

從2018赫爾辛基峰會看美俄關係

●魏百谷／國立政治大學俄羅斯研究所副教授

壹、前言

現任的美俄兩國總統，懷有各自的大國夢。川普的美國夢，視美國利益為第一優先，期望在其主政之下，引領美國再次偉大。而隔著白令海峽，與美國相望的俄羅斯，普欽（Vladimir Putin）期許恢復大國光榮，讓俄國再次屹立在國際舞台。

2018年7月16日，川普（Donald Trump）與普欽於芬蘭首都赫爾辛基（Helsinki）舉行元首會談。此為川普自2017年1月宣誓就職以來，與普欽的首次正式會面，而備受全球矚目。這場美俄高峰會，除了各自的翻譯人員外，沒有其他官員陪同。會談結束，川普與普欽共同出席聯合記者會，但未發布聯合公報或聯合聲明，似乎透露出雙方並未達成一具體協議。反倒是，川普在記者會上，回答記者提問時，沒有承認俄國干預2016年美國總統大選，引發美國輿論譁然，使得「通俄門」的陰影，掩蓋了峰會的光彩。

貳、美俄關係的「重啟」階段

川普總統上任時，承接前任歐巴馬總統時期的美俄關係，因此，我們先行回溯歐巴馬總統時期的美俄關係。當歐巴馬總統於2009年1月20日宣誓就任，隨即於3月間，由時任美國國務卿的希拉蕊·柯林頓與俄國外長拉夫羅夫在日內瓦會面，美國國務卿贈送了一份禮物給俄國外長，禮物的內容為一個寫著「重啟」（reset）的紅色按鈕。「重啟」按鈕，象徵兩國關係重新啟動，改善雙邊關係。同年7月歐巴馬訪莫斯科，與時任俄國總統的梅德維傑夫，宣布成立「美俄雙邊總統委員會」平台，提升兩國關係。2010年4月8日，兩國元首簽署《新削減戰略武器條約》（New Strategic Arms Reduction Treaty）。隨後於2010年8月，美俄軍方針對反劫機，進行聯合演習。在美國相助下，俄國得以順利於2012年8月22日成為世界貿易組織的正式成員。

參、兩國關係轉變的成因

整體而言，2009至2012年可謂美俄關係「美好年代」。然而好景不常，隨後爆發的

事件，導致雙方關係的惡化，主要的轉捩點有二：其一是2014年的克里米亞爭議；其二是，敘利亞內戰衝突。2014年3月克里姆林宮接受克里米亞回歸俄國的請求，正式將其納入俄國版圖。美方不接受此作法，認為俄羅斯兼併克里米亞，是侵略的行為，並已侵犯烏克蘭的主權與領土。但俄方對此則主張，由於北約（NATO）擴張，導致烏克蘭必須在東方（俄羅斯）與西方（歐盟）二者之間做選擇，這才是造成當前地緣政治危機的成因。關於敘利亞內戰衝突，美國認為敘利亞阿薩德政權，對人民使用化學武器，加上恐怖主義的因素，因此主張替換阿薩德政府。然而，莫斯科的主張與美方迥異，克里姆林宮則是全力支持阿薩德政權，俄方認為須與敘利亞政府當局合作，才能解決敘利亞的紛爭。

肆、系列制裁措施

一、針對克里米亞事件的制裁

白宮認為俄國兼併克里米亞，屬於違反國際法的侵略行為，破壞國際秩序。因此，在2014年開始實施首波的經濟制裁，制裁力度隨後逐漸升高。限制措施包含：對總統普欽周邊的核心官員及企業進行資產凍結；限制俄國主要銀行、能源以及國防企業，接觸美國金融市場；禁止出口有助於俄國的國防與能源部門的技術與設備。

二、干涉美國大選事件的制裁

因俄國涉及干預2016年美國總統大選，美國財政部乃於2018年3月宣布對俄實施制裁，其制裁的對象，主要是十九名俄國公民和五個實體。同時，美方於3月26日下令驅逐六十名俄國外交官，並關閉俄國駐西雅圖的領事館。

三、在英國使用神經毒劑暗殺前間諜未遂的制裁

美國就一名前俄羅斯特工及其女兒在英國遭神經毒劑攻擊事件，宣布對俄羅斯實施一系列新制裁措施。此舉意味美國懲罰俄羅斯政府的行動升級。美國從2018年8月22日起，對俄實施第一階段制裁，此階段的制裁內容，主要是全面禁止向俄出口電子儀器及軍民兩用配件。美國國務院表示，倘若俄方不承諾未來不再對公民使用生化武器的保證，並允許接受聯合國觀察員進行檢查。美方將在九十天之後，對俄採取第二輪制裁。第二階段的制裁內容，則會涉及降低兩國外交級別，並可能完全禁止對俄出口等嚴峻措施。

