



● 作者/Victoria Nuland ● 譯者/李柏彥 ● 審者/洪琬婷

美俄周旋： 前事不忘後事之師

Pinning Down Putin

取材/2020年7-8月份美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, July-August/2020)

普丁破壞國際規範，美國及其盟友應提供誘因促其改變，團結一致對普丁弱點進行施壓，甚至重新接觸俄羅斯人民，傳達美國替彼此共存共榮打開一扇希望之門的訊息。

2018年11月4日，在「人民團結日」儀式後，普丁於莫斯科克里姆林宮附近對年輕人發表談話。(Source: Reuters/達志)



在諸多國家之中，很少人能像俄羅斯總統普丁一樣讓美國政策領導人和分析人員感到束手無策。對某些人士而言，這個國家根本孤立於國際體系之外，必須對其祭出嚴厲制裁和圍堵政策；其他人士則認為它是一個偏差且重振中的強權，應給予適當彈性。人們在不同時間、不同議題和不同政黨之間，對俄羅斯看法各異。但整體而言，美國人對當前美俄關係顯得束手無策，美國人亦對改變局勢的能力信心漸失。

然而當今俄羅斯並非萬眾一心亦非牢不可破。俄羅斯油價下滑、新冠肺炎疫情肆虐，加諸人民不安全感持續攀升，都對克里姆林宮帶來壓力與風險。但反觀俄羅斯之外，普丁卻把相對薄弱力量發揮得有聲有色，這是美國及其盟友姑息所造成，讓俄羅斯得以違反軍備管制條約和國際法、侵犯鄰國主權，甚至操弄美國和歐洲國家內部選舉。

華府及其盟友已經忘卻當年贏得冷戰後享受果實多年的國策。其戰略端賴美國領導階層上至總統與民主國家盟友齊心

協力，向克里姆林宮的危險行為傳達嚇阻決心，同時亦須提供莫斯科合作誘因，並直接訴諸俄羅斯人民，使其瞭解改善國際關係所能帶來的好處。然而，此一國策已遭棄置，即便俄羅斯對自由國家的威脅持續攀升亦是如此。

爾後無論美國總統是誰，其勢必會再次與普丁交手。對此，美國首要任務是在俄羅斯展現威脅之處，結合盟友安全利益以建立堅實國防能力。以此力量為立足點，華府及其盟友可以視情況向莫斯科遞出相互合作的橄欖枝。他們亦須設法阻止普丁切斷人民向外聯繫的管道，同時向俄羅斯人民傳達相互合作的好處，以及普丁與自由主義背道而馳的作為，人民實則深受其害之訊息。

宿命論者可能會認為俄羅斯內部不會產生變化。但以堅實國防和改善關係的開放心態採取積極政策，可以更加保護美國利益。此法會增添普丁採取激進行動所須付出的代價、讓民主國家更為安全，亦可能讓俄羅斯人民擺脫宿命枷鎖，看見一道透露光明未來的希望之

窗。

廿年間情勢消長

2000年，普丁甫登上總統大位後設定了兩大目標試圖合理化政策並鞏固權力。在國內，普丁誓言重建秩序，改變1990年代的混亂貧窮狀態。在國際上，他承諾讓俄羅斯再次強大，一雪蘇聯垮臺後喪失領土、全球影響力和軍事優勢的前恥。這兩大雄心壯志引起俄羅斯人民廣大迴響。因此接下來廿年，俄羅斯人民願意逐步放棄各項權利——包括言論和集會自由、政治多元、司法公正，以及經濟開放（造成經濟產業空洞且分配不均）——只為了換取國家強大穩定、原油產出恢復成長，以及替中產階級帶來財富。

同樣地，美國和歐洲國家亦盼望普丁結束寡頭政治、扼止盧布崩跌、不再仰賴外國紓困，以及終結1990年代的混亂失序狀態。如此一來，俄羅斯應會變得更容易預測，亦更加仰賴國際夥伴。然而，西方政府後續看到的卻與期待大相逕庭，普丁在掌權的第一個十年持續效仿蘇聯模式控制國內：包括關閉



