

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國對格魯吉亞的外交政策

On U.S. Foreign Policy towards Georgia

doi:10.30390/ISC.200510_44(5).0004

問題與研究, 44(5), 2005

Issues & Studies, 44(5), 2005

作者/Author：龍舒甲(Shu-Chia Lung)

頁數/Page：85-101

出版日期/Publication Date：2005/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200510_44\(5\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200510_44(5).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



美國對格魯吉亞的外交政策

龍 舒 甲

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所助理研究員)

摘 要

自 2001 年 9 月至 2002 年 6 月，布希曾發表 9 次有關國家安全方面的言論，匯集之後定名為「美國國家安全戰略」，並於 2002 年 9 月中旬公諸於世；其中不但包括強化能源地區之安全，也表明了對於弱國的腐敗政權將予以干預；格魯吉亞正好符合這兩點條件，也就是說，格國的不民主政權對於裏海石油管線之安全已構成了威脅。本文之目的，即在於以格魯吉亞作為研究案例，一方面要證明華府對格國的外交政策，主要是為滿足美國爭取最多能源的國家利益；另一方面則試圖透視布希政府，以道德感與價值觀配合著石油利益優先的原則，執行對格國外交的策略與演變。因此，本文首先擬探究華府對格國謝瓦納澤政權產生疑慮的四點原因，其次是分析美國對格魯吉亞的三項政策，最後則論述美國對薩阿卡什維利新政權的三項措施。

關鍵詞：美國、布希、俄羅斯、格魯吉亞、謝瓦納澤、薩阿卡什維利、裏海、南高加索、石油管線、「九一一事件」、北約

* * *

壹、前 言

當蘇聯國旗於 1991 年聖誕節最後一次自克里姆林宮降下時，也是所有加盟共和國真正行使獨立主權的開始，^①然而美國與格魯吉亞（Georgia）的外交關係，卻是因格國內戰而延遲至 1992 年 3 月才建立。

註① 有關前蘇聯十五個加盟共和國宣佈脫離蘇聯而獨立的日期分別是：（一）1990 年：立陶宛（3 月 11 日）；（二）1991 年：格魯吉亞（4 月 9 日）、愛沙尼亞（8 月 20 日）、拉脫維亞（8 月 21 日）、烏克蘭（8 月 24 日）、白俄羅斯（8 月 25 日）、摩爾多瓦（8 月 27 日）、阿塞拜疆（8 月 30 日）、吉爾吉斯斯坦（8 月 31 日）、烏茲別克斯坦（9 月 1 日）、塔吉克斯坦（9 月 9 日）、亞美尼亞（9 月 21 日）、土庫曼斯坦（10 月 27 日）、哈薩克斯坦（12 月 16 日）、俄羅斯聯邦（12 月 26 日）。又，獨立國家國協簽署憲章（12 月 21 日）。

接著，美國國會便爲了行政部門擬與「獨立國家國協」（以下簡稱「獨立國協」；Commonwealth of Independent States, CIS）各成員國拓展雙邊關係與經濟合作，和協助它們轉向民主與自由市場之路的「支持自由法案」（Freedom Support Act）而展開辯論達半年之久；不過，該法案很快的就被另一項「907條款」（Section 907）修正案的通過而成了難以發揮功效的「跛腳法案」；也就是說，當阿塞拜疆（Azerbaijan）於1994年成了美國石油安全的焦點以後，^②「907條款」爲阿國所帶來的經濟封鎖，不但延誤了美國取得石油利益的先機，加深了俄羅斯對於南高加索地區三國的影響力，^③也延長了格魯吉亞因內戰的損害而受到的苦難。

隨著柯林頓（William J. Clinton）總統身邊的「國家安全會議」（National Security Council）主導角色的凸顯，使得美國在裏海（Caspian Sea）開採石油的安全更具意義，又當五角大廈的智囊在擬定了裏海油氣管線的優先輸出路線後，南高加索地區遂立即躍升爲美國石油安全的戰略地區。

小布希（George W. Bush）於2001年上任後不久，副總統錢尼（Richard B. Cheney）遂帶領著「國家能源政策發展團隊」（NEPDG）向總統提出了「國家能源政策」，儘管它是爲了要確保美國在21世紀的能源供應與能源安全，但也明白表示美國相信並支持所謂的「石油生產高峰理論」（Peak Oil Theory）。^④與此同時，美國開始有計畫的在世界各重要產油地區和國家投資大量的財力與物力，還派兵維護石油安全，這一系列的行動展開後，從此激起大國間一波又一波明暗兩手的石油爭奪浪潮。2001年5月，當華府與阿富汗的塔利班（Taleban/Taliban）政權的代表談判有關鋪設土庫曼的油氣管線，但因對手需索過多而宣告破裂後不久，^⑤紐約與五角大廈就遭到「911恐怖攻擊」（September 11 Terrorists Attack）；從此美國遂以反恐與捉拿賓拉登之由展開「持久自由行動」（Operation Enduring Freedom），打垮了阿國的

註② 阿塞拜疆的語言是土耳其語的方言，而其書寫與閱讀的文字是土耳其文，英文的Azerbaijan或Azerbaihan係依據土耳其文的原文而拼寫，就土語或俄語而論，中文翻譯爲「阿塞拜疆」均較「亞塞拜然」更爲貼近原音。同樣的，格魯吉亞的俄語發音乃是依據波斯語。

註③ 外高加索地區因大小高加索山脈橫互於中，遂造成南、北高加索兩區，自沙俄與蘇聯官方觀點而言，北高加索稱之爲內高加索，而南高加索是所謂外高加索，但一般都統稱之爲高加索。不過在蘇聯解體後，西方刻意區分高加索爲北高加索與南高加索。本文依據美國國務院的文件詞彙，採用南高加索之稱謂。

註④ 「石油生產高峰理論」（Peak Theory or Hubbert's Peak），導源於1956年蜆殼牌石油公司（Shell Oil）的地質學家哈伯特博士（Dr. M. King Hubbert）對於美國石油生產的預測，他曾認爲美國石油生產的高峰期會出現在1960年代的晚期；石油生產的曲線如同鐘形，高峰理論即表示某處的石油抽取達到最高點，過了此點，油源漸枯，油價便逐漸增高。美國進口石油至今已有50多年，至2025年時，石油進口量將是目前的兩倍，佔其需求量的7成多。如今所有石油專家都同意，世界石油供應將至高峰期，但何時會出現高峰點，是所有仰賴石油進口各國所擔憂的。

註⑤ Karen Talbot, "Afghanistan, Central Asia, Georgia: Key to Oil Profits," May 6, 2002, http://www.stopthenato.org/m/zuk/id_ses/2ebd81f8f/id_p/10/opt/read_e/com/for_print/id_s/123.html.

