



戰略與
國際關係

● 作者/M. E. Sarotte ● 譯者/黃文啟 ● 審者/馬浩翔

沒有冷戰的圍堵

Containment Beyond the Cold War: How Washington Lost the Post-Soviet Peace

取材/2021年11-12月美國外交事務雙月刊 (Foreign Affairs, November-December/2021)

NATO
+
OTAN

SECRET

(Source: Wikimedia Commons)

ANIMUS IN CONS

急功近利的北約東擴決策，錯失美俄共創後蘇聯時代歐洲和平的機會，也為今日全球安全情勢動盪種下難以預料結果的禍根。





1991年12月15日，時任美國國務卿貝克(James Baker)在政治亂局中抵達莫斯科，會晤當時的俄羅斯領導人葉爾欽(Boris Yeltsin)，葉氏正忙著與勁敵前蘇聯總書記戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)進行權力鬥爭。葉爾欽在不久前才宣布令人震撼的消息，表示其已與白俄羅斯和烏克蘭領導人共同決定分裂蘇聯。這些政治人物的動機就是要讓戈巴契夫從一個龐大國家的首腦，變成一無所有的總統，使其完全喪失權力。

就短期而言，那是相當高明的招數，在十天內，此手段就完全奏效。戈巴契夫辭職下臺，蘇聯也隨之瓦解。然而，就長期後果而言，狀況卻仍在未定之天。

早在葉爾欽的豪賭前，貝克就已經開始憂心某些前蘇聯加盟共和國追求獨立的慾望恐掀起腥風血雨。1991年11月19日，貝克就曾詢問戈巴契夫顧問之一的雅柯維列夫(Alexander Yakovlev)，烏克蘭獨立建國是否會立即引來俄羅斯強烈反彈。雅柯維列夫抱持懷疑態度，並表示烏克蘭境內有1,200萬名俄羅斯人，「其中許多人都是異族聯姻」，因此「這會引發何種戰爭呢？」貝克的答案相當直接：「就是一場尋常戰爭」。

現在，隨著葉爾欽加碼號召而澈底瓦解蘇聯，貝克心中產生新恐懼。當龐大的蘇聯核武庫存在集權指揮管制崩潰後，會發生什麼事？在與上司老布希(George H. W. Bush)討論後，得到的答案是：一個瓦解的帝國，擁有「三萬枚核武將對美國人民造成極度危險——如果我們不加以回應，而美國人民知道其存在後，一定會要我們負起責

任」。

因此貝克1991年12月的訪俄行程，其目的就是要確定在蘇聯瓦解後，何人有權下令發射核彈，以及會如何下達如此駭人的命令。就在抵達俄羅斯後不久，他直接切入主題：葉爾欽會告訴我嗎？

讓人驚訝的是，葉爾欽還真的告訴他了。葉爾欽對於貝克如此開誠布公，部分原因是在賭他能在與戈巴契夫的權力鬥爭中獲得美國支持，另外有部分原因則是想要確保經濟援助。但此舉亦顯示其希望能重新開啟莫斯科當局和西方世界的關係，而此關係之所以特別，就是開誠布公與彼此信任。葉爾欽和貝克很快開始並肩合作，確認僅有一個國家在蘇聯瓦解後可以繼承核武——也就是俄羅斯。

這項合作關係在老布希於1992年輸掉總統大選後仍得以延續。葉爾欽持續與美國總統柯林頓(Bill Clinton)、國防部長亞斯平(Les Aspin)和培里(William Perry)、柯林頓總統首席俄羅斯事務顧問塔柏特(Strobe Talbott)，以及其他多人合作來推動該項作為，確保前蘇聯在白俄羅斯、哈薩克，以及最重要的烏克蘭所存放之原子武器，全部銷毀或運送至俄羅斯境內。在1997年高峰會期間，葉爾欽甚至問柯林頓，美俄兩國是否可以不要繼續將核彈按鈕放在手邊，他問：「我們可不可以不要將手指一直放在核彈發射按鈕旁邊？」柯林頓回答他，「這個嘛，如果我們在未來四年做對事情，或許雙方就不需要對這個問題太傷腦筋」。

然而到1990年代末期，如此信任關係大多已然崩解。葉爾欽親手挑選的繼承人蒲亭，在1999年



1997年，時任俄羅斯領導人葉爾欽(左二)在八大工業國組織(G8)高峰會期間，與時任美國總統柯林頓(左三)談及核彈發射權議題。(Source: AP/達志)

和柯林頓與塔柏特的抱怨對話中洩露部分線索。蒲亭不但沒有分享俄羅斯核武發射程序，還透過說明俄羅斯勢力式微的嚴重後果，技巧性展現其認為克里姆林宮更有必要採取強硬路線：他表示，在前蘇聯的涵蓋範圍內，恐怖分子正在用砍下來的人質頭顱當足球踢。

