

烏克蘭國防武力與區域安全

吳東林

正修科技大學兼任助理教授

摘要

烏克蘭是連接東歐與西方國家的樞紐，其動向是東歐——甚至是
中歐地區穩定與否的關鍵。2014 年克里米亞危機中，由於烏克蘭長期
以來與國際和區域組織泛歐洲國家安全合作而逐漸發展的集體安全
體系，讓此次危機因多國的聲援與協助不致於嚴重惡化。但是，此次
危機卻顯現烏克蘭國防武力接受文人控制機制並未落實於軍人的實
踐上，烏克蘭未來國防改革與發展過程除了必須解決經濟困難導致的
影響之外，文人控制制度的實踐應該是其努力的優先目標。

關鍵詞：國防武力、文人控制、集體安全、區域安全

壹、前言

烏克蘭 (Ukraine) 係 1991 年蘇聯 (Union of Soviet Socialist Republics, USSR) 瓦解之後僅次於俄羅斯 (Russia) 的第二大國，東鄰俄羅斯，北接白俄羅斯 (Belarus)，西與波蘭 (Poland)、斯洛伐克 (Slovakia)、匈牙利 (Hungary)、摩爾多瓦 (Moldova) 和羅馬尼亞 (Romania) 等國為界，南濱黑海 (Black Sea) (請參考圖一：烏克蘭地理位置圖) (Central Intelligence Agency, 2014a)。地緣位置上由於烏克蘭是連接東歐與西方國家的樞紐，因此烏克蘭的動向也是東歐—甚至是中歐地區穩定與否的關鍵。烏克蘭獨立以來一直以整合歐洲與大西洋之間的關係為主要的外交政策目標，因此一方面與俄羅斯維持互動關係，另一方面也拓展與歐洲和美國的外交往來。在烏克蘭轉型為市場經濟體制的民主國家過程中，美國扮演著十分重要的角色，美國也希望烏克蘭能盡快整合至歐洲與大西洋的民主體系中 (GlobalSecurity, 2014a)。此外，由於身處地緣之利，烏克蘭長久以來一直尋求成為歐洲聯盟 (European Union, EU) 和其它歐洲機制的成員；至目前為止，烏克蘭雖然因為經濟改革問題尚未成為歐洲聯盟的一員，但是 1992 年已經加入北大西洋合作理事會 (North Atlantic Cooperation Council) 以及歐洲安全與合作組織 (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) 的前身—歐洲安全與合作會議 (Conference on Security and Cooperation in Europe)。多年來，烏克蘭也與北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organisation, NATO) 維持緊密的互動關係，目前是該組織和平夥伴關係 (Partnership for Peace, PfP) 計畫的積極成員 (GlobalSecurity, 2014a)。由此可見烏克蘭獨立 23 年以來與西方國家拓展實質外交關係的步調十分迅速，當然也種下內部親俄羅斯與親西方兩派之間的衝突因子。

烏克蘭近代歷史上的主要國家利益均依賴其與俄羅斯之間的關係，但是前蘇聯瓦解之後雙方關係發生了微妙的變化。1991 年，烏克蘭是以俄羅斯為主的獨立國協 (Commonwealth of Independent States, CIS) 11 個創始成員國之一，1993 年卻未批准憲章，1997 至 1998 年期間轉而與喬治亞 (Georgia)、烏茲別克 (Uzbekistan)、亞塞拜然 (Azerbaijan)、摩爾多瓦等親西方國

家成立 GUUAM 非正式地區組織，處理成員國社會經濟發展、安全與國際組織活動等合作議題。但是，地緣政治上，烏克蘭位處俄羅斯與歐洲西方國家的連接部，維持三方之間關係的平衡是其重要的國家利益。因此，1998 年烏克蘭與俄羅斯簽訂雙邊合作條約，烏克蘭承諾在俄羅斯承租克里米亞半島（Crimea Peninsula）南端的塞瓦斯托波爾（Sevastopol）軍事基地與港口 20 年期間不加入任何的軍事集團，此項承諾也消除了烏克蘭加入北大西洋公約組織的疑慮（GlobalSecurity, 2014a）。

烏克蘭面積 603,550 平方公里，人口 44,291,413 人（Central Intelligence Agency, 2014b; Central Intelligence Agency, 2014c），係東歐最大國家也是歐洲第二大國。但是，烏克蘭在地緣政治上的重要性並非僅是幅員廣大，而是其地理位置和經濟潛力。從地緣戰略的觀點而言，烏克蘭連接東、西歐，是歐洲區域安全的核心地帶。烏克蘭維持獨立地位，俄羅斯就能向西擴大影響力；相對地，北大西洋公約組織東擴至烏克蘭邊界，烏克蘭維持區域穩定的角色也愈形重要（GlobalSecurity, 2014a）。因此，冷戰結束後，烏克蘭地緣戰略上對東、西方國家平衡政策的走向與其內部政治勢力競逐息息相關，再加上境內種族問題，遂引發 2013 至 2014 年初的內部衝突以及與俄羅斯兵戎相見，2014 年 3 月退出獨立國協。

烏克蘭地理上劃分 27 個行政區，其中包含克里米亞自治共和國及塞瓦斯托波爾、基輔（Kyiv）兩個直轄市；人口包含約 73% 烏克蘭族、18% 俄羅斯族以及其他少數民族（GlobalSecurity, 2014b）。但是，克里米亞自治共和國境內俄羅斯族卻佔多數 58.32%，烏克蘭族僅 24.32%。2014 年 2 月，親俄羅斯派政府因民眾反對其中止和歐洲聯盟簽署政治和自由貿易協議且欲強化和俄羅斯的關係而垮台，親俄羅斯派的克里米亞自治共和國不認同烏克蘭反對派和臨時政府，同時主張獨立或加入俄羅斯，烏克蘭強力反對並試圖以軍隊控制危機。俄羅斯也以保護本國公民為由出兵克里米亞，遂引發克里米亞危機。俄羅斯的軍事行為遭致烏克蘭和歐美西方國家的撻伐，但是同年 3 月克里米亞自治共和國經由公民投票決定與塞瓦斯托波爾市脫離烏克蘭獨立，同時加入俄羅斯聯邦（Robert McMahon, 2014a; Robert McMahon, 2014b）。縱觀烏克蘭面臨的克里米亞危機，雖然有其政治、經濟、種族等