普丁掌權後仿效蘇聯模式控制國內，重建了一黨獨大的國會和地方政府。圖為2017年3月26日，俄羅斯反對派領袖納瓦爾尼 (Alexei Navalny) 於反貪腐抗議期間，在莫斯科街上遭警方逮捕。(Source: Wikimedia Commons/ Evgeny Feldman)

異議報社和電視臺；監禁、驅逐或殺害政治和經濟政策反對人士，以及重建一黨獨大的國會和地方政府。在911事件後忙於反恐的小布希當局亦認為莫斯科的國內事務與美國無關，對美俄關係無傷大雅。

就俄羅斯外交政策而言，普丁有三個優先目標，分別為：將其鄰國重新納入霸權控制範圍、重建軍隊，以及在全球決策上重拾影響力。普遍而言，美國及其盟友支持俄羅斯追求第三個目標，並把莫斯科帶進世

界貿易組織、八大工業國組織 (G-8)，和北約暨俄羅斯理事會 (NATO-Russia Council)。這些國家也把重要決策帶到聯合國安全理事會中讓俄羅斯參與討論，例如2001年，由美國主導的阿富汗戰爭，與2011年北約發起之利比亞軍事行動。這些國家相信俄羅斯在融入以規則為基礎的國際制度後，會和中共一樣，在全球事務上成為更加「負責任的利害關係者。」

正當美俄核武裁減談判持續推進之際，華府輕忽了莫斯科

在核武領域之外也挹注可觀軍事投資。2000年，小布希當局曾犯下一個政策錯誤，即美國為了建立規模更大的飛彈防禦計畫以因應伊朗和北韓威脅，草草詢問俄羅斯意見後便宣布退出《反彈道飛彈條約》(Anti-Ballistic Missile Treaty)。執政團隊為了彌補這項錯誤，提議分享飛彈防禦發展計畫透明度並擴大合作，但普丁拒絕這項提議。普丁決定對華府退出之舉展現不滿態度。他指控華府率先打破與莫斯科的信任關係，因此俄



羅斯有充份理由違反《歐洲常規武裝力量條約》(Conventional Armed Forces in Europe Treaty)和《中程飛彈條約》(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)。此外，普丁吸取美國阿富汗和伊拉克戰爭經驗，以及2008年俄羅斯與喬治亞戰爭中表現差強人意的教訓之後，亦投注資源發展非正規作戰、網路作戰能力、常規長程打擊武器以及極音速飛彈。直到2014年，俄羅斯占領克里米亞後，華府及其盟友才在這些軍備投資的衝擊下清醒過來。

美國不論是由民主黨或共和黨人擔任總統，過去都和盟友緊密合作，防止普丁在東歐重新建立勢力範圍，或破壞鄰國安全現況。也正因如此，自由國家和普丁這位領導俄羅斯的蘇聯作風人士產生分歧，特別是有關擴編北約之議題。華府及其盟邦費盡唇舌，試圖說服俄羅斯北約只是個防衛聯盟，不會對俄羅斯造成威脅，但普丁始終以零和角度看待這個歐洲問題。普丁堅認，在俄羅斯無法對過往領土重拾掌控權的情況下，惟有從東德一路延伸至巴爾幹半島和黑海成為不結盟中立地帶，才能確保俄羅斯安全。但是這些中歐和東歐的新興民主國家亟盼成為北約成員，且為了達到北約嚴格標準已準備多年，華府亦鮮少有人認為應拒這些國家於門外。讓這些新興民主國家留在地緣政治的灰色地帶，便無法確保這些國家的安全和自由。俄羅斯過去以殘酷方式對待無所依恃的國家(喬治亞、摩爾多瓦和烏克蘭)便是明證。

