

乌克兰危机 国际 深度

四问俄罗斯入侵乌克兰：西方国家制裁俄罗斯有用吗？北约、联合国有甚么行动？

俄罗斯发动战争，全球注视西方国家会否对俄罗斯采取更强硬态度，或甚出兵支援乌克兰。大家都在问：这些国家做了些甚么？



2022年2月21日，印度城市孟买，一名学生在展示她以“世界和平”为题所画的画。摄：Rafiq Maqbool/AP/达志影像



乌克兰危机 制裁 联合国 俄罗斯 北约 美国

俄羅斯揮軍入侵烏克蘭，首日已造成137名烏克蘭人死亡，另有316人受傷；各地空襲警報、炮火聲不斷。戰事踏入第2日，當地時間25日清晨，烏克蘭總統澤連斯基（Volodymyr Zelensky）穿著綠色汗衣，發表電視講話演說。他表示曾向27位歐洲領導人詢問，烏克蘭能否加入北約，但「沒有人回答」。

澤連斯基說，他很感謝每個具體協助他們的國家，但「誰準備好與我們並肩作戰？老實說，我看不到。」26日早上，俄軍推進距離首都基輔總統府僅5公里。「我們只能靠自己捍衛國家，」澤連斯基曾說。

目前，各國已就局勢的急變對俄實施不同制裁，惟在實線戰線上，烏克蘭仍在孤軍作戰——全面的軍事動員令正在實施，18至60歲的烏克蘭男性被禁止離境，武裝部號召民眾不論老幼參與戰爭。戰事一日尚未結束，人道災難每天都在上演。距離戰爭地或遠或近的人，大多只能在螢幕前緊張、流淚，每個人都想問：為何大國仍然不願出兵協助？他們到底有甚麼具體行動？

(端傳媒會不定期更新有關俄羅斯入侵烏克蘭的關鍵問題與分析，歡迎留言提問。)

問一：目前西方的制裁，在多大程度上打擊到俄羅斯？

22日，在普京簽署法令承認烏克蘭東部頓巴斯地區（Donbas）兩個分離政權（頓內次克和盧甘斯克）獨立，並以「維和」之名派軍進入後，美國率先宣布首波制裁，凍結俄羅斯兩家承擔基建及軍工產業的國有銀行資產，切斷俄羅斯募資西方外資的管道，讓其無法在歐洲市場交易債券。

緊接着，歐盟及英國也宣布類似措施，凍結俄羅斯在歐盟的資產、制裁個人和實體，停止俄羅斯銀行參與歐洲金融市場等。當中較為注目的是，德國總理朔爾茨宣布，將暫停啟用已經完工的「北溪二號」天然氣輸氣管。

「北溪二號」對德國能源業相當重要，這是一條從俄羅斯經波羅的海海底，直通德國的天然氣管道，斥資110億美元。自2011年推動廢核後，德國超過一半的天然氣都是依賴俄羅斯進口。當「北溪二號」一旦啟用，俄羅斯對德國的天然氣輸送量將增加一倍，而原本途經多國的過境費也將大大減省。



2022年2月2日，德國城市盧布明，北溪二號天然氣管道接收站。攝：Sean Gallup/Getty Images

不過24日俄羅斯以「特別軍事行動」之名，正式對烏開戰，打破一切可能，多國果斷發出強烈譴責，七國集團（G7）及歐盟緊急開會商討局勢。美國宣布再制裁更多俄羅斯銀行、寡頭，削弱俄羅斯高科技行業。歐盟亦將實施新制裁，包括限制其取得半導體等關鍵技術、對石油實施出口禁令、限制向俄羅斯航空公司出售飛機和設備，以及取消對俄羅斯外交人員和相關商界人士發出歐盟簽證。

另一邊，英國首相約翰遜也就事件於下議院發表講話，對俄加碼實施「前所未見規模最大和最嚴厲」的10項制裁，包括凍結資產總額為1540億英鎊的俄羅斯外貿銀行（VTB）、3月立法禁止所有俄羅斯公司在英融資，以及暫停使用對俄出口許可證等。此外，澳洲、日本、南韓及台灣亦相繼宣布參與制裁行列。

此前，約翰遜剛出席完七國集團視像峰會，表示七國領導人均同意團結一致，令普京為其侵略行動付出的經濟代價「最大化」（maximise the economic price）。