背景因素，但是烏克蘭國防武力——尤其是克里米亞半島內的海、空軍部隊紛紛倒戈投靠俄羅斯，使得情勢愈形複雜。就軍事角度而言，俄羅斯已經在烏克蘭東部邊境部署約 40,000 人兵力，烏克蘭也相對在邊境部署約 11,000 人軍隊（Robert McMahon, 2014b），但是烏克蘭能否有效掌控所轄國防武力以及妥善處理其與俄羅斯軍隊之間可能引發的軍事衝突，將直接影響克里米亞危機的變化趨勢以及東歐的區域安全。本文即從地緣戰略的角度探討烏克蘭安全環境、國防任務與組織、軍事外交與區域安全、國防武力改革與發展，期對烏克蘭的國防武力與東歐區域安全有更深一層的認識。



資料來源：Central Intelligence Agency (2014a)。

圖 1：烏克蘭地理位置圖

貳、烏克蘭安全環境

當前世界情勢變動不居，使得各國面臨的安全環境愈形複雜。新的安全環境一方面提供了烏克蘭發展的新契機，另一方面在面對負面的影響時也形成國家安全的威脅與挑戰。

一、安全環境與趨勢

冷戰結束以來，世界情勢發展和烏克蘭安全環境均與多級格局、新興主要強權的影響、烏克蘭鄰近邊境衝突未決等事件息息相關。面對新的安全環境，烏克蘭積極發展與主要國際和區域組織合作，維持雙方互利的夥伴關係，避免因外交關係阻力影響國家安全（Ministry of Defense, 2012a）。此外，烏克蘭面對全球安全環境的快速變遷，採取對外和內部平衡政策來因應國家安全與國防的挑戰和威脅。這項政策的重點在同時兼顧與主要世界安全組織的合作以及與主要國家進行區域和雙邊合作。尤其，烏克蘭特別重視與鄰國的互動，希望藉由彼此的合作以確保邊境的和平與穩定（Ministry of Defense, 2012a）。

現代科際整合與交互運用對烏克蘭國家安全的影響也愈趨多元而複雜，烏克蘭十分憂慮未來衝突中政治、經濟、環境和資訊工具等角色的交互影響在武裝衝突的前期和進行中使情勢更加惡化。另一方面，國際間結盟和多國力量擴大了戰事的規模，也將海上、外太空、太空和地面空間整合成一個全球性的戰區，戰事可能在瞬間擴及烏克蘭全境，再也沒有前、後方或陣線之分。未來的趨勢是一個無接觸、不對稱的戰鬥行動，而且衝突各方均會集注力量摧毀潛在敵人的高級政治與軍事領導中心以及經濟和國家安全戰略目標等脆弱中心，敵人的戰鬥行動將著眼於廣泛的運用先進情報設備來攻擊烏克蘭（Ministry of Defense, 2012a），上述觀點均是烏克蘭對當前整體安全環境的廣泛認知。

二、長期的國防與安全挑戰和威脅

儘管當前世界政治與軍事發展趨勢和條件下，短期內爆發局部或區域衝突攻擊烏克蘭的可能性較小，但是在特殊條件下仍然存在突發危機狀況升高為軍事衝突威脅烏克蘭安全的可能性。因此，烏克蘭除了廣泛認識整體安全環境的特徵之外，同時關注國家安全長期所面對的挑戰和威脅。在這方面，政治分離主義的勢力和運動及其對烏克蘭領土的分裂主張、未解決的邊境定界問題、世界性軍國主義力量和武器裝備的急速擴張、世界軍

力的失衡、攻擊烏克蘭的情報活動擴大等，一直是烏克蘭長期關切的可能挑戰和威脅。其次，烏克蘭也極力防範外部勢力藉著資助激進政治團體和分離主義、雙重國籍承認以及其它破壞性活動等手段介入其國內事務。尤其，由於烏克蘭境內仍然存在如俄羅斯族等其它少數民族，因此烏克蘭也特別將少數民族集中地區在外部勢力影響下可能引發的社會、政治、種族、宗教紛亂等問題列為潛藏性的安全顧慮 (Ministry of Defense, 2012a)。以上是烏克蘭長期關注的國防與安全問題，當然烏克蘭更憂慮一些內部因素會升高危機的情勢或可能性；諸如：一、國家安全與國防領域的體制改革未完成；二、政治勢力和運動的激化；三、無效的衝突解決機制；四、國防力量不足；因為有效的反應國家安全所面對的現存和潛在挑戰與威脅，需要一套不斷提升國防力量的機制 (Ministry of Defense, 2012a: 10-11)。

烏克蘭對未來安全環境的研判與顧慮與其所處的地緣戰略環境有著深遠的關係，在與領土接壤又是國際強權之一的俄羅斯之間因歷史上分合因素，雙方始終存在既合作又競爭的複雜情結，加上克里米亞半島內的俄羅斯人居多且自治的種族問題，烏克蘭即使可與北、西兩面鄰近國家和睦相處，卻不得不防範東面的俄羅斯可能藉由政治、經濟或軍事手段與優勢實力威脅烏克蘭安全，2014 年初俄羅斯以軍事手段干預克里米亞衝突事件，以及片面宣布併入原為烏克蘭所屬的克里米亞自治共和國與塞瓦斯托波爾市的政治主張，更凸顯烏克蘭對安全環境的顧慮。因此，烏克蘭評估可能威脅國家安全與穩定的國際性干預行為或模式時，即清楚列入：一、其它國家違反烏克蘭國家主權、領土完整和領土主張；二、外國介入烏克蘭國內事務；三、鄰近烏克蘭邊境主權問題的軍事與政治不穩定以及國際、區域和局部戰爭或衝突等事項 (Democratic Control of Armed Forces, 2013: 50)。同時在判斷內部滋擾方式時也具體指出：一、外部情報勢力在烏克蘭的顛覆行動；二、個人或團體威脅國家主權、領土完整、經濟和科技以及國防發展潛力、人民權利與自由；三、試圖設立和維持非法的準軍事組織以奪取軍事和國家機構；四、以種族為藉口的分離宣示以及試圖取得民族國家主權的行為 (Democratic Control of Armed Forces, 2013: 50)。只是烏克蘭面對俄羅斯介入克里米亞危機既未能事先有效防範，也未能即時消