如同蒲亭日後所言，「由於推動主權遊行」，也就是他口中的1990至1991年蘇聯加盟共和國

獨立運動，「俄羅斯自行促成蘇聯瓦解」，結果就是替這種恐怖的無法無天現象打開大門。在他的眼中，莫斯科當局不論在蘇聯內、外部，原本可以堅持抵抗，而非眼睜睜看著前蘇聯集團國家一個個投向西方懷抱。蒲亭表示，「假如這些蘇聯人不要如此急著脫離東歐，我們原本可以避免許多問題發生」。

一旦權力緊抓在手後，蒲亭開始從葉爾欽時代的民主化

以及與華府進行之各項合作計畫走上回頭路。雖然某些場合明顯反映1990年代初期的精神——例如2001年9月11日恐怖攻擊事件後對美國表達同情，以及2010年的核武協議——然而其基本趨勢路線卻是朝負向發展。當俄羅斯在2008年與喬治亞爆發衝突，以及在2014年入侵烏克蘭之後，雙方關係陷入驚人低潮，而從2016年後美俄關係更進一步惡化，因為俄羅



斯被揭發其對美國企業、機構和各項選舉進行之網路攻擊。

華府和莫斯科關係為何會如此劇烈惡化？很少有單一因素造成歷史事件，而兩國關係交惡，也是在美國和俄羅斯多項政策和政治手段長時間累積下的產物。但這很難不歸咎美國採取的其中一項特定政策，而成為壓垮俄羅斯新興民主體制最後一根稻草，當時俄羅斯正是最需要朋友的時候：亦即華府當局擴張北約組織的作為。

北約擴張對於1990年代的地緣政治情勢而言是個其來有自的因應。北約組織過去已有過數次擴張。由於前蘇聯集團國家現在亟欲加入此聯盟，接受這些國家既非沒有前例，也並非不合情理。

真正不智之舉在於擴大北約聯盟成員的方式，幾乎完全不考慮地緣政治現實條件。北約組織將其基礎設施——包含境外基地、部隊、以及最重要的核子武器愈加移動靠近莫斯科，讓其與俄羅斯甫締結的合作關係付出更高昂政治代價。當時某些美國決策高層意識到此問題，並提議採取區分應變階段

擴張作法，設法將損害降至最低。原本大有可為能避免在歐洲製造一條新鴻溝的擴大組織替代模式，卻在華府內部遭到強烈反對。

反其道而行，最後是那些採取一體適用擴張方式的倡議者獲勝。華府的錯誤並不在於擴大北約聯盟，而是其作法讓莫斯科感覺受到極大壓迫，並且讓俄羅斯的反動派勢力火上加油。2014年，蒲亭併吞克里米亞半島的理由，即主張此舉是為了因應北約「將軍事基礎設施部署在我國邊界」的必要反制措施。

冷戰並非在短期事件，因此其告終所代表之意義十分珍貴。兩國在1990年代都未能以最佳方式把握冷戰結束的機會。今日，在美國和俄羅斯彼此發動制裁、網路戰，以及其他諸多作為之際，30年前所作的某些決定仍具有恆久影響。美俄兩國仍然擁有全世界九成以上的核彈頭，因而有能力消滅幾乎地球上所有生物。然而雙方幾乎撕毀所有剩下的軍備管制協定，而且也未能展現任何意願，打算以新協議取而代之。

瞭解美俄關係惡化的原因——以及北約擴張方式如何造成此種現象——有助美國更有效管理未來長期戰略競爭。一如1990年代的情況所示，華府所採取之競爭方式，隨著時間發展，造成深遠影響並不下於競爭行為本身。

何處出錯？

想要瞭解究竟是甚麼問題造成美俄關係惡化，有必要跳脫界定北約擴張是好是壞的熟悉二分法思維，而是將重點放在檢視聯盟的擴大形式。在蘇聯勢力於歐洲瓦解後——且為因應甫脫離莫斯科掌握的國家所提出之急切要求，這些國家在當下都有理由須儘快為自己找到安全聯盟——北約組織經過多次擴張，讓會員國增加至30個，公民總數更接近10億人。

新的歷史證據顯示，美國領袖在當時過度著重以自己希望的方式擴大北約組織，而未能充分考量其所採取路線可能衍生之災禍，也未料及其選擇會如何讓俄羅斯更有可能選擇傷人自傷的作法。簡言之，擴張是合理政策；問題在於如何進行

擴張。

雖然北約組織是一個由眾多國家組成的聯盟，但在涉及公約第五條保證方面——視任何一個成員國受到攻擊為「對全聯盟攻擊」的誓言——最終仍以美國立場最為關鍵。因此，以美國為核心、一體適用的作法高於一切，不管是否還有成員國憂心另一個關鍵性的地緣問題：聯盟的疆界愈