在26日，歐盟及英國再宣布，向俄羅斯總統普京及外長拉夫羅夫實際制裁，凍結二人資產，美國亦宣布會採取同樣行動。歐盟稱外交與安全政策高級代表博雷利警告，歐盟會視乎局勢發展，在有需要時推出第3輪針對俄羅斯的制裁。

目前多國對俄的制裁主要集中在經濟上。這也致使24日俄羅斯股市雪崩式狂瀉，RTS指數跌幅一度擴大至50%，創2014年以來新低。但連日來，俄羅斯仍未遏止進軍，集中在經濟的制裁備受國際社會批評，斥

指無助扭轉局勢。

回看2014年，克里米亞事件發生之後，俄羅斯曾受到多國的經濟制裁，措施包括限制出入口、限制融資等。後引發了俄羅斯金融危機及貨幣盧布極速貶值，在兩年間陷入了20年來最長的衰退。

那麼如今，各國祭出「更嚴厲」的制裁，能否使俄達到與當年同等、甚至更強勁的震攝效果？許多分析認為，情況不確定，也未必樂觀。

《紐約時報》[指出](#)，過去8年普京一直在努力重組俄羅斯的經濟，增強自身實力，減少對外依賴，以緩衝制裁帶來的衝擊。另據《華爾街日報》[報導](#)，自2014年開始，俄羅斯利用石油和天然氣收入積累黃金和外匯儲備，若當制裁致使盧布貶值，上述儲備即可作為補充支撐，或用於政府開支。



2022年2月25日，俄羅斯總統普京在俄羅斯莫斯科準備通過視頻與聯合國安理會成員開會。攝：Sputnik/Alexey Nikolsky/Kremlin via Reuters/達志影像

另一方面，俄羅斯又因為實施保守財政政策，如今成為20大新興經濟體中政府負債最少的國家，債務與GDP之比僅不到13%，遠低於英國的85%，而美國更超過100%。由是者，8年過去，俄羅斯透過調整自己的經濟體質，目前對制裁的接受度和彈性已遠比當年高。

也有分析指出，各國對俄羅斯的制裁尚未達到最嚴厲的地步。俄羅斯是全球第二大原油及天然氣生產國，歐盟進口的天然氣有三分之一都是來自俄羅斯——對其的能源依賴也就是一面雙刃劍，讓西方各國的制裁不敢切到能源這一塊——《華爾街日報》指出，截至1月，歐美並未考慮對俄石油及天然氣出口予以制裁，就是擔心舉動或推高歐洲本已高企的能源價格。

如今，德國宣布暫啟「北溪二號」天然氣輸氣管，展示了對俄軍入侵事件的重視。拜登也緊隨其後，宣布制裁同一項目的公司和人員，指普京的行為能讓世界藉此減少對俄能源的依賴——但這一願望並非容易實現。

英國《金融時報》有評論指出，當年俄羅斯經濟受到重創，更大程度反映的是全球石油價格下跌。故當2018年後，國際油價反彈，俄羅斯經濟也隨之緩和回復。另一方面，俄羅斯近年一直致力拓展貿易多元化，包括擴大與中國的貿易關係。今年2月，普京在冬奧前夕訪華，中俄雙方更簽署一系列合作文件，包括天然氣對華供應長期合約。

雖然俄羅斯大部份天然氣仍然主要供給歐洲，成為其不可或缺的收入來源，但現在歐洲決定擺脫對其依賴，換言之意味着將承受更昂貴、從其他地方進口的天然氣。但論者認為，在現在情況下，各國堅持這樣做仍然值得，「如果不付出一些代價，就很難對一個不惜讓自己的民眾受苦的國家實施有效制裁。」

問二：北約為何不派軍支援烏克蘭？

在俄羅斯未發動戰爭之前，北大西洋公約組織（NATO）從未表示會派兵進入烏克蘭。戰爭爆發之後，北約亦沒有改變上述取態。

今年1月30日，北約秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）被傳媒問及，若俄羅斯入侵烏克蘭，北約會否排除派軍進駐烏克蘭的可能性時，他表示：「我們並無計畫在烏克蘭部署戰鬥部隊……我們正聚焦提供（烏國）支援。」他進一步指出：「一個北約成員國，和烏克蘭這種堅定的伙伴之間，是有差別的，這點無庸置疑。」

