

● 作者/Robert Legvold ● 譯者/劉宗翰 ● 審者/楊宗興

管理新冷戰時代

Managing The New Cold War: What Moscow And Washington Can Learn from The Last One

取材/2014年7-8月外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, July-August/2014)

在烏克蘭危機中，俄羅斯與西方國家的對抗儼然演變成新冷戰，倘若雙方陣營無法取得共識，相互退讓，捨棄先入為主的觀念，則問題將無法解決。

沒人應該任意把俄羅斯與西方國家之間的近期對抗歸類為「新冷戰。」畢竟，近期危機根本比不上前次冷戰(或舊冷戰)宰制二十世紀下半葉國際體系競爭的深度與廣度。而接受俄羅斯與西方國家深陷在此等衝突的假設，可能會導致決策者從事錯誤，甚至是危險的戰略。因此，這樣類比是何其嚴肅的事。

但實話實說是重要的，俄羅斯與西方國家關係的崩壞的確應該稱為新冷戰。嚴酷的現實是，無論烏克蘭危機如何落幕，俄羅斯與美國，以及歐洲間的關係將無法重修舊好，一如渠

等在2008年俄羅斯—喬治亞之戰的後續發展般。

自2008年美俄關係的冰點以來，歐巴馬政府在提升雙邊關係上已獲致以下的成果，雙邊簽署新戰略武器裁減條約(New START)，雙方皆同意對伊朗實施更嚴厲的制裁，共同為在阿富汗作戰的北約軍隊營造補給路線，以及共同執行美國總統歐巴馬的計畫，俾確保世界各地核物質的安全。受制於飛彈防禦、北約出兵利比亞、敘利亞內戰，以及俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)政權對其人民所採取的直接壓制手段等等議題上的摩擦，雙方關係從未真

正地向前邁進。但即便是那些阻礙，亦未完全使莫斯科與華府在眾多重大議題上尋求共識的希望破滅。

但現在此一希望是真的幻滅了。烏克蘭危機已經把雙方推到懸崖邊緣並進入了新的關係。沒有一方會因為戰略模糊而喪失了自身的立場，這樣的態度勾勒出後冷戰時期最後十年的景況，當時雙方皆不視對方為敵人或朋友。但俄羅斯與西方國家現在真的是敵人了。

雖然新冷戰本質上有別於以往，其仍將造成極大損害。不同以往的是，新冷戰將不會涵蓋整個全球體系。世界不再是兩



美俄雙方應展現出共同交往智慧，而非孤立對方。(Source: State Department)

極化，在重要區域中的關鍵玩家，諸如中共與印度等將會避免捲入這場遊戲。此外，新衝突將不會把對方掛上「主義」(ism)字眼後加以對抗，也不可能會落入核武末日的持久威脅中。不過，新冷戰幾乎將影響國際體系的各個重要面向，而普丁強調俄羅斯在西方當代文化價值中的格格不入，只會更雪上加霜而已。最後，中歐的安全危機會逐漸升溫，很快就會再次陷入核武戰爭的風險之中。

於是，莫斯科與華府雙方的優先要務是拘束衝突，並盡可能確保衝突以短暫且小規模的方式結束。為達成此目標，雙

方必須審慎記取冷戰的經驗教訓。在衝突期間，儘管雙方充滿強烈敵意，但到後來還是能夠發展出各種機制，降低緊張情勢並拘束風險。在1970年代之前，美俄兩國的領導者已能管控雙方的競賽，並聚焦於合作領域，渠等主要任務尤重於核武軍備管制。姑且不論存於渠等間的根本分歧，雙方領袖展現出交往的智慧，而非孤立對方。在冷戰步入尾聲時，儘管仍處於摸索階段，但美國總統雷根(Ronald Reagan)與蘇聯總書記戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)的相互瞭解實屬當時最重大的作為，並且最終產生了重大的

影響。今日，莫斯科與華府的領導者卻反其道而行，他們或許應駐足片刻並反思前輩們於冷戰期間的大智慧。

大僵局

對這兩段時期的所有分歧而言，新冷戰將與舊冷戰有著許多共同特徵。首先，俄羅斯與西方領袖已經開始傳出冷漠、無情的詞語——一如渠等前人於舊冷戰開始時的所做所為，最著名的是蘇聯總書記史達林(Joseph Stalin)在1946年2月大選前的演說，以及英國首相邱吉爾(Winston Churchill)在該演說一個月後所發表的鐵幕(Iron

