

以「權力平衡」分析美國對烏克蘭的外交

張國城

台北醫學大學通識教育中心副教授

摘要

本文旨在討論美國對烏克蘭的外交政策。蘇聯在 1991 年解體之後，各加盟共和國紛紛宣布獨立，其中烏克蘭是除了俄羅斯共和國之外，前蘇聯加盟共和國中面積最大，人口最多的。同時，它的民族組成也最為複雜，因此美國如何面對這個新興的大國，就成了後冷戰時期影響美俄外交，以及地緣政治的重要變項。在國際關係理論中，「權力平衡」是一個經常被應用的重要理論。權力平衡可以用來形容外交政策，也可以用來形容國際局勢。本文認為，美國在面臨蘇聯解體後烏克蘭的情勢，可以用「權力平衡」的原則來檢視，在幾項重要的外交決策上，是否能使以「權力平衡」的政策出現在美烏和美俄的關係上？進而是否能維持該區域的權力平衡？首先，本文將介紹何謂權力平衡，權力平衡的各種型態，形成權力平衡的原因。接著分析烏克蘭的基本外交情勢與政策，回顧幾項重大的烏克蘭外交事務其過程和政權的更迭，以探討美國對烏的外交政策。

關鍵詞：現實主義、烏克蘭、美國外交、權力平衡、俄羅斯

壹、何謂「權力平衡」？

沃爾茲 (Kenneth N. Waltz) 即曾指出：「若有任何國際政治的理論，則權力平衡理論即是」 (Waltz, 1979: 117)。的確，「權力平衡」是國際政治中最常用的詞彙之一，它被廣泛地使用，「用來描述各種事情和為各種事情尋找合理的依據」 (Nye, 2001: 57)。這種思維主要緣於 16-17 世紀的歐洲，當時並無中央權威，權力是分散 (decentralization) 的 (Nau, 2003: 117)，之後，歐洲的國際關係發展，一直到第一次世界大戰爆發，都被認為深受權力平衡所影響 (Kissinger, 1994: 17)。由於權力平衡符合國際環境中無政府的特質，所以經常被用於國際關係的討論和解釋國家的行為。

至於何謂「權力平衡」？基本上存有三種概念：

1. 權力平衡做為一種政策：「權力平衡」一個普遍性的定義，就是一種影響國與國之間權力分配的政策。操作上，一個「權力平衡」的政策制定者會努力在權力的分配上採取各種方式，讓自己的權力和他國平衡，以免遭到他國攻擊或威脅，或在與外國交涉時因為權力不足而遭到利益的損失。採用的方式可能有：
 - 增加本身的權力；追上他國以達到平衡。例如「軍備競賽」，就是通過增加軍備以強化本身權力，或是透過結盟，借助他人的權力資源來追求權力平衡 (Mearsheimer, 2001)。
 - 維持權力平衡；作法經常是聯合其他國家採取行動，阻止特定國家享有太多的權力，因此，國家經常組織同盟或擴大合作關係，拉攏其他國家以牽制潛在敵人。
2. 權力平衡做為一種情勢：權力平衡最常常為人用以描述一均衡的情勢，即一種相對勢力均等的平衡。這種平衡的重要性在於形成穩定與和平的態勢，因為勢力達到平衡，任何一方破壞現狀均難攫取利益。但是在國際關係歷史上，「權力平衡」經常未必是一個權力公平分佈的狀態，如史派克門 (N. J. Spykman) 所指出：「許多時候權力平衡是指一種對己方有利之狀態，也就是己方握有實力上之優勢，並無遭他方侵犯之危機，故雙方維持一和平共處、互不侵犯的

狀態」(Claude, 1976: 7-8)。也就是說，儘管權力不平衡，但是強的一方並無意攻打弱的一方，形成一種穩定狀態，例如在北美洲，美國和加拿大和墨西哥都處於權力絕對不平衡的態勢，但是依然和平相處，美國沒有要攻打加墨，加墨在外交上也保持獨立。或是弱小國家雖比臨大國，但弱小國家有其他大國給予安全保障，故大國雖和小國權力不平衡，但尚能維持和平。

3. 權力平衡做為一種制度：權力平衡甚至可被引用為國際政治之一運行制度。雖未明文規定，但是各國傾向於視「權力平衡」為一國際的不成文制度。各國盡力維持「權力平衡」，對於破壞「權力平衡」的國家，各國會設法予以阻止、制裁，或是支持維持權力平衡的各種安排。
4. 權力平衡作為一種描述：例如一次大戰前的歐洲，就普遍被描述為是權力平衡。

權力平衡的理論為一近似國際關係中「自然法」(law of nature)的法則，因為國際社會是一個「無政府」(anarchy)狀態，各國為求自保會積極追求其國家利益(Morgenthau, 1992: chaps. 8, 12; Finnemore, 1996: ch. 1; Mearsheimer, 1994: 6)但在為了尋求自己利益極大化，而作出的種種舉動互相影響下，國際社會體系將自然趨向平衡。在這種平衡狀態下，可能在任一主體強大到足以主宰其他個體之生死存亡的狀態前，就會被遏制。而無論個體行為之動機為何，此結果(權力平衡)都將在被打破後不斷地重新出現。

權力平衡的重點在於這樣的國際環境中，各個成員之行為如何因應環境？和其因應環境的行為又在「權力平衡」之中扮演了甚麼樣的角色？這將協助我們了解美國對烏克蘭的外交課題及政策的有效性。

