俄羅斯近期修憲與外交關係動向

沈明室*

2020 年 1 月中旬，俄羅斯政府突然宣布總辭，並進行政府改組，任命經濟及稅務專家米舒斯汀（Mikhail Mishustin）擔任總理，並且獲得國會以 383 票的支持，沒有反對票，另有 41 票棄權，壓倒性的通過。原來的總理，也就是與普丁搭檔多年的梅德韋傑夫（Dmitry Medvedev）則在普丁發表修憲的國情咨文後請辭，擔任新增設的俄聯邦安全會議副主席一職。主席本由總統普丁擔任，梅德維迪夫雖然離開總理職務，是否仍在權力核心，端視普丁對釋放權力的意願。

最受注目的，普丁在 1 月 15 日國情咨文中，提出對憲法部分條款進行一系列涉及行政、立法、司法機構修改重要表態後，遂要求內閣總辭及改組。普丁在經歷與梅德維傑夫的總統與總理任滿互換的權力遊戲後，又再度以不同政黨身分當選總統，即將在 2024 年卸任。但是顯然卸任後的權力安排尚未完成，希望效法習近平以修憲的方式，延長自己的任期。雖然因為新型冠狀肺炎的疫情，導致修憲公投延期進行，但是勢在必行且也通過了。剛組成新政府即完成新憲法之後，繼續擔任俄羅斯領導人的普丁，在中俄關係上有何新的動向，也值得關切。

* 作者為國防大學戰略研究所副教授兼所長。

doi: 10.30382/SSA.202006_(162).0005

俄羅斯新內閣與政策取向

新內閣成立後，普丁曾經提示新的工作目標，主要任務有：發展基礎經濟，希望高效利用經濟效益達到政治目標。另外，要提高人民福利、強化國家體制，與追求俄羅斯在世界的地位。為達成這些任務，新總理延攬一些新的部長，但另外對一些施政有成效的官員加以留任，如負責國防與國防產業的副總理鮑里索夫（Yury Borisov）留任，還負責工業與燃料動力整合事宜。2012 年就任國防部長的紹伊古（Sergei Shoigu）則是因為軍隊現代化的成果，繼續連任；內政部長科洛科利采夫（Vladimir Kolokoltsev）從 2012 年開始擔任，雖然內部有一些抗議普丁政策社會抗爭行動，並沒有撼動其職務。

根據俄羅斯科學院世界經濟與國際政治研究所副所長亞歷山大·洛馬諾夫（Alexander Romanov）接受記者訪問所言，上一任組成的政府任務在保持國家穩定，俄羅斯因為併吞克里米亞受到制裁後，經濟受到很大影響，政策上選擇穩定為主，發展為輔。俄羅斯新任總理米舒斯汀在第一次的內閣會議中指出，俄羅斯新政府應使經濟增長速度提高，優先工作在取得經商環境的重大轉變，並且形成投資氛圍。俄羅斯能源價格下跌及全球經濟受到新型冠狀肺炎影響下，將面臨非常大的挑戰，新總理希望在前任政府政績基礎上，創造經濟發展所需穩定的宏觀成果。

另外，曾經擔任總統經濟顧問達 6 年之久的別洛烏索夫（Andrey Belousov）則出任第一副總理，而非原有財政部長擔任，就可說明俄羅斯目前是以經濟增長優先。就政策成果來看，總辭前的政府雖做得不錯，保持低通脹率，外匯儲備大

量增加，盧布匯率大致穩定。但俄羅斯並不以此為滿足，想要追求經濟更大的發展，在內閣新成員中大量任用比較務實型的經濟官僚。

尤其在過去內閣成員中，有關衛生、教育、文化及勞動等部會工作，受到批評最多。在內閣改組中，這些部會都未連任，可見未來內閣任務中，與社會有關的衛生、教育、文化及勞動工作受到關注。在普丁 2020 國情咨文中，大幅提及少子化問題解決，子女教育及退休福利等議題。整體而言，俄羅斯新政府最大任務為維持穩定，避免經濟問題引發民眾的抗議與反彈。

在修憲法案通過時，也通過包括賦予國會額外權力提名政府領導人，以及養老金支出和最低工資保障。其實都是在解決 2018 年普丁連任四屆總統時，有關年金改革政策引發的不滿。過去，普丁靠著強國政策、注意人均收入和福利等，維持長期高支持率，擱置貪腐問題。但強國政策造成與國際衝突，加上長期社福為上、忽略經濟轉型的政策方針，終究造成遭逢歐美制裁後不得不面對的燙手山芋。經濟制裁及年金引起的民怨除了激起民眾上街，也把資金與人才逼出國家，以行動表態開啟普丁的信任危機。

