

● 作者/Samuel Charap ● 譯者/黃文啟 ● 審者/丁勇仁

烏俄戰爭停火倡議

An Unwinnable War: Washington Needs an
Endgame in Ukraine

取材/2023年6月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, June/2023)



烏俄戰爭尚未止歇，美國與西方世界對此戰爭之僵局及未來可能發展，應同心齊力實施必要之深思，希冀擬訂各方皆可接受的條件，儘早提出這場殘酷戰爭的解決方案。

(Source: Shutterstock)

白 2022年2月俄羅斯入侵烏克蘭後，美國及其盟邦終於看清事實。現在面對的迫切任務是：幫助烏克蘭抵抗俄羅斯侵略，並懲罰莫斯科的侵犯行為。雖然西方世界的反應一開始非常清楚，但目標——亦即這場戰爭的終局——卻模糊不清。

此種模糊狀態，一直都較像是美國政策上的特點而非漏洞。如同美國國家安全顧問蘇利文(Jake Sullivan)在2022年6月所言：「我們事實上一直避免說明自己所認定之終局為何……我們一直將重點置於今日、明日及下週可在強化烏克蘭力量做出最大可能程度之貢獻，一開始是針對戰場，而最後才到談判桌上。」此種做法在衝突發生的最初數月確實有理。因為當時戰爭發展仍然非常不明。烏克蘭總統澤倫斯基(Volodymyr Zelensky)那時仍在說其準備與俄羅斯對口蒲亭(Vladimir Putin)會晤，且西方世界仍然還未提供基輔精密的陸基火箭系統，更別提今日所提供的戰車及長程飛彈等武器。不僅如此，美國一向都很難說清楚對於美軍未參與的戰爭有何目標。為烏克蘭犧牲的是該國人民，因此最終決定何時停止戰爭的是烏克蘭人——不論華府所望為何。

但現在已經到了美國必須擬定戰爭如何結束願景的時刻。過去以來的戰事清楚顯示，雙方都沒有能量——即便獲得外來協助——取得擊敗對手的決定性軍事勝利。不論烏克蘭軍隊可以收復多少領土，俄羅斯仍然有能力對烏克蘭構成永久性威脅。烏克蘭軍隊也同樣有能力威脅俄軍在烏克蘭境內占領的任何地區——同時讓俄國境內的軍事與民間目標付出代價。

這些因素會造成一場沒有明確結果，具毀滅性且長達多年之衝突。因此美國及其盟邦在未來戰略須做出抉擇。其可從現在開始設法使戰爭在未來數月以談判結果收場。抑或等到數年後才著手進行。假如美國及其盟邦決定等待，則這場衝突的基本要件很可能不會改變，但戰爭的代價——人命、金錢及其他代價——將會多出好幾倍。對於這個世代最嚴重的國際衝突，美國及其盟邦須改變重點且擬訂有效戰略，才能促成終局的到來。

何種勝利不太可能

2023年5月底時，烏軍當時即發動大規模反攻行動。在基輔當局於2022年秋季的兩次初期作戰勝利後，加上衝突難以預測的本質，這場反攻行動當然有可能創造有意義的戰果。

西方決策者的重點主要都置於提供軍事硬體、情報及訓練等促成此一戰果的必要支援。當如此龐大的支援似乎正在湧向戰場之際，某些人可能認為現在並不是西方世界開始討論終局的時機。畢竟，給予烏克蘭人一個機會成功發動攻勢行動的任務，已經緊縮了西方各國政府的資源。但即便一切順利，反攻行動也不會創造軍事上決定性的戰果。事實上，即便前線的重大進展也不必然能結束這場衝突。

從更廣泛的角度觀之，兩國間之戰爭不會在其中一方的軍隊被逼到相當程度後立即結束。換言之，領土的攻掠——或收復——本身並非戰爭終結的形式。烏克蘭很可能也會是相同情況：即便基輔在所有期望中取得戰果，並迫使俄軍退出國際疆界，莫斯科也不必然會停止戰爭。但西方世界

鮮少有人預期這樣的結局會在任何時刻到來，更別提在短期內發生。相反地，對於未來數月的樂觀預期是，烏克蘭方面可以在南方戰線獲得部分戰果，或許能收復部分札波羅熱州(Zaporizhzhia)和赫松州(Kherson)地區，甚或在東部戰線擊退俄軍的攻勢。

