

新現實主義與烏克蘭加入 北約限制性之研究

空軍中校 王炳昌

提 要

- 一、俄烏戰爭爆發前，烏國是以獲得加入北約作為國家安全的保證為目的，號召全國軍民共同抵抗俄羅斯的威脅。近3年時間，烏國雖在戰場上屢遭挫折，但仍以獲得參加北約為目標，持續與俄軍周旋於烏克蘭東部地區。
- 二、烏克蘭加入北約是為獲得安全之目的，此點較符合國際關係新現實主義理論。該理論與古典現實主義的最大差別，在於兩者對追求權的目的不同，新現實主義認為國家追求權的最終目的，是要藉權力而獲得安全，權力僅是實現安全目的的一種手段。
- 三、當前，烏克蘭意圖加入北約仍面對諸多挑戰，包括：戰爭因素與北約制度設計的衝突；美國總統及北約諸多國家畏懼會遭受戰爭連累；擔心烏國內部激進派系利用戰爭綁架北約等限制因素，使其意圖加入北約的目標受挫。
- 四、北約正面臨從「集體防衛」朝向「集體安全」方向的轉變，因而在制度上須有所調整。例如安全的範圍不能僅限在軍事範圍，須增加非傳統安全的問題，如處理與安置難民問題、防制非法入境的跨國犯罪問題、反制國際恐怖分子、打擊犯罪集團、緊急救難、...等領域。
- 五、未來，烏克蘭可能遭逢戰敗命運。戰後的烏國必然是個殘破窮困的國家，若無西方國家的援助可能會出現動亂，甚至滋生對美歐國家不滿的恐怖主義分子，實值警惕。。

關鍵詞：新現實主義、烏克蘭、北大西洋公約組織、俄烏戰爭、集體安全

前 言

北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO) (以下簡稱北

約)是二戰後美、俄的權力競爭所遺留下來的產物，但隨著蘇聯瓦解，俄羅斯國力的式微，加上「北約東擴」¹造成的影響，使俄羅斯應對美國及西方勢力向東

1 「北約東擴」意指北約自1999年至2020年間，經由五次擴張讓原屬前蘇聯加盟共和國及新興的歐洲國家，陸續加入北約。包括第一次：波蘭、捷克、匈牙利三國；第二次：2004年波羅的海三國（愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛）、斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞、斯洛維尼亞七國；第三次：

1 接續於下頁。



擴張的反制能力不斷下降，北約與俄羅斯之間的矛盾愈來愈可能出現衝突。2022年2月下旬俄/烏戰爭爆發，俄羅斯對北約的軍事威脅，以及對歐洲地區地緣政治的挑戰，實對美歐國家造成相當大的震撼。²戰爭已持續近三年，烏克蘭在北約支持下對俄羅斯的抵抗已出現敗退之勢，美國國際關係知名學者米爾斯海默(John Mearsheimer)甚至預言，烏國最終將戰敗，且會在2024年底被迫與俄羅斯進行和談。³

俄烏戰爭爆發之前，烏國是以獲得加入北約，作為國家安全的保證為目的，號召全國軍民共同抵抗俄羅斯的威脅，另外美國及西約國家不斷地對烏國暗示其有可能加入北約的誘因下，烏國在戰爭期間雖在戰場上屢遭挫折，但仍抱持可以獲得北約「集體防衛」利益的主導下，持續與

俄軍周旋於烏克蘭東部地區。⁴烏國的希望與努力實際上較符合國際關係新現實主義理論，該理論與古典現實主義的最大差別，在於兩者對追求權的目的不同。新現實主義認為國家最終目的是要藉權力而獲得安全，權力僅是實現安全目的的一種手段。烏國選擇參加北約是為獲得國家安全的最終目的，而與俄國的戰爭亦非是為獲得權力，而是確保國家安全的重要手段。事實上，新現實主義提出了不同於古典現實主義的權力觀，同時也賦予權力新的概念和功能；⁵國家的主要目標是為獲得安全，而非追求權力的無限大。

然而，2024年9月烏國總統澤倫斯基利用聯合國大會赴美之際，會晤美國總統拜登，要求美國支持讓烏國能加入北約，卻遭到拜登的委婉拒絕；⁶讓烏國意圖加入北約的希望破滅。烏國可能遭到戰敗的

2009年克羅地亞及阿爾巴尼亞；第四次：2017年黑山共和國；第五次：2020年北馬其頓。請見，毛詠淇，〈北約30年五次東擴終惹俄羅斯反撲〉，《香港01》，2022年2月27日，〈https://www.hk01.com/article/740174?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral〉(檢索日期：2024年10月27日)

2 "Consequences of the War in Ukraine: The Economic Fallout," RAND, March 7, 2023, 〈<https://www.rand.org/pubs/commentary/2023/03/consequences-of-the-war-in-ukraine-the-economic-fallout.html>〉(檢索日期：2024年10月27日)

3 John Mearsheimer, "John Mearsheimer on Ukraine, Gaza & escalation dominance," Youtuber, May 30, 2024, 〈<https://www.youtube.com/watch?v=slkn2-N3oR0>〉(檢索日期：2024年10月27日)

4 "Nato official apologises over suggestion Ukraine could give up land for membership," The Guardian August 2, 2023, 〈<https://www.theguardian.com/world/2023/aug/16/nato-official-suggests-ukraine-could-give-up-territory-in-exchange-for-membership>〉(檢索日期：2024年10月27日)

5 Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics, (Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp. 123-128.

