

俄國兼併克里米亞的國際政治及意涵

高英茂

美國布朗大學榮譽教授、前外交部政務次長

摘要

本文首先分析俄國在 2013 年 2-3 月間兼併烏克蘭克里米亞自治區的策略及過程。特別強調，俄國如何利用烏克蘭內部族群政治衝突及派系權力鬥爭，暗用俄軍向克里米亞施壓，完成以「人民自決公投」手法的俄克合併。本文接著從現實派國際政治理論角度，評估西方美歐國家的政策及績效。最後，本文分析中國對俄克合併的曖昧態度，以及此合併事件對台灣可能的啟示。

關鍵詞：克里米亞合併、公投自決、台灣海峽衝突

壹、前言

2013 年 3 月 16 日，烏克蘭 (Ukraine) 的克里米亞 (Crimea) 自治區舉行了公民投票，公投票上的關鍵選項議題是：「你是否贊成克里米亞重新加入俄國，成為俄羅斯聯邦的一部分？」克里米亞約有 150 萬公民，83% 參加了投票，其中高達 97% 投下了贊成票。次日，俄國總統普廷 (Putin) 立刻向俄國國會發表演說，歡迎克里米亞併入俄國版圖，繼著「兩國」簽署了條約，正式完成了合併的法律程序。

從俄國的觀點看，整個合併的過程，就是如此簡單清楚。就是克里米亞 200 萬人民行使了「人民自決」的基本人權，符合國際法上的規範及正當性。

其實，這次克里米亞與俄國合併背後，除了諸多烏克蘭內政政治危機及族群衝突外，更展現了俄國在普廷總統領導下，企圖重建跨越歐亞前「蘇聯帝國」的舊夢，以及美俄在歐洲的霸權領導競爭角力。

對台灣而言，這次 318 學生運動，也暴露了我們也面對著類似的嚴重憲政危機及族群認同問題。國際上，我們也必須面對中國的崛起及美國「重返亞洲」戰略角力。因此，我們必須深入了解這次烏克蘭政治動亂及俄克合併的過程，並從中吸取教訓。

貳、烏克蘭的政治動亂及俄國的企圖

過去 300 年來，烏克蘭及克里米亞均算屬於傳統俄羅斯帝國統治勢力範圍。在蘇聯時期，史達林的控制至為殘酷。在 20 世紀的 1930 及 1940 年代，史達林大規模放逐及殘殺了烏克蘭地區的烏克蘭人及回教韃靼人，多達 700 多萬，並先後大量移入俄國人，多達 800 萬，控制烏克蘭的政經脈絡，種下了嚴重的族群恩仇。1954 年，蘇聯赫魯雪夫 (Khrushchev) 總書記將俄國人佔 60% 多數的克里米亞，劃屬蘇聯統治下的烏克蘭「共和國」，設一獨立的「自治區」。在烏克蘭 24 省 4,500 萬人口中，東部及南部包括克里米亞自治區的 13 個省分及重要工業中心，俄羅斯人均佔有相

當優勢。

1991年，蘇聯帝國解體後，烏克蘭的政治動亂與族群關係，日形惡劣，幾乎成爲長期親西（歐盟）派及親俄派糾纏不清的政治鬥爭。2004-2006年間，所謂「橘色革命」（Orange Revolution）政治鬥爭中的親西派尤申科（Yushchenko）與親俄派亞努科維奇（Yanukovych），一再的動員，互爲暴動及鎮壓。數波翻覆的總統級大選動員，也就變成了長期政治鬥爭的拉鋸戰。

最近一次大規模的抗爭運動，啓動於2013年11月間，親歐派要求強化與歐盟正式合作關係，簽訂「聯繫歐盟協定」。而親俄派就堅持靠向俄國，接受俄國普廷總統150億美元的長期經援及天然氣及石油能源的優惠援助。雙方在首都基輔（Kiev）「獨立廣場」的武力抗爭及衝突，日日升高，直到2014年2月20日親俄派亞努科維奇總統全面暴力鎮壓，造成70多人死亡。

