

俄羅斯邊境政策暨 邊防局之研究

林 經 緯

(淡江大學俄羅斯研究所碩士)

摘 要

本文擬探討俄羅斯國家利益的調整對其邊境政策的影響，試對俄羅斯邊境政策加以研析，並對聯邦邊防局之過去組織變遷、現況問題與未來發展亦予評述。在作為政策指導的國家利益有所調整後，俄羅斯「兩個邊境」政策已然修正制訂完成，惟仍須透過協商，方能達成其內部邊境開放整合、外部邊境建構集體安全體系之目標。作為邊境政策主要執行機關的聯邦邊防局，掌控二十一萬邊防軍，肩負戍守邊境重任，自前蘇聯時期迄今，一直自成體系，歷經多次重大變局，為適應未來邊境局勢，正逐步改組，朝向組織現代化、邊防機動化、裝備自動化、系統整合化目標前進，為鞏固政權不可缺少的武力。

關鍵詞：國家利益、邊防政策、聯邦邊防局、邊防軍

* * *

壹、前 言

俄羅斯邊防局局長尼古拉耶夫 (Andrei Nikolaev) 說：「邊境猶如人之肌膚，肌膚健康，則全身功能正常。假如受到損傷，則所有問題隨之而來。」^①

俄羅斯聯邦接壤十六國，邊境線長達六萬九百三十二點八公里，邊境地區^②連同專屬經濟區共計達八百六十萬平方公里，^③其邊境之長與涵蓋之廣，世界少有。俄羅斯邊境政策如何制訂？有何重要內容？影響為何？本文擬探討俄羅斯國家利益的調整

註① “Frontier is Not a Door One Can Slam,” *Obshchaya Gazeta*, No. 48 (December 1996), p. 3.

註② 俄國緊臨邊境領土的区域，實行特別制度，嚴格限制人民出入、居住、通訊、生產、漁獵、伐木及探礦等活動，並實施邊防檢查、海關檢查及衛生檢疫與動植物病蟲害防治，邊境地區內所有政府機關、企業、人民均須遵守。詳見：許宗吾、王英杰譯，「邊境地區」、「邊境制度」，蘇聯軍事百科全書，第二卷（北京：解放軍出版社，一九八六年），頁三〇。

註③ Nikolai Kruglov, “Russia’s Borders Today,” *Trud*, February 28, 1997, p. 1.

對其邊境政策的影響，試對俄羅斯邊境政策加以研析，並對聯邦邊防局之過去組織變遷、現況問題與未來發展亦予評述如後：

貳、俄羅斯國家利益的調整

蘇聯瓦解，俄羅斯聯邦取而代之，國力消退經濟蕭條的現實，讓仍沈湮於過往世界超級強國地位的俄國難以接納，俄羅斯政界及學者紛紛探討俄羅斯的國家利益何在，^④以作為俄國施政遵循的方向。本節先簡述「國家利益」(national interest)概念，再研討俄羅斯當前的國家利益：

一、國家利益的概念

「國家利益」概念的研究始於一九三四年美國知名史學家貝爾德(Charles A. Beard)所著國家利益的觀念(*The Idea of National Interest*)一書，^⑤惟該書所探討的多屬經濟利益，至於能成為今日大家耳熟能詳，經常見諸文字，而為國際政壇人士所樂於引用之名詞，實歸功重視權力研究的現實主義(realism)學者如莫根索(Hans J. Morgenthau)等提倡所致。^⑥但是在國際政治的學術領域中，「國家利益」仍然是爭議頗多，定義未明的概念，^⑦亦有學者對「國家利益」持肯定看法，認為它是一個具體的概念，例如紐克特南(Donald Nuechterlein)與胡南柯(Joseph Frankel)即屬之。^⑧李其泰教授認為「國家利益」是「凡是與國家的領土完整、政治獨立及經濟繁榮主要有關的事項，便是國家利益。…國家利益不是全然等於國家安全，而是等於安全加繁榮。」^⑨應屬言簡意賅的定義。

「國家利益」若加以區分，一般較為熟悉的則有主要利益及次要利益之分，例如

註④ Alexei G. Arbatov, Vladimir P. Lukin, Sergei Rogov, Aleksandr Shokhin, Sergei B. Stankevich等俄國政界知名人士及學者均曾撰文討論，詳見：Teresa Pelton Johnson and Steven E. Miller, eds., *Russian Security After the Cold War: Seven Views from Moscow* (Cambridge: CSIA Harvard University, 1994)；及 Stephen Sestanovich, ed., *Rethinking Russia's National Interest* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 1994)兩本專書。

註⑤ 李其泰，*國際政治*（台北市：正中書局，民國六十五年三月），頁一〇三。

註⑥ W. David Clinton, *The Two Faces of National Interest* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1994), p. 18.

註⑦ Joshua S. Goldstein, *International Relations* (New York: Harper Collins College Publishers, 1994), p. 65；Francis Fukuyama, "The Ambiguity of National Interest," in Stephen Sestanovich, ed., *Rethinking Russia's National Interest* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 1994), p. 11；W. David Clinton, *op. cit.*, p. 36；Frederic S. Pearson and J. Martin Rochester 原著，胡祖慶譯，*國際關係*，第三版（台北市：五南圖書公司，民國八十四年十月），頁一二三～一二四；Robert L. Pfalzgraff Jr. and James E. Dougherty 原著，胡祖慶譯，*國際關係理論導讀*（台北市：五南圖書公司，民國八十四年二月）頁八二。

註⑧ 林碧炤，*國際政治與外交政策*（台北市：五南圖書公司，民國八十五年三月）頁二八四。

註⑨ 李其泰，*前揭書*，頁一〇三及頁一〇六。

莫根索將國家利益區分成主要、重要及次要利益，又可分成直接和間接利益；^⑩亦有學者以基本利益或永恒利益（permanent interest）取代主要利益之說，^⑪內容其實並無差異。另有學者不願從定義上去字斟句酌，而從另一影響層面觀點上加以深入解析，例如紐克特南則從美國的國家利益為基礎，分析「國家利益」的概念，認為國家具有因應國際局勢變遷而應變的利益，也有不變的持續性基本利益，包括：國防、貿易、世界秩序及意識形態的維護與宣揚；^⑫而胡南柯則主張由不同層次了解國家利益對國家長、短期政策的影響。^⑬

雖然各家論述觀點均有出入，但是一般言之，主要利益包括領土完整及政治獨立，也包括國家長久傳承的基本政策及原則，例如門羅主義（Monroe Doctrine）之於美國。惟決定一國主要利益的標準，則取決於該國是否會不惜一戰全力維護。除主要利益之外者便是次要利益，各國往往將次要利益作為外交談判妥協的主題，因為次要利益不致危害國家安全與繁榮，放棄此一次要利益，卻能從他國獲得另一次要利益。惟大國間利益衝突，涉及國家威信時，有時往往因情緒使然，會使次要利益暫時具有主要利益的性質，促使該國不願做妥協，例如美國對華「門戶開放」政策便是一個實例。^⑭