2月24日，俄羅斯對烏克蘭發動攻擊。同日，史托騰柏格於北約緊急會議後再次表示，北約沒有向烏克蘭派遣軍隊的計劃，但會進一步增加北約於東翼的兵力，對俄羅斯採取阻嚇及防禦措施，以保障北約成員安全。北約於其推特發表上述聲明後，不少人留言質疑，除了祈禱和譴責之外，北約到底做了什麼。「一堆空話。」一個網民如此評論。





2022年2月25日，烏克蘭首都基輔，地鐵站成為臨時防空洞，民眾到內暫避。攝：Efrem Lukatsky/AP/達志影像

迄今有30個成員國的北約於1949年成立，早期為對抗的蘇聯為首的東方集團軍事組織。冷戰結束後，北約逐漸轉型為現今的防衛性合作組織。根據北約創建時的《北大西洋公約》第4條規定：「當任何一個成員國認定其領土完整性、政治獨立或安全遭到威脅，全體成員國將進行協商。」2月24日的北約緊急會議，正是由波蘭及波羅的海三國，即立陶宛、拉脫維亞與愛沙尼亞，宣布援引第4條而發起。

過往，此條例6次被援引。例如，2020年，33名土耳其士兵被敘利亞政府軍空襲而亡，土耳其援引第4條要求北約召開特別會議。

另外，《北大西洋公約》第5條規定：「一旦確認成員國受到攻擊，其他成員國將做出即時反應」。一般而言，所謂「即時反應」意味着共同參戰。自1949年以來，此條約僅曾因九一一恐怖襲擊而被援引。2001年10月，北約視襲擊為對全體成員國的攻擊，並於2003年8月派兵進入阿富汗。

由於烏克蘭僅為北約的伙伴國，而非成員國，上述條例都不會將烏克蘭涵蓋在內。單就公約條例以言，北約對烏克蘭並無義務，亦無表面上的理由派兵進入烏克蘭，僅可提供援助，例如軍事裝備、訓練等。

過往早有先例，顯示北約不會直接派軍馳援烏克蘭。2014年，俄羅斯入侵烏克蘭東部，併吞克里米亞。當時，北約譴責俄羅斯，並以資金及軍事訓練等支援烏克蘭，並於周邊地區增兵。如同今年，北約並未派軍

進駐真正的戰場。

烏克蘭一直嘗試爭取加入北約，多年來未竟全功。有意成為北約成員的國家，首先要在捍衛民主、個人自由及法治上取得各國認同。2020年，國際反貪腐組織「透明國際」(Transparency International) 公布的清廉指數顯示，總計180個國家當中，烏克蘭位居第117位，比北約成員國排名最低的阿爾巴尼亞第104位，還差一段距離。

作為冷戰下的產物，早期只有12個成員國的北約，歷年來不斷吸納多個前蘇聯成員國。例如波羅的海三國、斯洛伐克等，近年已成功加入北約。在俄羅斯西部邊界，僅餘俄羅斯及烏克蘭仍未加入，成為俄羅斯和西方陣營的最後緩衝地帶。亦因如此，烏克蘭加盟北約一事變得更為複雜。北約諸國擔心，允許烏克蘭加入，或會激起俄羅斯強烈敵意，引發衝突。諷刺的是，衝突還是發生了。

2019年，烏克蘭國會通過修憲，將加入北約和歐盟的目標寫入憲法。今年1月12日，美國次國務卿舍曼(Wendy Sherman) 聲稱，美國和北約會維持一直以來的門戶開放政策(Open Door Policy)。然而，烏克蘭仍止步於伙伴國。2月25日，烏克蘭總統澤連斯基表示，他曾詢問歐洲27位國家領導人，烏克蘭能否加入北約：「每個人都害怕，沒有回答。(Everyone is afraid, does not answer.)」

同日，烏克蘭副總理韋列舒克(Iryna Vereshchuk) 於其臉書專頁，向北約國家領導人發出呼籲：「不要再只說不做了……關閉我們的領空，給我們武器，剩下的交給我們！(Enough talk instead of action……shut our air space, give us weapons, we will do the rest!)」





2022年2月24日，烏克蘭頓涅茨克地區，數名駐守的士兵坐在坦克車上。攝：Vadim Ghirda/AP/達志影像

問三：聯合國在做什麼？俄羅斯擁有否決權意味着什麼？中國會怎麼做？

在聯合國的推特上，不少人正質問聯合國能否協助停止在烏克蘭的戰火？許多留言批評，「聯合國什麼都沒有做」。一直以來，聯合國秘書長古特雷斯（António Guterres）多次發聲促請俄羅斯撤軍。在戰爭發動前，他再一次向普京表示：「停止讓你的軍隊對烏克蘭發動攻擊，給和平一個機會」。