伊斯蘭政權，同時又在中亞取得監控恐怖組織與維護石油產區的駐點。^⑥

現實主義者們往往是基於經濟利益的理由以及權力平衡的考慮，對於國際間可能引發戰爭或侵略，或是可能失去經濟資源基地的情況進行干預，不過在「恐怖攻擊事件」之後，美國的對外干預除了軍事行動以外，還包括預防性的干預、內政的干預、人道的干預、維持和平、民主過渡、政府或制度的建立等，^⑦這些工作均非只是依賴五角大廈或國務院就可以單獨地執行或完成；事實上，聯合國、歐安組織（OSCE）、北約（NATO）、國際貨幣基金會（IMF）與各個非政府組織，都曾參與其中，而且出力甚多。

自2001年9月至2002年6月，布希曾發表9次有關國家安全方面的言論，匯集之後定名為「美國國家安全戰略」，並於2002年9月中旬公諸於世；^⑧其中不但包括強化能源地區之安全，也表明了對於弱國的腐敗政權將進行干涉；格魯吉亞正好符合這兩點條件，也就是說，格國的不民主政權對於裏海石油管線之安全已構成了威脅。本文之目的，即在於以格魯吉亞作為研究案例，一方面要證明華府對格國的外交政策，主要是為滿足美國爭取最多能源的國家利益；另一方面則試圖透視布希政府，以道德感與價值觀配合著石油利益優先的原則，執行對格國外交的策略與演變。因此，本文首先擬探究華府對格國謝瓦納澤政權產生疑慮的四點原因，其次是分析美國對格魯吉亞的三項政策，最後則論述美國對格國薩阿卡什維利新政權的三項措施。

貳、美國對於謝瓦納澤政權的疑慮

布希上任之初，尚秉持著美國與謝瓦納澤的多年交情，繼續尊重與支持他，^⑨然而當美國遭到恐怖攻擊之後，對於謝氏的態度則隨著外交戰略的修訂而轉變。「911事件」後，布希曾在不同場合發表他的國家安全觀點，2002年3月，他在「透過自由市場與自由貿易開啓全球經濟成長之新世紀」的演講中提及，美國要強化自己的能源安全與擴展以西半球、中亞與裏海地區為主的能源供應資源；^⑩同年9月，他在匯集

註⑥ 自從「911事件」引發反恐戰爭後至今，中東、裡海與中亞、西亞、南亞等與石油有關之地區，幾乎鮮有美、英等國石油公司未參與投資或合作者，而諸多西方學者與觀察家，對於美軍在重要石油生產據點或設施設置駐軍看法也多一致；石油攸關美國生存安全，部署美軍意在預防其生命線遭致截斷。

註⑦ Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Forces in the Post-Cold War World* (Revised Edition) (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999), pp. 123~151. 不過這位前國務院政策計畫負責人哈斯在最近卻表示，他不認為美國可以運用民主革命的手段掌控中亞國家的問題。See David E. Sanger, "There's Democracy, and There's an Oil Pipeline," *The New York Times*, May 29, 2005, <http://www.nytimes.com/2005/05/29/weekinreview/29sanger.html>.

註⑧ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 17, 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

註⑨ 美國認為謝瓦納澤與戈巴契夫都是促成東歐民主化與蘇聯解體的推手，故一直視他們為盟友；況且美國民主黨也曾於1999年頒授哈里曼自由勳章，對謝氏在格國「建立民主」予以肯定。

註⑩ "Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade," March 22, 2002, *The National Security Strategy*, p. 20, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

自己9次演講後公布了「美國國家安全戰略」，並在序言中寫道，「911」給予美國的教訓就是：弱國內部的貧窮、效率甚差的機構與貪污，均易於形成恐怖份子的組織網路與毒品交易之溫床。^①檢視裏海與南高加索地區各國的不安全因素，正巧存在於所謂的「挑戰美國安全的問題區域」內。^②儘管格國曾在美國發生「911」後兩天，即宣布與華府毫不保留的合作，並願意提供美軍的一切需要，但布希在觀察格魯吉亞的發展情勢後，對於謝瓦納澤政權可能形成美國將來在南高加索與裏海地區的隱憂已持疑慮，探究其原因，實包括以下四點：

一、美國最擔心的就是謝瓦納澤的統治方式，也就是說，謝氏仍以半威權方式治國，民主化程度不符美國的理想。第一，若按照西方對於民主政治的基本條件來看，格魯吉亞其實已經符合，然而問題就在於當初前蘇聯地區的國家在宣告獨立之初，它們的領導人大多是由共黨第一書記透過選舉而成為總統，依據歐安組織多年來所觀察的選舉報告分析，這些領袖的當選大多依恃特殊手段而達到百分之九十以上，^③對美國當時的老布希總統來說，也很清楚這些新興獨立國家領袖所舉辦的選舉，只不過是一套做給西方人看的形式，但他未曾予以批評。可是在他們執政以後，其領導方式、政府與政黨組織的運作均大致維持不變。根據希格利（John Higley）等學者觀察，前共黨政權轉型到非共政府時，黨的政治菁英不僅未遭立即汰換，反而繼續維持他們以往在政治、經濟與社會等方面的特權地位；^④在格國就正是如此，謝氏對前共黨官僚不僅任用，且予以完全信任與力挺，以致於成為政治改革的絆腳石。第二，布朗（Michael E. Brown）曾將格國歸類為「菁英階層是透過政治、經濟與信仰等方式進行意識形態鬥爭」的類型；^⑤也就是說，格國執政黨在前共黨人士的多數把持之下，造成了政治派系的衝突與黨的分裂，脫黨者雖另立新政黨，但彼此間的嫌隙與角力卻未停止，其中所牽涉與糾纏者多半是政治與經濟利益的爭奪與瓜分，並嚴重影響西方投資者的意願與便利。第三，早在2003年11月的國會選舉之前，西方就對謝氏所屬政黨「格魯吉亞公民聯盟」（SMK）與其政府會再度舞弊違規深感擔心，儘管謝氏曾經口頭保證，而且美國代表團也表明，只要這次選舉公平而自由，將來一定會給予更多援助；但是西方所獲情資已經顯示，格國政府繼續暗中部署不實選民名冊。另一方面，謝瓦納澤為安排2005年之總統繼任人選，乃意圖先減少國會名額，壓縮反對黨派在國會的作用，遂逕自提前進行公投，可是因他既未清楚告知黨內提前公投的

註① *The National Security Strategy of the United States of America, op. cit.*

註② Michael T. Klare, "The Deadly Nexus: Oil, Terrorism, and America's National Security," *Current History*, Vol. 101, No. 659 (Dec. 2002), p. 414.

註③ 作者曾於1995、1999與2003年，以傳真與電郵詢問歐安組織曾經參與觀察選情者：前蘇聯地區國家是否曾出現乾淨選舉，以及能否出現乾淨選舉？總結其回覆是：除非領導人換個腦袋。

註④ John Higley, Judith Kullberg & Jan Pakulski, "The Persistence of Postcommunist Elites," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2 (1996), pp. 133~147.

註⑤ Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-John and Steven E. Miller, *Nationalism and Ethnic Conflict* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2001), pp. 19~20.

