

第七章 結論

俄羅斯前總統葉里欽執政初期，俄羅斯的對外政策由親西方之大西洋主義派所主導，爲了全面加入西方國際政治經濟安全體系、獲得西方政治和經濟上的支援援助，俄羅斯奉行向美國「一面倒」的對外政策路線，對發展與美國的關係寄予很大的期望。由於俄美雙方都有發展良好關係的願望，並在戰略上相互配合，這一時期是美俄關係的蜜月時期。不過，隨著美國給予的經援雷聲大雨點小，並且帶有政治性目的，加上俄羅斯國內政治鬥爭不斷、保守勢力增強、俄領導集團內部力量對比發生重大變化；國際上則有北約東擴的壓迫，俄羅斯面臨的安全環境全面惡化；俄美在一些問題上的分歧和摩擦開始出現；俄羅斯地位的持續削弱。凡此種種，皆引起了俄羅斯國內反西方的情緒，要求恢復大國地位的呼聲高漲。

因此，自 1994 年起，俄羅斯開始把重振大國地位和維護國家利益作爲對外政策的戰略方針；在外交上，俄羅斯與美國拉開了距離。1995 年年底國家杜馬的選舉結果，使得俄羅斯共產黨爲代表的保守派勢力掌控了國會多數的席位。基於面對佔議會多數的反對派之強大壓力，以及爭取民心以贏得總統大選的考慮，驅使葉里欽不得不調整其對外政策路線。葉里欽批准了大西洋學派的外交部長科濟列夫的辭職，任命歐亞學派的普利馬可夫爲新的外交部長，意味著歐亞學派對外政策路線之崛起，從而確立聯合中國以共同抗衡美國的東西平衡對外政策路線。

2000 年 5 月 7 日普欽宣誓就任爲俄羅斯聯邦第二任總統。普欽承襲了葉里欽對外政策的遺緒，在其執政之初，俄羅斯對外政策受到葉里欽後期所建立的俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約。不過，隨著科索佛問題塵埃落定、北約東擴已成事實，再加上內外環境因素之影響，普欽認爲俄羅斯外交比較務實的做法，是如何與美國戰略和解。

普欽時代俄羅斯對外政策的核心是重新恢復與確立俄羅斯的大國地位。圍繞著這一核心，在保持俄對外政策連續性的基礎上，又特別注重其對外政策的務實性和全方位性。從普欽上台後出爐的「俄羅斯聯邦對外政策概念」等一系列戰略性法規文件來看，與西方國家和國家集團建立平等、信任和建設性合作關係是普欽外交的基本方針，而務實成爲普欽外交的最大特色。「俄羅斯聯邦對外政策概念」明確指出：「俄羅斯外交方針的最優先方面是爲發展經濟創造有利的外部條件」，同時概念中也提出「俄羅斯聯邦準備消除最近與美國關係中出現的重大困難，維護花了近 10 年時間建立起的俄美合作的基礎架構。因爲，俄美的互相

協作是國際形勢好轉和保障全球戰略穩定的必要條件」。與此相對照，不難看出，俄羅斯在 911 之後全力幫助美國反恐，並爭取建立新的北約安全合作機制，所遵行的正是「俄羅斯聯邦外交政策概念」中業已確立的「務實」外交方針。

美國在 2001 年 9 月 11 日發生恐怖攻擊事件的當天，普欽便迅速做出反應致電美國總統小布希，對爆炸事件深表震驚和同情，並呼籲國際社會團結一致對付恐怖主義。普欽在 911 事件後決定與美國在反恐怖主義行動中進行合作，包括情報合作、提供空中航道讓美國飛機通過、在必要的時候準備參與國際相關救援行動等。俄羅斯並與中亞國家進行協調，情商提供空軍基地供美軍使用。另一方面，在對美作出積極改善關係、共同打擊國際恐怖主義姿態的同時，普欽始終把美國遭受恐怖分子襲擊與車臣叛軍在俄羅斯國內製造爆炸等恐怖事件聯系在一起，企圖順便搭便車以解決國內車臣問題。

