

# 美国在乌克兰危机中的战略目标

——基于美乌关系的分析(1992 ~ 2014)

梁 强

**【内容提要】** 美国在乌克兰实现无核化目标后,对乌政策的本质就是支持乌克兰的独立,遏制俄罗斯的崛起。其表现有三:一是坚决维护乌克兰主权领土完整,二是推动乌克兰加入美国主导的大西洋一体化,三是帮助乌克兰摆脱对俄罗斯的经济能源依赖。乌克兰危机后美国的种种举措是这一政策在特殊时期下的更鲜明体现。美国的对乌政策从属于对俄政策这一根本特点,决定了美俄在乌克兰的对抗更多是一场战略意志的比拼,而非战略利益的较量。未来美俄以某种方式化解危机走出对抗的可能是存在的,乌克兰陷入内战后美国的新做法也在一定程度上印证了这一点。

**【关键词】** 美国 俄罗斯 乌克兰危机 美乌关系 核不扩散

**【作者简介】** 梁强,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员、博士。  
(北京 100007)

## 引 言

美国与乌克兰建交时间不长,地理上相距甚远,缺乏厚重的历史和文化渊源,经济上也没有深刻的相互依赖。乌克兰危机爆发后美国表现出了前所未有的重视,政治、经济、军事上的支持力度空前,成为危机不断升级的重要推动力量之一。美国在乌克兰危机中的目标是什么,引发舆论普遍关注。俄罗斯分析家认为美国如此超乎常规的举措,目的就是要将俄罗斯拖入与乌克兰的战争<sup>①</sup>。美国在乌克兰是“搞破坏而不是促建设”,“发动军事政变易,制止流血冲突难”<sup>②</sup>。乌克兰也有分析家认为,美国努力推动乌克兰加入欧盟有自己的利益考虑,目的是把乌克兰塑造成欧洲和俄罗斯之间的屏障国家,“减少欧盟和俄罗斯建立战略联盟的机会。另一方面,利用乌克兰影

响欧盟以及德国、波兰和东欧这些在欧盟中有很大影响力的国家的政策”<sup>③</sup>。甚至有人翻出了乌克兰报纸 2012 年刊登的文章,称那时美国就“试图再组织一次橙色革命。如果说过去他们会寻找一个领导人(领导革命),现在还看不到这样的人。因此(这次革命)会以危机的方式进行。至于季莫申科,她只是这场游戏中的一个筹码而已”<sup>④</sup>,来佐证美国在乌克兰危机中的作为。2014 年 8 月 22 日美国冻结了联合国安理会援助乌克兰

① США собираются прямо финансировать войну Украины против России//Макспарк, 15/07/2014. <http://maxpark.com/community/5882/content/2861837>

② Украинский кризис. Чего хочет Америка? // РИА Новости, 27/06/2014.

③ Зачем США нужно, чтобы Украина оказалась в ЕС - мнение политолога//From - UA, 09/08/2013, <http://from-ua.com/news/278235-zachem-ssha-nuzhno-chtobi-ukraina-okazalas-v-es-mnenie-politologa.html>

④ США хотят устроить в Украине Майдан - 2? // Сегодня, 04/02/2012.

兰声明的草案后,俄罗斯外交部更是在正式声明中称,“华盛顿旨在使乌克兰武装冲突继续的意图是毋庸置疑的”<sup>①</sup>。

美国在乌克兰危机中的目标究竟是什么?这涉及美国外交的最高决策,且危机尚未结束,事态仍在发展中,对此还难以做出明确和肯定的回答。有关说法有各自道理,但也有其局限性。笔者通过对近二十年美乌关系的分析,梳理了美乌关系的基本脉络,揭示出美国对乌政策的本质,希望能对回答该问题提供一个科学理性的角度。

## 一 美乌关系历程

### (一) 建交初期(1992~1994)

1992年1月3日美国与乌克兰正式确立外交关系。独立之初乌克兰完全按照西方的模式进行全面的政治、经济和军事改革,对外政策上也实行“一边倒”的亲美外交。1992年5月,两国总统会晤后发表了《关于美乌关系和建立民主伙伴关系的声明》,确立了发展两国关系的基本准则。但所谓的“民主伙伴关系”只是一个幌子,没有实质内容。美国对乌政策最大的目标是迅速销毁苏联遗留在乌克兰的2000多件战术核武器和170余件战略核武器。这是当时的世界第三大核力量,美国担心乌克兰没有能力使用和监管这些核武器,导致核扩散威胁美国及欧洲的安全。在美国的强烈要求下,1992年5月23日,乌克兰、俄罗斯、哈萨克斯坦和白俄罗斯四国与美国签署了《里斯本议定书》,确立了乌克兰作为苏美1991年7月31日签署的《关于削减进攻性战略武器条约》继承国之一的地位,乌克兰承诺恪守成为无核国家的方针并准备加入核不扩散条约。

乌克兰虽然承诺成为无核国家,但俄罗斯议会先后通过决议,声称克里米亚、塞瓦斯托波尔市为俄罗斯领土;《俄罗斯外交政策构想》也声称,如果俄罗斯的利益受到侵犯,俄罗斯有权首先使用核武器。这让乌克兰担心一旦销毁核武器,乌克兰的国家安全、主权和领土完整可能受到威胁。因此,乌克兰明确要求核国家以法律文件的形式承诺对乌克兰的安全保障。乌克兰政府虽然多次表示将把境内的战术核武器运往俄罗斯销毁,但在具体实施过程中立场几番摆动,甚至一度停止

向俄罗斯运送战术核武器。乌克兰议会也迟迟不批准第一阶段削减进攻性战略武器条约,以至影响到美俄执行削减战略核武器条约的日程。此时美国的独联体政策遵循的是“俄罗斯优先”、“俄罗斯中心”的方针,不仅未将乌克兰当作一个真正的独立国家看待,甚至将对乌政策作为对俄政策的一部分。乌克兰销毁境内全部核武器、批准第一阶段削减进攻性战略武器条约被当做发展美乌政治和经济关系的先决条件。核武器问题不解决,其他问题均提不上议事日程。乌克兰则希望美国将乌克兰作为平等伙伴对待,承认乌克兰在欧洲具有重要的地缘政治地位和乌克兰具有自己的民族利益,因而把核武器作为达到上述目的的一张王牌。乌美关系因此陷入僵局,美国政界甚至提出把乌克兰列入伊朗、伊拉克等危险国家行列。