「國家利益」的概念固然因現實主義學者的倡導而受到重視，但也引起其他學者的評論。^⑮有關「國家利益」的爭論，無論支持或批評雙方都言之成理，但亦僅闡述部分觀點，均未能提出完整周延的概念，更凸顯「國家利益」概念的爭議性。為避免制訂偏頗極端的政策，誤導國家陷入兵凶戰危的絕境，國家決策者不僅要了解本國的利益，同時也需要了解其他國家的利益。^⑯因此國家利益應視需要予以節制縮減，經由談判妥協解決國際爭端，使衝突各方的利益均能兼顧，意即各方損失某些利益，但是也獲得某些利益。由於國際局勢的變遷，國家利益也可能經由軍事聯盟、國際組織及非傳統低政治性（low politics）的合作計畫（譬如環保、生態維護、防治污染等）予以擴張。所以，經由談判達成協議的各方，一方縮減的國家利益，正是另一方擴張的利益，「國家利益」的縮減或擴張，並不是絕對的，而是相對的，同時必須是在互利與互相節制的基礎上，才能解決問題消弭衝突。^⑰

註⑩ 林碧炤，前揭書，頁二八三。

註⑪ Francis Fukuyama, *op. cit.*, p. 12; Frederic S. Pearson and J. Martin Rochester 原著，胡祖慶譯，前揭書，頁一二三。

註⑫ 此一基本利益若從對國家影響強度來區分則可分為（一）生存利益（survival interest）、（二）緊要利益（vital interest）、（三）主要利益（major interest）、（四）周邊利益（peripheral interest）四種。詳見：林碧炤，前揭書，頁二八五～二八六。

註⑬ 胡南柯從作業、期望、爭論三個不同層次了解國家利益。詳見：林碧炤，前揭書，頁二八四。

註⑭ 李其泰，前揭書，頁一〇七～一〇九。

註⑮ 通常批評「國家利益」的論點計有不民主（undemocratic）、不理性（irrational）、已過時（obsolescent）及排他主義（exclusivist）四項。詳見：W. David Clinton, *op. cit.*, pp. 35-49; pp. 72-83.

註⑯ 李其泰，前揭書，頁一〇九～一一〇。

註⑰ W. David Clinton, *op. cit.*, pp. 84-98., 李其泰，前揭書，頁一一〇～一一一。

二、俄羅斯當前的國家利益

俄羅斯聯邦獨立後，俄羅斯各界對國家利益的界定並未達成共識，致有偏重西方各國的「大西洋主義」(Atlanticism)與重視地緣政治利益的「歐亞主義」(Eurasianism)之爭。^①但是，近年來隨俄羅斯政情起伏，先有府會之爭，續有十月白宮流血事件，兩屆國會大選及總統大選，民主人士聲勢滑落，共產黨及激進民族主義者有東山再起之勢，而經濟情勢久未好轉，西方經援條件嚴苛緩不濟急，北約東擴歐美毫不放鬆，使俄羅斯有識之士對國家利益漸有交集，咸認：鞏固民主，轉型成為有效能的政府，維護統一及領土完整，經由睦鄰政策(Good Neighbor Policy)及集體安全，維持獨立國協國家政經穩定與鞏固俄羅斯「傳統」地緣政治的影響力，均符合俄羅斯國家利益。^②

前俄羅斯聯邦安全會議(Security Council of the Russian Federation)助理祕書馬尼洛夫上將(Valery Manilov, 現任俄軍第一副參謀總長)，曾負責召集撰擬國家安全構想，其本人亦多次撰文闡述俄羅斯的國家利益及安全構想，對於建立獨立國協集體安全體系，亦大力鼓吹。^③而聯邦安全會議祕書芮布金(Ivan Rybkin)更於今年四月二十九日在獨立報(*Nezavisimaya gazeta*)上刊載其署名的四千七百字的長文，強調獨立國協安全體系是俄羅斯安全體系特應注重協調的安全體系，^④隨即五月七日由葉爾欽總統主持的聯邦安全會議上所通過的「國家安全構想」(The National Security Concept)，在其第二章就述明俄羅斯的國家利益，並將前述意見均予納入。^⑤顯示俄羅斯原先只往西看的外交政策，已因國家利益的調整加以修正，轉而重視經營與獨立國協國家的政經關係。西方著名智庫蘭德公司(RAND)亦提出研究報告指出：近鄰國家一直是俄羅斯主要利益，不容許他國染指，俄羅斯在該處扮演舉足輕重的角色。^⑥因此，維持與近鄰國家(NearAbroad)^⑦抑或獨立國協國家間穩定的政經

註① 畢英賢編，*俄羅斯*（台北：政大國際關係研究中心，民國八十三年六月），頁一六二～一六五；Francis Fukuyama, *op. cit.*, p. 19.

註② Sergei B. Stankevich, "Toward a New National Idea," in Stephen Sestanovich ed., *Rethinking Russia's National Interest*, (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 1994), pp. 27~28.; Vladimir P. Lukin, "Russia and Its Interests," in Stephen Sestanovich, ed., *Rethinking Russia's National Interest* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 1994), pp. 107~109.

註③ Valery Manilov, "National Aims of Russia and Threats to Its Security," *Military News Bulletin*, Vol. 5, No. 10 (October 1996); "The Strategy and Policy of National Security of Russia," *Military News Bulletin*, Vol. 5, No. 11 (November 1996), download from <http://www.russia.net>.

註④ Liz Fuller, "Rybkin Calls For New Russian National Security Concept," *RFE/RL Newswire*, No. 22, (April 30, 1997), Part I.

註⑤ "Russia Has National Security Concept," *Rossiiskiy Vesti*, May 13, 1997, p. 1.

註⑥ Eugene B. Rumer, *Russian National Security and Foreign Policy in Transition* (Santa Barbara: RAND, 1994), pp. 54~57.

註⑦ Karen Dawisha and Bruce Parrott, *Russia and The New States of Eurasia* (New York: Cambridge University Press, 1994), p. 63.

軍事關係，確保在該區域地緣政治的重要影響力，的確是攸關俄羅斯國家安全的主要利益之一。國家利益有所調整，自然便需要修正相關國家政策，原先前蘇聯閉關自守的鐵幕邊境政策則更須大幅轉變。

叁、邊境政策的轉變

前蘇聯的邊防是國家安全體系的一環，更是極權國家箝制人民封鎖資訊不可或缺的武力；邊境布滿重重鐵絲網，裝置警報系統，部署重重關卡，目的只是要建立起一道無法超越的鐵幕，^②對內它阻止人民逃亡，防範外人滲透入境，對外它封閉國外通訊，封殺國內重大事件，因此當時邊防工作，不僅具有軍事性，更充滿政治性，它不僅需要捍衛國界，更必須成爲維護共產意識形態的警衛。^③雖然戈巴契夫領導蘇聯走向改革開放，重建政策造成政經失序，但是邊防軍鎮守邊關從未廢弛怠忽職守，邊境均能維持穩定安全。^④然而，一九九一年蘇聯一夕之間冰消瓦解，隨即俄羅斯聯邦在國際政治上成爲其繼承國，拋棄共產極權，轉型爲民主政治；在後冷戰時期，俄羅斯面臨國力消退的窘境，必須爭取國際奧援，與接壤的新增鄰國（前蘇聯各加盟國）必須鞏固改善既有關係，對原有鄰國關係則必須改變原先敵對態度，轉爲重視睦鄰，因而俄羅斯邊境政策自然需要改弦更張。正如同聯邦邊防局長尼古拉耶夫^⑤在接受國際文傳社（Interfax）訪問時表示：邊防不僅需要保衛邊境，也要維護邊境國家、社會及人民的利益，邊界不再視爲神聖不可侵犯的界限，而是必須成爲與鄰邦間的聯繫管道。^⑥邊防從深鎖的鐵幕轉變爲透明的窗口，呈現前蘇聯到俄羅斯邊境政策的重大轉變，也正足以顯示俄羅斯國家利益的調整，影響當前邊境政策的制訂。

註^② 前蘇聯時期，邊防軍爲防止人民逃亡或外人滲透，甚至在邊境部署偽裝外國邊界哨，所有設施裝備、人員服裝及使用語言均與鄰國一無二致，經常捕獲未明究竟的逃亡及滲透人員。詳見：Brian Freemantle, *KGB*（台北市：Innsledge Publications Ltd. 授權皇家圖書公司，民國七十一年），pp. 54~55.

