

美國柯林頓總統歐洲之行

鄭端耀

(國際關係研究中心副研究員)

美國外交政策一向重歐輕亞，而西歐各國亦對北大西洋兩岸熱絡關係早已習以為常。但是此種情形至柯林頓總統上台後卻發生了變化，柯氏不似其前任總統布希，既缺少與西歐領袖間的私人情誼，對外交事務亦不甚重視。在過去一年中，為解決美國國內經濟問題，柯林頓大力加強和目前正處經濟繁榮的亞太地區國家之關係，包括參加適逢在去（一九九三）年七月東京舉行的七國高峰會議，推動十一月在西雅圖召開的亞太經合會（APEC）非正式領袖會議，柯林頓政府甚至宣稱亞洲地區在美國對外政策中居首要地位。另一方面，在對歐洲事務上，柯林頓政府明顯的不願涉入波士尼亞問題，任其戰火蹂躪；在 GATT 烏拉圭回合談判，不惜要發動貿易戰爭逼迫歐體國家讓步，開放市場。此外，對北大西洋公約組織的未來定位、東歐國家民主發展和安全保障等問題均未加以關切與注意。凡此顯示柯林頓政府「重亞輕歐」的傾向，亦引起歐洲國家對其外交政策的疑慮、不安與不滿。

一九九四年元月九日至十六日柯林頓赴歐訪問，是他就任總統以來第一次歐洲及俄羅斯之旅。此次行程包括參加十至十一日在布魯塞爾舉行的北大西洋公約組織領袖高峰會議，並在會後訪問布拉格、莫斯科、明斯克、和日內瓦。雖然北約高峰會議是柯氏訪歐主要目的，但是如何去除歐洲國家疑慮，重新肯定彼此密切關係亦為重要考慮。除此外，柯林頓亦欲藉此行檢討擴大北約組織功能、推銷「和平夥伴」(partnerships for peace) 計畫、並邀請東歐國家加入，同時有意顯現美國持續加強和俄羅斯關係，鼓勵繼續推動改革。易言之，本次柯林頓總統歐洲行，肩負許多重大外交任務，尤其當此後冷戰時期國際關係迅速轉變，美國外交尋求調整之際，對美國外交政策的走向和歐洲國家安全架構的發展，皆具有重大影響，也因此柯林頓此行普獲各國重視，形成一九九四年初國際上最受人矚目的外交大事。

本文目的擬就柯林頓總統訪問歐洲的目的、經過、成果和影響，就美國重申對西歐盟邦承諾、參加北約領袖高峰會議，

邀請東歐國家參加「和平夥伴」計畫、持續加強對俄關係、和烏克蘭同意銷毀核子武器五項主要議題，一一加以分析說明。

美國重申對歐洲國家承諾

柯林頓訪歐的首要目的即重新恢復歐洲對美國的信心，並確立歐洲對美國的重要性和不可分離性。在副總統高爾代替柯林頓於行前在威斯康辛大學世界事務研究所的演講，和柯林頓抵歐後即在布魯塞爾發表的演講中，即一再傳達這方面的訊息。從這兩篇演講內容，可歸納出三個重點：^①

第一、歐洲對美國的重要性不變——高爾在演講中強調「歐洲依然是我們最寶貴的貿易和安全夥伴」，「對我們安全最重要的莫過於我們和歐洲的關係」。柯林頓在布魯塞爾說：「我今天在此鄭重表示，歐洲仍是美國利益的重心，歐洲仍是美國最重要的夥伴，不僅是經貿投資方面，也是我們安全的支柱。」^②

第二、美國對西歐盟國承諾不變——柯林頓表示此行最主要目的就是強化橫跨大西洋的夥伴關係（trans-Atlantic partnership）。北大西洋公約組織和歐洲安全與世界和平不可分開，美國將持續參與並提供有力的支持。美國並將維持十萬美軍留駐歐洲。

第三、歐洲統合是歐洲安全的保障——柯氏指出歐洲統合是歐洲新安全所在，此項統合是以民主國家、市場經濟和軍事合作為基礎。美國樂於協助加強此統合運動，並願成為其中堅強夥伴。他並宣稱歐洲最可能的美好未來是「四處皆民主、四處皆市場經濟、人們攜手合作促進相互安全。」（“a democracy everywhere, a market economy everywhere, people cooperating everywhere for mutual security”）^③

柯林頓的訪問及其重申美國對歐承諾的談話，獲得歐洲領袖的肯定。英國首相梅傑表示樂見美國重申承諾，北大西洋公約組織是跨大西洋關係的樞紐，而美國持續的參與和貢獻是北約所不可缺少的。丹麥外長彼得遜（Niels Helveg Petersen）認為柯氏的聲明非常清楚明白。德國和法國領袖對柯林頓支持歐洲發展建立自我的軍事防衛能力表示欣慰。^④

註① Albert Gore, "U.S. Must Be Part of Struggle To Erase Communism's Scars," *AIT Daily Wireless File Log*, EPF 413, Jan. 6, 1994; and Alexander

M. Sullivan, "Clinton Hopes for Revitalized Trans-Atlantic Partnership," *AIT Daily Wireless File Log*, EPF 103, Jan. 10, 1994.