在國會佔多數的親歐派，就在次日迅速通過彈劾總統案。亞努科維奇眼看情勢不妙，在2月22日清晨4時潛逃克里米亞轉進俄境。烏克蘭的臨時政府也立刻釋放在亞努科維奇長權時期被關進監獄2年的親歐派前總理季莫申科（Yulia Tymoshenko）。此戲劇化的快速政治變化，可說是烏克蘭族群衝突與政治鬥爭的白熱化。

當基輔政情快速惡化時，莫斯科同時採取了急速又具體的軍事佈署及政治行動。俄國國會在3月1日授權總統普廷，必要時可出兵烏克蘭，以「維安護僑」爲名，保護在烏克蘭的800萬俄裔的安全及福祉。普廷立刻宣布一面在烏克蘭東部邊境進行大規模4萬大軍的軍事演習，同時密遣6,000俄軍以蒙面偽裝成克里米亞民兵，潛入克里米亞境內，與當地支俄力量合作，包圍或佔領重要軍事基地及政治重鎮。

3月6日克里米亞區議會決議，提早在3月16日在克島舉行公投，決定克里米亞是否要「加入俄國，成爲俄羅斯聯邦的一部分」。在偽裝俄軍全盤控制及威脅下，構成人口12%的韃靼人及24%的烏克蘭人，均聲言抵制「非法」公投。最後，絕大部分烏克蘭及韃靼族群決定放棄投票，無聲表示抗議，或尋求自保，避免俄人報復。

公投通過、俄克正式合併後，俄軍在 3 月後期，也就堂皇接管所有烏克蘭在克島上陸海空所有軍事基地及政府官署。在寡不敵眾的懸殊兵力對照下，烏克蘭政府亦在 3 月 24 日宣布被迫「和平」退出克島，讓俄軍完成在克里米亞島上的全面軍事控制。

參、西方美歐的因應動作

顯然，俄國普廷對整個烏克蘭的動亂危機處理及對克里米亞的兼併，展現了相當週詳的策略及準備，步步為營，快速、堅定又明確。在短短二個月期間，以具體行動及武力後盾，以速戰速決的「和平手法」完成了分裂烏克蘭、兼併克里米亞的「既成事實」(*fait accompli*)，讓「生米煮成飯」，則再也無法逆轉恢復原狀。

相對地，西方的美國及歐盟也大張旗鼓，大聲疾呼支持捍衛烏克蘭的主權及領土的完整，抗議俄國違反國際法及國際秩序的侵略野心及行爲，大力警告俄國霸權行動可能招來的「嚴重後果及制裁」。但是，最後美歐排出的姿態及動作，並未產生有效的嚇阻功能。

在此，我們必須回顧並檢驗烏克蘭在 2013 年 2 月政治動亂危機發生以來，美歐所採取的動作及其政治意涵。2 月底當烏克蘭政治動亂惡化時，美國就開始公開表示關切，呼籲俄國不可插手。3 月 1 日，美國歐巴馬 (Obama) 總統還動用熱線，親自打電話給普廷，長談 90 分鐘，要求俄方節制，以和平方法解決爭端。接著 3 月 4 日美國國務卿凱瑞 (Kerry) 也親自出馬，趕赴歐洲主要首都與歐盟各國及北大西洋組織 (NATO) 協調因應烏克蘭危機策略，並要求親與俄國外長拉夫羅夫 (Lavrov) 會面協商。

歐盟亦在同一時間召開緊急高峰會及外長會議應變，公開譴責莫斯科的不是。3 月 15 日，美國更要求聯合國安全理事會召開緊急會議，譴責俄國侵犯烏克蘭主權及領土完整的違法行爲及野心。3 月 24 日，歐巴馬總統親赴歐洲參加核能安全高峰會 (Nuclear Security Summit) 時，也利用機會親與歐盟領袖協調，並再次對俄嗆聲警告制裁。