影響普欽對美國政策的外在環境動力因素有戰略三角的互動因素及美國因素。普欽上任之後，面對北約東擴及北約新戰略概念的出籠，俄羅斯的地緣安全狀況嚴重惡化。尤其「北約聯盟戰略概念」的提出，提高了北約軍事自主干預能力，不但從此之後北約的行動不受聯合國的約束，而且北約可以跨越「華盛頓公約」設定的界線進而採取攻擊行動，被俄羅斯視為是立即而明顯的威脅；從而，促使俄中兩國於 2001 年 7 月 15 日簽署了「中華人民共和國和俄羅斯聯邦睦鄰友好合作條約」，並發表了「中俄元首莫斯科聯合聲明」。

不過隨著中國主導「上海合作組織」的成立，進一步突顯中國影響力的擡頭，其快速崛起的勢力讓俄羅斯十分憂心；地緣政治的先天因素也註定了俄中戰略協作夥伴關係的侷限；再加上美國「核子態勢檢討」報告的提出、2002 年俄美簽訂「俄美裁減戰略攻擊性武器條約」的歷史性協定等因素，造成了俄中的戰略衝突；此一發展，促使俄羅斯尋求與美國進行戰略和解，以防範中國的威脅。

2001 年 4 月中美撞機事件發生後，美國把中國提到俄羅斯之前，列為其首要的防範和遏制的對象，加上小布希上台之後的對台軍售政策，以及裏海角力的爭奪戰中中國影響力的增長，均造成美中的戰略衝突。於是，俄中與美中之間的戰略衝突，導致了俄美的戰略匯合。普欽利用 911 事件，拉攏美國進入裏海以牽制中國；從而，得以擺脫俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約，順利發展全方位對外政策。

在美國因素方面，冷戰結束以來，世界的大國關係明顯地複雜化。蘇聯瓦解後，相對於俄羅斯國力之虛弱，中國作為一個綜合國力迅速增強的社會主義國家，對美國的國際地位及其所維護的國際秩序和規範提出了強有力的挑戰，令美國相當擔憂。對美國來說，中國不再是「建設性戰略夥伴」，而是美國的「戰略競爭對手」，戰略三角力量對比的變化使得美國轉而防範中國。

911 事件的發生使得國際安全環境在頃刻之間發生改變。美國根據 911 事

件後的形勢修訂其政策：在 2001 年「國防四年期總檢」報告中確立了美國「本土防禦」的最優先性；2002 年「核子態勢檢討」報告中，小布希政府對戰略力量需求的評估由原來的基於威脅的分析變為現在的基於能力的分析，把核武器實戰化，核門檻因此大為降低；2002 年 7 月 16 日公佈了美國有史以來第一份「國土安全戰略報告」，提出成立「國土安全部」的目標和任務；2002 年 9 月 20 日「美國國家安全戰略報告」出爐，小布希政府在報告中表示，為遏制恐怖主義所帶來之威脅，美國將發起「先發制人」的打擊。

美國全球戰略構想的核心在 911 恐怖攻擊事件後已轉向「先發制人」地使用常規及非常規武裝力量，包括對那些美國認為有可能用核子、生物或化學武器發動攻擊的國家進行軍事打擊。「先發制人」戰略的提出，意味著美國正在放棄執行了幾十年之久的「圍堵」與「嚇阻」戰略，這一轉變從根本上改變了美國的戰略決策思維。