Curtain)演說。例如，普丁於今(2014)年3月藉口華府及其歐洲盟邦奉行「武力」而非國際法，並且對渠等的「例外主義」允許他們非法使用武力對抗主權國家深信不疑，渠等並以「基於『倘若你不加入我們，你即與我為敵』此一原則來建立聯盟，來為其併吞克里米亞辯護。」北大西洋公約組織(NATO，以下稱北約)副秘書長佛希保(Alexander Vershbow)於同年5月宣稱，現在應將俄羅斯「視作敵人多於當成夥伴。」

其次，由於在舊冷戰初期，各方視衝突為對方採取行動的唯一結果(甚或是本質)。誰也不在意糾結的互動，導致當時關係降至低點。占領前對另一方的咎責，使人回想起美蘇雙方在1950年代末期至1960年代初期的態度，當時兩者皆把對方當做非我族類。只有在歷經1958年至1961年的柏林危機與1962年的古巴飛彈危機後，美國與蘇聯才退一步思索渠等利益交集之處。在下一個十年，他們協商三項主要軍備管制協定：部分禁核試爆條約、禁止核子擴散條約，以及首次「戰略武器限制談判」(Strategic Arms Limitation Talks, SALT)。

其三，一如舊冷戰期間，現今任一方都不對當前的關係有更多的期望。當雙方的利益在特定議題上產生重疊時，單獨合作的機緣可能會浮現。但是任誰也不相信對眼前廣泛合作的追求，旨在改變整體關係的本質是可行的。雙方陣營似乎誰也不願意朝此方向跨出第一步。

第四，懲罰莫斯科並表明其將為進一步侵略行動付出代價，華府對此已訴諸一系列冷戰模式的報復行為。自今(2014)年3月起，華府暫停與俄羅

斯的軍事活動，並終止飛彈防禦談判。歐巴馬政府還禁止輸出可用於軍事用途的民間技術至俄羅斯，中斷與俄羅斯的民用核能計畫，切斷國家航空暨太空總署(NASA)與俄方對口單位的接觸，以及拒絕俄羅斯專家進出美國能源部的實驗室。烏克蘭危機結束後，美國可能仍將持續上述的諸多措施，縱使排除，也將留下後遺。

第五，也是最重要的一點，一如在歐洲心臟地區的安全對抗是舊冷戰的核心因素，且影響中東歐穩定的不確定因子再復甦也會造成一股驅力。1990年代起，北約東擴納入了東歐的許多國家，包含波羅的海諸國，使歐洲的政軍邊界擴大到前蘇聯的前緣。北約東擴亦改變了白俄羅斯(Belarus)、摩爾多瓦(Moldova)與烏克蘭的屬性，使渠等繼波蘭及部分奧匈帝國疆域於十九及二十世紀遭列強爭戰掠奪並造成悲劇性的後果後，成為新的「中間地帶」。今日，隨著莫斯科鞏固其西部軍區，重要軍事司令部與北約組織再次聚焦於俄羅斯，耗時二十年方才緩解的歐洲大陸軍事僵局，未來恐將迅速於歐洲東部邊緣再起。

不論烏克蘭危機如何落幕，俄羅斯與美國，以及歐洲間的關係將無法重修舊好。

紅色地帶

某些人士或許假設新冷戰(雖然不受人歡迎)事態不會如舊冷戰般嚴峻，特別是自從俄羅斯現代化之後所呈現的威脅遠不及蘇聯明顯。誠然，此言屬實，美國比其敵人享有巨大的物資優勢：

其經濟規模大約是俄羅斯的八倍，而軍事預算則有七倍之多。再者，華府所面臨的其他重大挑戰，從中東的動亂，乃至亞太地區不斷上升的緊張情勢，可能使俄羅斯與美國的關係崩解，而大部分的歐洲事務似乎就相對顯得沒那麼重要了。

但是質疑延長對抗的可能性或意義將是嚴重誤導。事實上，若俄羅斯與美國互相以明顯的敵對字眼商議，那麼衝突將會嚴重地扭曲兩國的外交政策，實際損害國際政治的各個重要層面，以及轉移投注於新世紀主要安全挑戰的心力與資源。

考量華府在亞太地區的立場，其朝向該地區布局已有數年之久，當前又企圖再平衡其外交與軍事資源。近期烏克蘭的事件已使東京擔憂華府重新聚焦歐洲將會減弱其對亞洲的承諾——說白了，就是美國對協助日本圍堵中共崛起的承諾。日本領導班子甚至擔心歐巴馬對莫斯科併吞克里米亞相對溫和的反應，會成為一旦北京奪取位於東海具爭議的釣魚臺列嶼（日本稱為尖閣諸島）時，華府回應的前車之鑑。再者，好戰的