原因，^⑥又未向人民傳遞未來的國會將是一個兩院制議會，再加上他突然決定公投與選舉同日舉行，結果使得美國懷疑他還想藉修憲以續任。

二、格國改革遲緩且缺乏動力。格魯吉亞經改困難度高的因素大抵包括三方面：第一，在蘇聯解體前，人稱格國是「蘇聯的水果籃」，但在解體之後，格國原有的貿易、財政與能源關係被迫切割而獨立，於是立即面臨一切短缺的窘境。更不幸的是，民族衝突與民族主義所引起的內戰，造成國家幾近癱瘓，戰爭結束後，整體經濟水準倒退到蘇聯解體前的三分之一；^⑦當社會經濟瀕臨崩潰之際，境內的阿札爾、阿布哈茲與南奧塞梯三個小自治共和國又因拒絕與中央同擔貧窮苦難而宣告分離，謝氏雖受國人邀請掌政，但他並未具備萬靈仙丹，只有接受國際貨幣基金會協助格國擬定「震撼療法」(Shock Therapy)改革計畫之善意。起初尚仍可見到國內生產總值(GDP)由兩位數字之負成長轉為正成長，^⑧通膨也由四位數字縮減，但是在基礎與體制不全，和政府財經人員知識與經驗不足的根本條件與情況之下，終於開始惡化，最後導致外匯存底嚴重失血，以及「震撼有餘但療法不靈」的災難。第二，格國始終處於貧困主因在於財政短絀。由於政情不穩與內戰重傷國家元氣，因此連帶殃及經濟，當國外企業擔心與信心度不高時，不僅影響到直接投資的長年不足、貿易赤字的擴大、社會福利保障體系的潰散、長期的失業率居高不下，並還迫使五十萬人口進入俄羅斯與烏克蘭尋找工作；而這些在他國尋求謀生的人民每年所匯入的金額，就佔了格魯吉亞國內生產總值的四分之一。政府部門雖曾經企圖提出社會保障之改革，卻因缺乏實際人口資料而變成虛擬計畫。第三，格國最讓西方詬病與頭痛的問題在於貪污嚴重，自謝瓦納澤掌權後，根據「國際透明」組織(Transparency International, TI)近10年(1995~2005)來所評估之全球各國貪污的程度，格魯吉亞一直是列入倒數，^⑨探究其原因與背景，貪污之基礎是藉蘇聯時代之政治與文化的便利關係與利益交換所促成。^⑩另一方面，謝瓦納澤擔任格共安全與黨務領導人時，雖曾以大力掃蕩貪腐而贏得蘇共總書記戈巴契夫欣賞、並獲延攬，但他對於格國貪污之根本並未產生動搖。蘇聯解體後，謝氏重返格魯吉亞並擔任元首，其周遭核心分子仍以從前共黨親信為班底，他們依然延續舊風，謝氏本人雖無貪污記錄，甚至成立反貪部門與擬定反貪污政策，不過其親信與政府官員卻無視於社會與經濟貧困，反倒瓜分所有政、經、軍三方面利益，結果引起首都的軍事基地因缺錢而生兵變、軍事與財政首長因預算不足而向總統提出

註⑥ Maka Ghambashidze, "Where has November 2 Referendum Disappeared," *The Georgian Times* (Online Edition), Mar. 2, 2004, <http://www.geotimes.ge/print.php?id=4975>.

註⑦ USAID/CAUCASUS-GEORGIA COUNTRY STRATEGY, FY 2004-2008 (Abridged Version), Oct. 27, 2003, p. 29, <http://www.usaid.org/ge/pdf/FinalDocAbr.pdf>.

註⑧ "IMF Approves Three-year Loan for the Republic of Georgia Under the ESAF," Press Release Number 96/7, February 28, 1996, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1996/pr9607.htm>.

註⑨ Transparency International, *Global Corruption Report*, <http://www.transparency.org/surveys/index.html>.

註⑩ Olga Kryshnanovskaya, "From Soviet Nomenklatura to Russia Elite," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (July 1996), pp. 1~20.

辭職，和謝氏的女婿德佐赫塔貝瑞澤某（Georgi Dzhokhtaberidze）因涉嫌將國家預算轉入親人帳戶、逃稅與企圖潛逃出境而被薩阿卡什維利（Mikheil Saakashvili）政府予以收押。^①

三、格國難以杜絕恐怖活動禍源。美國認為，格魯吉亞所出現的恐怖活動包括有兩方面：第一，當美國情治單位追查於紐約捕獲製造「髒彈」（Dirty Bomb）的嫌犯後發現，它所利用之放射線材料實係源自於南高加索與中亞地區，^②在美方壓力下，南高加索地區三國展開積極查緝行動，後雖接連逮捕到運送該類物資與材料的人員，但卻始終無法找到其「貨源」。其實早在蘇聯解體時，美國就曾擔心會發生這種放射線性質武器與資材的擴散問題，不過如今在伊斯蘭恐怖份子的手中尋獲後更感威脅。根據「國際原能總署」（IAEA）於2002年中對各國感染放射線病例之調查，格魯吉亞軍人曾在若干前蘇聯留下的設施與軍營內發生了放射性病變的情況，^③但當局或軍方並未通報美國。在反恐行動展開後，美方官員研判，這些物資可能是經由格國流向車臣，作為訓練國際恐怖份子製造炸彈之用，因此絲毫不敢大意，遂要求格國展開部署與監控。第二，俄羅斯曾一再聲稱甚至指控：在格魯吉亞北部的潘吉西隘谷（Pankisi Gorge）不但藏有車臣（Chechnya）的恐怖份子，並且還獲得謝瓦納澤之包庇與縱容，作為對抗俄國的手段。事實上，俄國「討伐」車臣歷史甚久，車臣雖小，但其民族頑強抵抗俄羅斯之行動亦不會斷絕。蘇聯解體後，俄國裏海油源仍經車臣境內煉油廠而輸送他處，但莫斯科當局對於車臣的反骨始終放心不下，於是多次藉分離主義之口實揮軍聲討；雙方你來我往，手段恐怖而慘烈，一千百姓逃至北高加索地區其他國家外，也有數千難民越境南下，進入格國潘吉西隘谷尋求庇護，尤其當俄國與車臣雙方戰事不止時，流離至此的難民愈漸增多，格國當局存著視而不見的態度，可是當毒品走私者與組織犯罪者也混入了隘谷以後，格國曾因財源不足而未計畫圍剿，遂引起俄方不快。加上謝瓦納澤向美國與西方愈見傾斜，莫斯科官員對他也恨惡愈深，說他有意利用恐怖分子對付俄國，因此軍方甚至出動軍機越境攻擊隘谷，造成車臣的傷亡。^④隨著同情與支持車臣獨立的國際穆斯林日增，來自五十多個國家的穆斯林兄弟組織志願軍，攜帶金錢與軍火在車臣與格國境內不斷出入，使得俄軍無法斬草除根，

註① “Shevardnadze’s Daughter Buys out Husband for 15.5 Million Dollars,” *News Agency PRIMA*, April 29, 2004, <http://www.prima-news.ru/eng/news/news/2004/4/29/28351.html?print>.