這些可能戰果當然重要，也是外界所樂見。如此可讓更多

烏克蘭人毋須遭受俄國占領，過著無法言喻的恐怖生活。基輔可以收復重要經濟資產的控制權，諸如歐洲最大的札波羅熱核電廠。同時俄羅斯也會在軍事能力及全球聲望上遭到另一重擊，進一步提高莫斯科當局在這場戰略災難所付出之代價。

西方各國希望基輔在戰場的後續勝利可迫使蒲亭走上談判

桌。同時另一次戰術挫敗可能也會降低莫斯科對於繼續作戰的樂觀想法。但如同喪失領土控制权並不等於輸掉戰爭，兩種情況都不必然會促成政治的退讓。蒲亭可以宣布進行另一波動員，因為其相信時間對俄羅斯有利而對烏克蘭則不然。蒲亭即便承認失敗，還是很可能繼續作戰。其他國家儘管已經認清無可避免的敗局，但仍選



長期戰爭會喪失人命、消耗金錢及衝擊文化，並使社會付出高昂代價。(Source: 達志/AP)

擇繼續作戰：例如，試想第一次世界大戰的德國。簡言之，戰場上的勝利，本身並不必然會帶來戰爭的結束。

不可能達成的任務？

在戰爭進行一年多之後，這場戰爭的可能走向開始受到關注。前線的位置是拼圖中重要的一塊，但遠非其中最重要的一塊。相反地，這場衝突的關鍵面向有兩大部分：雙方對彼此構成的持久性威脅，以及俄羅斯宣稱烏克蘭部分領土主權的未決爭端。這些情況很可能會維持多年不變。

烏克蘭藉西方世界提供之數百億美元援助及情報支援，建立起強大的作戰部隊。烏克蘭武裝部隊可以對俄羅斯占領的任何區域構成威脅。不僅如此，基輔也擁有攻擊俄羅斯本土的戰力，其在過去一年來已不斷證明這點。

當然，俄軍也有能力威脅烏克蘭的安全。雖然俄軍遭受重大傷亡與裝備損失，得耗時多年才能恢復，但其戰力仍然十分強大。不僅如此，即便當前俄軍的每日戰況表現不佳，其仍能對烏軍與平民造成大量的死亡與破壞。摧毀烏克蘭供電網的行動或許已經失敗，但莫斯科仍有能力在任何時間以空中武力、陸基武器及海基武器攻擊烏克蘭各個城市。

換言之，不論前線的位置在何處，俄羅斯與烏克蘭仍有能力對彼此構成永久性威脅。但由過去一年的證據顯示，雙方目前及未來都沒有能力取得決定性勝利——當然，這是假定俄羅斯在不使用大規模毀滅性武器的前提下（即便此舉可能亦無法獲得勝利）。在2022年初，當俄軍遠比今日更

為兵強馬壯之時，俄羅斯仍然無法奪占基輔，或是驅逐以民主方式選出的烏克蘭政府。目前，俄軍甚至似乎無法占領莫斯科宣稱擁有主權的所有烏克蘭領土。2022年11月，烏軍迫使俄軍撤退至聶伯河(Dnieper River)東岸的赫松地區。今日，俄軍仍然無法重新渡河奪取赫松州與札波羅熱州的其他地區。其在2023年1月於頓內次克(Donetsk)地區平原地帶接近本格列達爾(Vuhledar)向北發動的攻勢行動——一項難度遠低於渡河作戰的攻勢——最終以損失大量俄軍收場。

另一方面，烏軍一直大出外界預期且很可能繼續如此。但在戰場上要取得更多進展，仍有許多重大阻礙。俄軍已經在南方戰線的最可能前進軸線上建立堅固工事。公開來源的衛星影像顯示，俄軍已經建立多層次實體防禦陣地——新戰壕、反車輛阻絕、障礙和裝備與軍品護牆——遍及整個戰線，未來勢將難以突穿。蒲亭去年秋天宣布的動員行動已緩解先前俄軍人力短缺的問題，當時因為俄軍防線薄弱，才使烏軍可在哈爾科夫(Kharkiv)地區採取奇襲突破。同時，烏軍在攻勢作戰的戰力整合尚未受到考驗。烏軍在戰爭中也承受重大損失，最近一次就在巴赫姆特(Bakhmut)會戰，一個位於頓內次克地區的小城。基輔也遭遇重要彈藥短缺問題，包含火炮及防空武器等，而烏軍接受五花八門的西方裝備也對其保修與訓練資源構成龐大壓力。