四、俄國的回應

當美國採取對俄國不利的外交舉措，或是美國會通過對俄不友善的法案，甚或實施制裁措施，俄總統普欽通常以「以眼還眼，以牙還牙」，遂行對等報復。舉例而言，2012年5月普欽第三度就任總統，當年12月14日，美總統歐巴馬簽署「馬格尼茨基法案」（Magnitsky Act），就在兩個星期後，普欽隨即於同月的28日，簽署「季馬·雅科夫列

夫法案」(Dima Yakovlev Law)，加以反擊。2014年8月，俄羅斯克里姆林宮針對歐美因克里米亞事件所實施的經濟制裁，亦採取了反制裁措施，主要是禁止西方國家的農產品與加工食品進口。另外，2018年3月，美方驅逐俄國駐美外交官，並關閉俄國駐西雅圖領事館，對此，莫斯科亦還以顏色，克里姆林宮隨即於同月29日宣布，下令驅逐對等數量，同樣是六十名美國外交官，並關閉美國駐聖彼得堡領事館，以為報復回應。

伍、美國視俄羅斯為戰略競爭對手

一、川普總統的國家安全戰略報告

去(2017)年12月18日白宮公布的「國家安全戰略」(National Security Strategy)報告，該報告將俄羅斯界定為「修正型大國」，亦即俄國採取技術、宣傳以及脅迫等方式，企圖塑造一個與美國利益和價值觀對立的世界。同時，在戰略報告的內文，多次提及俄羅斯，出現的次數有二十五次之多，並視俄羅斯為美國的競爭對手，華府認為莫斯科試圖挑戰美國的實力、影響和利益，並威脅到美國的安全與繁榮。

二、國防授權法案

美國國會通過的「2019財政年度國防授權法案」，該法案載明禁止與俄羅斯進行軍事合作。這份法案將資助川普政府提案，針對威懾俄羅斯，研發新型彈道導彈的彈頭，並給予烏克蘭二億五千萬美元的援助，藉以增進烏國的防禦能力。同時，法案亦將撥款六十三億美元，用於增強駐歐美軍的力量，藉此嚇阻俄羅斯的侵略野心。此法案的通過，意味美國國會即使在川普總統與普欽總統舉行峰會，試圖改善兩國關係之際，仍在軍事層面上，對俄羅斯保持戒心。

陸、美俄軍事部署

美國軍事部署，似有重回冷戰的態勢。美國海軍於2018年8月24日正式恢復第二艦隊，該艦隊於1950年代組建，冷戰期間曾在北大西洋及地中海，發揮重要作用，後來隨著美俄關係的和緩，於2011年解散。但現今美俄關係再度緊張，美國遂再次編裝第二艦隊，因應俄羅斯在北大西洋的挑戰。

俄羅斯隨即於2018年9月，在西伯利亞及遠東地區舉行代號「東方-2018」的大規模軍事演習。該次軍演，據稱是冷戰結束以來，最大規模的軍演，俄軍參加演習的人數高達三十萬人，各式戰機一千多架，坦克等各式車輛約三萬六千輛，以及船艦近八十艘。依據俄羅斯《獨立報》報導，俄羅斯聯邦會議的上議院議員，同時亦是上院「國防安全委員會」委員的克林澤維奇(Frants Klintsevich)表示，此軍演是對美國釋放信號。換言之，此次軍演，是向北約，尤其是美國，進行政治宣示。普欽上台後，增加國防預算，推動俄軍現代化，藉由大規模的陸海空聯合軍演，展示俄軍的軍事力量，向美國宣告，

俄軍已經不是1990年代葉爾欽總統時期，積弱不振的紅軍，不要再小看俄國的武裝力量，低估俄國軍隊的決心。

柒、美俄經貿關係

美俄經貿關係仍處在低檔徘徊。美俄之間的貿易往來，依2017年雙邊貿易總額來看，美國的貿易夥伴中，俄羅斯僅排在第三十名。兩國全年商品貿易的總額二百四十億美元，其中，美出口至俄的金額為七十億美元，相較於2008全球金融危機爆發前的2007年，則是衰退3.9%。美方輸俄的前五大產品，依序是民航機、機器、車輛、光學暨醫療器具以及電子機械。而美方從俄方進口的金額則為一百七十億美元，相較於2007年，則衰退11.9%。美方自俄輸入的前五項主要商品，分別是油礦燃料、鋼鐵、鋁、貴金屬暨礦石以及無機化學製品。美對俄的進出口相抵，呈現貿易逆差，赤字達一百億美元，相較前（2016）年，赤字擴大十三億美元，幅度達14.5%。再就投資的面向來看，截至2017年，美對俄國的直接投資總額為一百三十九億美元，相較2016年減少4.4%，美方投資的項目，主要集中於製造業與資訊服務業等。相對而言，俄方對美國的直接投資，金額就少了許多，僅有四十五億美元，較2016年降低了0.7%。