貳、烏克蘭的基本外交情勢與政策

烏克蘭獨立以來制定的外交政策，筆者認為主要需解決兩項基本任

務：一是維護本國獨立，保證國家主權，確保烏克蘭的領土完整和邊界不受侵犯；二是解決蘇聯解體後的經濟發展問題。

一、關於維護國家安全的問題

烏克蘭地處歐洲腹地。歷史上就經常是周邊國家爭奪的標的，真正獨立自主的時間不長。早在 13 世紀，烏克蘭大部分地區，包括基輔，就被蒙古金帳汗國佔領，後來又遭受波蘭—立陶宛公國的奴役。烏克蘭人民與波蘭統治階層展開了長達 6 年（1648-54）的艱苦戰爭，終於擺脫了波蘭的壓迫。但不久，烏克蘭又淪為帝俄的附屬國，之後又被波蘭和沙俄瓜分。烏克蘭被分割為東、西兩部分。

1990 年，蘇聯解體，1991 年 12 月 1 日，烏克蘭全民公投決定烏克蘭獨立，不利的地緣政治環境和歷史包袱使烏克蘭倍感國家安全受到威脅，特別是烏克蘭的邊界問題尤為突出。眾所周知，烏克蘭的邊界是第二次世界大戰結束以後重新劃定的，許多地區在二戰以前屬於其他國家，如切爾諾夫策州和伊萬諾—弗蘭科夫斯克州都曾是羅馬尼亞的領土。羅馬尼亞國內的激進派多次提出重新討論赫爾辛基條約，要求重新劃定烏克蘭和羅馬尼亞的邊界。烏克蘭西部的利沃夫州和沃倫州的部分領土曾屬於波蘭，喀爾巴阡羅斯曾是斯洛伐克的一部分，匈牙利可以提出收回匈牙利的聚居地—喀爾巴阡州、穆卡切沃、別列戈沃、維諾格拉多夫區。烏克蘭境內的克里米亞、頓涅茨克等地區歷史上都曾是俄羅斯的領土，這裡的居民大部分是俄族人，回歸俄羅斯的情緒強烈（顧志紅，1998）。因此，國家安全問題，特別是維持現有邊界不再變動，是烏克蘭領導人對外政策中的核心問題。

此外，爭取國際經濟援助與合作對處於從計劃經濟向市場經濟轉軌時期的烏克蘭來說，至關重要。蘇聯時期烏克蘭在區域分工合作的計劃經濟體制下，主要從事重工業和軍工業生產，經濟配置不合理，能源生產只能滿足本國需要的 58%，90% 的石油和大部分天然氣來自俄羅斯，大部分原材料也需要從俄羅斯及其他加盟共和國輸入。蘇聯解體以後，各加盟共和國之間的經濟合作關係中斷，烏克蘭經濟陷入持續危機。

蘇聯的黃金和鑽石儲備、銀行系統、境外財產在蘇聯解體後均已由俄羅斯繼承，基本上並沒有分給原加盟共和國。因此在獨立之後，烏克蘭的資本積累非常缺乏。所以烏克蘭經濟想發展，其困難程度是可以想像的。這對於一個幾乎沒有資本積累的新興國家來說，依靠國際金融支援來完成社會經濟轉軌不失為一條捷徑。如何既能保障國家安全又能獲得國際上的經濟援助，這是烏克蘭外交面臨的關鍵問題。

烏克蘭長期處於帝俄統治之下，繼而成爲蘇聯的一部分，獨立以後，烏克蘭需要與世界各國建立和發展雙邊、多邊關係。同時，烏克蘭還需要調整蘇聯時期形成的不盡合理的，由烏克蘭繼承的外貿關係、解決核武器問題、轍諾堡核電廠問題、蘇聯時期的財產和債務的分割等諸多難題。這決定了烏克蘭制定和實施本國外交政策的困難和複雜。

在烏克蘭獨立以後的近幾年時間裡，烏克蘭爲本身經濟發展，積極發展與西方的關係，不免引起俄羅斯的疑忌，由於俄羅斯離烏克蘭近，西方遠，俄對烏國內政治和族群的影響力不是其它國家可以比擬。因此美國對烏克蘭是否能適時給予應有支持，就是維持俄烏之間局部「權力平衡」最重要的因素。

叁、美對烏克蘭的基本外交課題

對於美國和西方國家來說，烏克蘭的地緣政治地位是「權力平衡」戰略下不可替代的。蘇聯解體之後，雖然俄羅斯的實力大大削弱，但不容否認的事實是俄羅斯仍然是世界上軍事實力最強大的國家之一，若俄羅斯奉行重返大國地位的對外政策，防止俄羅斯帝國重新崛起的重要力量之一，就是穩定和繁榮的烏克蘭。從這個意義上說，穩定繁榮的烏克蘭對於歐洲的安全具有重要的意義。

1995年，美國總統柯林頓訪問烏克蘭。標誌著烏克蘭作爲東歐、中歐乃至南歐的穩定因素的地緣政治作用已得到美國和西方社會的了解，開始視烏克蘭爲穩定地區安全的關鍵作用的歐洲國家，並支持烏克蘭的主權和獨立以及經濟改革。美國、加拿大、世界復興開發銀行、德國、英國、國