普丁心中明瞭，民主地帶持續擴張以及繁榮國家圍繞俄羅斯，將會對其領導模式構成挑戰，激

化人民走向民主。這也是為何普丁從未對前蘇聯領土和衛星國家採取「彼此寬容」(Live and Let Live)的政策。反之，為了在國內強化俄羅斯利益正受外部敵入侵蝕的觀感，普丁抓緊各項機會詆毀過去廿年各種民主化的努力，包括2008年科索沃邁向民主化過程、2011年導致敘利亞內戰的示威抗議、2011至2012年莫斯科波羅塔那亞廣場(Bolotnaya Square)示威遊行，以及2014年烏克蘭發生梅登廣場暴動(Maiden uprising)。長遠來看，這個方式很有效。俄羅斯對烏克蘭和敘利亞的軍事行動取得勝利，已在俄羅斯國內成為佳話，並成功轉移人民對內部問題的注意。基於這些成就，普丁在地緣政治上變得更加野心勃勃。他逐漸認為民主國家充滿破綻，俄羅斯可以干預這些國家的國內政治並分化社會凝聚力。

廣義而言，是美國及其盟友使普丁變得如此膽大妄為。過去12年來，普丁和親信並沒有因行動而付出多少代價。俄羅斯違反軍備管制條約；部署新武器造成動盪；侵犯喬治亞主權；占領克里米亞和頓巴斯(Donbas)絕大部份地區；替利比亞、敘利亞和委內瑞拉的獨裁者撐腰。俄羅斯也運用網路戰攻擊外國銀行、發電廠和政府機關；干預民主國家選舉，甚至在歐洲暗殺政敵。但在此同時，美國卻不斷讓對方侵門踏戶，從施壓俄羅斯所需的條約和地區撤出，公開質疑對北約原有承諾，指責盟友並施加關稅，甚至讓普丁造謠行動得逞，危害美國總統信譽。美國和盟友的制裁行動雖然一開始讓俄羅斯感到吃不消，但效果卻開始逐漸減弱，讓克里姆林宮嗤之以鼻。俄羅斯外交官員參與敘利亞、烏克蘭及軍備控制等各



2020年，普丁為再次參選總統，透過俄羅斯國會和憲法法庭強勢發起修憲，並且如願以償。圖為2020年1月19日，莫斯科群眾抗議普丁修憲之情形。(Source: Reuters/達志)

項議題的國際會議時，企圖阻撓與會國達成實質協議，藉此替俄羅斯爭取時間以強化自身地位。俄羅斯亦已抓住要領，擅於分化美國內部，並利用美國與盟友之間的矛盾，使他們無法統一反擊戰略。

俄羅斯問題纏身

其實美國及其盟友始終忽略了俄羅斯總統的心頭之患：人民心情。儘管普丁對外聲勢有所進展，但過去廿年來俄羅斯缺乏現代化投資之後果，卻可能引起反噬。2019年，俄羅斯GDP成長率疲軟，僅有1.3%。2020年因新冠肺炎疫情肆虐

以及油價崩跌，恐導致經濟大幅緊縮。國際制裁亦讓諸多外國投資卻步，僅有中共持續投資。普丁堅持在重大經濟項目上加強國營管控作為，亦阻礙創新多元發展。俄羅斯的道路、鐵路、學校和醫院體系已近崩解。隨著硬體建設支出長年不足，以及稅收和退休年齡不斷攀升，俄羅斯人民已漸有埋怨。隨著貪汙依舊猖獗，俄羅斯人購買力亦不斷下滑。2019年，列瓦達民意調查中心(Levada Center)對俄羅斯所做民調顯示，59%民眾支持「廣泛且決定性的改變」，相對之下，2017年僅有42%。18至24歲受訪者中，竟有53%比例表示想移民國外，創下2009年以來新高。



然而此時，普丁仍戀棧權力。四年一任的總統制度，使他無法參與2024年選舉，實質上來說他已是跛腳總統。但是俄羅斯國會和憲法法庭卻像橡皮圖章般自動修改了憲法，使普丁得以再參與兩次六年一任的總統任期，埋下其掌權至2036年的可能性。為了賦予此項行動合法性，普丁宣布針對修憲發起全民公投。2020年3月，列瓦達另一項民調發現，僅有48%俄羅斯人支持延長普丁任期，47%反對，一半的受訪者亦表示期盼看到權力更迭和新政治面孔。

