

● 作者/Janis Bērziņš ● 譯者/黃文啟 ● 審者/丁勇仁

拉脫維亞防衛構想

Latvia: From Total Defense to Comprehensive Defense

取材/2023年第10卷第2期稜鏡季刊(*Prism* 10, No. 2)

拉脫維亞面對俄羅斯多面向威脅，已開始採取各種措施，強化因應軍事威脅與心理影響行動的全社會韌性整備工作。

俄羅斯運用各種不同方法達成其戰略目標，從介入選舉、網路攻擊(如愛沙尼亞)到暴力軍事對抗(如喬治亞與烏克蘭)。此種情況通常具體反應在許多國家進行以心理影響行動為主體之認知作戰，包含針對拉脫維亞在某些議題上影響特定目標社會族群所採取的此類行動。最終目標是要製造並加強對拉脫維亞走向西方政治、文化及經濟模式的不滿情緒，增加社會上某些族群對於這些西方模式的排斥。¹

數種散播假訊息手段曾使用在俄羅斯語與拉脫維亞語的傳統與社群媒體。例如，使用貼圖散播假新聞並宣傳拉脫維亞族群歧視。同樣地，西方世界也被描述成腐敗與道德淪喪。俄羅斯所使用的主要論述方式如下：²

- 俄語裔少數族群受到政府邊緣化與不公平對待。
- 波羅的海國家皆貪腐且失能。
- 加入歐盟導致經濟與社會的低度發展。拉脫維亞應該在不受外來干預下走出自己的路。
- 加入歐盟與過去在蘇聯並無二致。





拉脫維亞自由紀念碑(Monument of Freedom)。(Source: Shutterstock)

- 加上北大西洋公約組織降低整體安全水準，因為此舉將引來俄羅斯反制。
- 西方價值觀腐敗。包容同性戀及其他少數族群導致傳統家庭價值道德崩壞。
- 西方世界沒有真正的民主制度。政客都是金融體系所控制的傀儡，而且都與百姓的真正利益背道而馳。
- 法西斯主義在波羅的海國家得到尊崇。

拉脫維亞政府密切追蹤這些影響作戰，並將事實和關鍵資訊告知百姓，以反制相關行動。在能獲得此類行動的具體資訊時，政府會提供大眾，明確說明從事這些行動的人是誰、行動的目標、所宣傳的論述內容、以及為何這些論述內容不是事實。³ 在俄羅斯於2022年2月升高對烏克蘭的戰爭前，拉脫維亞的戰略是正面迎戰假訊息，而不是直接禁止俄語電視與電臺廣播，除非發現仇恨言論或煽動暴力的資訊。此種情況直到2022年6月「國家電子大眾媒體委員會」(National Electronic Mass Media Council)關閉所有俄語電視頻道才改變。這項決定是依據新修訂的「電子大眾媒體法」(Electronic Mass Media Law)，該法律明令禁止來自威脅其他國家領土完整與獨立地位的國家所傳播之內容。

除了資訊戰外，俄羅斯所採取的另一種行動是其稱為「近鄰」的方式，此種行動採取的是各種威脅手法且通常涉及使用軍隊。俄羅斯威脅採取軍事干預手段，以「保護」任何在蘇聯瓦解後遭到「遺棄」的俄裔族群。由於拉脫維亞人口有約25%的俄裔族群，因此拉國必須將此種威脅考量在內。

如同其他波羅的海國家一樣，拉脫維亞選擇了一種被稱為全體防衛(Comprehensive Defense)或全社會做法，以因應各種混合威脅。

從全面防衛到全體防衛

界定拉脫維亞防衛戰略並提供國家安全機關所遵循的指導綱領主要文件是國防構想(National Defense Concept, NDC)。依據拉脫維亞國家安全法(National Security Law)，內閣各部會必須在每任國會任期的第二年10月1日前提出「國防構想」由拉國國會審議通過。

國家安全法第29條要求拉脫維亞國防部撰擬國防構想，其為依據當前各種軍事威脅所做分析的計畫作為與政策文件。該文件律定其所預擬平時、情勢升高及戰時等三階段的各項戰略目標、基本原則、優先事項及相關措施。明確列出各種作戰手段並分配國家武裝部隊發展所需的各項資源，以及其他政府部會、機關、其他公共業管單位和百姓個人在這三階段所須採取的必要準備措施。這些措施大體上以去中心化方式實施，其中國家武裝部隊依據法律所規範的可用資源及能力執行這項計畫，而其他國家級主管機關則依其職掌實施。

第一版國防構想於1995年核定，也就在俄羅斯從拉脫維亞撤軍的隔年。其原本只是一份界定拉脫維亞安全為波羅的海地區不可分割一部分的空泛文件，並提供建立武裝部隊的某些基本指導原則。因此更像一份官僚體系文件，而非安全與防衛評估。

第二版文件在2001年核定。相較1995年版有重

大改進，因為該文件結合了拉脫維亞針對可能威脅、武裝部隊發展和其他安全結構的戰略評估，雖然威脅評估部分僅有短短兩段文字。這項文件列舉了拉脫維亞的主要安全顧慮，包含地緣政治、經濟發展、歷史外交關係、教育與文化、軍事與民防能力及環境等事項。