註② *Ibid.*

註③ Sullivan, *op. cit.*, p. 11.

註④ Tom Buerkle, "A Sign of Relief From European Leaders," *International Herald Tribune*, Jan. 11, 1994, p. 1.

雖然柯林頓的保證暫時撫平歐洲疑慮，但是歐洲國家仍然無法完全釋懷。自冷戰結束以後，美國與歐洲失去了共同的敵人與目標，二者之間的關係面臨調整與重新定位。在安全方面，美國正逐步裁減駐歐軍隊，一九八九年時美國駐歐軍隊有三十二萬名，至一九九六年時，將裁至十萬名；在經濟方面，甫於本年元月一日正式實施的北美自由貿易區，和歐洲聯盟無形中形成兩大經濟競爭集團；在政策方面，不論是柯林頓政府或是歐洲國家，目前均致力於解決國內事務問題，外交政策不列為施政的優先考慮。面對此種變局，歐洲國家心態相當複雜矛盾，一方面希藉此時機增加歐洲的自主性，來主導歐洲事務；但另一方面，又缺乏自信，且不願付出國際代價。目前西歐各國均在削減國防預算，縮編兵員，且西歐國家經濟長期處在不景氣狀態，失業問題嚴重，其對外政策的內縮傾向較美國有過之而無不及，僅是波士尼亞內戰問題即證明，在沒有美國參與和領導之下，歐洲國家在現階段根本沒有解決自身問題的能力和決心。因此，仍然希望美國留在歐洲，繼續作為穩定歐洲所不可缺少的力量。^⑤

至於柯林頓所倡導的歐洲統合理念，其主要用意是欲將美國對東歐國家和俄羅斯的政策和西歐盟邦結合起來，形成一個完整的歐洲政策。這對柯林頓政府而言，是個相當重要的外交政策規畫。^⑥其一，它可釐清過去美國對處理東歐和俄羅斯關係的不確定狀態；其二，它可替柯林頓政府所鼓吹的「和平夥伴」計畫和對俄羅斯葉爾欽政府的支持，尋得合理化的政策依據。其三，它同時標示出美國未來對歐政策的主要方向。柯林頓在其演講中強調，西方國家應以加強貿易、提供軍事合作和鼓勵民主改革方式，來協助東歐國家。如果歐洲東半部動盪不安，則歐洲西半部也無法長治久安，所以現在只有設法確保俄國及其鄰國改革成功，才可確保美國及西歐國家安全。

北約領袖高峰會議

在十及十一日一天半北約十六國領袖高峰會議中，通過了包括二十六項要點的宣言，其中主要重點如下：^⑦

(一)會員——北約組織會員仍然對其它歐洲國家開放，「我們期望和歡迎擴大北約規模，至東部地區民主國家，以因應全歐洲政治和安全的變動發展。」

(二)和平夥伴計畫——此為「一種轉變北約和參與國家之間關係的立即可行計畫」，對包括俄羅斯等前蘇聯集團的所有國家

註⑤ "The World Sends NATO Back To the Drawing Board," *The Economist*, Dec. 7, 1994, p. 59-60.

註⑥ White House Report, "Clinton To Articulate Post-Cold War Strategy," *AIT Daily Wireless File Log*, EPF 402, Jan. 6, 1994.

註⑦ "Text of North Atlantic Council Declaration," *AIT Daily Wireless File Log*, EPF 206, Jan. 11, 1994.

開放，可各自依其國防需要、軍事政策及經濟發展配合情形，和北約訂定包括在軍事計畫、訓練、及和平維持、人道救濟活動的合作。和平夥伴國家將被邀請至北約總部的政治和軍事機構，參與有關合作活動。和平夥伴國家的領土完整、政治獨立、或國防安全面臨威脅，可以和北約諮商。積極參與「和平夥伴」國家，在北約擴大與演進過程中，將扮演重要角色。^⑧

(三)與歐洲聯盟關係——北約支持歐洲聯盟從事歐洲安全和國防統合的發展，此有助歐洲國家擔負更多歐洲共同安全及國防的責任。西歐聯盟正發展成爲歐洲聯盟的軍事機構，北約樂於和西歐聯盟增進密切的合作關係，並同意西歐聯盟利用北約資源，從事歐洲共同外交及安全政策的活動。

(四)北約的功能角色——爲因應當前環境變化，追求大西洋地區的共同安全，北約已日益被要求從事除傳統集體安全外的任務。「我們重申依個案原則同意給予支持，在聯合國安理會或歐安會名義下所主持的和平維持或其它活動，包括提供資源與專門技術」。會員國可自行決定是否願意參加這些活動。

(五)指揮和兵力結構——爲因應任務需求的擴充，北約的指揮和兵力結構須繼續調整，使其更具彈性，俾便及時而有效的回應各種挑戰。北約贊成「聯合任務特遣部隊」(Combined Joint Task Forces)的概念，此可作爲一種處理突發性事件的方法，包括和非北約組織會員國採取共同軍事行動。

