

第二章、後冷戰時期的國際戰略環境

分析俄羅斯與歐盟的政經關係，相當重要的一點是先了解後冷戰時期歐洲權力結構和戰略環境的變化。誠如新現實主義大師華爾茲(Kenneth N. Waltz)所說的，國家能力(capabilities)的分配決定國際體系的結構，而國際體系結構的變化將導致國家的對外行爲。¹在冷戰結束與蘇聯解體之後，俄羅斯由於面臨經濟的崩潰與政治的不穩定等因素，權力與影響力大幅的衰退，作為世界強權的客觀條件已不復存在，美國成為僅存的霸權(hegemony)。儘管後冷戰時期的國際體系結構在學術界仍有爭議，但美國的政治、經濟與文化影響力尚無任何單一國家能夠與之相比，它的軍事力量在全球的超強地位更是無庸置疑。尤其在 1991 年初的波斯灣戰爭中，美國展現了所向無敵的實力，獨自主導著國際安全的事務。所以，在某程度上可以說國際體系的結構從冷戰高潮時期的兩極對抗正式轉變為美國超強的單極體系。在中、東歐政經局勢不穩定的條件下，以美國為首的西方國家與北約開始對此一地區進行權力真空的填補，主要原因之一就是為了繼續維持美國的霸權。²然而，俄羅斯也因此對西方國家產生了不滿與疑慮，將可能影響到日後俄羅斯與歐盟之間的關係。

本章的一至三節主要以現實主義和地緣政治的觀點為主軸來探討影響俄羅斯與歐盟關係的國際環境變數。第一節先論述後冷戰時期中、東歐的權力真空與歐洲所面臨的安全新挑戰。接著，再說明西方國家對於歐洲安全體系的連結與重建，其中以北約的轉型與東擴對俄羅斯與西方的關係最具有關鍵性的影響。另外，美國近幾年來所採取的「先發制人」國家安全策略以及 911 事件後美國在國際上的佈局亦直接影響了歐、美、俄的戰略三角互動，是相當重要的「外生變數」(exogenous variables)。因此，21 世紀的國際戰略環境在此有必要特別加以區分與

¹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1979), p. 97.

² Christopher Layne, "US Hegemony and Perpetuation of NATO," in Ted Galen Carpenter, ed., *NATO enters the 21st Century* (London: Frank Cass Publishers, 2001), pp. 64~75.

說明。最後，冷戰結束十餘年之後，國際關係的本質產生了結構性的變化，現實主義所強調的戰略與安全議題已不再能適切的解釋國際政治的現象。所以，本章的第四節再從其他的研究途徑來探討現代歐洲國家所關切的民主、經濟、人權、社會與環境等等議題，為下一章的歐盟專論來鋪路。

第一節、後冷戰時期的中、東歐與歐洲安全

一、中、東歐的權力真空與區域的不穩定

自二次世界大戰結束以來，中、東歐一向是蘇聯的勢力範圍。在莫斯科的主導下，蘇聯透過與各個共產黨國家所組成的「華沙公約組織」(Warsaw Treaty Organization, WTO，以下簡稱華約)與「經濟互助理事會」(Council for Mutual Economic Assistance, CMEA or COMECON，以下簡稱經互會)來抗衡西方國家的勢力以及維持對當地政經局勢的控制，克里姆林宮當局甚至還利用秘密警察制度、限制人民集會的自由與嚴格審核傳播媒體等等措施來對中、東歐人民的生活進行監視以防範任何異議份子的挑釁與顛覆。直到 1985 年 3 月總書記戈巴契夫 (Mikhail Gorbachev) 上台大力推行改革之後，蘇聯在他外交「新思維」(New Thinking) 的理念下開始與西方國家進行真正的和解，同時揚棄了「布里茲涅夫主義」(Brezhnev doctrine)，對中、東歐的政局不再干涉。然而，中、東歐的共產政權卻因此失去了依靠，在民主化與自由化的浪潮下一一垮台。1989 年波蘭成立了第一個非共黨領導的政府，東、西德也再 1990 年 10 月 3 日完成統一。同年 11 月，美蘇等國在法國巴黎簽訂了「新歐洲巴黎憲章」(Chapter of Paris for a New Europe) 正式結束冷戰，華約與經互會也相繼解散。駐守在中、東歐約五十萬的蘇聯紅軍與無數的情治人員陸續的撤離，新政府也不再聽從莫斯科的指令，蘇聯從此失去了對這些國家施加影響力的直接工具。³1991 年 12 月底，蘇聯正式解體，「俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國」(Russian Soviet Federal Socialist

³ Yuriy Davydov, "Russian Security and East-Central Europe," in Vladimir Baranovsky, ed., *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda* (New York: Oxford University Press, 1997), pp. 368-384.

Republic, RSFSR)繼承了其在國際法人上的地位，並改國號為「俄羅斯聯邦共和國」(Russian Federation)，「聯合國安全理事會」(United Nations Security Council，以下簡稱聯合國安理會)的位子也由它所取代。但由於俄羅斯正面臨經濟的崩潰與政治的動盪，無暇處理國際事務，對鄰近國家的間接影響力也大幅衰退。這樣的結果卻導致了中、東歐的權力真空，過去為蘇聯政權所壓抑的問題與衝突亦一一浮現，反而造成了當地局勢的混亂與不穩定。⁴

後冷戰時期的中、東歐國家包括俄羅斯在內，在政經轉型的過程中產生了嚴重的負面效應。大多數國家的新政府與國會經常為了政經的改革方案而陷入僵局，使得原本外債高築與停滯的經濟雪上加霜。物價膨脹居高不下；工業產值大幅下滑；失業率上升；國有企業因無法適應市場競爭而瀕臨破產邊緣；私有化不公所造成的貧富差距拉大；因經濟惡化所衍生的社會問題層出不窮；新政府及地方官員依舊貪污腐敗；組織犯罪猖獗；毒品、人口，甚至是軍火走私氾濫；以及衛生防疫管理不善導致污染、愛滋病擴散等等問題皆為中、東歐國家的普遍現象。因此，許多國家的民主改革派政府在 1993 到 95 年的國會或總統大選中紛紛失利，而由左派政黨重新取得政權。這樣的情況曾引起西方國家的恐慌，擔心“紅朝復辟”(Red Return)的可能性。⁵儘管這樣的擔憂顯然有些多餘，但由於改革失敗所造成的經濟混亂與政治上的無政府狀態的確有可能讓人民對改革的夢想幻滅，使得極端民族主義與國家主義者經由合法的選舉程序取得政權，進而在民粹與軍國主義的煽動下威脅到鄰近國家。⁶

更何況，中、東歐地區的宗教與種族原本就相當的複雜，天主教徒、東正教徒、伊斯蘭教徒以及斯拉夫人、日耳曼人與吉普賽人等不同族群的人民散居在各國境內，由於文化上的差異經常引發衝突，許多國家之間也因宗教、種族與歷史

⁴ Adam Bromke, "Post-communist countries: challenges and problems," in Regina Cowen Karp, ed., *Central and Eastern Europe: The Challenge of Transition* (New York: SIPRI Oxford University Press, 1993), pp. 19~44.

⁵ 胡祖慶，《後冷戰時期的東歐》，台北：五南，2000年7月，46~76頁。

⁶ Karen E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe* (New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2004), p. 136.

因素而存在著領土紛爭，例如部份德國人仍對二次大戰後所劃分給波蘭的大片領土無法忘懷；匈牙利與羅馬尼亞有外西凡尼亞(Transylvania)的糾紛；羅馬尼亞與摩爾多瓦有比薩拉比亞(Bessarabia)的問題；俄羅斯也與愛沙尼亞、立陶宛、摩爾多瓦、烏克蘭等國有領土或邊界的紛爭。同時，各國亦為境內其他國家少數民族的權益所困擾。如在前蘇聯加盟共和國，尤其是在波羅的海三國的境外俄羅斯人(diaspora)便被這些國家的政府視為莫斯科干預其內政和主權的藉口而經常受到騷擾與法律上的歧視，甚至因此淪為次等公民，引起了俄羅斯的不滿與關注。⁷這些問題皆使得中、東歐國家彼此之間普遍缺乏信任，就連國內也發生了嚴重的認同危機。捷克斯洛伐克就因此在 1992 年柔性分裂成兩個國家，前南斯拉夫更因斯洛文尼亞、克羅埃西亞與波士尼亞等部族的尋求獨立而爆發內戰。俄羅斯也曾與一些前蘇聯加盟共和國發生過零星的武裝衝突以及因車臣共和國的獨立而發動慘烈的戰爭。

在所有中、東歐國家的動盪與紛爭中，對於區域穩定最具長期性與嚴重性影響的事件莫過於前南斯拉夫的內戰與俄羅斯對車臣的戰爭。南斯拉夫內戰於 1991 年夏在斯洛文尼亞境內爆發，戰火隨即蔓延到克羅埃西亞與波士尼亞·赫塞哥維那(Bosnia-Herzegovina)等鄰近地區。儘管斯洛文尼亞與克羅埃西亞在西歐國家的政治干涉下成功獲得獨立，馬其頓雖受到希臘的牽制，但也在國際的壓力下衝突不至於擴大。然而，波士尼亞地區的阿爾巴尼亞裔在爭取獨立的過程中，卻由於美國要求歐洲國家負起更多的安全責任(burdens share)而在一開始不願軍事介入；歐體內部的政治與安全合作機制尚未成熟，並且受到自二次大戰以來的和平主義(pacifism)影響，對是否以軍事手段干涉無法達成共識；而西歐國家唯一能夠利用的「西歐聯盟」(Western European Union, WEU)亦因軍事上的無能，以及與其他歐洲安全機制間的協調緩慢等因素，使得情勢嚴重惡化。⁸阿爾巴尼

⁷ Catherine J. Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction* (Harlow, England: Longman, 2001), p. 60.

⁸ Giovanna Bono, *NATO's 'Peace-Enforcement' Tasks and 'Policy Communities': 1990~1999* (Aldershot, England: Ashgate, 2003), pp. 39~60.