6 〈澤倫斯基受邀進白宮 烏克蘭議題衝擊美國大選〉，《中央通訊社》，2024年9月26日，〈<https://www.rfi.fr/tw/%E7%BE%8E%E5%9C%8B/20240926-%E6%BE%A4%E9%80%A3%E6%96%AF%E5%9F%BA%E5%8F%97%E9%82%80%E9%80%B2%E7%99%BD%E5%AE%AE->

6 接續於下頁。

命運，戰爭結束後又可能出現內戰的發生，讓烏國可能遭到極為悲慘的結局。北約為何不能提供烏國在戰後的安全保障，實與該組織的制度設計有關，其結果將使烏克蘭最終成為美、俄大國博弈下的犧牲品。秉此，北約是否同意烏克蘭加入，或者提供其「有限的安全保證」遂成為俄烏戰爭結束前所需考慮的終戰指導項目。因而本文研究目的有三：首先，北約為何面對具有核武器的俄國時，條約第五條的共同安全保障範圍為何會面臨困境；其次、美國視烏克蘭為代理人，其餘北約國家僅想享受(搭上)美國提供軍事安全的「便車」，而不願承擔過多責任(參與戰爭)，因而對俄國作戰的主張，出現意見不一的原因為何；最後，北約機制面對俄烏戰爭所呈現的問題，實面臨到進行組織調整的壓力，其未來的發展趨勢，實值關注。上述議題遂成為撰寫本文的宗旨。

新現實主義理論之概述

新現實主義在國際關係理論的爭辯歷程，是經由國際關係理論第三次的論戰—新自由主義與新現實主義的爭論，所

產生出的新理論。第三次國際關係理論辯論的議題，又較前次論戰更為廣闊。主要的議題是以研究國際關係的本體(itself)為主，探究國際關係「知識」的理論。⁷學界通常將現實主義區分為古典現實主義與新現實主義兩大學派。⁸新現實主義較重視國家安全的獲得，同時注重國際權力結構須維持均勢，讓各大勢力願意維持現狀的重要保證。相關的理論與烏克蘭為何積極加入北約的意願實具關聯性，分述如後。

一、權力與安全觀

古典現實主義與新現實主義最不同的是，他們對權力與安全的界定不同。古典現實主義將國家追求權力視為國際社會成員欲追求的目的。⁹新現實主義學者則認為國家最終目的是要藉權力而獲得安全，權力僅是實現安全目的的一種手段。新現實主義學派提出了不同於古典現實主義的權力觀，他們賦予權力新的概念和功能。他們認為權力在體系中大小排列形成結構，權力的變化引起結構的變化，權力在國家間的分配及分配的變化有助於結構的形成和對結構的變化。¹⁰在俄烏戰爭

%E7%83%8F%E5%85%8B%E8%98%AD%E8%AD%B0%E9%A1%8C%E8%A1%9D%E6%93%8A%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E5%A4%A7%E9%81%B8>(檢索日期：2024年10月27日)

7 Wayne S. Cox & Claire Turenne Sjolander, "Critical Reflections on International Relations," in Claire Turenne Sjolander & Wayne S. Cox, eds., *Beyond Positivism: Critical Reflections on International Relations* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1994), pp. 1-5.

8 Richard Little, "Structuralism and Neorealism," in Margot Light & A. J. R Groom, eds., *International Relations-A Handbook of Current Theory* (New York: Bloomsbury Publishing, 1985), p. 74.

9 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 8.

10 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 123-128.

中，美國藉由北約作為代理人，意圖以削弱俄羅斯的軍事力量為目標，讓俄國的軍事威脅下降到無法再威脅歐洲大陸。誠如美國國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)所言，美國在俄/烏戰爭中的目的，是要用戰爭拖垮俄羅斯，使其無法再對歐洲構成威脅。¹¹相對的，俄羅斯的目的是要阻止北約國家持續東擴，確保俄國安全緩衝區的存在與穩定，由於北約東擴讓俄國的安全受到威脅，因而對烏克蘭發動戰爭。如同學者華爾志(Kenneth Waltz)認為，一個國家權力不斷壯大，當其危及到整個權力體系的平衡時，其他國家會單獨或聯合起來共同對付該國，結果會促使大國間的「權力平衡」不斷重演(再現)。¹²所以，俄烏戰爭爆發的真正原因，雙方對軍事權力的獲得與安全的確保出現矛盾所致。

二、「權力平衡」的論述

現實主義認為在無政府狀態的國際體系下，國家作為自助式國際體系下的主要行為者，其行使權力的兩項邏輯：權力如何獲得與如何運用權力。權力與利益是相互支持的關係，學者摩根索(Hans Morgenthau)認為權力根源於人性的本

質，¹³他甚至認為權力的大小決定了國家追求利益的依據。事實上，安全與利益的交相應用，已成為國家運用作為外交策略選擇的兩大要素。學者華爾志(Kenneth Waltz)認為國家追求權力是因處在無政府狀態的國際體系下，為確保安全而需持續累積權力。¹⁴

以「權力平衡」作為其對外政策的手段(如何應用的工具)，主要思考對手國是否對其造成威脅或傷及利益，當兩者中的一項出現時，「權力平衡」往往成為大國如何達成權力平衡的工具。「權力」是現實主義的核心概念，現實主義典範經常將國際政治與權力追求，視為同等概念來理解。從歷史的發展軌跡來看，「權力平衡」往往能帶來國際社會的穩定，例如二戰後，美國領導與建構的民主國家同盟，以「權力平衡」的理則，對抗蘇聯統治下的社會主義國家聯盟，因而能維持國際政治結構的穩定。¹⁵反之，國際權力發生不平衡狀態，往往都發生在強權覬覦者以武力方式謀求霸權，並為其他國家帶來安全與生存的重大威脅時。中小型國家運用「權力平衡」為工具，主要是設法加入聯

11 Missy Ryan and Annabelle Timisit, "U.S. wants Russian military 'weakened' from Ukraine invasion, Austin says," The Washington Post, April 22, 2022, <<https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/25/russia-weakened-lloyd-austin-ukraine-visit/>>.

12 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp. 124-125.

13 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* 5th ed. (New York NY: McGraw-Hill, 1985), pp. 3-4.

14 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 126.

15 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 117.