俄羅斯將會用盡諸般手段，在美國「中」合作擴張勢力範圍之際，阻礙（而非幫助）美國致力於嚇阻中共的侵略行動。同樣地，當華府需要俄羅斯合作以處理全球新動亂源的時候，莫斯科將會袖手旁觀，以削弱美國對付恐怖主義、氣候變遷、核擴散與網路戰的努力。

將美國國防計畫改弦更張以符合國會與眾多東歐盟邦視俄羅斯軍力復甦為威脅的壓力，將使五角大廈致力於藉現代化與縮小兵力規模以節約經費的目標雪上加霜。美軍近期聚焦於反恐與確保在中共周遭的海域自由進出，如今卻必須加強在歐洲的地面作戰能力。

美國與歐洲國家營造的新冷戰將對俄羅斯造成更大的傷害，特別是因為莫斯科依賴西方國家的程度較高，且不僅止於單一重大面向。為了要多元化其資源型經濟及現代化其老舊的、蘇聯時代的基礎設施，俄羅斯向來依賴西方資本與技術的流通。若喪失此一選項，莫斯科將被迫更加依賴與北京的關係（北京顯然是資淺夥伴），或是依靠零星散布且無法提供如美

國與歐洲般給予那麼多資源的國家。

不過四年前，全球金融危機後重創俄羅斯經濟，時任俄羅斯總統的梅德韋傑夫(Dmitry Medvedev)敦促國家亟需「與美國及歐盟建立特別同盟以遂行現代化。」但如今，隨著俄羅斯與上述國家危機的深化，俄羅斯已感受到局面的艱難，當資本持續自該國流失，其信用市場不斷萎縮，而其經濟將迅速進入衰退期。

此一經濟困境或許會促使俄羅斯領導班子先制地箝制國內的異議，甚至會比渠等防治潛在的內部社會動盪還要著力更深，這意謂著一定程度的鎮壓，而鎮壓可能會導致反效果，並且在某個環節上產生克里姆林宮所擔憂的，野火燎原的反對聲浪。同時，俄羅斯與美國及其歐洲盟邦的不健康關係，或許會導致俄羅斯的夥伴國，諸如亞美尼亞(Armenia)、白俄羅斯與哈薩克(Kazakhstan)等國家（渠等對俄羅斯歐亞經濟聯盟與增強集體安全條約組織的計畫至關重要）因擔憂戕害渠等與西方國家的關係而技術性地與



俄羅斯與西方國家關係的良窳將影響新冷戰未來發展。(Source: State Department/Eric Bridiers)

莫斯科保持距離。

與西方世界的新一波對抗亦將迫使俄羅斯過度使用其軍事資源。那將會使莫斯科無力有效地處理其他的安全挑戰，諸如北高加索的暴動與中亞的動亂情勢，這些挑戰後面還參和著阿富汗與巴基斯坦不可測的前景。俄羅斯還須防衛與中共比鄰的漫長邊界，並為南北韓的潛在衝突做好準備。

國際政治的死穴

俄羅斯與西方世界關係的崩解不僅將扭曲美國、歐洲與俄羅斯的外交政策，而且亦將嚴重打擊一系列廣泛的國際議題。俄羅斯與美國耗費數年所建立的軍備管制制度，如今將功虧一簣。新

冷戰已經使莫斯科與華府在解決飛彈防禦，以及俄羅斯對進一步戰略軍備管制協定的先決條件上調解分歧的機會消失殆盡。反之，雙方將可能會開始發展新式及潛在顛覆局勢穩定的技術，包含先進精確導引傳統性武器與網路戰工具。

同時，美國飛彈防衛計畫的歐洲成員，如今大概會成為特定反俄羅斯的角色，尤其據報導指出，歐巴馬政府認為俄羅斯已經違反1987年的「中程核子武力協議」(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)。而莫斯科與華府將更不可能同意在歐洲限制主要武器系統的部署。新冷戰亦粉碎了強化其他基本協定的期望，諸如1992年的「開放天空協議」(Treaty on Open Skies)，該協議規範了非武裝空中監視機的運用。

在美俄能源關係上，地緣戰略的算計如今亦將取得更為深遠的支配性角色。雙方將會試圖利用石油與天然氣貿易，來增加自身的影響力，並將自身的脆弱性(vulnerability)降至最低。在北極圈，美俄勢將減少合作開發該區域所蘊藏之大量碳氫能源的機會。更廣泛而言，新冷戰將會阻礙國際間致力改善北極圈氣候變遷衝擊的作為——該議題在美俄關係上向來有驚人的合作。