亞人的獨立運動遭到塞爾維亞人的血腥鎮壓，甚至演變成 1994 年 2 月的塞拉耶佛(Sarajevo)大屠殺事件。聯合國不得不在同年 4 月授權北約軍事介入南斯拉夫內戰以維持當地的和平與秩序。值得注意的是，此為北約自 1949 年成立以來第一次實際的軍事行動。次年 12 月在「道頓和平協定」(Dayton Accords)簽訂之後，北約維和部隊的進駐也堪稱是自二次大戰結束以來歐洲最大規模的軍事動員。不過，南斯拉夫整體的局勢並沒有因此緩和，1998 年秋科索沃(Kosovo)地區約二十萬名的阿爾巴尼亞人遭到驅逐，該年底更有越來越多的證據顯示他們遭到塞爾維亞軍種族淨化的大屠殺，事態的嚴重程度已非歐盟國家所能夠解決。因此，1999 年 3 月底北約再次對塞爾維亞部隊進行人道干預的軍事制裁，這也是北約第一次針對一個主權國家的攻擊行動。⁹

在車臣戰爭方面，自 19 世紀帝俄沙皇用武力征服了車臣人以來，車臣便不斷的有反叛記錄，但一直被帝俄與蘇聯軍隊血腥鎮壓。當中、東歐和蘇聯內部爆發了反共與獨立運動之後，在俄羅斯聯邦共和國境內的「車臣共和國」(Republic of Chechnya)亦在 1990 年 11 月宣佈了主權獨立，並且不顧莫斯科的反對於次年自行選出了國會與總統杜達耶夫(Dzhokhar Dudayev)。不過，當時的俄羅斯亦正在爭取獨立，況且，蘇聯解體後俄國的政局仍然紛亂不定，因此葉爾欽政府僅僅宣稱車臣的選舉無效，並支持車臣內部的反對勢力與杜達耶夫相抗衡而沒有太積極的作為。¹⁰直到 1993 年 10 月葉爾欽以武力鎮壓國會，逐漸鞏固了他的權勢以及改變了親西方的政策之後，才在保守派的壓力下對車臣的問題轉為強硬。¹¹由於車臣的戰略位置十分險要，不但是高加索地區的交通樞紐，亦是裡海(Caspian Sea)地區石油與天然氣輸送管線的必經之地。再加上，俄羅斯也擔心車臣的獨立會引發一連串的分離主義效應，所以俄國政府在與車臣的談判破裂之後，於 1994

⁹ Tom Lansford, *All for One: Terrorism, NATO and the United States* (Aldershot, England: Ashgate, 2002), pp. 47~51; Gisela Hendriks and Annette Morgan, *The Franco-German Axis in European Integration* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001), pp. 131~134.

¹⁰ Robert Seely, *Russo-Chechen Conflict 1800~2000: A Deadly Embrace* (London: Frank Cass Publishers, 2001), pp. 90~112.

¹¹ *Ibid.*, pp. 142~170.

年 12 月，以維護憲政秩序為理由正式進兵車臣。¹²然而，車臣戰爭的進行遠超過俄羅斯的預期，面對車臣游擊隊的頑強抵抗，俄軍不但未能順利攻下車臣，反而遭受到相當慘重的損失。另外，俄軍的無情掃蕩所造成數萬名無辜平民的傷亡也引起了國際的撻伐。在國內與國際輿論的壓力下，俄羅斯不得不與車臣在 1995 年 6 月達成停火協議，並暫時擱置了車臣的定位問題。不過，俄羅斯與車臣的停火協議並未被嚴格的遵守，杜達耶夫更在 1996 年 4 月的一場空襲中喪生。由於多年的戰亂，車臣地區的情勢相當不穩定，當地不但恐怖攻擊事件頻傳，綁架、販賣人質、謀殺、破壞或竊取原油等公共財產和設備等等非法活動也越來越嚴重且有擴散的趨勢。車臣分離主義份子甚至在 1999 年 8 月進入了鄰近的達格斯坦地區(Dagestan)，企圖與達格斯坦共同建立伊斯蘭教基本教義國家，迫使俄羅斯於 9 月再次進兵車臣，展開了第二次的車臣戰爭。俄羅斯對車臣的軍事行動不僅是俄羅斯內部的區域衝突，更引起了西方國家對其人道問題的關注，中、東歐國家也因俄羅斯攻打車臣而對它可能的再次威脅有了更高的戒心。¹³

而除了南斯拉夫內戰與車臣戰爭所引起的軍事衝突之外，由於戰亂所衍生的種族屠殺、販賣人口或毒品以籌措軍費、軍人強暴婦女等等犯罪與違反人道事件層出不窮，以及當地的經濟崩潰、生活條件惡化、大量的難民湧入鄰國等問題也讓中、東歐的局勢更加複雜且難以控制。這些情況皆對歐洲整體的繁榮與安定造成嚴重的威脅，後冷戰時期的歐洲安全也面臨了新的挑戰。

二、 後冷戰時期的歐洲安全

冷戰的結束不但對國際政治同時亦對國際安全的研究產生了重大的衝擊。傳統的國際安全研究是奠基在現實主義學派上，其焦點是以如何在美蘇兩大核武強權下尋求權力平衡與穩定為主軸。而作為冷戰首當其衝之地的歐洲大陸，安全研

¹² 王承宗，〈車臣戰爭與車臣問題〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 6 期，2000 年 6 月，6~13 頁。

¹³ Olga Alexandrova, "The Russian Threat: Real or Imaginary?" in Wilfried von Bredow, Thomas Jäger and Gerhard Kümmel, eds., *European Security* (London: Macmillan Press, 1997), pp. 40~51.

究自然也以軍事安全為焦點。然而，冷戰結束之後，歐洲頓時失去了立即性的威脅，現實主義亦越來越無法適用於後冷戰的時代。儘管只要國際體系仍處於無政府狀態，國家依舊會關注軍事安全的問題，但政治與經濟穩定、文化與宗教認同、移民、人權以及環境侵蝕等等非傳統安全議題漸漸受到各國政府的重視，對於大部份的發展中國家來說更是迫切須要解決的問題。¹⁴也因此，後冷戰時期的歐洲安全必須有更新、更廣泛的定義。

後冷戰時期的歐洲安全大致上可以從「軍事安全」、「經濟安全」與「人類安全」三方面來探討。首先，在軍事安全方面，歐洲傳統軍事安全的本質業已產生了很大的改變。華約的解散、前蘇聯紅軍的撤離和俄羅斯傳統軍事力量與核子打擊武力由於太過老舊、技術落後以及軍事預算嚴重短缺等因素，對西方國家而言已不再像以往那麼具有威脅性。再加上蘇聯時期與西方國家所簽訂的「裁減中程核武條約」(Intermediate-range Nuclear Force Treaty, INF)、「戰略武器裁減條約」(Strategic Arms Reduction Treaty, START)與「歐洲傳統軍力公約」(Conventional Forces in Europe Treaty, CFE)等限武條約的限制，大多數的中、東歐國家政府也沒有能力與政治意願冒著違反國際協議的風險來使用武力。¹⁵儘管「俄國威脅論」在後冷戰時期不曾間斷過，俄羅斯政經轉型的動盪所造成極右派的興起和對車臣的用兵更加深西方以及中、東歐國家的不安與疑慮，但西方國家更擔心的卻反而是俄羅斯或其他的前蘇聯加盟共和國無力控管軍備所導致大量武器走私，甚至是大規模毀滅性武器擴散的問題。另外，相對於傳統的軍事安全，因種族、宗教、領土或邊境問題所引發的次強度區域武裝衝突越來越具有威脅性，若危機處理失當將可能導致失控的局面。何況，在南斯拉夫的內戰中，德國率先承認斯洛文尼亞的獨立也讓西方國家牽涉入更深的區域安全問題而不得不加以重視。儘管如此，軍事安全雖對一些東歐國家，尤其是對前南斯拉夫與俄羅斯而言依然重要，

¹⁴ Heinz Gärtner, Adrian Hyde-Price and Erich Reiter, eds., *Europe's New Security Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2001), pp. 4~5.

¹⁵ Reimund Seidelmann, "Towards a common European Security Policy," in Christoph Bluth, Emil Kirchner and James Sperling, eds., *The Future of European Security* (Aldershot, England: Dartmouth, 1995), pp. 118~120.

但對西歐，甚至對尚無自我防衛能力的中歐國家來說已不再那麼具有決定性。¹⁶反觀經濟安全才是所有歐洲國家更關切的焦點。

後冷戰時期的中、東歐國家皆有著與西歐重新整合的強烈渴望，因此無不進行自由市場經濟的改革，企圖與西方國家的經濟接軌。然而，由於經濟改革所造成的負面效應使得經濟與社會問題嚴重惡化，不但讓這些國家的國內危機升高，更波及西歐的繁榮與安定。它對西歐經濟安全所造成的衝擊主要反映在因戰亂、政經局勢不穩或為追求更好生活而導致大量中、東歐經濟難民的移入。這些經濟難民無論是經由合法或非法的途徑進入西歐國家工作，因為他們所要求的工資相對便宜而危及到了西歐國家長期以來建立在勞資雙方平衡的經濟秩序，並可能因此摧毀西歐國家的社會福利制度。¹⁷除此之外，中、東歐的貧窮與落後也使得這些國家在與西方進行經濟整合的過程中遇到嚴峻的困難。為了穩定中、東歐的社會與經濟情勢，西方不得不對這些國家提出援助，但這也讓正面臨經濟不景氣的各國政府將因此付出更昂貴的代價。並且，若先行排除俄羅斯與前蘇聯加盟共和國整合入西方的可能性，將會使雙方關係更加緊張。而不論是經濟整合所帶來的利益與不利，東歐人民對經濟整合造成的經濟與文化同化所產生的厭惡，甚至可能引起整個歐洲的認同危機。¹⁸這些皆是歐洲國家所特別關切的經濟安全議題。

另一方面，在人權與環保意識高潮的時代，歐洲人對於滿足人類的基本需求、確保國際認定的基本人權、少數民族的保護、大規模移民的控制與環境的維護等等以人為本位的人類安全也越來越重視。冷戰時期，西方國家對於中、東歐人道危機的關切相當有限，因為克里姆林宮當局不容許外國勢力涉足於蘇聯的內部事務，這些危機也通常在蘇聯的嚴密監控下所“解決”。儘管在 1975 年的赫爾辛基高峰會上，人道問題曾成為討論的焦點，但之後卻經常為莫斯科所敷衍。直

¹⁶ Pál Dunay, “Debunking Certain Myths of Post-Cold War Military Security in Europe,” in Pál Dunay, Gábor Kardos and Andrew J. Williams, eds., *New Forms of Security: Views from Central, Eastern and Western Europe* (Aldershot, England: Dartmouth, 1995), p. 21.

