airiti

俄美兩國在敘利亞議題上的交鋒

連弘宜*

2013 年 9 月 5 至 6 日 G-20 高峰會在俄羅斯聖彼得堡舉行，G-20 是由貿易量占全球總量排行前列的國家組成，每年定期高峰會則是領導人共同商討全球所面臨的經貿情勢、思考解決之道，並形塑共識的場合。不過由於今年峰會會前美國提出擬對敘利亞採取軍事行動，使得這次 G-20 高峰會成為俄美同場較勁的場合。

俄美在 G-20 會議積極爭取與會國家支持

俄羅斯為此次峰會的主辦國，有關議程安排、主導輿論方向等方面較具優勢。而參與國基於尊重主辦國的立場，亦不便全力反駁，因此使得俄羅斯在敘利亞議題的論述上，不論其立場或主張皆獲得國際媒體廣泛的報導。 但美國及其盟邦在峰會的重要性，甚至表達對此議題的立場，亦足以向尚未決定採取何種立場的國家發出一個明確的訊息。美國總統歐巴馬（Barack Obama）在抵達俄羅斯參與峰會前先訪問瑞典，他利用此機會闡釋美國對敘利亞議題的立場。歐巴馬指出，國際社會不應保持沉默。世界誠信正處於關鍵時刻，符合道德不是袖手旁觀。歐巴馬利用聖彼得堡峰會場合向盟邦解釋美方近來的想法，並尋求盟邦在政治上和外交上對美方擬向敘利亞動武議題上表達支持的立場。

* 作者為國立政治大學外交學系副教授。

airiti

美國參與此次高峰會的立場非常明確，即是說服仍持觀望態度的其他國家領導人支持美國對敘利亞動武。但俄羅斯顯然持與美國相反的立場，強烈反對美國對敘利亞動武。

在高峰會開幕式上，俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）在致詞中並沒有提及敘利亞問題，而是將焦點鎖定在全球經濟議題上。他讚揚 G-20 設法解決 2008 年以來的全球金融危機，那些最棘手的問題都已經解決或在控制中。在峰會的晚宴上才是俄美兩國就敘利亞議題交手的場合，普丁在晚宴中和與會各國領導人商討敘利亞情勢。歐巴馬則趁勢提出敘利亞使用化武攻擊已公然違反國際法，此種行為必須得到懲罰。但美國亦很清楚峰會的情勢，亦即不可能在此場合達成共識，因為主辦國俄羅斯幾乎持完全不同的立場。

歐巴馬在 G-20 峰會期間已經與日本首相安倍晉三會晤，兩國領導人達成共識，即敘利亞對平民使用化武的行為必須得到懲罰。經過歐巴馬清楚闡述美國的立場後，歐洲領導人開始譴責敘利亞政府對平民使用化武，並聲稱此舉違反國際法，但對美國動武的決定仍持保留的立場。歐洲理事會主席范隆普（Herman Van Rompuy）指出，敘利亞此舉公然違反國際法，國際社會應展現出當違反國際法時，無人可例外地免遭懲罰。但最重要的是需等到聯合國調查團對事件的調查報告出爐，再根據此份報告結果由聯合國作出行動。范隆普指出，儘管法國已宣稱準備參與美國所發起的動武行動，歐盟尚未對敘利亞議題達成一致的共識。在 G-20 峰會期間，國際間僅有法國、土耳其及沙烏地阿拉伯支持美國對敘利亞動武，其他國家對此議題則持謹慎態度。中國大陸方面提出，動武將導致油價上升及全球經濟動盪；義大利方面則擔憂衝突將會擴大。

airiti

俄美對敘利亞爭議的焦點之一為誰使用化武攻擊平民？美國指出 8 月 21 日對平民使用化武的是敘利亞政府軍。俄羅斯則對此表示懷疑，普丁甚至質疑美國國務卿凱瑞（John Kerry）在國會聽證會中有關敘利亞情勢的證詞。普丁的發言人佩斯科夫（Dmitry Peskov）指出，俄方無法接受這種無法令人信服的證據。俄方需要令人信服及真實的證據。假如這些證據呈現出現，應該送交聯合國安理會，然後決定如何行動。根據國際法，不是俄羅斯國會或是美國國會決定如何行動。他同時否認俄羅斯試圖延緩對敘利亞問題的討論，他形容俄羅斯正試圖鼓勵包括在華府的夥伴以建設性態度看待情勢。俄方及美方都希望敘利亞和平，俄羅斯方面不希望局外人將自身意志強加在敘利亞議題上。美方對此的回應是，歐巴馬政府會持續提出更多敘利亞政府以化武攻擊平民的證據。美方不想看到的是目前所進行一些有關敘利亞是否以化武攻擊平民的議題，因為許多畫面已經證實此事件。