(六)防止毀滅性武器擴散——毀滅性武器擴散形成國際安全的威脅，北約盟邦對此關切，並決定加強防範。現正研擬一項全面性政策，以求強化現行措施，減低並對抗其擴散的威脅。北約對目前正在執行的武器管制及裁減條約至表重視，而且欲進一步增進禁止核武擴散條約、化學及生化武器公約、全面禁止核武試爆條約的效力。

(七)波士尼亞問題——北約盟邦依然相信波士尼亞衝突必須以協商而非戰爭的方式來解決。根據聯合國安理會的授權和北約一九九三年八月二日及九日的決定，「我們重申我們準備執行空襲，以防止波士尼亞境內的塞拉耶佛、安全區域和其它受威脅之地區被阻絕」。北約要求聯合國在波士尼亞的指揮官立即擬具計畫，打開波境東部斯里布瑞尼卡(Srebrenica)的包圍，俾使駐守該處的聯合國和平部隊能夠調防，同時打通土茲拉(Tuzla)機場的包圍，俾使人道援助可以進入。

「和平夥伴」計畫是此次北約高峰會議期間最受矚目的議題。這項計畫方案是由美國政府提出，旨在解決前蘇聯集團國家加入北約組織的爭議，且不會對俄羅斯形成刺激。加入「和平夥伴」的國家，將可和北約建立密切的合作關係，並可能在未來成爲北約的會員，但並沒有一定保證。^⑨這項折衷性計畫的優點是：第一、暫時解除東歐國家和俄羅斯與北約的緊張關

註⑧ 參與「和平夥伴」被視爲前蘇聯集團國家加入北約的必要條件，但參與者並未保證可獲北約會員的身份。

註⑨ 有關「和平夥伴」計畫詳細內容，請參閱 Warren Christopher, "A Partnership for Peace Open to Former Warsaw Pact Members," *International Herald Tribune*, Jan. 10, 1994, p. 6.

係。正如柯林頓所強調，不希望經過數十年努力方把歐洲的一條分裂線消除之後，又重新製造另一條分裂線。^⑩第二、緩和北約內部不同意見的爭議。許多北約會員國對東歐國家入會問題持反對和保留的立場，擔心東歐國家形成北約安全負擔。^⑪但此項計畫的缺點是：第一、以安撫俄羅斯為主，未充份顧及東歐國家安全。此顯現美國政府對歐政策仍然是以「俄國第一」，不脫離傳統「勢力範圍」的心態。^⑫第二、內容過於抽象和空洞。究竟「和平夥伴」是在安全範圍的合作對象，還是擴及至政治、經濟或其它領域？究竟「和平夥伴」是目前外交上的緩兵之計，還是能在未來提供安全承諾？

「和平夥伴」的妥協性質原則上為北約會員國所接受，故在高峰會議中，未經爭議即順利通過。另外一項美國所提的防止毀滅性武器擴散議案，雖然歐洲國家對此有不同看法，仍然為會議所採納。柯林頓政府自上台後，對軍用科技、核子武器擴散問題至表重視，並把防止擴散列為對外政策的優先目標。^⑬在此次北約高峰會議上，柯林頓亦積極推動反擴散的工作，但不少歐洲國家恐怕此會構成內政干涉，而且可能造成他們和利比亞、伊朗等這類所謂「惡名昭彰」國家（rogue countries）的往來。然而，基於國際高科技出口管制協調委員會（COCOM）將於本（一九九四）年三月三十一日正式解散，^⑭須有新的體制加以取代，以及美國提案僅為一般原則，尚未對歐洲國家構成直接困擾，故未在會議上表示反對。

北約軍事架構調整亦是此次會議的注目焦點。正如會前所預料，高峰會議支持「聯合任務特遣部隊」的構想。根據此構想，北約指揮和兵力結構將更具彈性，可針對地區突發事件以為因應，而且歐洲國家可以在北約組織扮演較多自主性的角色，其中（一）歐洲國家可在美國不參加下利用北約資源執行任務；（二）北約會員國可以和非會員國合作，共同從事軍事行動；（三）可以參加聯合國或歐洲聯盟等國際組織所請求的和平維持任務或其它活動。布希政府對此構想持保留立場，擔心美國在北約影響力會降低，但柯林頓政府支持該計畫，認為此可分擔美國防禦歐洲安全的責任，歐洲國家應在歐洲地區性問題如波士尼亞扮演積極的角色。^⑮

有關波士尼亞問題，柯林頓雖有意迴避，認為此非本次會議討論的主題，但以法國為首的歐洲國家，卻強烈的要求會議

註⑩ R. W. Apple Jr., "Clinton, in Brussels, Reassures Europeans of U.S. Commitment," *International Herald Tribune*, Jan. 10, 1994, p. 1.

註⑪ Bruce W. Nelson, "Mission To Europe," *Time*, Jan. 17, 1994, pp. 14-15.

