



政 略 與 戰 略

STRATEGY

● 作者/Angela Stent ● 譯者/李永悌 ● 審者/劉宗翰

美俄關係動向

Putin's Power Play in Syria: How to Respond to Russia's Intervention

取材/2016年1-2月外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, January-February/2016)

美國當前應付的俄羅斯並不如美國人民心中所盼。未來美、俄關係的定義將基於緊張和對立，而非合作。

圖為俄羅斯地勤人員在敘利亞的哈邁尼姆(Hemeimeem)空軍基地為蘇愷25戰機吊掛炸彈。

(Source: AP/達志)

在2015

年9月底，俄羅斯對敘利亞展開空襲，表面上是為了打擊恐怖組織。這一系列空襲是數十年來俄羅斯於中東地區進行的最大規模干預行動。俄羅斯對敘利亞的無預警軍事突襲，已將該國內戰轉變為美、俄兩國之間的代理人衝突，並在莫斯科與華府的持續對峙下升高風險。此舉亦成功轉移世人對俄羅斯擾亂烏克蘭局勢的注意力，使西方國家無法繼續孤立克里姆林宮(Kremlin)。俄羅斯目前在敘利亞危機中舉足輕重，而美國必須找出解決之道。

正如2014年3月俄羅斯吞併克里米亞(Crimea)，並且開始支援親俄分離主義者於東烏克蘭對抗烏克蘭部隊時一般，此次華府又再度被殺的措手不及。面對所有的國內問題——經濟衰退、人口遞減，以及大量資本與人才外流——俄羅斯不僅對其周邊，甚至對更遙遠的地區投入驚人的力量。美國總統歐巴馬(Barack Obama)或許稱俄羅斯為區域強權，但俄羅斯對敘利亞的軍事干預，說明該國企圖再度被視為全球參與者，並在各個重大國際決策中佔有一席之地。這不僅為歐巴馬的剩餘任期，也對下一位入主白宮的美國總統帶來了棘手挑戰。

惟華府對俄羅斯新現實的掌握何以如此緩慢？俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)從未對其議程守口如瓶。例如2007年2月普丁於慕尼黑安全會議(Munich Security Conference)對美國外交政策發表了嚴厲批判。





他提出警告，「有一個國家，理所當然，也就是美國，以各種方式僭越了俄國的國界。」此後，俄羅斯已多次誓言以西方國家能尊重俄羅斯利益的內涵，替換其眼中由美國主導且具脅迫性的全球秩序。回顧過往，2008年8月俄羅斯與喬治亞共和國(Georgia)的戰爭，意味著莫斯科運用武力預防鄰國向西方國家靠攏，並對原屬前蘇聯地區再度展示影響力的意志。惟美國及其盟邦一再低估俄羅斯改寫全球秩序的決心，在莫斯科眼中，這個全球秩序是蘇聯解體後西方國家強加於俄羅斯身上的。

正當美國準備進行2016年總統大選之際，其面臨了兩項如何應付俄羅斯核心挑戰的決策。首先，美國需確定俄羅斯在敘利亞與烏克蘭的目標本質。其次，由於俄羅斯仰賴高度的個人化政治體系，歐巴馬及其繼任者必須決定如何處理與普丁之間的關係，有鑑於選戰的龐大壓力，這項工作更是難上加難。證據顯示，下任美國總統如欲以符合美國利益的方式與克里姆林宮交往，則

應置重點於兩國都能且必須共同合作的具體領域——尤其是核子與傳統軍事議題。持續孤立俄羅斯恐非解決之道。相反地，下一任美國政府應向克里姆林宮傳達美國的利益與價值，並聯合美國盟邦，抵禦俄羅斯進一步破壞後冷戰秩序的企圖。

自卑情結

過去二十五年來，莫斯科在感受到平等對待的情形下曾與華府進行成功的合作。這些成功的案例是美俄軍備管制條約、「新戰略武器裁減條約」(New START)，這些條約旨在處理冷戰的核子遺物。同樣地，儘管談判困難且冗長，俄羅斯與美國仍成功合作，連同其他四個世界強國與伊朗達成核子協議。的確，就維繫此項協定而言，普丁贏得了歐巴馬難得的讚揚。

莫斯科與華府亦能在狹窄的共同利益下進行合作。例如俄羅斯於2001年秋協助美國在阿富汗的初期軍事活動，提供有助於美國擊敗塔利班

美國總統歐巴馬及其繼任者須審慎處理對俄關係。(Source: US Central Command)





圖為普丁會晤法國總統歐蘭德(François Hollande)。普丁持續與大國建立良好關係，這將給俄羅斯更多籌碼涉足歐洲事務。(Source: AP/達志)