1993年克林顿政府上台后,美乌两国在销毁核武器的立场上迅速靠拢。3月乌克兰外交部长A. M. 兹连科专程访美,就核武器问题与美方谈判,4月美国总统特使C. 塔尔博特回访,首次表示“乌克兰的核武器将在保障乌克兰安全的前提下予以解决。”美国国会也决定向乌克兰提供1.75亿美元作为销毁核武器的补偿。1994年1月14日美国总统克林顿、俄罗斯总统叶利钦和乌克兰总统克拉夫丘克在莫斯科签署销毁乌克兰境内核武器的三方协定,规定乌克兰将其境内的核武器全部运往俄罗斯销毁,签约国尊重乌克兰的国家主权和领土完整,不得对乌克兰进行核威胁。1994年2月4日乌克兰议会批准第一阶段削减进攻性战略武器条约,11月18日批准乌克兰加入核不扩散条约。美乌关系从这一刻起也进入一个以友好稳定为基调的新时期。

### (二) 稳定发展时期(1994~2004)

库奇马1994年3月就任总统后,对乌克兰对外政策进行了大调整,放弃了对美“一边倒”,开始实行美欧俄并重的“东西平衡”战略。1994年11月22日,库奇马和克林顿在白宫签订了《乌克兰-美国伙伴、友好、合作宪章》。美国承诺尊重乌克兰领土完整、主权和边界不可侵犯,资助乌参

<sup>①</sup> МИД РФ: США нацелены на продолжение противостояния в Украине//РИА Новости,22/08/2014.

加北约的“和平伙伴关系”计划。美方强调,一个自由、独立、主权的国家——乌克兰的存在、安全和繁荣对美国具有重要意义。这是美国对乌政策的转折点,表明美国不再只从对俄政策的角度看待乌克兰,而是将其纳入本国的利益轨道并在本国的战略考虑上独立地发展美乌关系。1995年5月11~12日,克林顿正式访问乌克兰,这次访问的主要目的是讨论两国在平等民主伙伴关系的基础上,全面深入发展两国关系问题。访问中两国签订了《对切尔诺贝利核电站事故引发疾病造成的问题进行研究》《民航合作协议》《乌克兰运载火箭商业利用协议》《美国进出口银行和乌克兰政府间的担保、出口信贷保险协议》等重要协议。1996年2月库奇马完成对美国的首次访问,双方成立了由库奇马和美国副总统戈尔任联合主席的乌美关系委员会,下设安全、经济、生态、人权等分委会。同年乌克兰正式宣布境内所有核武器都已运往俄罗斯,销毁乌境内核武器问题得到彻底解决。乌美关系进入经济、政治、军事全方位合作的新阶段,1997年双方开始酝酿建立战略伙伴关系。

1999年美国接待和支持乌克兰反对派,批评乌克兰政府压制民众请愿游行,使得乌克兰领导层对美逐渐产生反感,在国际问题上也不再紧紧追随美国。1999年北约空袭南斯拉夫联盟,乌克兰公开表示反对。2000年库奇马连任总统后乌克兰实行新的“全方位”外交,有意识地平行发展同美、俄、欧盟、中国等世界主要力量的关系,积极支持世界多极化主张。同年美国也进行了政权更迭,小布什政府对乌克兰采取了更加严厉的政策。白宫批评乌克兰腐败严重,改革没有进展,宣布减少对乌经济援助,称乌克兰只有在行动上,而不只是在言语上进行政治、经济、法制改革,美国才会对其提供物质帮助。美国还以乌克兰政府压制新闻、请愿、结社自由为名对其实施经济制裁。2001年在库奇马的压力下,亲美的总理尤先科被迫辞职,乌克兰出现严重政治危机。由于担心乌克兰政局不稳导致乌克兰共产党上台或俄罗斯插手,美国最终还是选择了支持库奇马。后者也在九一一事件后抓住机会,支持美国的反恐战略,派兵参与美国在伊拉克的军队换防。乌美关系重新回到正轨。2001年乌克兰独立10周年庆

典,美国国家安全事务助理赖斯亲自率代表团到基辅参加庆祝活动。美国还承认乌克兰为欧洲国家,提升了乌克兰在其对外战略布局中的地位,开始从全球和战略角度发展与乌克兰的关系。

### (三) 颜色革命时期(2004~2014)

2003年格鲁吉亚“天鹅绒革命”成功后,美国将乌克兰作为对独联体国家政治渗透的主要对象,谋求利用2004年10月乌克兰总统大选的机会将其彻底改造为“民主自由之地”。乌首轮选举结果公布后,库奇马支持的亚努科维奇获胜,但美欧拒不承认选举结果,并召回大使以示抗议。在美国的支持下,以尤先科和季莫申科为首的反对派发动了大规模的街头抗议,乌当局不得不举行第二轮选举,最终尤先科如愿以偿当选总统。2005年4月尤先科访美期间与小布什发表联合声明,宣布两国建立战略伙伴关系。美国承诺支持乌克兰加入北约,向乌提供6000万美元援助用于民主改革,支持乌加入世贸组织,加快双边市场准入谈判进程,尽快解除对乌克兰贸易限制和承认乌市场经济国家地位,追加4500万美元拨款资助乌完成切尔诺贝利核电站新“掩体”工程建设。尤先科则向小布什承诺,任内一定会领导乌克兰融入西方社会,彻底跳出俄罗斯的势力范围。双方还一致赞同加强两国在反恐、打击腐败和有组织犯罪等领域的合作。2006年3月乌克兰议会大选前,美国正式承认乌克兰的市场经济国家地位,与乌签署世贸组织双边市场准入协议,宣布针对苏联的歧视性法案《杰克逊—瓦尼克修正案》不再适用于乌克兰,美乌建立“正常贸易关系”。乌美关系进入一个前所未有的蜜月期。2008年12月19日美国国务卿赖斯与乌克兰外长奥格雷斯科签署《美国与乌克兰战略伙伴关系宪章》,宣布两国将致力于深化在国防、安全、经济、贸易、能源安全、民主建设、文化交流等领域的全方位合作关系<sup>①</sup>。《战略伙伴关系宪章》是两国关系迈上一个新台阶的标志。但宪章签署后不久,两国政府都发生变更,乌美关系再度面临考验。