註② Mark Berniker, “Dirty Bomb Investigation Targets Central Asia and The Caucasus,” *Eurasia Insight*, June 28, 2002, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav062802a_pr.shtml. “Dirty Bombs Waiting To Happen?” CBS News, December 14, 2004, <http://elections.cbsnews.com/stories/2004/12/14/60II/printable660982.shtml>.

註③ “Follow-up of Delayed Health Consequences of Acute Accidental Radiation Exposure: Lesson to be Learned from Their Medical Management,” *IAEA*, July 2002, http://www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/te_1300_web.pdf; Georgia: Radioactive Waste Developments, <http://www.nti.org/db/nisprofs/georgia/waste.htm>.

註④ Alyson J. K. Bailes, Björn Hagelin, Zdzislaw Lachowski, Sam Perlo-Freeman, Petter Støenheim and Dmitri Trifimov eds., “Armament and Disarmament in the Caucasus and Central Asia,” *SIPRI Policy Papers*, No. 3, July 2003, <http://www.sipri.org/contents/worldsec/centralasia.pdf>.

因此格、俄兩國關係陷入低潮。適逢美國展開反恐，俄國一方面名正言順地在車臣強化反恐措施，另一方面則藉華府向謝瓦納澤施壓，迫使格國將黑名單上恐怖份子交付俄軍；而美國為打擊全球恐怖主義需要俄國支持，便要求謝氏以大局為重，但他並未完全配合。

四、格國未曾反對俄國藉壟斷能源而弱化西方優勢。美國與俄羅斯雖然在反恐行動上處於相同立場，但彼此較勁之際，也凸顯出格魯吉亞處於兩強的困局。當莫斯科獲知布希有意出兵伊拉克時，曾表示希望以伊拉克交換格魯吉亞，獲得華府對俄國出兵潘吉西隘谷之同意；^⑤然而美國毫無鬆口意思，反而派軍協助格國反恐，於是俄國決定對格國之能源需求施加重手。第一，格魯吉亞需用能源一向不足，多半需從俄國輸入，每當雙邊關係欠佳時，天然氣供應總是構成問題。2002年8月，俄國石油公司與格國天然氣配銷公司談判私有化時，藉格方欠債甚多，迫其簽下諒解備忘錄，同意格國政府與俄國公司成立合資企業，讓俄方擁有一半以上股份。^⑥這種抵債方式，其實即俄國為政治目的取得格國政府所僅有之戰略能源，以便於控制格國要害，並使其面臨第一重危機。第二，謝瓦納澤為降低對俄羅斯天然氣之依賴，遂與英國石油公司簽訂協議，以較高成本輸入裏海天然氣，因此莫斯科方面認為，提比利斯（Tbilisi）當局需要在未來6至20年內，根據與英國政府所簽天然氣管協議履行義務，此舉勢必超過其財政所能負擔；俄羅斯乃利用此第二重危機警告謝瓦納澤在倒向西方前必須清楚考慮。第三，美國電力服務公司（AES）於格魯吉亞實施私有化時，曾購得提比利斯電力輸配系統公司（Telasi）百分之七十五的股份，^⑦同時也獲得歐洲復興開發銀行（EBRD）與國際財務公司（IFC）分別給予為期13年的貸款；但不久後，格國政府竟與俄羅斯國營石油公司秘密簽署25年供氣協議，並製造死亡事件威脅美方經理領導階層，迫其出讓所擁有之股權予俄，使得莫斯科因此獲得重大利益與影響力。

叁、美國對格魯吉亞的政策之演變

儘管國際關係的三大主流理論在安全問題上存有明顯差異的觀點，但是布希的智囊們卻將現實主義強調的安全、理想主義注重的利益與合作，以及建構主義重視的規範與認同都或多或少地融合在對格魯吉亞的政策上；也就是說，美國不僅希望格魯吉亞能成為確保華府在裏海地區利益之警衛，同時也期待格國因輸送與使用油氣而與鄰國有良好的合作與互利關係，以穩定該地區的形勢，甚至還盼望格國能在「古阿姆」集團（GUAM）中發揮有別於「獨立國協」卻能緊密聯繫的「安全共同體」（Security

註⑤ Vladimir Socor, "Georgia on His Mind," *IASPS-News Behinds the News*, <http://www.israeleconomy.org/strategic/socor1p.htm>.

註⑥ Mamuka Tsereteli, "Russia Close to Regaining Control over Strategic Georgian Assets," *Biweekly Briefing, Central Asia-Caucasus Analyst*, September 11, 2002, <http://www.caiinanalyst.org/issues/20020911Analyst.pdf>.

註⑦ "Russian Power Giant Acquires Major Electricity Facilities in Georgia," *Kavkasia-Press News Agency*, Tbilisi, July 31, 2003.

Community)作用。^⑳結果這項政策非但無形中改變了格魯吉亞的命運，並且還強化了美國在該地區的影響力。

一、支持格國以民主方式，建立南高加索地區第一個西方式民主國家。格魯吉亞之所以發生「玫瑰革命」(Rose Revolution)，簡單地可歸納為國際與國內二方面：第一，布希主義的實踐。探究自布希擔任州長至今，實際影響他的外交思想者有三：一是新保守主義派的觀點。新保守主義在美國的歷史已大約半個世紀，創立「美國新世紀計畫」(PNAC)的威廉·克里斯托爾(William Kristol)曾聲稱布希2002年的「國情咨文」為「布希主義發展的完成」；^㉑斯密特與唐納利(Schmitt and Donnelly)曾撰文定義了「布希主義」(Bush Doctrine)，表示它含有主動的全球領導作用、政權變革和推動自由民主的原則等三項要素。^㉒二是萊斯(Condoleezza Rice)的國際觀。同屬新保守派(Neo-Con)陣營並擔任過布希父子外交顧問的萊斯，曾在1999年的一場演說中表明：「真正的問題不是我們應該在國外創造民主價值，而是我們應該如何在國外促進民主價值與推動什麼樣的民主價值」；她認為，國家領導人應該是人民可以信賴的、新聞自由、私有財產、滿足人們的靈性需求並能自由表達其宗教信仰、以及獲得基本權利等就有如搭磚建屋一般，須逐步進展完成。^㉓2005年，她在參院的提名聽證會中再度闡述了美國外交三大任務，分別是：將與民主國家一起建立起以共有價值與法治為基礎的國際體系；加強民主國家合作，對抗所面臨的威脅，消滅滋生恐怖主義的溫床；以及將在全球推進自由與民主等。^㉔三是夏倫斯基的民主觀。前蘇聯猶太裔人權鬥士夏倫斯基(Anatoly "Natan" Sharansky)曾在其著作**民主的案例：克服暴政與恐怖的自由力量**中，主張透過在全世界推行民主，來解決現在國際間的諸多矛盾與衝突；同時還強調，在必要時，國家利益高於一切，甚至超過在全球推行民主之事業。^㉕由於布希認同夏氏的觀點，且與他的主張幾乎契合一致，故在其第二任就職演說中，曾多次使用「自由」與「暴政」的字眼。^㉖綜上所述，依據布希的外交思想，當今美國的價值觀，實應就是世界各國領袖與人民學習與採納之標

註⑳ 鄭先武，「『安全共同體』理論探微」，*現代國際關係*，第2期(2004年)，頁55~61。

註㉑ William Kristol, "Taking the War Beyond Terrorism," *The Washington Post*, Editorial, January 31, 2002, p. A 25.