盟組織，以集體組織方式確保本身安全。烏克蘭以加入北約作為不被俄羅斯威脅的護身符，俄羅斯則以阻止其加入北約以平衡美國向東歐擴張的盾牌，兩者之間都是因權力失衡而出現的衝突。

三、烏克蘭作為戰爭代理人的角色

地緣政治學家布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)認為歐亞大陸是爭奪全球霸業的大棋盤，美國在冷戰後的首要任務是防止任何勢力足以掌握全球任何一個區域，並整合該地區資源後，成為全球性的強權，美國必須將戰略目標聚焦在防止任何可能潛在性及全球性的新興競爭對手崛起。¹⁶雖然，俄羅斯的國力無法與北約相抗衡，長期消耗戰終將拖垮俄羅斯的綜合國力。

俄羅斯雖被列為重要對手之一，但因莫斯科的大國目標並未針對現行國際秩序，建立具有明顯替代性規範、制度和程序的全球戰略。¹⁷俄羅斯對歐洲抑或對美國在全球的威脅，算是直接的、顯著的、局部的威脅型態，而要降低俄羅斯的威脅，只要回到權力平衡物質力量大小的應用邏輯；持續強化代理人(北約)的力量，較容易消除該威脅。對美國而言，如何長期控制歐洲，才能維持美國在歐洲霸權的永恆事業。俄羅斯對烏克蘭的侵略僅能算是短暫性的威脅，美國只要持續掌握住北

約，解決俄羅斯「直接與最顯著性」的威脅，只是時間的早晚問題而已。

北約在冷戰期間，作為美國制衡蘇聯勢力擴張的代理人(聯盟組織)，冷戰結束後，為防止東歐地區再度受到俄羅斯的侵略，北約仍作為維護歐洲地區安全的重要組織，由於美國仍是北約安全防衛組織中軍費最主要的提供者，北約的最高軍事指揮官也始終為美國所派任。相較於烏克蘭，雖然其並非是北約成員國，但因有強烈加入北約的意圖，當北約國家(尤其是美國)暗示其有加入北約的可能時，烏國願意承擔美國或北約對付俄羅斯的動機隨即出現。所以，北約可說是美國在歐洲地區牽制俄羅斯擴張的代理人，烏克蘭又可視之為北約或美國對抗俄軍的代理人。

北約不同成員在俄烏戰爭中的角色

北約現有會員國共計32國，由於各國土地面積與國力強弱不同，渠等對是否參與烏克蘭戰爭的態度與立場表現不一。例如緊鄰俄羅斯或烏克蘭的國家(例如波蘭、羅馬尼亞、波羅的海國家)，深怕戰爭會延燒到自己，因而在援助烏克蘭的態度表現積極，也主張應主動介入戰爭。另外，與俄國或烏克蘭相距甚遠，或在外交上與俄國較為親近者(例如義大利、匈牙利

16 Zbigniew Brzezinski 著，林添貴譯，《大棋盤》(The Grand Chessboard)(臺北：立緒出版社，1998年)，頁8-32。

17 Michael Mazarr, Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives (Santa Monica, CA: RAND, 2018), p. 32.

利、西班牙、...)不僅不贊成介入戰爭之中，在提供金援、武器、裝備等物資給烏國時，都顯得興致缺缺。再者，北約制度的設計：對於新會員的加入是以集體「共識決」為原則，必須獲得全體會員國一致的同意，該入會案才能實踐。其中又規定「凡是有戰爭或動亂的國家，不得參加北約」，因而有關參與該場戰爭各國支持的態度，以及是否讓烏國加入北約與立場，各有不同。分述如後。

一、北約集體防衛成立的基本假定事項

北約全體成員國都為聯合國的會員國，聯合國安理會本身即是一個集體安全組織，北約又為何要「疊床架屋」，從新再設立一個集體防衛的組織。事實上，安理會的重大決議必須讓五個具有否決權的常任理事國(美、俄、法、英、中)一致同意，該議案才能通過。然而，俄羅斯因為常任理事國，很難讓關於危及到歐洲安全事務的議案能通過。¹⁸另外，安全理事會通過的重大派兵維持和平的議案，在實踐上又須經過冗長的派兵、調度與運作過程，實難達成立即效果，主因聯合國沒有快速處理危機的軍事力量。¹⁹北約在成立

時，為防止安理會無效率的決策模式，因而制度的設計是以祕書處為決策單位，同時在德國等重要國家長期派駐快速反應部隊(約40,000人)，並可隨時動員30萬人以上，作為嚇阻蘇聯的龐大軍事力量。²⁰可見，北約成立的設計即是以反制蘇聯可能會對歐洲地區進行大規模的進犯，建構出「集體防衛」型的軍事組織。

冷戰結束後，北約的最大敵人蘇聯解體成為俄羅斯聯邦共和國，俄國國力雖不如前蘇聯，但北約仍假想俄軍可能對東歐地區進犯，因而北約得以持續存在。²¹實際上美國是應用北約作為其代理人，作法上提供了足夠的人力、財力與軍備，有效執行以美國為核心的戰略構想。美國的手段又以掌握英國、德國、法國三個歐洲大國，作為控制北約的核心。例如俄/烏戰爭爆發以來，美國已向烏國提供了約200億美元的軍事援助，²²歐盟(主要是德、英、法等大國)也不遑多讓，彼等國家藉由北約之名，不斷的向烏國提供策略建議、情報、金錢、資源、武器、訓練、.....等，以打擊俄羅斯的軍事力量。

²³由於烏國並非北約國家，依規定北約國

18 〈聯合國通過改革決議 未來安理會五常動用否決權必須進行說明〉，《中央廣播電台》，2024年4月28日，〈<https://topic.rti.org.tw/ukraine/archives/4802>〉(檢索日期：2024年10月27日)

19 陳進益，〈聯合國維和行動之演進與轉變〉，《新世紀智庫論壇》，第26期，2004年6月，頁81-82。

20 〈力挺北約新戰略 德國承諾調遣數萬士兵〉，《大紀元》，2023年10月13日，〈<https://www.epochtimes.com/b5/23/10/12/n14094026.htm>〉(檢索日期：2024年10月27日)

21 同上註。

22 U.S. Department of State, "U.S. Security Cooperation with Ukraine," U.S. Department of State, October 4, 2022, 〈<https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>〉。

家不能直接參與戰爭，而是以軍備與物資資助烏克蘭，而俄烏戰爭卻對歐洲地區形成安全上的威脅，例如難民以及俄軍可能使用核武都會對歐洲形成安全問題。「北約」做為全球最大的集體防衛組織，其功能正朝「集體安全」的性質轉變，因而必須強化安全治理的領域，畢竟安全與穩定並不僅存在於軍事層面。²⁴