¹⁷ Reimund Seidelmann, op. cit., pp. 121~122.

¹⁸ Andrew J. Williams, “Economic Intervention by International Economic Organizations in Central and Eastern Europe: Will it Lead to More or Less Security for the Region?” in Pál Dunay, Gábor Kardos and Andrew J. Williams, eds., op. cit., pp. 105~106.

到冷戰結束之後，軍事安全的角色退卻，人類安全的議題才逐漸浮上台面。¹⁹更何況，前南斯拉夫內戰與車臣戰爭的爆發，許多因戰亂所衍生的人道問題已嚴重威脅到鄰近國家的發展與穩定，所以人類安全也漸漸被現實主義者承認為安全議題的重要一環。目前，西方國家正積極透過國際立法來防範悲劇的再度發生。最後，由於中、東歐國家政府皆以政、經與社會問題為首要解決的目標，因而多將生態環境的問題置之不理。在這樣的情況下，有可能讓設備老舊與管理不善的高危險設施如核能電廠與水壩的安全陷入危機。「綠色和平組織」(Green Peace)便經常警告俄羅斯類似 1984 年烏克蘭車諾比爾(Chernobyl)核事故的災難可能再度發生。²⁰這也是後冷戰時期歐洲安全所須顧慮的。

第二節、歐洲安全體系的建構與北約東擴

一、歐洲安全體系的連結與重建

中、東歐的權力真空與區域的不穩定對歐洲安全造成了新的威脅，也促使西方國家對現有的歐洲安全體系進行連結與重建，並企圖將這些安全體系延伸到中、東歐以穩定當地動盪不安的局勢。一般歐洲安全體系指的是「北約」、「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE，以下簡歐安會議)、「歐體」與「西歐聯盟」。另外，1949 年 5 月為了維護民主、法治與人權而在法國史特拉斯堡(Strasbourg)所成立的泛歐洲組織——「歐洲理事會」(Council of Europe, COE)，雖其設有「歐洲人權法庭」(European Court of Human Rights)，並有條件的接受個人申訴，對自由主義者來說是個相當重要的民主與人權機制。不過，它維護歐洲安全的功能畢竟有限，為大多數國家所忽視而鮮少被國際安全體系的建構者所討論。²¹事實上，早在冷戰剛結束後不久，波蘭、匈牙

¹⁹ Gábor Kardos, "Can Ethnic Conflicts Ever Be Resolved? The Implications of Ethnic Conflicts in Eastern and Central Europe," in Pál Dunay, Gábor Kardos and Andrew J. Williams, eds., *op. cit.*, pp. 133~135.

²⁰ 田思怡編譯，〈綠色和平警告俄爆核能災變「隨時」可能〉，《聯合報》，2002 年 4 月 26 日。

²¹ Mark Webber, "Russia and the Council of Europe," in Mark Webber, ed., *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?* (London: Macmillan Press, 2000), pp. 125~145.

利與捷克斯洛伐克三國曾試圖建立非正式的安全協商機制—「維斯格拉德集團」(Visegrád Group)以對抗蘇聯可能的再次威脅以及協調三國與北約和歐體間的關係，但由於其定位不明而受到彼此與鄰國的疑慮而作罷。²²同時，西方國家也爲了維持不只是建立在軍事層面，亦建立在民主、市場經濟、社會與文化價值觀上的「西方安全共同體」(Western Security Community)而欲對現有的歐洲安全體系進行連結與重建，但僅止於草擬藍圖的階段。由於後冷戰時期的第一個國際衝突—波斯灣戰爭在西方安全共同體的運作下，兼具合法性與執行的十分有效率，因此，歐洲安全體系建構之初西方各國都頗爲樂觀。不過，南斯拉夫內戰的爆發立刻形成了嚴峻的挑戰。²³隨著中、東歐的局勢越來越不穩定，歐洲安全體系的建構亦刻不容緩。

在學術界上，學者對歐洲安全體系的建構基本上存在著兩種爭議。一種看法認爲北約是將戰略、政治與軍事穩定帶向中、東歐前共產國家的最佳選擇，在它的保護傘下最能夠鼓勵與提升這些國家民主、市場經濟與社會制度的改革。另一種看法則是，由於北約的歷史背景與特質，歐洲安全應由歐安會議、歐體或歐盟及西歐聯盟來承擔。²⁴然而，由於後冷戰時期多邊主義與個別國家的利益仍難以調和，使得後三者的功能受到很大的限制。儘管歐安會議在 1992 年第二次的赫爾辛基會議上被賦予了更多預防衝突與危機處理的功能，1995 年 1 月也擴大其機制而成爲「歐洲安全暨合作組織」(Organization on Security and Cooperation in Europe, OSCE，以下簡歐安組織)，但它依舊是一個軟性法律的機制(soft-law regime)，不但活動的權限與領域受到很大的限制或具有爭議，也沒有必需的政治、經濟與軍事工具。再加上，它的會員國太多，使得決策受到掣肘。而歐體或歐盟在 1990 年代初期尚具有雛型，雖然它展現出積極維護歐洲安全的企圖心，但內部的政治整合問題大大阻礙了其維持歐洲安全的有效性，直到 90 年代中期

²² 胡祖慶，《後冷戰時期的東歐》，154 頁。

²³ Gülnur Aybet, *A European Security Architecture after the Cold War: Questions of Legitimacy* (London: Macmillan Press, 2000), pp. 1~7.

²⁴ Adam Bronstone, *European Security into the Twenty-first Century: Beyond traditional theories of international relations* (Aldershot, England: Ashgate, 2000), p. 71.

之後，它的安全角色才逐漸受到重視。²⁵因此，由世界強權美國所主導的北約來作為歐洲安全的守護者較受到各國的青睞。更何況，自東西德統一之後，德國將有可能成為歐洲最強大的國家，鄰近各國，尤其是法國與波蘭對於德國在一、二次世界大戰中的侵略性仍無法忘懷，所以仍必須把德國繼續束縛於北約的架構之下。²⁶而德國本身在統一之後也希望藉由北約的軍事力量來確保其東部邊境的安全與穩定，以抵禦任何來自於東歐的潛在威脅。

除了安全的爭議之外，西方與中、東歐各國的戰略利益亦是促使歐洲安全體系建構的重要原因。由於俄羅斯的國力衰退，為了避免西方國家損害其既有的利益，莫斯科因而主張歐洲安全應由歐安組織或聯合國來掌控。因為，歐安組織作為一個兼具硬性與軟性安全的協商機制，可讓俄羅斯與美國和北約有特殊、平等的對話管道，克里姆林宮當局也曾在 1992 到 94 年間期望將歐安會議發展成維護歐洲安全的樞紐機構。但俄羅斯逐漸意識到歐安會議的功能太弱以致於無法確保其在歐洲安全事務的聲音，俄羅斯反而較能夠利用它在聯合國安理會常任理事國的否決權地位來對歐洲安全議題施加影響力。²⁷在西歐方面，西歐國家一直希望歐洲大陸是由歐洲人來領導與管理，法國等國對於美國長期以來涉入歐洲事務早已感到不滿，所以對歐盟或西歐聯盟給予較高的期待。但歐盟雖能為中、東歐帶來社會與經濟的穩定，其安全的功能畢竟相當有限，讓它的聲譽大打折扣。而對於美國人來說，北約向來是其作為影響歐洲的政治工具，若北約隨著華約或蘇聯的威脅不再而解散，美國在歐洲的影響力將會因此下滑，這是華盛頓方面所不樂見的。更何況，如果北約能夠繼續存留並向東擴張，美國將更能夠維持它在歐洲大陸的優越地位，進而防止任何潛在的競爭者向美國的權力進行挑戰。²⁸最後，

²⁵ Reimund Seidelmann, op. cit., p. 123; Giuseppe Cucchi, "International Security Institutions and National Sovereignty After the Cold War," in Marco Carnovale, ed., *European Security and International Institutions after the Cold War* (London: Macmillan Press, 1995), pp. 28~29.

²⁶ Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 2001), S. 316.

²⁷ Lynch Dov, "Russia and the Organization for Security and Cooperation in Europe," in Mark Webber, ed., op. cit., pp. 104~114.

²⁸ Sean Kay, *NATO and the Future of European Security* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1998), p. 103.

除了大國的安全與戰略考量之外，中、東歐國家也爲了確保自身的獨立與安全，以及鞏固其民主與市場經濟的改革而有加入北約與歐盟的強烈訴求。²⁹

儘管北約終究被賦予了維持歐洲安全的重要責任，卻因其機制的調整以及決議接納中、東歐的前共國家爲會員國而變得十分具有政治敏感性。因爲，北約的東擴勢必代表著對中、東歐地區進行權力真空的填補，往後中、東歐國家將在西方勢力的範圍下，不再受到莫斯科的左右，這是俄羅斯相當難以接受的。同樣的，歐盟與西歐聯盟作爲維持歐洲安全的角色在 90 年代中期之後也漸漸受到重視。隨著歐盟在政治上逐步的整合與欲成立自身的防衛力量，其東向擴大的問題也越來越具有政治敏感性而不單純只是促進中、東歐經濟與社會穩定的聯合體而已。北約與歐盟的轉型、整合與東擴所造成中、東歐權力結構的改變對俄羅斯的衝擊是相當劇烈的，並直接影響了日後俄羅斯對西方國家的態度與關係的發展。以下，便再詳細說明北約的轉型與其第一波的東擴，至於歐盟的部份因爲它不只涉及歐洲安全的問題，更牽涉到經濟與社會等層面的合作，而西歐聯盟則與歐盟的發展密切相關，因此皆留待下一章中再來討論。

二、北約的轉型、東擴與對俄羅斯的衝擊

北約成立於 1949 年 4 月，是冷戰時期美國所領導最大、最有效率的集體防衛組織，它成功的嚇阻了蘇聯共產陣營的擴張，並確保了西方國家的安全。然而，冷戰結束之後，蘇聯的軍事威脅不再，北約是否也應該解散的問題曾引起了廣泛的爭議。但有鑑於上述的維持西方安全共同體、歐洲安全重建與各國戰略利益的考量，西方國家決定繼續保留住北約，並逐步進行東擴。

1990 年 7 月，美蘇冷戰已經相當緩和之際，北約成員國在倫敦召開了高峰會，決議調整北約的機制以因應後冷戰時期的歐洲新局勢，並於次年 11 月的羅馬高峰會上正式提出了新的戰略。在北約新戰略中，除了重申維護歐洲和平與安

²⁹ Jacques Rupnik, "Eastern Europe: The International Context," *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 2 (April 2000), pp. 121~124.