註㉒ Gary Schmitt and Tom Donnelly, "The Bush Doctrine," Project for the New American Century, January 30, 2002, <http://www.newamericancentury.org/defense-20020130.htm>.

註㉓ Dr. Condoleezza Rice, "American Foreign Policy for the 21st Century," Speech before the Los Angeles World Affairs Council on January 15, 1999, <http://www.lawac.org/speech/rice.html>.

註㉔ "Confirmation Hearing of Condoleezza Rice," *The New York Times*, January 18, 2005, <http://www.nytimes.com/2005/01/18/politics/18TEXT-RICE.html?ei=5070&en=163d15026f874b69&ex=1116043200&pagewanted=print&position=>.

註㉕ Natan Sharansky and Ron Dermer, *The Case for Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny & Terror* (New York, N.Y.: Public Affairs, 2004), pp. 278~279.

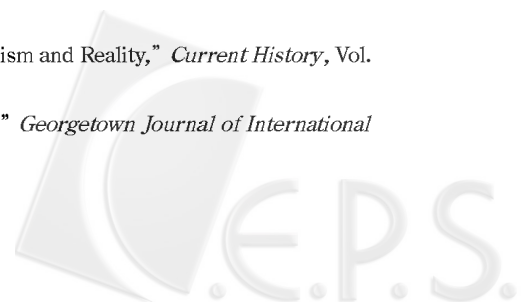
註㉖ "President Sworn-In to Second Term," Inauguration 2005, The White House, January 20, 2005, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/print/20050120-1.html>.

準，若是如此，那麼謝瓦納澤所謂的民主與他所治理的國家是不符美國所期待的。第二，謝瓦納澤一再錯誤的決策。謝氏擔任格國總統是以人民的盼望與迎接為始，但以人民的失望與拒絕為終，儘管謝氏的對外政策以親美色彩最濃，但他在治國期間所犯的錯誤實包括三方面：一是讓人民覺得喪失尊嚴。尊嚴，雖是抽象，但實存在於每一個人的理性中，就以 2003 年格魯吉亞國會選舉為例，執政黨與政府在選前就存在企圖舞弊之心，他們將選民分為兩類：一類是准予參加投票的；另一類則否，因為他們多半是反對黨派人士與其支持者；至於在可以參與投票者的名冊中，卻出現了許多早已去世者的姓名，不少選民在面臨其選票反被自己過逝許久的親人所取代時，深覺尊嚴遭到嚴重踐踏。二是對人民失去信用。格魯吉亞自謝氏執政後的歷次所有選舉多半有問題，儘管反對人士一再抨擊，但選委會官員卻依舊替選民在選票上蓋印，以及拒絕履行公平的過程，所以他們的保證與信用遂一再地跳票，而其變本加厲地作為，已令不少選民不願參與投票與不相信選舉結果。2003 年選舉前，政府一面玩弄作假，謝氏卻一面欺騙國際；因而也造成支持謝氏的美國友人感覺受辱。三是讓人民失去希望。包括不少有識之士的格國人民都認為，雖然謝氏並非貪污之人，「革命」也不是無可避免，但主要仍在於他並非真正瞭解西方民主與經濟的重要所在與其治理的原則，反而只是讓政府那幫前共黨特權階級去運作與空轉，加上他延誤改革與放任貪污，終於導致失去民心與民意，反使國際得以同情與支持要求民主的一方。

二、堅持完成油氣管線之鋪設與輸送，達到穩定外高加索地區的形勢。外高加索地區國家雖然與俄羅斯的歷史與政經關係深遠，但是美國不少政界與石油界人士認為，參與裏海石油與天然氣開發，不僅可將油氣充實世界能源市場，也可解除俄國對該地區各國的挾制，^⑤更能夠對支持全球反恐行動後的格魯吉亞產生三項作用：一是帶來經濟穩定。裏海盆地被西方石油專家與官方所保守估計的石油蘊藏量有一百七十億至三百三十億桶，與天然氣二百三十二兆立方呎，美國認為，萬一石油輸出國家組織（OPEC）與波灣國家對西方進行能源要脅時，裏海就可立即發揮取代作用；因此，五角大廈的戰略專家們遂規劃了一項由巴庫經提比利斯至傑依罕的石油管線計畫（簡稱「巴提傑計畫」，Baku-Tbilisi-Ceyhan Project, BTC Project），也就是說，該「計畫」中的管線不僅是一條「和平管線」（Pipeline of Peace），^⑥同時也因該計畫是一項地緣政治性重於商業性的計畫，所以其管線也是一條戰略管線。格魯吉亞位居管線的中央，當 2005 年 5 月開始輸送石油後，美國希望能為該地區的國家帶來和平與繁榮；也就是當石油在市場上賺取龐大利益時，就可以使得財經窘困的俄國難以再控制該地區。二是在恐怖活動發生後，可藉反恐而防制威脅。格魯吉亞和境內的阿布哈茲（Abkhazia）、南奧塞梯（South Ossetia）二小國分別自 1989 年的 3 月與 11 月起即

註⑤ Celeste A. Wallander, "US-Russian Relations: Between Realism and Reality," *Current History*, Vol. 102, No. 666 (October 2003), pp. 307~312.

註⑥ Fiona Hill, "Pipelines in the Caspian: Catalyst or Cure-all?" *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 5, No. 1 (Winter 2004), pp. 18~19.



開始發生衝突，起初格軍尚有捷報傳出，但是當包括來自車臣等地的北高加索志願軍加入協助後，形勢爲之逆轉，除了造成慘重傷亡外，更造成二十多萬難民的安置問題。迄今爲止，雖戰事已在大國主導下暫時「凍結」（frozen），然而雙方間心結難解，分割局面仍不易解決。美國並非忽略格國民族與國土分離的事實，乃是盼望透過能源的收入與徵收過境稅增加格國財力，有助於解決財政貧弱與恢復領土完整的根本原因。不過當車臣分離主義分子對俄羅斯開始進行恐怖襲擊之後，格國也隨之進入緊張狀態，美國軍方遂擬定了「訓練與裝備計畫」（GTEP），以增強格國軍方之反恐能力，除了財力支援以外，還派遣了百餘名特戰部隊教官肩負訓練格軍、監控伊朗和維護管線安全之任務。三是以一個民主的格魯吉亞產生推波作用。在南高加索地區，謝瓦納澤不但接受美國安全人員擔任其貼身護衛，並且其政府也是最親美國政府。謝氏當政後，美國業已經援格國十幾億美元和其他民主教育訓練等多項協助；然而謝氏對貪污束手無策，以致於難以普遍教育人民民主觀念，於是只有另尋替代者。華府希望新執政者將來不但建立相互緊密關係，同時也能對「獨立國協」地區產生直接影響力；也就是說，當新的民主浪潮自格國湧起時，勢必會向周遭形成推波助瀾作用，使得石油產區與管線安全在民主國家環境下更加無虞。