更明確來說，目前俄羅斯內部充斥著要求普丁下臺的不滿聲浪，這讓人回想起過去克里姆林宮領導人過度熱衷國際競逐，卻忽略人民福祉的場景，這也包括經濟停滯的1980年代。今昔差異在於普丁仍有錢可扳回一城。1990年代俄羅斯發生兩次金融危機，同時普丁為了持續拉攏親信，保留了大筆危難基金(Rainy-Day Fund)。俄羅斯目前亦有1,500億美元的國家財富基金，以及價值超過5,500億美元的黃金和外匯存底。目前普丁願意挹注多少資金重建



莫斯科領導人素有熱衷國際競逐，忽略人民福祉的傾向，內部已經逐漸充斥不滿聲浪。圖為2012年5月10日，反對普丁統治的俄羅斯民眾參與莫斯科大規模抗議期間，在現場與莫斯科警察平和交涉。(Source: Flickr/ Evgeniy Isaev)

俄羅斯的健康照護體系，以及刺激經濟從新冠肺炎疫情中復甦，仍有待觀察。在疫病大流行嚴重衝擊俄羅斯的情況下，若普丁親信可以獲得紓困酬庸，但一般人民卻只能獲得空白支票與癱瘓的醫療體系，料想俄羅斯人民終究會失去耐心。

統一戰線

2021年，美國面臨的挑戰是領導世界民主國家打造出更有效應對俄羅斯的方法，即運用盟國力量對普丁弱點進行施壓，並分化其人民向心力。美國

若稱此狀態為「強權競爭」或是「新冷戰」，那就太高估了普丁的身價，因為今日俄羅斯已無法與過去蘇聯相比擬。美國若形容俄羅斯為伯仲之間或是無懈可擊的對手，恐怕亦小看自身嚇阻和對抗克里姆林宮危險政策的能力。其實美國不必獨自扛起這個重擔。就像過去一樣可以號召全球盟友，協助這些國家鞏固國防，並和其他國家在全球熱點區域對抗俄羅斯侵略。

對抗俄羅斯之前，民主國家必須先強化自身能力。如同美

國外交家肯楠(George Kennan)在1946年的〈長電報〉(*Long Telegram*)一文中指出，對付莫斯科「很大程度取決於我們自身社會是否健全並充滿活力。」故當前首要之務是讓美國的歐亞盟友重拾信心、團結一致，並停止近年來內部相互攻訐、貿易政策互扯後腿、以及奉行單邊主義等情形。美國可作為萬象一新的表率，運用資金挹注公共衛生、獎勵創新、發展硬體建設和綠能科技，提供轉職訓練同時降低貿易壁壘。全球自

由國家人民，也會需要其領導者對民主制度提供這劑振奮人心的強心針。

華府及其盟友應展現強化自身安全的堅定步伐，讓俄羅斯知道軍事武力對抗代價已日漸高昂。這包括維持充足國防預算、持續現代化美國和盟友的核武裝備，以及部署新型常規飛彈和飛彈防禦系統，來對抗俄羅斯新型武器裝備。當美國在各領域迎頭趕上俄羅斯正尋求或固有之優勢(包括極音速飛彈、水下武器、數位安全，以及

反介入/區域拒止能力)，其亦須努力讓盟友跟上腳步。例如，美國需要和盟友聯合發展更多高科技武器系統、在北約東部邊境建立永久基地，以及增加聯合軍演的頻次和可見度。如果美國號召各國發展特定軍事能力，亦會讓北約國家願意共同分擔責任，而不是彼此相互苛責。

在美國重建自身力量後，把俄羅斯拉回談判桌上會更為容易。冷戰時期，雷根總統(Ronald Reagan)成功利用核武



華府與其盟友應展現強化自身安全的堅定步伐，例如增加聯合軍演頻次，讓俄羅斯知道軍事武力對抗代價已日漸高昂。圖為2018年7月26日環太平洋聯合軍事演習多國編隊航行實況。(Source: USN/ Dylan Kinee)



美國應領導政府部門和相關科技產業，齊心對抗俄羅斯散播假資訊、干預自由選舉等企圖。(Source: DVIDS)