諷刺的是，2月23日，當聯合國安理會在紐約召開緊急會議時，普京宣布對烏東作出「特別軍事行動」。「太遲了，」烏克蘭常駐聯合國代表基斯利察（Sergiy Kyslytsya）隨即向俄羅斯常駐聯合國代表涅邊賈（Vasily Nebenzya）表示，「48分鐘前，你的總統向烏克蘭宣戰。」

同為本月安理會輪值主席的涅邊賈回應指，這場「特別軍事行動」並非戰爭，而是保護烏東頓巴斯地區居民的行動，並引用《聯合國憲章》第51條指，成員國享有單獨、或集體自衛權利，以抵抗外來的武力攻擊。

國際目光落在下一場聯合國安理會緊急會議——15名成員國就烏克蘭的狀況召開會議，表決譴責俄羅斯入侵烏克蘭的草案（會議於UTC+8 26日凌晨4點舉行）。根據路透社報導，草案要求莫斯科即時、無條件及完全撤離軍隊，又要俄方撤銷對烏克蘭東部兩個分離地區、即頓內次克與盧甘斯克的獨立地位，並重申安理會對烏克蘭主權、獨立和領土完整的承諾。

不過俄羅斯作為常任理事國，在投票中擁有否決權。根據《聯合國憲章》，只有當5個常任理事國達成一致，才可通過決議。換句話說，即使其餘理事國，以及其他4個常任理事國全部贊成某議案，只要有一個常任理事國投反對票，此議案都不會被通過。

聯合國安理會5個常任理事國分別為中國、美國、英國、法國及俄羅斯。毫無疑問，俄羅斯在會上反對草案，變相否決議案；而中國、印度、阿聯酋投下棄權票，另有11個成員國投贊成票。

儘管如此，美國及其盟友仍然視這場投票為契機，證明俄方受孤立。路透社指，美國政府認為會議的重要性，在於俄羅斯必須在會上解釋自身的行為，美方聲言「我們不會袖手旁觀，什麼也不做。」

美國駐聯合國代表琳達·托馬斯·格林菲爾德 (Linda Thomas-Greenfield) 在會上說：「你們可以否決解決問題，但不能否決我們的聲音；你們不能否決真相；你們不能否決我們的原則；你們不能否決烏克蘭的人民。」

而巴西的投票意向本來也是疑問，但最後在會上亦投下贊成票。巴西駐聯合國代表羅納爾多·科斯塔·菲略 (Ronaldo Costa Filho) 指出，巴西極度關注俄國的軍事行動，「已越過界線了，這議會不能繼續沉默。」

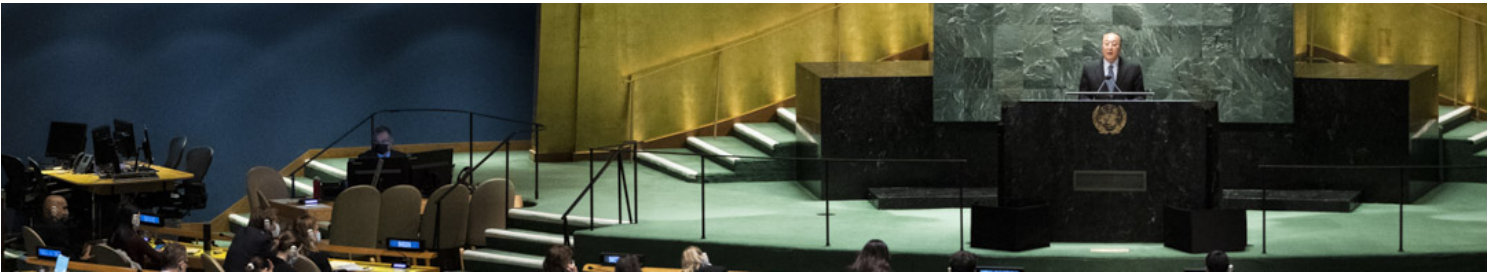
而俄羅斯代表則重申，俄方是為了烏東人民「挺身而出」，而受俄羅斯支持的分離主義者已跟其政府對抗8年之久，質疑西方國家無視烏克蘭人民被欺壓情況。