註^③ Amy W. Knight, *The KGB Police and Politics in the Soviet Union*（Boston：Unwin Hyman, Inc., 1990），pp. 239~240.

註^④ “Frontier Service Director Spells Out Russia’s Border Policy,” *Interfax-Argumenty i Fakty*, No. 16（1997）.

註^⑤ 尼古拉耶夫，一九四九年四月二十一日出生於莫斯科，先後畢業於莫斯科三軍高級指揮學校、伏龍芝軍事學院（the Military Academy named after M. V. Frunze）及蘇聯總參謀部軍事學院。歷任步兵排、連長、營長、團長、師長、集團軍軍長，一九九二~一九九三年間擔任俄羅斯總參謀部總作戰局第一副局長、第一副總參謀長。一九九三年八月任命爲安全部副部長兼邊防軍指揮官，同年十二月升任邊防軍總司令，一九九四年十二月出任俄羅斯聯邦邊防局局長迄今。詳請參閱：“The Federal Frontier Services：a Present and the Future,” *Military Review*, May 1996, download from <http://www.russia.net>.

註^⑥ “Frontier Service Director Spells Out Russia’s Border Policy,” *op. cit.*..

肆、當前俄羅斯邊境政策

一、邊境政策的制訂

俄羅斯聯邦制訂邊境政策，係由聯邦安全會議所屬的邊境政策跨部門委員會（Inter-department Commission on Frontier Policy）負責擬訂，該委員會召集人為聯邦邊防局局長。^②從外在環境的影響來看，俄羅斯邊境政策形成的過程，從草擬到制訂公布並非一蹴而成，而是因應蘇聯瓦解後新情勢——前蘇聯各加盟共和國各自獨立與俄羅斯衍生形成所謂「近鄰國家」的政經新關係，邊境政策自然必須有所調整以確保俄羅斯的國家安全與地緣政治的利益。^③

如果從內部決策過程來看，尤其由相關法令頒布時間來觀察，俄羅斯邊境政策的制訂與邊防軍的建立有密切關係。一九九二年六月十二日葉爾欽總統頒布「建立俄羅斯聯邦邊防軍」總統令：將原先前蘇聯邊防部隊的性質，意圖轉型為一新而特別邊防機關；這也是後來聯邦邊防局成立的緣由。一九九三年十二月三十日復頒布總統令，確立俄羅斯聯邦邊境政策實行的範疇為：確保國境、大陸礁層及專屬經濟區，同時俄羅斯聯邦憲法及聯邦邊境法的公佈施行，更明訂聯邦邊防局維護國家邊境的主管機關。一九九四年三月二十四日總統批准聯邦邊防局為確保邊境、專屬經濟區及獨立國協外部邊境（the External Borders），可使用邊防軍從事作戰，由此初步確立邊境政策的構想。依據此一構想，聯邦邊防局制訂了該局組織章程，從而組建邊防部隊、幕僚組織、軍事後勤體系及邊防基本設施及相關管理規定。一九九五年五月簽訂獨立國協國家與非成員國合作維護邊境條約暨構想（The Concept and the Treaty of Cooperation in the Protection of the Borders of CIS States with Non-members）；一九九六年十月五日葉爾欽總統批准頒布「俄羅斯聯邦邊境政策綱領」（Fundamentals of the Frontier Policy of the Russian Federation），對邊境政策指導方針、原則、目標及實行機制均有規範，至此邊境政策於焉確定。^④

以上是由法令頒布的時間來觀察由邊防部隊改組為邊防機關，而後制訂當前邊防政策的過程；如果回顧俄羅斯聯邦獨立之初，政局擾攘不安，政府頻頻改組，邊防軍因國家安全委員會（KGB）的廢除而一再改組，從一九九二至一九九四年元月三易邊防軍總司令（詳如後節聯邦邊防軍組織遞嬗）的混亂狀況，復因塔吉克邊防日益吃

註② Vladimir Semiryaga, "Russia Frontier Cooperation, Russia is to Cooperate with Contiguous States," *RIA Novosti*, February 1, 1997, download from <http://www.russia.net>.

註③ "The Federal Frontier Services: A Present and the Future," *Military Review*, May 1996, download from <http://www.russia.net>.

註④ "The Federal Frontier Services: A Present and the Future," *op. cit.*; "Fundamentals of the Frontier Policy of the Russian Federation", *Rossiiskaya Gazeta*, November 6, 1996, p. 1.

緊，傷亡頻傳；可知當時邊防軍人心惶惶，士氣低落紀律廢弛，^③邊境幾乎洞開，前蘇聯時期猶如鐵幕密不透風的邊防不復存在，更遑論有何邊防政策。直到尼古拉耶夫出掌新成立的聯邦邊防局後，方開始組建邊防體系，調整邊防部署，制訂法令規章，加強教育訓練，整飭紀律提振士氣，爭取預算經費，並多次公開闡述制訂邊防政策的構想，在其國內聲譽頗佳；由於其深獲葉爾欽總統的信任，政府多次重要改組風暴均與其絕緣，並且獲晉升為大將，又因其為聯邦安全會議成員，負責召集邊境政策跨部門委員會，草擬策定俄羅斯邊防政策，著手規畫未來俄羅斯邊防藍圖，為當前實際決策邊防政策主導人物之一。因此，由於俄國國內政爭特殊情勢使然，才產生先有邊防機關——邊防局的組建，繼有聯邦邊防政策研擬制訂的情形；而當前邊防政策雖由聯邦安全會議制訂頒布，但是實際是由聯邦邊防局掌控，而該局局長尼古拉耶夫的重要性更是不言而喻。

二、邊境政策的精義

俄羅斯當前邊境政策的主要內容均涵蓋於一九九六年十月五日頒布的「俄羅斯聯邦邊境政策綱領」中，該綱領開宗明義即指出其為俄羅斯國家安全構想的要素，並提出邊防政策及其實行機制的目的、工作、原則及指導方針。聯邦安全會議祕書芮布金強調該綱領是指導解決邊境問題的第一份官方文件，並對負責維護邊境國家利益與安全的各級機關加以明確規範。^④以下僅摘要敘述綱領重要內容：^⑤

(一)邊境政策的目的

俄羅斯聯邦邊境政策旨在維護主權不受侵犯及領土完整，保障邊境內之國家利益及安全，並確保獨立國協外部邊境的集體安全；政策應符合俄羅斯聯邦憲法及法律，並受國際法規範；藉簽訂國家間平等條約、發展國際合作、加強邊境區域社會經濟及文化基礎，以有效達成邊境政策。

(二)邊境政策實行的區域

國境、邊防哨及其相關設施、邊境周邊行政區域、邊境空域、跨邊境水域及島嶼水域、水下區域、大陸礁層及專屬經濟區。

(三)邊境政策主要工作

確保主權及領土完整與邊境安全；改進國際合法文書中對國界的記述；促進國家間合作，以防止邊境軍事危機與衝突；防止外國經濟及人口擴張進入俄國領土；為顧

註^③ *Komsomolskya pravda*, January 17, 1992, p. 3; 另請參閱: J. Michael Waller, *Secret Empire: The KGB in Russia Today* (San Francisco: Westview Press, 1994), p. 129.