全的目的不變之外，並表示將與蘇聯和中、東歐國家就政治與安全議題發展合作與夥伴的關係來取代過去的政治對抗與軍事競爭。同時，北約也成立了「北大西洋合作理事會」(North Atlantic Cooperation Council, NACC，以下簡稱北合會)以作為與前華約國家間的協調機制來共同處理安全的新議題與挑戰。³⁰而為了因應隨之而起的區域衝突，尤其是南斯拉夫的內戰，北約會員國在冗長的辯論與協商後終於在 1992 年 6 月決議將在聯合國的授權下，協助歐安會議在歐洲執行維和任務或護送人道救援機構進入南斯拉夫，也就是說北約派遣部隊的範圍已從傳統防區擴大到其他的歐洲地帶以進行軍事行動。³¹北約透過戰略的調整使它從一個比較被動的集體防衛組織逐漸轉變為較具主動性與多元性的政治軍事防衛體系，並朝向危機處理的機制邁進，為其繼續存在立下合法性的基礎。³²

另一方面，為了進一步確保中、東歐的安全與穩定，北約的東向擴大似乎因此成為在所難免的問題。在 1990 年所成立的北合會中雖未明確說明是否會讓中、東歐的前共國家加入北約，但已為北約的東擴立下可能性的伏筆。不過，在蘇聯解體後的最初幾年，北約東擴的動作還不是很明顯，內部亦仍然有許多爭議。直到 1993 年 10 月，美國提出了「和平夥伴關係計畫」(Partnership for Peace, PfP)，其旨在與前華約國家發展更密切的安全關係，並讓它們參與北約的維和任務，已為北約未來的東擴跨出相當重要的一步。次年 1 月的布魯塞爾高峰會上，北約會員國不但正式通過此一計畫，美國總統克林頓(Bill Clinton)更明確表示了中、東歐國家的加入只是時間的問題。³³然而，在北約東擴的過程中，俄羅斯的態度是必須考慮的變數。

冷戰時期的北約一向是蘇聯的主要勁敵，儘管俄羅斯在蘇聯解體之後的對外政策十分傾向西方，葉爾欽也曾在 1991 年 12 月時象徵性的暗示過加入北約是國

³⁰ Manfred Wörner, "NATO Transformed: The Significance of the Rome Summit," *NATO Review*, Vol. 39, No. 6 (December 1991), pp. 3~8; *NATO Ministerial Communiqués: The Alliance's New Strategic Concept*, available at www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm.

³¹ Giovanna Bono, *op. cit.*, pp. 54~55.

³² 湯紹成，〈後冷戰時期北大西洋公約組織角色與功能的轉變〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 1 期，2000 年 1 月，68~69 頁。

³³ David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1998), pp. 100~103.

家發展的長期目標，但俄羅斯內部仍然對北約的東擴有所畏懼。畢竟，北約是一個軍事性質強烈的組織，尤其又是由俄羅斯的宿敵—美國從中主導。更何況，克里姆林宮當局一直深信，在關於東西德統一問題的「二加四」談判時，西方國家曾經做過不會擴張北約的承諾。³⁴另外，葉爾欽在 1993 年 11 月所簽署的「俄羅斯軍事學說基本規定」(The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation)中業已表示，任何軍事聯盟的擴張是俄羅斯安全威脅的主要來源，並且間接放棄了不首先使用核武的承諾，等於再次向美國和北約表明了反對其東擴的立場。³⁵所以，北約和平夥伴關係計畫的提出，曾一度被葉爾欽政府以爲是美國企圖延緩北約東擴決議的證明，並予以正面的態度來回應。然而，當北約東擴的態勢越來越明顯之後，俄羅斯國內無論是最敵視西方的國家主義者或最溫和的自由主義者皆一致的強烈抨擊。俄羅斯方面認爲，北約的東擴將改變冷戰時期以來歐洲的地緣政治與戰略局勢而威脅到它的國家安全。並且，俄羅斯也將因此失去在中、東歐地區的傳統地位和影響力。此外，在北約集體安全的機制下，其核保護傘也將擴張到雙方的緩衝區，讓 1987 年美蘇所簽訂的「裁減中程核武條約」失去意義，這對俄羅斯來說都是無法接受的。³⁶再加上，1994 年春北約對南斯拉夫進行了有史以來第一次的軍事行動，儘管葉爾欽政府並不贊同塞爾維亞政權對阿爾巴尼亞人的迫害，但南斯拉夫畢竟是俄羅斯的“後院”，種族文化也十分相近。北約看似不尊重俄羅斯的動作同樣讓莫斯科當局感到有些錯愕與不滿。所以，俄羅斯內部的強硬派便揚言如果北約東擴，將重建類似華約組織的軍事聯盟，葉爾欽亦在 1994 年 12 月的歐安會議上警告北約的東擴將使歐洲陷入“冷和平”(cold peace)。³⁷

然而，由於俄羅斯國內政經轉型的劇烈動盪使其國力大幅衰退，克里姆林宮

³⁴ Pipe-Kennedy Caroline, "Russia and the North Atlantic Treaty Organization," in Mark Webber, ed., *op. cit.*, pp. 47~51.

³⁵ *Ibid.*, pp. 51~52.

³⁶ 龍舒甲，〈北約擴大與俄羅斯的反應〉，《問題與研究》，第 37 卷，第 1 期，1998 年 1 月，34~37 頁。

³⁷ Sean Kay, *op. cit.*, pp. 89~93.

當局面對北約東擴的意圖已無能為力。當俄羅斯欲塑造歐安組織成為維護歐洲安全的主要機制失敗之後，俄國也不得不與北約發展特殊的夥伴關係以確保其利益。³⁸1995年5月，俄羅斯最終加入了北約的和平夥伴關係計畫，與此同時，葉爾欽政府也盡可能的採取拖延策略以換取西方國家更多的政經回饋或讓俄羅斯在北約的事務上有發言的權利。另外，莫斯科也向美國要求希望簽署具有法律效力的雙邊條約，以確保北約不會在新的成員國境內部署核武或大規模的傳統武器作為交換條件，但華盛頓方面僅僅表示無意圖、無計畫、無理由在中、東歐國家部署核武而不願做出具體承諾。儘管如此，1997年5月，俄羅斯還是與北約在巴黎簽署了「俄羅斯與北約關係、合作和安全基礎法案」(The Founding Act on Mutual Relation, Cooperation and Security between NATO and Russia)，並成立了「北約—俄羅斯常設聯合理事會」(NATO-Russia Permanent Joint Council, PJC)，以便讓俄羅斯能夠在北約的架構下共同協商歐洲安全事務，但是並沒有決策權。³⁹常設聯合理事會的建立為北約的東擴去除了最後障礙，在同年7月的北約馬德里高峰會上，各國除了決議配合北約的東擴與國際時局的變化來再次調整北約的戰略之外，並同意了首先接納波蘭、捷克與匈牙利的加入。而這三國也在1999年3月，北約成立五十週年前夕，正式成為北約的會員。

然而，北約在完成第一波東擴後沒幾天，在事先沒有聯合國的授權也無和莫斯科密切研商的情況下，便對科索沃展開軍事行動，使得俄羅斯與西方國家的關係陷入了危機。葉爾欽不但立刻召回正飛往「國際貨幣基金」談判貸款事宜的總理普利馬可夫(Yevgeny Primakov)，並斷絕與主要北約國家的外交關係，還下令北約駐俄代表離境，同時不再出席常設聯合理事會。另外，俄羅斯國會也無限期暫緩對美俄「第二階段戰略武器裁減條約」的批准。葉爾欽甚至警告北約、美國與德國，逼迫俄羅斯的軍事回應勢必引起歐洲戰爭甚至可能引發世界大戰。⁴⁰冷

³⁸ Dov Lynch, op. cit., p. 114.

³⁹ 龍舒甲，〈北約擴大與俄羅斯的反應〉，33~34頁。

⁴⁰ “Yeltsin warns of possible world war over Kosovo,” *CNN* (9 April 1999), at www.cnn.com/WORLD/europe/9904/09/kosovo.diplomacy.02/.