奥巴马当选总统后主推“巧实力”外交。与

<sup>①</sup> United States - Ukraine Charter on Strategic Partnership// U. S. State Department, 19/12/2008. <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/142231.htm>

小布什的单边主义政策不同,奥巴马强调美国不会公开介入到乌克兰的内政中去,而是更多通过财政、人文等手段作为影响乌克兰内政外交的工具;通过加大合作力度消除乌美关系中的分歧,促进乌克兰自主地做出倒向西方的政策选择。用美国欧亚问题专家布盖斯基的话说,美国现在的政策是,给乌克兰作出自己选择的权利,而不像俄罗斯那样逼迫<sup>①</sup>。其政策主要体现在以下方面:首先是促进乌克兰国内的亲美力量在乌克兰政坛上获得更多影响力,在巩固西部和中部传统地区的同时,扩展在东部和东南部的政治基础。第二,加大对乌克兰非政府组织的关注和支持,特别是对青年团体的培养和引导。三是向乌克兰提供与北约接近的其他机制,从而保证乌克兰加入北约的道路虽然会延缓,但不会中断。四是加强与乌克兰主要政党的关系,赢得它们对乌美合作的支持。五是加大对克里米亚半岛地区的关注。这里不仅是俄罗斯黑海舰队的驻扎地,也是未来黑海石油勘探开采的重要地区。美国也提出了在克里米亚设立外交代表处的建议<sup>②</sup>。2009年12月乌美战略伙伴关系委员会建立,涵盖了国防、商贸、投资、能源、核安全、科技人文交流合作、法律和人权对话等双边关系的各个方面。委员会每半年举行一次会议。

2010年2月被小布什“抛弃”的亚努科维奇再次赢得总统大选,奥巴马主动打电话祝贺,表示愿与乌新政府合作推进乌克兰改革。2010年3月美国国会通过决议,承认乌克兰在民主改革道路上所取得的成就,承诺美国将继续支持乌克兰的民主政治和市场经济建设,重申两国在战略伙伴关系委员会框架下合作的必要性。3月中旬美国政府宣布,将对乌克兰的政治经济改革提供新的援助。美国以务实观点看待双边关系确保了美乌关系从之前的高点顺利过渡到一个平稳发展期。4月11日亚努科维奇赴美出席核安全峰会并与奥巴马举行会晤,对乌美关系做出了新的定位。亚努科维奇指出,美国始终是乌克兰外交的优先方向之一,和乌克兰与俄罗斯、欧盟的关系一样重要;乌克兰愿意通过实施系统性的改革计划,以及恢复与国际货币基金组织的合作来克服金融危机后遇到的种种挑战。奥巴马对乌克兰选择不结盟地位和加入欧盟的基本国家方向表示支

持,称每个国家都有权独立自主地选择安全政策,希望美乌继续在国际和地区层面展开积极的合作和配合。会晤结束后两国总统发表联合宣言:“两国领导人重申《美乌战略伙伴关系宪章》中所体现出的双方共同的利益和价值观:民主、经济自由和福利、安全和领土完整、能源安全、国防领域的合作、法律至上、个人自由”。宣言指出将进一步扩大两国在经贸和投资领域的合作,巩固双方在相关问题上的相互协作<sup>③</sup>。这次会晤澄清了两国政府变更后彼此的疑惑,两国领导人对双边关系的发展有了更加清晰和明确的认识,为乌美关系走上正常和务实的发展轨道打下了基础。2010年7月美国国务卿克林顿访问乌克兰,重申美国对乌克兰主权、独立和领土完整的支持,对乌克兰政府在金融危机后采取的应对措施表示赞同。

2011年欧盟陷入主权债务危机,“阿拉伯之春”在中东北非引发更大一轮革命,乌克兰在美国外交全局中的重要性下降。亚努科维奇扩大总统权力,控制中央和地方官员任命,压制媒体,打压反对派,特别是对自己的政敌季莫申科的刑事诉讼,再度引发美国对其民主倒退的担忧。国际货币基金组织和世界银行也对亚努科维奇的经济改革不予认同。季莫申科获刑7年后,乌美关系恶化。2010年,美国向乌克兰提供了12.3亿美元的财政援助,2011年则未向乌克兰提供任何贷款。2012年乌美关系略有起色,亚努科维奇应邀参加了在芝加哥举行的北约峰会,但两国政治往来频繁,经济合作平淡。双边关系的这种状况一直持续到2014年乌克兰危机爆发。

## 二 美国对乌克兰政策的实质

欧亚大陆是美国最重要的地缘政治目标,乌克兰所处的中东欧核心位置是取得欧亚大陆统治地位的重要环节,在遏制俄罗斯重新崛起争夺欧亚大陆霸权方面,乌克兰是美国一张重要的王牌。用布热津斯基的话说,“(乌克兰的独立)是20世

<sup>①</sup> Януш Бугайски, США и Украина: три аспекта отношений//День,16/03/2012. <http://www.day.kiev.ua/>

<sup>②</sup> Сергей Жильцов, Украинская карта США//Независимая газета,15/06/2009.