際貨幣基金組織、世界銀行均向烏克蘭提供貸款和經濟援助。

但在「權力平衡」議題上，美國所要面臨的課題是：

一、烏克蘭的核武問題

1991 年，蘇聯解體以後，在烏克蘭境內留下了大批的戰略核武器。烏克蘭獨立以後，對其境內的戰略核武器將採取何種立場，這是美國、西方國家和俄羅斯關注的焦點，也是烏克蘭取得這些國家支持的先決條件。如果烏克蘭成爲另一核武大國，不利於冷戰後美國和俄羅斯的權力平衡¹，因此西方國家不會支持烏克蘭的經濟發展。

烏克蘭領導人深知這一點。站在國家長遠利益角度上，在全面考慮「擁有還是銷毀核武器」的利弊之後，烏決定放棄核武，並對外不斷宣傳將成爲無核國家。因爲核武不能換來經濟援助，本身也需要龐大預算維護及保存，但是在區域衝突中，核武又不能發揮作用。，因此衡量之下，烏決定了非核政策，但是，烏克蘭並不想無條件實行此一政策。如何在撤走和銷毀核武器的同時，又得到國際安全保障和經濟補償，這是烏克蘭政府實行無核化政策的主要前提。在實行無核化政策時，烏克蘭第一屆領導人明顯地把核武器作爲與俄羅斯和美國進行討價還價的籌碼，烏克蘭議會一度提出種種先決條件，拖延解決核武器問題。

烏克蘭的做法引起美國、俄羅斯和西方國家的不滿，紛紛停止執行各項經濟援助計畫。1994 年 7 月，庫奇馬任烏克蘭總統以後，一方面敦促烏克蘭議會儘快批准有關放棄核武器的各項協議，兌現對國際社會的承諾，另一方面改變前任領導人在核武器問題上討價還價的做法，並採取不斷協調雙方立場的靈活態度。

爲解決前蘇聯多於核武，美國出資和俄羅斯和前加盟共和國（包括烏克蘭）共同進行『俄羅斯核武設施原料保護、管制與責任計畫』（*Material Protection, Control, and Accountability Program at Russian Nuclear Facilities*），

¹ 俄認爲烏若擁有核武，在俄烏衝突時可能削弱俄的戰略優勢；美則擔心烏無法有效管控核武，若核武計數和彈頭外流至其他國家（如伊朗、北韓）或恐怖組織，將嚴重威脅西方的安全。

該計畫包括協助各蘇聯前加盟共和國改進核設施的安全防護工作；協助俄羅斯建立最先進的廢棄核武彈頭中的鈾和鈾儲存設施；由美國收購從拆解核武中回收的高濃縮鈾；協助俄羅斯轉換反應爐爐心使其不再生產武器級鈾元素。對於失業的前蘇聯科學家和技術人員也擬定甚多計畫予以雇用、延攬，避免他們因生計無著而被某些國家或組織所雇用。

烏配合美國這方面外交政策的結果，取得了美國、英國、俄羅斯、法國和中國提供的安全保障，順利消除了由核武器問題帶來的不良後果。1994年由俄國與英、美與烏克蘭共同簽訂了『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1994-96年將大量核武繳回俄羅斯（林泰和，2014），可說美國在促使烏克蘭非核化的政策上取得了巨大成效。烏克蘭目前已經是無核國家，對於美國推動的防止大規模毀滅性武器擴散政策是一大鼓舞，烏克蘭的核子設施和科技也受到良好管控。

在核武領域的「權力平衡」下，烏並未動搖美俄之間，以及美俄各自與其戰略競爭對手的狀況。而烏方則獲得安全保證，在經貿上，1994年6月14日烏克蘭與歐盟簽署『夥伴關係與合作協議』（PCA），成為第一個簽署此協議的前蘇維埃國家，

二、是否該支持烏克蘭加入北大西洋公約組織？

北約組織是在冷戰時成立的，是西歐用來團結對抗蘇聯的軍事同盟。因此在整個憲章和架構設計上有很強的針對性。冷戰結束後雖然蘇聯的威脅業已消失，但是北約的基本架構沒有根本改變。因此「北約東擴」變成俄羅斯相當在意的敏感議題。

蘇聯在二戰時遭納粹德國進攻，血戰了四年才將德國擊敗，付出了數千萬人傷亡的代價，同時還是在英美提供物資協助及開闢第二戰場的情況下才獲得勝利，因此蘇聯堅持戰後在東歐要保留「緩衝區」，這也是東歐被蘇聯赤化的直接原因。

冷戰後東歐國家的波蘭、匈牙利、捷克、保加利亞和羅馬尼亞加入北約，已經讓俄羅斯感到西方的勢力離其邊界越來越近。但是基於政治實力衰退的原因，俄羅斯無法阻攔前東歐共產國家加入北約，且他們原本在歷史上也不是俄羅斯的一部分，面積也都和俄相去懸殊，因此俄勉強尚可容忍；但是烏克蘭則不同，首先，它離俄羅斯更近，共同邊界也更長。烏克蘭的領土面積在歐洲國家中居第二位，人口居第五位，屬歐洲大國之列。獨立的烏克蘭出現，是第二次世界大戰以後歐洲地區最重要的地緣政治變化之一。同時烏克蘭位於歐洲中部，是歐洲唯一一個地處獨立國協、西歐和東、中歐三大集團結合部的國家。烏克蘭是俄羅斯在歐洲的最大鄰國，將中歐國家與俄羅斯隔開。而俄羅斯擁有豐富的資源和巨大的經濟潛力，對地區政治起著重要的作用。