事實上，俄羅斯入侵烏克蘭前，在聯合國大會上，烏克蘭外長庫列巴 (Dmytro Kuleba) 曾提到安理會面臨的困境：俄羅斯擁有議案否決權。他提醒，當一個常任理事國打破規則，其他國家亦會受其影響，仿效它的做事模式，並再次敦促成員國盡可能保護烏克蘭，遏制俄方。

這個困局不免令人聯想到2014年有關克里米亞公投的安理會投票。聯合國安理會曾於2014年就美國起草的烏克蘭問題決議草案舉行投票，議案促請各國不要承認當時克里米亞的公投結果。最終，共有13位成員國投票贊成，中國投棄權票，俄羅斯一如外界預料否決議案。

「一票否決權」的機制是5個常任理事國的特權，這項機制曾被其他成員國批評為「不合時宜的權力」。2021年底，一項由113名聯合國大會成員國共同發起、獲12名安理會成員國支持的草案，旨在確立氣候變遷和全球安全之間的關係，當時俄羅斯亦運用手上的一票行使否決權。





2022年2月23日，中國駐聯合國代表張軍在聯合國大樓發表講話。攝：John Minchillo/AP/達志影像

中國的取態亦是其中一個重要關注點。在前述的兩個議案表決中，被視為俄方盟友的中國均投下棄權票。2月25日，俄軍入侵基輔，中國國家主席習近平與普京通電話，指中國支持烏俄以談判解決問題，亦表示「堅決維護以聯合國為核心的國際體系」。《紐約時報》報導指，普京在通話中表示俄羅斯願意與烏克蘭進行「高級別談判」。

四面八方的譴責聲中，聯合國目前另一樣能做到的，就是從中央應急基金撥款2000萬美元，作烏克蘭人民的人道救援行動，保護該地的水及電力系統，並不斷呼籲各地向烏克蘭難民捐款。另一方面，聯合國亦呼籲鄰國保持開放邊境予逃難的人潮。聯合國曾指，當前至少10萬人流離失所，數千人已經越境進入摩爾多瓦、羅馬尼亞和波蘭等地。

目前，難民署已加強在烏克蘭及周邊的工作部署，「我們將繼續堅定地支援在烏克蘭及該地區的所有受影響的人。」

問四：美國會否出兵？拜登立場不夠強硬嗎？

2月18日，拜登政府就已公開表明不會派遣軍隊：「我們不會派兵到烏克蘭作戰，但我們會繼續支持烏克蘭人民。」而在俄羅斯入侵烏克蘭之後，拜登及其政府又對外重申，美國不會派遣軍隊與俄羅斯開戰。

不過，拜登指出，將履行《北大西洋公約》中的第5條規定——即針對任何成員國的武裝攻擊都應被視為對全體成員國發起的武裝攻擊，因而所有國家都要採取相應軍事行動。但目前烏克蘭還不是北約成員國。

2月10日，拜登在接受NBC新聞採訪時，向在烏克蘭的美國公民發出「離開」（Leave）該國的警示。他指出：「我們面對的是世界上最大的軍隊之一。這是一個非常不一樣的形勢，事情可能很快就會變瘋狂。」同時他表示，不會派軍隊去營救在烏克蘭的美國公民，「當美國和俄羅斯開始互相射擊時，那將是一場世界大戰。」

作為此次危機中烏克蘭背後的最大「後盾」，儘管不會派兵出戰，美國對烏克蘭的軍事援助已有多年。但這些援助更多是在提供武器、資金和人員培訓上。

自俄羅斯於2014年吞併克里米亞後，美國就發起了一項針對俄羅斯的軍事行動計劃「大西洋決心行動」(Operation Atlantic Resolve, OAR)，以回應俄羅斯對烏克蘭的入侵，並派遣美國軍隊、87輛坦克和500多輛軍車，在波蘭和其他幾個北約成員國輪流駐留，包括愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞、保加利亞和匈牙利。

2014年至今，美國共向烏克蘭提供了超過25億美金的軍事援助，且每年幫助培訓近370名烏克蘭軍官。今年1月，美國再向烏克蘭交付了約90噸武器。在俄羅斯軍隊進入烏克蘭的頓涅茨克和盧甘斯克地區後，美國又將800名本國士兵從意大利調至波羅的海各國，又運送了8架戰鬥機至烏克蘭邊境的北約國家。