競賽把蘇聯拖入破產泥沼，這似乎給普丁上了一課。普丁不願俄羅斯步入後塵，因此亟盼延長2010年《新戰略武器裁減條約》(New START treaty)。該條約對美俄長程核彈系統施予限制，且預定於2021年失效。華府應利用普丁的焦慮感，把戰略武器裁減條約談判擴大至所有軍事層面(包括核子和傳統武器、太空和網路作戰)。為了爭取對話期程，此條約可以有條件地延長一到兩年，屆時華府不能讓莫斯科輕易討了便宜，不應在未處理俄羅斯發展短程和中程核彈和新型常規武器的情況下，延長新一輪戰略武器裁減條約。美國也不應堅持先前主張，即要求把中共儘快拉進這場對話。如果美俄達成協議，便可以聯合向中共施壓進行談判，但美國不應為了獲得中共有朝一日允諾加入三方談判，而犧牲眼前的安全需求。這種作法只會讓普丁有更多時間發展新型武器裝備。

俄羅斯的網路戰極具殺傷力。美國總統必須領導民主社會齊心對抗其干預自由選舉、散播假資訊、煽動社會衝突，



美國應提供俄羅斯逐步鬆綁制裁的可行方案，促使普丁落實撤出烏克蘭的協議。圖為2016年3月24日，普丁於莫斯科與美國來訪官員研討敘利亞與烏克蘭等議題。(Source: US State Department)

以及擴大政治影響力等企圖。全世界民主國家必須儘早投入資源，並和科技公司及研究人員充分合作，揭發並嚇阻俄羅斯散布流言之舉，而非於經年累月後才亡羊補牢。同時，各國政府部門和科技公司應共同擔負起責任，教育人民辨別來自海外的操控行為。這些單位亦須嘗試改變網路產業的利潤結構，因為產業重視聳動話題勝過真實話題，讓普丁的網軍在執行隱蔽行動時還能向臉書、Youtube，以及其它數位平臺收取費用。美國及其盟友亦有充

份理由在俄羅斯內部以其人之道還治其人之身，然後佯裝事不關己。

烏克蘭是美國另一個民主之戰的前哨，不應拱手讓予俄羅斯。雖然在美國和歐洲國家奧援之下，這個國家得以免於瓦解和澈底分裂，但頓巴斯地區依舊戰火綿延，每天均有烏克蘭人傷亡。相對於克里米亞，如同2014和2015年《明斯克協議》(Minsk Treaty)所述，俄羅斯其實已經承諾撤出頓巴斯。美、德、法和烏克蘭應一致採取持續外交行動，施壓普丁落實這



項協議。但事與願違的是，普丁卻刻意拖延和進行分化，歐洲重要領導人亦違背烏克蘭意願，把美國摒除在直接對話的大門之外。如果美國及其盟友向俄羅斯表明清楚，莫斯科和北約及歐盟國家的關係好壞取決於烏克蘭問題，普丁或許會更認真看待此事。如果俄羅斯以拖待變，各國應該施予制裁，在政治、經濟和軍事等各領域擴大施壓。同時，美國應該提供俄羅斯逐步鬆綁制裁的可行方案，促使普丁落實撤出烏克蘭的協議。

美國對中東區域舉棋不定和輕忽大意的態度，亦讓俄羅斯嚐到勝利甜頭。普丁逮到機會，利用敘利亞內部壓力扶持專制政權，鞏固了俄羅斯的影響力。但美國對此區域不願做出承諾，誤認俄羅斯捲入敘利亞事務後，莫斯科可能會協助化解爭端和支持民主選舉。主張此理論人士認為，俄羅斯既然淌了渾水，便會主持公道。然而，俄羅斯卻運用軍事介入方式確保敘利亞獨裁者阿薩德(Bashar al-Assad)政權延續；進一步引入伊朗勢力，並且迫使數以萬計的敘利亞難民進入約旦、土耳其和歐洲。與此同時，美國終結了伊斯蘭國這個共同威脅，讓普丁和阿薩德更是高枕無憂。