2001年版國防構想主張，冷戰結束大幅改變全球安全環境。雖然全球戰爭的威脅比過

去降低許多，但區域與局部危機風險卻因為種族衝突、大規模移民、環境災難、恐怖主義、大規模毀滅性武器及組織犯罪等因素而升高。

自從冷戰結束後，拉脫維亞安全一直與國際安全環境息息相關，尤其是鄰國愛沙尼亞及立陶宛。

融入歐洲防衛體系並加入北約組織是拉脫維亞防衛的重要主軸。儘管如此，「國防構想」

文件仍明確指出，保障拉脫維亞安全的主要夥伴是美國，因為美國也是形塑歐洲安全及確保拉脫維亞獨立地位的主要角色。這份文件並未提及俄羅斯是拉脫維亞或波羅的海國家的直接安全威脅。主要顧慮為內部與外在動盪情勢。令人感興趣的是，2001年版國防構想文件提及俄羅斯在發展市場經濟和民主社會的進步，大幅降低俄國在波羅的海地區的軍事勢



拉脫維亞國家武裝部隊負責保衛領土，隨時完成戰備整備，待命與北約部隊並肩作戰。(Source: Shutterstock)

力。

2001年版國防構想文件規定拉脫維亞國防係基於強化軍隊與平民百姓共同合作的全面防衛概念。因此，整個社會必須做好準備，以所有可用資源保衛國家。軍隊必須由少數專業部隊組成，輔以未來將徵召為後備兵力的義務役兵員。2001年版國防構想文件並未提供任何具體指導方針，但仍闡明拉脫維亞武裝部隊應符合所有北約組織標準及程序，以利未來成為北約會員國。

拉脫維亞國會於2003年通過第三版國防構想文件。當時，拉脫維亞已經確定2004年加入北約組織。因此威脅評估的文字略有調整。其包含明確指出北約組織是拉脫維亞安全的主要保障者，但文件中並未提及俄羅斯。由於拉脫維亞當時即將成為北約組織會員國，因此其全面防衛概念係遵循集體防衛概念。明確規定武裝部隊融入北約組織架構的指導方針。

徵兵制必須在2016年以前廢止，而所有作為都重新朝建立專業軍隊的方向規劃。國民兵(National Guard)和青年衛隊(Youth Guard)將成為協助招募專業軍事人員的輔助兵力。



賓夕法尼亞州國民兵官兵在2014軍刀打擊(Saber Strike 2014)演習前夕，聚集在沙盤旁準備聯合兵種兵推。(Source: US Army National Guard/Gregory McElwain)



位於俄羅斯與拉脫維亞邊界的布拉查基(Burachki)檢查哨。

(Source: Wikimedia Commons)

第四版文件在2008年公布。進一步加強拉脫維亞安全主要由其北約組織會員國資格決定等內容。換言之，拉脫維亞「國家武裝部隊」(National Armed Forces)係負責保衛拉國領土，並準

備好在北約組織部隊抵達時與其共同抗敵。同時，拉脫維亞軍隊必須在集體防衛與跨大西洋團結原則下參與北約組織各項任務。國防構想文件也針對提高武裝部隊效能與戰力的各項挑戰提出更深入分析，同時也提出達成這些目標的某些指導。儘管如此，威脅評估仍然十分空泛。俄羅斯與中共並未被明確提及，雖然內容強調「採取顛覆性對內和對外政策的特定國家」，以及「因為某些國家快速經濟發展、軍事力量提升、天然資源競逐及世界政治影響力擴大，導致國際政治平衡狀態可能改變」。(非常明顯在指中共)。

2012年，拉脫維亞國會通過一新版國防構想文件。其中最大的挑戰是國防預算從2008年的4億5,200萬歐元降至2012年的2億2,300萬歐元(以2020年匯價)所造成的結果。國防構想文件評估強調，拉脫維亞對於北約組織與歐盟的依賴，以及全世界日增的相互連結性影響拉脫維亞安全。在此一版本文件中，全面防衛及社會積極參與的理念部分，已由北約組織和歐盟集體防衛概念的做法所取代。

2016年當選的新國會通過新版國防構想文件。這是第一次，俄羅斯及西方世界稱為混合戰之作為被明確列舉為拉脫維亞安全的主要威脅。這是俄羅斯在克里米亞及烏克蘭東部地區等舉措所造成的結果。內容中亦提及恐怖主義與移民是重大安全顧慮。

該文件提出三項防衛原則：包含拉脫維亞保衛自身主權的能量與意願、以嚇阻政策做為降低外來威脅的手段，以及在北約組織為基礎的集體防衛架構下具體實現國防原則以克服外來威脅。

社會被視為動員抵抗行動、國民兵及青年衛隊的重要角色。有關建立拉脫維亞全體防衛體系做為跨大西洋集體防衛安排輔助措施必要性的內部討論，當時已在國防部和國家武裝部隊進行。雖然全體防衛概念並未明確列入2016年版國防構想文件內容，但其卻是2018年國家安全法修訂及2020年版國防構想文件的基礎。