戰時期東西對抗的情勢隱約再現。直到 1999 年 6 月，聯合國通過了 1244 號決議案，授權北約在科索沃進行維和任務，俄羅斯的維和部隊也率先進駐之後，這場另俄羅斯相當難堪的國際衝突才逐漸平息。⁴¹

無論如何，北約的東擴與科索沃事件造成了俄羅斯與北約和美國的衝突激化，俄羅斯人也因此對西方國家勢力的進入東歐產生了無法抵滅的隱憂。

第三節、21 世紀國際局勢的發展

一、 美國的全球戰略佈局

21 世紀的國際局勢在後冷戰時期十多年來的發展下產生了微妙的變化。傳統的國際強權中，美國雖然在 90 年代面臨了經濟的不景氣，貿易赤字居高不下，但仍為世界上軍事超強，並依舊是最有影響力的國家。而近年來，中國的崛起儼然已成為區域的強權，尤其是它的經濟發展迅速，各項綜合實力已快與美國旗鼓相當，甚至有潛力取代美國成為世界的新霸權。另外，由西歐傳統強國所領導的歐盟向來是世界上主要的經濟實體，近幾年在政治上的整合有加速的趨勢。若歐盟整合成功，也將是能夠與美國相抗衡的國際主體。俄羅斯的政經情勢雖在 2000 年之後逐漸穩定，經濟成長率也有令人詫異的表現。然而，由於它的經濟太過落後，大大限制了俄羅斯再度成為世界強權的雄心，但其在冷戰時期所遺留下來的強大軍事力量仍讓各國不可小覷。日本或許是最不可能挑戰美國的傳統大國，因為它至今仍舊無法走出自 90 年代初期以來泡沫經濟的陰霾，更無法擺脫對美國抑制中國與北韓軍事威脅的依賴。但日本卻也積極的參與國際事務，並有成為聯合國常任理事國的強烈訴求。⁴²另外，北韓、伊拉克、伊朗、印度與巴基斯坦等國亦時常與世界強權較勁，甚至秘密研發核武，希望能夠成為世界上的新霸權。

美國霸權的地位在近幾年來受到世界各國的挑戰，美國國內的學者對於美國

⁴¹ 湯紹成，〈當前科索夫的問題與困境〉，《問題與研究》，第 40 卷，第 2 期，2001 年 3、4 月，83~91 頁。

⁴² 張亞中編，《國際關係與現勢》，台北：晶典文化，2004 年 7 月，3~7 頁。

未來定位與發展問題也展開了一次又一次的激辯。曾任職於柯林頓政府的國防部助理部長，也是自由主義著名的學者奈伊(Joseph S. Nye)便主張，美國若想繼續維持強大，在使用軍事與經濟力量等「硬性權力」(hard power)的同時，更應重視「軟性權力」(soft power)。所謂軟性權力是一種在國際政治中設定議程去吸引其他國家，促使他人與自我目標趨向一致的能力。這種能力大部份來自於表現在文化上、隱含在國內政策裡頭，同時也在指引著國家行為的價值觀之中。⁴³ 歐盟所提倡的國際環境保護政策與加拿大推廣的反人員殺傷地雷贏得世界各國的尊重，並獲得了在國際上發聲的地位，便是軟性權力成功的最好例證。不過，包括現任的美國副總統錢尼(Dick Cheney)、國防部長倫斯斐德(Donald Rumsfeld)與國防部助理部長胡佛維茲(Paul Wolfowitz)等「新保守主義」(Neo-Conservatism)人士則認為，由於華盛頓目前正面臨了新的威脅與挑戰，因此美國應跳脫多邊結構的束縛與貶抑國際法、國際條約，甚至不須理會傳統歐洲或其他地區的安全夥伴，以先發制人的強勢態度來維持美國的單極世界。⁴⁴

1990年代末期，美國的新保守主義迅速興起，2001年1月共和黨的小布希(George W. Bush)就任美國總統之後，也採取了先發制人的國家安全策略，而不同於前任總統克林頓所強調與競爭對手一起塑造安全新體系的「擴大與交往」(Enlargement and Engagement)策略。先發制人策略的邏輯誠如「攻擊性現實主義」(Offensive Realism)所主張的，由於國際為無政府狀態，國家又無法完全掌握他國的意圖，因此，為了徹底確保國家的絕對安全而應不顧一切，盡可能的增加國家的權力來建立霸權。⁴⁵ 所以，小布希政府除了加緊發展「國家飛彈防禦系統」(National Missile Defense, NMD)之外，並積極的在中東與中亞展開戰略佈署，以及進行北約的第二波東擴。2001年9月11日，美國紐約的雙子星大樓與五角大

⁴³ 蔡東杰譯，Joseph S. Nye著，《美國霸權的矛盾與未來》，左岸文化，台北：2002年8月，53~57頁。

⁴⁴ Joseph S. Nye, "U.S. Power and Strategy After Iraq," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4 (July/August 2003), pp. 63~64; G. John Ikenberry, "America's Imperial Ambition," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (September/October 2002), pp. 49~55.

⁴⁵ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001), pp. 29~54.

屢遭到恐怖份子攻擊，此乃自二次大戰日本偷襲珍珠港以來，美國本土直接受到的外來攻擊。然而，美國在證據尚未確鑿的情況下，即認定是藏匿在阿富汗的「基地」(Al-Qaeda)恐怖組織首腦賓拉丹(Osama bin Ladden)所為，並隨即在 10 月對給予他庇護的阿富汗「塔立班」(Taliban)政權展開軍事行動。數天之後，美國順利的推翻了阿富汗的塔立班政府，但美阿戰爭的成果並不僅是美國反恐戰爭的勝利，華盛頓亦因此達到了在中亞戰略佈局的目的。

中亞地區，尤其是裡海一帶，不但戰略地位險峻，並在 90 年代末期發現蘊藏著相當豐富的能源礦產，鄰近國家也因此成為能源借道輸出國而具有重要的戰略地位。蘇聯解體之後，中亞地區同樣出現了權力真空的狀態，引起世界強權，尤其是中、美、俄的相互爭奪。美國為了維持超強的地位，確保能源的穩定供給是達成此戰略目標的要件之一。因此，美國早在克林頓總統任內就已介入中亞的能源爭奪戰。美國的前國家安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)便認為，獨立的亞塞拜然可以作為西方進出中亞的能源走廊，而烏茲別克則是阻擋俄羅斯重新掌控中亞的樞紐國家。⁴⁶另外，哈薩克與土庫曼也因不願受制於俄羅斯而與西方親近，並且在西方國家的資助下，正另外興建不經過俄境的能源運輸管線。目前，中亞能源的輸出管道大致可以分為三條路徑。第一條為克里姆林宮所主導的經俄羅斯領土由黑海出口的能源管線。第二條為西方國家所支持的從亞塞拜然經喬治亞通往土耳其的路線，它在完成之後將從此結束俄羅斯長期以來對中亞能源輸出的壟斷。第三條則是從伊朗或經阿富汗由巴基斯坦出海，但由於美國和伊朗與阿富汗的塔立班政權關係不佳而受到阻礙。因此，小布希政府藉由出兵阿富汗抓拿賓拉丹的機會，得以在中亞地區進行戰略的佈署，不但在烏茲別克、塔吉克與吉爾吉斯駐軍，並積極拉近與這些國家的關係以進一步控制當地的油源或能源管線，以及防範俄羅斯在中亞高加索地區重新燃起帝國的野心。⁴⁷

⁴⁶ 林添貴譯，Zbigniew Brzezinski著，《大棋盤》，立緒文化，台北：1998年4月，156~157頁。

⁴⁷ Alexander Rahr, "Russia-European Union-Germany After September 11 and Iraq," in Alexander J. Motyl, Bair A. Ruble and Lilia Shevtsova, eds., *Russia's Engagement with the West* (New York: M. E. Sharpe, 2005), pp. 229~235.

2003年3月，美國聲稱伊拉克總統海珊(Saddam Hussein)暗地支持恐怖組織與正秘密研發大規模毀滅武器而再次規避聯合國安理會的授權出兵伊拉克。美伊戰爭表面上是小布希政府反恐政策的延續，但實際上，美國亦能夠藉由推翻海珊政權，扶持親美的新政府而達到控制能源、重組中亞及維持霸權的戰略目的。⁴⁸目前，美國也正磨刀霍霍準備對反美的伊朗進行顛覆行動。

二、 俄羅斯與歐洲國家對美國單邊主義的態度與反應

美國爲了自身的國家安全與利益，積極研發國家飛彈防禦系統和出兵阿富汗與伊拉克等等單邊主義的行爲，對全球的戰略格局造成了相當大的衝擊，同時也爲歐、美、俄的戰略三角關係投下了新的變數。

早在冷戰結束之後，由於歐洲人不再受到蘇聯的軍事威脅，他們政治獨立的意識也越來越高。但因為歐洲國家軍事力量的薄弱與長期以來對於美國安全的依賴使然，歐洲人便較傾向透過國際法、國際機制與制度來解決紛爭。不過，美國人卻正好相反，華盛頓時常無視於國際規範的存在，以片面的行動來處理國際事務。在柯林頓時期，美歐之間就已爲了許多敏感的小問題而產生歧見，包括基因改造食品、對古巴的制裁、聯合國的欠款、禁用地雷與建立國際犯罪法庭等等，並且讓歐洲人認定了美國是不可靠和沒有意願履行國際法的夥伴。⁴⁹尤其是科索沃戰爭中，華盛頓不理會聯合國安理會的態度，率先對塞爾維亞部隊進行軍事制裁，更讓歐洲的盟友對其獨斷獨行的做爲感到不滿。除此之外，美國在戰爭期間所展示的隱形轟炸機(F-117)和精靈炸彈等先進的高科技軍事武器亦讓歐洲國家有些害怕美國主宰全球的能力。⁵⁰隨後，美國政府又拒絕批准「全面禁試核武條約」(Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT)，以及爲了發展國家飛彈防禦系統而可能退出1972年與前蘇聯簽訂的「反導引彈道飛彈條約」(Anti-Ballistic Missile

⁴⁸ 張亞中編，《國際關係與現勢》，260~263頁。

⁴⁹ Joshua W. Busby, "Climate Change Blues: Why the United States and Europe Just Can't Get Along," *Current History*, Vol. 102, No. 662 (March 2003), pp. 116~117.

⁵⁰ Christopher Layne, *op. cit.*, p. 77.