這些雙方的限制因素強烈顯示，沒有一方可以在未來數月或數年以軍事手段達成其宣示的目標。對烏克蘭而言，目標極端明確：基輔希望控制所有國際社會承認的領土，包含克里米亞與俄羅



即便美國為首的西方國家提供烏克蘭數百億美元援助，但烏俄雙方仍陷入戰爭僵局，而戰後恐衍生雙方領土爭議。

(Source: 達志/AP)

斯從2014年開始占領的部分頓巴斯(Donbas)領土。俄羅斯的立場就沒有那麼明確，因為俄羅斯對於其宣稱已併吞的五個烏克蘭地區，其中兩個地區的邊界位置仍然保持模糊：包含札波羅熱州及赫松州。先不管此種模糊性，底線是烏克蘭或俄羅斯很可能都無法對其視為自身領土的區域鞏固控制權(這並不表示雙方的主張都應給予相同的正當性。但俄羅斯明顯的非法行為，似乎並不能阻止莫斯科放棄此種主張)。從不同的角度看，戰爭在結束時將不會有針對領土爭議的決議案。俄羅斯或烏克蘭，或更可能是烏俄兩國，儘

管雙方不承認對方的國際邊界，亦必須研議實際的控制線。

一場永久戰爭的起點

許多無法避免的因素，極為容易造成俄羅斯與烏克蘭的長期熱戰。事實上，歷史顯示那是最可能產生的結果。戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)引用烏普薩拉大學(Uppsala University)從1946至2021年的統一數據所做研究，顯示26%的國與國戰爭會在一個月內結束，而另外的25%，則會在一年內結束。但

該項研究亦發現，「若國與國戰爭持續一年以上，平均戰爭時間將長達十年以上。」即便時間短於十年的戰爭，也是十分具有毀滅性。以兩伊戰爭為例，從1980到1988年持續達近八年之久，結果造成近50萬人喪命，戰傷人數亦約相同。在經過目前一切犧牲之後，烏克蘭理應避免此種命運。

誠如筆者與政治學家普瑞耶比(Miranda Priebe)近期共同撰寫的蘭德公司研究報告所示，俄羅斯與烏克蘭的長期戰爭亦會對美國及其盟邦帶來嚴重影響。一場曠日廢時的衝突會使情勢升高的風險居高不下——不論俄羅斯使用核武或俄羅斯與北約爆發戰爭的風險均是如此。烏克蘭會在經濟與軍事上完全倚賴西方世界支持，此舉最終將對西方國家造成預算的挑戰，以及各國軍隊的戰備問題。這場戰爭對全球經濟的衝擊，包含穀物與能源的價格波動亦會持續。美國會無法將其資源集中於其他優先事項，而俄羅斯對中共的依賴則會加深。儘管長期戰爭會進一步削弱俄羅斯，但此一好處仍難抵

消上述代價。

雖然西方各國政府將會持續盡全力幫助烏克蘭準備其反攻行動，但其亦需要採取一套終結戰爭的戰略——在所述極不理想情況下可行的終局願景。由於一場決定性軍事勝利可能性極低，某些終局亦不再可能。由於莫斯科與基輔在諸如邊界等核心議題上一直有著根本性歧見，再加上平民傷亡慘重所帶來的極度悲憤，似乎使俄羅斯與烏克蘭關係正常化的和平條約，或是全面政治和解全無可能。兩國在熱戰結束很久之後仍將是敵人。

對於西方各國及基輔而言，不透過任何談判結束戰爭，似乎比與一個無端發動侵略行為及犯下駭人戰爭罪行政府所派出的代表談判更好。但到達此等激烈程度的國與國戰爭，不太會在不透過談判的情況下直接結束。假如戰爭持久進行，要讓其轉變成像2014年到2022年在頓巴斯進行之低強度區域性衝突，亦將極為困難。在那段期間，戰爭對於衝突地區以外其他烏克蘭人民的生活只有極小的衝擊。當前戰線距離綿長(超