註⑫ 季辛吉，「柯林頓歐洲行凸顯矛盾外交政策」，中國時報，民國八十三年一月二十一日，第一一版。

註⑬ 柯林頓政府把防止核擴散視為對外關係的一環，只有遵守反擴散的國家，美國才願意與之增進科技與經貿活動關係。見 White House Fact Sheet, "Non-proliferation and Export Control Policy," *AJT Daily Wireless File Log*, EPF 105, September 27, 1993.

註⑭ "COCOM Plots Its Own Demise," *Export Control News*, Nov. 30, 1993, pp. 2-3.

註⑮ Les Aspin, "U.S. Sees Self-Selection By East on Joining NATO," *International Herald Tribune*, Jan. 10, 1994, p. 1.

對波士尼亞採強硬立場，以有效解決波國內戰問題。實際上，法國和英國皆參加聯合國派駐波士尼亞和平維持部隊，面對子弟兵傷亡消息不斷傳出，以及波國內戰紛擾不息的局面，早已感到不耐，他們尤其對美國口惠而實不至，有意規避波士尼亞問題的作法深表不滿。^⑭因此，希望藉北約高峰會議時機，向美國及其它盟國施壓，迫使會議提出具體解決辦法。然而，在美國無意採取行動，以及大多數國家持觀望態度下，會議只有重申去年八月北約決議，即若塞拉耶佛城遭受圍困，北約將對波境塞人採空中攻擊行動，但因該行動必須經由聯合國駐波境和平維持部隊指揮官所請求，並獲聯合國秘書長同意後才可展開的自我設限條件，^⑮實際上等於再次重申無能為力的說詞罷了。^⑯

會晤中、東歐四國領袖

柯林頓於北約高峰會議結束後，於十一日下午飛抵捷克首都布拉格，並於隔日會晤匈牙利、斯洛伐克、波蘭、和捷克四國領袖，其中包括匈牙利總統戈安茲 (President Arpad Goencz)、斯洛伐克總統葛瓦克 (President Michal Kovac)、波蘭總統華勒沙 (President Lech Walesa)、和捷克總統哈維爾 (President Vaclav Havel) 等人，柯氏向他們說明「和平夥伴」計畫，並邀請四國加入。同時表達美國對中、東歐國家安全、民主政治、和經濟發展的關切。

在柯氏談話中，他強調三個重點：^⑰

(一) 和平夥伴絕非二流成員——北約會員擴充已不是問題，而是何時以及用何方式而已。和平夥伴計畫可加速前華沙公約國家和北約軍事合作關係，並替未來成為正式北約會員預作安排。為配合該計畫實施，美國願意協助和平夥伴國家，有關軍事訓練、組織裝備等問題，以達到北約的標準，美國並將開放防禦性武器和科技轉移至和平夥伴國家。

(二) 支持市場經濟和民主改革——美國願意從旁協助加強中、東歐國家經濟和民主改革，包括增加雙邊貿易和投資活動，提高美政府所屬海外私人投資公司 (Overseas Private Investment Corporation, OPIC) 對東歐國家貸款，從個案五千萬美元升高至二億美元、協助爭取在經濟合作暨發展組織 (OECD) 會員身份、推展民主網 (Democracy Network)^⑱和東歐地區國家的關係，以及在本年底於華盛頓舉辦中、東歐貿易暨投資會議。

註⑭ 鄭端耀，「美國柯林頓政府的波士尼亞政策」，問題與研究，第三十二卷、第十一期，第九—二十二頁。

註⑮ 聯合國長期以來反對空中攻擊行動的原因是，一來擔心駐波境聯合國和平部隊將受波及，二來擔憂戰事擴大，局面將更難收拾。

註⑯ *International Herald Tribune*, Jan. 10, 1994, p. 1; Jan. 11, 1994, p. 1; Jan. 12, 1994, p. 1; and Jan. 13, 1994, p. 2.

註⑰ *White House Statement*, "Clinton Maps Plan To Advance Europe's Security, Integration," *AIT Daily Wireless File Log*, EPF 310, Jan. 12, 1994.

註⑱ 「民主網」是柯林頓總統上任後所設立的一個新計畫，仿效「和平工作團」模式，以非營利個人自願方式，投身海外地區國家，協助當地從事民主政治訓練

(三)協助區域合作——美國將提供技術援助，協助該區從事區域交通、電訊網的建設工作，包括建立航空管制和導航系統。柯氏並重申歐洲的新安全建立在歐洲統合的發展上，一個具有堅強民主、市場經濟、軍事合作的歐洲是最有安全保障的歐洲。

顯然地，東歐國家對和平夥伴並不滿意，但在缺少選擇情況下，只有勉強接受，但皆表示仍以追求加入北約組織為最終目標。^{②①}東歐人士認為東歐欲加入北約，並非僅是安全問題考慮，實際上，東歐並未面臨立即安全威脅，亦非擔憂俄羅斯軍事侵略行動，主要是關切國內政治穩定，加入北約可增加民眾對國家安全信心，有助民主政治發展，而且此將減少國內民族間衝突，防止另一個南斯拉夫悲劇的再起。^{②②}