911 之後的美國，國際恐怖主義和大規模殺傷性武器擴散變成美國面臨的主要威脅。美國若要想對塔利班和賓拉登基地組織實施有效的打擊，就離不開俄在政治、外交和軍事等多方面的支援與合作。出於反恐的需要美國轉而拉攏俄羅斯，小布希因此調整了其上台之初，受到共和黨保守主義意識形態和軍工利益集團影響下的強硬對俄政策。另外，在核裁軍和防止大規模殺傷性武器的擴散方面，美國也需要俄羅斯加以配合。對美國來說，俄羅斯仍是他們必須小心對待的夥伴。因此，與俄進行建設性的對話，保護美俄之間穩定和正常的關係符合美國本身的利益。從而，促使俄美順利戰略和解。

影響普欽對美政策的內在環境因素，則有經濟考量因素與政治生態因素。在當前，俄羅斯最急迫的國家利益就是發展經濟。目前俄羅斯龐大的債務問題不但制約了俄羅斯經濟的發展，也成爲一個非常沈重的負擔，使其財政狀況捉襟見肘。雖然普欽上台後雖然俄羅斯國內經濟回升，但仍然沒有擺脫其過分依賴石油天然氣工業、能源型產品國際行情之局面。近幾年俄在經濟上的復甦在很大程度上得益於石油價格的高水準，這對主要依靠石油等能源出口保持國家經濟增長的俄羅斯來說是極爲不利的。另外，投資不足也是困擾俄羅斯經濟發展的瓶頸。普欽很清楚，如果要振興經濟，就得吸引資金；要吸引資金，就得與西方國家，特別是美國打交道。與美國等西方國家關係的改善，有利於俄吸引外國投資和技術、發展本國經濟。

普欽認爲俄羅斯只有實現經濟復興，才能進一步提高大國地位。而要實現這一目標，惟一的途徑就是擴大與美國的合作與協調，進而突破目前俄美關係的僵持局面，從而帶動俄外部環境的全面改善。毫無疑問的，正是基於現實的國家利益，俄羅斯現在的目標是要解決經濟問題；從而，普欽必須與美國戰略和解，如此才能促使美國取消貿易歧視政策，才能得到歐美的投資和援助。俄希望通過改善和發展與美國的關係，使美國充當俄羅斯在北約、歐盟和國際貨幣基金組織

等中的說客，以獲取更多資金援助，並幫助俄羅斯儘快加入世界貿易組織，為重振俄大國地位創造必要的外部條件。同時，俄也深刻認識到，在蘇聯解體、政治經濟多年動蕩之後，俄羅斯力衰弱，已經難以與美國進行抗衡。對普欽來說，突破俄羅斯的經濟窘境比追求大國地位更為重要。

在政治生態因素方面，普欽高票當選總統，依靠其過半數的得票率，首先為其外交工作提供了穩固的執政根基。接著，普欽頒佈了「俄羅斯聯邦政黨法」，使得俄羅斯政壇上各派政黨出現新的分化組合，力量對比發生重大變化。普欽通過親克里姆林宮的「團結俄羅斯黨」以及在杜馬各黨派中的合縱連橫，使得國家杜馬形成了支援政府的穩定多數派。中間派力量成為俄羅斯家杜馬中的最大力量，因此，總統的重大決策都能得到議會的支援和通過。

普欽透過靈活手段，讓自己的人馬進駐國家安全要津，調整了 5 個強力部門負責人。這批掌控普欽政權核心權力的新官大多都來自聯邦安全會議，從而，普欽得以順利擺脫葉里欽的班底，建立自己的領導階層，以便於更有效地推動政權運作、貫徹其戰略意圖、實行政策之改革。另外，普欽也建立了國家垂直權力體系以鞏固政權。這些措施和法律極大地加強了總統駕馭地方的能力，削弱了地方領導人的權力，在很大程度上遏制了無政府狀態，強化了克里姆林宮的中心權力地位。

在整頓金融寡頭方面，普欽利用了法律和經濟手段，順利切斷了金融寡頭對國家決策的影響力，順便解決俄媒體壟斷的現象，從而掌握了更大的實權。面對棘手的車臣問題，普欽更是從不手軟，強調了俄羅斯長久以來執行的「決不向恐怖分子妥協」的政策。在世界矚目的莫斯科人質挾持事件中，普欽果斷拍板決定以武力解決。普欽強硬的手腕再一次贏得了俄羅斯人民的一片喝彩。