<sup>③</sup> Янукович и Обама нашли общие интересы и ценности//Росбалт,13/04/2010. <http://www.rosbalt.ru>

纪三件最重大的地缘政治事件之一,因为它直接终结了俄罗斯帝国”;乌克兰能成为“一个可以抗衡俄罗斯帝国复苏野心的重要国家”,一个能够遏制俄罗斯“新帝国主义”势力的“桥头堡”<sup>①</sup>。基辛格也认为,乌克兰的作用对美国“至关重要”,因为“俄罗斯宣布改革后,从其实际能力出发,该国及其领导人是否会放弃过去的扩张传统仍值得怀疑”。1995年由哈佛大学、兰德公司等美国顶尖智囊机构联合撰写的《美国国家利益》报告中,首次将乌克兰和波罗的海国家列入对美国有至关重要利益的国家,认为乌克兰是抵御俄罗斯成为欧亚地区霸权的关键之一<sup>②</sup>。乌美建交之初的“民主伙伴关系”界定了两国关系的基本性质,销毁乌克兰境内核武器协议消除了发展美乌合作的障碍,两国关系接下来要想有进一步的发展,必须有新的推动力。支持乌克兰的独立,防范俄罗斯的控制,抗衡俄罗斯的影响,就顺理成章地成为美国对乌政策的首要目标。其实路径有三条。

### (一) 坚决维护乌克兰独立、主权和领土完整,支持乌克兰成为地区强国

1997年克林顿政府通过的《新百年国家安全战略》,重申了乌克兰和其他独联体国家独立、主权和领土完整对美国的重要意义<sup>③</sup>。乌克兰和美国政府的关系之后虽然多有变动,但双方在这一点上的共识始终未变。在克里米亚半岛、黑海舰队、塞瓦斯托波尔港等涉及乌克兰主权的问题上,美国都一如既往地给予乌克兰坚定的支持。

乌克兰不仅是独联体国家中唯一可以同俄罗斯抗衡的力量,也是未来维护独联体和东欧局势稳定、发挥平衡作用不可或缺的角色。美国要在黑海地区占据优势,加强对独联体事务的影响和渗透,乌克兰都是其最重要的立足点及合作伙伴;必要时,乌克兰还可以在地缘政治上成为俄罗斯与东欧及西欧的战略缓冲地带。反之,一个动荡的、发展方向不确定的乌克兰则会对欧洲和黑海地区的安全与稳定造成很大影响。因此美国从1993年就开始采取支持乌克兰成为地区强国的方针。1995年克林顿在基辅大学演讲时明确指出,美国视乌克兰为欧洲安全和稳定的关键因素,并强调一个经济繁荣、民主、稳定的乌克兰在欧洲和国际社会中的重要性<sup>④</sup>。赖斯2001年出席乌

克兰独立十周年庆典时也表示,乌克兰是欧洲的一个新兴的强国,将有助于维护该地区的稳定。乌克兰有发达的经济潜力,是影响中东欧地区的一个重要因素。这个因素对于美国至关重要,因为美国将随着时间的推移而逐渐离开巴尔干<sup>⑤</sup>。

2005年12月2日,乌克兰和格鲁吉亚所倡导的“民主选择共同体”在基辅宣布成立。这是独联体内部具有分离倾向的“古阿姆”集团的进一步发展,也是乌克兰对地区领导者地位的一次公开宣示。美国对此予以积极支持。亚努科维奇上台后,“民主选择共同体”逐渐式微。但美国对乌克兰的地区大国地位仍相当重视,2011年11月美国负责欧亚事务的助理国务卿拉塞尔表示,“美国仍然并将始终是乌克兰的朋友和战略伙伴”,“乌克兰对美国来说一直都是事关美国重大利益的重要地区”,“美国领导人将从未来的愿景和双方的战略合作的高度看待乌克兰”<sup>⑥</sup>。

### (二) 推动乌克兰加入美国主导的大西洋一体化

乌克兰的独特地缘位置和地区影响力,使其成为原苏联地区地缘政治和安全结构重塑的重要一环。不管其加入西方还是重新回到俄罗斯,都将对欧亚地区的整个地缘政治结构带来重大影响和改变。特别是乌克兰曾经是原苏联军事和经济体系中重要的一环,俄乌一旦联合,将在欧亚大陆内部重建一支强大的地缘政治力量。因此早在乌克兰独立之初,美国国会就通过决议,明确要求抵制一切有助于原苏联国家联合起来的地区组织和一体化机制的发展,反对乌克兰与俄罗斯联合<sup>⑦</sup>。布热津斯基在《大棋局》中也明确写道,让乌克兰离开俄罗斯是美国最重要的战略目标。如何离开俄罗斯?最好的方式莫过于加入美国主导的大西

① Бжезинский, Украина может стать европейским государством: Выступление при получении награды Антоновича в Киеве 2 июля 1992 г. // Современность, 1992. № 9, с. 125.

② Э. М. Лисицин, О. М. Гончаренко, Отношения Украины с США // БВБ, 29/09/2009. <http://elib.org.ua>

③ Там же.

④ 顾志红:《乌克兰与美国的关系》,载《乌克兰的昨天和今天》,中国社会科学院东欧中亚研究所1998年11月版。

⑤ 李兴:《乌克兰独立以来与俄、美、欧(盟)关系演变述评》,载《东欧中亚研究》2002年第4期。

⑥ Военная дружба США и Украины // gigamir, 21/11/2009. <http://gigamir.net/pub/24861>

⑦ Сергей Жильцов, Украинская карта США.