捌、美國民眾對俄國的觀感

美國民眾對俄國的觀感，普遍不佳。根據美國「皮尤研究中心」（Pew Research Center）的民調顯示，去（2017）年美國民眾對俄國的觀感不佳（unfavorable）的比例高達63%。再就政黨屬性分析，民主黨的受訪者較共和黨者，對俄國更加戒慎，數據顯示有高達六成的民主黨受訪者（61%），視俄羅斯為國家安全的主要風險，僅有36%的共和黨人士，表達相同的看法。由前述民調結果顯示，美國不僅官方視俄羅斯為不友善國家，連多數民眾對俄羅斯亦抱持負面印象。

玖、結語

赫爾辛基高峰會後，美俄雙方相互較勁的基調，似乎仍未轉變。就俄國而言，北約組織持續進逼，而倍感安全環境受到威脅。此外，美國所主導的歐美經濟制裁，亦仍未歇手。回顧美俄關係的演變，曾歷經不敵不友，亦敵亦友，到現在成為戰略競爭對手，兩國關係可說是漸行漸遠。然而，在某些國際議題上，倘若俄國出手干預，甚至全力抵制，單憑美國一己之力，恐難成事。因此，未來美俄關係可能處在「選擇性夥伴關係」（selective partnership）的模式；換言之，縱使美俄在某些領域，立場分歧，無法達成共識，但並不會阻斷在某些議題，推動合作，共謀解決之道。舉例而言，打擊恐怖主義，或是防止核武擴散等議題，就是符合雙方的共同利益，可進行協商的領域。

【參考文獻】

- Margaret Vice, "Publics Worldwide Unfavorable Toward Putin, Russia," *Pew Research Center*, August 16, 2017. <<http://www.pewglobal.org/2017/08/16/publics-worldwide-unfavorable-toward-putin-russia/>> (Accessed: 2018/8/30).
- USTR, "Russia," *The Office of the U.S. Trade Representative*, <<https://ustr.gov/map/countries/ru>> (Accessed: 2018/9/20).
- The White House, "Remarks by President Obama to the United Nations General Assembly," *The White House*, September 28, 2015. <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/28/remarks-president-obama-united-nations-general-assembly>> (Accessed: 2018/9/10).
- 小山，〈特普會熱效應全消美國怒對俄羅斯在英國 施毒坐實而再加制裁〉，《法國廣播公司》，2018年8月9日，網址：<<http://trad.cn.rfi.fr/%E7%BE%8E%E6%B4%B2/all/#>>（檢索日期：2018年8月12日）。
- 弗林，〈又來一輪！俄羅斯決定就美對俄制裁採取報復措施〉，《法國廣播公司》，2018年8月10日，<<http://trad.cn.rfi.fr/%E6%94%BF%E6%B2%BB/all/#>>（檢索日期：2018年8月30日）。
- 林煜翔，〈俄美關係新契機〉，《台俄經貿》，第20期，2016年12月，頁58-63。
- 美國在台協會，《美國國家安全戰略綱要》，2017年12月18日，<<https://www.ait.org.tw/zhtw/white-house-fact-sheet-national-security-strategy-zh/>>（檢索日期：2018年8月1日）。
- 美國之音（VOA），〈美國會兩黨達成國防法案嚴防中俄威脅〉，2018年7月24日，美國之音（VOA），<<https://www.voachinese.com/a/news-defense-bill-offers-harsh-words-for-russia-and-china-20180724/4497371.html>>（檢索日期：2018年9月9日）。
- 英國廣播公司（BBC），〈美國恢復第二艦隊應對俄羅斯在北大西洋的挑戰〉，《英國廣播公司（BBC）》，2018年8月27日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-45321672>>（檢索日期：2018年9月13日）。
- 英國廣播公司（BBC），〈英倫熱議：俄軍演重現蘇聯規模中國亮相意味深長〉，《英國廣播公司（BBC）》，2018年8月23日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-45284915>>（檢索日期：2018年9月6日）。◆