註^④ "For the Security of Our Frontiers," *Rossiiskaya Gazeta*, November 6, 1996, p. 1.

註^⑤ "Fundamentals of the Frontier Policy of the Russian Federation," *Rossiiskaya Gazeta*, Nov. 6, 1996, p. 1.

及邊境之國家利益，避免個別外國及軍政集團試圖在國際上孤立俄國；經由締結國際條約，以確保俄羅斯在獨立國協外部邊境的安全及利益。

(四)邊境政策的原則

各國相互尊重主權及領土完整與邊境不可侵犯；經由廣泛研究，以確定邊境國家利益的優先順序並維護之；和平解決邊境問題；尊重人權與自由。

(五)邊境國家利益及安全的主要威脅

領土要求；俄國界在國際合法文書中未完整記述；出現民族、種族及地區分離主義與宗教歧異情勢；經濟及人口不斷擴張；國家財富遭掠奪，走私盛行；大規模資本及戰略重要原料及物品的外移流失；因人民生活水準下降，種族衝突及強迫移民導致不安情勢；跨邊境的組織性犯罪及恐怖主義；邊境周邊地區的武裝衝突；邊境地區武器及戰爭工具的擴散及累積；跨越邊境的重大意外、災難及天然災害。

(六)邊境政策的指導方針

1. 改進國際合法記述俄羅斯聯邦之邊界：不對其他國家提出領土要求，並持續以不衝突方式完成在國際合法文書中記載邊界，惟俄羅斯邊界與前蘇聯一致者係不可侵犯，鄰國任何領土主張及企圖片面更改邊界記載，均應予以拒斥；俄羅斯與獨立國協國家邊界應與前蘇聯各加盟共和國邊界一致，並應努力創立獨立國協國家通用之共同簽證。

2. 確保俄羅斯邊境安全：建立邊境地區法律制度，以限制權力、節制社會及個人行動與追究傷害國家利益的責任；優先發展確保邊境安全的體系；預測邊境發展趨勢，充分運用邊境地區政府機關，加強協調機制。

3. 發展國家間邊境合作：基於俄羅斯與鄰國利益一致，在合法的基礎上加強各級政府與鄰邦的經濟、社會、文化、行政之聯繫；藉相關國家間之努力，建立獨立國協外部邊境的集體安全體系；合作打擊邊境組織性犯罪、恐怖主義、走私販毒、非法武器銷售、解決人權生態問題與防制天然及遺傳技術突發緊急事故。

4. 確保獨立國協外部邊境的國家與集體安全：此為俄羅斯邊境政策的首要指導方針。由於：獨立國協國家社會及經濟利益相互依賴；需要抵消對獨立國協國家利益及國家安全的損害；部分獨立國協國家尚未建立邊防安全體系；需要抵制從地緣政治上孤立俄國的企圖；因而須藉聯合防衛邊境或經由協助海關、移民、貨物運輸、衛生動植物檢疫隔離訓練及邊界演習，以支援獨立國協國家的邊防體系，並建立獨立國協關稅聯盟（the Customs Union of CIS），統一護照簽證、海關、移民、貨物運輸、衛生動植物檢疫隔離等管制措施，從而確保獨立國協國家的國家與集體安全。

5. 發展邊境地區的社會經濟與文化基礎：藉建立自由經濟區、保存邊境地區戰略資源、規範外國移民、反對種族歧視、保存文化發展教育、保障人權、防止緊急災變確保人民免於危難等手段以達成之。

6. 建立科學體系研發邊境政策：針對地緣政治情勢、和平解決邊境問題的機制、邊境軍事經濟社會問題、移民影響評估、民族問題及邊境安全等主題加以研究對策。

三、邊境政策的執行

無論從邊境政策綱領的條文內容^⑥或是就事實現況^⑦而言，俄羅斯邊境政策的執行者均非俄羅斯聯邦邊防局莫屬，以下僅就邊境安全及邊境合作兩方面來觀察俄羅斯邊境政策實行的現況及其未來發展走向。

(一)邊境安全

聯邦邊防局局長尼古拉耶夫在接受紅星報專訪時表示，目前邊境遭受的威脅有六項：^⑧

- 某些鄰國明顯加強在俄國邊境的影響力，而西方國家則企圖將俄國自中亞及外高加索傳統地緣政治的利益地區驅逐出境。
- 某些外國加強竊取俄國自然資源，破壞邊境海域秩序從事經濟擴張。
- 來自三十三個國家的非法移民，其中包括七萬阿富汗人及五萬華人，嚴重影響邊境地區的成長。
- 濱海邊區（the Maritime Territory）面臨人口擴張困境。
- 邊境日益猖獗的組織性犯罪，走私毒品、非法械彈及原料，影響國家安全至鉅。
- 部分鄰國與俄國邊界未定，甚而提出領土主張，致有引發武裝衝突之虞。

尼古拉耶夫雖然未指明是那些國家，但是所謂某些鄰國其實係指愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛（以上三國走私嚴重）、烏克蘭（克里米亞半島問題、黑海艦隊歸屬問題）、亞塞拜疆（裡海邊界問題）、塔吉克、阿富汗（塔阿邊境長期衝突）等國，所謂西方國家不言自明指的就是美國。破壞邊境海域秩序從事經濟擴張所指的國家則應包括日本、波蘭、中共、南韓等國。^⑨至於人口擴張，華人自然是首當其衝，中共難辭其咎。而邊境組織性犯罪、走私販毒嚴重，中亞各國如塔吉克、烏茲別克、吉爾吉斯、亞塞拜疆、哈薩克、土庫曼更是轉運出入俄國的必經之地。^⑩

爲了解決上述邊境安全問題，在聯邦邊防局主導下，俄羅斯採取了一連串措施：

- 分別與挪威、愛沙尼亞、立陶宛、芬蘭、外蒙、波蘭、烏克蘭、格魯吉亞（Georgia）分別簽訂邊防合作條約，^⑪以解決邊境非法移民與邊境爭端：而影響最深的莫

註⑥ 詳見該綱領第四章「俄羅斯聯邦邊境政策之實行」，“Fundamentals of the Frontier Policy of the Russian Federation,” *op. cit.* .

註⑦ “Frontier Service Director Spells Out Russia’s Border Policy,” *op. cit.* .

註⑧ “The State Begins on the Border,” *Krasnaya Zvezda*, February 6, 1997, p. 3.

註⑨ “Are Russia’s Sea Frontiers Safe?” *Trud*, April 9, 1997, p. 3

註⑩ “Illegal Drugs: Tragedy Knocking at Our Doors,” *Meditinsky Kurier*, No. 1, 1997.

註⑪ RIA Novosti, August 15, 1996; January 18, 1997; February 10, 1997; February 26, 1997; March 3, 1997; May 29, 1997; download from <http://www.russia.net>.