靠近俄羅斯，北約擴張顛覆與莫斯科締結新合作關係的風險愈大，並且危及在軍備管制方面已獲得之重大進展。

位於北歐的北約會員國，如挪威等，都相當嫻熟如何在與蘇聯接壤但不受其控制的環境中生存，因此在早年時就很明智地量身打造自己的北約會員資格。作為唯一與蘇聯接壤的北約組織創始會員國，挪威早就決定反對在其境內設置外國基地，或平時在領土內駐紮



1994年，俄羅斯領導人葉爾欽批准打擊車臣地區分離主義分子的高精準維安行動，當地民眾飽受戰亂之苦。(Source: Wikimedia Commons)

外國軍隊，同時禁止核武進入其陸地或港口。這一切舉措都是要讓其與莫斯科的長期摩擦處於可控狀態。此種作法原本可以作為中歐和東歐國家及波羅的海三小國的加盟模式，因為這些國家也同樣位處與俄羅斯接壤但不受其控制的地區。某些決策高層在當時就瞭解此種互動關係，並支持建立一套框架，讓新會員國可以透過所謂「和平夥伴」(Partnership for Peace, PfP)計畫，分階段獲得過渡會員國資格，「和平夥伴」計

畫是在1994年創立的組織，宗旨在於讓非北約歐洲國家和前蘇聯加盟國家能加入北約聯盟組織。

但美國的狂妄自大，加上葉爾欽的數項悲劇性決策——其中最著名的就是1993年迫害莫斯科政敵和1994年出兵車臣——讓那些主張華府不需要分階段擴大北約以應付俄羅斯的人士趁勢而入。反而這些人主張，美國在冷戰後仍須維持圍堵政策。

到了1990年代中期，「一時都



沒有」的說法——一個原本用來表示北約管轄區絕不會再向東移任何一吋土地的用詞——已經有了完全相反的涵義：沒有任何土地應該被排除在完全會員資格擴張作為的範圍外，而且任何形式的基礎設施都不該具有約束性質的限制條件。同時此種情況恰好發生在葉爾欽病倒，蒲亭快速在俄羅斯崛起時。但如同塔柏特在一份內部備忘錄中，探討北約在平息波士尼亞戰爭中所扮演角色，指出美國領導高層雖然知道「莫斯科巨嬰」，儘管「行為怪異」，然而卻有「強大能量可以造成傷害」，但他們卻仍然堅持原有立場。

越界

想要瞭解美俄關係崩解的原因，必須先回到當年一切事情都還相當順利之時：亦即1990年代的情況。就此個案來說，魔鬼真的藏在細節裡——具體而言，也就是華府當局針對有關北約擴張所做的三個決定，其中一個來自老布希，另外則是兩個來自柯林頓，每個決定都逐漸封殺歐洲安全的其他選項。

第一個決定來得很早。1989年11月24日，就在柏林圍牆意外倒下後兩週，老布希總統就已經意識到即將會有更大規模的變化到來。隨著中歐和東歐的抗議群眾推翻一個又一個政府，老布希似乎已洞悉該地區的新領導人會揚棄華沙公約這個過去與蘇聯締結的硬性軍事聯盟。但接下來又會如何？

從美方文件紀錄顯示，老布希將此議題向時任英國首相柴契爾夫人(Margaret Thatcher)提出：「即便那些東歐國家想要脫離華沙公約，仍必須維持北約組織」。柴契爾夫人回覆令人驚訝的偏好選項：她希望「保留……華沙公約」。據英國的文件紀錄顯示，柴氏認為華沙公約是在蘇聯瓦解的恥辱中「戈巴契夫重要的遮羞布」。她還「勸阻(老布希)在此階段不要公開支持波羅的海蘇聯加盟共和國獨立」，因為當時還不是質疑歐洲疆界的時機。

但老布希總統並不這麼認為。他「憂心於東歐無限期拘束於華沙公約成員國的情況」。西方世界「不應違反其意願」，「讓這些國家一直留在」該公

約。老布希總統希望打破北約組織在冷戰時期的舊界線，以解決這個問題。

時任西德外交部長根舍(Hans-Dietrich Genscher)後來又提議另外一個選項：將北約組織和華沙公約合併成為一個「聯合的共同、集體安全體系」，讓兩大聯盟在其內部「最終逐漸消融」。中歐地區的前異議人士甚至更進一步，建議一個涵蓋範圍最大的選項：讓該地區完全非軍事化。

這些選項對於老布希而言全不可行，因為他最不希望看到北約組織解散，或美國在歐洲安全體系的領導地位，因為北約組織解散而消失。然而，在1990年時，戈巴契夫仍然擁有籌碼，這要歸功蘇聯在第二次世界大戰時戰勝納粹，莫斯科在東德仍然派駐有數十萬軍隊，並且擁有持續駐軍的合法權利。德國如果沒有戈巴契夫的許可，就不可能統一。同時這位蘇聯領導人還有另一個權力來源：輿論。