俄羅斯在國家不同層面都面臨著不斷惡化的危機，如生活水準已經連續下降 5 年，但並非谷底。因為新的全球衰退使俄羅斯面臨更大的困難，社會內部的不滿情緒明顯增加，尤其是年輕人，他們未經歷過蘇聯時代，一出生就處在資本主義的環境之下，大多數時間是在由普丁執政時期，許多人對此感到不滿。過去幾年，針對養老金改革、腐敗、操縱選舉以及生態問題，已經爆發大規模抗議活動。普丁上次選舉後做出的一系列諸如提高預期壽命等等的承諾也尚未兌現。

甚至因為氣候的不穩定，破壞了過往的穩定感，俄羅斯氣溫上升速度是全球的兩倍多。

普丁在 2018 年連任就職演說上表示，俄國面臨國際經濟制裁造成的經濟衰退，因此將重振俄國經濟，視為其六年任期的主要目標。據俄羅斯中央銀行估算，2018 年流出俄羅斯的私人資本規模達 675 億美元，是 2017 年的 2.7 倍，創 2014 年以來最高。資金外流、貨幣貶值，導致俄羅斯人才大量流失。以俄羅斯航空業出走潮為例，2015 年以來已有 300 多名飛行員、機長和教練員跳槽國外，目前還有 400 多人正在尋找出國工作的機會。但因為疫情影響，造成航空業萎縮，此種情形可能暫緩。長期而言，俄羅斯人才與資金的外流，不只是信任問題，更將決定能否帶領俄羅斯走過經濟轉型的危機。

綜言之，新內閣組成在有關外交國防等政策並非最優先議題，反而在經濟、人民福利及投資開發等議題上，俄羅斯亟需改善過度保守的政治光譜，以及缺乏友善的外部經濟環境，因此更需要人才發揮思維與經濟的創新。而普丁原有壓制及威權的治理方式，不利未來吸引外資或創新經濟的發展。

俄羅斯新憲法的初步內涵

普丁現在的任期約在 2024 年結束，他在卸任後身分轉換，期望先將未來權力運作的可能扞格之處，將以調整與修正，例如為卸任總統後提供繼續掌握權力的空間。剛開始規劃讓普丁有機會在卸任後擔任總理，甚至可能成為權力超大的議會發言人。修憲將包括總統任期改成 2 任以內，賦予國會選擇總理及內閣高階成員的權限，從而改變當前制度下由

總統決定的作法。俄羅斯國務院原本由包括政黨領袖在內的85名地方首長和官員組成的顧問團體，並非憲法的正式體制。依照政治制度分類，從制度改正看起來，可能想將俄羅斯的政治體制從以往的總統制，改為內閣制，而將國務院的職權正式納入憲法之中。憲法修正案內容還包括總統卸任後可能被任命為終身參議員，並且能夠擁有刑事豁免權，卸任後亦不會面臨相關指控。普丁在憲法修正案草案中，還要求將人類對上帝的信仰，以及傳統的婚姻觀、禁止出讓俄羅斯領土、限制總統權力、及保障公民的工資和養老金等條款寫入憲法之中。

但是在後來俄羅斯的「團結俄羅斯黨」(United Russia Party)國會議員提出憲法修正案，似乎放棄擴大總理權力的作法，而是表態支持廢除總統連任次數上限，將普丁的總統任期歸零重新計算。換言之，只要普丁的健康與選情允許之下，以6年1任且連任1次計算，其能夠連任至2036年，超過史達林的任期。以往憲法規定，俄羅斯總統不能超過連續兩個任期，67歲的普丁已執掌俄羅斯政壇二十年，期間擔任總統任滿後擔任總理，任滿後又擔任總統，不論身分為何，普丁無疑是俄羅斯最高權力掌握者。普丁在讓自己的權力得到更大的迴旋空間，找到一個既能維持權力又不違反憲法的位置。

在普丁提名米舒斯汀擔任總理後，因為他與普丁私人關係密切，同樣愛好冰上曲棍球，忠誠度沒有問題，在政治態度上比較中性，不會被聯想到跟特定意識形態有關。但因為原本修憲方向朝向給予總理更大權限，並非為米舒斯汀而定，米舒斯汀是否可能成為普丁培養的接班人，外界並不看好，反而將米舒斯汀當成普丁2024任期屆滿前的得力助手。