- 過於今年四月二十四日在莫斯科簽訂的俄羅斯、中共、吉爾吉斯、哈薩克、塔吉克五國邊境裁軍協定，使俄羅斯與外國接壤最長邊境的安全與穩定得以確保。^②
- 自一九九三年派遣聯邦邊防軍五千人協同塔吉克邊防軍駐守塔吉克與阿富汗邊境，另有俄軍二〇一摩托化步兵師參與哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克共同組成之維和部隊，^③調停塔吉克內戰，協助維持秩序，旨在防堵回教激進勢力，維護俄羅斯在中亞的傳統地緣政治利益。
 - 面臨每年出入邊境人數的持續成長，協調海關、聯邦安全局、移民、交通運輸、衛生檢疫單位，加強查緝不法，一九九二至一九九六年查獲二萬二千件違法出入境案件，一九九六年邊防檢查哨查獲三千人持假造證件及七萬四千人持用證件不合規定；當年並查緝價值三百七十億盧布的走私貨物、三點六噸毒品及六百八十一件輕武器與彈（炸）藥，其中以西北邊境及塔吉克邊境查獲案件較多。並在黑海、白令海、鄂霍次克海及巴倫支海加強查緝非法捕魚及走私。^④

(二)邊境合作

俄羅斯曾於一九九二年五月十五日簽訂獨立國協集體安全條約，惟因烏克蘭、土庫曼、摩爾達瓦等國遲遲不肯加入，雖然該條約有效期已經延長至一九九九年，目前仍形同具文，未能具體實踐。^⑤俄羅斯隨即透過獨立國協邊防軍指揮官會議（Council of CIS Border Troops Commanders）的運作^⑥，以冀達成獨立國協內部邊境「透明化」（transparent）與建構外部邊境集體安全體系之目標。自一九九二年起的五年中，在該會議所屬的協調局（Coordination Service）的努力下，簽訂了數項國際協定，^⑦希望在獨立國協內部邊境上由經濟整合起步，進而建立外部邊境的集體安全體系。目前俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯間已經建立防空體系、集體安全體

註② 此一協定係基於一九九六年四月在上海簽訂之五國「關於邊境地區軍事領域建立信任協定」而簽署，五國共同邊境長達七千多公里，詳見：RIA Novosti, April 24, 1997, download from <http://www.russia.net>.

註③ Reuters, January 6, 1997; Interfax, January 6, 1997; "Frontier is Not a Door One Can Slam," *op. cit.*.

註④ 一九一三年沙皇時期，有一千二百萬人通過邊境，前蘇聯時期平均每年約四至六百萬人，而在一九九五年即有六千三百萬人次及八百萬各種交通工具通過二九九個邊防哨，詳見："The Federal Frontier Services: A Present and the Future," *op. cit.*; "Are Russia's Sea Frontiers Safe?" *op. cit.*.

註⑤ Andrei Matyakh, "The CIS Needs Collective Security," *Krasnaya Zvezda*, May 5, 1997, p. 3.

註⑥ 該會議的主要工作：依獨立國協各成員國整合現況，決定邊境合作的層級；為確保獨立國協國家安全，決定獨立國協國家與非會員國間之權責關係；創立邊防同盟，成為邊防合作的最高組織；負責起草指導方針，以有效進行各層級合作。詳見：Pavel Migachev, "Boundary Cooperation: Problems and Prospects," *Military Parade*, January-February 1997, p. 95.

註⑦ 所簽訂的協定有：獨立國協國家與非成員國合作維護邊境構想、獨立國協國家與非成員國合作維護邊境條約、獨立國協國家維護外部邊境交換情報協議、獨立國協國家邊防軍處理外部邊境爭端互動協議、獨立國協國家邊防軍軍官訓練合作協議、獨立國協國家邊防軍科學研究合作協議等六十份相關規定及文件，詳見：Pavel Migachev, *op. cit.*, pp. 94~95.

系，未來計畫所有國協成員國將從低層次採統合協調的地區指揮（Regional Command）方式推展至高層次採組織運作的邊防聯盟（the Border Union），以確保外部邊境，使獨立國協集體安全體系具體完備。^⑧

伍、俄羅斯邊境政策的評估

就層次而言，俄羅斯邊境政策應屬外交政策的一環，均為追求國家利益而制訂。在作為政策指導的國家利益有所調整後，邊境政策自然必須轉變，我們檢視「俄羅斯聯邦邊境政策綱領」，顯示當前邊境主要政策為：

一、確保邊境和平：一面鄭重宣示俄羅斯聯邦邊境不可侵犯，拒斥鄰國任何片面更改邊界企圖及領土要求外，另一面也表示願意和平解決邊境爭端，藉締結雙邊邊境條約，達成邊界合法化，穩定邊境情勢，為其國內經濟發展營造有利環境。

二、打擊跨界犯罪：為維護邊境地區治安，加強協調海關及聯邦安全局等各級執法機關，由聯邦邊防局統合指揮，藉巡防、查緝、檢查、管制、檢疫、證照查驗等手段，全面防制跨界之走私販毒、非法武器及化學放射物質交易、越界捕魚、污染生態與非法移民，確保國家資源與經濟利益，並可藉共同打擊跨界犯罪，贏取國際爭相合作，而無虞國際孤立。

三、促進經濟整合：前蘇聯實行計畫經濟，各加盟共和國相互供應原料及製成品，自成一經濟體系。蘇聯解體，俄羅斯經改轉向市場經濟，亟須與獨立國協國家維持原有生產供需關係，為達成此一目標，除與獨立國協各國簽訂雙邊或多邊經濟協定外，更提倡開放獨立國協間的內部邊界，推動統一的關稅、匯率及護照簽證，加速貨物流通。目前雖有俄羅斯、白俄羅斯、吉爾吉斯、哈薩克簽署成立關稅聯盟，^⑨復有俄羅斯與白俄羅斯於今年四月二日簽訂聯盟條約，但是仍有部分獨立國協國家（如烏克蘭）持抗拒態度，距離全面達成政經整合尚有一段距離。惟企圖藉開放內部邊界，從而推動獨立國協經濟整合，進而達成政治全面重新整合，則是俄羅斯邊境政策真正目的。

四、建立集體安全：俄羅斯不僅在塔吉克、吉爾吉斯、亞美尼亞（Armenia）、格魯吉亞駐有邊防軍協防邊境，也在白俄羅斯、土庫曼、哈薩克派駐邊防顧問，^⑩其目的在維持獨立國協外部邊境的安全與穩定，嚴防外國勢力介入，損傷俄羅斯在當地的地緣政治利益。雖然烏克蘭及波羅的海三小國對俄羅斯所倡議之集體安全體系表示疑懼抵制，但是俄羅斯仍將持續透過獨立國協邊防軍指揮官會議之運作，逐步建構獨立國協邊防集體安全體系，為俄羅斯邊境建立安全緩衝區，擴大邊防安全縱深，維護

註⑧ Pavel Migachev, *op. cit.*, p. 96.

註⑨ Pavel Shinkarenko, "Five Years After The Fall: CIS Alive, If not Kicking," *Rossiiskiy Vestnik*, December 10, 1996, p. 1.

註⑩ Viktor Sokirko, "Border Guards Day," *Komsomolskaya Pravda*, May 28, 1997, p. 1.

