烏俄戰爭背後的戰略脈動評析
—歐盟將從「戰略姑息」到「戰略覺醒」？

●王思為／台灣歐盟研究協會副理事長

俄國總統普丁（Vladimir Putin）在今（2022）年2月底以北約持續向東擴張，又為了保護頓涅茨克（Donetsk）和盧甘斯克（Luhansk）人民共和國的人民為由，派遣軍隊進行所謂的「特別軍事行動」入侵烏克蘭，旨在將烏克蘭去軍事化與去納粹化。當前多數觀察意見將分析重點聚焦於烏克蘭與俄國的歷史關係，然而這場戰事其實並非單純只是2014年俄國併吞克里米亞（Crimea）半島的延伸，其本質應是更加深遠的俄國安全戰略觀於歐陸地緣政治上的實踐，而烏克蘭乃是普丁所長期布建其戰略棋盤中至為關鍵的一局。

壹、烏克蘭與西方關係

蘇聯解體之後獨立的各個前加盟共和國，為了填補「華沙公約組織」解散後闕如的集體安全防衛機制，紛紛靠向北約陣營。以烏克蘭而言，1991年加入北約的「北大西洋合作理事會」（North Atlantic Cooperation Council），1994年參與「和平計畫夥伴關係」（Partnership for Peace programme），1997年更進一步簽署《獨特夥伴關係憲章》（Charter on a Distinctive Partnership）並成立「北約—烏克蘭委員會」（NATO-Ukraine Commission）深化雙方合作內容。亦即從九〇年代開始，北約與烏克蘭就已經建立起彼此之間的長期互動架構。

在這期間，還有一項十分重要、攸關烏克蘭國家安全的國際協議，是於1994年12月5日由美、英、俄、烏四國在匈牙利首都布達佩斯（Budapest）所共同簽署的「關於烏克蘭加入禁止核武擴散條約的安全保證備忘錄」（Memorandum on security assurances in connection with Ukraine’s accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons），簡稱「布達佩斯安全保證備忘錄」（Budapest Memorandum on Security Assurances）。該備忘錄之關鍵係將冷戰結束後仍部署於烏克蘭境內大約一千八百枚的核子武器全數移交給俄國（烏克蘭在當時為地球上第三大核武國家），並且英、美、俄給予烏國主權與領土的安全保證，美國政府同時亦提供烏國核武退役的技術支援與經濟援助。此舉在當時意味著國際上所謂合法的核武國家就只有聯合國安理會的五個常任理事

國。

至於對烏克蘭向西方陣營傾斜，一般較為人所知的是2013年底到2014年初的「廣場革命」（Maidan Revolution），該事件的導火線乃是在普丁的施壓底下，希望烏克蘭放棄自2012年起與歐盟洽談的「聯合協議」（European Union–Ukraine Association Agreement），轉而加入由俄國所主導的歐亞聯盟（Eurasian Union）。因時任總統亞努科維奇（Viktor Yanukovych）想要在西方與俄國之間兩面得利，突於2013年11月決定不與歐盟簽署聯合協議，此舉引發烏國民眾的憤怒、群起上街抗議，歷經數月的民眾抗爭，亞努科維奇在2014年2月底被國會罷黜，逃往國外。不過也因為廣場革命的延燒，克里米亞地區的親俄勢力亦不甘示弱，占領克里米亞議會並由親俄的俄羅斯統一黨（Russian Unity Party）主席阿克肖諾夫（Sergey Aksyonov）擔任總理，3月6日議會投票通過決定脫離烏克蘭加入俄羅斯聯邦，並於3月16日公投。隨後於18日普丁與阿克肖諾夫簽署克里米亞加入俄羅斯聯邦的條約。而歐盟也與烏克蘭新政府於2014年3月21日成功簽署聯合協議。由此即可窺見烏克蘭身處歐盟與俄國之間的角力競逐賽局由來已久，並非僅是所謂北約持續擴張下的安全威脅說能夠含糊帶過的。

貳、俄國與歐洲的地緣戰略衝突

普丁希望重建蘇聯時期的影響勢力範圍，所以長期反對北約擴張及與歐盟東擴，這體現在俄國的西進政策（Westpolitik）之上。普丁不允許他所認為的核心利益被西方侵犯，因此我們看到當北約在2008年4月初於「布加勒斯特」（Bucharest）的高峰會中同意喬治亞（Georgia）與烏克蘭在未來能夠成為成員國的決定後，俄國參謀總長隨即表示一旦上述兩國加入北約，俄國絕對會採取行動。接下來的結果是2008年8月俄國出兵喬治亞，扶植南奧賽提亞（South Ossetia）及阿布哈茲（Abkhazia）兩個獨立共和國。