2020年，拉脫維亞國會通過現行版本的國防構想文件，其為提供拉脫維亞防衛體系發展具體指導方針的全般性文件。2020年版國防構想文件特別關注日益擴大的國際競爭，因為某些國家選擇公然漠視各項國際法、條約及其他國家主權，以達成其自身戰略野心。全球體系的分裂加上各種新科技、私人軍事公司、氣候變遷及大規模傳染病的發展趨勢，為國際和平與安全帶來許多不確定性。因此，經濟與外交手段已喪失其在維護和平穩定方面的效益，確有必要跳脫現有基於跨大西洋聯盟所建立之集體防衛模式。

拉脫維亞全體安全

2020年版國防構想文件律定拉脫維亞防衛的四大主軸：分別為國家武裝部隊、全體防衛體系、北約組織集體防衛及國際合作。

拉脫維亞全體防衛體系具有兩項目標：分別為平時社會韌性和衝突時國家防護。該項體系係基於社會必須配合國家經濟架構支持國家武裝部隊以保障國家各項關鍵功能(包含武裝部隊的物資支援)的理念。在重大危機或衝突發生時，拉脫維亞社會應該做到：

■組織並執行針對侵略者的公民消極/不服從與

武裝抵抗。

■支持國家武裝部隊與盟國軍隊所需資訊、貨物與服務及其他必要資源。

■維持各項社會服務與功能，以因應重大運作中止或衝擊(包含軍事衝突)，置重點於以下領域達成目標：

- 所有階層的治理與國家結構。
- 以任何方式及在任何情況下維持重要社會功能(電力、通信、金融服務、糧食、重要基礎設施及公共衛生與安全)的持續運作。
- 包含原物料儲備等重要資源。
- 社會不同階層，在危機與戰爭情況下採取行動的準備，包含個人公民整備事項。

依據2020年版國防構想文件，拉脫維亞全面防衛係基於八大主軸：包含維持國家關鍵功能、社會韌性、資訊空間防護、國家經濟持續運作能力、非政府組織與教會、公民抵抗、網路安全及青年教育。

維持國家關鍵功能

拉脫維亞規劃實施所有機關層級的預置機制，以確保國家在危機與戰爭期間的基本運作功能。各個架構必須有明確界定的戰略、目標及幕僚人員，以確保其運作功能。此舉包含建立在海外的資料庫系統備援複本，以確保其在遭到損壞時能恢復重要國家資料。

社會韌性

全體防衛只有在整個社會共同參與下才有可能實現。因此，拉脫維亞百姓必須負責國家的安

全與防衛。個人與社會必須能在國家沒有提供協助下至少存活/維持72小時以上，同時還必須提供資訊、知識、技能、實體手段及心理支援等協助國防。此舉需要一種所有民間與公共組織都做好處理可能危機的準備文化。這種文化必須提供教育、訓練及資訊給予拉脫維亞社會所有團體才能建立。

資訊空間防護

拉脫維亞百姓必須瞭解影響作戰及資訊攻擊，因為這兩項是經常且持久存在的威脅。社會必須知悉對抗影響作戰的媒體論述、批判性思考及心理韌性，透過將這些主題納入學校課程，以及提供不同族群的教育機會，以達成目的。國防部門必須有明確的溝通戰略，以強化社會應處資訊與心理戰的能力。

國家經濟持續運作能力

提供超過250個員工基本服務的公司，必須確保在危機與戰爭期間的營運持續力。營運計畫必須包含保障供應鏈安全及限制對非北約組織與非歐盟國家經濟與科技依賴程度的條文。國家也必須設立儲備系統並準備好對糧食、藥品及基本原料實施出口管制。同時有必要在平時對各個公司指定動員任務，包含鼓勵現職及離職員工自願參與國民兵與國家武裝部隊，以保障戰略設施的實體安全。

非政府組織與教會

非政府組織也被期待能參與防衛計畫作為、



拉脫維亞訂定戰時機關運作備援機制、落實公民教育、整合私部門能量，確保戰時能夠即時運用傾國之力，捍衛首都里加(Riga)市政廳廣場黑頭之家(House of the Blackheads)與聖彼得教堂(Saint Peter's Church)等古蹟免受戰火洗禮。

(Source: Shutterstock)

舉辦演習與訓練及提供社會資訊。教會則在強化信徒心理韌性、協助其克服困難、鼓勵其支持公民社會及提供可靠資訊等方面扮演重要角色。

公民抵抗

在武裝衝突發生時，平民百姓必須儘可能遷至國家武裝部隊與盟軍部隊控制的領土。同時，百姓們必須對敵人所扶植的行政體系與武裝單位實施消

極抵抗。此舉的進行方式是百姓自己完全隔絕於占領者的決策和行為之外，諸如不參與占領軍和占領體系所舉辦的公開活動、不提供其資訊、且不參與占領者所舉辦的選舉或公投。抵抗運動的成功取決於百姓能否對公民抵抗行動、武裝抵抗行動、國家武裝部隊及盟國軍隊提供秘密協助(諸如保安、醫療、資訊、財務、通信、訓練、招募與情報等事項)。

網路安全

在降低國家體制、社會及公司脆弱性的各項作為，有必須保證落實最低網路安全標準及降低對非北約組織或歐盟成員國的科技依賴。網路安全議題必須納入教育機關的課程內容，以及國家與地方機關的年度訓練項目。此外，國防構想文件要求建立網路青年衛隊及國民兵網路防禦單位的分支機構。基本要求是確保拉脫維亞