三、支援格國新政權以鞏固「古阿姆」集團，以發揮其聯繫緊密「安全共同體」成員的作用。從一開始，「獨立國協」就是一個鬆散的多元安全共同體，但是「古阿姆」集團起初是由格魯吉亞、烏克蘭（Ukraine）、阿塞拜疆（Azerbaijan）與摩爾多瓦（Moldova）四國元首，於歐洲理事會（Council of Europe）史特拉斯堡高峰會（Strasbourg Summit, 1997）時正式成立，並隨即得到美國的支持；當「古阿姆」在華府與成立50年的北約同時舉行高峰會（Washington Summit, 1999）時，又接納了烏茲別克斯坦（Uzbekistan），使其英文名稱中多加一個字母，成爲「古阿姆」（GUUAM）。^⑦

基本上，「古阿姆」這個較爲緊密的「安全共同體」具有戰略性與務實性兩個層面。在戰略性方面，儘管美國聲稱並非爲了反對俄羅斯而設計，但卻是在「獨立國協」的架構內組合另一新的合作組織，以防止俄羅斯干預這幾個國家的主權獨立；至於務實性方面，則要求它們與國際經濟加深合作，也就是以裏海石油的產、運、銷與國際能源市場結合，以避免俄羅斯的獨攬掌控。「911事件」後，美國與西方對於恐怖組織可能破壞管線與威脅世界能源，於是基於和這些國家發展互利的伙伴關係與安全聯盟，便在反恐行動的呼籲聲中，強化了這些國家的軍事裝備與合作，其中包含了美國在烏茲別克斯坦獲得軍事基地，以及邀請這些國家參與北約的軍事訓練與演習。美國會希望格國扮演居中聯繫管線兩翼成員的角色，而格國也曾於布拉格峰會（Prague

註⑦ Khatuna Giorgadze, "Russia: Regional Partner or Aggressor?" *The Review of International Affairs*, Vol. 2, No. 1 (Autumn 2002), p. 69. 又，烏茲別克斯坦曾於2002年7月中旬「古阿姆」（GUUAM）召開雅爾達（Yalta）年會前宣布，暫時終止其三年多的會員身份，但到了2005年5月初，烏國正式宣佈退出該組織，使得「古阿姆」重新回到原來的英文名稱 GUAM。

Summit, 2002) 時要求正式加入北約，^③但因謝瓦納澤造成國家的政治、經濟與社會的動盪，以致於「古阿姆」無法與「獨立國協」完全脫離，難以發揮單獨解決突發性事件或衝突問題的功能，這也使得美國在評估整體利益時，更有另立完全親美的新政權來取代謝氏之迫切感，唯有如此才能達到真正鞏固「古阿姆」集團與聯繫其成員的作用。

肆、美國繼續扶持格國新政權

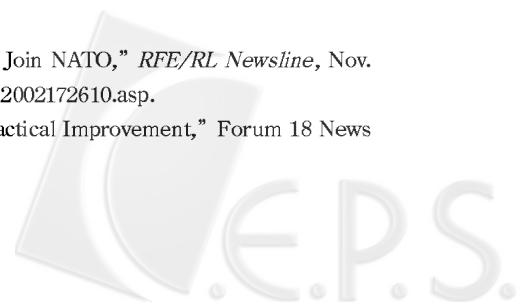
儘管謝瓦納澤曾認為他的下台，是美國的猶太裔富翁索羅斯 (George Soros) 所策劃，並聯合不同的政府部門與非政府組織，以不流血政變形式達成目的；但不可否認的是，格魯吉亞新的一代對於謝氏續開民主倒車、經改進展無力、政府治理不穩、官方媒體掌控、貪污與人權記錄惡化等已經難以容忍與期待，他們要決定自己的道路，而不需要靠著統治者獨斷地去為人民選擇他們不要的生活方式。華府所中意的人選薩阿卡什維利在「玫瑰革命」後三個月不僅成為新總統，並且赴美訪問，感謝布希鼎力協助。薩氏執政迄今已十五個月，美國繼續堅持對格魯吉亞的政策，並在三方面支持薩氏新政權，使得格國內部的情勢和雙邊的關係都能穩定得進展。

一、在呼籲促進人權與鼓勵民主改革方面。第一，薩阿卡什維利曾經承諾全心改革、大力打擊貪污、提昇人民生活與尊重人權，因此獲得國內外支持；所以自薩氏就職後至今，已為社會帶來較多希望，雖然官方有時依舊在以革命階段的經驗或原則去解決問題，但是熱心民主人士與知識分子也渴望著建立一個較有效能的政府機構。就以曾經促成「革命」而有功的非政府組織與人權組織，在執行監督政府一年後，仍給予「進一步，退兩步」的評語；而美國的年度人權報告也做出了「公平與不公平參半」的評價。他們所評估的地域包括格國與其自治小國，而範圍則涵蓋了憲法修訂、法治情形、執法單位的表現、政治犯、生活權利、工作權利、難民、言論自由、人口走私、人權保護等多方面；從許多不符人道的紀錄顯示，儘管在完善法律條文方面已確實看到成績，但在執行保障少數弱勢族群或團體方面依然未見有絲毫進展；^④此外，還包括新政權對舊政權人士之政治報復的動機居多，也就是說，在以往謝氏政府中被認為有參與貪瀆與組織犯罪等嫌疑的人士，均遭到了廣泛而嚴厲的打擊與懲罰；對此發展，國際人權組織與歐盟 (EU) 都曾呼籲薩氏謹慎用刑、勿以掩飾違反人權與不法的心態控管所有媒體、有意箝制人民知的權利。

第二，薩氏認為自己利用選舉進行不流血革命取得政權已頗有心得，遂在烏克蘭總統選舉時，不但親自到基輔 (Kyiv) 向尤先科 (Victor Yushchenko) 的政黨與競選

註③ “Georgia: Shevardnadze Officially Requests Invitation to Join NATO,” *RFE/RL Newslines*, Nov. 22, 2002, <http://www.rferl.org/nca/features/2002/11/22112002172610.asp>.

註④ Felix Corley, “Georgia: Legal Improvements, but Little Practical Improvement,” *Forum 18 News Service*, May 24, 2005, <http://www.forum18.org>.