過600哩)，遠離戰線以外地區的城市與其他目標遭受打擊，以及兩國正在進行的動員行動(俄羅斯部分動員，烏克蘭則是全面動員)，將對於兩個交戰國造成系統性影響——甚或是攸關存亡的影響。例如，假如烏克蘭的空域仍然關閉、港口大部分遭到封鎖、城市陷於交戰、就業年齡男性仍在前線戰鬥，以及數百萬難民不願意返回國內，很難想像其經濟如何恢復。世人已經錯過可將戰爭的影響侷限於特定地區的時機。

由於對話確有必要，但和解卻無可能，最可能的結束方式是停火協議。停火協議——基本上是不會消除政治分歧的長期性停火協定——可以結束俄羅斯與烏克蘭的熱戰，而非其更廣泛性衝突。原創個案是1953年朝鮮半島停火協議，該項協議只針對維持停火的機制，完全排除所有政治性議題。儘管南北韓目前技術上仍處於戰爭狀態，同時雙方都宣稱其領土範圍涵蓋整個朝鮮半島，但該項停火協議大致獲得雙方支持。此種不滿意的結果，是這場戰爭最可能的結束方式。

相較於朝鮮半島個案，美國及其盟邦並未參與烏俄戰爭。基輔與莫斯科的抉擇最終將遠比柏林、布魯塞爾或華府的作為更具決定性。即便西方各國政府希望如此，但卻無法左右烏克蘭可接受之條件——俄羅斯方面亦然。然而，即便瞭解基輔最終會做出自己的決定，美國及其盟邦在與烏克蘭當局密切

協商的條件下，可以開始討論並提出其對戰爭終局的願景。就某種程度上，各國數月以來早已開始著手進行：美國總統拜登於2022年5月在紐約時報的專欄中就明確表示，這場戰爭應在談判桌上結束。拜登的資深官員自此不斷重申此一觀點，但「在必要時間條件下」幫助烏克蘭的言語卻往往吸引更多

關注。只不過華府一貫立場是避免提供任何進一步細節。除此之外，目前不論美國政府或華府、美國盟邦及基輔間，似乎都沒有採取任何作為，開始思考最終談判的有效方式及實質內容。相較於提供烏克蘭反攻所需資源等各項作為，對於形塑未來在實際上並無任何動作。拜登政府應該開始填補此



烏克蘭戰後仍需著手復甦國內經濟、重建各項基礎設施。(Source: Shutterstock)

一空隙。

等待的代價

採取外交作為並不會影響軍事上協助烏克蘭或讓俄羅斯付出代價。就歷史上來說，交戰與談判同時進行一直是戰爭的常見做法。在韓戰期間，某些最激烈的交戰行動都發生在停火談判的兩年間，期間美軍傷亡占總人數的45%。開始規劃無可避免的外交作為，可以且應該與美國政策的其他環節同步並進——進行中的戰爭亦是如此。

就短期而言，此舉意味著持續協助基輔進行反攻，同時開始同步與盟邦及烏克蘭討論終局。原則上，啟動與俄羅斯的談判管道應該配合戰場上的進展，而非與其背道而馳。烏克蘭所獲戰果是否會讓克里姆林宮較願意妥協，唯一證明方式就是透過能發揮功用的外交管道。建立此種管道，不應造成烏克蘭或其西方夥伴加強對俄羅斯施壓。有效的戰略將需要強制與外交雙軌並進。任何一項都不可以犧牲另一項為代價。

以等待來建立談判條件亦有其代價。烏克蘭及其盟邦不研

擬外交戰略的時間愈久，會讓此項工作愈難推動。隨著數月時間流逝，踏出第一步所須付出的政治代價會相對提高。目前情況是，美國及其盟邦針對啟動外交管道的任何舉措——即便獲得烏克蘭的支持——都必須採取細緻的處理方式，以免被描述成是政策轉向或西方世界放棄支持基輔。