針對上述問題，北約在制度設計上，面臨從「集體防衛」型轉變為「集體安全」型，因為北約組織除了須對付可能具有威脅性的俄羅斯外，更須防範其他安全種類(例如偷渡、難民、恐怖組織、...)等非傳統安全的意外。因而必需團結所有可能遭到危害的國家，互相合作共同對抗威脅。然而，北約的制度轉型卻受到新現實主義的影響，該主義認為無政府狀態(anarchy)是國際關係先天存在的事實(is given)，由於國際社會不存在一個最高權威的政府，所以每個國家在這個自助體系中，必須設法追求權力或者加入聯盟，才能獲得安全。²⁵

尤值重視的是，北約在面對俄羅斯於2014年入侵克里米亞島時，因烏國不

是北約成員國卻又緊鄰著4個北約國家(波蘭、捷克、羅馬尼亞、薩摩多瓦)，為防止俄羅斯可能的侵略又不想過度惹怒俄國，因而採取有限度的支持烏克蘭，北約在波蘭及羅馬尼亞等兩國部署了飛彈攔截系統，²⁶意圖嚇阻俄軍持續向西擴張。俄烏戰爭期間北約不斷增強烏國軍事力量，更讓烏國產生可以加入北約的期盼，促使烏國在政治及軍事上增加了挑戰俄羅斯的籌碼。若從北約的組織設計以及在俄烏戰爭中北約大國的作為來看，其運用邏輯仍無法脫離新現實主義為獲安全而增加軍事措施的作法，但其集體安全的理念與適用範圍有待進一步調整。

二、北約制度規定-阻擋戰爭當事國加入

北約當前會員國除美國及加拿大外，其餘都為歐洲國家，都直接關乎到歐洲地區的安全範圍。烏國能否加入北約，須從北約的制度設計來看，依據北約組織的第五條-集體安全的內容，「締約國同意，對一個成員在歐洲或多個成員國在歐洲或美洲的攻擊，應被視為全體，並攻擊發生時，運用《憲章》第51條，所同意的個別或集體自衛的權利，協助締約國，包

23 Jorge Martin, "US imperialism's proxy war: fighting Russia to the last drop of Ukrainian blood," Marxism, 13 May 2022, <<https://www.marxist.com/us-imperialism-s-proxy-war-fighting-russia-to-the-last-drop-of-ukrainian-blood.htm>>.

24 陳麒安，〈新自由主義與後冷戰時期北約的存續〉，《全球政治評論》(臺北市)，第43期，2013年，頁29-30。

25 Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics (Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp. 124-125.

26 "NATO missile defence base in Poland now mission ready," NATO, July 10, 2024, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_227649.htm> (檢索日期：2024年10月27日)

括使用武力，以恢復地區安全。」²⁷烏國在2014年克里米亞島事件後，即積極申請加入北約。在美國及其他北約大國(例如英國、波蘭)的誘引下，澤倫斯基政府把加入北約列為國家重要使命，2019年澤倫斯基政府將加入北約與歐盟寫入憲法，此一作為恰恰成為俄羅斯攻打烏克蘭的最佳藉口。

(一)北約第五條的意涵與對戰爭當事國的解釋

北約是一個共識決的組織，尤其新會員加入北約更須所有組織成員一致的同意，而對於面臨戰爭或國內有動亂的新國家，北約會要求戰爭或動亂結束才能討論是否加入該組織。²⁸主因依第五條規定，如果其中一個締約國遭到攻擊，將被視為對所有其他盟國的攻擊，該條內容明顯僅針對戰爭發生時國與國之間的責任與義務。該條約雖是約定各國的集體力量之使用，同樣的也讓各國防止有動亂或戰爭出現的國家參加其中。所以，北約自成立以來運用此條僅有在2001年911事件後，美國為出兵阿富汗要求成員國必須派兵或援助美國攻打塔利班。²⁹而美國攻打阿富汗實際上是美國出動大部分的軍事力量，北

約國家大多是形式上派兵，而未真正參與作戰要務，美國之所以運用北約之名，主要是讓其出兵能獲得集體防衛的出兵正當性，而非真正使用各國的力量，確保美國的安全。

由美軍參與阿富汗戰爭，使用第五條的內容分析，北約成員國願意參與戰爭，實因其是美國(北約的大國)，而且軍費都由美國或其他盟邦國家支付，而非所有會員國來支付。從本條文及實際的運作情形不難明瞭，第五條的內容雖是所有成員國的安全所託，卻不能廣泛地適用於在每個國家可能遭遇到的狀況。尤其，當下烏克蘭現正面臨戰爭狀態，此時若加入北約，北約全體國家不僅要分攤戰爭的軍需費用，同時還得擔負與俄羅斯全面開戰的責任。成員國基於本身利益與避開風險，會重視「共識決」的行使，同時也會堅持參戰國不得加入北約為由，而讓烏國加入北約的期望落空。

(二)美國對新成員加入的影響力

毋庸置疑，從第五條的內容與設計精神，北約始終不願意全然接受烏克蘭加入成為會員國，諷刺的是北約國家又希望烏國能以實際的軍事行動，阻止俄羅斯的

27 Nato, "The North Atlantic Treaty," <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> (檢索日期：2024年11月2日)

28 Harvard Kennedy School, "Ukraine-NATO Primer: Membership Options Following the 2023 Annual Summit," Belfer Center for Science and International Affairs, July 11-12, 2023, <<https://www.belfercenter.org/publication/ukraine-nato-primer-membership-options-following-2023-annual-summit>> (檢索日期：2024年10月27日)

29 〈阿富汗20年 - 塔利班、反恐戰和戰爭的代價〉，《BBC中文網》，2021年9月11日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-58423229>> (檢索日期：2024年10月27日)