烏克蘭所佔據的地緣政治地位突出了它在歐洲安全體系中的重要性，是烏克蘭賴以引起國際社會重視，與西歐建立密切合作的資本。因此，若要維持西方和俄羅斯的權力平衡，以至於俄烏之間的局部權力平衡，把烏克蘭納入北約體系都極其重要。首先，它的面積夠大，加入北約之後對北約在歐洲「戰略縱深」的增加極有貢獻。廣大的烏克蘭領土若加入北約之後，可以作為北約的軍事訓練甚至演習場地，對北約戰力的提升和俄羅斯的威脅更為駭人。第三，烏克蘭有一定的軍事工業基礎，雖然多半是前蘇聯遺留下來，但是仍然具備一定的研發和生產能量。烏克蘭加入北約後，這股勢力對俄羅斯仍是一大制約，勢必嚴重影響俄與北約間的權力平衡。

因此，烏克蘭加入北約的努力讓俄羅斯相當不高興。2008 年烏克蘭遞交申請時，俄時任總統梅德韋傑夫明確表示，俄羅斯不希望烏克蘭加入北約，「入約」會造成地區緊張。後來梅氏從總統變成了總理，在烏克蘭加入北約的問題上的立場卻從未動搖。俄羅斯是烏克蘭最大的貿易夥伴，並且持續對後者進行經貿援助。國家杜馬獨立國協事務委員會主席奧斯特洛夫斯基就曾表示「……人們不應該忘記普京總統不久前發出的警告，俄國導彈將會瞄準成為北約成員的烏克蘭。」奧斯特洛夫斯基說，烏克蘭加入北約將導致俄羅斯退出同烏克蘭簽署的、對雙邊關係至關重要的兩國睦鄰友好合作條約（美國之音，2008）。

另一方面，美國沒有對烏克蘭加入北約給予應有的支持。2008年，烏克蘭向北約遞交了加入申請，在考察期間內，烏克蘭多次參與北約組織的軍事演習和軍事行動，曾追隨北約的腳步在索馬利亞海岸打擊海盜、介入波黑戰爭、為阿富汗戰爭派出醫療隊等。但是美國對烏加入北約問題始終沒有明確表態。美國駐蘇聯的最後一任大使傑克·馬特洛克就曾在2008年表示，「吸收喬治亞和烏克蘭加入北約不符合美國和北約的利益。」他的理由是烏克蘭內部民意分歧大，吸收烏加入北約可能會造成烏克蘭的分裂（中國評論，2008），他的說法不是沒有根據，根據2008年的民調，目前大約有70%的烏克蘭人反對加入北約（美國之音，2008）²。

2013年10月23日，因美國沒有正面回應，烏克蘭宣布正式放棄加入北約，但保證繼續在安全領域與北約合作。北約成員國外長在25日在布魯塞爾舉行會議。會議通過了幫助烏克蘭加強防衛能力的一系列措施，並決定繼續暫停與俄羅斯的合作。北約將採取一系列措施幫助烏克蘭加強防衛能力，其中包括創建信託基金，支持烏克蘭在後勤、指揮、網絡防禦等關鍵領域的國防能力建設，以及幫助烏退役軍人適應社會等（青年參考，2013）。但是這只有使俄羅斯對烏克蘭更有戒心，對於烏克蘭的安全仍然沒有具體有利的承諾。

2014年7月，烏克蘭總統波羅申科表示，烏克蘭將要求美國給予其北約成員外主要盟友地位。波羅申科強調，有必要利用一切手段減緩烏克蘭國內局勢，他表示：「……如果制裁有效，那麼就要實施制裁。但如果之前採取的制裁沒有效果，那麼我們要轉向美國國會，讓他們給予烏克蘭北約成員外的主要盟國地位。」波羅申科強調，烏克蘭應該擁有像以色列、日本、韓國和菲律賓一樣的地位。

北約針對烏克蘭局勢的緊張，也曾在其周邊採取了一系列措施，包括加強了波羅的海國家的空中巡邏任務，在波羅的海和地中海增派了軍艦，

² 但烏克蘭總統尤先科曾樂觀地認為，只要耐心向民眾解釋，支援烏克蘭加入北約的民眾的數量將會大幅度上升。因此尤先科和政府總理季莫申科一度在財政預算中特別撥出鉅額經費，用來向社會宣傳解釋加入北約能給烏克蘭帶來的好處。但在他們下台之後也隨之終止。

除此之外，北約還表示，要增加長期駐守人員數量，擴大演習計劃，加強預警系統和應急能力等。北約曾稱這樣做是因為有必要保障盟友的安全（孫壯志，2014），但從歷史看來，北約的意志和實力向來唯美國馬首是瞻。北約在科索沃戰爭中出動了近 1,000 架作戰飛機，其中 700 架是美國的，美軍出擊的架次獨佔 83%（Lambeth, 2001: ch, 3）換句話說，美國如果要真的支持烏克蘭，就應促使烏克蘭加入北約。且加入北約之後，烏克蘭仍可保有自身的政治選擇，也就是說，不管是選出來的總統是親西方還是親俄，北約並不會干預，加入北約未必代表一定和俄羅斯對敵，但卻對俄羅斯可能的領土野心有嚇阻作用³。