境內的重要資料安全儲存，以各種作為保障重要服務事項的持續運作。

青年教育

青年衛隊與學校引進國防教育，旨在強化拉脫維亞社會韌性方面扮演重要角色。此舉之執行方式是教育青少年認識國防、培養其愛國心、公民意識、社會團結領導力及體能。拉國國防部未來將建立職業中等教育機構，利用通識教育結合所需技能與價值觀，建立學生學識能量，包含培養強烈的責任感及精進各項必要專業能力，以承擔更大的生理與心理挑戰。中等學校一般課程將置重點於數學、物理、化學及科技，以培養學生使用現代戰鬥科技的能力。國防主題將在2024年之前納入中等學校(10年級及11年級)全國性課程內容。目標是要培養國防、危機管理、批判性思維及公民愛國心等相關能力。此外，學生們將有機會參與志願性國防夏令營，在此使用與練習學校獲得的知識。預期每年將有3萬名15至17歲的學生參與這些夏令營。目的是要在10年內普及至拉脫維亞三分之一的人口。

實施全體防衛

發展和實施全體防衛是遭遇諸多挑戰的進行之中程序。在2016年版國防構想文件公布後，國家安全法也進行修訂，以反應實施全體防衛及公民抵抗體制的必要性。雖然這兩個理念都得到武裝部隊和國防部等眾多主要相關單位的廣泛支持，但在政治上仍具有敏感性。隨著不同的威脅評估結果，國家安全法條文納入修訂對象已具有可

行性。下一個步驟將是研擬建立全體防衛體制的策略。其作法已在「論拉脫維亞實施全體防衛體制」文件中確立。該文件確立七項重要戰略目標、負責實施該體制的機關及其主要任務(詳如附表)。

2019年，克里斯太伯斯演習(Exercise Kristaps)針對這些功能實施驗證，使民間團體有機會直接與國防部門針對假設性危機狀況進行互動。這項演習在重要服務方面發掘許多重要見解，並讓多項精進建議納入立法改革內容。

2020年負責執行全體防衛之工作小組完成執行進度報告。該報告置重點於提供社會資訊、健全立法程序、強化公私部門關係，以及藉全體防衛架構，提升社會參與軍事防衛體系。

拉脫維亞各部會也從事桌上兵推，以協助律定優先事項及特定組織所負任務，並檢查各部會在處置演習想定方面的個別計畫。這項兵推的結論顯示出評估危機時期金融體系、能源儲備及通信能力的重要性，以及確認保障拉國重要功能運作所需資源與人力的必要性。

全體防衛的政治層面

俄羅斯影響拉脫維亞政治之舉措區分三個部分：支持親俄政治團體、機構、非政府組織及個人；維持/企圖增加對拉脫維亞人民的政治影響力；以及影響政治人物及公務人員(以地區層級為主)。

主要親俄政治勢力為「和諧」(Harmony)政治聯盟，於2005年整併境內親俄團體成立和諧中心(Harmony Center)，接續於2010至2011年成立社會

民主和諧黨(Social Democratic Party Harmony)。該黨於2009年及2011年分別與俄羅斯及中共簽署合作條款，並於2015年加入歐洲社會黨(Euro-pean Social Party)。2017年，社會民主和諧黨未遵守與團結俄羅斯黨(United Russia)間之協定，

改變其方向以符合拉脫維亞主流政治，以加入政府聯盟。

雖無法肯定俄羅斯控制拉脫維亞政治團體，但許多政治人物與俄羅斯政治團體仍保持緊密接觸。2015年，卸任俄羅斯駐拉脫維亞大使於俄羅

附表：拉脫維亞全體防衛戰略目標、相關單位及任務

戰略目標	相關單位	任務
建立軍隊各項戰力並界定防衛戰略	國防部 國家武裝部隊	發展各項軍事戰力 擬定國防戰略 提升個人參與國防與抵抗占領行為的意願
建立民間與公共部門更緊密合作關係	政府所有部門	確認並降低整個政府所遭受威脅手段 非政府組織合作及其參與國防事務 建立全國性與地方志工網 舉辦不同領域專業人士與專家參與之年度國防訓練 發展國防產業並增加其在國防的角色
學校國防課程及提升大眾對國防議題的瞭解	教育與科學部門 國防部 其他政府部會	實施國防教育課程 高等教育與應用科學引進國防主題 強化國家和社會的關係
民防與災害管理	內政部 國家與地方政府機關 司法與民間人士	落實北約組織公民韌性七大基本需求項目 加強軍民關係 大眾承受災難或戰爭初期階段的準備工作
心理防衛	總理辦公室 國防部 教育與科學部門 文化部 其他政府部會	提高對抗心理影響、資訊及心理戰的社會韌性 強化社會團結 擴大社會參與內政與社會進程 建立與宗教組織的直接溝通管道
戰略溝通	總理辦公室 其他政府部會	鼓勵百姓在行為上配合全體防衛模式 管理政府危機溝通 強化對拉脫維亞所採取資訊戰的韌性
經濟韌性	財政部 經濟部	保障危機與戰爭期間政府仍能提供重要服務項目 建立國家層級基本商品的儲備 維持企業在危機時的持續運作 保障個人經濟安全