除危機，長此以往將呈現膠著、混亂的安全困境。

烏克蘭除了嚴肅評估所處的安全環境與可能面臨的挑戰和威脅之外，也積極以國防武力參與國際事務，例如：關切大規模毀滅性武器擴散、現存國際安全與全球穩定架構缺乏成效、烏克蘭捲入區域衝突或與其它國家對抗的可能性、烏克蘭鄰近國家軍力擴張導致情勢失控或失衡等問題（Democratic Control of Armed Forces, 2013: 50-51）。因此，歷年來烏克蘭國防武力配合外交政策的指導，不斷從事各種全球性及區域性安全合作組織架構下的軍事外交工作，希望藉此增進烏克蘭國際地位以及減低安全環境挑戰可能帶來的威脅；也因烏克蘭地緣戰略位置係東歐地區的樞紐，其國防武力與軍事外交實際上在區域安全事務上可以扮演舉足輕重的角色。

參、烏克蘭國防任務與組織

1991年9月21日蘇聯瓦解前夕，當時的烏克蘭政府最高委員會（Supreme Council）已經頒布一項關於烏克蘭軍隊編組的政令，這項政令的內涵具體說明烏克蘭將接管境內所有的軍隊以及負有監督國防武力之責的議會。此外，政令內涵也同時宣布烏克蘭成立國防部，政府立即著手建立三軍部隊（Ministry of Defense, 2014a）。上述決議對烏克蘭三軍部隊的建立以及獨立後軍事組織的整合，不僅具有重要的時代意義，也奠定了獨立後建軍備戰的基礎。

一、國防任務與角色

自地緣戰略的觀點而言，烏克蘭除了控制南面的黑海之外，其餘三面均與鄰國陸地為界，極易被敵對勢力直接或假道形成戰略包圍，因此烏克蘭的國家安全與國防政策的核心理念始終強調「嚴格遵守無封鎖政策」（non-block policy）。在這項基礎上，烏克蘭一方面強調不對其它國家提出領土主張，另一方面也堅定的宣示維護主權和領土完整以及疆界的不可侵犯性（Ministry of Defense, 2012a）。烏克蘭的政策宣示很明顯在於避免外力利用其地緣戰略上的弱點封鎖烏克蘭，甚至入侵烏克蘭國境。烏克蘭

為了彌補地緣戰略上的弱點以及制止外力入侵所引發的武裝衝突，賦予國防武力的主要任務為：制止武裝衝突的同時，提醒聯合國及歐洲安全與合作組織等國際組織或全球社群認知和撻伐入侵烏克蘭的不當行為。其次，經由上述組織的協助來終止敵人藉政治、外交、資訊和其它方式等對烏克蘭的敵對行為（Ministry of Defense, 2012a）。國防武力也以造成敵人無法接受的損失為手段弱化敵人，防範武裝衝突的情勢升高，同時傾全國之力迫使敵人接受和平談判（Ministry of Defense, 2012a）。烏克蘭既然希望藉助國際社群彌補其地緣戰略上的弱點，軍事外交自然成為國防政策不可或缺的一環。在這方面，近年來烏克蘭國防武力在與當前全球和區域安全機制建立建設性夥伴與和作關係的基礎上，積極扮演維持和平及區域、全球穩定的重要角色（Ministry of Defense, 2012a: 23; GlobalSecurity, 2014c）。縱觀烏克蘭國防武力參與各種國際和平與安全行動，除了協助國際社群促進各國的安全與穩定之外，也實質與國際組織或各國建立軍事外交關係，為烏克蘭的地緣戰略環境創造有利的戰略情勢。

烏克蘭政府逐步改善地緣戰略環境的同時，也配和民主化的過程建立民主文人控制（Democratic Civilian Control）的軍隊組織和執行機構。針對這項目的，烏克蘭特別立法來鞏固和強化民主體制下軍文關係的憲政基礎，以維護國家利益以及依據國際承諾保障人權和自由，這項立法也確定了烏克蘭三軍部隊組織和執行民主文人控制的法律基礎。具體而言，烏克蘭實行人文控制的法律基礎是依據憲法和相關法律以及經議會批准的國際條約，而法治（rule of law）是執行的基本原則，換言之，烏克蘭政府強調國防武力必須嚴格遵守軍文關係的法律制定，以及受到文人政府控制的三軍行動、軍事與執行組織（Democratic Control of Armed Forces, 2013: 87-88）。其次，烏克蘭政府為了貫徹文人控制的精神，詳細律定執行的體制與組織，其中國防武力受總統和議會的節制是主要的體制設計，另外烏克蘭政府也立法成立國家安全與國防委員會（National Security and Defense Council）作為文人控制的執行機構（Democratic Control of Armed Forces, 2013: 90）。