自普欽接任總統職務以來，俄羅斯政局開始從動蕩走向穩定。總統與杜馬的關係得到改善，雙方不再發生嚴重衝突。俄政壇的權力鬥爭已經減弱，動輒撤換政府總理的現象不再發生；黨派鬥爭相對平緩，反對派未對當局採取重大對抗行動；地方違抗中央的情況得到遏制，國家政權的垂直領導開始加強；寡頭勢力受到打擊，寡頭左右政局的現象已經消除，國家對新聞媒體的控制也獲得加強。由於大幅度的政策調整需要牢靠的執政地位，普欽的強勢領導地位得以讓他順利主導對外政策路線。

911 事件是一次突發事件，這次突發事件對俄羅斯來說可謂是一次增強俄美開展國際合作的天賜良機。俄以迎合美反恐合作需求為契機，加大與美戰略和解的步伐。911 事件後，美國以消滅賓拉登為由揮兵進入阿富汗，軍事力量進駐中亞。這正好給予普欽一個機會，可以跟美國互相配合，為穩定中亞、牽制中國的勢力而合作。普欽迅速抓住機遇，大幅度調整政策，以圖在軍控、政治安全、經濟等一系列問題上與美國達成協議，推進俄美關係的發展；從而，以擺脫葉里欽後期所建立的俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約。

911 事件以來，俄羅斯對外政策圍繞俄美、俄 — 北約關係進行了新的重大調整，在美國的投桃報李下，取得了一系列的成果。2002 年 5 月 24 日，俄美首腦在莫斯科簽署了「俄美裁減戰略攻擊性武器條約」、「俄美新型戰略夥伴關係聯合宣言」等文件，開始一個俄美關係的新時代。普欽也以國際反恐怖合作為突破口，拉近俄與北約的關係。同年 5 月 28 日，普欽和北大西洋公約組織 19 國領袖簽署「羅馬宣言」，宣告成立「北約 - 俄羅斯聯合理事會」。俄與北約建立新的合作機制，形勢上結束了與北約的地緣對立。與美國在反恐怖問題上合作，除了贏得美國的重視，強化了美國與俄羅斯之間的反恐戰略夥伴關係之外，也獲得美國對車臣問題態度的轉變，不再強力譴責俄羅斯在車臣的行為。因此，俄羅斯在相當程度上擺脫了在車臣及國內反恐怖立法方面，來自西方以人權問題為由的壓力。經濟方面，在 911 之後的良好氣氛下，美國除了給予經費協助俄羅斯銷毀冷戰時期的武器、承認俄為「市場經濟國家」、支持俄加入世界貿易組織之外，美國也放寬了對俄能源部門和技術出口的限制，增加對俄的投資。透過與美國的戰略和解，俄羅斯獲得了更多的實際利益。

綜觀普欽外交的實施過程，可以看出他外交政策運用的靈活性。為了使美國在乎俄羅斯，為了增加與美國討價還價的分量，以獲取更多經濟上的實惠，普欽對美國採取了方圓相間的外交政策，盡量避免與美發生正面衝突，但同時合理利用手中的牌，維護自己的國家利益。

在紛雜的國際形勢與內外交困的背景下，普欽施展柔軟靈活的外交身段，左右逢源，使俄羅斯在這一輪的大國外交中不但取得實質性的政治經濟利益，而且利用中美、歐美等矛盾，成為各方拉攏待價而沽的國際寵兒，不知不覺，普欽把俄羅斯漸漸推上世界大國的地位。普欽主政以來全力推行其明確而又務實的全方位外交戰略，不但順利擺脫葉里欽後期所建立的俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約，與美國進行戰略和解，也給俄羅斯外交打開一個全新的局面。