既要提升經濟發展，又可避免具傑出政績的內閣部會首長崛起，成為普丁未來政治的競爭對手。如果普丁解除任期限制，可以繼續選舉擔任總統主導大權，總理權力則受到限制，此舉將會引起民間的反彈。

普丁在國情咨文中提到的關於憲法修訂等內容，包括對總統任命權的新限制，增加國家議會任命政府成員權力，禁止議員、州長、總理等高級官員擁有雙重國籍或外國居留許可證。在發生抵觸的情況下，俄羅斯法律相對於國際法具有優先權，因此，俄羅斯聯邦政府應該給總統作出一切必要決定的機會。過去普丁原本已經擔任 2000 年至 2008 年兩任的總統，但在轉任總理兩年後，卻選擇鑽憲法漏洞回鍋參選總統。此舉已經在 2011 年引發俄羅斯自 1990 年以來最大規模的街頭抗爭，甚至引發俄羅斯民意的強烈反彈。如果修憲案在延期之後的公民投票仍然獲得通過，勢必會引起俄羅斯人民的抗爭。修改憲法的條文賦予總統額外權力，如可以開除俄羅斯高等法院法官，並否決國會通過的法律。

俄羅斯外交政策重點

前述提及，俄羅斯新政府的成立，除了促進經濟發展與提升社會福利外，也希望透過修憲完成普丁未來權力的安排。換言之，修憲之後不論轉向內閣制，由普丁擔任總理繼續掌握大權，或是直接取消總統任期限制，普丁繼續擔任總統，俄羅斯政府的外交與國防政策應該是延續性的。這從內閣任命也可以看的出來，基本上，普丁的外交政策是希望以強大軍備為後盾，重振俄羅斯的國際地位，此點也受到俄羅斯人的支持。

在此原則下，對於區域各國，普丁採取全方位的外交政策，主要是普丁拋開意識形態的束縛、建立多極體系的觀念以及推動務實靈活的外交政策。換言之，就是維持國際軍事同盟，緩和與西方國家緊張關係，對獨立國協進行務實互助的合作政策，改善與亞洲國家的關係。普丁總統在外交上面臨的問題首先是獨立國協的分裂趨勢，讓西方勢力得以介入俄羅斯的傳統外交空間。接著因北約東擴大而壓縮俄羅斯的戰略空間。再來是歐盟東擴，不但衝擊歐盟與中東歐國家之間的關係，它更影響俄羅斯的國家利益。俄羅斯與歐盟關係因為國際政治環境變化，時而和緩或熱絡，有時則因地緣政治問題而有不同見解，歐盟態度則趨向與北約一致。

俄羅斯的外交政策仍受普丁主導，主要在保持並加強對獨立國協的控制，確保俄羅斯在該地區的領導地位。雖然存在競爭或是地緣戰略利益衝突，俄羅斯仍希望與美國維持穩定的正常關係。在歐洲方面，俄羅斯希望維持與歐洲的關係，獲致更多的實惠，再就是緩和與北約的緊張關係，維護俄羅斯在歐洲之利益。最後是改善與亞太國家的關係，加強在亞洲事務的影響力，特別是與中共之間的合作多於競爭，樂於看待美國將中共視為頭號對手，伺機坐收漁翁之利。

回顧在 2019 年普丁發表年度國情咨文中，外交政策方面首先提及中共，但隨後著力介紹的卻是與印度的「戰略關係」，之後又提及日本和東南亞。但是在 2020 年國情咨文中，[1] 普丁並未觸及過多外交政策，但提醒中東與北非國際情勢發展對俄羅斯的啟示，宣稱五個常任理事國應該負起責

[1]〈俄羅斯總統普京 2020 年國情咨文全文〉，2020 年 1 月 19 日，https://blog.dwnews.com/post-1305644.html。

任，此外也暗示俄羅斯將介入更多區域安全議題。國情咨文中也提到俄羅斯已經擁有其他國家無法製造的武器（可能為音速超過五倍的高超音速飛彈），並建立新一代作戰系統與綜合體。對於區域外交政策不致有太大變化，在美國陸續撤出阿富汗與敘利亞的軍隊後，俄羅斯會採取各種防範阿富汗情勢惡化的作為，或者因為中共與阿富汗塔利班的關係提升，採取協助中亞國家共同防範恐怖主義的作為。