1991 年 10 月 11 日，烏克蘭議會通過建立國防武力和三軍部隊的初步

作法，並且決定成立國家安全與國防委員會，同時核定委員會成員以及運作的相關規定（Ministry of Defense, 2014a）。從體制運作的精神來看，國家安全與國防委員會是烏克蘭總統主持下有關國家安全與國防議題的協調機構，總統擔任委員會最高首長，成員包括總理、國防部長、安全單位首長、內政部長和外交部長（Democratic Control of Armed Forces, 2013: 82-84）。烏克蘭在國防武力的指揮體制設計符合民主國家文人控制軍隊的法治精神，對其以軍事為手段結合國家政策維護國家安全與穩定以及從事軍事外交具有實質的效益。但是，2014年克里米亞危機中島內海、空軍部隊紛紛倒戈投靠俄羅斯，嚴重暴露烏克蘭軍人對文人控制的素養不足，尤其當種族因素介入危機事件時，烏克蘭的軍事指揮機制將會陷入窒礙難行的窘境。

二、國防組織與兵力結構

烏克蘭國防武力主要是1991年承接蘇聯瓦解後原駐紮在烏克蘭境內的武裝力量而來，但是未包含前蘇聯的戰略核武單位和黑海艦隊（Black Sea fleet）。在國防組織的發展方面，烏克蘭三軍部隊自獨立建國迄今20餘年來歷經4階段的變革，自2012年起進入軍事革新與發展的另一個新階段（Ministry of Defense, 2014a）。

（一）烏克蘭國防組織

烏克蘭基於文人控制國防武力的立法精神，總統擔任國家安全與國防委員會最高首長，同時也是三軍部隊的最高統帥。國家安全與國防委員會協調和監督執行機關遂行國家安全與國防事務，同時因應地緣政治情勢的改變提供總統有關國家安全戰略的精進建議。最高總司令部則為軍事最高機關，負責三軍部隊以及所有依法建立的軍事組織和戰時執行機構之戰略領導（Democratic Control of Armed Forces, 2013: 56-57; Ministry of Defense, 2012a: 23）。從上述關於烏克蘭國防組織的指揮體系來看，國防部長承總統之命統轄一切國防事務，並責成總司令部指揮三軍部隊，總司令部之總參謀長係三軍總司令，實際負責三軍部隊的戰備整備與作戰指揮任務。因此，烏克蘭的國防組織指揮關係屬於軍政、軍令一元化體制，相對於軍政、

軍令分屬不同指揮鏈的二元化體制而言，一元化體制較易因應戰機變化遂行有效指揮，也較易在政策規劃與執行部門間協調一致統籌戰備整備工作。

(二) 烏克蘭兵力結構

烏克蘭三軍部隊轄地面部隊、海軍部隊、空軍及空降部隊，兵役制度原採徵兵制，男性 18 歲需入伍服義務兵役，地面部隊和空軍服兵役 12 個月，海軍部隊 18 個月 (Central Intelligence Agency, 2014d)。近年來，烏克蘭實施精兵政策，國防武力逐年精簡至 2013 年為 165,500 人，其中包含軍職 120,900 人，文職 44,600 人 (Ministry of Defense. 2012b: 75; Ministry of Defense. 2014b: 66)。2013 年 10 月 14 日，原任總統 Viktor Fedorovych Yanukovich 簽署一項法令取消義務兵役制，並自 2014 年起實施志願役募兵制，以期結合先進的武器裝備提升專業軍人的素質。2014 年 4 月 26 日，烏克蘭代理國防部長 Mykhailo Koval 宣稱為因應克里米亞危機，烏克蘭決定恢復義務役徵兵制。臨時總統 Oleksandr Valentynovych Turchynov 也於 5 月 1 日簽署這項法令，同時烏克蘭計畫擴大徵召 21 至 23 歲男性再次短暫入營，以避免克里米亞危機的惡化 (GlobalSecurity, 2014d)。依據美國中央情報局 (Central Intelligence Agency) 的估計，烏克蘭恢復義務役徵兵制後，每年達到兵役年齡可徵召的男性有效人力約 246,397 人 (Central Intelligence Agency, 2014d)，應可暫時減緩克里米亞危機所面臨的軍事壓力 (請參考圖二：烏克蘭國防組織架構圖)。

1. 地面部隊

烏克蘭地面部隊下轄機械化與坦克部隊、飛彈與砲兵部隊、騎兵、航空部隊、防空部隊、特種單位、技術與後勤支援單位等；是三軍部隊的主體，也是烏克蘭執行軍事外交的主力，約有 54% 的境外任務部隊是由地面部隊擔任 (Ministry of Defense. 2014c)。地面部隊兵力計 49,100 人，主要武器裝備計有各型坦克 683 輛、戰鬥裝甲車 1,965 輛、直升機 72 架、100 厘米以上火炮 379 門 (Ministry of Defense. 2014b: 66)。但是，據估計地面部隊的裝甲車人員只有不足 20% 的人受過良好訓練，而目前卻有超過 70%