東歐人士並認為柯林頓政府對俄羅斯政策過於樂觀和一廂情願，如果認為俄國改革派會獲勝，簡直就是趨於天真和大錯特錯。柯林頓不應將對東歐政策置於俄羅斯考慮之下，且不應將對俄羅斯政策置於以葉爾欽為首的改革派之下，俄羅斯保守勢力極為強大，其追求擴張的本質並沒有改變。如果在目前俄國處於弱勢之時，美國均對其唯命是從，忽視東歐國家利益，至俄國勢力重新再起，則東歐不會再有獨立自主的機會。^{②③}

除安全問題外，東歐國家目前最關心的是經濟問題，經濟威脅遠較安全威脅來得直接迫切。東歐國家普遍遭受經濟改革所帶來的陣痛，極須設法克服。但是西方援助和資金遲遲未到，而東歐國家欲進入歐洲單一市場一再遭受阻撓，貿易障礙依然存在，東歐商品難以打入西方市場。^{②④}所以，柯林頓有意加強雙方經貿關係之舉確為東歐國家所歡迎，然而東歐人士並不對美國抱太大期望。美國至今對東歐援助甚是有限，尚不及西歐國家來得積極，此次柯林頓所提的援助項目並無新義可言，主要是鼓勵私人企業投資和技術援助，短期間不會產生明顯效果。

撤除烏克蘭核武協定

柯林頓十日在布魯塞爾的記者會中即宣佈，烏克蘭已經同意銷毀境內核子武器。^{②⑤}十二日，在結束布拉格訪問赴莫斯科

註① "Walesa Sees Step in Right Direction," *International Herald Tribune*, Jan. 11, 1994, p. 5.

註② Michael Kramer, "The Case for A Bigger NATO," *Time*, Jan. 10, 1994, p. 37.

註③ Nolan, *op. cit.*, pp. 14-15.

註④ Colin Woodard, "East Europeans Fear Protectionism," *Christian Science Monitor*, Nov. 8, 1993, p. 7.

註⑤ "Ukraine To Agree To Eliminate Nuclear Weapons," *AIT Daily Wireless File Log*, EPPF 109, Jan. 10, 1994.

途中，於基輔機場停留九十分鐘，會晤烏克蘭總統克拉夫查克（President Leonid M. Kravchuk）。十四日，美國、俄羅斯和烏克蘭總統三人在莫斯科克里姆林宮，共同簽署撤除烏克蘭核子武器協定。

根據這項協定，烏克蘭將把所有戰略核子武器，包括一七六枚長程核子飛彈（其中含一三〇枚 SS-19 和四十六枚 SS-24 飛彈，前者每枚可攜帶六枚彈頭，後者每枚可攜帶十枚彈頭）和一八〇〇餘枚核子彈頭（其中含裝配於長程核子飛彈的一二四〇枚彈頭，和裝配於長程轟炸機巡弋飛彈上的五六枚彈頭），在七年內送至俄羅斯銷毀。在未來十個月內，先拆除一七六枚長程核子飛彈上的多彈頭，以廢除其攻擊力。²⁸

烏克蘭將從該協定獲致下列的保證和利益補償：（一）烏克蘭可獲得禁止核武擴散條約的保證，沒有任何核武國家，包括俄國在內，會對其進行核武攻擊。（二）美、俄國保證維持烏克蘭領土完整。（三）美國將提供一億七千五百萬美元，作為烏克蘭拆除核武工程花費的補償。（四）美國同意購買烏克蘭拆除的濃縮鈾，烏國可獲致十億美元。（五）美國提供烏克蘭經濟援助，預計本會計年度援助可達一億五千五百萬美元。（六）俄國將繼續提供烏克蘭所迫切需求的核能電廠燃料。（七）俄國同意取消部份烏國積欠債務，作為烏國先前銷毀戰術核子武器的補償，俄國並將繼續供應烏國石油，價格較國際市場便宜。（八）俄國允許烏國派人至俄檢查核武銷毀作業情形。（九）本協定將有助烏克蘭獲取國際貨幣基金十五億美元、世界銀行七億美元貸款的援助。²⁹

本協定的達成對美、俄、烏三國均是值得慶幸事件，亦是柯林頓此次歐洲行重大的外交成果。自從美、俄完成簽署第一階段和第二階段銷毀核子武器協議後，核武裁減問題在現階段大致告一段落，接下來最令人關切的則是核武器擴散的問題。柯林頓擔任美國總統後即明確表示防止核武擴散為其政府重要的外交政策目標，並將致力於和包括烏克蘭和北韓在內的國家進行核武管制談判。目前經過長期艱困談判，烏克蘭終於同意銷毀核武，這對美、俄、烏三邊關係，以及國際上防止核武擴散的努力，均是一大進展。