在 2 個月的克里米亞危機及角力對峙期間，美國及歐盟抗議及警告的

聲音雖然很大，但是實際上我們所看到的具體姿態及行動卻相當薄弱。政治面只看到一系列不足輕重的姿態及動作：揚言拒絕參加六月間將在俄國索契（Sochi）召開的 G-8（八國高峰會），停止先前與俄方排定的政軍交流活動，凍結負責俄克合併 21 位官員的簽證及國外財產，通過國會決議譴責俄國的侵略行為，要求聯合國安理會召開緊急會議處理烏克蘭政治危機等等。在經濟制裁面，歐盟主要國家包括德、法、英，因在俄均有巨額投資及對俄國天然氣及石油供應的依賴問題，而無法取得共識，採取有力制裁行動。最具體的決定算是：歐盟及美國承諾分別提供烏克蘭 350 億及 10 億美元的緊急財政支援。

對俄國強勢接管克里米亞的軍事行動及以軍演威脅烏克蘭東部邊境的動作，美歐及 NATO 均未採取任何具有實質意義的態勢及行動。很明顯，俄國普廷早就判斷看清美歐基本策略的弱點，只願動員外交抗議，而不願做出具體軍經大動員的制衡。

肆、中國的兩難矛盾

對這次烏克蘭的政治危機及俄克的合併，以及美俄的國際角力，身為世界強權之一的中國，對如何選邊站，以宣示其基本立場，卻暴露了相當的矛盾與兩難。此困境，在 2013 年 3 月 16 日聯合國安理會緊急會議上，對譴責俄國違法侵略議題的辯論及投票，更是表露無遺。在安理會 15 票中，13 票贊成，1 票反對（俄國的否決票），1 票棄權（中國投下唯一的棄權票）。

中國是包括俄國在內「上海合作組織」（Shanghai Cooperation Organisation, SCO）的六國成員之一，可說是俄國的盟友，並有諸多政軍合作關係，理應支持俄國的立場。但是，對兼併克里米亞的爭議，中國明顯流露出高度的矛盾及策略利弊糾纏不清的兩難。

從國際政治角力及勢力平衡大角度看，中國當然樂見俄國以堅定步伐及實力鬥勝美國霸權一崛起中國的假想敵。美俄間國際角力的惡鬥，或許可能帶給中國一些「漁翁得利」的機會，特別是在美國「重返亞洲」新戰

略的相關議題上。但是，中國仍未忘記過去長期的中蘇衝突及鴨綠江邊境的中蘇戰爭。因此，中國不可過分鼓勵俄國重建俄羅斯帝國的「俄國夢」或以武力為後盾威脅鄰國的強勢國際作為。

但是，我們必須特別注意，中國更重要的考量，可能著眼於克里米亞的「公投自決」，特別是在國際強權干預下的公投自決。中國一再強調「台獨」、「藏獨」及「疆獨」是維護中國領土完整的極大挑戰。2005 年，中國也大張旗鼓地制定了「反分裂國家法」，彰顯對台灣長期公投自決訴求的憂心。但是，只要國際社會繼續堅持民主與人權的主流核心價值，以及「人民自決」的國際法新規範，中國就無法完全避免「公投自決」運動的大挑戰。

伍、結語

這次烏克蘭的動亂及國際角力，充分驗證了「現實派」(realist) 國際關係理論的正確性。在國際政治上，行動國的決心，堅持及實力才是最關鍵的因素；缺少決心、堅持及實力的道德勸說或政治警告，最後還是不可能產生實質的效果。這次俄國對克里米亞戰略目標的得逞，美歐努力的失敗，是一明顯案例的證明。

美國對這次克里米亞危機較勁的失敗，必須反思檢討。美國如真要在 21 世紀維持其領導世界的地位，華府就必須痛下決心，在國際戰略角力上，明確並堅定地展現其實力及執行的意志力。近兩個月來（2014 年 4 月及 5 月間，本文截稿前），烏克蘭分裂危機頗有繼續東擴惡化的趨勢。特別在烏克蘭東部的兩大工業省，頓內茨 (Donetsk) 及盧甘斯克 (Lugansk)，均有大批武裝俄語族群攻佔了當地政府大樓及軍警要地，造成嚴重武裝衝突及人員傷亡。2014 年 5 月 11 日，此兩省親俄分離勢力更在全面武力掩護下舉辦「獨立公投」（暫時未明列「加入」俄羅斯條款），分別以 89% 及 96% 高支持率通過公投，很顯然如法泡製了 3 月間的克里米亞危機模式。