(Taliban)的資訊與情報。正如俄羅斯前外交部長伊凡諾夫(Igor Ivanov)隨後的說明，「俄羅斯要的是如反納粹聯盟般的反恐國際聯盟。這將成為新世界秩序的根基。」

惟此頗為崇高的目標預期仍然遙不可及。事實上，俄羅斯與美國反恐合作的維持現已遭逢困難，大多係因雙方對於哪些團體應歸類為恐怖組織往往意見相左——且就敘利亞各反對勢力而言，此為近期最常出現的問題。惟俄羅斯與美國仍能就其他安全議題進行合作，例如在2013年，美俄即共同合作清除阿薩德(Assad)政權的大量化學武器。在此實例中，俄羅斯即在美國證實其不願採取行動後主動合作。

合作的成效在涉及俄羅斯鄰國與北大西洋公約組織(NATO)盟國的問題方面最為不彰。顯見儘管西方國家在1990年代盡一切努力向俄羅斯保證北約組織的壯大將不會對莫斯科構成威脅，美

國及其盟國卻一直無法創造出令俄羅斯感到可共同參與的後冷戰安全架構。此舉或許猶如緣木求魚，特別是有鑑於俄羅斯認為其在前蘇聯地區享有完整「特殊利益」的勢力範圍，且其意在限制鄰國的主權。喬治亞與烏克蘭戰爭，以及併吞克里米亞，在某種程度上代表了俄羅斯主觀上不參與後冷戰歐洲安全秩序的回應。同樣的不滿情緒亦可說明，普丁持續推動建立大國之間的新協議，這將給予俄羅斯更多籌碼涉足歐洲的安全事務。具體而言，普丁尋求的協議旨在確保不再有前蘇聯國家加入北大西洋公約組織。

普丁的大動作

普丁對敘利亞進行軍事干預的決策深植於對俄羅斯國力與影響力的類似憂慮。俄羅斯已將進軍敘利亞合理化成支持阿薩德政權削弱恐怖主義的作為之一，惟阿薩德政權在2015年夏季遭逢軍事挫敗。普丁在2015年10月表示，「敘利亞當局垮臺只會助長恐怖活動。現在俄羅斯必須振興敘利亞當局，強化而非加害衝突地區的國家機構。」長遠觀之，儘管莫斯科不見得會固定支持敘利亞總統阿塞德，卻堅決反對任何削弱中東地區世俗派強人統治的因素——因此，普丁一再譴責2011年阿拉伯大革命(Arab revolts)期間，美國對反抗軍的支援，並忿忿不平於當年北約組織對利比亞的軍事行動，導致了利比亞獨裁者格達費(Muammar al-Qaddafi)的垮臺。在普丁眼中，伊拉克、敘利亞與北非的動亂，加上自命為伊斯蘭國(Islamic State，亦稱ISIS)組織的興起，皆證明西方國家未能澈底考慮顛覆該地區威權國家的後果。普丁憂



普丁擔憂伊斯蘭國所造成中東地區的混亂，將逐漸擴大至俄羅斯國內。(Source: AP/達志)

心中東地區的混亂，將壯大在俄羅斯邊界、前蘇聯周邊國家，以及俄羅斯內部潛在的伊斯蘭極端主義。

下一任美國總統不應試圖「重啓」與俄羅斯的關係。

同時，俄羅斯的行動旨在保證即便於未來假設的後阿薩德時期，莫斯科對於敘利亞由誰統治亦將有決定性發言權。透過對敘利亞動用軍事武力，莫斯科向其他區域參與者釋放訊息：和美國不同的是，俄羅斯將支援各國領導人與政府對抗人民起義，而且不會像2011年美國遺棄埃及總統穆巴拉克(Hosni Mubarak)時一樣，在反對派試圖奪取控制權時背離他們。

因此，敘利亞的初期行動只是俄羅斯恢復在中東地區影響力更大規模作為的一環。2015年的下

半年，埃及、以色列、約旦、科威特、沙烏地阿拉伯，以及阿拉伯聯合大公國等領導人皆到達莫斯科訪問，且部分領導人已與俄羅斯簽署軍備採購協定。2015年7月沙烏地阿拉伯承諾將在俄羅斯進行高達100億美元的投資，其中大多為農業計畫；若利雅德(Riyadh)履行承諾，此案將成為俄羅斯最大的單一外國投資案。以色列與俄羅斯已在敘利亞危機進行期間維持穩定的對話，某種程度上係為確保避免俄羅斯軍機與間歇性攻擊敘利亞目標的以色列戰機發生碰撞。那些目標包括與黎巴嫩激進好戰組織真主黨(Hezbollah)有關的目標，該組織已派出數千名戰士赴敘利亞協助阿薩德政權。儘管以色列當局對阿薩德並無特殊情感，但似乎皆支持俄羅斯保持其政權完整，因為阿薩德之後繼者可能對以色列安全更為不利：以色列官員私下表示，在阿薩德的統治下，以色列與敘利亞邊界一直維持平靜。