總部獻策，且允許那些曾經與他在南斯拉夫一同參加索羅斯創辦的「民主學校」，接受過「革命」教育訓練的人員去指導烏克蘭的群眾運動；接著又派出同一批人到吉爾吉斯斯坦（Kyrgyzstan），利用國會選舉時嚇走了阿卡耶夫（Askar Akayev）總統。基本上，薩阿卡什維利認為「獨立國協」內不少國家的元首都應該換人，因為從蘇聯解體後就開始擔任領導人至今已超過10年，他們每一個都有自己的家族式政經集團，但這些國家比起轉型後的東歐前共黨各國依然是落後而貧困。他認為，格魯吉亞應該成為後蘇聯時代決定政治新風潮的因素，所以如果格魯吉亞人民喜歡擁有一個更光明的未來，那麼他的工作就應該集中在三方面：一是保持與西方的友好關係；二是維持與鄰近國家的友好關係；三是經濟改革。儘管謝瓦納澤已加強了與西方的關係，但他更希望強化自己國家的民主社會，好讓西方民主更強大而穩固。他的看法獲得了華府方面的相當認同，因此當布希訪問格國時，不但稱讚格國是「自由的燈塔」（beacon of liberty），並對他勇於在前蘇聯地區傳播民主與自由的概念予以表揚。^④

二、在支持軍事改革方面。薩阿卡什維利雖急於讓格魯吉亞加入北約成為其會員國，但從軍事部門與外國軍事顧問們的評估中看出，格國的軍事問題多而且複雜，以致於他只能期待自己的國家於2006年能等候成為該組織的一員，所以薩氏首先關心的就是不當的長程計畫與粗略而草率的預算細節。為能符合北約的要求，格國的軍隊也必須進行現代化與民主化，和參加北約所規定的一些計畫與程序，然後再接受評量與改善。可是格魯吉亞國防部長則認為，由於在軍事上較北約其他成員國落後10年，除了接受北約制式裝備外，另還需要從人員、計畫、訓練、系統和部門等方面進行更新，因此現在最大問題是在於時間，縱使不斷的進展，也只能達到差強人意的地步，不過布希最近表達支持格國加入歐盟與北約之意，不啻是對格國資格的認可。^④

同時，曾擔任過國防部長的現任國安顧問也同意，在格國要行軍事改革的困難度確實更大，其中最不好處理的就是人為的掣肘與不符現況的需求。由於總統要求文人領導國防部，結果導致一年之內更換三位部長，其中第二位部長竟將前任所任命的官員以貪污治罪；至於現任部長，對於總統的忠誠勝於對專業的領導，於是部長的流動，使得軍官們不得不採取觀望態度，但部內的文職與軍職人員遭到歧視性的解雇，已顯示出軍方不穩的訊號。^④至於軍事預算運用方面，國會的軍事與安全委員會曾表示，儘管超過一半以上的預算是用於採購輕裝備與糧食，可是軍隊仍缺額七千人，而這些也正證明了從前軍中的重大弊病乃是長期人事不和、財政短缺與預算分配不均；國防部官員過份貪污與盜賣糧秣，而部隊軍人在長期糧食不足與營養不良情況下或出售裝

註④ “Beacon of Liberty” Vows to Solve Conflicts Peacefully, UNAG online Magazine, *Civil Georgia*, May 10, 2005, <http://civil.ge/eng/print.php?id=9845>.

註④ “President and President Saakashvili Discuss NATO, Democracy,” The White House, May 10, 2005, <http://www.whitehouse.gov/news/release/2005/05/print/20050510.html>.

註④ “Georgia: Frequent Shake-Ups, Politics Hinder Military Reforms,” *Eurasia Insight*, Feb. 20, 2005, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp022005_pr.shtml.

備、染患慢性疾病或集體逃亡。^③目前，位於華府的國際安全顧問團（ISAB）將針對格國國會所通過的「國家安全概念」（National Security Concept）草案評估出適當的軍事改革計畫。^④

此外，謝瓦納澤在位時，美軍已進駐格國協助訓練反恐怖部隊，不但提供受訓人員的武器裝備，也負擔他們的薪餉；單以五角大廈對格國軍方的財政援助就是其一年預算的四倍。儘管代價不輕，可是美軍代表們認為應該繼續維持援助，^⑤因此，薩氏堅持要分別派遣數百名經過美軍訓練的反恐部隊至阿富汗與伊拉克肩負維和任務，以作為對美國軍事行動的支持。

三、在協助處理分離國土方面。阿布哈茲與南奧塞梯兩個「自行宣稱獨立」的國家，與格魯吉亞分離已 10 多年，薩阿卡什維利就職時，就曾宣布要完成領土的合一，不過這兩個小國並不理會，依然與俄羅斯維持緊密關係，並且接納俄軍駐紮。當薩氏在阿札爾自治共和國（Ajaria AR）利用最高議會（Supreme Council）選舉以不流血方式再度演出「玫瑰革命」時，便認為可再重複使用同樣手段去「收復失土」，於是先在南奧塞梯第四屆國會選舉時招安，不久便以阻絕走私為由集結兵力於格、南邊界進行威嚇，讓南國選擇胡蘿蔔或棒子；接著又在阿布哈茲總統選舉前展開宣傳戰，甚至下令巡邏艇擊沈往來於俄羅斯與阿布哈茲之間的交通船，企圖迫使俄國動武，以及將美國捲入地區性衝突；但在美國大使對於薩氏提出謹慎與克制的要求後，格國的形勢隨即逐漸緩和，不過薩氏仍不放棄整軍經武，以備奪回失土。

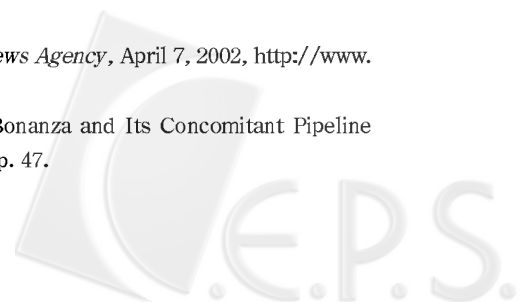
對格國而言，兩個分離政權的挑戰已造成三大障礙：一是難民歸鄉遙遙無期；二是政治、軍事與社會的緊張；三是稅收無源、海關無用。由於在阿札爾回歸中央以後，已從當地所徵收的石油稅中，為政府窘迫的財政立即帶來不小的助益，因此，格國對於統一兩個分離政權最感迫切與在意的就是希望稅收的大幅增加，也唯有在財政無虞之下，難民問題與社會不安才較易於解決。對美國來說，因為一來南奧塞梯境內並無西方出資興建的油管，二來阿布哈茲屬與俄國的勢力範圍，所以在薩氏執政一年期間，美國雖然擔心格、阿之間的衝突可能會引起不小的問題，^⑥但卻未曾出手幫助格國，只在外交上不承認這兩個政權而已。但自 2005 年起，薩氏突然顯得溫和而低調，並願接受非政府組織與聯合國協助，與兩個分離政權在日內瓦進行會談，同時美國也派了裏海能源外交顧問與駐格國大使，共赴阿布哈茲與其半年前所選出的新領導人巴加普

註③ Mala Chitaiia and Nino Zhvania, "Special Report: Hunger, Desertion Plague Georgian Army," *IWPR CRS*, No. 176, April 25, 2003, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200304_176_1_eng.txt.

註④ "National Security Concept Finalized," *UNAG online Magazine*, 2005-05-15, <http://www.civil.ge/eng/print.php?id=9887>.

註⑤ Zaza Tavadze, "Who Pays for Georgian Army," *Rosbalt News Agency*, April 7, 2002, <http://www.rosbaltnews.com/2002/04/09/44038.html>.

註⑥ Alec Rasizade, "The Mythology of Munificent Caspian Bonanza and Its Concomitant Pipeline Geopolitics," *Central Asian Survey*, Vol. 21, No. 1 (2002), p. 47.