近期美俄關係最成功但卻未獲重視的面向之一，係美俄雙邊總統委員會底下20個工作小組所獲致的進程，該委員會建

立於2009年，以促進從獄政改革、軍事教育，乃至民間突發事件及反恐等政策的高層合作。在新冷戰中，此一合作似乎不可能延續下去，更不要說獲得改善。莫斯科與華府亦將奮力鞏固其在全球治理上重要事務的地位，包含亟需改革的聯合國(UN)、國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)，以及歐洲安全與合作組織(Organization for Security and Cooperation in Europe)。現今華府聚焦在國際上處處與俄羅斯劃清界線(例如將其踢出八大工業國[G-8]，譯註：2014年6月5日俄羅斯宣布退出)並限制俄羅斯在

別處的角色。同時，莫斯科在這些機構中將會比以往更難取代美國與歐洲國家的影響力。

最後，萬一在後蘇聯地域長期醞釀的衝突一再爆發，俄羅斯與美國將永遠無法實現共同拘束暴力的機會。反之，位於亞塞拜然(Azerbaijan)境內的納哥諾卡拉巴赫(Nagorno-Karabakh)，或是在摩爾多瓦的外聶斯特(Transnistria)爆發衝突，莫斯科與華府雙方將更不可能聚焦於反制行動，蓋因他們彼此已經交惡了。

損害管制

當前烏克蘭危機即使短暫地平息，但絕不會終止。2014年5月的總統大選不會解決烏克蘭領導者欠缺西方國家信任之合法性危機，近期亦不會有國際貨幣基金會及其他西方捐助者協助紓困烏克蘭經濟不斷坐吃山空且病入膏肓的結構問題——無法無天的貪腐，以及少數寡頭集團的特權橫行。簡言之，該國處處充斥著政治與經濟的不確定性，其苦日子還未到盡頭。

不過烏克蘭危機僅是更大且不祥寫照的一隅。歐洲近期似



新冷戰將會阻礙美俄兩國在北極圈的合作機會，圖為美國潛艦在北極海演習情景。(Source: DoD/Tiffini M. Jones)

乎才剛剛確保的穩定，如今卻更形脆弱了。一項新的錯誤方針業已在歐陸心臟地區展開，動盪情勢四起——不僅在烏克蘭，而且在白俄羅斯或摩爾多瓦也是如此——將可能導致東西方對抗情勢的升溫。莫斯科與華府的領導班子需正視此一現實，以及倘若渠等漠視新冷戰之較大後果所將付出的代價。對風險與代價輕描淡寫，只會導致低估了解決事端所需付出的心力。莫斯科與華府雙方的首要目標是必須盡其所能地去弭平新冷戰。

欲達成此一目標，雙方領導人都必須將損害管制做為渠等首要目標。至少到目前，他們並沒有這麼做。與其以宏觀的角度來瞭解烏克蘭危機，俄羅斯與華府領導人似乎更執著於誰在其中占了上風。對俄羅斯而言，就是殺出重圍：吞下西方世界蓄意藉由禁運所造成的痛楚，並且迫使華府與其盟邦接受俄羅斯領導班子視烏克蘭及其周邊事務為俄羅斯的正當利益。對美國與歐洲國家而言，在烏克蘭危機中勝出意謂著妨礙俄羅斯的侵略行為，並迫使莫斯科走向更為配合的路子。（依某些西方觀點而言，勝出亦意謂著大量削弱普丁的勢力，以加速其政權的終結。）

要致力侷限新冷戰所造成的損害，並非意謂西方國家應該要容忍俄羅斯唆使政治動盪或使用武力意欲掌管歐洲新中間地帶的行為。倘若美國及其歐洲盟邦無法找出阻斷俄羅斯慾望的方法——如有必要，可透過可靠的軍事威脅——只會使新冷戰的情勢更為雪上加霜。同時，處理歐洲動盪之核心地區衝突的政策需要藉由更為宏大的目標加以引導。西方世界領導人針對束縛俄羅斯所做的一切誘導須搭配具說服力的願景作為

替代途徑，如能這麼做，將會引領雙方關係朝更有建設性的方向前進。此一體兩面的途徑必需是明確且具體的：紅線必須是不證自明，受可靠軍力威脅支持，以及必須要有特定與重大的合作機會。