美國一直無法創造出令俄羅斯感到可共同參與的後冷戰安全架構。

國內政治因素亦有助於普丁的盤算。俄羅斯併吞克里米亞後，美國與歐盟對俄羅斯實施的制裁已造成重創，特別是加上全球油價下跌以及俄羅斯在經濟上原有的結構性問題。克里姆林宮以「凍結」烏克蘭頓巴次(Donbas)地區衝突尋求解脫——烏克蘭部隊與俄羅斯支持的分離主義者之間的停火協議已自2015年9月初生效，雙方撤回部分的重型武器，惟之後仍

有零星戰鬥的消息傳出。普丁已算計到停火以及親俄分離主義分子決定延後東烏克蘭地方選舉，將使歐盟取消部分制裁措施。此外，看似使烏克蘭危機邁向解決之路，然俄羅斯意在將煽動衝突者的自我角色，轉變成在敘利亞擔任負責任的全球反恐戰役領導者的新角色。

俄羅斯已表示在敘利亞的干預行動是反恐作戰，並將降低逃離敘利亞至歐洲的難民人數。惟莫斯科的政策恐將招致反效果。事實上據「聯合國難民高專署」(Office of the UN High Commissioner for Refu-

gees)指出，截至2015年11月，敘利亞難民人數已增加了26%，使歐洲的移民危機更形惡化。俄羅斯的轟炸行動可能導致難民激增。此外，俄羅斯以空襲行動支援阿拉維教派(Alawite)主導的阿薩德政府——遜尼派(Sunni)極端分子視其為離經叛道的政權——恐將鼓勵更多俄羅斯人加入伊斯蘭國(已有超過4,000名來自俄羅斯與中亞的人士加入)，並進一步疏離俄羅斯本身為數約2,000萬的遜尼派國民。普丁堅稱俄羅斯無意在教派爭議中偏袒任何一方，並僅止於對抗極端主義，惟這可能僅是對內的強制宣傳，因為部分俄羅斯回教徒對俄羅斯支持轟炸國內遜尼派人民的政權而提出質疑。俄羅斯仍不願承認阿薩德政權對其人民的暴政，已成為伊斯蘭國招兵買馬的利器。

普丁在敘利亞的干預行動釋放出多種訊息。一方面他譴責美國創造出伊斯蘭國崛起的條件，另一方面則自願加入美國的反伊斯蘭國聯盟。普丁在2014年10月的談話中提到，「敘利亞可依共同利益之名成為夥伴



儘管以色列當局對阿薩德政權並無特殊情感，但在阿薩德(左二)統治下，以色列與敘利亞邊界一直維持著平靜。(Source: AP/達志)



圖為法國民眾上街聲援遭攻擊的查理週刊社一隅。2015年底的巴黎恐攻事件改變了華府的盤算，給了美俄聯手處理伊斯蘭國問題的動力。(Source: AP/達志)

關係的典範，解決影響所有人的問題，並發展出有效的風險管理體系。」而與2001年阿富汗戰爭不同的是，莫斯科與華府對於敵人的身分有不同的見解。儘管兩國皆視伊斯蘭國為主要威脅，俄羅斯卻轟炸美國支持的敘利亞反抗軍，而華府則視阿薩德政權為該國的主要問題。由於這些分歧，因此俄羅斯與美國很難在敘利亞進行合作。

直到近期，華府的優先政策仍為避免於敘利亞空域發生衝突，審慎增加進駐的美軍地面部隊，從旁觀察俄羅斯行動，並

觀望俄羅斯是否會身陷泥淖。惟2015年11月13日巴黎恐怖攻擊改變了華府的盤算，賦予美、俄聯手處理敘利亞與伊斯蘭國問題的新動力。巴黎恐攻後不久，歐巴馬與普丁在土耳其舉行的20國集團(G-20)高峰會上同意支持敘利亞停火協議，並加強外交作為以結束內戰。普丁最起碼已成功使華府與俄羅斯進行更密切的往來，放棄以孤立俄羅斯為目標的政策。