位處冷戰最前線，分裂的德國擁有地球上每平方哩最密集的核武器。部署於西德的核武

是用來嚇阻蘇聯入侵，因為單靠北約組織的傳統兵力，很難阻止大規模入侵。倘若嚇阻手段失敗，使用核子飛彈將會讓這個歐洲心臟區淪為不適人居之處——這對德國人是一個恐怖的夢魘，因為他們就住在核爆原點，可說在此場賽局中會比其他北約盟邦受到更大傷害。

因此，假如當初戈巴契夫要求德國人用核武器交換蘇聯同意兩德統一，一定會有許多德國人欣然同意。對於莫斯科更有利的是，1990年是西德大選年。當時德國總理柯爾(Helmut Kohl)必須小心翼翼地因應選民對於統一以及核武議題等想法。如同美國國務卿貝克的首席助理佐立克(Robert

Zoellick)彼時所言，如果柯爾在選前決定表達滿足莫斯科所提代價的意願，不論代價為何，同時「德國人和蘇聯人共同解決兩德統一問題」，北約組織一定會被「拋棄」。此種現實條件讓莫斯科當局有能力破壞跨大西洋關係的既有秩序。

1990年2月2日，美國國務院和西德曾數次試圖討論，研究在如此敏感時刻如何採取最佳作法，以及北約組織在跨越冷戰界線後可以做什麼，諸如「擴大其土地範圍到……東歐」。根舍以否定態度看待此想法，意味著他很確定，除非公開排除此種涵蓋方式，否則莫斯科當局絕不會容許兩德統一。但老布希總統及其國安會團隊則認為，



1990年10月3日，老布希總統以經濟援助換取戈巴契夫同意德國統一，德國民眾在牆上題字「謝謝戈巴契夫」作為慶祝。(Source: Wikimedia Commons)



他們或許可以技巧性找出讓北約組織東擴的方式，亦即在德國加入聯盟後，限制德國東部地區領土的條件改變。雖然他們並未使用「北歐戰略」(Scandinavian Strategy)這個名詞，但實際上卻是仿倣北歐國家。

但一星期後，貝克因為出訪時間拖延未能掌握白宮不斷變化的情勢，而不經意跨越自身分際，向戈巴契夫提出一項現在飽受批評的假設性交易籌碼，而此假設呼應戈巴契夫而非老布希的想法：他表示，戈巴契夫可否讓兩德統一繼續進行，而華府當局同意「北約管轄範圍不會從現在位置向東擴張一吋」？

然而，貝克國務卿很快就捨棄如此說法，因為他發現這與老布希總統的希望背道而馳。在幾週內，貝克就開始悄悄向各盟國表示，他所使用「北約的『管轄範圍』」一詞可能造成一些混淆，因此「未來會避免此種用法」。也就是北約組織無論如何都會東進的跡象，只是讓德國東部保有特殊地位，讓其最終成為歐洲唯一一個保證沒有核武的地區。

透過如此限制北約組織在德國東部基礎設施的舉措，並且利用莫斯科的經濟弱點，老布希總統將戈巴契夫的注意力從移除德國西部的核武器轉移到經濟誘因，以同意德國統一。以數十億德國馬克的各種形式援助作為交換條件，這位蘇聯領導人最終同意德國統一，以及讓德國東部區域於1990年10月3日加入北約組織，讓聯盟擴大到舊冷戰前線範圍之外。

到了1991年10月11日，老布希總統對另一項更具野心之目的採取進一步投機作為。他詢問時任北約組織秘書長的韋爾納(Manfred Wörner)，有關聯盟中針對中歐與東歐國家設置連絡組織的各項作法，是否也可以「包含波羅的海國家」。韋爾納的想法很清楚，而老布希也不予否定。韋爾納表示，「沒錯，如果波羅的海國家提出申請我們也歡迎」。

沒有第二層保障

1991年12月，蘇聯解體。很快老布希總統也宣布離職，他在1992年美國總統大選敗給柯林頓。等到美國當時的新任總統，

在1993年年中讓執政團隊全部到位，惡性通貨膨脹和貪腐已經削弱民主制度在俄羅斯生根的希望。更嚴重的是，葉爾欽不久又作出一連串悲劇性決策，導致外界質疑俄羅斯是否有能力發展成為周邊新國家的和平民主鄰邦。

1993年10月，因為與國會中的反改革極端分子爆發衝突，葉爾欽下令戰車砲轟國會大樓。這場事件估計造成145人喪生、800多人受傷。雖然，也或許是因為這場攻擊行動，導致極端分子在後來1993年12月12日舉行的國會大選中表現亮眼。贏得最多選票的是「俄羅斯自由民主黨」(Liberal Democratic Party of Russia)，但如歷史學家芮德成科(Sergey Radchenko)所言，這個政黨「既不自由也不民主，倒是擁有所有法西斯主義派特徵」。