斯電臺莫斯科回聲(Ekho Moskvi)專訪中透露，拉脫維亞2010年大選時，俄羅斯大使館曾規劃協助親俄政治團體贏得國會多數黨席位，而後續接任的駐拉脫維亞大使，亦有類似做法。⁴ 然親俄政治人物否認參與其中各項計畫。⁵ 自2017年起，社會民主和諧黨明顯與俄羅斯相關團體漸行漸遠，而採取較偏向社會民主的形態，以在拉脫維亞本土政治團體(大多為保守黨)中爭取優勢。該黨有穩定支持選票，平均可得25%之國會席次，但從未加入政府聯盟。

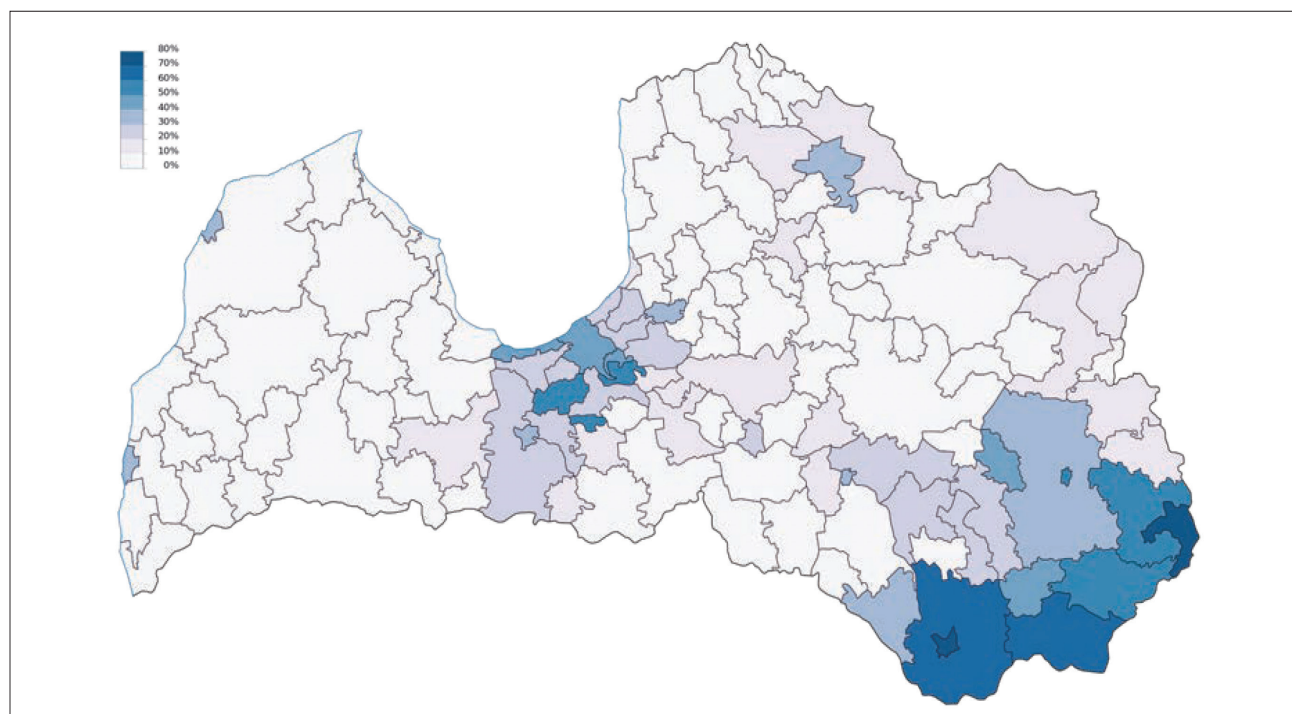
俄羅斯同時資助及指使當地地下活動者及非政府組織。過去十年以來，俄羅斯組織了五次以破壞拉脫維亞穩定為目標之行動：俄語教育、俄語成為拉脫維亞第二官方語言、拉脫維亞居民可自動獲得俄羅斯國籍、雷特蓋爾區域的自治主張

及家庭道德倡議。俄羅斯帝國與蘇聯時期，俄羅斯人企圖藉教育、語言及宗教「俄化」拉脫維亞當地居民。拉脫維亞人民(愛沙尼亞人民及立陶宛人民)記憶猶新，並企圖反抗上述曾用於該地居民之舉措。上述三國之人民皆有密不可分之關係。教育對語言使用影響甚鉅，因為使用拉脫維亞語成為該國公民之必要條件。因為雙重國籍及少數族裔人民已不再具有吸引力，所以近期俄羅斯網紅強調渲染西方道德之敗壞及墮落。

語言與教育

克里姆林宮當局一直致力推動讓俄語成為拉脫維亞第二官方語言，以扭轉去俄羅斯化作為，並達成讓俄語成為歐盟官方語言的更廣泛戰略。⁶

在脫離蘇聯獨立後，拉脫維亞曾維持拉脫維亞



2011年人口統計顯示拉脫維亞不同地區之俄語人員百分比。(Source: TUBS)