什 (Sergey Bagapsh) 總統研商解決之道，巴氏表示他在目前的階段，願與格魯吉亞談判有關經濟性問題。其實，布希在連任之後，對於若干國際問題，已開始藉由國際組織進行會商與協議，來代替以往的單方面行動，此舉不但有利於大國間緊繃局面的緩和，而且也同時改善了小國間衝突問題的可能惡化；所以，當布希從俄羅斯飛抵格魯吉亞時，不但傳遞了普汀 (Vladimir V. Putin) 總統會遵守歐安組織所協議 (Istanbul Summit, OSCE, 1999) 自格國撤走俄軍基地的承諾，而且一再要求格國以和平方式解決分離地區的衝突問題；對於布希的言論，阿、南雙方立即予以正面回應。^⑦

伍、結 論

儘管布希曾經宣稱，衝突雖由恐怖主義開啓，但其結束之時間與方式則由美國選擇；為確保本身與盟邦免於再受恐怖攻擊，展開大規模打擊全球恐怖主義行動實屬必要。但不可否認的是，當他就職首任之初，並未重視預防恐怖主義與扼制大規模毀滅性武器的擴散；反而把焦點放在如何獲得全球各地石油上；直到「911事件」後，美國極度擔憂一旦恐怖組織在世界主要產油地區得手後，遲早會對世界各國進行威脅，一旦如此，美國勢必受害最為深重。自此，華府遂同時加強了取得全球石油與國際反恐的雙重行動，但也掀起了難以止息的石油競逐熱潮。

為防止恐怖組織對於美國安全產生致命性影響，布希堅決要對所有信守恐怖主義的集團與組織、以及支持或贊助恐怖份子的國家予以持久而沈重的反擊；為此，美國遂不斷強調要建立民主制度與自由社會，要共同合作在多處開發油源，和要建立堅強護油據點。

美國基於石油利益，對於格魯吉亞也一向友好，但在謝瓦納澤執政多年後，格國人民反而失去尊嚴、信心與希望；而他的諸多措施也因民主化不彰、經濟改革遲緩、恐怖活動與無力維護能源等，令美國疑慮其利益已出現隱憂或威脅。其實，美國曾對格國擬定建立一個西方式民主國家、堅持完成油氣管線之鋪設與輸送、與鞏固「古阿姆」集團與聯繫其成員的政策，可是謝瓦納澤也讓美國感到失望，因此遂透過非政府組織與格國反對謝氏的勢力進行內政上的干預，另立薩阿卡什維利新政權，以有助於強化美國在南高加索與裏海地區的影響力。的確，美國在薩氏執政近一年半期間，本著繼續堅持對格魯吉亞的政策，在呼籲促進人權與鼓勵民主、支持軍事改革、協助處理分離國土三方面，對薩氏新政權予以寬容與實質扶持，使得格國情勢與雙邊關係都能穩定得進展。

今 (2005) 年 5 月，布希參加慶祝歐戰勝利六十週年紀念之際，一併訪問了波海國家、俄羅斯、烏克蘭與格魯吉亞，此舉無疑在顯示美國不僅重視民主與自由國家，

註⑦ “Bush: Russia Committed To Vacate Georgian Bases,” RFE/RL Newsline, May 10, 2005, <http://www.rferl.org/featuresarticleprint/2005/05/3070e644-dccb-4df7-920a-befb57808b9a.html>.

並也支持它們。布希在格魯吉亞時，除了對格國與薩阿卡什維利予以許多稱讚與肯定之外，也同時反對格國再像上次發電廠事件一樣，以私有化方式將油管售予俄國的國營石油公司。布希是美國首位訪問南高加索國家的總統，當他宣布格魯吉亞是美國的戰略伙伴時，也正是莫斯科明白，從今以後，依然不符合美式自由與民主要求的俄羅斯，可不能再以往常的方式對待它南邊的鄰國了。

* * *

(收件：94年5月13日，複審：94年5月30日，接受：94年6月9日)



On U.S. Foreign Policy towards Georgia

Shu-chia Lung

Assistant Research Fellow

First Division

Institute of International Relations

National Chengchi University

Abstract

President George Bush delivered nine speeches on national security in public between September 2001 and June 2002. They have been compiled and named as the National Security Strategy of the United States of America and published openly online in September 2002. It stressed not only to strengthen the security of energy regions, but also provide for the intervening of the corruptive regimes in those weak states. The Republic of Georgia fit the description on both list; namely, the Georgia's non-democratic regime has already threatened the security of the Caspian pipeline.

The purpose of this article, while regarding Georgia as a case study, tries to prove that the U.S. foreign policy towards Georgia is mainly based on satisfying her national interests. These interests include acquiring abundant energy and trying to implement diplomatic plans mixing morality and values with the principle of oil interest as a priority. In addition, we aim to observe the evolution of these plans in U.S. policy towards Georgia. In short, this article attempts to explore the four reasons why Washington suspected the democratic credentials of President Eduard Shevardnadze. It also tries to analyze three U.S. policy choices towards Georgia. Finally the article discusses three measures adopted by Washington in dealing with Mikheil Saakashvili's government.

Keywords: United States; George W. Bush; Russian Federation; Georgia; Eduard Shevardnadze; Mikheil Saakashvili; Caspian Sea; South Caucasus; Oil Pipeline; Event of 9/11; NATO



參考文獻

- Brown, Michael E., Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-John and Steven E. Miller (2001), *Nationalism and Ethnic Conflict (Revised Edition)*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Giorgadze, Khatuna (2002), "Russia: Regional Partner or Aggressor?" *The Review of International Affairs*, 2: 1, 69.
- Haass, Richard N. (1999), *Intervention: The Use of American Military Forces in The Post-Cold War (Revised Edition)*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Higley, John, Judith Kullberg & Jan Pakulski (1996), "The Persistence of Postcommunist Elites," *Journal of Democracy*, 7: 2, 133-147.
- Hill, Fiona (2004), "Pipelines in the Caspian: Catalyst or Cure-all?" *Georgetown Journal of International Affairs*, 5: 1, 18-19.
- Klare, Michael T. (2002), "The Deadly Nexus: Oil, Terrorism, and America's National Security," *Current History*, 101: 659, 414.
- Kristol, William (2002), "Taking the War Beyond Terrorism" *The Washington Post*, Editorial, A 25.
- Kryshtanovskaya, Olga (1996), "From Soviet Nomenklatura to Russian Elite," *Europe-Asia Studies*, 48: 5, 1-20.
- Rasizade, Alec (2002), "The Mythology of Munificent Caspian Bonanza and Its Concomitant Pipeline Geopolitics," *Central Asian Survey*, 21: 1, 47.
- Sharansky, Natan and Ron Dermer (2004), *The Case for Democracy: The Power of Freedom To Overcome Tyranny & Terror*, New York, N.Y.: Public Affairs.
- Wallander, Celeste A. (2003), "US-Russian Relations: Between Realism and Reality," *Current History*, 102: 666, 307-312.