勢力擴張。兩者在「一進一退」之際，使得「烏克蘭加入北約」的議題，成為北約2023及2024年峰會最為棘手處理的問題。然而，2022年6月芬蘭及瑞典卻能順利加入北約，又與俄羅斯的威脅有直接關聯。³⁰事實上，瑞、芬兩國在開戰前並未表明，渠等想積極要加入北約的意圖，但因俄烏戰爭爆發後，兩國對於俄羅斯的軍事威脅感升高，兩國國內民意也強烈表達加入北約，瑞、芬領導群發現藉由「集體防衛」的參與，可提升民意的支持，其中又在美國及北約高層的推波助瀾下，兩國以極小的代價獲取加入北約並得到安全的保障。究實情分析，是因美國想要利用北歐國家或緊鄰波羅的海國家的集體力量，對俄國在北歐地區的施壓，以降低烏國在戰場上的壓力。

不可否認，美國或北約大國仍是主導新會員能否加入的關鍵要素。瑞、芬加入北約後讓烏國極為羨慕，也屢次向北約國家及美國提出希望能給予同樣的待遇。隨著戰爭的發展對烏國愈來愈不利，澤倫斯基要求華府讓其加入的急迫感愈發強烈。然而，2024年10月拜登總統明確指示「目前美國無打算讓烏國加入北約的計畫」³¹，使得烏國加入北約的願望更加遙遙無期。

析論烏克蘭加入北約的障礙

烏克蘭急欲加入北約實因其自知若無北約作為安全的擔保，其在戰後可能面對極為危險的處境。由於美歐國家認為烏國戰敗的命運已無法避免，且認為戰爭結束後，烏國內部的動亂仍將持續，因而對於烏國申請加入北約之事，抱持冷漠態度，上述的因素也是烏國意圖加入北約的重要障礙。

一、烏克蘭在俄烏戰爭失敗機率高漲

俄烏戰爭已進行2年多，戰爭中俄國挾持著強大戰爭潛力與充分的人力動員，使得戰爭雖朝持久方面發展，戰爭期間俄國雖遭美歐國家經濟與金融制裁，俄國卻藉由與中共經濟的合作，避開了經濟造成的困頓，反而使俄軍的戰略態勢卻愈益有利。相對的，烏克蘭由於太過於依賴美歐國家的經濟與防務支援，加上其人力與兵員明顯的不足下，戰場上各項武器、裝備、兵員愈益匱乏狀況下，烏軍整體戰略態勢愈來愈不利。尤其，美國及歐洲政府漸漸的覺得烏國在此場戰爭必然需面對失敗的結局，因而對烏國的經濟援助或是武器、裝備與彈藥的支援熱度也漸漸的在退潮之中。現實主義學者米爾斯海默(John Mearsheimer)認為俄烏戰爭的發展，基輔

30 Rob Picheta and Joshua Berlinger, "Sweden and Finland are on the cusp of joining NATO. Here's why that matters, and what comes next," CNN, June 30, 2022, <<https://edition.cnn.com/2022/06/29/europe/nato-sweden-finland-summit-explainer-intl/index.html>> (檢索日期：2024年10月27日)

31 〈烏克蘭大使：盼拜登卸任前邀請烏克蘭加入北約〉，《中央廣播電台》，2024年10月16日，<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2224277>> (檢索日期：2024年10月27日)



政權必將走向失敗，且時間撐不過2024年底。³²米氏並且認為，烏國實無力持續讓戰爭打下去，烏國若不及時與俄國進行和談，只會讓烏國軍民死傷更為慘烈。

從美歐國家現行對烏國支援興致的冷卻，以及國際專家學者的分析，烏克蘭的敗象及可能導致失敗命運可以歸納出以下三個重要原因：第一，烏國過分依賴美歐國家的戰爭資源，導致其對自己的戰爭毫無自主性，遑論可主導戰爭的發展；第二、烏國的戰爭潛力太弱不適宜與俄國進行長期的持久戰；最後，烏國總統與指揮作戰的決策者剛愎自用，經常性的作出錯誤判斷，使得戰爭發展愈來愈往失敗的方向發展。綜言之，烏國在戰場上愈失利，其加入北約的可行性愈渺茫。

二、美國總統及北約領導群的認知

美國及北約運用烏克蘭作為牽制與拖垮俄羅斯的謀略，隨著烏國戰敗機率的高增下，對於北約成員國的支持度也不斷下降。烏國總統面對當前極為困難的戰況，他不斷走訪美國及歐洲國家，並提出

烏國對此場戰爭打贏的「勝利計畫」，其內容概可簡化為五點：獲邀加入北約、美歐取消援烏武器使用的限制、烏軍可在俄國國土攻擊任何目標及進行軍事活動、美歐可在烏國領土部署核武的嚇阻力量、美歐與烏國合作共同開採烏國礦產、戰後烏軍接替駐歐美軍的任務。澤倫斯基認為若現在即推動「勝利計畫」，到2025年前即能結束戰爭，西方國家會獲得完全的勝利。³³

然而，美歐國家對澤倫斯基所提之勝利計畫不感興趣。北約新任祕書長呂特對烏國總統親自面報該計畫時，盡量避談是否支持，只說時機成熟時烏國加入北約為不可逆的事實，但現在無法確切知道烏克蘭如何入會。³⁴美國總統拜登已明確告知澤倫斯基，此刻美國不支持烏國加入北約；美國駐北約大使史密斯也表達，「還不到聯盟討論的時候，短期內沒有計畫邀請烏克蘭加入北約」³⁵；匈牙利總統奧班已多次明白表示「不可能同意」讓烏國加入北約。³⁶其實，美歐國家最擔心的仍是

32 "John Mearshemer believed that the development of the Russo-Ukrainian War would lead to the failure of the Kiev regime," RESPONSIBLESTATECRAFT, August 14, 2024, <[HTTPS://RESPONSIBLESTATECRAFT.ORG/UKRAINE-KURSK-INCURSION/](https://RESPONSIBLESTATECRAFT.ORG/UKRAINE-KURSK-INCURSION/)> (檢索日期：2024年10月27日)

33 Lauren Kent, Kostya Gak and Svitlana Vlasova, "Zelensky unveils 'Victory Plan' after failing to drum up additional support from allies," CNN, October 16, 2024, <<https://edition.cnn.com/2024/10/16/europe/zelensky-ukraine-victory-plan/index.html>> (檢索日期：2024年10月27日)