語及俄語學校併存的雙語教育體系。在某些情況下，此舉導致學習結果的嚴重分歧，尤其是在歷史主題方面。2002年，拉脫維亞政府啟動一項計畫，在公立學校開放七種不同語言，以保護拉脫維亞少數族裔的文化傳承。⁷ 然而，這項政策正在改變。在2019年以前，60%的學習課程必須使用拉脫維亞語，只有40%可使用少數族裔語言。到2022年為止，除了語言與文學外，所有課程均以拉脫維亞語教授。

另一個影響拉脫維亞政壇的計畫，是將家庭價值納入學校課程；例如，拉脫維亞合法「家庭」的定義是須為異性且有小孩。這些試探作為都是要打擊「西方」價值。

公民權

拉脫維亞在1991年脫離蘇聯獨立後，從1940到1991年所有從蘇聯遷移至拉脫維亞的人(目前約占總人口25%)都必須申請拉脫維亞公民權。⁸ 俄羅斯論述基調之目的在藉由讓這些人相信自己遭到歧視對待，以否定拉脫維亞政治與經濟模式的合法地位。儘管如此，由於俄語系人口非常多元且許多人不見得親俄，因此人們不可認定拉脫維亞的俄語系百姓都有能力與意願支持俄羅斯的顛覆行動。

另一個失敗的親俄計畫主張，是所有非公民都應擁有取得拉脫維亞公民權的資格，而大批俄裔族群居住的雷特蓋爾(Latgale)地區應該自治。⁹

其他作為包含給予居住於俄羅斯以外地區(例如波羅的海三小國)的俄裔民眾俄羅斯公民權。從2002年開始，俄羅斯鼓勵針對兩大族群核發

俄羅斯護照(名為護照化作為)¹⁰ 包含未具備取得公民權的拉脫維亞居民(尤其是俄裔百姓)及希望獲得俄羅斯退休金的人。此舉之目的在於利用這些人的不滿與被孤立的感覺。從2007到2017年，拉脫維亞約有2萬8,000人成為俄羅斯公民，¹¹ 許多人如此做的原因是為了經濟理由而非對俄羅斯有特別強烈的效忠或忠誠。然而，拉脫維亞內有大量俄國公民，將造成俄羅斯以「保護受壓迫的」少數俄裔族群為名介入相關事務的風險。

2019年，拉脫維亞國會通過立法，允許所有2020年1月1日以後於該國出生的非公民子女自動獲得公民權，只要這些孩童的父母同意不為其子女申請其他國家公民權，以及這些孩童尚未擁有其他國家公民權。

全體防衛的經濟與社會面向

據拉脫維亞國會各政黨推出之經濟平臺，重要經濟產業為運輸、房地產及金融業。¹² 這三大行業都高度依賴俄羅斯及「獨立國協」(Commonwealth of Independent States)成員國的資金，因而此種商業利益就成了俄羅斯心理影響作戰的重要管道。此舉導致對拉脫維亞造成聲譽問題的洗錢及貪腐等指控。

雖然拉脫維亞轉變成為市場經濟體可能被視為一大成就，但其中一項經濟政策主軸，就是以低薪做為獲取競爭力的手段。此舉導致其發展成一個專門生產低附加價值貨物的低生產力/低複雜度經濟體。因此，經濟成長並沒有達到改善相對生活水準的效果。相反地，此種情況加深了經濟不平等情況，因而提高了百姓相對剝奪感。¹³ 2008年

金融風暴讓此一問題更形惡化。絕對生活水準下滑，再加上政府減支政策的緣故，導致許多百姓選擇移民或心生仇恨國家與政治體制的心結。由於拉脫維亞的經濟籌碼相當小，因此俄羅斯便能專注於否定西方新自由金融模式與拉脫維亞經濟模式。然而，拉脫維亞一直推出各種政策解決上述議題。薪水因而增加也培養出諸如資訊科技等具高複雜性的產業。

儘管如此，俄羅斯影響拉脫維亞經濟之手段相當受限，拉脫維亞的國內貿易多與歐盟及北約組織有關。2019年，拉脫維亞出口至歐盟占72%，另有11%出口至非歐盟北約組織國。出口至俄羅斯僅占總出口量之9%。同時，拉脫維亞自歐盟國家進口占總量之75%，而自非歐盟北約組織國的進口量為8%，自俄羅斯進口量僅占7%。拉脫維亞在運輸領域則重度依賴俄羅斯，占國民生產毛額的8%。

多年來，拉脫維亞一直遭到指控為俄羅斯及前蘇聯國家資金洗錢，美國從2017年開始對拉脫維亞施壓，要求嚴肅執行反洗錢法。ABLA銀行(波羅的海國家最大的私營銀行之一)遭指控「制度化洗錢行為」，而拉脫維亞銀行行長也因涉及賄賂而遭到調查。¹⁴ 在2019年中，拉脫維亞國會通過反洗錢法，以避免被歐盟執委會監督機關「評估反洗錢措施特設專家委員會」(Moneyval)列入灰名單。¹⁵