三、對烏克蘭內部政局變動的對應

(一) 烏克蘭歷屆總統對俄態度

在烏克蘭，從獨立之後就一直陷入親俄還是親歐的爭議，帶領國家走向獨立的首任總統克拉夫區克（Leonid Kravchuk）曾經擔任烏克蘭共黨的政治局委員，是黨內的第三號權力人物。但是他體認民主浪潮和烏克蘭民族主義的興起，在蘇聯崩解前退出共黨，然後以國家獨立作為號召，贏得了 1991 年 12 月的總統選舉。他的興起背景與經過非常類似俄羅斯的葉爾欽，算是共黨的改革派。克拉夫區克出身西烏克蘭，相當親西方，在黑海艦隊如何分割、烏克蘭核子武力的處理方式，以及克里米亞半島的主權地位與西瓦斯托堡海軍基地的歸屬問題上，和莫斯科針鋒相對，毫不相讓。但是由於經濟轉型的表現不佳，民生困厄，俄羅斯又要求提高能源價格，使得克拉夫區克的政治聲望下跌（吳玉山，2007：78），美國又沒有給予及時的支持，使克拉夫區克在 1994 年總統大選敗給庫奇馬（Leonid Kuchma）。

庫奇馬強調烏克蘭在歐亞之交的獨特地位，以及和俄羅斯密不可分的聯繫，主張以恢復和俄羅斯的經濟合作來挽救烏克蘭的經濟。但在 1999

³ 其他北約會員國如希臘和法國都曾有因國內政黨輪替而對西方產生質疑的態度，和北約的關係也都有隨執政者的立場不同而有親疏，但都沒有退出北約，換言之這是一個可緊可鬆，具有一定彈性的國際機制。

年和共黨總書記西蒙年科（Petro Symonenko）選舉當中，庫奇馬的立場居然發生 180 度的轉變，以溫和的民族主義對抗西蒙年科的強烈親俄態度，結果在第二輪選舉當中，庫奇馬囊括了西部各省，獲得了 56.3% 的選票，而西蒙年科則僅能在東部的俄語區大本營掌握若干優勢，得票率是 37.8%。

在庫奇馬的第二任期內，由於涉及多起醜聞，聲望大跌。在 2000 年 12 月到次年 3 月反對人士發起了「烏克蘭不要庫奇馬」的運動；2002 年的國會大選更讓庫的陣營受創嚴重。在此種情況之下，庫奇馬重拾親俄政策，希望獲得莫斯科的奧援，和西方完全疏離。

到了 2004 年總統大選的時候，庫奇馬希望能夠扶植總理亞努科維奇（Viktor Yanukovich）做為接班人，持續走親俄的道路，但是卻受到前總理尤申科（Viktor Yushchenko）的挑戰，形成劇烈的競爭（吳玉山，2007：79-80）。在 11 月的第二輪選舉當中，亞努科維奇獲得較多票數，而尤申科宣稱選舉有嚴重舞弊，不承認敗選，號召支持者舉行大規模的示威抗議。由於尤申科在選前中毒毀容，整個選舉過程充滿爭議，國際力量也大幅介入（Sushko & Prystayko, 2006）。在 11 天的大規模示威當中，網路上的訊息傳布、手機的簡訊遞送和獨立的電視頻道的報導快速發揮了極大的作用（Prytula, 2006）。結果烏克蘭中選會不接受選舉結果、憲法法庭也判決選舉無效。於是在 12 月烏克蘭重新舉行了第二輪的總統選舉，尤申科獲得勝利。歷屆烏總統選舉中的路線爭議，都被認為有西方特別是美國的介入⁴（嚴震生，2014：4；楊三億，2014：7）。

（二）黑海艦隊問題

蘇聯解體後，俄烏雙方常因俄羅斯黑海艦隊問題發生衝突。因為黑海艦隊需要利用克里米亞的港口，而克里米亞地理上屬於烏克蘭，蘇聯解體前烏克蘭是蘇聯一部分，因此沒有任何問題；蘇聯解體後烏變為外國，爭議乃隨之而起。

⁴ 2013 年 11 月亞努科維奇中止其與歐盟「聯繫協定」簽署，引發烏克蘭民眾上街示威抗議、親俄的總統亞努科維奇倉皇逃離，這次政治風波普遍被認為和美國的鼓動和支持有關。

2010 年 4 月 21 日，俄羅斯總統梅德韋傑夫和烏克蘭總統亞努科維奇於在烏東部城市卡爾可夫舉行會談，雙方在天然氣價格和黑海艦隊駐紮等一系列問題上達成重要協議。根據兩國總統在會談後簽署的協議，俄羅斯同意在原合同價格基礎上降價約 30% 向烏克蘭出售天然氣，而烏克蘭同意把俄羅斯黑海艦隊在烏境內駐紮的期限延長 25 年，並且在該期限屆滿後雙方有權選擇是否再延長 5 年，即 2047 年。2014 年俄羅斯控制克里米亞後，黑海艦隊依原協議繼續駐留當地。但烏方爲了報復，2014 年 3 月，3 位烏克蘭前總統要求烏廢除先前與俄羅斯簽訂的協議，不再允許俄艦隊駐紮在烏克蘭。亞努科維奇遭罷黜後，這一問題又成懸案（香港電台，2014）。

美國對俄烏之間對於黑海艦隊在克里米亞的安排原本保持中立。但在 2014 年克里米亞危機發生之後，美國與歐陸諸國，如與立陶宛在波羅的海、與波蘭在波烏邊界、與羅馬尼亞在地中海等地舉行軍事演習，一同對俄國和克里米亞施壓。