然而，烏克蘭國會是否會同意該協定，以及是在何種條件之下，目前尚是未定之數。烏克蘭國會一直對銷毀核子武器存在強烈反對聲浪。許多國會議員以為核武是烏國在國際社會地位的象徵，以及國家安全和政治獨立的保障。雖然烏克蘭國會在一九九〇年宣佈烏國獨立的「國家主權宣言」中，聲明烏克蘭將成為永久性中立國家，信守不接受、不生產、和不獲取核武三原則，但烏國國會表示此非核政策應屬烏國未來努力目標。在現階段環境當中，烏國應利用核武作為國際談判籌碼，爭取國家利益和目標的達成。其中包括——由國際社會保證烏國安全和領土完整、允許加入北大西洋公約組織、獲得西方國家經

²⁸ Clinton Unveils Nuclear Accord, *International Herald Tribune*, Jan. 11, 1994, p. 1; 中國時報，民國八十三年一月十五日，第一及十一版。

²⁹ R. Jeffrey Smith, "Ukraine Near To Accepting Final Deal on Nuclear Arms," *International Herald Tribune*, Jan. 10, 1994, p. 1; and Alexander M. Sullivan, "Clinton Announces Agreement on Ukrainian Nuclear Weapons," *AIT Daily Wireless File Log*, EPPF 209, Jan. 11, 1994.

濟援助、協助烏國早日溶合至西方經濟和社會體系中，以及補償烏國拆除核武裝置的昂貴費用。^⑤

基本上，在這次簽訂的銷毀核武協定中，烏國國會所提出的條件大都已包括在內，照理此應能滿足國會的要求，而使該協定能順利過關，這也是烏克蘭總統克拉夫查克對此協定抱持很大信心的主因。但是隨之而來的問題是，美、俄承諾是否會兌現，西方援助是否會到來，從過去的經驗來看，不得不令人生疑。美國的援助經常是口惠而實不至，俄國已身受其苦，烏克蘭怕也不例外。國際金融組織的經援貸款如國際貨幣基金和世界銀行，困擾問題更多，通常是經援未至而要求卻先到。另外，俄國向烏國所提領土完整的保證，不知是以何作為憑藉，雙方有關克里米亞的歸屬爭議尚未解決，不知要如何保證領土完整。

美俄莫斯科高峰會談

柯林頓在十三日至十五日至莫斯科從事三天訪問，於訪俄期間，和俄國總統葉爾欽及其政府高級官員進行數次會談，並在十四日晚上對俄民眾做電視實況轉播的演說。這是柯林頓第三次和葉爾欽會晤，前二次是在去年四月溫哥華高峰會議以及七月東京七國高峰會議，這也是柯氏第一次訪問俄國。

美國國務卿克里斯多福表示，柯林頓總統此行訪俄的目的有四：(一)重敘兩國領袖情誼，相互給予支持。(二)瞭解俄國現狀，藉機聽取葉爾欽有關俄國最近政經發展的說明。(三)告知俄方柯氏此次訪歐的要點，以及和歐洲領袖會談的情形。(四)擬就外交、經濟等各方面問題廣泛交換意見。^⑥所以，此次美俄莫斯科高峰會談涉及的議題範圍較廣，舉凡歐洲安全、俄國經革、防止核武擴散、國際經援、和雙邊合作關係均包括在內，不似前二次會談僅以經援為主題。

關於會談的內容，在歐洲安全問題方面，柯林頓再次倡導「歐洲一體的概念是未來歐洲安全的新架構」，^⑦而和平夥伴是歐洲安全統合的重要一環，柯氏並邀俄方加入和平夥伴計畫。葉爾欽以為和平夥伴不具歧視色彩，立意甚佳，當有助歐洲地區的安全和穩定。在俄國經改方面，美國表示不希望俄國經改速度減緩，只要俄國繼續推動改革，美國必定給予大力支持，並會集結 G-7 國家和國際金融組織之力量提供協助。葉爾欽保證俄國改革行動將持續不變，但經濟改革必須顧及到

註⑤ John Dunn, "The Ukrainian Nuclear Weapons Debate," *Jane's Intelligence Review*, August 1993, pp. 339-342.

註⑥ Moscow News Conference, "Christopher, Bentsen Underscore Russian Commitment to Reform," *AJT Daily Wireless File Log*, EPF 407, Jan. 13, 1994.

註⑦ "Clinton, Yeltsin Discuss An Integrated Future for Europe," *AJT Daily Wireless File Log*, EPF 406, Jan. 13, 1994.