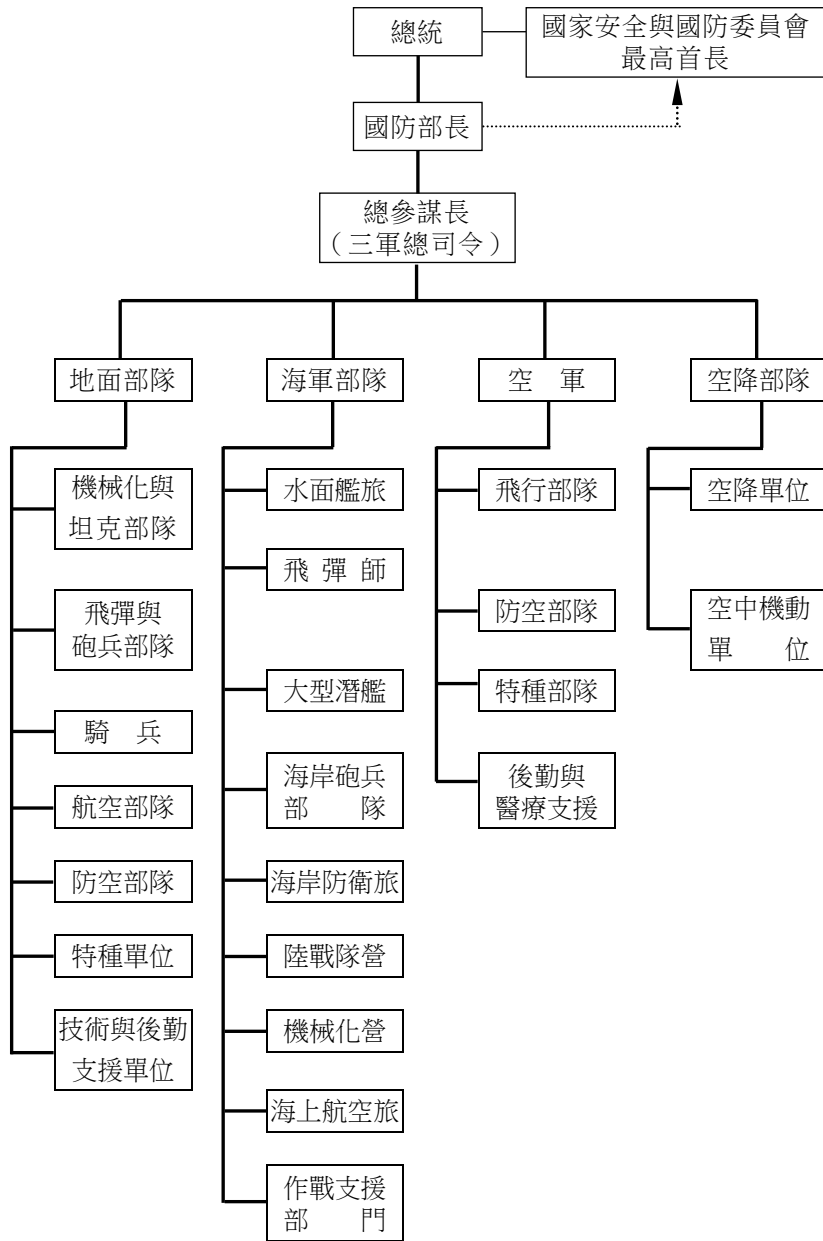
的坦克和裝甲戰鬥車均為役齡 30 年以上的老舊裝備，其中大部份坦克處於封存狀態（GlobalSecurity, 2014f; GlobalSecurity, 2014g; Ministry of Defense, 2014d）。

2. 海軍部隊

海軍部隊下轄 2 個水面艦旅、2 個飛彈師、1 艘大型潛艦、海岸防衛旅、海岸砲兵部隊、1 個陸戰隊營、1 個分遣機械化營、海上航空旅、作戰支援部門等（Ministry of Defense, 2014e; GlobalSecurity, 2014h）。海軍部隊兵力計 14,700 人，主要武器裝備計有各型戰鬥艦 22 艘、反潛機 3 架、反潛直升機 8 架、坦克 40 輛、戰鬥裝甲車 199 輛、100 厘米以上火砲 54 門（Ministry of Defense, 2014b: 68）。但是，早在 2014 年 3 月俄羅斯併入克里米亞自治共和國之後，烏克蘭海軍艦艇戰力大不如前，據估計僅海軍旗艦 Hetman Sahaydachniy 號、反潛快艇 Ternopil 號、指揮艦 Slavutych 號、大型登陸艦 Kostiantyn Olshansky 號等 4 艘完成戰鬥準備，其餘大部份處於長期維修狀態（GlobalSecurity, 2014i; GlobalSecurity, 2014j; Ministry of Defense, 2014f）。

3. 空軍

空軍下轄飛行部隊、防空部隊、特種部隊、後勤與醫療支援等（Ministry of Defense, 2014g; GlobalSecurity, 2014k）。空軍兵力計 36,300 人，主要武器裝備計有各型戰鬥機 160 架、運輸機 27 架（Ministry of Defense, 2014b: 67）。烏克蘭空軍於 1991 年自前蘇聯接收了境內大量的飛機，但是近年來烏克蘭持續精簡空軍規模以期提升空軍素質，成效卻未達預期，目前尚庫存許多前蘇聯時期留下的老舊飛機，其它如長程戰略導彈則早期送給俄羅斯或已經淘汰除役（GlobalSecurity, 2014l; GlobalSecurity, 2014m; Ministry of Defense, 2014h）。



資料來源：參考 Ministry of Defense (2014b)。

圖 2：烏克蘭國防組織架構圖

4. 空降部隊

烏克蘭空降部隊係 2012 年獨立新成立的單位，下轄空降、空中機動單位。兵力計 6,000 人，主要武器裝備計有戰鬥裝甲車 262 輛、100 厘米以上火砲 90 門（Ministry of Defense. 2014b: 68）。空降部隊是烏克蘭國防武力推動改革與發展所成立的一支高度機動空地兩棲部隊，著眼於迅速、有效捕捉戰機以反應國家安全威脅（Ministry of Defense, 2014a）。空降部隊的任務主要運用於遂行敵後作戰或執行國際性反恐及和平維持行動，同時也可配合騎兵部隊執行空降突擊任務（Ministry of Defense. 2014i）。

肆、烏克蘭軍事外交與區域安全

全球化時代日益深化的互動關係和互賴程度，在促進各國相互合作的同時，也因各種綿密的網絡聯繫方式帶來跨國性的威脅——包含國際性或內部種族問題引發的武裝衝突，影響區域甚至全球的安全與穩定，許多國家希望在國際性或區域性組織的架構下，藉助軍事外交共同合作消弭安全威脅，創造一個和平與穩定的安全環境。烏克蘭自 1991 年獨立以來，在民主化的過程中除了面臨相的同全球性問題之外，也潛藏著與鄰近國家因種族問題可能引發的危機。其次，由於烏克蘭地緣戰略位置攸關東歐的和平與安全，因此烏克蘭長年在安全領域上與聯合國、歐洲安全與合作組織、歐洲聯盟、北大西洋公約組織的合作，以及派遣國防武力參與和平維持行動即成為其重要的外交政策（Ministry of Defense. 2014j）。就國家安全的面向而言，烏克蘭外交政策支持下的軍事外交也可以藉助上述國際性或區域性組織的力量的協助，維護烏克蘭的主權、安全、領土完整以及疆界不受侵犯（Ministry of Defense, 2012a），這是軍事外交對國家安全的回饋性收益。