邊境和平，以確保邊境長治久安。

簡言之，當前俄羅斯邊境政策即是「兩個邊境」政策：①內部邊境——持開放透明態度，藉邊境合作，打擊跨界犯罪，倡立關稅聯盟、統一證照，達成經濟整合，進而促成全面政治整合。外部邊境——採集體安全體系，藉締約協議，透過獨立國協邊防軍指揮官會議運作，先實施統合協調之地區指揮，最終建立邊防聯盟，完成建構國協邊境安全體系之目標。

綜研俄羅斯當前邊境政策，並不全然如其所標榜的和平與對等，自居老大哥的心態並未排除，視獨立國協為其勢力範圍，不容外國勢力插足的用意昭然若揭，②如此一來，無疑是間接的擴張了俄羅斯的國家利益，同時也導致獨立國協其他國家利益的萎縮，如果俄羅斯不能放棄自利獨大身段，完全站在互利協商的基礎上，在彼此國家利益的爭端層次，相互節制消弭爭端，建立彼此國家利益的共同期望層次，先從低政治性的課題上尋求共識謀取合作，再企求高政治性的政經整合與集體安全，方能化解疑慮爭議，達成邊境政策目標。因此，互利才有互動，協商解除疑懼，經濟帶動整合，治安促成合作，才是當前俄羅斯邊境政策成功的不二法門。

陸、邊境政策的執行者——聯邦邊防局

聯邦邊防局掌控二十一萬邊防軍，配備陸海空各式武器裝備，肩負戍守邊境重任，自前蘇聯時期迄今，一直自成體系，與俄軍並無隸屬關係，為鞏固政權不可缺少的武力，現就組織、現況與未來規畫評述如後：

一、組織遞嬗

邊防軍為俄羅斯具有悠久歷史傳統之部隊，首次出現於十四至十五世紀，十八世紀海關加入邊防軍，一八六一年同正規軍一樣由募兵補充，一八九三年由海關署改隸財政部，並開始建立邊防區制度。前蘇聯時期，邊防軍與紅軍同時建立，依據列寧於一九一八年五月二十八日簽署之「人民委員會關於建立俄羅斯聯邦邊防警衛部隊」法令建軍（五月二十八日即為邊防軍建軍紀念日），一九二二年海軍艦艇部隊加入邊防軍，一九三二年增編空軍部隊。在一九五七年隸屬蘇聯國家安全委員會之前，曾分別隸屬於財政、貿易、內政、國防人民委員會與全俄肅反委員會（Cheka，為KGB之前身），在二次世界大戰期間，邊防軍首先與入侵德軍接戰，雖然傷亡慘重，但掩護紅軍爭取備戰時間，功不可沒，其後邊防軍部分編入紅軍對德作戰，部分戍守邊境，直至戰後才恢復邊防任務。

二次大戰結束，東西冷戰開始，蘇聯為防範西方資本主義國家滲透破壞，嚴禁人民越界潛逃，邊防制度日趨嚴密，國家安全委員會邊防總局肩負戍衛邊疆國界重責，

註① “The State Begins on the Border,” *op. cit.* .

註② 蘭德公司甚至評析認為：俄羅斯視入侵近鄰國家為當然，詳見：Eugene B. Rumer, *op. cit.* , p. 56.

在人員編裝上不斷充實更新，尤其在一九六九年與中共發生珍寶島邊境衝突後，蘇共中央更加重視邊防，立即大量換裝先進裝備，包括雷達站、光電偵測、衛星偵察設備，越野車輛等，人員待遇福利優渥。由於邊防陸海空三軍編制完整，二十五萬大軍具備自成體系的情報與反情報網絡，與紅軍互不隸屬，成為國家安全委員會鞏固共產政權箝制人民思想的利刃與盾牌（KGB 的標誌）。^⑤

戈巴契夫執政後，實行民主改革開放，國家安全委員會主席克魯契可夫疑懼「重建」（Perestroika）及「公開性」（Glasnost）將導致蘇聯分崩離析，一九九一年八月十八日發動七十二小時即告結束的流產政變，結果導致蘇聯瓦解。政變後各加盟共和國紛紛爭取獨立，為了維繫蘇聯完整，因此決定多方擴大各加盟共和國的權限。十月二十二日「聯邦委員會」（Federation Council）決議撤銷國家安全委員會，原各加盟共和國之國家安全機關受各國管轄，另在國家安全委員會原有基礎上，分別設立蘇聯「中央情報局」（TsSR）、「跨共和國安全局」（MSB）、「保衛國界委員會」（KOGG）及邊防軍聯合司令部。十一月六日國家安全委員會宣布撤銷，原先完整功能被分割為五部分：對外情報，反情報，通信安全及電子情報，總統安全警衛及邊防。^⑥卡里尼前科（Ilya Kalinichenko）被任命為蘇聯「保衛國界委員會」主席兼聯合邊防軍總司令，據西方觀察下轄部隊約十七萬五千至二十二萬人，而末代國家安全委員會主席巴卡京（Vadim Viktorovich Bakatin）宣稱有二十四萬人。十二月三日克里姆林宮發布命令該委員會工作即由獨立國協邊防軍所取代，而各加盟共和國如烏克蘭、摩爾達瓦（Moldova）均成立自己的武裝部隊，使獨立國協邊防軍的功能亦未發揮，而原本希望藉協調合作方式固守原蘇聯國境的構想完全失敗。^⑦

一九九二年一月二十四日，葉爾欽總統下令成立安全部（the Security Ministry, MB），由巴蘭尼可夫（Victor Barannikov）擔任部長，一九九二年六月十七日遭撤換，由曾任職蘇聯 KGB 第五局，其後擔任烏克蘭 KGB 主席的戈魯雪科（Nikolay Golushko）接替；同日總統發布六二〇號命令，將邊防業務納歸安全部。撤換原邊防軍總司令卡里尼前科，由原中亞邊防區指揮官謝亞賀金中將（Vladimir Shlyakhtin）接任，^⑧使安全部成為當時權傾一方的超重量級政府機關。但是，好景不常，一九九三年十月白宮流血事件平息後，由於安全部在平亂之際態度曖昧，使葉爾欽決定削奪安全部大權。

一九九四年一月，邊防軍脫離安全部，成立聯邦邊防局。一月十四日新任局長兼聯邦邊防軍總司令尼古拉耶夫上將在該局成立簡報上表示：將一本協調合作方式，解決與俄羅斯接壤國家的邊界爭端，此不僅有關俄羅斯及其人民福祉，同樣亦與相關國家有密切關係，尤其是中亞各國、亞美尼亞及格魯吉亞等國。^⑨一九九四年十二月三十日

註⑤ 栗輝彬譯，「邊防軍」，蘇聯軍事百科全書，第二卷，頁三一～三五。；Amy W. Knight, *op. cit.*, pp. 227～243.

註⑥ *Izvestia*, November 7, 1991, p. 1.

註⑦ J. Michael Waller, *op. cit.*, pp. 87～88.

註⑧ *Izvestia*, June 17, 1992, p. 2.

註⑨ *Sevodnya*, January 15, 1994, p. 2.