能源

針對拉脫維亞能源安全有幾個重要問題。由於蘇聯時期及俄羅斯的歷史關係深化，此一情況尤

其具有關連性。第一個議題是拉脫維亞對俄羅斯天然氣的依賴。其次則是波羅的海國家與俄羅斯電力網的連結。第三是從俄羅斯進口電力。這些因素造成拉脫維亞的戰略脆弱性，因為俄羅斯有可能關閉波羅的海三國的電力系統或在冬季切斷天然氣供應。未曾改變的是，現實條件往往更為複雜。拉脫維亞在因庫卡恩斯市(Inčukalns)有一處地下天然氣儲存設施，儲存量達44億7,000萬立方公尺。在此一數字中，23億立方公尺的天然氣是動態運用，或相當於拉脫維亞2年的天然氣消耗量。因而有可能在動態儲存量增加到32億立方公尺。

儘管如此，在脫離蘇聯30年之後，波羅的海國家對俄羅斯供電網採取同步作業，以維持穩定電源供應並避免斷電情形。某些分析家認為，在衝突發生時，俄羅斯可以關閉波羅的海國家的電力。雖然在技術上具可能性，但此舉卻會導致俄羅斯西部地區加里寧格勒(包含聖彼得堡)及白俄羅斯廣大區域也遭到斷電。波羅的海國家已擬定計畫，要在2025年之前完全切斷與俄羅斯供電網的連結，並與歐洲供應網接通。俄羅斯的回應是在加里寧格勒興建一座電廠，以確保該地區獨立供電能力，且疑似已計畫在2024年切斷俄羅斯供電網與波羅的海國家的連結。有關拉脫維亞對進口電力的依賴，該國雖在2019年共發電6,178百萬千瓦/小時，耗電量達到7,296百萬千瓦/小時。但2018年，電力產出其實僅有6.5百萬千瓦/小時。換言之，拉脫維亞在發電量方面已接近自給自足。

外交及全體防衛

俄羅斯在拉脫維亞的外交與資訊行動，目標是動搖拉國的公信力，尤其是對北約組織、歐盟及美國。俄羅斯曾散布無數有關拉脫維亞的假論述。首先，俄羅斯堅持的論述是，波羅的海三國家是蘇聯紅軍從法西斯主義者手中解放，且自願加入蘇聯，而非被強迫占領和併吞。最近的例證是俄羅斯駐拉脫維亞大使館的一系列推特文。從2020年7月初開始，俄羅斯一直宣傳其對拉脫維亞加入蘇聯的

解讀，而非實際上是被強占及併吞。這是俄羅斯樹立蘇聯是受害者論述基調更廣泛作為的一部分。

另一項戰略是整修蘇聯時代軍事紀念館，這項工作是由積極接觸拉脫維亞地方政府的俄羅斯外交官執行。同樣地，俄羅斯大使館也一直主動招募個人與組織（諸如俄羅斯歷史文化俱樂部及軍事考證協會）從事研究與古蹟保存工作。

自從脫離蘇聯獨立後，拉脫維亞外交政策的主要目標就是

融入西方世界，尤其是加入歐盟、北約組織及「經濟合作開發組織」(Organization for Economic Co-operation and Development)。這是因為拉脫維亞和西方世界擁有相同的主要安全與戰略利益、文化和價值體系。由於這些目標都已經達成，現在拉脫維亞的外交政策優先事項為：

- 強化拉脫維亞在歐盟的利益，同時支持統一且強大的歐洲。
- 發展拉脫維亞經濟與百姓的福祉。
- 密切與其他歐盟與北約組織會員國合作，以強化國家安全。
- 強化波羅的海國家的合作，以強化外交作為和經濟穩定度。
- 推動拉脫維亞與海外僑民更密切之關係。

侵略烏克蘭

2022年3月，拉脫維亞政府同意在2025年之前將國防預算增加到國民生產毛額的2.5%。更多資源將用於促進國防戰力的發展（尤其是在後勤與採購、無



拉脫維亞因庫卡恩斯市地下天然氣儲存設施，存量可達44億7,000萬立方公尺。(Source: Skulte LNG Terminal)

人機、智慧彈藥、防空系統及諸如自走砲和迫砲武器等間接射擊支援系統)、擴大地面部隊機械化及強化網路防禦能力。拉脫維亞的國防支出在戰略上被用來宣傳以支持國防產業部門促成二次工業化作為。同時，拉脫維亞及其鄰邦一直努力推動擴大北約組織在波羅的海區域的駐軍，且分析最佳方式以在2023年中前恢復徵兵制。

在感到俄羅斯威脅不斷提升後，激發拉脫維亞積極支持歐盟制裁俄羅斯的輿論。民調資料顯示，有66%的拉脫維亞百姓支持經濟制裁，其中更有52%的百姓認為不管制裁對個人可能造成負面後果，仍須制裁俄羅斯。許多討論與計畫都是針對切斷與俄羅斯的能源關係。這些意見包含在史卡爾泰(Skulte)建造一座接收來自其他來源的進口液化天然氣終端站，並增加在因庫卡恩斯的天然氣儲存量。在資訊領域方面，拉脫維亞禁止所有俄語電視頻道、驅逐13名俄羅斯外交官、同時關閉俄羅斯駐道加夫皮爾斯(Daugavpils)與列帕加(Liepāja)的俄羅斯領事館。此外，里加市決定拆除勝利紀