社會層面，俄國需要持續而穩定的社會秩序。有關於防止核武器擴散問題，雙方均認為大規模摧毀性武器及投擲系統的擴散，是後冷戰時期國際安全重大威脅，兩國願協同合作採取必要的管制及防範措施。對銷毀烏克蘭核武協定一事，均表示意義重大，此對區域和世界和平皆有實質貢獻。

至於經濟援助問題，柯林頓告知去年四月溫哥華高峰會議美國承諾援俄十六億美元的款項，已有近百分之七十執行完成。在未來二年，美國仍將提供平均每年十億美元援助，但為便於經援順利執行，美國期望俄國提出確實可行的經改計畫，而非廣泛目標而已。葉爾欽則表示俄國不需要人道和社會援助，而需要和西方國家開展經濟合作關係。希望美國能開放市場，去除對俄貿易障礙，以及協助俄國延緩債務償還期限，和提供國營企業轉型的支援。

最後有關外交和雙邊關係問題，美方要求俄國必須尊重其鄰國的獨立主權和領土完整，並要求儘速撤除俄國軍隊。俄方強調俄國只想追求穩定，並和世界各國、國際組織發展友好合作關係，但西方國家對俄國仍存疑心，多所保留。俄國同時支持人權但反對雙重標準，俄國不能接受波羅的海國家對境內俄羅斯人的歧視待遇。此外，美俄雙方對二國關係持續進展情形表示滿意，認為美俄關係已進入「成熟戰略夥伴的新階段」(a new stage of mature strategic partnership)。^⑤

美俄雙方在會談結束後，發佈了「莫斯科共同宣言」(Moscow Joint Declaration)，並達成下列數項協議和承諾：
(1)美俄誓言採取積極措施反對核武擴散，其中包括強化禁止核武擴散條約的效力、支持全面禁止核子試爆、減少核分裂原料生產等。
(2)美俄同意自一九九四年五月三十日起，停止將核子飛彈瞄準對方的目標，以作為雙方由敵對轉變為友邦的象徵。
(3)美同意購買俄核彈頭拆除後所取出的濃縮鈾原料，此項採購估計持續二十年，共耗資一百二十億美元，此亦打破美國限制俄國出口鈾的禁令。
(4)俄國有意參加和平夥伴計畫。
(5)葉爾欽保證俄國將持續朝市場經濟改革努力，但在改革過程中須兼顧社會需求。
(6)葉爾欽接受本年秋天訪問美國。^⑥

基本上，柯林頓此行訪俄狀似相當成功，美俄關係進一步加強，葉爾欽亦承諾繼續推動改革，但實際上雙方均有所質疑和保留，未來關係存在許多不確定因素。柯林頓政府於行前即強調，此次訪俄不是討論經援而是提供建議為主，^⑦似乎隱約中已透露美政府對俄政策正處觀望態度中。在莫斯科，柯林頓政府訪問成員出現二種不同聲音。一是新任副國務卿塔波特(Strobe Talbott)主張俄國經改宜採逐步漸進方式，爭取社會大眾支持，俄國需要較多治療，較少震盪，他同時認為西方應

註⑤ "Text of Moscow Joint Declaration," *AIT Daily Wireless File Log*, EPF 505, Jan. 14, 1994; and *Joint News Conference*, "Clinton, Yeltsin Laud Success of Their First Moscow Summit," *AIT Daily Wireless File Log*, EPF 510, Jan. 14, 1994.

註⑥ 參閱 "Text of Moscow Joint Declaration," *op. cit.*, pp. 27-9.

註⑦ Lee Hoekstader, "Clinton Fine-Tunes Message, but Will Russians Listen?" *International Herald Tribune*, Jan. 12, 1994, p. 1.

放寬對俄經援的條件，以解除俄國內反對改革的力量。一是財政部長班森公開倡議俄國需繼續大力推動經濟改革，俄政府必須嚴格控制通貨膨脹和減少政府大量赤字，否則西方經援和投資不會進入。他並要求俄政府停止撥款補助不具適存能力的國營企業，藉此一方面減少政府支出，一方面可作為協助社會救濟工作用途，包括職工訓練、失業補助等，以緩合經濟改革所帶來社會適應的困難。^④班森的觀點和國際貨幣基金所持立場相同，也代表柯林頓政府對俄援助的最新態度。

在俄國方面，官方對柯林頓熱誠的款待和社會輿論淡然處之的冷漠，呈現兩種截然不同態度。俄國輿論界呼籲美國多瞭解俄羅斯現狀，少提不當建議，且一般民眾視美國經援為杯水車薪、口惠而實不至，不須再予理會和期望。^⑤另外，葉爾欽一方面表示會繼續推動市場經濟改革，一方面強調不可忽視社會大眾需求；一面宣稱俄國不需要人道社會援助，而一面又斥責國際貨幣基金等金融機構百般刁難，遲不履行援助承諾。

是故，在美俄領袖相互誇耀雙邊關係加強之際，兩者可能均認知實際情形較表面複雜許多。就在柯林頓結束訪俄數日後，立即傳出俄改革派健將蓋達（Yegor Gaidar）、費得洛夫（Boris Fyodorov）紛紛去職，俄國新內閣財經大權轉由保守派人士所主導，總理丘諾米丁（Victor S. Chernomyrdin）宣稱新政府將「修正改革路線」、「市場浪漫主義時期已經結束」，並主張協助不振的國營企業增加生產。^⑥在美國方面，早在數月前，即有政論人士主張美國對俄政策不宜設地自限，僅針對某一領袖給予特別支持，亦不宜介入俄國內政爭議而自失立場，模糊了美國本身的國家利益。^⑦近來更有人呼籲應重新冷靜的評估美俄間所確實存在的利益關係，避免以空泛的理念和想法自我膨脹雙邊關係，而且美國不應將「改革」神聖化，其實俄國「改革」未見能成功，「改革」亦並不代表自由、民主與和平。^⑧