Treaty, ABM，以下簡稱反導條約)，同樣增加了歐洲人對美國正單方面塑造全球軍事霸權的憂慮。⁵¹華盛頓的強勢讓美歐之間的隔閡越來越深。

儘管歐洲各國在 911 事件後對美國出兵阿富汗皆表示一致的支持，但內部已開始出現反對小布希政府單邊主義的聲浪，2003 年美國意圖再對伊拉克發動戰爭更引發了許多歐洲傳統盟友在內的國家強烈不滿，歐洲國家之間也因為是否繼續支持華盛頓出兵伊拉克的問題產生了嚴重的歧見。以法、德、俄為首的國家聯合反對美國對伊拉克動武，並組成所謂的「巴黎—柏林—莫斯科」反戰軸心，尤其是法國總統席哈克(Jacques Chirac)對美國的批評最為強烈，還揚言在聯合國安理會中動用否決權。而英國、西班牙與多數的中、東歐國家則對美國表態支持，並附和著華盛頓官方對德、法等舊歐洲大陸勢力的批評，認為其軟弱、不願採取積極的態度、屈從於恐怖主義與自認為是和平主義和道德主義者，也因此讓西方世界陷入了“新歐洲”與“老歐洲”的論戰。⁵²然而，美伊開戰之後，美軍在伊拉克迅速的勝利再次證明了美國依舊是世界上最強大的霸權，德、法等當初反戰的國家則受到冷落，並被排除在戰後分享伊拉克重建工程的大餅之外。⁵³不過，美伊戰爭結束後的清查證明了伊拉克並沒有大規模毀滅性武器，再加上美軍未能有效控制占領區以及美軍虐囚的事件曝光讓美國漸漸陷入了伊拉克問題的泥沼中而不得不重新尋求各國的支持。因此，2005 年 2 月小布希在第二任期上任之初，立即走訪歐洲為美歐的關係進行和解，強勢的作風亦有所收斂。

至於在作為美國潛在假想敵的俄羅斯方面，克里姆林宮當局對於美國霸權主義的行為當然是予以強烈的抨擊。俄羅斯面對華府執意發展國家飛彈防禦系統，加上先前北約的東擴、科索沃危機與美國覬覦中亞的能源，美俄的關係陷入後冷戰時期以來的最低潮，莫斯科甚至揚言將停止裁減核武以及加強飛彈的投射能力來作為因應。俄羅斯新總統普欽上任之初，同樣對美國表達了不信任與反對北約

⁵¹ Ibid., pp. 77~78.

⁵² Vladimir Brovkin, “Who Is with Whom: The United States, the European Union, and Russia on the Eve of War in Iraq,” *Demokratizatsiya*, Vol. 11, No. 2, (Spring 2003), pp. 212~221.

⁵³ Anna Applebaum, “Memo to Bush: Europe Is Listening,” *The Washington Post* (28 May 2003).

的再次東擴。在他 2000 年 1 月所簽署的「俄羅斯國家安全概念」(National Security Concept of the Russian Federation)中直接指責，以美國為首的西方國家企圖主導國際關係，它們違反國際法的基本規範，以單邊的軍事手段來解決政治問題。與此同時，一些國家正在削弱俄羅斯的政治、經濟、軍事和在其他領域的地位，無視俄羅斯的利益，並有可能破壞國際的安全與穩定。⁵⁴然而，在普欽務實外交的考量下，俄羅斯的外交政策開始有了相當戲劇性的轉變。

2001 年 6 月，美俄的關係已稍有改善的跡象。911 事件之後，華盛頓為了整合全球的反恐聯盟，在中亞仍保有一定影響力的俄羅斯自然成為美國積極拉攏的對象。同時，克里姆林宮當局亦為了車臣的反恐問題而與美國有了共同的交集和利益。所以，普欽不但立即對小布希政府的反恐政策予以全力支持，甚至同意美軍進駐俄羅斯的後院以進一步掃蕩恐怖主義。美俄關係的改善，俄羅斯與北約也因此能有更密切的互動。北約除了經常主動邀請俄羅斯來共同協商反恐的戰略，會員國更在原則上同意了讓它來參與反恐、危機處理、核武擴散、武器管制以及海上搜索與救援等議題的決策。⁵⁵2002 年 5 月，北約 19 個成員國與俄羅斯發表了「羅馬宣言」(Rome Declaration)，並成立「北約—俄羅斯理事會」(NATO-Russia Council)來取代先前的「俄羅斯—北約常設聯合理事會」，俄羅斯將能夠以平等的夥伴地位(as equal partners)與其他北約國家一同處理共同的安全威脅。⁵⁶

不過，美俄關係在相互合作與和解的進程中也不是沒有潛在性的隱憂。尤其在美國對阿富汗的反恐戰爭勝利後不久，小布希便於同年 12 月宣佈將在六個月內退出反導條約，使得後冷戰時期美俄維持名義上的核武平衡正式結束。儘管如此，由於美國國家飛彈防禦系統的發展始終無法有技術上的突破，俄羅斯又欠缺談判的籌碼以及普欽仍希望繼續保持與美國友好關係的條件下，莫斯科在幾次對

⁵⁴ “Концепция Национальной Безопасности Российской Федерации,” *Совет Безопасности Российской Федерации*, available at www.scrf.gov.ru/documents/decree/2000_24_1.shtml.

⁵⁵ Tom Lansford, op. cit., pp. 150~153.

⁵⁶ “Rome Summit lays the foundations for a stronger NATO-Russia relationship,” *NATO Update* (28 May 2002), at www.nato.int/docu/update/2002/05-may/e0528a.htm.

美國的抗議無效之後，逐漸默許美國退出反導條約。⁵⁷俄羅斯在務實主義下不斷的向美國讓步，也因此在美伊戰爭中它雖與德、法共組反戰聯盟，但戰後華盛頓方面並沒有為此對俄羅斯政府有太多的責難。就如同美國前國家安全顧問萊斯(Condoleezza Rice)女士所說的一樣，美國應“懲罰法國、忽略德國、原諒俄國”。美國總統小布希照常受邀出席了 2003 年 5 月的俄羅斯聖彼得堡三百週年慶，隨後，普欽又在法國召開的「八大工業國」(Group of Eight)高峰會上第一次以完全會員國的身份參與，讓俄羅斯的國際聲望達到了頂峰。⁵⁸在美俄關係逐步穩定的前提下，北約的第二波東擴也持續的在進行。2004 年 3 月，羅馬尼亞、保加利亞、斯洛伐克、斯洛文尼亞與波羅的海三國順利的加入北約。儘管俄羅斯內部亦有反對的聲音，但已不再像先前那樣的激烈，甚至於不具有任何的實質意義。但另一方面，自 2003 年底以來，親俄羅斯的獨立國協國家紛紛在美國與歐盟的干涉下為親西方的民主改革派政黨所推翻，烏克蘭的新政府甚至隨即提出了加入北約與歐盟的要求，再度讓莫斯科感到十分的錯愕與不悅。由於烏克蘭對俄羅斯的國家安全與戰略利益具有關鍵性的地位，在政治上太過於敏感，北約尚不敢冒然東進，但因烏克蘭的強烈訴求，加入北約似乎只是時間的問題。⁵⁹

21 世紀初國際局勢的變化牽動了歐、美、俄戰略三角的互動，也讓三方的關係更加複雜與難以解釋。未來歐、美、俄的關係將如何發展，仍有待進一步的觀察。

第四節、國際關係的新議題與挑戰

以上的探討主要是以現實主義與地緣戰略的角度來觀察國際政治的權力平衡，所著重的焦點也是集中在歐、美、俄傳統強權的戰略利益與國家安全之上。

⁵⁷ Megan Twohey, "Putin Says Russia Was Ready to Alter ABM," *The Moscow Times* (18 December 2001).

⁵⁸ Jonathan Steele, "From Russia with love: After summits in St. Petersburg and Evian, is Vladimir Putin signalling that Russia has become part of the west's family? America thinks so," *The Guardian* (5 June 2003).

⁵⁹ Dmitri Trenin, "Russia, the EU and the common neighbourhood," *Centre for European Reform* (September 2005), pp. 1~8.

然而，冷戰結束十多年以來，國際環境已產生了很大的變化，傳統的大國政治與國際安全已不再能獨佔鰲頭。相對的，經濟、民主發展、人權與生態環境等等過去被視為低層次的議題在全球化的時代越來越具有重要性，尤其是國家經濟的發展和國際貿易與金融更是當前各國最矚目的話題，甚至有些學者認為經濟議題已取代政治議題成為國際關係研究最主要的關切對象。儘管近年來現實主義學者同樣承認這些議題的重要性，但仍對這些議題有所低估。更何況，他們是以安全與各別國家利益的觀點來做解讀，而忽視國家間相互合作共創繁榮的看法。現今，國際間經常透過合作協商的方式來共同解決國際關係的新議題與挑戰，現實主義者確實無法站穩立場。⁶⁰因此以下，本文將以其他的研究途徑，對後冷戰時期以來有關俄羅斯與歐盟關係的幾個重要議題進行更深入的討論。

一、 經濟議題

經濟議題自古以來即受到各國重視，它關係著一國人民的生活福祉與國家是否繁榮強盛。直到現代，經濟也通常是一國政黨能否贏得政權或在大選後繼續執政的關鍵，像是經濟的匱乏即為導致前中、東歐共產國家與蘇聯垮台的主因之一，而歐美各國政府也經常因無法解決國內的經濟與失業問題而面臨下台的命運。隨著共產主義遭受遺棄，資本主義已成為全球普遍的經濟型態。目前中、東歐各國、俄羅斯與中國等國皆積極展開自由市場經濟的改革，中國更因經改的成功而儼然成為最有潛力的區域強權。同時，西方國家也不斷努力的提升經濟成長率來維持國家的富強與安定國民的生計，以免使其國際地位遭到削弱與重蹈在大選中失利的覆轍。

除了國內的經濟發展之外，國際經濟議題是目前世界各國最關切的焦點。國際經濟主要分為國際貿易與國際金融兩個部分。在國際貿易方面，早在 18 世紀的亞當·史密斯(Adam Smith)與李嘉圖(David Richard)即分別提出了「絕對利益」

⁶⁰ Robert Jackson and Georg Sørensen, *Introduction to International Relations* (New York: Oxford University Press, 1999), pp. 108~135.