（三）克里米亞入俄問題

2014 年，烏克蘭的克里米亞自治共和國政府於 3 月 16 日發起公投，讓克里米亞選民決定是否從烏克蘭獨立，並且加入俄羅斯聯邦（參與者包含來自整個克里米亞半島，包括克里米亞自治共和國和塞凡堡市的選民。在公投開始前的 2014 年 3 月 14 日烏克蘭憲法法院（俄語：Конституционный суд Украины）裁定公投違憲。但 16 日的投票結果顯示絕大多數（約 97%）選民贊成脫烏入俄之動議。3 月 17 日克里米亞自治共和國和塞凡堡市議會最高委員會認可了這項公民投票結果。接著在克里米亞和烏克蘭東部，俄羅斯表示，出兵克里米亞是爲了保護俄羅斯公民，防止他們受到烏克蘭非法政府的傷害（美國之音，2014）。

美國的作法獲得來自歐盟會員國大小程度不一的支持，例如英國率先宣布退出索契（Sochi）G8 高峰會籌備，美國並得藉機修補與美德竊聽風暴後的惡化關係；波蘭更是主動根據北約憲章第四條召集北約成員國舉行諮商會議，把北約正式帶入烏克蘭危機。

綜觀以上三事件，從烏克蘭獨立以來，美國的行爲模式就是支持烏克

蘭的親西方政治人物，反對俄羅斯的片面政治安排。如「橘色革命」，美國支持；克里米亞公投，美國反對。但在情況惡化成爲軍事衝突時，美僅給予烏有限的支持⁵。因此俄認爲權力平衡仍對俄有利，如對於俄在俄烏邊境的軍事威脅，美國只表示希望俄羅斯盡快從烏克蘭邊境撤軍，但是俄羅斯也僅同意逐步降低緊張情勢，沒有正面回應。因俄羅斯干涉烏克蘭內部紛爭，歐美國家對俄羅斯高級官員採取了簽證禁令和資產凍結的措施。但是俄羅斯總統普京仍然決定在 2014 年 8 月 15 日率俄羅斯政府高級官員和國會議員巡視克里米亞（新浪網，2014）。顯然俄羅斯並不在意西方與烏克蘭領導人的態度。

肆、結論

烏克蘭處於歐洲地緣政治中心，歷來是歐洲經濟和文化空間的一部分，具有歐洲大國的潛力。若要保障烏的獨立與安全，短期目標應該是確定烏克蘭是歐洲國家，改變歐洲把烏克蘭做爲「俄羅斯的一部分」的看法。長期目標則成爲歐洲安全結構中的重要因素、歐洲經濟合作的夥伴及歐洲國家的投資對象。無論短期目標還是長期目標，端視此一地區是否具有安全穩定的「權力平衡」。對美國而言，促使此一態勢出現並穩固，也是最佳利益所在。

就筆者觀察，美國對烏的外交重點在於支持烏國親西方的政治人物。因此自從獨立之後，烏克蘭的政治路線在親俄與親西方間相互擺盪，表面上親美和親俄的勢力和當選總統的人數上來看，在烏政壇似已形成一種「權力平衡」。

但是，即使烏克蘭親西方派的確是得到美國的支援掌握政權，仍不代表在這裡的「權力平衡」有利美國。因爲個別政治人物即使親西方，也須顧及近在咫尺的俄羅斯與國內民族因素。實際上，烏克蘭雖曾由親西方的

⁵ 2014 年 3 月 30 日美國國務卿克里和俄羅斯外長進行了會談，但是沒有甚麼明顯成效（今日新聞網，2014）。

人物如過去的克拉夫區克、庫奇馬或現在的波羅申科當選總統，但政權的執政根基普遍不穩固。烏克蘭政壇派別林立，親西方派並不佔有絕對優勢，主張擺脫俄羅斯影響、全面融入歐洲甚至加入北約的政治力量也不團結。在烏克蘭臨時政府宣佈恢復 2004 年憲法、改行議會制以後，只有能夠在未來的議會選舉中取得勝利、拿到組閣權的黨派，才能夠在核心的權力鬥爭中搶得先機。以目前的總統波羅申科來說，他從政履歷比較單純，靠的是個人財富和魅力，缺乏的恰恰是根基雄厚的政治組織的支援（孫壯志，2014）。

因此，美歐對烏克蘭問題雖然關注，也經常向政府提供一系列經濟、政治和軍事支援，保證其獲得對東部地區親俄勢力優勢，但西方的這種支援都是治標非治本，很難持續：一是歐洲與俄羅斯有著密切的經濟聯繫，對俄羅斯能源的依賴讓歐洲各國對俄制裁的力度難以保證；二是其他地區熱點和美國的戰略調整也容易讓烏克蘭問題淡化。與其說美國要真正援助烏克蘭，不如說其更願意利用烏克蘭危機平衡俄羅斯的勢力。因此，「權力平衡」的態勢無從真正出現在美烏和美俄的關係上。