結 論

美國柯林頓總統歐洲之行堪稱成功，獲致許多外交成果：（一）掃除歐洲國家過去一年來對柯林頓政府「重亞輕歐」的疑慮，重新恢復歐洲國家對美國信心。（二）美國所提出折衷性的「和平夥伴」計畫，獲得歐洲各國支持，暫時化解東歐國家對北約

註③④ Thomas L. Friedman, "Yeltsin Turns Down U.S. Prescription," *International Herald Tribune*, Jan. 14, 1994, p. 1.

註⑤ Alexei K. Pushkov, "Letter From Eurasia: Russia and America: The Honeymoon's Over," *Foreign Policy*, Fall 1993, No. 92, pp. 76-90. 中國時報，民國八十三年一月十五日，第十一版。

註⑥ Steven Erlanger, "Reformers Shut Out of Yeltsin's Cabinet," *International Herald Tribune*, Jan. 21, 1994, p. 1; and "Russian Cabinet Told to Shore Up State Industry," *Jan. 22-23, 1994*, p. 1.

註⑦ Henry Kissinger, "Yeltsin! Yeltsin! Is He Our Man?" *Washington Post*, March 23, 1994, p. A 21.

註⑧ Philip Zelikow, "Beyond Boris Yeltsin," *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 1994, pp. 44-55.

組織的不滿，也緩和俄羅斯遭受孤立的反彈。(三)達成若干國際協議，其中尤以撤除烏克蘭核武協定最具重大意義，至此世界第三大核武國家的威脅可能將不會出現。(四)柯氏此行所展現的溝通能力和外交技巧，普獲各國領袖肯定，顯示其絕非僅屬內政型總統而已。而且柯林頓所到之處，亦普獲各國歡迎和重視，顯現歐洲國家股盼和美國加強關係，並希望美國在歐洲繼續扮演領導的角色。

雖然柯氏歐洲行至為順利，但是仍有若干問題並未解決，許多不確定因素仍存在美國和歐洲國家之間，其中包括：(一)北大西洋公約組織雖已決定將擴大其角色，包括參與和平維持及和平夥伴等活動，但是此並未解決北約未來功能定位的問題。北約是否應維持以單一軍事目的為主還是逐步轉型成為多元化組織？轉化後的北約是否還能維持內部的凝聚力？北約未來任務是否將從過去防範蘇聯轉向維持歐洲內部的穩定？以及歐洲國家是否能接受以干涉歐洲內部事務為主的北約組織？上述這些問題均沒有答案。

(二)雖然「和平夥伴」計畫暫時化解東歐國家和俄羅斯與北約間的緊張關係，但是並未解決東歐國家所關切的安全問題。實際上，「和平夥伴」不具歧視，邀請所有歐洲國家加入的作法，等於沒有提供任何安全保障，此乃大國外交權宜的安排，未充份顧及小國利益。難怪不少人士批評柯林頓外交政策仍未能脫離冷戰地緣政治型態，而且近來美國出現鼓吹「傳統勢力範圍」的觀點，^⑨此令人不得不懷疑柯林頓政府對國際事務關切的程度，以及擔心此是否會成為美國處理對外事務的模式。

(三)不論美俄關係在表面上持續呈現熱絡現象，雙方往來活動亦在增加中，但是美俄關係已從高峰中下跌，「美俄戰略夥伴」的構想恐難再體現。目前兩國國內環境皆發生變化，俄羅斯政治已非葉爾欽所能掌握，且無人能確定經改的走向和前景，美國方面則重新燃起對俄政策爭辯，凡此皆對雙方關係增添許多不確定因素。

(四)「促進歐洲全境統合」是柯林頓此行對歐政策的主要訴求。毫無疑問，該項政策的方向至為正確，但在現實環境當中，若有意將此理念付諸實施，則將淪於好高騖遠而不切實際。目前俄國及四境國家是處處有安全顧慮、經濟問題和民族衝突，柯林頓的「四處皆民主、市場經濟和和平」恐不知多少年後才會實現。柯林頓外交理念一向陳義過高，從其本人主張自由、民主和人權，至其國家安全顧問雷克(Anthony Lake)所推廣的「擴展」(enlargement)政策，^⑩均給予強烈理想主義色彩，但是在實際國際實務中，如中共人權問題、波士尼亞、海地等事件中，又呈現長於妥協和內縮的現實主義作風，兩者間的差距甚為明顯。是否柯林頓的「歐洲統合」主張又是再一次的官方說詞而已，則有待進一步觀察。

^⑨ Charles William Maynes, "A Workable Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, Winter 1993~4, No. 93, pp. 3~20.

^⑩ Anthony Lake, "From Containment To Enlargement," *AIT Text File*, BG-93-16, Dec. 10, 1993.