有一段時間，「柯林頓和葉爾欽」的親密友誼，讓全世界從這些紛擾中分神。兩位領導人發展出美國總統和俄羅斯領導人間從未有過的緊密關係，也使柯林頓成為有史以來訪問莫斯科最多次的美國總統。

但柯林頓也希望回應來自試圖加入北約的中歐和東歐國家所提出之要求。1994年1月，柯氏針對歐洲安全提出一項全新計畫，目的在於讓那些追求獲得北約組織會員資格的國家不會激怒俄羅斯。這個計畫就是「和平夥伴」，而其想法主要出自波蘭裔美國參謀首長聯席會議主席沙利卡希維里(John Shalikashvili)上將及其顧問。此計畫類似北歐戰略，只是涵蓋面更大。

「和平夥伴」與北約組織會員資格間的關係遭刻意模糊，但其理念大致是讓那些可能成為北約組織會員的國家，可以透過軍事交流、訓練和軍事行動，讓其逐步獲得完整會員資格和公約第五條保障。此戰略所作出之妥協，足可讓重要參與者接受——即便是像波蘭這類希望獲得完整北約會員國資格，但又不想空等的國家，都知道自己只能遵循華府主導方向。



「和平夥伴」計畫旨在透過軍事交流、訓練和行動，逐步獲得完整北約會員資格和公約第五條保障。圖為1996年瑞士外交部長科蒂(Flavio Cotti，左一)簽署前述條約。(Source: AP/達志)



「和平夥伴」計畫還有另一個好處，也就是不會立刻在歐洲將擁有公約第五條保障，以及沒有此種保障的國家間劃出界線。相反地，許多地處不同區域的國家，可以先行加入類似夥伴關係，再按自身節奏逐步推進。此舉意味「和平夥伴」計畫可以接受後蘇聯時代成立的國家——包含最重要的烏克蘭——而不管其是否有可能成為北約盟國。如同柯林頓總統於1994年1月31日對赴美訪問的德國總理柯爾所言：「烏克蘭是整個想法的樞紐」。他也進一步表示，「如果烏克蘭因為俄羅斯影響力或其內部好戰民族主義分子而造成其崩潰」，那將是一場大災難。柯林頓又指出：「所有前華沙公約會員國都願意支持『和平夥伴』計畫的理由之一，是因為他們瞭解」這個計畫可以提供烏克蘭北約組織無法提供的空間。

「和平夥伴」計畫的高明之處，在於其能在這些相互衝突的利益間取得平衡，甚至對俄羅斯敞開大門，而俄羅斯最後也確實加入如此夥伴關係。柯林頓後來對北約組織秘書長索

拉納(Javier Solana)表示，「和平夥伴」計畫「證明其本身是一個出乎我們預期的更大交易——擁有更多參與國，並且創造更多實質合作機會，逐步成長到本身就具有重要性的組織」。

柯林頓政府內部反對「和平夥伴」計畫的官員抱怨，這個夥伴關係讓中歐和東歐國家必須等待獲得公約第五條完全保障，等於讓莫斯科獲得北約組織何時、何地以及如何擴張的事實上否決權。他們反過來主張，應該將聯盟組織儘快延伸到那些新成立的民主國家。而在1994年底時，由於葉爾欽批准據悉其認為將是打擊車臣地區分離主義分子的高精準維安行動，讓「和平夥伴」計畫的批評者有機可趁。因為天不從人願，他發動了一場日後演變成殘暴、漫長且血腥衝突的行動。

中歐和東歐國家抓住這場流血衝突，主張如果華府和北約組織不用公約第五條提供保護，他們會成為下一個車臣。於是在柯林頓政府內部出現一個新名詞：「新圍堵」。此種思維，加上波蘭總統華勒沙(Lech

Walesa)和捷克總統哈維爾(Vaclav Havel)與柯林頓建立的關係，而對這位美國總統發揮日益強大的影響力。

同樣地，美國國內政治也產生壓力。1994年11月，美國期中選舉共和黨同時奪下參議院和眾議院多數席次。選民等於是為共和黨勝選政見中的北約擴張背書，亦即所謂「與美國的契約」。柯林頓還想在1996年連任美國總統，而這場期中選舉結果導致其決定放棄透過「和平夥伴」個別化、漸進程序擴張北約組織的選項。柯氏於是反過來改採從一開始就給予全面保障的一體適用擴張方式。為能反應此項戰略，北約組織在1994年12月提出一則公報，內容直接表明：「我們期待並且歡迎能讓東方民主國家加入之北約擴張作為」。非常瞭解這些語言影響力的葉爾欽，澈底遭到激怒。