據報導，2月24日五角大樓表示，它會向歐洲增派7000名士兵，包括在德國部署一支裝甲旅級戰鬥隊，該部署將使拜登在烏克蘭危機開始以來派遣前往歐洲的美國士兵達到14000名。不過拜登曾表示，這些美軍不會參與俄羅斯和烏克蘭的戰爭，但如果普京向北約成員國採取軍事行動，美國將會介入。



2022年2月24日，美國拜登總統在華盛頓白宮東廳就俄羅斯入侵烏克蘭一事回答記者提問，背景是前總統喬治華盛頓的肖像。攝：Alex Brandon/AP/達志影像

據BBC報導，拜登不出兵的原因可能與其不干涉主義有關——他曾反對奧巴馬干預利比亞和在阿富汗增

兵，同時，美國國務卿安東尼·布林肯為其制定的外交政策中，將「國家安全」定義為應對氣候變化、防治全球疾病、與中國競爭，而不是軍事干預主義。而一位鷹派人士、共和黨參議員馬爾科·魯比奧也表示，兩個最大核國家之間的戰爭對任何人都沒有好處。

該報導還指出，最近美聯社-NORC公共事務研究中心民意調查顯示，72%的美國人認為，美國應該在俄烏衝突中扮演一個小角色，或者根本不參與。相比之下，他們更關心不斷上升的通貨膨脹，這也是拜登在即將到來的中期選舉中須注意的問題。

據路透社稱，拜登的助手透露，為了中期選舉，拜登在1個月前制定了一項走出白宮的計劃，通過與民眾面對面交流，試圖來提高其民意支持率。該報導還指出，儘管美國選民一般不會依據國外事件來投票，但俄羅斯到歐洲的能源供應中斷，有可能會導致美國汽油價格暴漲，對美國通貨膨脹嚴重情況下的人民生活造成更多壓力。美國民主黨政客Steve Elmendorf對路透社表示，如果美國及其盟友能打擊俄羅斯並維護烏克蘭獨立，且不讓美國軍隊參戰，有可能會提升拜登的聲望。

根據一項2021年8月蓋洛普民意調查顯示，拜登的支持率為39%。至11月10日，美國與烏克蘭簽署《美烏戰略夥伴關係憲章》，其中強調了美國將支持烏克蘭打擊俄羅斯的武裝侵略、經濟和能源破壞以及惡意網絡活動，並將維持對俄羅斯的制裁，直到恢復烏克蘭在國際公認邊界內的領土完整。可惜此舉並沒有令他的支持度有所改變。

2022年2月1日至17日的蓋洛普民意調查顯示，只有36%的美國人認可拜登處理與俄羅斯關係的方式，而55%的人不認可；而拜登的支持率與之前沒多大改變。

儘管拜登於2月初在國內的民意未有因此提升，但全球仍然注視着美國會否對烏克蘭提供進一步實際支援。除了上述提過的軍事援助，美國也對俄羅斯陸續進行經濟制裁。2月21日晚，普京宣布將承認烏克蘭頓涅茨克和盧甘斯克地區獨立，拜登政府隨即表明，禁止美國人在這兩個地區進行新的投資、貿易和融資。

2月24日，俄羅斯軍隊入侵後，拜登公開宣布了對俄羅斯的制裁措施，包括對俄羅斯銀行、國企、精英實行制裁。據華爾街日報稱，從波及範圍和對俄羅斯與西方關係影響的角度來看，這些制裁是「前所未有的」。而在美國宣布制裁措施之後，美股也出現大幅反彈。不過，據報導，美國國會兩黨議員都在敦促白宮對俄採取更強硬的手段。

俄烏、北約以外其他國家的民眾紛紛猜測美軍不派兵的原因。24日，台灣民進黨立委林俊憲在臉書發文稱，美國等國未出兵的原因在於烏克蘭不利的地理位置，平原地形易攻難守，且南北部分別為親俄的白羅斯和克里米亞。而台灣立法委員高金素梅則在臉書表示，毋須追問美國為何不出兵，而是應該追究美國「推銷這場可以避免的戰爭」的原因。她指出，美國只是為了自己的利益，為了解決美元因超印而不斷貶值的危機。

而據《羊城晚報》報導，中國國際問題研究院常務副院長阮宗澤認為美國不出兵主要有兩點原因，第一，與伊拉克戰爭相比，俄羅斯在軍事實力和地緣政治等方面更具優勢；第二，美國面臨着法律上的障礙，及烏克蘭還未成為北約的正式成員國。