全般性而言，烏克蘭基於地緣戰略利益積極參與上述國際性或區域性組織安全合作的目的：一、強化烏克蘭在聯合國相關組織的地位，並在聯合國庇護下維持全般環境的和平與安全。二、在歐洲安全與合作組織扮演

積極角色，確保烏克蘭所處區域的安全。三、與歐洲聯盟建立包含自由貿易區的合作協議。四、與北大西洋公約組織維持建設性夥伴關係。五、與鄰近國家達成無衝突區域的協議。六、與各國發展軍事科技合作關係，提供烏克蘭國防武力所需的先進武器與技術 (Ministry of Defense, 2012a)。長遠來看，上述目的可以對烏克蘭主權與領土完整的國際性安全保證創造有利的外部條件，也可以與國際組織或泛歐洲 (Pan-European) 國家強化集體安全體系 (collective security system)，為烏克蘭創造一個安全的周邊環境。但是即使如此，烏克蘭仍然希望能與俄羅斯維持建設性與平等的雙邊關係 (Ministry of Defense, 2012a: 12; GlobalSecurity, 2014e)。

烏克蘭國防武力自 1992 年迄今計執行 21 項國際和平維持行動，目前仍有 3 項執行中，計有 37,000 人次參與任務，也犧牲了 50 人 (Ministry of Defense, 2014k)。22 年來此項軍事外交的任務範圍除了歐洲地區之外，也廣及中東、非洲地區，對促進國際安全環境的穩定有一定程度的貢獻，同時與歐洲安全與合作組織、歐洲聯盟、北大西洋公約組織相關國家建立軍事合作關係，有利於烏克蘭周邊安全環境的維護以及與歐洲國家發展集體安全體系。2014 年克里米亞危機中，上述組織相關國家的態度即充分反映了烏克蘭軍事外交的回饋性收益。

2014 年克里米亞危機發生後，由於烏克蘭國防武力不論質或量均無法與俄羅斯相匹敵 (請參考表一：烏克蘭與俄羅斯軍力對比)，加上境內長期存在種族問題，導致克里米亞半島內部份海、空軍倒戈投靠俄羅斯，東部地區也有反對勢力要求獨立或併入俄羅斯，烏克蘭陷入內部軍事衝突的膠著狀態。其次，烏克蘭情勢動亂最關鍵的因素為俄羅斯的動向，危機發生以來俄羅斯不顧烏克蘭和國際間的反對，片面宣布併入克里米亞自治共和國，更以保護克里米亞半島內俄羅斯人為由陳兵邊界及進駐克里米亞半島，情勢一度緊張。面對俄羅斯兵戎相見，以烏克蘭的軍事實力並無法消弭國家安全威脅，唯有國際間的支持才是解決此次危機的可恃力量。多年來，烏克蘭國內雖然有親俄羅斯和親歐洲國家派系之分，但是長期與歐洲安全與合作組織、歐洲聯盟、北大西洋公約組織相關國家發展合作關係的外交政策以及軍事外交成效，使許多國家均聲援烏克蘭。

表一：烏克蘭與俄羅斯軍力對比

	烏克蘭	俄羅斯
軍事預算	16 億美元	780 億美元
兵力	16.5 萬人（軍職 12 萬人）	84.5 萬人
儲備兵力	100 萬人	200 萬人
坦克	683 輛（戰鬥裝甲車 1,965 輛）	2,055 輛
戰鬥機	160 架（運輸機 27 架）	1,389 架
軍艦	22 艘	171 艘

資料來源：作者參考 Ukraine Ministry of Defense Website 及 BBC Website 整理製作。

客觀而論，以美國為主的西方和歐洲國家不樂見俄羅斯片面入侵烏克蘭，同時也憂慮俄羅斯主導情勢的發展將導致烏克蘭動亂的惡化，影響東歐的和平與穩定。因此自克里米亞危機發生後除了委內瑞拉（Venezuela）、敘利亞（Syria）、古巴（Cuba）之外，先後已有包含美國與中國在內的 25 個國家、國際組織發表聲明譴責俄羅斯或希望俄羅斯在國際法規範下和平解決與烏克蘭的衝突。就地緣戰略而言，烏克蘭連接東歐與西方國家，也是俄羅斯與西方國家的緩衝地帶，俄羅斯希望烏克蘭親己方，但是如果因烏克蘭內部政治分歧而長期動亂，對俄羅斯西南邊境的安全也構成威脅。其次，俄羅斯在此次危機中的軍事入侵行動也擔心西方國家對其實施制裁，因此預判俄羅斯與烏克蘭不至於引發大規模的軍事衝突或戰爭。

整個事件發展的最終結果，不論俄羅斯與烏克蘭折衝後達成何種協議，烏克蘭國防武力雖然在全般情勢的演變中並未佔優勢。但是，烏克蘭軍事外交長期戮力與歐洲安全與合作組織、歐洲聯盟、北大西洋公約組織泛歐洲國家發展的集體安全體系，已經實質影響烏克蘭所處的東歐區域安全環境變化趨勢。烏克蘭在未來的國防武力發展過程中，繼續與國際性和區域性組織深化軍事外交工作仍然是其外交政策以及維護國家與區域安全最重要的一環。

伍、烏克蘭國防武力改革與發展

烏克蘭三軍部隊自成立後迄今歷經數個階段的發展，1991 至 1996 年建立三軍部隊初步基礎；1997 至 2000 年進一步建構部隊編組；2001 至 2005 年進行部隊改革；2006 至 2011 年係發展階段 (Ministry of Defense, 2014a)。2012 年起，烏克蘭三軍部隊開始進入另一個改革與發展並行的軍事革新階段。