私底下，美國國務院傳送至美國駐北約組織代表團的文字稿指出「這是美國認為應該出現在聯盟內部針對組織擴張的討論內容」。該份文字稿宣稱「安全應該是所有盟邦一律平

等」而「不應有所謂第二層次安全保障」——意指過渡會員資格或基礎設施限制。因為此種表態，「和平夥伴」計畫雖然繼續存在，但已遭到邊緣化。

柯林頓的立場丕變幾乎導致其國防部長辭職。在培里眼中，1990年代初期的軍備管制進展可謂十分驚人。隨著原先的核武超級強國分崩離析，這個廢墟上只出現一個擁有核武的國家。其他蘇聯瓦解後成立的國家都加入〈防止核武繁衍條約〉(Nuclear Nonproliferation Treaty)。沒有引爆任何核武。針對核彈頭保護措施及數量以及位置透明度等達成多項新協議。這些協議具有攸關國家存亡的重要性，而美國和俄羅斯在這方面則有了歷史性進展，在培里眼中，當時「和平夥伴」計畫的反對者所推動之北約擴張方式，將使莫斯科認為比過去更具威脅性，也勢必破壞原本的合作關係。

培里雖然堅持立場，但後來仍後悔表示其「未能採取更有效作為來推遲北約組織的決定」。他在2015年時寫道，「我認為，因為北約組織在時機尚未成熟前就大舉擴張，而讓一切迅速走下坡」，而且「東歐國家太早成為北約組織會員的負面影響，這甚至比我擔心的還嚴重」。在一項不幸推論中，俄羅斯方面立即斷定「和平夥伴」計畫已經作廢，即便當時並非如此。

每一吋土地的代價

柯林頓立場改變的影響力將隨時間推移而變得日益明顯。在1994年1月就任總統後首度訪問歐洲時，柯林頓曾詢及北約各國領袖，「為何我

們現在要在歐洲劃一條只向東推進些許的新界線呢？」此舉將使「民主化的烏克蘭」推向不對的一邊。如此夥伴關係是最佳解答，因為這打開大門，但也給予美國及其北約盟邦「接觸俄羅斯與其他前蘇聯共和國的時間，而這點在整個辯論過程幾乎完全遭忽略」。一旦完全放棄「和平夥伴」計畫，形成新鴻溝已成必然之勢。

在放棄「和平夥伴」計畫中打算讓各種類型的國家，以稀薄的關連性參與的方法後，柯林頓政府接著須決定要讓多少國家成為新的北約組織中具有完全資格的會員國。如此計算方法似乎相當簡單：當愈多國家成為北約會員國，對於北約與俄羅斯關係所造成的損害就愈大。但如此假象式簡單計算方法，卻暗藏著更深層次的後續影響。由於莫斯科當局敏感，北約擴張到諸如波羅的海三小國和烏克蘭等前蘇聯加盟共和國，或是到那些擁有某些特徵的國家，如境內擁有駐防外國軍隊或部署核武器的基地，都會讓每一吋土地付出更高昂的代價。

此種情況衍生出兩個問題：為了降低每吋土地所付出的成本，完全會員國資格的擴張是否應避免跨越莫斯科認為敏感的界線，亦即前蘇聯集團的邊界？而且新會員國是否應該針對其領土範圍內活動設下一些約束限制，仿效北歐國家的加入條件，以及東歐劃設為禁核區的作法？

針對這兩個問題，柯林頓團隊的答案就是一個強硬的「不」。早在1995年6月，塔柏特就已經開始意有所指地告訴波羅的海各國領袖，首批以新成員身分加入北約組織的國家，絕對不會是最後一批。到了1997年6月，他更加直言不諱。柯林頓



政府「除非等到波羅的海諸國的理想已經實現，否則不會視北約擴張的程序已經完備或成功」。塔氏非常堅持如此觀點，甚至讓幕僚甚至稱此為「塔柏特原則」。北約擴張的形式已然定調：其將不管每吋土地而會付出的代價繼續推動——恰好與北歐戰略背道而馳。

1999年4月，在華府舉行的北約組織成立50週年高峰會上，聯盟公開歡迎愛沙尼亞、拉脫維亞和立陶宛(以及其他六個國家)成為完全會員國的意願。美國可以秉持其一貫立場，其從未承認蘇聯1940年占領波羅的海三小國的事實。然而此舉並沒有改變此舉的影響力：完全會員國擴張不會止於前蘇聯集團邊界上。華府當局完全不理會北歐各國領袖私下表達之憂慮，他們也表示希望這些鄰國能採用較具過渡性的解決方案。