歐巴馬對美國動武獨特論的主張及俄國的回應

歐巴馬前往 G-20 峰會前在瑞典的訪問及在高峰會期間的外交行動後，國際社會對美國倡議對敘利亞動武的議題，並未給予廣泛的回響。再加上此議題在美國國會亦引發激烈的討論，贊成與反對的聲音似乎不相上下，很難肯定一旦表決動武議案，歐巴馬的動武主張能獲得國會通過。儘管歐巴馬宣稱即使國會不通過動武案，他仍有權對敘利亞進行軍事行動，但白宮方面認為，在國會反對的情形下對敘利亞動武幾乎無法想像。

就在這種情勢下，歐巴馬透過電視演說直接訴諸美國民

airiti

眾。在十多分鐘的演說中，歐巴馬解釋敘利亞情勢、敘利亞公然違反國際法、美國為何須動武解決、美國不會陷入戰爭泥淖、美國此舉符合國家利益、人道考量，最後則指出美國的行動顯示出美國獨特（exceptional）之處。尤其最後所謂「美國獨特論」（American Exceptionalism）意外地引發俄美之間另一場論戰，而且此場論戰是由普丁所引燃。普丁在歐巴馬電視演說後，立即投書紐約時報論及此次談話。除了重申證據須確實、聯合國調查團介入調查並提出報告後決定，再由聯合國決定後續行動外，最重要的批評歐巴馬所提出的「美國獨特論」。普丁提出「人生而平等」的普世價值，據此反駁歐巴馬的「美國獨特論」。白宮發言人卡尼（Jay Carney）在白宮記者會回應普丁投書內容，聲稱普丁利用美國新聞自由來闡述自身理念，此舉正足以顯示美國獨特之處。新聞自由在俄羅斯是遭到壓制的，普丁的投書正足以反映出美國言論自由這項獨特的傳統。事實是言論自由在俄羅斯過去十多年當中已逐漸削弱，俄羅斯提供一個強烈的對比顯示美國的獨特性。而歐巴馬亦利用在聯合國大會的演說時對他自己所提出的「美國獨特論」作出明確的定義：美國獨特之處在於美國表現出願意犧牲性命，並試圖去支持不僅僅自身狹隘的利益，而是眾人的利益。

俄美對敘利亞議題會談的協議

G-20 高峰會結束後，凱瑞在歐洲展開穿梭外交。由於對敘利亞動武案在英國國會表決未通過，英國首相卡麥隆（David Cameron）表達英國不會參與美國的動武行動。不過凱瑞這次訪英行程亦非全然沒有收穫。凱瑞在訪英期間不知是無

airiti

心，抑或有意，鬆口表達若敘利亞願意放棄化武，美國可以不對敘利亞動武。敘利亞立即表達願意放棄化武的聲明，俄羅斯抓住此機會表達俄美共同協商如何解除敘利亞化武議題。

俄美兩國外長在日內瓦經過三天密集的談判後達成協議，一致同意要求敘利亞在 2014 年 6 月底前移除並銷毀化武。根據化武專家表示，此協議所列出的時限是原須耗時 5 至 6 年的工作需於幾個月內完成，且處理化武的安全性令人憂慮，主要是敘利亞的內戰仍然在持續進行中。協議中明訂聯合國安理會決議對敘利亞採取行動，不過俄羅斯仍然反對針對敘利亞採取任何軍事行動。

至於美國方面，凱瑞宣稱若敘利亞沒有遵照協議進行，安理會應根據憲章第七章的規定授權對敘利亞採取軍事行動。俄羅斯外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）則明確表達俄羅斯反對使用武力。歐巴馬已對此問題提出看法，假如俄羅斯不同意對敘利亞違反協議時進行軍事行動，美國仍然保有在聯合國未授權的情形對敘利亞動武的選項。假如外交手段失敗，美國仍然準備行動。

至於敘利亞方面，國營新聞社（SANA）報導俄美達成協議，並指稱這是一個新的起點。但敘利亞政府方面並沒有立即聲明願意執行此協議的意願。目前僅是先讓聯合國調查團進入，待調查報告出爐後，各方才會對報告結果進行討論。至於聯合國方面，秘書長潘基文已發表對此協議的支持，並宣布敘利亞已正式加入國際「化學武器公約」（Chemical Weapons Convention），於 2013 年 10 月 14 日生效。

俄美所達成的協議明文規定，敘利亞政府所提出化武地點的調查工作需在 11 月前完成，而製造化武的設備亦須於

airiti

11 月前銷毀。在 2014 年 6 月前須完全銷毀化武原料及設備。這份協議的重點在於敘利亞政府銷毀化武之前，減少或消除敘利亞政府使用這些化武的能力。俄美兩國對敘利亞化武的理解是，兩國同意敘利亞目前擁有 1,000 噸化武。美國方面指出，在敘利亞境內至少有 45 處地方與化武計畫有關，其中幾近半數地方有可利用的化武。

俄羅斯方面則不接受美方所提出敘利亞存放化武地方的數量，因為此舉關係到誰應為 8 月 21 日化武攻擊負責的問題。美方一直以此事件作為美國應對敘利亞動武的藉口，美方指出此次化武攻擊至少造成 1,400 人喪生，其中多數是婦女及孩童。假如俄羅斯同意美方所提出的存放化武地方的數量，及這些地方都在敘利亞政府的控制區內，那等於就是承認敘利亞政府涉及此次化武攻擊事件，而俄羅斯方面一直以來指出此次化武攻擊事件是由反對派軍隊所為。

