決議取消原訂今(2014)年6月在俄國索契召開的八大工業國峰會,藉此表達反對俄羅斯佔領克里米亞。與此同時,七大工業國領袖共同表示,倘若,烏克蘭緊張局勢升高,七大工業國將增加對俄國制裁的強度。

目前美國實施的制裁措施,除了暫止美俄的軍事合作,並對十九人,其中,包括普欽的親信,停發簽證並凍結資產;另外,凍結「俄羅斯銀行」在美國的資產,據信這家中型銀行是多名資深俄國官員的往來銀行,因此,華盛頓選定該銀行,進行制裁。至於加拿大所採取的制裁措施,係針對特定的十名俄國官員,禁止渠等入境。

歐盟先後公佈兩批受到旅行禁令與財產凍結的制裁名單,第一波計有二十一名俄國官員受到制裁;第二波則針對十二名參與俄國兼併克里米亞的人員。此外,原訂6月3日於俄國舉行的歐盟與俄羅斯的例行峰會,亦宣佈取消。

另一方面,歐盟於3月21日與烏克蘭簽署政治經濟協議,該協議是烏國遭罷黜的前總統亞努科維奇,於2013年11月間,拒絕簽署之協議的部分內容。歐盟藉此協議的簽署,除了期望能增進雙方的政治和經濟關係,更藉以表達對烏克蘭的相挺。然而,礙於基輔當局僅是臨時的過渡政府,因此,更多重要的實質內容,尚待5月25日總統大選,新的民選政府上任後,才會進一步商議簽署。

伍、俄羅斯的回應

俄羅斯的反制措施,係採取「以眼還眼,以牙還牙」原則。美國與加拿大禁止俄國



官員與商人入境,克里姆林宮亦相對應列出一份黑名單,譬如,2008年與歐巴馬角逐美國總統的共和黨候選人麥凱恩參議員,就名列其中。

整體而言,現階段歐美對俄羅斯的制裁,警告的意味較濃:制裁的對象,鎖定特定的人士;影響的範圍,亦刻意侷限在普欽周邊的決策圈。尚未使用致命的制裁手段,換言之,影響層面廣泛的經貿制裁措施,諸如,禁運、杯葛、取消特許以及管制進出口等手段,仍藏於劍鞘之中。

陸、歐盟的分歧

目前歐盟共有二十八個成員國,雖然各國都同聲譴責俄國併吞克里米亞,破壞烏克蘭的領土完整,但對於如何制裁俄羅斯,看法則就不盡相同。譬如,緊鄰烏克蘭的波蘭就主張實施嚴厲制裁;但距離較遠的西班牙,則不同意對俄採取嚴厲的手段;最後,各方妥協的結果,就是採取輕微的懲罰。此外,歐盟內部另有一種聲音,亦即要求歐盟對於制裁的損失,可予以補償,由於成員國的經濟規模和產業結構不同,且與俄國的經貿往來亦有疏密之分,所以一旦對俄國實施經濟制裁,各國遭受的衝擊,也就有所不同。據推估,波海三國之一的拉脫維亞,其損失高達該國國內生產毛額的10%,因此,拉國要求歐盟給予補償。

歐盟與俄羅斯的貿易額於2012年約為3,300億美元,俄羅斯是歐盟的第三大貿易夥伴,對俄出口額占歐盟出口總額的12%,自俄進口額則占歐盟進口總額的7%。然而,不論就貿易額或是投資金額來看,歐盟都是俄國最大的貿易夥伴。反觀俄羅斯與美國的貿易往來,2012年俄美的貿易總額為381億美元,倘若相較於俄國與歐盟的金額,兩者約相差十倍。因此,歐盟對於採取經濟制裁與否,其態度較美國更為謹慎保守。

柒、中國的態度

聯合國安理會針對烏克蘭情勢於3月15日舉行會議,討論美國所提的克里米亞地位公 投無效之議案,該議案的投票結果,可想而知的是俄羅斯投下反對票,然而,中國並未 追尋俄國,而是投棄權票,其餘理事國則是投下贊成票,由於俄國是常任理事國,所以 該議案未獲通過。觀察以往的投票紀錄,俄中兩國相互奧援的情況,所在多有。

但值得探究的是,為何中國此次投下棄權票,從3月2日中國外交部發言人秦剛就烏克蘭局勢回答記者提問的內容來看,中國強調不干涉內政原則,並且尊重烏克蘭的獨立、主權和領土完整。因此,俄國增派軍隊駐紮克里米亞,有違北京向來主張的他國不干涉內政原則,此為原因之一。再者,3月16日於克里米亞舉行的公投,況且不論公投結果,單就公投一事,就犯了中國的大忌,這是原因之二。換言之,中國境內有新疆、圖博的獨立問題,當然還有涉及兩岸的台海議題,中國如此地謹言慎行,就是顧慮本身的民族與領土問題。另外,烏克蘭是中國軍事科技與武器的來源國,中國第一艘航空母艦

遼寧號,就是購自該國。再者,2013年12月間,當時的烏國總統亞努科維奇訪問北京,兩國達成協議,加強在農業領域的合作,烏克蘭亦將保障對中國的糧食出口,這對於因為城鎮化以及環境惡化,導致耕地面積漸減的北京來說,有助於確保糧食安全,換言之,中國顧及與烏克蘭的利益,所以未支持俄方的立場,此即原因之三。但為顧及俄國的外交顏面,以及中俄關係的穩定發展,因此,中國採取棄權的方式回應。

捌、結語

烏克蘭於1954年從俄國獲得克里米亞,歷經一甲子之後,在短短數週時間,克里米亞又回到俄羅斯懷抱。縱然,基輔當局主張克里米亞的公投不合法,歐美國家亦不承認其公投結果。但由於目前克里米亞已劃入俄羅斯聯邦,倘若,西方國家真要改變克里米亞的地位,勢必只有與俄國軍事對決一途,但令人存疑的是,克里米亞是否為西方國家的核心利益;哪個國家願意挑戰核武大國俄羅斯,在軍事上與其針鋒相對。因此,就局勢的發展來看,克里米亞的地位,會逐漸演變成西方國家與俄羅斯,「各自表述,互不承認」。類似的議題,例如,許多西方國家均已承認的科索沃,俄國至今仍未承認。另位於外高加索的南奧塞梯和阿布哈茲,這兩個國家是2008年8月8日,喬治亞與俄羅斯發生軍事衝突之後,於同年8月26日,由當時的俄羅斯總統梅德韋傑夫簽署命令,予以正式承認的獨立國家;但西方國家對這兩國,卻否認其獨立,不給予承認。

最後,本文嘗試將焦點拉回台灣,首先,我國外交部是在3月4日與3月14日分別就烏克蘭情勢以及克里米亞公投表達關切,兩次聲明的主要內容是呼籲各方尊重烏克蘭的主權獨立、領土完整及民主發展,相關各方透過外交途徑,以和平及符合國際法的方式解決爭端。其次,我國與烏克蘭的貿易於2012年的金額為3億9,659萬美元,其中,我對烏出口金額為1億9,246萬美元,我國自烏國進口金額則為2億413萬美元;若從雙邊貿易結構來看,雙方具有互補性。目前我國在基輔並無駐館,相關業務由駐俄羅斯代表處兼轄,雖然外貿協會已於基輔設立台灣貿易中心。冀望烏克蘭在改朝換代之後,能出現新的契機,有利於兩國互設代表處,如此一來,對於雙邊各項關係的開展,必能更具成效。◆