值得一提的是，普丁曾經簽署批准《2035 年前俄羅斯聯邦北極國家基本政策》，強調北極地區對維護俄羅斯主權和領土完整、保證俄北極地區居民擁有高品質生活和福祉等符合俄羅斯國家利益。2012 年，俄羅斯建立兩支旅級北極部隊；2014 年，俄羅斯在北方艦隊基礎上組建北極戰略司令部，負責管轄俄軍在北極地區的部隊，另編安全局北極地區海岸警衛隊。除了在北極圈內增設更多空軍基地和防空雷達之外，俄羅斯還啟動北極三葉草軍事基地，部署遠端防空導彈，俄軍還在北極舉行大規模演習。

2020 年 2 月中共新型冠狀肺炎失控時，北韓及俄羅斯率先封閉中俄邊境。到了 4 月俄羅斯疫情嚴重時，又把俄羅斯境內的中國人通通趕回綏芬河地區，然而這樣的緊急應變作為不會影響中俄之間的關係。2019 年 12 月 2 日習近平在北京與普丁連線，共同見證中俄東線天然氣管投產通氣儀式。同時宣布發展中俄新時代全面戰略協作夥伴關係，一致決定繼續發展中俄關係作為各自外交優先方向，堅定不移深化兩國戰略協作和各領域合作。

因為石油價格下跌，俄羅斯必須掌握能源大戶的中共，中共積極提升軍備發展，尤其是高性能戰機或是核動力的航空母艦，都需要俄羅斯的技術轉移。在面對川普的強勢外交

政策，中共及俄羅斯都不致於單獨抗衡美國，在不同安全與外交面向，中俄兩國後續仍有許多在戰略與安全的合作機會。

在此情況下，中俄之間過去有許多軍事合作機會，如在上海合作組織架構下的和平使命演習、中共軍隊參與俄羅斯年度重大區域演習（東方 2018、中央 2019）、年度海上聯合演習、重大慶典閱兵典禮、兩國轟炸機聯合巡航等。基本上如無新型冠狀肺炎疫情重大影響，兩國例行訓練及演習都會如常。例如和平使命演習如果在 7-9 月實施，而且是在中亞國家邊境（因應阿富汗情勢），派出數百人參與沒有問題。而海上聯合演習如果在黑海或是地中海實施，其實避開嚴重疫區，也看不出有何重大影響。

至於在重大慶典互派部隊參加閱兵典禮，屬於軍事外交或儀式性的交流，可以凸顯兩國軍事合作關係，沒有軍事威脅意涵。但是自從 2019 年 7 月 23 日，中共與俄羅斯兩國空軍轟炸機和預警機編隊在東北亞地區實施首次聯合空中戰略巡航，引發日本和韓國的軍機攔截，韓國軍機甚至還開火示警，氣氛一度異常緊張。中共國防部發言人辯解是年度計劃內的巡航演習，旨在深化中俄新時代全面戰略協作伙伴關係，提升中俄兩軍戰略協作能力和聯合行動能力。但是這樣的行動「前所未有」，表明中俄嘗試挑戰美國在地區的影響力。

既然中共明言類似行為在深化中俄新時代全面戰略協作伙伴關係，提升中俄兩軍戰略協作能力和聯合行動能力，更表示類似行動不會是第一次，更不會侷限在東北亞地區。在禮尚往來情況下，也有可能在中俄兩國核心利益區域，如臺海、南海及中共轟炸機可及地區，再度進行類似聯合巡航。

如果兩國巡航區域擴及第一及第二島鏈之間的空域，針對性更為明顯，也會引起美國的反制。

政策建議

中俄聯合巡航除了凸顯兩國戰略協作夥伴關係外，對中共轟炸機的戰術操演及飛行訓練都有幫助，俄羅斯轟炸機本來就有飛行經過臺灣防空識別區的經驗，即使是中俄聯合航行也必須在臺灣防空識別區之外，否則臺灣空軍必然採取嚴密監控及反制作為。對臺灣影響主要在中共轟炸機飛行技術與能力提升，及所攜帶彈種（對地攻擊或是反艦飛彈）的可能性威脅，如果只是例行巡航只要採取警戒措施即可。

但是對於美國而言，中俄兩國提升聯合作戰能力，代表美國長期對中俄兩國個別的軍事優勢可能會被抵銷，美國也必須思考最壞狀況下，同時面對兩國軍事威脅的可能性及勝算，這也就是中俄兩國企圖形塑的嚇阻效果。當對美國產生威脅時，美國也會強化第一島鏈各國之間的空防合作，或是協助第一線國家的空優及防空作戰能力。臺灣有可能得到更高科技的防空飛彈系統與高性能戰機，或因此在防空預警情報扮演更重要角色，成為西太平洋防空網的重要關鍵。