原「聯邦邊防軍暨邊防軍總司令部」更名為「聯邦邊防局」，餘組織成員不變。

聯邦邊防局局長比照部長位階，因此比先前的「保衛國界委員會」層級更高，地位更為獨立。俄羅斯目前國境長六萬九百多公里，其中一萬四千公里係未定邊界。④目前重要工作以查緝走私偷渡及非法販售毒品軍火，並防制回教游擊隊自阿富汗非法越境襲擾邊區等情事發生為主。由於俄羅斯聯邦與中亞各國所發生的民族衝突，更增加邊防工作的複雜與繁重。

二、編組現況

一九九四年一月安全部廢止後，聯邦邊防局重新成為獨立的機關，在局長尼古拉耶夫領導下，一方面積極演訓調整部署，一方面與接壤國家簽訂合作協定，他希望聯邦邊防局能成為結合軍事架構的文職機關，加強與聯邦海關局合作，依據各地邊界狀況，促成邊界透明化的邊防新政策，⑤年來成效頗著。

(一)邊防軍編組

邊防軍 (Border Troops, PV) 號稱二十五萬人，實際約有二十一萬人，其中空中部隊一萬四千人、海上部隊三萬九千人，其餘為地面部隊。配備三百架各式飛機，八八五艘各式船艦及一萬一千輛裝甲車。⑥邊防軍除總司令部外，全國邊境分為七個邊防區 (Border District) (含一個特別邊防區)，五個集團邊防軍及一個莫斯科獨立邊防總隊 (Border Detachment)，十三個作戰區 (operational-troop section)，三個邊防聯合指揮部。通常一個邊防區轄一個指揮部、三至五個總隊或大隊 (Border Commandant Post) 及一個機動群 (Manoeuvre Group)。⑦邊防軍編組詳如表一：

表一 俄羅斯聯邦邊防局暨重要首長一覽表

俄羅斯聯邦邊防局暨重要首長一覽表		
職務	姓名	就職時間
局長兼總司令	尼古拉耶夫大將 Andrei Nikolaev	1993. 12. 30.
參謀總長兼第一副總司令	圖姆科中將 Aleksandr Tymkov	1992
副總司令	柏爾迪烏札卡中將 Nikolai Bordyuzhka	1992
副總司令兼法律條約處長	科濟夫尼可夫少將 Aleksei Kozhevnikov	1993
副總司令兼情報局長	別司帕拉夫中將 Aleksandr Bespalov	1993

註④ 莫斯科電台華語新聞廣播，0800 GMT, October 14, 1995.

註⑤ Richard Woff, "The Border Troops of the Russian Federation," *Jane's Intelligence Review*, February 1995., pp. 70~71.

註⑥ 莫斯科電台華語新聞廣播，0800 GMT, September 26, 1995; "The Federal Frontier Services: A Present and the Future," *op. cit.*.

註⑦ Mark Galeotti, "Russia's Internal Security Forces — Does More Mean Better?" *Jane's Intelligence Review*, June 1994, p. 271; "The Federal Frontier Services: A Present and the Future," *op. cit.*.

副總司令主管作戰訓練	席西爾巴可夫少將 Aleksei Shherbakov	1993
副總司令主管後勤	卡羅布卡少將 I. A. Korobka	1993
副總司令	庫夏拉少將 M. L. Kushal	1993
海軍部隊指揮官	納列托夫上將 Innokenty Naletov	1997
空軍部隊指揮官	夏托辛少將 Yuru Shatokhin	1994
北方邊防區指揮官	馬提土希金少將 Valery Matyushkin	1994
西北邊防區指揮官	伏烏諾夫中將 Vladimir Vuyunov	1992
高加索特別邊防區指揮官	莫洛佐夫中將 Valery Morozov	不詳
外貝加爾邊防區指揮官	葉列明少將 Aleksandr Eremin	1993
遠東邊防區指揮官	卡爾巴赫上將 Aleksandr Golbakh	1994
太平洋邊防區指揮官	希迪賀上將 Vitaly Sedykh	1993
東北邊防區指揮官	別基托夫中將 Viktor Beketov	1993
西方集團邊防軍指揮官	葛里巴諾夫中將 Boris Gribanov	1994
加里寧格勒集團邊防軍指揮官	拉赫曼寧中將 Ivan Rakhmanin	1995.5.
塔吉克集團邊防軍指揮官	塔拉申科中將 Pavei Tarasenko	1995.4.
獨立國協國家集團邊防軍	不詳	
北極區集團邊防軍	普列希柯中將 Kostntin Pleshko	不詳
西方邊防聯合指揮部	不詳	
高加索邊防聯合指揮部	不詳	
中亞邊防聯合指揮部	不詳	
莫斯科獨立邊防總隊	希庫魯克少將 Mikhail Shkuruk-	1992

資料來源：Richard Woff, "The Border Troops of the Russian Federation," *Janes Intelligence Review*, February 1995, p. 73; "Russian Border Troops," *Janes Intelligence Review*, January 1996, pp. 24~25; "The Federal Frontier Services: a Present and the Future," *Military Review*, May 1996, download from <http://www.russia.net>; 以及筆者根據資料修正。

(二)教育訓練

已陸續將前蘇聯邊防軍的教育訓練機構加以整頓，重新招生訓練。莫斯科邊防軍學院招收資深軍官，另在莫斯科、高禮信（Golitsyn）、伯力（Khabarovsk）設有三所邊防軍事學校，該三所學校所產生的候補軍官則送伯力軍事學校受訓。伯力軍事校長布別寧少將（Vitaly Bubenin）曾在一九六九年中共攻擊烏蘇里江邊防哨中表現英勇而獲頒贈「蘇聯英雄」勳章獎勵。工程及後勤軍官則由加里寧格勒（Kaliningrad）高級工程學校及伏爾斯克（Volsk）後勤學校訓練。^②

(三)工作成效

該局希庫魯克少將（Maj. Gen. Mikhail Shkuruk）對媒體表示：邊防管制哨已

註② Richard Woff, "The Border Troops of the Russian Federation," *Jane's Intelligence Review*, Feb. 1995, p. 73.

較前二三年增加一倍，這是因為來往邊界人數大幅增加所致。一九九五年前七個月已有三億三千五百萬人與四百萬各式車輛通過邊界，五十五萬人係非法越界而被攔阻，據統計查獲四一二公斤毒品及六百支槍械。^⑤今年五月二十八日邊防軍建軍紀念日的新聞記者招待會上，該局新聞發言人索基爾科（Viktor Sokirko）指出：該局成立迄今，績效卓著，已成功驅逐非法越界者二萬四千人，查緝走私貨物價值達九百億盧布，另查獲十噸毒品及一萬件各式武器及二百七十萬各型彈藥。^⑥此外，更針對走私販毒猖獗的地區加強查緝工作，例如加里寧格勒地區鄰近波蘭及立陶宛，向來即是走私戰略物資及販毒最爲嚴重地區，該局特於該地區統合聯邦安全局、聯邦海關局及守軍，加強聯合查緝。^⑦顯示歷經蘇聯解體，邊防軍已重新展開看守國境大門的工作。

除了加緊查緝非法，該局更積極與接壤鄰國簽訂邊境協約，一九九五年三月三十日與亞美尼亞、白俄羅斯、格魯吉亞、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及烏茲別克簽署邊境草約；^⑧最重要的是一九九五年八月二十三日俄羅斯與中共簽訂邊界條約，將加強合作巡防雙方長達四千三百三十四公里邊界，^⑨而今年四月簽訂的俄羅斯、中共、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯邊境裁軍協定，影響更爲深遠，對俄羅斯與其他接壤國家的簽訂條約的工作將有助益，並促成俄羅斯邊防工作走入國際合作協防方式。

此外，聯邦邊防局在國防部、聯邦安全局、內政部、民防緊急狀況暨自然災難部及聯邦海關局支援下，在一九九四到一九九六年間進行一連串的演習，假想防制罪犯從陸上、海上非法越界的處置，這些演習包括在太平洋邊防區代號爲 Zapad-94, Putina-94, Zaslou-94, Rubezh-95, Putina-95, 以及代號 Zapad-95、Frontier-96的演習；^⑩在高加索邊防區舉行指參演習，並在九月二十五日由葉爾欽總統親自校閱邊防軍海上及空中部隊的演練。^⑪這些演訓自然能提升邊防軍軍力，但是透過演訓進一步整合各邊防區轄內的情報安全機關，對協力合作打擊不法將更具效益。

（四）面臨問題

俄國媒體報導指出：前國防部長格拉契夫（Pavel Grachev）一直想將邊防軍納入國防部體系，而媒體也評論如果格拉契夫下台，尼古拉耶夫便是理想繼任人選。^⑫

註⑤ “Increase in Number of Border-Crossings,” *OMRI Daily Digest*, No. 155, August 10, 1995, download from <http://www.omri.cz>

註⑥ Viktor Sokirko, *op. cit.*.