34 Mark Rutte, "Joint press conference," NATO, October 17, 2024, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_229582.htm> (檢索日期：2024年10月27日)

35 Julianne Smith, "US says Ukraine will not be invited to join NATO 'in short term,'" Pravda, October 16, 2024, <<https://www.pravda.com.ua/eng/news/2024/10/16/7480006/>> (檢索日期：2024年10月27日)

此時若烏克蘭入會，將使所有美歐國家都將捲入到戰爭的漩渦之中，因而不會有任一國家支持其加入北約。

三、美歐擔心烏國內部激進派系利用戰爭綁架北約

烏國內部有一派勢力主張不能停止戰爭，而且要持續與俄國作戰。³⁷該派勢力可謂之俄烏戰爭的主戰派，也可說因為戰爭而獲利者，該派人士可經由戰爭持續獲得美國或歐洲的援助，而軍人在戰爭期間都領取美元；福利與北約國家的軍人獲得同等之待遇，因而他們不准許基輔政權單獨與俄國進行和談。³⁸相對的，若美歐國家強迫基輔政權與俄國進行和談，渠等的利益將無法確保，同時會對美歐國家產生怨懟，甚至會作出報復之行為。

一般預測，烏克蘭戰爭若無法以「和平」收場，而是依俄羅斯提出「以領土換和平」作為戰爭結束的條件，烏國於戰後可能引發國內動蕩不安的現象，此點可能是美國或北約所需重視之事。由於烏國右翼的民族主義分子，為主張與俄國發

生戰爭的狂熱之徒(多為軍人或戰爭的既得利益者)，戰爭即使已接近末期，渠等仍不死心的要堅持下去，因而若草草以失去領土作為收場，烏國右翼可能成為內戰的叛亂者，亦可能成為攻擊西方或美國的另一個激進組織，對北約在東歐地區的穩定將會帶來極大的隱憂。美國及澤倫斯基政府面對國內鷹派人士隨即出現兩個重要問題：第一，基輔政權若無法獲得美國或北約的安全保證下，如何與俄羅斯進行談判；第二，與俄羅斯談判過程中，又如何安定基輔政權內的鷹派勢力(戰爭的受益者)。所以，當前烏克蘭的政治情勢為「誰提要與俄羅斯和談，可能會遭到暗殺」。美歐國家擔心，若強制讓基輔接受與俄國進行和談，這群右翼人士可能會叛變，烏國可能因而發生內戰，此舉可能讓歐洲大陸陷入更為動蕩的狀態。

為解決上述困境，北約前祕書長史博騰博格提出折衷方案；「有條件的安全保證」，³⁹該方案可以在烏國設置某些地區北約可保護，尤其指聶伯河以西地區，

36 "Orban secretly travels to Kyiv for talks with Zelensky," Telex, July 2, 2024, <<https://telex.hu/english/2024/07/02/orban-secretly-travels-to-kyiv-for-talks-with-zelensky>>(檢索日期：2024年10月27日)

37 閔俊，〈烏克蘭有多「納粹化」？〉《DW》，2022年3月10日，<<https://www.dw.com/zh-hant/%E7%83%8F%E5%85%8B%E8%98%AD%E6%9C%89%E5%A4%9A%E7%B4%8D%E7%B2%B9%E5%8C%96/a-61080464>>(檢索日期：2024年10月27日)

38 Aslı Aydıntaşbaş, Michael E. O'Hanlon, Steven Pifer, Melanie W. Sisson, Angela Stent, and Tara Varma, "Does the West's Ukraine policy need a reality check? A Brookings debate," Brookings, February 15, 2024, <<https://www.brookings.edu/articles/does-the-west-s-ukraine-policy-need-a-reality-check-a-brookings-debate/>>(檢索日期：2024年10月27日)

39 "NATO Secretary General in New York: a peaceful Europe needs a stable Ukraine," NATO, September 27, 2024, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_229119.htm>(檢索日期：2024年10月27日)

至於正與俄國的交戰地區或是聶伯河以東地區，北約不保證其安全。史氏以冷戰為例，他認為冷戰期間北約的集體安全範圍並不包含西柏林，主因東西柏林處在戰爭對峙狀態，北約不宜介入其中；⁴⁰他又舉美國與日本簽訂的「美日安保條約」，其範圍也不包含北方四島，因為該地區的領土爭議問題尚未獲得解決之前，美國不宜將北方四島納入在美日安保的範圍之中。⁴¹史氏提出的有限安全保障說，雖只是其個人的觀點，但在不會讓北約國家捲入戰爭的前提下，此一方案可能是未來滿足烏國主戰、反對停止戰爭發展鷹派人士的一個選擇方案。

歐洲權力結構遞變與北約安全制度的反思

歐洲歷經俄烏戰爭的洗禮，主要的工業大國如德國、法國、義大利、西班牙等國的經濟都遭受創傷，整體國力仍在下降之中，歐洲許多大企業為了避免戰爭風險紛紛移往美國或中國大陸，導致美、中在歐洲的競爭異常激烈。尤其，中共在俄

烏戰爭期間經濟仍持續發展且與歐洲工業大國的合作依然密切。因此，美中的大國權力結構在歐洲地區出現變化，加上北約正面臨轉型，都對北約未來制度上的調整有重大的影響力量。

一、歐洲主要大國國內權力變化對安全的影響

新現實主義理論中有關體系結構構成的三個要素，包括；第一，國際體系是無政府而非等級的；第二，國際體系是由功能相同的國家行為互動體構成的；第三，國際體系的變化是由體系內力量分布不同引起的。⁴²體系的權力結構應當從三方面加以界定：首先，結構應根據體系構成單元的排列原則來界定，而這種排列原則只有兩種，即等級制原則和無政府原則；其次，結構應根據體系構成單元功能上的差異來界定；最後，結構應根據體系構成單元間的權力分布狀況來界定。⁴³等級制體系中的單元間本質上是一種權威關係，無政府體系中的單元間本質上是一種實力關係。⁴⁴體系結構並非是一個靜態的結構，而是一個動態的發展狀態，結構可

40 "NATO and The Cold War," IWM, <https://www-iwm-org-uk.translate.goog/learning/nato-and-the-cold-war?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=sc> (檢索日期：2024年10月27日)

41 Euikon Kim, "THE TERRITORIAL DISPUTE BETWEEN MOSCOW AND TOKYO: A HISTORICAL PERSPECTIVE," Asian Perspective, Vol. 16, No. 2, Fall-Winter 1992, pp. 141-144.