目前，俄羅斯空襲伊德利布省(Idlib Province)醫院和學校替阿薩德奪回失地，並且用新一波難民潮作為威脅，讓土耳其、歐洲國家和美國無法輕易採取報復。由於覬覦敘利亞的油田和走私路徑，俄羅斯軍隊不斷試探美國駐紮的少量部隊情形。倘若美軍撤離，俄羅斯和伊朗將肆無忌憚剝削敘利亞石油，或是走私毒品武器以資助作戰行動。即便美國未派遣重兵把守敘利亞，也不應完全撤離，才能避免讓普丁崛起成為中東絕對的權

力代言人。俄羅斯近期入侵利比亞，提供哈夫塔將軍(Khalif Haftar)武器和軍事諮詢，展現其對此區域抱持狼子野心。如果俄羅斯只需付出些許代價便能贏得領土和控制勢力，違反國際人道法且又不必負責，俄羅斯更不可能罷手。

共榮橄欖枝

在保護國內外利益之際，美國也應思考普丁希望從美俄關係上獲得何種利益。由於普丁意欲解除制裁，美國和歐洲領導人可清楚表達撤銷制裁的先決條件。其實歐美國家過去亦曾對俄羅斯遞出提升政治經濟層面關係的橄欖枝。例如在2013年，當美國協同烏克蘭和歐盟談判自由貿易協定，華府就曾提議降低部份關稅和移除相關法令障礙，讓俄羅斯亦能因此協議而得到些許好處。惟俄羅斯占領克里米亞後，該項討論亦遭到凍結。

目前普丁很有可能認為，克里姆林宮必須掌控經濟大權才會感到放心，故對美國和歐洲國家提供的自由貿易和投資興趣缺缺。他亦可能認為敞開大門尋求更佳經濟關係，是有求於外的示弱行為。但華府及其七大工業國夥伴應持續與克里姆林宮研討替代選項，讓俄羅斯不必日漸仰賴中共。這些選項可以包括設立聯合投資基金、開放自由貿易區域，並且移除部分商品關稅等以作為誘因。雙方亦可在清潔能源等層面開展官方和民間關係，舉辦商業合作論壇，以及提供俄羅斯青年學子在美國和歐洲公司的實習機會。北約亦可提供俄羅斯一個嶄新機會，就危機預防和快速反應項目等重啟聯合軍演。只要確保此舉不會弱



普丁認為，任何對俄國人民伸出友誼之手的行為均屬干涉俄羅斯國內事務。圖為2020年5月19日，美國國際開發署人員正準備將50套人工呼吸器送往莫斯科作為抗疫援助。(Source: USAF/ Keith James)

化北約、歐盟或歐洲安全合作組織(Organization for Security and Cooperation in Europe)等國際機構的功能，美歐各國亦可重啟諸如俄羅斯前總統梅德維傑夫(Dmitry Medvedev)於2008年所倡議的泛歐洲安全對話(pan-European security dialogue)。若美國及其盟友在伊朗和北韓政策上重新合作，這些國家亦可邀請俄羅斯做出建設性貢獻。

華府可以亮出這些誘因讓俄羅斯自行決定。若

想達成協議，俄羅斯必須停止攻擊民主國家並在軍備管制、烏克蘭以及敘利亞等諸多難題上展現誠意。任何誘因都必須保留可以收回的權利，以防止俄羅斯對協議陽奉陰違。

在此同時，美國及其盟友應竭盡所能直接接觸俄羅斯人民，特別是年輕人和大城市以外的居民。透過一系列具有實質利益的經濟誘因相信可以發揮助益：因為這可以戳破克里姆林宮的幌子，也就是化解「美國企圖持續圍堵俄羅斯使其



美國不應再讓普丁一手掌控俄羅斯年輕人對西方民主價值和制度之瞭解。圖為2012年5月10日，俄羅斯青年參與莫斯科大規模抗議，以柔性方式表達對政府的不滿。(Source: Flickr/ Evgeniy Isaev)