普丁更為了對抗歐盟東擴，不使2009年歐盟所推展的東部夥伴關係（The Eastern Partnership）六個對象國（亞美尼亞、亞塞拜然、喬治亞、白俄羅斯、摩多瓦、烏克蘭）與歐盟關係進一步深化，分別於2010年成立歐亞關稅聯盟（Eurasian Custom Union）及2014年歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union），企圖以經濟聯盟方式替俄國構築新的政治防線。這項計畫也導致烏克蘭在2013～2014年的政局動盪，已如前述。換言之，俄國對於西方勢力的擴張，向來都保持著高度警戒的狀態，且每當它認為其國家核心利益受到侵犯時，都會採取實際行動出擊或反制，一路以來的戰略脈絡顯然是清晰易見的。

雖然歐盟與俄國在1994年簽訂了《夥伴與合作協議》（Partnership and Cooperation Agreement）作為雙方在政治、經濟、貿易、社會、文化等全方位的交流架構，兩造並確立「戰略夥伴關係」（Strategic partnership）迄今。歐盟嘗試著將俄國納入大歐洲的共構藍圖，不過兩者之間政治與社會體制的差異甚大，俄國終究僅在地理上是歐洲的一部分（A Part of Europe），俄國的發展卻是與歐洲彼此分家（Apart from Europe）。

參、西歐國家對俄國的戰略模糊

歐盟對於普丁上台之後大幅改變的俄國戰略野心似乎察而不覺，俄國更藉由對於西歐國家政界的滲透，尤其是德、法兩國的政界高層，建立起報酬豐厚的政商網絡。德國前總理施若德（Gerhard Schröeder）於2005年卸任後旋即擔任北溪天然氣管線公司董事，並在2017年9月擔任俄羅斯石油公司（Rosneft）獨董，2021年6月更當上董事長。在俄國入侵烏克蘭之後，即便面對外界批評聲浪不斷，他至今仍拒絕辭職；法國前總理費雍（François Fillon）於去年12月進入俄國最大石化企業西布爾（Sibur）擔任獨董，俄烏戰爭爆發後於2月25日辭職。

以此二人為例，不過是西歐政商關係背後不堪聞問之一隅，長期以來正如德國前總理梅克爾所標榜「政治與貿易分家」的綏靖路線，西歐陣營向來不掩飾他們對俄羅斯的商業興趣遠高於其所帶來的戰略傷害，德、法兩國的領導人又屢屢高舉所謂不追隨美國路線的歐盟「戰略自主」，或許是不願意挑起跟俄國之間的緊張關係，將戰略對峙正式地檯面化，但無論如何卻是坐實了歐盟對俄國的「戰略姑息」的無窮後果。

相較於中東歐及波羅的海國家屢次警告歐盟關於俄羅斯的步步進逼，西歐國家的領導人總是嗤之以鼻，認為這些國家大驚小怪、充其量只是想跟美國站在一起。即使2021年6月歐盟執委會主席與對外高級代表向歐洲議會、部長理事會與提出「歐盟與俄國關係的共同聲明」（Joint Communication on EU-Russia relations）當中表示歐盟對俄國的作法將改變為「保持距離、施壓、對話」（英文為Push back, constrain, engage，法文為prendre nos distances, exercer une pression et dialoguer），但對照2019年所提出的「歐中戰略展望」（EU-China – A strategic outlook），將中國角色清楚地界定為「合作夥伴、協商夥伴、經濟競爭者、系統性敵手」（a cooperation partner, a negotiation partner, an economic competitor and a systemic rival），歐盟對俄國的姿態顯然是放得既軟又低。普丁之所以最後會決定對烏克蘭下重手，亦非無脈絡可跡。

小結：明天過後

俄國入侵烏克蘭是否無可避免、無法預防，相信以後歷史會漸漸地給予世人較為清楚的交代。不過值得注意的是，中東歐及波羅的海國家與西歐集團對於俄國戰略企圖的長期意見分歧，有無可能在此事過後得出具體的一致立場與戰略共識，並從以往的「戰略姑息」修正到「戰略覺醒」，將新、舊歐洲的戰略觀統合為一，個人認為這項浩大的工程尚且存有很多的波折需要弭平，絕非坦途。

但無論如何，歐盟裏面那些只想悶著頭做生意的領頭羊國家必須體認到，以往承平的安逸時代已逝、接下來的道路只會更加坎坷。不去正視威脅，威脅一樣遲早會找上門。相信這也是歐盟經驗中所能帶給台灣的警惕。◆