42 Kenneth N. Waltz 著，胡祖慶譯，《國際政治體系理論解析》(Theory of International Politics)(臺北：五南，1997年)，頁112、118、121。

43 Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics, pp. 79, 81, 101.

44 Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," Review of International Studies, Vol. 17, No. 1, January 1991, p. 76.

以改變行為體的行為，並且可以改變行為體間的互動結果。另外，體系層次因素和單元層次因素是相互作用的，同時對國際政治的現實狀況都會產生影響，因而對國際政治的研究必須同時兼顧外部與內部兩種因素的作用。⁴⁵

不可否認，俄烏戰爭持續以來歐洲國家整體國力不斷削弱，主因歐洲國家不允許自俄羅斯進口較為便宜的石油及天然氣，反而必須向美國購買。⁴⁶其次，因為戰爭的不確定性，歐洲許多跨國企業紛紛將資金與公司轉向美國及中國大陸等地，導致作為工業領頭羊的德國國內經濟衰敗，⁴⁷進而使執政黨支持率下降，反而是極右派的保守派勢力抬頭，德國的政治影響在歐洲不斷弱化。無獨有偶，法國的經濟也同樣遭受重大挫折，也讓法國右派勢力幾乎達到掌權之目標。其他的歐洲國家同樣面臨相同之命運。

與此同時，中共整體的經濟力量不斷上揚，進而使歐洲國家對於是否應強化與中共在經貿上的合作出現嚴重紛歧。北約國家認為中共對俄羅斯經濟的援助，是讓俄羅斯整體國力增漲且有能力與北約

對抗的主要原因。為此，歐洲國家在親美國家(波蘭、立陶宛、愛沙尼亞、...)及親中國家(匈牙利、義大利、西班牙、...)立場上也出現兩派力量的博弈。隨著戰爭接近尾聲，兩派力量又發生趨同現象，並朝向歐洲國家意識方向的轉變；重視自己國家的利益。因而體系層次的變化會產生整體權力結構變化的趨勢發展。由於歐洲各國的整體國力都在走下坡，美國與中共國力的博弈勝負，將會是歐洲國家發展走向「親中」或「親美」的重要指標。依上趨勢的發展，若「親美」國家居於上風，北約仍然是作為美國的主要代理人，行使與維護美國在歐洲的利益；一旦中共的發展與影響力處於上風，北約有關「集體防衛」的理念，必將面臨向「集體安全」的規則進行調整，因為美國若無法主導北約，「集體防衛」的內涵必然出現漏洞，安全的內涵與如何達成共識的作法，都會對未來歐洲安全格局帶來重大改變。

二、北約當前安全制度的反思

(一)集體安全成員國的意願問題

北約在冷戰期間，作為美國制衡蘇聯勢力擴張的代理人⁴⁸(或聯盟組織)。冷

45 Kenneth N. Waltz, "Realist Thought and Neorealist Theory," *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1, Spring/Summer 1990, p. 34.

46 〈美國稱幫助歐洲供應天然氣 德國不反對歐盟對俄石油禁運〉，《中國新聞網》，2022年4月30日，〈<https://m.chinanews.com/wap/detail/cht/zw/9743628.shtml>〉(檢索日期：2024年10月27日)

47 〈經濟衰退 德國恐20多年來首見連兩年負成長〉，《聯合新聞網》，2024年10月10日，〈<https://udn.com/news/story/6809/8283134>〉(檢索日期：2024年10月27日)

48 代理人為攻勢現實主義的概念，認為全球的霸權國家通常會尋找區域強國，藉由結盟或建立軍事合作方式使其成為霸權國在區域中的主要代理人，以制衡區域潛在威脅國的挑戰，從而降低陷入大國衝突的風險。使用該戰略的目的就是儘可能讓霸權國置身境外，直到確有必要時才會

48 接續於下頁。

戰結束後，為防止東歐地區再度受到俄羅斯的侵略，北約仍作為維護歐洲地區安全的重要組織，由於美國仍是北約安全防衛組織中軍費最主要的提供者，北約的最高軍事指揮官也始終為美國所派任。美國是運用「代理人」策略，在面對俄羅斯(或之前蘇聯)的威脅時，經常出現「代理人」角色及個體國家意願的問題。例如代理人若為單一行為者(例如運用英國牽制歐洲其他反對美國的聲音時)，美國較易運用策略、物資、人力與財力，建出與代理人的權力關係。但是，代理人若為兩個國家以上或是為一個組織(例如使用北約集體安全決策的運用)，即會出現聯盟維持的困境；如何建構同盟國一致的共識。聯盟能否維繫，取決於基本利益是否一致，在共同利益主導下所有成員不僅要支持共識，也應同意一致的決策與戰略措施。⁴⁹其次，俄羅斯作為北約的主要敵人，因各國地理位置與俄羅斯接壤的不同，所遭受俄羅斯的威脅程度即會不同，北約各成員國對制裁俄羅斯的主張因而有所不同。⁵⁰可見，以組織作為「離岸平衡」策略的代理人，過程中往往需面對成

員國的不同意見，以及在分配人力、財力及軍備上，更易出現分歧。

由上分析得知，集體安全雖是一項以國家群體作為反制威脅的主要力量，但是群體國家絕非「鐵板一塊」，各國都會依自己國家利益的算計，決定是否同意支持美國的戰略。事實上，北約戰略利益若不符合美國，美國通常不會主動介入，⁵¹因而在缺乏美國主導下的集體安全往往無法在安全事務上產生決定性的力量。例如2015年前後因敘利亞內戰造成大量中東難民逃往土耳其，北約對中東難民的處理即缺乏整體的意見，造成大量非法移民入歐洲地區而使各國社會治安出現嚴重問題。可見，北約在缺乏大國支持下，對於除軍事之外的威脅顯得欲振乏力。因而北約面對如何形成集體意志，以及如何處理其他領域的安全威脅時，實須進行制度的調整。

(二)安全治理與集體安全的融合

在冷戰期間北約得以正常運作。蘇聯解體後的30年期間，北約的假想敵蘇聯已經解體，尤其俄羅斯的國力又無法控制其過往的衛星國。⁵²但是，北約不僅沒有

介入。請見，John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, July-August 2016, pp. 73-75, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing>>(檢索日期：2024年10月27日)

49 Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, p. 206.