若普丁在敘利亞的主要目標是迫使華府承認俄羅斯在中東地區的重要性，則值得一問的是，普丁是否將華府的認可視

為是一種目的，或將其視為中共、俄羅斯與美國將做出三極世界這個重大決策的第一步——這是部分俄羅斯學者念茲在茲的。另一方面，儘管探究俄羅斯在敘利亞軍事活動背後的廣泛戰略相當誘人，但普丁卻很可能只是在未考慮後果的情形下投入了衝突。

真實面對俄羅斯

在歐巴馬剩餘的第二任總統任期，敘利亞與烏克蘭的緊張局勢將主導美、俄關係。近期能在烏克蘭達成的最佳狀況為「凍結衝突」；儘管基輔(Kiev)當局仍無法控制頓巴次地區，且俄羅斯繼續透過其代理人在該地區發揮影響力，停火協議仍得以繼續維持。美國最可能作為係持續提供烏克蘭政府適度的經濟與政治支援，烏國政府正竭力解決貪腐與經濟混亂等體制問題。儘管美國政府有部分人士主張提供烏克蘭更多經濟與軍事支援——包括提供致命性防禦武器——白宮卻始終拒絕，唯恐這麼做將進一步激怒俄羅斯，且在2016年亦不可能改變其政策。

於此同時，莫斯科與華府於敘利亞合作打擊伊斯蘭國仍將持續成為挑戰。惟因欠缺美軍更強有力與直接參與——阿富汗與伊拉克戰爭後，美國國內民眾對此不甚支持——華府的選項相當有限。美國國務卿凱瑞(John Kerry)已率先與俄羅斯，以及其他包括伊朗與沙烏地阿拉伯等相關重要國家，討論如何結束敘利亞內戰，還有阿薩德政府下臺後的過渡時期。俄羅斯與美國將持續依此方式進行合作，惟就後阿薩德時期的敘利亞尋求達成協議將成為重大挑戰。美國極不可能在敘利亞進行直接軍事合作，這代表俄羅斯與美國除了確保互不干涉彼此的軍事作戰行動以外，兩國進行合作的前景極不看好。

即便美國能找到因應俄羅斯於敘利亞作為的有效方法，甚或與俄羅斯在當地進行合作，亦無法保證普丁不會試圖於他處展現俄羅斯的軍事駐留：近年來普丁已兩度震驚西方國家，且可能還有其他野心。伊拉克已暗示將請求俄羅斯協助對抗伊斯蘭國。普丁於2015年10

月被問及有關俄羅斯是否將對伊拉克進行干預行動時回應，俄羅斯尚未接獲巴格達(Baghdad)當局的要求。惟俄羅斯亦指出，一旦阿富汗情勢進一步惡化，將會破壞中亞地區的穩定，威脅俄羅斯周邊地區，這個時候俄羅斯將不會袖手旁觀。

下一位入主白宮的美國總統將須界定美國在敘利亞與烏克蘭的利益，確定華府應以何種程度反制俄羅斯在上述國家及其他地區破壞穩定的作為，決定美國應於何時、何地與俄羅斯進行合作，並在資源萎縮與公眾輿論使美國選項變得日益有限的情況下，不論西方國家是否準備承認，莫斯科事實上已成功地在敘利亞及烏克蘭，將遊戲規則變得對其有利。

蘇聯解體後，美國已有四任總統皆試圖「重啟」與俄羅斯的關係，並找出與莫斯科更有效的互動方式，然每次嘗試皆以失敗告終。俄羅斯並未以1990年代西方國家所認為的方式演進：美國必須應付的是現實中的俄羅斯，而非美國人民心中所盼望的俄羅斯。的確，在可預見的未來，華府應預期美、

俄關係的定義將基於緊張和對立，而非合作。

下一任美國總統不應試圖與俄羅斯重新建立關係，而是應與俄羅斯共同處理，兩國政府在敘利亞或其他地區已有明確界定之共同目標議題。兩國可合作處理議題包括阻止伊朗與北韓的核子武器發展，以及管理北極新興的資源與安全議題。惟下一任總統亦應清楚定義並捍衛美國利益，同時認清，只要克里姆林宮繼續將美國描繪成專門削弱俄羅斯的主要敵人，及其所有困境的主要根源，雙方針對共有目標採取共同行動，將變得岌岌可危且難以實現。

作者簡介

Angela Stent係喬治城大學(Georgetown University)歐亞、俄羅斯及東歐研究中心(Center for Eurasian, Russian, and East European Studies)主任，泛大西洋學院(Transatlantic Academy)資深研究員，以及《夥伴關係的限制：21世紀美俄關係》(*The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-first Century*)乙書作者。

Copyright © 2016, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.