(absolute advantage)與「比較利益」(comparative advantage)原則，主張國家間透過貿易的往來，能夠增加全體的財富與人民的福利。隨著交通運輸與通訊的日新月異，各國間幾乎不再有距離，國家自成一個自給自足的封閉經濟體系也似乎成爲不可能的事情。然而，各國在頻繁的貿易往來過程中難免會發生磨擦，並且，一國若單以保護國內產業的發展或以自身經濟的利益爲考量，只開放商品的出口而限制他國的進口勢必引起報復。國家間相互築起關稅壁壘，便會導致世界經濟局勢的混亂。⁶¹例如，第一次世界大戰後就因歐美各國都採取了保護主義政策以利於國家的重建工作，使得國際貿易無法順利進行等因素造成了 1929 年的世界經濟大恐慌。所以，二次大戰結束之後，西方國家便立即著手建立「關稅與貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT，以下簡稱關貿總協)，以協調談判的方式來減少各國間的貿易障礙與磨擦，並促進全球更自由的貿易來往，它也漸漸成爲了世界上最重要的經貿協商機制。⁶²

關貿總協在經歷了數十年的運作之後於 1995 年 1 月功成身退，由功能更強的「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO，以下簡稱世貿組織)所取代。在世貿組織下所定立的國際貿易規範除了降低關稅、消除非關稅貿易障礙與調解貿易糾紛之外，無歧視原則或所謂的「最惠國待遇原則」(Most Favored Nation Treatment, MFN)是其最重要的基石。它要求世貿組織的締約國不得對其他國家有貿易上的差別待遇，國家間所達成的貿易優惠措施必須自動延伸適用於其他國家。但各國爲了相互取消關稅以促進貿易而組成的「自由貿易區」(free-trade area)與進一步採取對外一致關稅的「關稅同盟」(customs union)等區域經濟合作組織的內部優惠並不在最惠國待遇的限制之內。另外，服務業人員的自由流動、智慧財產權的保護、紡織業的協定與降低各國的農業補貼等等亦是世貿組織已達成或正在談判中的貿易規範。⁶³

⁶¹ Joshua S. Goldstein, *International Relations* (New York: Addison Wesley Longman, 2001), pp. 351~369.

⁶² 歐陽勛、黃仁德，《國際貿易理論與政策》，台北：三民，2000 年 9 月，494~496 頁。

⁶³ 同上註，497~509 頁。

在關貿總協或世貿組織的架構下，經過數回合的談判之後，爲了推行自由貿易，各國或各經濟體已將關稅稅率降的相當低甚至予以廢除，但許多的非關稅貿易障礙仍然存在，並且逐漸成爲各經濟體保護國內產業或勞工的最主要工具。在所有的非關稅障礙中，以「配額」(quotas)、「反傾銷」(anti-dumping)、「補貼」(subsidy)與「自願性出口設限」(Voluntary Export Restraints, VERs)最爲重要。所謂的配額是以內部的法律限定國外進口產品輸入的數量在某一許可的範圍之內，而反傾銷則是對以數量或價格優勢進行傾銷策略的經濟體紀出罰則。然而，這兩項政策漸漸成爲世界各國作爲保護國內產業的重要措施，並且有越來越浮濫使用的現象。另外，補貼是政府給予賦稅的減免、低利率貸款或以價格保證收購等等方式來保護國內的業者。至於自願性出口設限則是以政治或其他壓力，要求經濟體對其出口自行制定限制措施。除此之外，各個經濟體也會以產品規格、衛生標準或出產地證明等方式限制他國的商品進口。⁶⁴這些非關稅貿易障礙措施多少都妨礙了自由貿易的進行，並引起許多國家的不滿。不過，世貿組織目前也正在商討著該如何減輕這些行爲對自由貿易所造成的不利影響。

而在國際金融方面，隨著國際間貿易往來的熱絡與跨國投資的興盛，各國貨幣在世界上的流動也越來越頻繁。儘管在二次大戰後，美國爲了協助西歐國家的重建、推廣貿易和穩定國際金融秩序而設置了「國際貨幣基金」(International Monetary Fund, IMF)與俗稱「世界銀行」(World Bank)的「國際重建暨發展銀行」(International Bank of Reconstruction and Development, IBRD)，並以 35 美元兌換 1 盎司黃金的固定匯率制度，建立起所謂的「布萊頓森林體系」(Bretton Woods System)。然而，自 1958 年之後美國的國際收支赤字逐漸惡化，資金大量外流與高度的通貨膨脹，再加上受到越戰失利的影響，美國總統尼克森(Richard M. Nixon)不得不在 1971 年 8 月宣佈終止美元與黃金之間的兌換關係，導致此一制度的逐步瓦解。⁶⁵於是，主要的貿易大國紛紛採取了浮動匯率制度，但卻也因此

⁶⁴ Joshua S. Goldstein, *op. cit.*, pp. 365~369.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 404~406.

增加了貿易往來的成本與風險以及國際熱錢投機客的大肆炒作。所以，各國政府無不希望重建穩定的國際金融秩序，西歐國家甚至在 70 年代末期開始致力於發展共同貨幣以避免受到匯率波動為國內經濟發展帶來的不確定性與嚴重衝擊。例如，1997 年 7 月金融鉅子索羅斯(George Soros)炒作泰國泰銖，便是觸動亞洲金融危機的主因之一。在這場金融風暴中不但讓印尼、馬來西亞、菲律賓等東南亞國家的股匯市立刻遭到重挫，香港、台灣、南韓、日本甚至俄羅斯與巴西也在數個月後受到波及。⁶⁶然而，因為各個國家的經濟狀況存在著很大的差異，重建國際金融秩序或發展共同貨幣並非易事。況且，各國的中央銀行經常為了國家總體經濟的考量而調整財政或貨幣政策以配合國家的經濟發展，就連 2002 年之後已正式使用單一貨幣的歐盟主要國家亦因國內的經濟壓力而無法遵守自己所訂定出的遊戲規則。⁶⁷因此，國際金融秩序的重建還有待世界各國的努力。

最後，區域經濟的整合在近十幾年來亦是世界各國的熱門話題。由於中、小型國家的經濟實力無法與美國或日本等經濟大國相匹敵，因此促使鄰近的國家進行經濟整合以增進彼此間的貿易，並抵禦美、日的經濟壓力，是一種兼具有自由貿易和保護主義功能的特殊安排。目前，歐盟堪稱是世界上最成功的區域經濟整合體，而美國、加拿大與墨西哥所組成的「北美自由貿易區」(North America Free Trade Area, NAFTA)也是相當成功的案例。另外，中、南美洲、非洲、東南亞各國與亞太國家也欲成立自由貿易區或是關稅同盟，但由於政治上的不信任或經濟的差異太大，在短期間內大概仍無法建立與歐美相當的經濟體系。⁶⁸

二、民主、人權與社會議題

自由、民主與人權一向是西方世界的普世價值觀。國際政治學上亦有所謂的「民主和平論」(Democratic Peace)，其學者認為真正自由民主的國家傾向於和平

⁶⁶ 康信鴻，《國際金融理論與實際》，台北：三民，2003 年 9 月，15~60 頁。

⁶⁷ “Euro-zone finance minister, ECB head meet,” *Businessweek* (5 December 2005), at www.businessweek.com/ap/financialnews/D8EA9FIG0.htm.

⁶⁸ 歐陽勛、黃仁德，《國際貿易理論與政策》，527~532 頁。

的外交政策，並且民主國家之間不會、也不會發生戰爭而能夠維持永久的和平與安定。⁶⁹自十八世紀法國大革命以來，各國人民不斷為民主和自由與專治政權相對抗，到了 20 世紀初期已造就了許多民主政府。1980 年代末期，中、東歐共黨政權的垮台與蘇聯解體所引發的第三波民主化浪潮再次成為各政治學者熱烈討論的焦點。儘管中、東歐的前共產國家在民主鞏固的過程中一波三折，但大致來說，經歷了十多年的改革之後，大部份國家的民主化已獲得讓人肯定的成果。然而，包括俄羅斯在內的一些前蘇聯加盟共和國，民主只不過是一層面紗。俄羅斯前總統葉爾欽在 1993 年炮轟國會堪稱是民主政治的最壞示範，普欽上台之後的「管理式民主」(managed democracy)亦為許多國家和學者所詬病。

近年來，一些前蘇聯國家的政治發展有了戲劇性的變化。2003 年 11 月，喬治亞(Georgia，另譯格魯吉亞)爆發了“玫瑰革命”，前總統謝瓦納茲(Eduard Shevardnadze)被迫下台揭開東歐與中亞各國再一次民主革命的序幕。次年 12 月的烏克蘭，在反對黨領袖尤申科(Viktor Yushchenko)的領導下發起了“橘色革命”，將第一輪投票中因作票當選的前任總統庫其瑪(Leonid Kuchma)拉下台，引起了國際的高度關注。另外，吉爾吉斯亦於 2005 年 3 月發生革命，摩爾多瓦親西方的黨派則在同月的國會大選中獲勝，就連與俄羅斯最親近的白俄羅斯反對派亦正在醞釀革命當中。儘管東歐與中亞的“顏色革命”仍舊有濃厚大國角力的色彩，美國與歐盟不斷資助當地的民主派人士推翻保守政權而對俄羅斯的鄰近國策造成了嚴重的衝擊，獨立國協的離心傾向加劇。但由於這些國家的經濟落後與政府的腐敗無能，人民無法透過自由、平等的選舉機制來組織政府，起而革命似乎也是無可避免的，這也再次突顯了民主政治的重要性。不過，對俄羅斯人而言，喬治亞、烏克蘭與吉爾吉斯的一連串革命似乎沒有太大的吸引力，因為先前民主革命所帶來的只有動盪與艱辛而不是自由。⁷⁰也因此，未來東歐與中亞的民

⁶⁹ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Addison Wesley Longman, 2001), pp. 313~315.

⁷⁰ Susan B. Glasser and Peter Baker, “What Comes After Rose, Orange and Tulip?” *The Washington Post* (3 April 2005).