立即開始推動各項準備工作有其道理，也是因為解決衝突的外交作為不會很快獲得結果。事實上，要讓美國盟邦及烏克蘭在談判戰略上立場一致，就得耗時數週甚或數月之久——在與俄羅斯展開談判後，要達成任何協議都得耗費更多時間。就朝鮮半島停火協議來說，2年內必須舉行多達575場會議，最終才敲定近40頁的協議內容。換言之，即便明天就能建立談判平臺，仍須耗時數月才能讓槍聲停歇（這還得是談判順利，而此絕非必然）。

研擬相關作為使兩國停火，是棘手卻關鍵的工作，而華府應確保自己完成協助基輔推動該項作為的準備。針對如何避免包含澤倫斯基等烏克蘭官員

在俄國入侵初期暗諷為「第三版明斯克協議」（Minsk 3，指的是2014及2015年兩度於白俄羅斯首都談判的失敗停火協議）的情況發生，現在就得展開各項作業。上述兩次停火協議都未能結束暴力，亦未納入可確保各方遵守停火內容的有效機制。

政治學家佛娜（Virginia Page Fortna）運用1946至1997年各項衝突數據所做的研究顯示，安排設置非軍事區、第三方保證、維和行動，或是爭端解決聯合委員會或採用具體（而非含糊）文字的有力協定，可以促成更為持久性的停火。這些機制強化了各種互惠及嚇阻原則，讓誓不兩立的敵人可以獲得和平，但毋須解決雙方各種根本性歧異。由於這些機制要融入烏俄戰爭極具挑戰性，各國政府必須立即開始進行研擬作為。

雖然結束戰爭的停火協議是一項雙邊協定，但美國及其盟邦可以且應該幫烏克蘭研擬談判戰略。此外，其應思考可以同步採取那些措施，提供雙方走上談判桌的誘因，並將任何停火協議遭破壞的機率降至最低。如同佛娜的研究所示，對於



烏克蘭若加入北約，蒲亭可能會放棄和談。圖為俄羅斯國防部副部長佛明(Alexander Fomin，左)、外交部副部長格魯希科(Alexander Grushko，右)及北約秘書長史托騰柏格在北大西洋公約組織—俄羅斯委員會(NATO-Russia Council)合影畫面。(Source: Flickr/NATO)

烏克蘭的安全承諾——保證基輔萬一再次遭到莫斯科攻擊時不會單獨面對——應該納入此項考量的一部分。常發生的情況是，安全承諾的討論被限縮於烏克蘭成為北約組織成員國的問題。若成為北約會員國，烏克蘭可以獲得北約組織創始條約第五條的庇護，亦即若會員國遭受武裝攻擊，則將之視為全體會員國遭受攻擊。但成為北約組織會員國不僅適用條約第五條。從莫斯科的觀點，會員國

資格將使烏克蘭變成美國部署其兵力與戰力的前進基地。因此即便聯盟各國對於基輔加入北約會員國資格有共識(而目前並沒有)，透過北約會員資格給予烏克蘭安全保證，極有可能使和平對俄羅斯完全喪失吸引力，而使蒲亭決定繼續作戰。

採取這種選項將極具挑戰性且在政治上令人憂慮。可能的其中一種模式是1975年美國與以色列的備忘錄，其為以色列同意與埃及和解的先決條件之

一。這份文件闡明，有鑑於「美國對於以色列生存與安全的長期承諾，美國政府對於世界大國加諸於以色列的安全或主權威脅，視為重要事項」。其內容進一步表達，在此種威脅出現時，美國政府將與以色列商議「何種支持(外交或其他方式)，或是美國依據其憲法規範可給予以色列之協助」。這份文件也明確承諾，假如埃及違反停火協議，「美國將採取補救行動」。此種立場並未公開承諾將

以色列受到攻擊視為美國受到攻擊，但意義上已相當接近。

針對烏克蘭的類似保證，可以給予基輔更大的安全感，鼓勵民間企業對烏克蘭經濟進行投資，同時強化對俄羅斯未來侵略行為的嚇阻力量。相較於今日莫斯科非常瞭解美國不會在其攻擊烏克蘭時以軍事手段介入，此種聲明將使克里姆林宮行動前再三考量——但卻不會使俄羅斯產生美國將在俄羅斯周邊建立新基地的想法。當然，華府必須對停火協議的持久性有信心，如此該項承諾受到考驗的機率將會降低。避免與俄羅斯發生戰爭仍是優先重點。