烏克蘭國防武力係結合國家安全與國防轉型的規劃實施改革與發展，依據烏克蘭政府的規劃，國家安全與國防部門轉型區分兩個重要階段，第一階段：2017 年以前各單位完成轉型所需的準備以及主要架構和功能的轉變；第二階段：2023 年以前依據主要的指導方向穩定發展；烏克蘭政府希望未來的國家安全與國防部門能成為一個整合的系統並確保其穩定發展 (Ministry of Defense, 2012a)。

在上述的階段規劃架構下，第一階段 (2017 年以前) 烏克蘭三軍部隊軍事革新的主要目標是儘速建立一支具有歐洲型式的武裝力量，能以專業和機動性、先進配備和訓練，即時因應國家安全所面臨的威脅 (Ministry of Defense, 2014a)。這個階段著眼於完成改革的基礎工作；精簡員額以及完成未來架構的編組型式；為三軍部隊人員 — 尤其是職業軍人轉型，建立適當的環境與條件；裁撤非核心功能的單位，處理多餘的資產；配備常備單位有用的、精進的武器裝備；提升軍事改革後被裁撤軍人的國家與社會保障；確保適當武力適時反應邊境武裝衝突的威脅，同時提升作戰能力使其能於緊急狀況下擊退武裝入侵的外來勢力；最重要的是在訓練、技術裝備和後勤支援方面逐步達到歐洲主要國家的標準 (Ministry of Defense, 2012a)。除了上述的核心改革項目之外，這個階段也將優先進行 4 項戰備整備工作：明確律定已完成作戰整備的戰鬥單位任務；2014 年起逐步增加現代化和新裝備的數量；精進指揮與管制系統以及部隊全面後勤支援能力；維持和強化人力資源素質，並且提高國家社會保障層次 (Ministry of Defense, 2012a)。

第二階段 (2023 年以前) 烏克蘭將其定位為三軍部隊進一步發展的中

程時期，主要目標是逐步擴大軍隊執行預防、嚇阻的能力，以及在緊急狀況初期能壓制軍事衝突於中等強度的範疇，避免升高危機情勢。這個階段著眼於戰鬥單位能因應特殊需要立即完成作戰準備執行任務；依據需求與優先性持續充實三軍部隊的先進武器裝備；建立資訊戰系統（Ministry of Defense, 2012a）。

從烏克蘭國防武力過去發展的過程以及未來改革與發展的規劃來看，自 1991 年獨立接收境內前蘇聯的人員武器以來，雖然逐年精簡部隊規模以期全面提升素質，但是從前述國防組織與兵力結構的分析可以看出烏克蘭僅完成部隊精簡部份，卻未配合改革步調提升武器裝備素質，現役或庫存武器裝備多為役齡老舊的前蘇聯軍品，整體而言戰力未見提升。未來 10 年中，烏克蘭雖然規劃了上述多項應興應革事項，但是評估烏克蘭近兩年來——2012 與 2013 年經濟成長率僅 0.2% 及 0.4%，2013 年名列世界第 139 名（Central Intelligence Agency, 2014e）。雖然 2012 年國防支出占 GDP 比率 2.77%，名列世界第 27 名（Central Intelligence Agency, 2014d），卻由於國家財政不如預期，因此評估烏克蘭國防武力未來的改革與發展仍須克服經費問題。其次，由 2014 年克里米亞危機中包含高階軍官的部份海、空軍人員倒戈投靠俄羅斯來看，境內種族問題也是烏克蘭國防武力改革與發展的障礙，烏克蘭國防武力強調文人控制的核心價值並未落實於軍人對國家忠誠的實踐上，種族問題凌駕於對國家的忠誠是建軍備戰的隱憂。

陸、結論

烏克蘭在地緣位置上處於俄羅斯與西方歐洲國家的交界處，其穩定與否不僅關係東歐的區域安全，也影響俄羅斯與西方歐洲國家的互動關係。冷戰結束後國際上雖然不復存在以往東、西集團的對立，但是俄羅斯對以美國為首的北大西洋公約組織勢力東擴以及歐洲聯盟不斷發展，難免也擔心西方國家繼續影響其國家安全和利益，烏克蘭剛好位於兩大勢力競逐的緩衝地帶，加上烏克蘭內部存在親歐洲與親俄羅斯兩派政治勢力，俄羅斯自然關切烏克蘭的政治動向，這是 2014 年烏克蘭動亂和爆發克里米亞危機

的遠因。就烏克蘭而言，面對與俄羅斯之間分合的歷史情結以及內部種族問題產生的派系紛擾，更擔心俄羅斯影響其國家安全。

Carl Von Clausewitz (1781-1831) 在《戰爭論》(*On War*) 一書中說：「戰爭是政治的延續」，軍事是政治的手段，良好的軍事作為可以促進政治目的的達成。烏克蘭獨立以來除了維持與俄羅斯之間的互動之外，更積極發展以歐洲安全與合作組織、歐洲聯盟、北大西洋公約組織等為主的外交政策，並派遣國防武力執行軍事外交任務，其目的係藉與上述國際組織的合作促進國際環境和所處東歐地區的穩定，同時維護烏克蘭的安全與利益。2014 年克里米亞危機中，烏克蘭國防武力並無法與俄羅斯相匹敵，加上部份海、空軍人員倒戈投靠俄羅斯，對烏克蘭解決軍事危機無疑雪上加霜。但是，烏克蘭長期以來與國際和區域組織泛歐洲國家安全合作而逐漸發展的集體安全體系，讓此次危機因多國的聲援與協助不致於嚴重惡化。