50 胡敏遠，〈論析 2022 年美國的北約戰略：離岸平衡的觀點〉，《遠景基金會季刊》，第24卷第2期，2023年4月，頁110-111。

51 老田，〈从美国的全球战略看中美关系的未来〉，《愛思想》，2008年7月22日，<<https://www.aisixiang.com/data/356.html?page=2>>(檢索日期：2024年10月27日)

因「華沙公約」消失而解散，更經由「東擴」而使其成員由16個，擴展到目前的32國。主因俄羅斯繼承蘇聯舊勢力，其集體的任務也由「軍事防衛」走向「安全治理」的方向。導致北約不斷的進入到東歐甚至高加索山區的國家，其根本因素仍然是受到來自俄羅斯的威脅。相對的，歐洲國家若與俄羅斯簽訂友好合作條約，或者互不侵犯協定，北約軍事威脅的假想敵立即消失，是否仍需要部署快速反應部隊或防範俄國入侵的防空飛彈系統，實值商榷。

「安全治理」的功能發揮需要有一套管理機制，因為治理是由許多參與國相互交織的社會行為，在凝聚共識的前提下須有一套共同遵守的國際秩序與規則，較能維護國際社會的穩定。由於行為者與制度的構建，須由各國共同制訂治理的規範，以及強而有力的執行、監督的管理過程。⁵³所以，安全治理與集體安全機制屬相輔相成的關係。聯盟在軍事的具體展現係共同防衛條約的制定，如「北約」、《美日安保條約》(Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan)、《美韓軍事同盟條約》(Mutual Defense Treaty

Between the United States and the Republic of Korea)等，因聯盟的形成需具有共同的敵人(或潛在的假想敵)，一旦敵人消失，基本上軍事聯盟即無存在的價值⁵⁴；所以軍事聯盟是集體安全的手段之一，集體安全具備政治、軍事、經濟和外交等多方面功能，因而各國在各領域訂定的條約與制度，均在其中扮演重要角色。

結 論

從北約75年的歷史發展軌跡來看，北約實際上僅能算是一個「集體防衛」的組織，而其規章中的第五條的限制；加入新成員的決議必須獲得北約成員國的共識決，對一個已陷在戰爭的交戰國，條文也規定不允許加入以免引發其他成員國被迫捲入戰爭之中。由此更可注意北約國家對於戰爭的爆發極為敏感，甚至沒有一個國家願意參與一場與其沒有安全利益的戰爭之中，因而凡是有捲入戰爭風險或是正陷在戰爭的國家是不可能加入北約組織。由此可知，在北約當前「集體防衛」的制度下，烏克蘭在俄烏戰爭尚未結束之前，或仍處在戰爭風險之下，烏國加入北約的機會幾乎是不可能。

其次，北約若想從當前「集體防

52 Nivedita Das Kundu, "Russia and the Former Soviet States : Dynamics of Relations," Policy Perspectives, Vol. 4, No. 1, January - June 2007, pp. 49-51.

53 "Private security beyond private military and security companies : exploring diversity within private-public collaborations and its consequences for security governance," Springer Link, October 13, 2016, Vol. 67, 2017, pp.229-231。

54 汪詩明，〈同盟、聯盟與准同盟概念之辨析〉，《中國社會科學網》，2024年6月25日，〈https://www.cssn.cn/qygbx/202406/t20240625_5761013.shtml〉(檢索日期：2024年10月27日)

衛」朝向「集體安全」方向的轉變，必須在制度上有所調整。例如有關安全的範圍不能僅限制在軍事安全範圍，必須增加非傳統安全的問題，例如處理與安置難民問題、防制非法入境的跨國犯罪問題、反制國際恐怖分子、打擊犯罪集團、緊急救難、…等領域，北約較能走向集體安全的機制，再者非傳統安全強調合作而非對抗，因而集體防衛中將俄羅斯列為潛在敵人的假定事項，也將面臨重大調整。簡言之，北約集體安全不應僅運用新現實主義以安全作為維護的唯一指涉物，增加新自由主義合作的成分，較適合北約調整後的理論依據。另外，集體防衛的快速反應部隊是針對俄羅斯的軍事威脅，集體的快速反應部隊須以救災、打擊國際恐怖組織及緊急救難為首要考量。這些都是要在制度調整後，隨之要進行調整的任務。

最後，北約雖是一個集體防衛的國際組織，但實際上在各國都不願捲入戰爭，以及所受威脅程度不同的前提下，北約集體防衛所能出現的一致共識實難達

成，例如冷戰時期北約國家因擔心西柏林被共產國家包圍，因而特別將西柏林的安全不列入北約的保護區，又如美國在太平洋的夏威夷群島(即使屬於美國領土)也不在北約的保護範圍，所持理由是其所在位置並非是北大西洋的兩岸地區。而今，烏克蘭為削弱俄羅斯國力而與俄軍爭鬥近3年，烏國雖然可能面對戰敗命運，但基於北約國家之前給烏國的若干「可能加入北約的允諾」，北約實有提供部分區域的保護之責。否則，烏克蘭於戰後必然是一個殘破窮困的國家，若無西方國家的外援即可能會出現動亂，甚至滋生對西方國家不滿的恐怖主義分子，其對爾後國際間的安定，都將帶來極為不穩定的後果，實值警惕。

作者簡介

王炳昌中校，中正理工學院88年班、情參班96年班、國防大學空軍指揮參謀學院101年班。曾任照判官、分隊長、主任、科長。現任國防大學陸軍指揮參謀學院中校教官。