同時，維持權力平衡的方式有強化自身實力、尋求聯盟；但很明顯的，美國對烏克蘭的外交政策並沒有強化美國在這一地區的實力。因為烏並非北約會員，美國的軍事實力不能出現在該地阻止俄羅斯的壓力。其次，在 2014 年以前，烏並未得到美國的軍事支援甚至軍售，這使烏對於俄羅斯的軍事壓力應對吃力；同時軍售除了武器裝備本身所能形成的軍事實力之外，也是立場的鮮明表態。烏克蘭多數軍事裝備來自俄羅斯，原本就受制於人；若美國又不能支援，則更讓俄有可乘之機。

舉例來說，在 2014 年俄羅斯借克里米亞問題對烏採取軍事恫嚇及武裝親俄民兵之後，2014 年 8 月 1 日，美國國防部向國會通報了一項計劃，打算動用 1,900 萬美元，用以訓練和裝備四個烏克蘭國民警衛連和一個戰術司令部。」發言人表示，美國支持烏克蘭國民警衛隊加強國土防禦計劃。該培訓將在烏克蘭進行。但就俄羅斯對烏克蘭的可能軍事威脅來看，可以說是杯水車薪。

烏和俄密切接壤，人口也有 4,500 多萬人，但軍事實力即使是和俄局

部軍力都相差太遠，因此在俄羅斯軍事壓力之下難以在政治上有任何積極作為。烏克蘭和俄羅斯接壤，地面防衛應該是重點，但陸軍僅有 700 多輛戰車，其中的大部分都是老舊的蘇聯遺留戰車。烏克蘭空軍的所有裝備都是蘇聯時期生產的，自從宣告獨立後沒有為空軍購買一架飛機或直升機。尤申科在擔任總統時曾抱怨，烏克蘭空軍飛機中只有三分之一具有戰鬥能力。縱使沒有這次衝突，只要俄羅斯不提供零附件，烏國部隊根本無法運作。烏克蘭海軍從瓜分黑海艦隊中獲得的艦船大部分已報廢，以前蘇聯供國安會（KGB）操作的輕型邊防護衛艦現在成了烏克蘭海軍的旗艦。就實質而言，烏克蘭海軍只能承擔防守近岸水域的任務。

根據數據，俄烏兩國軍力對比相差懸殊，大致為 10：1，數量懸殊或許源於軍工體系和人口差異而無可厚非；但在國防資源的投入也非常不足，截至 2010 年初，烏克蘭軍隊人均軍費為 5,100 美元。而同期俄羅斯為 33,100 美元，和前東歐國家，現為北約會員國的其他國家相比，羅馬尼亞為 45,400 美元，波蘭為 54,700 美元，斯洛伐克為 61,700 美元。顯然烏克蘭沒有「權力平衡」的概念，太輕忽本身的軍事力量建設與安全防衛，特別是沒有和西方引進任何先進的軍事裝備，完全仰俄的鼻息，這樣的國家要採取反俄拒俄的國家戰略是不切實際的。

這些問題，都緣於美未強力支持北約將烏納入聯盟。若要維持東歐和中亞地區的「權力平衡」，對於破壞「權力平衡」的國家，美應當要設法予以阻止、制裁，或是支持維持權力平衡的各種安排。助烏進入北約就是維持權力平衡的最佳作為。因為光憑烏一國的實力，實在難與俄羅斯抗衡；加入北約之後才可能和俄羅斯處於「權力平衡」的態勢。1999 年北約干預科索沃問題，足以證明只有這一軍事同盟和安全架構才能制衡俄羅斯。

若要達成真正健康安全的權力平衡，目前以烏本身實力不易達成。美國所要作的應當是促使烏克蘭整合入歐洲的安全架構，也就是北約，但是長期以來美國對此並不積極，毫無建樹，因此，美國國會共和黨籍議員曾批評說，無論在處理敘利亞血腥內戰，還是伊朗的核野心，還是俄羅斯干預烏克蘭問題上，歐巴馬政府都沒有在世界舞臺上發揮應有的領導作用（美國之音，2014）。除烏克蘭之外，西方國家在這一區域要達成「權力平衡」

也可能沒有其他更好的力量支點。波羅的海三國不是獨立國協國家，人口面積也太小；中亞五國屬於伊斯蘭文化圈，與西方國家向來溝通不多，白俄羅斯的選擇已明確。

究其原因，美、俄之間仍有共同利益所在，例如透過反恐合作來壓制威脅西方在中東利益的伊斯蘭勢力。換言之，後冷戰時代西方與伊斯蘭世界之間的「文明衝突」可能更為美國所重視，烏即使被俄欺凌，對美國國家安全的威脅也比不上部分伊斯蘭基本教義派所驅動的恐怖組織，因此美國明顯不願意因為烏克蘭問題而和俄國全盤決裂——一方面可能失去莫斯科這個反恐戰爭的潛在盟友，另一方面軍事上若要與俄加強對抗，會分散反恐的實力；這些恐怕都是美對烏克蘭的安全不甚在意的原因。

總結來說，若以權力平衡角度分析美國對烏克蘭的外交政策，可以發現僅在核武問題上成功；其他方面則「為德不卒」或「錯估情勢」，就「政策」來說，為德不卒；就「情勢」而言，權力平衡對俄有利（克里米亞歸俄等事件）非常顯然；就「制度」而言。烏無法加入北約，此一區域的權力平衡仍缺乏國際體系的制約。結果就是俄維持獨大態勢。

如果俄羅斯正式轉變為一個專制的國家，強大的烏克蘭將對侵略構成至關重要的嚇阻力量。如果烏克蘭軟弱而不堪一擊，無論選出誰擔任總統都難維持實質意義上的平衡。倘若烏克蘭變為俄的附庸，與俄羅斯在軍事上聯手，對俄羅斯的擴張主義心態無疑火上加油，其結果必將是歐洲的災難。