窮困潦倒，因此雙贏局面是痴人說夢」的說法。近廿年來，普丁不斷將自己治國無方和對外野心的原因歸咎於美國和北約。對於和自由民主國家有合作關係的俄羅斯非政治組織，普丁都會貼上「外國代理人」(foreign agents)標籤，藉此切斷美國和俄羅斯社運人士、政治反對派、醫生、記者等人物相互接觸。他甚至停止學術交流。這些箝制作為正發揮普丁預期之效果：亦即很少俄羅斯人

瞭解美國人、和美國人共事，亦看不到更緊密合作的未來。

華府及其盟友可以提供俄羅斯人民更紮實的誘因，打破普丁主導之輿論資訊。經過適當篩選後，美國和其他國家可以給予16至22歲的俄羅斯人免簽證旅行，讓他們得以在確定生涯道路前形塑自己的觀點。西方國家亦可考慮擴大提供俄羅斯人民大學及研究所公費留學計畫，並給予畢業

生更彈性的工作簽證。普丁可能會阻礙俄羅斯人民接受這些協助，若然，俄羅斯年輕學子將會因為失去機會而向他究責。

最後，美國領導人必須重新學習如何和俄羅斯人民溝通。雷根和柯林頓總統(Bill Clinton)過去透過演講和面訪直接與他們對話，傳達兩國克服歧見後可能帶來共存共榮的友好未來。現在的領導人不僅忘卻此道，甚至當莫斯科於美國及歐洲國家發起大規模煽動行動之際，仍接受普丁觀點，認為任何對俄羅斯人民伸出友誼之手的行為都構成干涉俄羅斯國內事務。

在蘇聯時代，美國透過美國之音(Voice of America)、自由歐洲電臺(Radio Free Europe)、《美利堅雜誌》(*Amerika magazine*)散播資訊以規避克里姆林宮的資訊審查，並固定接觸俄方異議人士。如今即便普丁變本加厲控制言論，也很難阻擋資訊滲透入俄羅斯。和過去國營電視臺和平面媒體相比，國際網路讓俄羅斯年輕人更容易接受新聞資訊。華府應該在他們所在之處進行更多接觸：包

括稱為同學(Odnoklassniki)和接觸(Vkontakte)的社群媒體、臉書、Telegram和Youtube，以及正在竄紅的數位俄語學習平臺。雖然沒人能預料要花上多久時間才能形成此類異議團體，美國亦不應再讓普丁一手掌控俄羅斯年輕人對西方民主價值和制度之理解。華府及其盟友需要傳達觀點，讓他們知道美俄關係不必是零和遊戲。

提供自由選擇

總結來說，政策上應對俄羅斯時需要團結一心、投入資源、信心堅定和專注一致。但過去美國和普丁交手，這些要素卻運用得力不從心。華府始終太過掉以輕心、投入資源不足，讓自己陷入與盟友分裂或是顧此失彼的姑息政策(例如用伊朗交換敘利亞、用敘利亞交換烏克蘭等)。

有些人士(包括筆者在內)始終過度樂觀期待，認為只要自由世界齊心協力，俄羅斯便可能成為更好的民主夥伴。其他人士則秉持無可奈何的宿命論，引用俄羅斯的獨特利益、地緣位置，或是過往歷史合理化

該國對外侵略及違反國際法行為。甚至有些人士罔顧過去歷史，堅稱若北約放棄東擴政策，讓俄羅斯宰制烏克蘭並建立更大的影響力，普丁野心便會得到滿足。但這些看法根本無助美國領導人推出更具遠見的政策。

未來的美國總統有望帶領美國轉守為攻，重新替民主世界注入力量和信心，修補多年來猶疑分裂的安全政策。一旦展現堅定意志，美國便可在國內振興和俄羅斯萎靡對比之下，再次放手一搏。普丁可能會對此心有不甘或無法承受，但俄羅斯人民應該會知道華府及其盟友正在釋出善意，給予普丁和俄羅斯重新選擇的機會。

作者簡介

Victoria Nuland 於 1984 至 2017 年間任職美國國務院。現職為奧布萊特石橋集團(Albright Stonebridge Group)資深顧問，同時也是布魯金斯研究院(Brookings Institution)的資深訪問學者。

Copyright © 2020, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.