後來再加上聯盟於1999年3月出兵干涉科索沃(俄羅斯強烈反對此舉)，也讓1999年成為美俄關係的轉折點。莫斯科決定再次升高當年下半年在車臣的殘酷戰鬥，也讓人更體認到後冷戰時期的合作已經瓦解。身患重病的葉爾欽對於美國批評車臣暴力衝突再起，給予滿懷怨恨的回應。他對記者抱怨「柯林頓容許自己對俄羅斯施壓」，是因為他「有一分鐘、一秒鐘甚至是半分鐘，忘記俄羅斯還有庫存滿滿的核子武器」。1999年11月19日，在伊斯坦堡舉行的「歐洲安全合作組織」(Organization for Security and Cooperation in Europe)高峰會前夕，葉爾欽對於柯林頓的言語攻擊已經強烈到讓塔柏特(如同其日後在備忘錄回憶所述)，認定葉爾欽已經「豁出去了」。從柯林頓和葉爾欽兩人簡短私下對話，從美方提供的文字

稿內容可以看出，這位俄羅斯領袖提出充滿怒氣的要求。葉爾欽表示，「就把歐洲讓給俄羅斯」，因為「美國不在歐洲。歐洲應該是歐洲人的事情」。

柯林頓原本想轉移此話題，但葉爾欽仍然堅持繼續，他進一步指出，「讓歐洲回歸歐洲。歐洲從來不曾像此刻那般感覺與俄羅斯如此親近」。柯林頓回應他，「我不認為歐洲人會非常喜歡這種想法」。突然，葉爾欽站起來宣布，「比爾，會議到此結束……這場會已經開太久了」。然而，柯林頓不想讓他的俄羅斯對口離開，他還是要問誰將贏得2000年即將舉行的俄羅斯大選。準備走人的葉爾欽非常乾脆地回答，「當然是蒲亭」。

這兩位總統過去曾多次在爭執後修補彼此關係，但此時的柯林頓已經沒有時間了。伊斯坦堡的會面是他在總統任內最後一次會晤葉爾欽。回到莫斯科之後，葉爾欽決定遠離政壇。心臟病重症、酗酒和害怕遭到起訴，最後讓這位俄羅斯總統倒下。

葉爾欽已經決定選擇蒲亭成為他偏好的接班人，因為葉氏相信這個年輕人(如同俄羅斯專家考特金[Stephen Kotkin]所言)會保護其利益，「也可能會保護俄羅斯的利益」。1999年12月14日，從葉爾欽的備忘錄中看出顯示，在該年的最後一天他任命蒲亭，決定讓這個年輕人擔任代理總統。

一如其所承諾，葉爾欽在新年前夕，以簡短預錄的辭職演說廣播，震撼整個俄羅斯。這位俄羅斯總統僵硬、衰弱地唸出演講稿內容，讓憂傷的氛圍更為深沉。坐在隨意布置的耶誕樹之前，葉爾欽請求俄羅斯人民「原諒」。他道歉，表示「我

們許多共同的夢想都沒有成真」，而且「原本我們認為很簡單的事情，最後卻變得難如登天」。蒲亭後來信守他最後的交換條件，在其就任初期通過的法律中，給予葉爾欽特赦。

葉爾欽在莫斯科時間下午一點左右離開克里姆林宮，感受到數十年來首次沒有任何責任在身的無事一身輕，同時告訴駕駛開回家。路上他大禮車上的電話響了。那是美國總統打來的電話。葉爾欽告訴柯林頓稍後五點再打，而這位美國總

統當天正準備在白宮招待數百位賓客舉行豪華的千禧年慶祝活動。

與此同時，俄羅斯的新領導人讓柯林頓又等了26小時才得以接觸。2000年1月1日，蒲亭終於撥出9分鐘的電話。柯林頓想要對這個突然的權力轉移表達善意，表示，「我認為在您接任後，這剛好是個非常好的開始」。

猝逝的希望

情況很快明朗，就莫斯科與

華府的關係而言，蒲亭的崛起更像走入死胡同而非重啟。美俄合作的顛峰時刻已成為過去，最起碼在軍備管制是如此。坐視數十年拖延，華府和莫斯科未能在柯林頓時代簽訂任何重大新協定。

相反地，從1999年12月開始，在這位可能掌權長達數十年的俄羅斯領袖手中，美國和歐洲各大城市再次成為核武鎖定目標。就美國與俄羅斯的關係來看，這些事件顯示，就算沒有回到冷戰時期斷絕所有合作的狀況，這也必定是關係致命急凍的開始。

當然，對於曾經遭受數十年殘暴統治、戰爭和壓迫的中歐和東歐國家人民而言，能在進入21世紀之際加入北約組織，是實現與西方世界建立夥伴關係的梦想，然而卻感受不到慶祝的氣氛。如同美國前國務卿歐布萊特(Madeleine Albright)所言，「十年前，當柏林圍牆倒塌時，街道上大家歡慶跳舞。現在這種歡欣鼓舞的氛圍已經不再」。

全世界在1990年代創造的一切，都未能實現柏林圍牆倒塌



1999年12月31日，葉爾欽坐在隨意布置的耶誕樹前，神情落寞地向全國民眾發表演講，瀰漫哀傷的氛圍。(Source: AP/達志)