對此烏東發展，美歐這次卻升高了較為具體有力的反制行動：推出第二波及第三波的政經制裁，強化北協 (NATO) 在烏克蘭週邊軍力，以及

動員歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE）積極的介入斡旋。在美歐較堅定立場鼓舞下，烏克蘭 2014 年 5 月 25 日選出的新總統波洛申科（Poroshenko）亦大膽派兵，動用武力鎮壓烏東二省的分離主義份子。

美歐對這次烏東新危機更積極具體的作為，似乎對俄羅斯已發生了比較有效的約制。普廷已公開呼籲各方加強對話協商，以和平方法解決爭端。莫斯科雖「尊重」盧甘斯克及頓內茨人民的公投，但並不鼓勵此二省立刻「加入」俄聯。至少目前普廷對烏東情勢的發展採取了較溫和節制的策略，與對先前克里米亞案件的處理手法頗為不同。當前，全球都在密切注意俄美兩方下一步的策略及行動。

其次，吾人應注意烏克蘭動亂所牽動的國際角力，充分展現了 21 世紀世界四大霸強的四大夢：「俄國夢」、「中國夢」、「美國夢」、及「歐盟夢」。20 世紀見證了東西二大集團的「共產集權夢」及「自由民主夢」的角力。中蘇衝突及蘇聯的互解，結束了 20 世紀的東西大「冷戰」。今天，在中國的崛起及普廷的抬頭，以及美國的「重返亞洲」及歐盟的「東擴」的新態勢下，世界所期望的民主、人權普世主流價值，是否能變得更普世、更主流？這是一個值得令人深思的全球大課題。

最後，我們應將這次烏克蘭的動亂及俄克「統一」的案例，從世界勢力均衡的分析大架構，拉回到我們台灣所面臨具體挑戰的小格局。很明顯，我們發現台灣的內政結構與國際環境與烏克蘭及克里米亞有相當類同之處。在長期「外來政權」統治下，台灣也有嚴重的族群認同及權力結構的政治危機。70 年來台灣的生存必須掙扎在中國要求統一的壓力及美國堅持全球穩定安全的國際角力夾縫間。在此嚴重內政危機及國際角力的雙層壓力下，台灣如何能從烏克蘭的慘痛經驗吸取經驗，找出一條有尊嚴、有安全的生存之道，確是今天台灣 2,300 萬人民的歷史重任及挑戰。

2014 年，轟轟烈烈的三一八學生運動，充分展現了年輕世代對政治的無限勇氣及對民主人權的堅強信仰。佔領立法院的抗爭行動剛剛和平落幕，接著台灣人民必須嚴察並監督，台灣政治領導階層，如何發揮應有的智慧及領導力，正面回應台灣人民對台灣未來的殷切期待及願景。

Russia's Annexation of Crimea: It's International Politics and Implications

Michael Y. M. Kau

*Professor Emeritus of Political Science, Brown University, USA
Former Deputy Minister of Foreign Affairs, Taiwan, Taipei, TAIWAN*

Abstract

The analysis focuses first on the strategy and process of Russia's annexation of Crimea, Ukraine in February -- March, 2013, with special emphasis on how Russia exploited Ukraine's internal ethnic political conflicts and factional power struggles, and how Russia applied subtle military pressure to engineer the ultimate merger of Crimea with Russia through "people's self-determination referendum." The analysis then evaluates, via the realist theory of international politics, the strategy and its effectiveness taken by the Western powers of the United States and the European Union. Finally, the article examines the highly ambiguous position taken by China on the annexation and a possible lesson that Taiwan may learn from the Crimea crisis.

Keywords: Crimea annexation, self-determination referendum, Taiwan Strait conflict