洋一体化机制。为此,美国一方面积极推动乌克兰与北约建立和平伙伴关系,另一方面从战略上支持乌克兰回归欧洲的努力。

1993年7月乌克兰国防部长莫罗兹访美,两国签署防务合作条约。美国把乌克兰销毁核武器的补偿额从1.75亿美元增加到3.5亿美元,并准备另行向乌克兰提供3.5亿美元的军事技术援助。这是美国与原苏联共和国签署的第一个防务合作条约,被视为美国向乌克兰提供准安全保障的象征,标志着美乌进入全面合作防御的阶段。在此基础上,美国开始积极策划和推动乌克兰加入北约,该议题也成为乌美关系的一个重要晴雨表。1994年2月,乌克兰成为独联体第一个参加北约“和平伙伴关系”计划的国家。1995年4月美国防部长佩里访问乌克兰,决定拨款1600万美元为乌克兰导弹部队退役人员修建住房,追加200万美元用于发展乌美双边军事合作。1995年5月克林顿访问乌克兰时宣布,美国追加1000万美元用于乌克兰的防务转轨,追加1000万美元用于撤消核设施机构,追加500万美元用于建立科学技术研究中心。1995年9月乌克兰与北约发表联合声明,宣布双方关系进入“深化和扩大合作”阶段。1996年3月库奇马正式宣布“乌克兰原则上不反对北约扩大”。当年美国向乌克兰提供1亿美元支持其参与北约的“国际军事学习训练计划”。乌克兰外长塔拉丘科撰文指出,加入北约是基辅的战略目标,乌克兰不仅要致力于欧洲安全新结构的建设,而且要成为积极的参与者<sup>①</sup>。1997年5月北约在基辅成立全球首家信息中心,7月北约马德里首脑会议批准了乌克兰与北约《特殊关系宪章》,同意双方建立危机磋商机制,在乌克兰认为其领土完整、政治独立和安全受到威胁时可立即同北约进行磋商。1999年年底北约正式指定乌克兰的利沃夫为“和平伙伴关系计划训练中心”。

尤先科赢得“橙色革命”后发动了加入北约的新一轮外交攻势,先后访问斯特拉斯堡、布鲁塞尔、华沙和柏林,开启了乌克兰加入北约的激进进程。美国也更加积极地推动乌克兰加入北约,双方签署了乌克兰为尽快加入北约承担义务的备忘录,允许北约军队在乌克兰全境进行战役演习。美国还称促进乌克兰加入北约是美国东欧政策的

优先方向,同意在乌克兰建立北约代表处。2007年4月小布什访问乌克兰后宣布,美国坚决支持乌克兰和格鲁吉亚加入北约“成员国资格行动计划”。在美国的支持下,乌克兰加入北约多次被北约成员国联席会议列上议事日程。但俄罗斯对此坚决反对,2008年俄格战争更是表明了不惜武力阻止北约东扩的决心。欧盟由于与俄罗斯在能源、市场等方面的巨大利益关系,也不得不谨慎行事。再加上乌克兰自身政局动荡不定,国内在加入北约问题上分歧严重,因此入约一事总是在关键时刻被否决。2008年12月2日美国国务卿赖斯在北约外长会议上要求简化乌格两国加入北约的程序,通过加强合作直接成为北约成员国。这一建议遭到德国、西班牙和荷兰等西欧国家的反对。德、美、英、法四国磋商后,最终达成妥协:一方面按照美国要求,北约继续加强与乌克兰和格鲁吉亚两国的合作;另一方面决定仍将两国排除在预备“成员国资格行动计划”之外。也就是说,近期不会考虑吸收两国加入北约。

亚努科维奇上台后主动将乌克兰加入北约从外交议事日程上撤下,这让美国担心乌克兰和俄罗斯建立更加紧密的关系。因为莫斯科要求的不仅是乌克兰停止加入北约,而且是反过来加入关税同盟和独联体集体安全条约组织等莫斯科主导的一体化机制。为了防止局势的剧烈逆转,美国改变策略,转而积极推动乌克兰向欧盟靠拢,支持乌克兰与欧盟尽快签署自由贸易区协定,确保乌克兰向西方靠拢的基本国家战略路向不会改变。2010年4月初,美国驻乌克兰大使拜富尔公开指出,乌克兰现政权必须“消除亚努科维奇上台后西方对基辅可能与莫斯科建立联盟的担忧……西方知道乌克兰对外政策中的不结盟基本原则,但乌克兰明显转向与俄罗斯的合作而不是与欧盟的合作,尝试加入俄白哈关税同盟。个别乌克兰高官还公开宣称,乌克兰未来将加入俄白国家联盟。因此,西方对乌克兰对外政策方向的担忧是完全可以理解的。”他还警告,“乌克兰作为世贸组织成员,其所承担的义务已排除了加入关税同盟的可行性,乌克兰对外经济合作的优先方向应该是

<sup>①</sup> Борис Тарасюк: договор с НАТО укрепит безопасность Украины // Зеркало недели, 07/03/1997. <http://gazeta.zn.ua>

与欧盟建立自由贸易区”<sup>①</sup>。2010 年华盛顿核安全峰会和 2012 年芝加哥北约峰会期间,奥巴马也对乌克兰与欧盟发展关系表示了支持。基辛格也建议,“我一直是乌克兰独立的捍卫者,但我也一直公开反对乌克兰成为北约的一员。对乌克兰最好的方式是,加入欧盟并维持与俄罗斯的良好关系。”<sup>②</sup>

入约不成并未影响乌美以及乌克兰与北约的双边军事合作。乌克兰国防部多次表示,与美国的军事合作是乌美战略伙伴关系的组成部分和乌克兰对外军事合作的优先方向。主要体现在:美国对乌克兰军队的人员培训,对乌克兰军事实施的现代化改造,两国军队在地中海和黑海的联合训练和演习。2011 年 2 月北约秘书长拉斯穆森访问乌克兰,同乌克兰总统、外长讨论了今后发展伙伴关系的前景,并表示北约支持乌克兰参与欧洲导弹防御系统。乌方表达了合作的意愿,同意就乌克兰参加欧洲反导系统的可能途径进行专家级磋商<sup>③</sup>。11 月亚努科维奇下令成立研究乌克兰与北约合作的专门委员会,由外长格里先科直接领导。