和蘇聯瓦解後所產生的希望。最初，世人普遍相信自由世界秩序的宗旨已經獲勝，而大西洋和太平洋的所有國家，而非僅為西方世界國家，當時都可以在如此秩序下合作。但美國和俄羅斯領袖一再做出與其公開表達推動此結果的意圖相互違背的選擇。老布希總統暢談完整、自由且和平的歐洲；柯林頓總統一再表達其希望避免造成鴻溝。然而兩位美國總統最終反而推波助瀾，在後冷戰時代的歐洲劃出一條新界線。戈巴契夫想要解放蘇聯；葉爾欽想要追求俄羅斯永續民主。但兩人都功敗垂成。

北約組織擴張並非是這些問題的唯一根源。但其聯盟擴張的方式——在與俄羅斯悲劇性選擇的交互作用下——讓問題更為嚴重且具衝擊。從另一角度觀之，判別嚴肅評估北約擴張在侵蝕美俄關係時所扮演的角色，以及其發生之原因並非不可能。華府的錯誤並不在擴大聯盟，而是採取的方式與莫斯科發生嚴重磨擦。如此錯誤來自美國誤判，以及與莫斯科合作關係能否持盈保泰，還有蒲亭的動機有多強大，大到能破壞那些關係。

全有或全無的擴張戰略，也因為未能鞏固民主化而衍生代價。某些前華沙公約國家在加入北約組織（以及最終加入歐盟）後，才發現會員國資格並不會自動保障國內民主轉型。日後研究也顯示，透過國際組織漸進取得會員國資格的前景——亦即「和平夥伴」所提供的流程——更可能有效鞏固政治和制度改革成果。

即便像時任參議員的拜登（Joe Biden）那樣堅定支持北約組織擴張的人士，都在1990年意識到北約當時擴張的方式會發生問題。如同其在1997

年所述，「持續推動『和平夥伴』計畫，或許應該能走出更開闊的道路，該項計畫最後比我認為其在開始推動時任何人所想，更為務實且成功」。

著眼於手段

華府應從這段歷史學到什麼呢？美國當前最嚴重的挑戰之一，就是西方世界和俄羅斯相互對抗的情況，這也已經再次成為今日常態。在川普具分化性的總統任期內，民主黨與共和黨鮮少有共識，但共和黨代表中，至少有部分人士從來不曾對川普拉攏蒲亭的方式感到安心。在處理莫斯科的共同使命感，創造出凝聚美國國內少見共識的道路——一條回歸北約組織的道路，儘管在川普操弄美國退出北約的想法後依然存在。

然而，川普雖然下臺，但批評人士仍質疑北約的價值。諸如歷史學家魏特海姆（Stephen Wertheim）等部分人士，從普遍角度提出質疑，他們主張華府當局應該不能再「繼續盲目崇拜軍事聯盟」，彷彿視其為神聖義務。其他批評者則更具體抱怨，尤其是針對近期西方世界部隊從阿富汗倉皇撤軍的情況。即便如競選德國總理、中間偏右派基督教民主黨聯盟（該黨派通常堅定支持大西洋聯盟）所派出的候選人拉謝特（Armin Laschet），都譴責這場撤軍行動是「北約組織創立以來所遭受之最大挫敗」。歐洲盟邦感嘆，他們看到美國在下意識中，就沒有想要進行事前協商，而此舉讓原先對於拜登促成一個全新聯盟黃金年代的希望完全破滅。

然而，大師級人物應慎思解散北約組織，或讓喀布爾混亂情況動搖後川普時代修復跨大西洋



綜觀北約擴張歷史，西方國家深知執行上的瑕疵恐造成重大戰略失敗。因此，多國政要與軍事領袖齊聚一堂，共同研擬未來長期競爭戰略。(Source: U.S. Cyber Command/ Jon Dasbach)

關係作為等問題。歐洲國家有其正當顧慮，當然也確有必要認真辯論阿富汗到底出了什麼問題。但批評者應該思考，要求縮小或解散北約聯盟的呼籲，為何會在混亂時間點出現。川普執政作為、新冠肺炎全球疫情，以及拜登從阿富汗撤軍等，都對跨大西洋關係的結構造成破壞。當一間房子失火了，絕對不是開始整修的時機——無論這些整修工作在失火之前有多麼必要。

從這段北約組織擴張歷史也獲得另一個更大啟示，一個與美俄關係，但也和美國與中共及其他競爭者有關的心得。在時機和過程條件上都有

瑕疵的執行方式，就算是合理的戰略都能造成破壞——如阿富汗撤軍所驗證出的事實。更嚴重的是，各種錯誤可以產生累積損害，在某項戰略必須執行數年而非數月的長時間中，一點一滴侵蝕組織。長期戰略競爭的勝利，需要每個細節都得做對。

作者簡介

M. E. Sarotte 現任美國約翰霍普金斯大學高等國際研究學院教授。

Reprint from *Foreign Affairs* with permission.