在時機成熟時，烏克蘭會需要其他誘因，諸如重建援助、讓俄羅斯負責任的措施、以及承平時期的持續軍事援助，以幫助基輔建立可恃嚇阻力量。此外，美國及其盟邦在針對俄羅斯的強制性壓力外，應輔以其他讓和平成為更具吸引力選項的措施，諸如有條件解除制裁——搭配不遵守時恢復制裁的條款——以促使俄羅斯妥協。西方世界也應開啟針對更廣泛歐洲安全議題的對話管道，將與俄羅斯在未來爆發類似危機的機會降至最低。

啟動對話

未來幾個月朝實現此一願景方向邁出的第一步，就是美國政府啟動建立外交管道的作為。目前全新的美軍指揮機構——烏克蘭安全援助團（Security Assistance Group - Ukraine）——專門負責執行援助與訓練任務，該機構納編300名幕僚受中將團長指揮。但美國政府沒有任何一位官員

的全職工作是有關衝突外交。拜登總統應指定一名官員，或許是總統特使，從事與各國外交部以外機構的交流，因為在這場危機中，相關國家的外交部幾乎都無法發揮重要作用。其次，美國應啟動烏克蘭及其他七大工業國集團與北約組織會員國間之對話，以討論戰爭終局。

美國亦應同時考慮建立包含烏克蘭、美國盟邦及俄羅斯與戰爭相關的定期溝通管道。此一管道最初不應置重點於達成停火協議。相反地，應讓參與者持續進行互動，而非時有時無的接觸，很類似巴爾幹戰爭期間所採用的接觸團體模式，當時該模式是讓一群來自重要國家及國際機構的代表，以非正式集會方式定期召開會議。此種討論一開始應秘密進行，如同美國與伊朗在核協議的初步接觸方式，這項協議最終在2015年簽署。

這些作為極有可能無法促成協議。成功機率相當渺小——且即便談判能促成協議，也是一個沒有人完全滿意的協議。朝鮮半島停火協議在簽署時刻當然不被視為是美國外交政策的勝利：畢竟，美國大眾已經變得習慣於絕對勝利，而非毫無明確解決方式的流血戰爭。但從簽署到現在近70年，朝鮮半島就未曾再度爆發戰爭。同時，南韓也從1950年代滿目瘡痍的景像，一躍成為經濟大國，且最後成為蓬勃的民主國家。戰後的烏克蘭可以在西方強大安全承諾下，得到類似的繁榮與民主，這才是真正的戰略勝利。

一個以停火協議為基礎的戰爭終局將使烏克蘭——至少短期內——無法擁有完整領土。但這個國家會有機會經濟復甦，死亡與破壞也會停止。烏克蘭遭莫斯科占領的區域仍會存在衝突，但



美國應著手建立烏俄與其盟邦間定期溝通管道，持續保持互動。如此一來，烏克蘭方可在西方安全承諾下，效法韓國成為繁榮富庶的民主國家。(Source: Flickr/President of Ukraine)

此種衝突會在政治、文化及經濟領域結束，在西方支持下，烏克蘭可以在這些領域掌握優勢。德國(另一個被和平條件分裂的國家)在1990年成功統一，證明專注於非軍事面向的競爭可以開花結果。同時，烏俄停火協議也不會結束西方世界與俄羅斯的對抗，但直接軍事衝突的風險可大幅降低，且這場戰爭對全球造成的後果亦可獲得消弭。

許多評論家會繼續堅持，這場戰爭只能在戰場上決定。但這種觀點完全不考慮戰爭的結構性現

實條件，即便戰線轉移，相關現實條件也不可能改變，且戰場結果很難獲得保證。美國及其盟邦應該有能力同時在戰場與談判桌幫助烏克蘭。現在已到開始著手的時刻。

作者簡介

Samuel Charap現任蘭德公司資深政治研究員，曾在歐巴馬政府時期擔任國務院政策規劃幕僚。

Copyright © 2023, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.