情緒管理

欲最小化新冷戰所造成的損害，需要以循序漸進的方式行之。為達此目的，莫斯科、美國與歐洲各國的領導人應該要汲取舊冷戰的三大教訓。

首先，他們需體認在冷戰期間，互疑(mistrust)往往會曲解一方對另一方企圖的觀點。眾例其一，華府誤判蘇聯在1979年入侵阿富汗是企圖要奪取波斯灣的石油掌控權——自第二次世界大戰後，史達林奪取了大部分的東歐地區，繼之尋求擴大蘇聯於伊拉克及韓國的影響力；從此爾後，對蘇聯擴張版圖的野心抱持先入為主的偏見，便深植美國領導人的心中。

縱使舊冷戰結束，偏見還是繼續毒害雙方的關係，不斷地破壞莫斯科與華府建立新夥伴關係的努力，並使潛在的功能性關係變成敵對。北約東擴與美國的歐洲飛彈防禦計畫使俄羅斯深信，上述舉措皆是直指莫斯科而來。而俄羅斯以霹靂手段對待其鄰國——尤其是烏克蘭——使西方國家感覺莫斯科不僅僅只是想增加其影響力，而且還欲掌控舊蘇聯時期的領土。

莫斯科與華府雙方的首要目標是必須盡其所能地去弭平新冷戰。

要卸下互疑不會是件容易的事，它將需要美國與俄羅斯當局做出極大的努力，並甘冒真正的風險。雙方領導人知悉其國內的政治對手將會把任何企圖示好的作為當作示弱。倘若沒有在事端初始立即地做出回應，他們亦會擔心會被視為是不負責任——尤有甚者，倘若對方回應的更咄咄逼人，這樣的努力看起來將會像是姑息(ap-peasement)。

還是一樣，一方對另一方目的之扭曲見解是合作上最大的障礙。雙方要解開心結的方法是彼此直接、私下對談，並摒棄先入為主的觀念。渠等必須達成將各個議題攤在檯面上解決的共識，包含最受爭議的議題亦復如此。當然，這樣的對話既是最艱鉅卻又極度必須，但是在開始對話前沒有一方需要棄守自身的立場。然而，刺探對方的底線只是第一步。接著，坐而言後，必須要起而行之。各方應該具體說明最適作為或一系列的步驟，如能這麼做，便能說服自身重新思考對他方行為的假設。

雙方應停止攻訐對方，並代

之以思索自身的行為哪些已超出常軌。舊冷戰的第二個教訓是，雙邊的互動，而非單邊行動，會創造不斷加劇的緊張情勢。至少在烏克蘭危機中，可以數落的事情已經夠多了。歐盟在與烏克蘭洽簽聯合協定過程中，對俄羅斯自認的正當利益處理的荒腔走板。在2014年2月，基輔陷於動盪期間，美國太快拋棄一項由各方外交官所達成的、承諾舉辦新的總統大選並著手憲政改革的協議。而自始至終，俄羅斯早準備好要藉烏克蘭的動盪進一步遂行其戰略目標。

舊冷戰的第三個，也許也是最重要的教訓，就是計畫與政策永遠趕不上事件的變化，且往往取決於美國與蘇聯的行為。觀察近期烏克蘭危機及其他事件，美國及其歐洲盟邦應該要聚焦於經由形塑事件發展來影響俄羅斯的選項，而不是設法改變克里姆林宮看待事物的方式。說白了，這意味著華府連同歐盟應該要致力提供烏克蘭亟需的經濟協助(提供真正措施以導正其貪腐的政治體系)，堅決要求烏克蘭領導人建立能再度

獲得國家東部地區正當性的政府，並致力開創能和歐洲國家與俄羅斯合作的環境，而不是在兩者之間選邊站。倘若美國的政策能朝向此一方向，則俄羅斯的選項才有可能更有建設性。

此時此刻，莫斯科、華府與歐洲各國情緒正在高漲，在烏克蘭議題上的對抗猶如箭在弦上。倘若烏克蘭危機淡去，則新冷戰的強度將會減弱，但不會結束。倘若烏克蘭危機加深(或是於別處引發危機)，則新冷戰的局勢將一如往昔。換言之，烏克蘭是對抗的中心指標，但並非每件事皆與之有所關聯。如同舊冷戰一般，新冷戰歷經各階段後將會結束，除非雙方體認他們的舉動是要付出極高代價，並決定著手處理艱難的措施以另覓蹊徑，否則將無法解決問題。

作者簡介

Robert Legvold係哥倫比亞大學馬歇爾·舒曼(Marshall D. Shulman)榮譽教授。

Copyright © 2014, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.