普丁在瓦爾代論壇[1]（Valdai Discussion Club）中針對敘利亞議題再次闡釋他的看法，俄羅斯方面堅定地相信敘利亞叛軍涉及化武攻擊。普丁指出，這次攻擊是一次挑釁行動，是一次狡詐且精密籌畫的行動。然而，加害者所依賴的是較早期科技，使用現今已不存在於敘利亞軍隊中的舊蘇聯時期的砲彈。聯合國在 9 月 23 日所發布的報告中證實 8 月 21 日攻擊事件曾使用化武，但並沒有指明是何方使用。普丁強調俄

[1] 瓦爾代論壇正式名稱為 The Valdai International Discussion Club，該組織主要是由世界上對俄羅斯及國際議題有興趣的學者專家、政治人物、商界人士及新聞媒體所組成。該組織 2004 年成立，今年正好滿 10 周年。該組織的重要性在於普丁每年皆會到場參與討論，回答與會者所提出的問題。2013 年瓦爾代論壇於 9 月 16 至 19 日在俄羅斯瓦爾代舉行，瓦爾代位於莫斯科及聖彼得堡間，約莫斯科西北方 400 公里處。

airiti

羅斯強烈反對美國對敘利亞動武，因為此舉違反國際法基本原則並且破壞聯合國的角色，而非試圖讓敘利亞總統阿塞德（Bashar al-Assad）在位。普丁指出，俄羅斯在敘利亞沒有任何獨佔的利益，而讓俄國需護衛現今阿塞德政府以保障俄羅斯自身利益。普丁指出在和西方國家領導人會晤中，西方領導人都沒有回答他所提出一個重要問題，就是與蓋達組織（Al-Qaida）有關聯的叛軍若驅逐阿塞德政權並繼續在位，西方應如何回應，而現今的問題就是發動攻擊之後，不知道會導致何種後果。

後續觀察

俄羅斯總統普丁 2013 年 9 月在國際間曝光度大增，從月初在聖彼得堡的 G-20 高峰會、在吉爾吉斯召開的上海合作組織領導人峰會、紐約時報的投書、2014 年在俄羅斯舉行的冬季奧運一系列活動、瓦爾代論壇等，及幾乎一整個月全球有關敘利亞議題皆關注俄美兩國是否能夠達成協議。俄羅斯重新展現在國際議題上與美國並駕齊驅的影響力，尤其此次敘利亞議題，全球都看到美國已箭在弦上的動武行動，硬是被俄羅斯拖緩下來。當然這其中牽涉到美國重要盟邦英國不願參與動武行動，以及美國國會強烈的反對聲浪，但畢竟俄羅斯的強烈反對立場最終奏效，並且俄美兩國共同協商如何解決敘利亞問題。目前的進展是準備將俄美達成的日內瓦協議設法轉化成聯合國安理會的決議，但其中有一個關鍵點是俄美最重要的歧見。就是若敘利亞未遵守聯合國決議，後續應如何處理？美國主張在聯合國決議就應列明，若敘利亞不遵守決議，安理會即應授權對敘利亞動武。俄羅斯則主張若

airiti

該情況發生，應由安理會討論如何處理。另外，就是到底是誰發動 8 月 21 日化武攻擊？俄美兩國對行兇者是誰顯然意見不一，因為此點直接關係到美國宣稱對敘利亞動武的正當性問題。

俄羅斯在敘利亞議題上所展現出積極介入協調的態度，以及所展現的影響力，已與過去 10 多年來對國際議題的處理方式有顯著的不同。普丁總統所展現出來處理國際爭端議題的企圖心，以及對國際事件的掌握程度都明顯增加許多。再加上美國國會對年度預算及歐巴馬所推動的重大政策並不支持，美國國內事務的紛擾將影響歐巴馬政府在對外事務的注意力。普丁在瓦爾代論壇上已公開宣布他不排除在 2018 年任期屆滿時，出馬再連任一屆總統。若此事果成真，普丁將會執政到 2024 年。

普丁在其 2012 年 5 月的就職演說中表明：「俄羅斯在未來的六年中，將繼續捍衛人民及國家權益，此為最重要的工作任務。在經濟上則係以保持經濟的穩定成長為主要目標，此目標的達成需要所有人的密切合作及努力，我們一直想重振俄羅斯的雄風，使俄羅斯在世界舞臺上可重回超級大國地位…假使我們每一個人皆可熱愛我們的祖國及人民，再使俄羅斯重回世界大國，那麼人民生活就可變得更好，再重回大國的路上便可走得更順。」普丁的就職演說中不止一次提及俄羅斯將重回超級大國地位，足以顯示俄羅斯在未來的企圖心。然而重回大國地位仍需以經濟發展作為重要基礎，重回大國目標不僅期望重回軍事強權，更要成為經濟大國。