### (三) 加强与乌克兰的经济能源合作, 帮助乌克兰逐渐摆脱对俄罗斯的依赖

独立之初乌克兰经济一度面临崩溃,努力争取美国经济援助成为乌克兰对美外交的核心内容。但乌美经济关系发展得并不顺利。乌方相信只有在西方资金的帮助下乌克兰才能完成改革;美国却认为乌克兰只有加快改革,解决通货膨胀和财政赤字问题,迅速实现私有化和向市场经济过渡,美国才能考虑给予更多的经济援助。与对波兰、匈牙利、捷克的援助相比,美国对乌克兰的援助口惠而实不至,援助计划在 1994 年以前基本处于停滞状态。库奇马上任后出台了旨在向自由市场经济转变的经济体制改革纲领,按照西方要求,紧缩国家预算开支,降低通货膨胀水平,改革税收制度,并将私有化范围由中小型企业扩大到石油、天然气和化工工业等大型国有企业。1993 年下半年,乌克兰私有化企业比重达到了 32%,私有化企业产值达到了国内生产总值的 29%。库奇马的改革纲领和实践获得美国的赞赏,美国决定不再将乌克兰实施大规模的经济改革作为大规模经援的前提条件,而是以经援推动乌克兰加

快向市场经济转型。1994 年美乌成立了联合委员会,负责解决和协调两国在经济、能源等方面的合作问题。当年美国向乌克兰提供了 2 亿美元的援助,使其一跃成为继以色列、埃及之后的美国第三大受援国,而且其中有 7 200 万美元以现金支付,这在美国对独联体国家的援助中还是首次。11 月指导两国贸易合作的主要机构美乌贸易投资联合委员会成立。在其推动下,两国双边贸易额有了大幅增长,1995 年达到 6.32 亿美元,比 1994 年增长 24.4%。

1995 年,美国正式启动向乌克兰提供总额为 5 亿美元的贷款计划,美国国会也同意每年拨款 2.25 亿美元用于支持乌克兰的经济改革。在美国的协调下,乌克兰还获得了国际金融机构的贷款和援助。1994 年 2 月世界银行、欧洲复兴开发银行等签署了向乌提供 2 550 万美元无偿援助和 50 万美元的贷款协议。1994 ~ 1995 年乌克兰从国际货币基金组织得到 15 亿美元,从世界银行获得总额为 6 亿美元的贷款。1996 年,世界银行再次决定向乌克兰提供 3.1 亿美元用于支持国内的经济结构改革。据美方统计,1992 年至 1996 年 3 月,美国通过双边渠道和国际金融机构给予乌克兰的财政支持达到了 11.82 亿美元。截至 2011 年 6 月 1 日,美国对乌克兰的累计投资达到 108.8 亿美元,其中 2.3% 是直接投资,美国成为乌克兰第九大直接投资国<sup>④</sup>。

乌克兰 90% 的石油和 70% 的天然气要从俄罗斯进口,每年从俄罗斯进口天然气的花费就占到了国内生产总值的 3%。这严重影响了乌克兰的经济独立,进而影响到其外交和政治的独立。乌克兰一直谋求美国在这方面给予帮助,美国也积极敦促乌克兰加快能源领域的改革,逐渐摆脱对俄罗斯的能源依赖。1994 年乌克兰与美国签订了《改进乌克兰核电站安全的协议》,美国向乌

① США советуют Януковичу не раздражать ЕС союзом с РФ//Росбалт,08/04/2010. <http://www.rosbalt.ru>

② Генри Киссинджер посоветовал Украине не вступать в НАТО//День,28/06/2012. <http://www.day.kiev.ua>

③ НАТО предложило Украине принять участие в создании системы ПРО//ЛІГА Новини,24/02/2011. <http://news.liga.net>

④ History and modern context of Ukraine – US relations//Embassy of Ukraine to the United States of America. <http://www.mfa.gov.ua>

克兰提供2 700万美元用于改善乌克兰的5个核电站。1995年美乌达成乌克兰能源独立计划:美国将帮助乌克兰改造能源结构,使用节能技术,提高核反应堆的安全性,帮助乌克兰关闭切尔诺贝利核电站,成立国际核安全和环境保护研究中心。1998年5月6日乌克兰外长同美国驻乌大使签署了和平利用核能合作协议。这项协议的实施大大提高了乌克兰境内核设施的安全性,为乌克兰顺利关闭切尔诺贝利核电站提供了条件。2008年12月签署的《乌美战略伙伴关系宪章》也突出了两国在乌克兰实现能源进口多元化上的合作:美国同意帮助乌克兰实施能源基础设施现代化改造,支持发展里海和欧洲的能源通道,向敖德萨-布罗达石油管道注油,参与黑海大陆架勘探开发,通过上述举措加快乌克兰能源来源多样化政策,降低对俄罗斯能源的依赖<sup>①</sup>。2010年12月奥巴马宣布将乌克兰列入美国在全球核安全领域的优先合作对象。2011年2月在华盛顿举行的美乌战略伙伴关系委员会上,乌克兰外长格里先科与美国国务卿克林顿就双方在能源领域的合作达成共识,后者表示能源领域将成为双边战略对话的最重要议题,美国对乌克兰能源发展和页岩气开采将予以全力支持。之后两国签署了页岩气勘探开采合作备忘录,预期在美国的技术和资金推动下,乌克兰页岩气年产量将达到150亿立方米,乌克兰将获得其中的31%至60%,即50亿~100亿立方米<sup>②</sup>。这将大大减少乌克兰对俄罗斯天然气的进口。

### 三 美国在乌克兰危机中的目标

经过多年的努力,美国基本上实现了当初对乌克兰的政策目标,防止了乌克兰与俄罗斯的接近,确保美国在这一重要地缘枢纽的影响力。乌克兰危机后,俄罗斯不仅打破了冷战结束后的边界安排,而且明显有将乌克兰完全纳入自己控制之下的意图。这不仅是对冷战后地区格局的逆转,也是对美国乌克兰政策的彻底颠覆,是美国绝不能允许的。因此,美国对乌克兰表现出了前所未有的重视,政治、经济、军事上的支持力度也是空前的。综合乌克兰危机后美国的种种举措,可以初步判定其在乌克兰危机中的目标主要有以下