2014 年克里米亞危機中烏克蘭雖然未與俄羅斯爆發大規模軍事衝突或戰爭，但是就軍事而言其國防武力卻暴露嚴重缺陷，烏克蘭國防政策核心強調文人控制制度的實踐，但是此次危機顯現文人控制的核心價值並未落實於軍人思想教育上，因此當考慮到種族或個人利益時，軍人對國家的忠誠度即產生問題。烏克蘭已經規劃 2017 以及 2023 年兩階段的國防改革與發展目標，在可預見的未來，烏克蘭國防改革與發展過程除了必須解決經濟困難導致的影響之外，文人控制制度的實踐應該是其努力的優先目標。

參考書目

- Central Intelligence Agency. 2014a. "The World Factbook: Ukraine-Introduction." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>) (2014/6/23)
- Central Intelligence Agency. 2014b. "The World Factbook: Ukraine-Geography." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.htm>) (2014/6/23)
- Central Intelligence Agency. 2014c. "The World Factbook: Ukraine-People and Society." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>) (2014/6/23)
- Central Intelligence Agency. 2014d. "The World Factbook: Ukraine-Military." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>) (2014/6/23)
- Central Intelligence Agency. 2014e. "The World Factbook: Ukraine- Economy." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>) (2014/6/23)
- Democratic Control of Armed Forces. 2013. "The Security Sector Legislation of Ukraine." (http://www.dcaf.ch/content/download/157126/2444402/file/Book_LAW-engl_PRES_S.pdf) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014a. "Ukraine-Introduction." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/intro.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014b. "Ukraine-Geography." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/geography.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014c. "Ukraine-Ministry of Defense." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/mod.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014d. "Ukraine-Military Personnel." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/personne>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014e. "Ukraine Defense Doctrine." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/doctrine.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014f. "Ground Forces." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/sv.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014g. "Ukraine - Ground Forces Equipment." (<http://www>.

- globalsecurity.org/military/world/ukraine/groundforces-equipment.htm). (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014h. “Ukrainian Navy Organization.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/ozbroennya-ta-texnika/vijskovo-morski-sili.html>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014i. “Ukrainian Navy.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/vms.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014j. “Ukraine - Navy Equipment.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/vms-equipment.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014k. “Air Force Organization.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/vps-org.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014l. “Ukraine Air Force.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/vps.htm>) (2014/6/23)
- GlobalSecurity. 2014m. “Ukraine - Air Force Equipment.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/vps-equipment.htm>) (2014/6/23)
- McMahon, Robert. 2014a. “Ukraine in Crisis: Introduction.” (<http://www.cfr.org/ukraine/ukraine-crisis/p32540>) (2014/6/23)
- McMahon, Robert. 2014b. “Ukraine in Crisis: Why is Ukraine in crisis?.” (<http://www.cfr.org/ukraine/ukraine-crisis/p32540>) (2014/6/23)
- Ministry of Defense. 2012a. “Strategic Defense Bulletin of Ukraine.” (http://www.mil.gov.ua/ua/def_planning/Buletен_MOU-Eng_27.03.13.pdf) (2014/6/23)
- Ministry of Defense. 2012b. “White Book 2011- Armed Forces of Ukraine.” (http://www.mil.gov.ua/files/white_book/WB_Eng_final_2011.pdf) (2014/6/23)
- Ministry of Defense. 2014a. “History.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/istoriya.html>) (2014/6/23)
- Ministry of Defense. 2014b. “White Book 2013- Armed Forces of Ukraine.” *MOD Website*. In (http://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB_2013.pdf) (2014/6/23)
- Ministry of Defense. 2014c. “Ground Forces.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/sklad-zbrojnix-sil-ukraini/suhoputni-vijska.html>) (2014/6/23)
- Ministry of Defense. 2014d. “Armament and equipment-Ground Forces.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/ozbroennya-ta-texnika/suxoputnix-vijsk/>) (2014/6/23)
- Ministry of Defense. 2014e. “Naval Forces.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/sklad-zbrojnix-sil-ukraini/vijskovo-morski-sili.html>) (2014/6/23)
- Ministry of Defense. 2014f. “Armament and equipment-Naval Forces.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/ozbroennya-ta-texnika/morski-sili.html>) (2014/6/23)

mil.gov.ua/ministry/ozbroennya-ta-texnika/vijskovo-morski-sili.html (2014/6/23)

Ministry of Defense. 2014g. “Air Force.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/sklad-zbrojnix-sil-ukraini/povitryani-sili.html>) (2014/6/23)

Ministry of Defense. 2014h. “Armament and equipment-Air Force.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/ozbroennya-ta-texnika/povitryani-sili.html>) (2014/6/23)

Ministry of Defense. 2014i. “Visokomobil’ni landing troops MAT.” (<http://www.mil.gov.ua/ministry/sklad-zbrojnix-sil-ukraini/visokomobilni-desantni-vijska-zsu.html>) (2014/6/23)

Ministry of Defense. 2014j. “Normative-legal acts in the sphere of peacekeeping activities of the armed forces of Ukraine.” (<http://www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist/normativno-pravovi-akti-u-sferi-mirotvorchoi-diyalnosti-zbrojnih-sil-ukraini.html>) (2014/6/23)

Ministry of Defense. 2014k. “Peacemaking.” (<http://www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist/>) (2014/6/23)

Ukraine Defense Forces & Regional Security

Tony Wu

Assistant Professor, Cheng Shiu University, Kaohsiung, TAIWAN

Abstract

Ukraine is a key hub which links Eastern Europe and the Western countries. Its stability could affect the stability in Eastern Europe and even central Europe. For a long time, Ukraine has been working with international and regional organization on national security, and has developed the Collective Security System. Therefore, during the 2014 Crimean Crisis, it did not deteriorate with the support and assistance from many countries. However, the Crisis did show that Ukraine's civilian control of defensive forces was not actually reinforced. In the future improvement and development of national defense, in addition to solving the economic downturns, Ukraine should put the enforcement of civilian control of the military as its priority.

Keywords: Defense Forces, Civilian Control, Collective Security, Regional Security