參考書目

- 中國評論，2008。〈美前大使：格烏加入北約不符合美國利益〉（<http://hk.crntt.com/doc/1007/5/4/1/100754121.html?coluid=7&kindid=0&docid=100754121>）（2014/10/11）。
- 今日新聞網，2014。〈美媒：美國或放棄，扭轉克里米亞入俄局面〉（<http://www.nownews.com/n/2014/04/01/1173018>）（2014/10/11）。
- 何衛，〈烏克蘭危機的內外因素分析〉，《當代世界》，（<http://www.dds.cn.com/14-2/14-2-11.htm>）（2014/10/11）。
- 亞太日報，2014。〈克里米亞公投，96.6%贊成加入俄羅斯〉（<http://www.apdnews.com/news/76676.html>）（2014/10/11）。
- 林泰和，2014。〈烏克蘭危機的啓示〉《全球政治評論》46期，頁13-17。
- 青年參考，2013。〈烏克蘭為何緣盡北約〉（<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=35283>）（2014/10/11）。
- 美國之音，2008。〈俄對烏格加入北約的努力反應激烈〉（<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/articleprintview/1094269.html>）。
- 美國之音，2014。〈烏克蘭危機加劇奧巴馬外交政策爭議〉（<http://www.voachinese.com/content/us-ukraine-20140310/1868389.html>）（2014/10/11）。
- 吳玉山，2007。〈顏色革命的許諾與侷限〉《臺灣民主季刊》4卷2期，頁67-112。
- 孫壯志，2014。〈專家解析烏克蘭危機：遠未到塵埃落定的時候〉《解放軍報》（<http://www.chinanews.com/mil/2014/07-11/6375348.shtml>）（2014/10/11）。
- 香港電台，2014。〈烏克蘭3位前總統籲廢除俄黑海艦隊駐留協議〉（http://rthk.hk/rthk/news/expressnews/20140303/news_20140303_55_988993.htm）（2014/10/11）。
- 新浪網，2014。〈普京將攜高官視察克里米亞，強硬回應歐美制裁〉（<http://news.sina.com.tw/article/20140806/13056824.html>）（2014/10/11）。
- 楊三億，2014。〈烏克蘭危機與美歐俄戰略格局〉《全球政治評論》46期，頁7-12。
- 嚴震生，2014。〈烏克蘭危機中的美俄立場及政策思維〉《全球政治評論》46期，頁1-6。
- 顧志紅，1998。《烏克蘭的昨天和今天》。中國北京：中國社會科學院東歐中亞研究所。
- Claude, Inis（張保民譯），1976。《權力與國際關係》。台北，幼獅。
- Deyang, Karen. 2014. "Obama Speaks with Putin by Phone, Calls on Russia to Pull Forces back to Crimea Bases." (http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-and-allies-try-to-decide-on-response-to-ukraine-crisis/2014/03/01/463d1922-a174-11e3-b8d8-94577ff66b28_story.html) (2014/10/11)
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell

University Press.

- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- Lambeth, Benjamin S. 2001. *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*. Santa Monica, Calif.: RAND.
- Mearsheimer, John J. 1994. "The False Promise of International Institutions." *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Co.
- Morgenthau, Hans J. 1992. *Politics among Nations*. New York: McGraw-Hill.
- Prytula, Olena. 2006. "The Ukrainian Media Rebellion," in Anders Åslund, and Michael McFaul, eds. *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, pp. 103-24. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Nau, R. Henry. 2003. "Identity and the Balance of Power in Asia," in G. John Ikenberry, and Michael Mastanduno, eds. *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, pp. 213-42. New York: Columbia University Press.
- Segal, Gerald. 1996. "East Asia and the 'Containment' of China." *International Security*, Vol. 20, No. 4, pp. 107-35.
- Sushko, Oleksandr, and Olena Prystayko. 2006. "Western Influence," in Anders Åslund, and Michael McFaul, eds. *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, pp. 125-44. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

An Analysis of US Foreign Policy toward Ukraine from the Perspective of Balance of Power

Kuo-cheng Chang

*Associate Professor, Center for General Education
Taipei Medical University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

This article seeks to analyze US diplomatic policy toward Ukraine through the conception of “balance of power” in realism. Almost all the geopolitical actors are applying policies based on this principle of “balance of power.” The paper argues that the US policy successes in encouraging Ukraine to abandon its nuclear weapons inherited from the Soviet Union, then assure the balance of power among existing nuclear powers. However, after reviewing the US measures and resources to develop a package of additional assistance to the government of Ukraine in the near term, this paper argues that US failed to obey the principles of “balance of power”, assists Ukraine to join the NATO and prevent Russia’s military intervention in Ukraine, which has endangered the promise of Ukraine’s democratic transition. Moreover, Ukraine’s Crimea Peninsula was unlawfully annexed by referendum arranged by pro-Russian separatists backed by Russia in 2014. In fact, the United States doesn’t marshal a full package of measures aimed at demonstrating the force of U.S. resolve in the face of unprovoked military intervention and threats. Therefore, Russia now can implement this policy and claim exclusive interest in the region again; the “balance of power” is favored by Moscow in this region.

Keywords: realism, Ukraine, Russia, US foreign policy, balance of power