拉脫維亞國會宣稱俄羅斯是「支持恐怖主義的國家」，並在揮軍烏克蘭期間攻擊平民。(Source: The Parliament of the Republic of Latvia)

念碑，其過去一直在紀念戰勝法西斯主義的包裝下被用來宣傳俄羅斯的帝國主義思想，而拉脫維亞人通常將這座紀念碑視為占領的標誌。

拉脫維亞透過捐贈價值2億歐元以上的軍事裝備表達支持烏克蘭，其包含武器與彈藥、無人機、直升機、糧食及防空系統(例如刺針飛彈)。民間企業與個人也捐贈金錢、車輛、糧食及衣物，甚至從烏克蘭與波蘭邊界載運人員到拉脫維亞。到2022

年5月為止，官方統計的難民人數為3萬人，但實際數字可能更高。除了少數俄語裔百姓外，地方大眾都以壓倒性多數支持難民並對其提供大筆捐款。

結論

拉脫維亞是由俄羅斯聯邦所採取政治戰的威脅角度，瞭解其自身國家安全。在後冷戰時代，拉脫維亞的觀點仍相當傳統。隨著俄羅斯發動對愛沙尼亞、喬治亞及烏克蘭的種種行

動後，拉脫維亞發展出一種新的觀點。由於俄羅斯的「下一世代戰爭」置重點於社會中具潛在脆弱性的各行各業，拉脫維亞發展出以全社會作法維護國家安全。雖然環繞著種族、語言、教育及公民權的分歧依然存在，但拉脫維亞仍積極尋求解決這些問題的方法，同時也推動經濟發展。同時，拉脫維亞與另外兩個波羅的海國家合作，建

立與歐洲、北約組織及美國的連結，以確保在維護主權與獨立地位時可以獲得協助。

作者簡介

Janis Bērziņš博士現任拉脫維亞國防學院安全戰略研究中心主任。

Reprint from *PRISM* with permission.

註釋

1. 請參見Jānis Bērziņš, “Integrating Resilience in Defense Planning Against Information Warfare in the PostTruth World,” in *Drums: Distortions, Rumors, Untruths, Misinformation, and Smears*, ed. Norman Vasu, Benjamin Ang, and Shashi Jayakumar (Singapore: World Scientific, 2018), 117–131.
2. Ibid.
3. Ibid.
4. 請參見Eks-posol Rossii v Latvii: kak my «stavili» Ushakova i stroili nashi plany (Ex-Russian Ambassador to Latvia: how we “set” Ushakov and made our plans), available at <<https://rus.tvnet.lv/5249897/eks-posol-rossiiv-latvii-kak-my-stavili-ushakova-i-stroili-nashi-plany>>, in Russian.
5. 請參見“Urbanovičs un Ušakovs noliedz Krievijas ‘programmas’ īstenošanu Latvijā” [Urbanovičs and Ušakovs deny the implementation of the Russian “program” in Latvia], TV3 Ziņas, March 10, 2015, available at <<https://skaties.lv/zinas/latvija/politika/urbanovics-un-usakovs-noliedz-krievijas-programmas-istenosanu-latvija/>>, in Latvian.
6. 歐盟在會員國承認某種語言為其官方語言之一時，就可能給予該語言歐盟的正式地位。
7. 這些語言包含俄語、波蘭語、希伯來語、烏克蘭語、愛沙尼亞語、立陶宛語及白俄羅斯語。
8. 公民權必須具備拉脫維亞語言技能並向拉脫維亞國家宣誓效忠。「非公民」地位除了選舉權和公共部門任職外，可以和公民享有相同權利。
9. 請參見Paul Goble, “Putin and Latvia’s Latgale: Ethnicity as Explanation Vs. Ethnicity as Excuse,” *The Eurasia Monitor*, May 26, 2015, The Jamestown Foundation available at <<https://jamestown.org/program/putin-and-latvias-latgale-ethnicity-as-explanation-vs-ethnicity-as-excuse/#VWwils-qpbC>>.
10. 2002年，任何前蘇聯公民獲得俄羅斯公民權的作業獲得簡化，不論其現居於那個國家。
11. 請參見“10 gadu laikā Krievijas pilsoņu skaits Latvijā pieaudzis par vairāk nekā 28 000” [In 10 years, the number of Russian citizens in Latvia has increased by more than 28,000], LSM.lv, July 22, 2017, available at <<https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/10-gadu-laika-krievijaspilsonuskaits-latvija-pieaudzis-par-vairak-neka-28-000.a244201>>.
12. Jānis Bērziņš, “Macroeconomic Policy, Business Cycles, and Neoliberalism in Latvia” (Ph.D. dissertation, University of Latvia, 2015).
13. 相對剝奪感一詞是以相同標準比較，一個人情況更差或被奪去某些地位或事物的一種主觀判斷。請參見Robin M. Williams, Jr., “Relative Deprivation,” in *The Idea of Social Structure: Papers in Honor of Robert K. Merton*, ed. Lewis A. Coser (New York: Routledge, 2017), 355–378.
14. 請參見“Latvia Passes Anti-Money Laundering Reform,” *Financial Times*, June 12, 2019.
15. 請參見“At a Glance,” Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, available at <<https://www.coe.int/en/web/moneyval>>.