註⑦ “Border Troops Show Muscle in Kaliningrad Oblast,” *The Jamestown Foundation Monitor*, Vol. 1, No. 89 (September 6, 1995), download from <http://www.jamestown.org>.

註⑧ “CIS: Draft Border Agreement Signed,” *OMRI Daily Digest*, No. 66 (April 3, 1995), download from <http://www.omri.cz>.

註⑨ “Russia and China Sign Border Agreement,” *OMRI Daily Digest*, No. 165 (August 24, 1995), download from <http://www.omri.cz>.

註⑩ Richard Woff, “Russian Border Troops,” *Jane's Intelligence Review*, January 1996, p. 24.

註⑪ 莫斯科電台華語新聞廣播，0800 GMT, September 25, 1995.

註⑫ “Who Shall Bid the Kremlin Farewell,” *Moscow News*, No. 24-25 (June 30-July 6, 1995), pp. 1-2; Richard Woff, “The Border Troops of the Russian Federation.” *op. cit.*, p. 72.

由於尼古拉耶夫的父親與葉爾欽熟識，使其本人能獲得總統信任與支持，避免格拉契夫的覬覦。^①但是聯邦邊防軍仍有不少問題待解決：

1. **缺員嚴重**：由於經濟改革外貿成長，每年經過邊界人數及車輛大幅成長，使邊防工作負荷加重，此外在塔吉克及外高加索邊界戰事頻仍，人員不斷損耗，目前軍官缺員達三〇%，士兵則達二〇%。^②人員如果不能適時補充，將直接影響邊防任務遂行。

2. **紀律廢弛**：士氣低落逃兵率節節高升，紀律問題一直產生困擾，而塔吉克集團邊防軍及太平洋邊防區尤其嚴重，例如今年三月十三日，海蔘威邊防哨發生二名士兵酗酒槍殺二名軍官後，逃亡未遂自殺死亡之重大軍紀事件，引起各界重視。^③該局雖然已成立特別法院整飭軍紀，^④但是治本還需改善待遇及生活設施，才能解決問題。

3. **預算不足**：十一月二十九日該局十二位將級軍官聯名在真理報上發表公開信，表示在現有人力不足與裝備缺乏的情形下（僅有一〇%人員有防彈背心），實在無法執行邊防任務，並稱政府一九九六年預算僅列四兆盧布（八億七千五百萬美金），距離該局所需要的十二兆盧布（二七億美金）相差太遠。^⑤該局主管武器裝備的卡拉謝夫中將（Sergei Karasev）表示政府預算僅敷該局二五～三〇%之需，而該局海上裝備及通信設施均已陳舊過時，亟需更新。^⑥尼古拉耶夫局長也曾經在多次接受媒體訪問時，表示該局預算不足經費拮据的窘境，^⑦大力籲請國會及總統支持。

上述問題的癥結仍在於預算經費的不足，雖然尼古拉耶夫將軍倡議運用哥薩克人協助邊防，但是要建立現代化的邊防軍，必須有充裕經費，才能有效打擊武器裝備新穎的黑幫犯罪集團，解決俄羅斯目前最嚴重的國內安全問題。

三、未來發展

尼古拉耶夫局長盱衡未來邊境情勢發展，寄望聯邦邊防局拋棄原有軍事武力的格局，成為執行國家邊境政策主要非軍事機關，希望在二〇〇五年前達成規畫目標，分

註① Richard Woff, "Russian Border Troops," *op. cit.*, p. 25.

註② Richard Woff, "The Border Troops of the Russian Federation," *op. cit.*, p. 72.

註③ Reuters, March 13, 1997.

註④ "Border Guards Troops Get Special Courts," *The Jamestown Foundation Monitor*, Vol. 1, No. 47 (July 10, 1995), download from <http://www.jamestown.org>.

註⑤ "Generals Urges Sealing off Porous Borders," *The Jamestown Foundation Monitor*, Vol. 1, No. 149, (December 1, 1995), download from <http://www.jamestown.org>; "Russian Border Has Massive Hole," *OMRI Daily Digest*, No. 232, November 30, 1995, download from <http://www.omri.cz>.

註⑥ "Border Troops Complain of Underfunding," *OMRI Daily Digest*, No. 223 (November 14, 1995), download from <http://www.omri.cz>.

註⑦ Oleg Blotsky, "Foreign Ministry, Federal Frontier Service Sum up Year-end Results," *Nezavisimaya Gazeta*, December 24, 1996, p. 1.

三階段實施：^⑧

第一階段（一九九六～一九九七）：建立聯邦邊防局及邊防軍相關組織編制，完成研訂改進執行邊防工作方法，完成邊防局法制工作及邊防軍行動準據，同時建立北方邊防區、獨立國協國家集團邊防軍與西方、中亞、高加索三個邊防聯合指揮部，以執行邊境政策，發揮其功能。

第二階段（一九九八～二〇〇〇）：依據邊境情勢發展，整合邊防區，建立集中管制的陸海空機動作戰預備隊，計畫將北方、太平洋、東北三邊防區編併為濱海邊防區，西方集團邊防軍改編為西方邊防區。

第三階段（二〇〇一～二〇〇五）：完成聯邦邊防局改組，因應邊境特性，適切部署邊防軍，並配賦控制及通信系統。同時，改善生活設施及人員待遇福利，加強教育訓練品質，更新海、空軍裝備，逐步邁向系統整合與自動化。

由上述計畫可知，聯邦邊防局正逐步依規畫改組，希望能脫胎換骨，成為執行邊境政策的現代化組織。不過，完善的計畫仍需要充裕的經費，方能付諸實現，然而尼古拉耶夫將軍的深謀遠慮擘畫宏遠，仍值得肯定與欽佩。

柒、結語

因應俄羅斯國家利益的調整，俄羅斯「兩個邊境」政策已然制訂完成，惟其邊境政策執行成功與否，仍須依賴與其鄰邦持續溝通談判促成，尤其是與獨立國協國家更須透過協商，方能達成其「內部邊境」開放整合、「外部邊境」建構集體安全體系的最終目標。

俄羅斯邊境政策的主要執行機關——聯邦邊防局，自蘇聯瓦解以來，組織雖歷經多次重大變局，然為因應俄羅斯未來邊境多變局勢及邊防需要，現正逐步改組，朝向組織現代化、邊防機動化、裝備自動化、系統整合化目標前進。而我國現行令出多門的海防政策與組織架構，與俄羅斯邊防局對於未來能預先籌謀策畫且規模遠舉相較，實在值得我們借鏡學習。

*

*

*

註^⑧ “The Federal Frontier Services：A Present and the Future.” *op. cit.*..