三点。这三点都脱离不了其一贯以来的对乌政策,可以说是美国对乌政策在特殊时期下更加鲜明的体现。

第一,力挺西方认可的民主政权。亚努科维奇出走后,美国不顾基辅临时政权程序上的瑕疵,以及浓厚的右翼极端势力的背景,迅速予以承认。2014年4月23日美国副总统拜登访问基辅后,宣布了对乌克兰的大规模援助计划,包括为乌克兰提供5 000万美元用于政治和经济改革;为乌克兰提供10亿美元的贷款担保,支持国际货币基金组织按照借款计划为乌克兰提供140亿到180亿美元的贷款;美国各机构代表将访问乌克兰调解当前和长期能源问题,并帮助乌克兰从欧洲反向购气,为其提供额外的直接能源来源。5月29日波罗申科当选总统,奥巴马也是第一时间祝贺。美国国务院宣布实行新的签证制度,把对乌克兰的签证有效期从5年延长到10年。

第二,积极维护乌克兰独立和主权领土完整。美国一直旗帜鲜明地反对克里米亚加入俄罗斯和乌克兰东部的独立。基辅发动对东部的军事行动后,美国向乌克兰提供了排爆设备、便携式电台、工程设备、通信设备和交通工具等大量军事性质的援助。2014年6月2日美国负责国际安全事务的助理国防部长德里克·肖莱表示,美国对乌克兰国防领域的援助预算将增加一倍,达到1 800万美元。6月8日拜登参加完波罗申科的就职仪式后宣布,美国向乌克兰追加800万美元的军事援助,以促使乌克兰军队和边境机构履行其职责。

第三,支持乌克兰加入欧盟,加强与北约合作。亚努科维奇拒签与欧盟的联系国协定后,美国国务院立即发表声明表示失望。乌克兰危机爆发后,美国官方多次表态,支持乌克兰签署协定和加入欧盟。2014年8月24日奥巴马在祝贺乌克兰独立23周年的贺电中再次指出,美国坚决支持乌克兰主权和领土完整,“非常高兴看到乌克兰政府签署欧盟联系国协定”。北约也加大了对乌克兰的支持力度。从4月起北约不断向波罗的海三国增兵,派出多架战机和战舰编队,以示对乌克兰

<sup>①</sup> United States - Ukraine Charter on Strategic Partnership// U. S. State Department, 9/12/2008.

<sup>②</sup> Нана Черная, Сланцевые перспективы vs российская экспансия// УНИАН, 24/01/2013. <http://economics.unian.net>



兰的声援。9月4日北约威尔士峰会上,奥巴马与北约其他领导人共同会见波罗申科,宣布将致力于在“北约—乌克兰特殊伙伴关系”框架内支持乌克兰应对危机,并承诺向其提供1500万欧元的军事援助。9月13日至26日北约按计划乌克兰利沃夫举行多国联合军演。

## 结 论

1992年到2014年的22年里,美乌关系历经老布什、克林顿、小布什、奥巴马四位总统,乌克兰方面则先后有克拉夫丘克、库奇马、尤先科、亚努科维奇四任总统,他们各自不同的对外政策倾向和政治价值观对美乌关系的发展产生了重要影响。双方既有战略性的合作,也有严重的矛盾。与美国和独联体其他国家,如哈萨克斯坦的关系不同,美乌关系不是平稳渐进发展,而是高低起伏,既有蜜月,也有低谷。这体现了美乌关系的一个重要特点,即双边关系的不对称性。乌克兰视美国为帮助自己融入欧洲一体化和加入欧洲现有安全体系的主要伙伴,或者说是可依靠可指望的对象。乌克兰在美国对外战略中的重要程度则明显不同。除了俄罗斯,美国对独联体国家的战略都是放在同一个框架下的,各国在美国战略中的优先性也处于同一级别,没有质的差别。尽管如此,作为当今世界上唯一一个能够对乌克兰实施全方位的直接或间接影响(通过国际组织、欧盟、其他西方国家乃至俄罗斯)的国家,无论美国对乌克兰态度如何,后者也只能将美国排在自己对外战略优先次序表上的前列。乌克兰的许多国家战略目标,也只有在美国积极支持的情况下才有可能实现。双方在外交经验上也不在同一个级别。乌克兰作为新独立国家,对发展与美国关系往往过于天真,充满理想主义,缺乏务实精神。美国则根据全球和地区战略的需要,对乌美关系不断作出新的认识和定位,其对乌政策体现出明显的不确定性和不连续性,给双边关系的发展带来人为的障碍。这也是乌美关系貌似轰轰烈烈,但却始终无法建立起实质性合作的一个重要内因。

美国始终摆脱不了透过俄罗斯这面镜子观察乌克兰的习惯,使得乌美关系真正走近只有在俄美关系严重恶化时才会发生;反过来也一样,俄美

关系一旦有所改善,乌美关系就会受到冲击,无论其原来的基础有多么牢固。以双边贸易关系为例。2009年俄美关系重启,乌美经贸关系水平明显下降。2009年下半年,双边经贸额下降了68%,只有6.5亿美元。其中进口下降了58%,只有3.75亿美元;出口下降了72%,只有2.72亿美元。美国对乌克兰的投资也下降到13.69亿美元。2011年俄美重启止步后,乌美关系的发展反而获得了新的动力:2011年头11个月双边贸易额增长了46%,达到32.19亿美元<sup>①</sup>。美国对乌政策从属于对俄政策这一根本特点,决定了美国始终会根据其对俄战略的调整来调整与乌克兰的关系,在一些问题上会出尔反尔,甚至置乌克兰的利益于不顾。这是理解美国对乌政策本质的基础,也是把握美国在乌克兰危机中目标的关键。