主化路程或許仍會相當坎坷。

在人權方面，自由主義者一向認為民主的政治秩序是以維持法治與國家對人權的尊重為基本條件。⁷¹美國早在 1970 年代末期以來便積極推動所謂的「人權外交」，也多次以人權高於主權為由而對迫害人權的國家進行經濟或是軍事制裁。另外，歐盟也將人權作為其制定對外政策的重要指標。然而，人權的狀況在 21 世紀仍有許多灰暗之處，像是俄羅斯在兩次車臣戰爭中對無辜平民的殘害或是車臣人被政府所妖魔化；俄國的司法與警政體系仍存在著許多不公正、不透明、刑求或受到政治力的左右；監獄或拘留所的居住環境惡劣；以及俄羅斯未能保護難民和尋求庇護者等等，使得俄羅斯的人權情況受到嚴重的侵蝕，並引起了西方國家的高度關切和輿論撻伐。⁷²但俄羅斯等國卻強烈批評西方國家施加的人權壓力是干涉內政的行為，並認為西方對人權的評斷存在著雙重標準，進而對人權的基本概念有著另一番不同的解釋。

除了民主與人權之外，種種社會的不穩定因素也是各國政府所重視的問題。對於歐洲國家來說，出生率不斷的下降；大量亞、非與中、東歐人口的移入；對外國人的歧視；以及性交易、強暴、吸食毒品、洗錢與走私等非法活動皆直接影響到人民的生活，並造成國家或區域發展的阻礙。現今，這些現象多讓各國政府無法獨自解決而需尋求他國的幫助。更何況，在全球化與交通、資訊發達的時代，從事有礙區域發展的人士有了更多的資源和管道，犯罪集團也更能夠輕易的加以組織，並跨越國界犯案以規避國內當局的緝捕。而自美國 911 事件之後，國際恐怖主義成為全球最關切的焦點，威脅的來源也更難從地緣政治的觀點來判斷。這些問題都是必須依賴各國的情報交換才能夠嚴密防止的。這也因此促使著西歐國家彼此之間，並與中、東歐國家相互合作來共同防範。

但另一方面，中、東歐國家所面臨的社會問題不但比西歐國家更為嚴重，同時，這些國家的中央或地方政府大都存在著貪污腐敗的問題。根據「國際透明組

⁷¹ Scott Burchill, "Liberalism," in Scott Burchill et al., *Theories of International Relations* (New York: PALGRAVE, 2001), pp. 41~42.

⁷² Catherine J. Danks, op. cit., pp. 144~160.

織」(Transparency International)在 2002 年所做的一份調查顯示，在被調查的 102 個國家中，以 10 分的評比為最清廉，中、東歐最不貪污腐敗的國家是斯洛文尼亞，但其清廉指數約只有 6 分排名世界 27；匈牙利、波蘭與捷克皆在 5 分以下，分別排名 33、45、52 名；而俄羅斯與烏克蘭則都低於 3 分以下，分別為第 71 與第 85 名。⁷³中、東歐國家政府的貪污腐敗使得西歐國家與它們在各方面的合作都大打了折扣，並讓問題更加難以解決。不過，這些國家在歐盟與其他國際組織的協助與壓力下，情況相較於十年前仍有相當程度的改善。未來，中、東歐是否能夠繁榮和安定，也寄託於歐洲所有國家間的合作與努力。

最後，歐洲國家除了共同合作來解決與防範各種社會問題之外，各國也透過彼此文化、教育、科學和技術的交流與合作來加強各國民眾的相互了解，促進和諧，並提升國家與區域的發展，進而讓全體人民有更好的生活。

三、 生態環境、衛生與能源議題

生態環境與公共衛生議題在傳統的國際關係研究中一向為學者們所輕視。然而，隨著世界各國工業發展對於環境的破壞、資源的消耗殆盡、自然災害所造成的慘重傷亡與損失以及傳染性疾病的迅速擴散等問題越來越嚴重，在全球化的時代已非單一國家所能夠獨自解決，況且，這些問題都將造成全面性與長期性的影響。因此，早已有一些學者認為環境議題是繼國際安全與全球經濟之後，第三個國際關係研究所關切的對象。⁷⁴尤其近年來，許多國家民間和工業廢氣、污水的排放所產生的酸雨與水源污染；全球暖化對世界各地造成的環境侵蝕；洪水、地震與海嘯等天災不斷造成無數生命與財產的損失；以及結核病菌(TB)、愛滋病(HIV/AIDS)、狂牛症與禽流感(H5N1)等傳染病的擴散問題都已到了難以控制的程度，世界各國也不得不加緊合作來共同防範。更何況，工業與科技的發展讓人民的生活水準日益提升，各國民眾對於居住環境品質的要求也隨之提高，自然會

⁷³ 轉引自“Corruption in Poland: Enough!” *The Economist* (19th April 2003), p. 45。

⁷⁴ Robert Jackson and Georg Sørensen, *op. cit.*, pp. 251~254.

要求政府關注生態環境的問題。像是許多環保團體就時常以大規模示威抗議或組織政黨的方式要求政府重視環保，德國由一群生態保護、和平與人權等社會團體所組成的「綠黨」(Die Grünen)更是對德國的政局有不小的影響力。⁷⁵因此，一般高度開發國家，特別是歐盟國家的生態環境法規都較為嚴格，商品的檢疫與衛生標準亦高於世界其他各國以為其人民創造最好生活品質的條件。目前，歐盟也對中、東國家和俄羅斯給予協助或施加壓力，要求它們改善生態環境的污染與加強疾病的防疫。

另外，近年來國際最關切的環保議題莫過於防止全球氣候暖化與臭氧層破壞的「京都議定書」(Kyoto Protocol)上。1997年12月，世界各國在日本京都簽訂了此一協議以落實1992年5月聯合國所制定的「聯合國氣候變遷公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)，企圖在2008到2012年內將世界各國的二氧化碳和甲烷等六種會導致溫室效應的氣體排放量降低到1990年以下的水準。不過，京都議定書亦有彈性條款，工業大國可以向排放量較低的國家購買配額，以避免衝擊到國內經濟。此協議在2005年2月16日已正式生效。⁷⁶然而，許多發展中國家仍由於經濟的考量而對京都議定書有所保留，即使是工業發達的國家，如世界上最大的二氧化碳排放國美國也以影響經濟成長與造成失業為由而拒絕批准。另外，同樣亦是二氧化碳排放大國的中國與印度並不在規範之內，這都引起了其他國家的不滿，並且擔憂它們的環保成本將因此高過未加入京都議定書的國家而使得企業的競爭力下降。

最後，在能源議題方面，1973年和1979年爆發了兩次中東石油危機使得能源進口國的經濟遭受到嚴重的打擊之後，世界各國便已重視到能源短缺的問題，並開始節約能源或努力開發太陽能、水力與風力等新的能源替代方案。不過，替

⁷⁵ 張安藍譯，Kurt Sontheimer and Wilhelm Bleek著，《德國政府與政治》，台北：五南，1999年6月，194~198頁。

⁷⁶ “The Mechanisms under the Kyoto Protocol: Joint Implementation, the Clean Development Mechanism and Emissions Trading,” *United Nations Framework Convention on Climate Change*, at unfccc.int/kyoto_mechanisms/items/1673.php; “MEMO: The Kyoto Protocol,” *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/news_681.htm.

代能源的發展一直無法突破技術性的瓶頸，核能的使用也備受爭議，所以石油和天然氣依舊是全球能源的主要動力。而各國政府爲了維持或促進國內的經濟成長，以及避免受到油價的影響導致國內物價的波動，能源的穩定供給與價格的控制因此成爲世界各國迫切須要解決的問題。特別是在能源價格方面，儘管 1980 年代中期之後，國際油價回跌到每桶二十美元左右的價位，整個 90 年代的平均價格也大致維持在二十美元以下，甚至一度跌到十美元，但隨著亞洲金融風暴後的經濟復甦，各國對能源的需求量大增，油價於 2000 年初也再次突破三十美元大關。⁷⁷尤其是近幾年來中國和印度的崛起，國際掀起了一股搶油大戰。油價不斷的飆高，再加上投機客的炒作與天災不斷導致產出減少等因素影響讓國際原油價格在 2005 年 8 月創下了每桶 70 多美元的天高價位。另外，由於高油價所造成的輸入性通貨膨脹亦是各國政府與人民相當頭痛的問題，甚至有媒體因此形容第三次能源危機的來臨。⁷⁸目前，國際間正透過多邊管道來控制油價與產量，以避免全球經濟再次遭受衝擊。所以，21 世紀能源的重要性也不言可喻。

以上這些國際關係的新議題與挑戰皆有長期性與跨國境的影響，不是單一國家所能夠解決的。因此，國際間的相互合作已是不可避免的選項，這也促使著歐洲國家在各個領域上加強協調與合作來共創安定與繁榮的未來。

第五節、小結

中、東歐共產政權的垮台、蘇聯的解體與俄羅斯影響力衰微的結果直接導致了中、東歐的權力真空與區域的不穩定，後冷戰時期的歐洲安全也因此面臨了新的威脅而促使著西方國家對原有的歐洲安全體系進行連結與重建。在歐洲安全體系的建構過程中，最受矚目的莫過於由美國所主導的北約轉型與東擴。然而，北約作爲一軍事安全組織，它的東擴造成了俄羅斯的強烈不滿。尤其在 1999 年的科索沃危機中，俄羅斯和美國與北約的關係更是降到冰點，也讓俄羅斯對西方國

⁷⁷ Joshua S. Goldstein, op. cit., pp. 501~504.

⁷⁸ David Ignatius, "Homemade Oil Crisis," *The Washington Post* (25 May 2004).

家勢力的東擴產生了無法抵滅的隱憂，可能為日後俄羅斯與歐盟的關係埋下潛在性衝突的伏筆。

不過，21 世紀初美國小布希政府強勢的單邊主義行為同樣引起了歐洲國家的不滿與疑慮，俄羅斯與歐洲似乎有了聯合起來共同抗衡美國霸權的機會。但弔詭的是，俄羅斯在普欽總統的務實外交下開始與美國進行和解，而歐洲國家與美國之間也並非能夠輕易的斷絕長久以來的友好關係。歐、美、俄的戰略三角關係因此變得更加複雜與難以解釋，未來三方的互動仍有待進一步的觀察。

另一方面，冷戰結束十多年之後，權力政治與國際安全的議題已不再能攏斷全球化下的國際關係。反觀經濟、民主政治、人權、社會、生態環境與能源等問題越來越重要，並促使著國際間相互合作來共同防範與解決。這些國際關係的新議題與挑戰也將在俄羅斯與歐盟的交往過程中，成為雙方合作與競爭的焦點。