西方的制裁和国际舆论的谴责让俄罗斯在乌克兰危机中看似处于劣势,特别是马航客机被击落后,俄罗斯遭遇的道义压力空前。但这是一场战略意志的考验而并不仅仅是战略利益的较量。俄罗斯已明确乌克兰是其不惜代价捍卫的核心利益,美国虽然对乌克兰全方位支持,但后者毕竟只是其欧亚战略,更准确说是对俄战略中的棋子。美国持现实主义立场的战略家和学者都认为,美国不应也不会跟俄罗斯在乌克兰问题上对抗到底<sup>②</sup>。美国现在在乎的是战略意志对抗的输赢,而非战略利益得失的输赢。换句话说,就是要赢回面子。现在的对抗虽然激烈,但就其程度来说并未超出在格鲁吉亚对抗的限度。美国既然不会在格鲁吉亚对俄使出全力,很难相信它会在乌克兰与俄一争高下。危机后美国在政治外交上力挺乌克兰,在实质性的经济和军事援助上却裹足不

<sup>①</sup> Экономическое сотрудничество Украины и США сократилось//УНИАН, 11/11/2009. <http://economics.unian.net>

<sup>②</sup> 基辛格认为,“将乌克兰作为东西方对抗的一部分,可能破坏未来几十年任何将俄罗斯和西方——特别是俄罗斯和欧洲——融入一个相互合作的国际体系的前景”。布热津斯基建议美国向俄罗斯保证,不准备将乌克兰拉入北约,或怂恿它反对俄罗斯。芝加哥大学政治学教授米尔斯海默主张理解俄罗斯的安全关切,维持乌克兰作为北约和俄罗斯之间的缓冲国。他指出美国不应在乌克兰问题上浪费精力与俄罗斯周旋,“良好的俄美关系是非常必要的,因为美国需要莫斯科来帮助处理伊朗、叙利亚、阿富汗问题”。新美国基金会高级研究员贝纳特则明确指出,“乌克兰不是美国愿意冒战争风险(去挽救)的国家”。“归根结底,美国不能保护乌克兰免于俄罗斯的暴怒”。参见韩克敌:《美国学界政界对乌克兰危机的反应与思考》,载《美国研究》2014年第4期。

前的政策也印证了这一点<sup>①</sup>。未来美俄以某种方式化解危机走出对抗的可能性是存在的。两国历史上的危机对抗也表明,积极主动、不断施压的一方通常并不能对危机的化解带来重大影响,决定危机最终结果的往往取决于处于守势的一方是否退让和退让的程度。换句话说,在危机中牵涉的利益之深浅,而非在危机中采取的举措才是决定危机的主要因素。这就像是国际政治中熟知的胆小鬼游戏,当两辆车迎面急速相撞时,决定最后时刻偏转车头认输的,并非是相撞前对方的车速有多快,而是对方是否抱定了绝不退缩的态度。只要一方坚信自己是在捍卫核心利益,无论对方压力有多大,都绝不可能做出实质性的让步。这在柏林危机、古巴导弹危机以及俄格冲突中都屡试不爽。

美国一直未能正确理解俄罗斯在后苏联空间的利益需求。西方对 2004 年普京默认波罗的海三国加入北约的误读,俄格五日战争后美俄关系的迅速重启,让美国屡次失去了把握普京外交政策本质的历史性机会。乌克兰危机开始后美国应对失当,特别是在 3 月 18 日克里米亚脱乌入俄前反应不够强烈,没有对俄形成制约甚至影响,陷入被动。7 月马航坠机事件后美国的危机应对渐显主动,国内意见更加统一,发动多轮制裁,对俄形成巨大压力。

乌克兰陷入难以收拾的内战后,美国的立场已出现微妙变化,与之前的积极介入和强硬表态不同,开始出现某种程度的“退缩”。2014 年 8 月 29 日俄乌总统明斯克会晤后不久,奥巴马明确表示美国不打算采取军事行动解决乌克兰问题,不寻求与俄军事对峙。9 月 18 日波罗申科访美期间,美国除了宣布继续向乌提供 5 300 万美元援助外(其中 4 600 万用于提供军事设备),并未同意与乌建立实质性盟友关系。此前一天美国助理国务卿弗里德访问基辅时也提出,对俄制裁可能在克里米亚不返回乌克兰的情况下取消或减弱。24 日奥巴马在联大演讲中,俄罗斯的扩张被列为和“伊斯兰国”、埃博拉病毒并列的美国当前面临的三大威胁之一。上述表明,乌克兰危机在美国外交议事日程和战略考虑中的排序有所下降,至少不再是首要目标。

9 月 5 日俄罗斯、欧盟及乌克兰交战双方达

成停火协议并开始交换战俘;9 月 12 日俄乌欧三国经济代表达成协议,同意将乌欧自贸区协定的实施推迟至 2015 年年底,以尽可能地缓解协定对俄罗斯的影响;10 月 21 日俄乌欧三国能源代表达成天然气供应过渡协议,确保乌克兰顺利度过冬季。这三个协议对稳定乌克兰的局势意义重大,对危机未来的化解也有重要作用,但与危机初始时的日内瓦协议不同,美国自始至终未参与三个协议的谈判。美国在阿富汗、伊拉克、叙利亚等热点问题上的一系列后退也表明,欧亚大陆的地区矛盾由相关国家自行解决的趋势已日益明显。在全球化时代,干涉已不再是一个道义考量的政治问题,而是考量成本收益的经济问题,成功的干涉应该是负责任的干涉。美国对欧亚大陆内部很多冲突的干涉,留下一个烂摊子后一走了之,显然不负责任,也不成功,无论从干涉的合法性还是效果来看,都是一种错误。九一一事件后美国的反恐实践也证明,没有俄罗斯的实质性支持,美国是不可能有效解决“伊斯兰国”问题的,这很可能成为美国调整之前在乌克兰危机中的政策的契机。

(责任编辑 陆齐华)

<sup>①</sup> 一些美国媒体和政治家提出,美国应向乌克兰派出空降兵并提供致命性武器。这不仅让乌克兰政府有能力打破现状,也为美国的实质性军事介入开辟道路,将成为乌克兰危机以来最危险的因素。所幸在各方的游说下,奥巴马一直没有做出这样的决定。