第二章 俄羅斯東南亞政策之形成背景

俄羅斯國家社會的發展，歸根究底都與「大西洋主義」（атлантизм; atlanticism）、「現代斯拉夫主義」（славянофильство; slavophilism）以及「新歐亞主義」（neo-eurasianism）等社會思想有密切的聯繫。它們不僅影響過去兩個世紀沙俄國家社會的發展，對 21 世紀的社會發展，以至於對俄羅斯外交政策的制定與實施，也產生極其深遠的影響。

本章主要是探討自蘇聯解體後俄羅斯獨立以來，俄羅斯外交思想、地緣戰略思想之演變與俄羅斯亞太政策的關係，進而瞭解俄羅斯的東南亞政策形成背景。分析自 1991 年蘇聯解體迄今，俄羅斯如何因應國際體系變化調整本國的對外政策，期能維護其國家利益及安全。爲此，回顧俄羅斯亞太政策的發展歷程，以尋求其對東南亞政策的內涵和彼此相關性。

本章將依序探討：俄羅斯的外交政策思想淵源、以及外交決策機制，並經由分析蘇聯最後一任領導人戈巴契夫，及曾任俄羅斯聯邦第一、二任總統的葉爾欽和擁有最高支持率的普丁總統的亞太政策，以瞭解俄羅斯東南亞政策的歷史脈絡。本章將分爲三節；第一節是俄羅斯的對外政策；第二節是俄羅斯的亞太政策；第三節是俄羅斯的東南亞政策；第四節是小結。

第一節 俄羅斯的外交政策

壹、俄羅斯外交思想淵源

一、俄羅斯外交主流思潮之演變

俄羅斯自獨立以來，各派政黨圍繞着如何解決國力衰弱與力圖保持俄羅斯大國地位之間的矛盾問題，展開激烈的辯論。這種爭論在某種程度上也是圍繞着民族國家和文明屬性而展開。在外交思潮方面，俄羅斯的派別眾多，既相互爭論，又相互交織。在各種思潮之中，「大西洋主義」、「現代斯拉夫主義」、「新歐亞主義」與「務實主義」（прагматизм; pragmatism）對俄羅斯外交政策的制定與實施產生極其深遠的影響。[1]

[1]侯少令、吳乃兵，「歐亞結合部的文明與俄羅斯外交思潮」，*佳木斯大學社會科學學報*，2003 年 10 月第 21 卷第 5 期，頁 15。

（一）「大西洋主義」

這一思潮派別繼承俄羅斯歷史上的「西方派」，產生於 19 世紀 30 年代，故亦稱「西方主義派」（западники; westernisers）。它崇拜西方的文明和價值觀，[2]強調俄羅斯的歐洲屬性，認爲俄羅斯的歷史與歐洲的歷史並無本質的差別，俄羅斯應全面仿效和融入西方體系。[3]大西洋主義者對包括蘇聯在內的歷史傳統和國家持「虛無主義」（нигилизм; nihilism）的態度，認爲俄羅斯的歷史是一片空白，俄羅斯沒有希望及未來，主張俄羅斯儘快實現「西化」。[4]這一思想在實踐中獲得一些著名的政治家，如俄羅斯前總統葉爾欽、激進民主派前代總理蓋達（Егор Гайдар; Egor Gaidar）和曾任俄國外長的科濟列夫（Андрей Владимирович Козырев; Andrei Vladimirovich Kozyrev）等大力支持。他們認爲，既然俄羅斯已放棄社會主義，就應回到西方文明國家的行列，與西方國家建立緊密的夥伴和盟友關係，並以此作爲俄羅斯對外政策的基礎和重點。[5]

爲了實現政經改革的目標，俄羅斯在立國初期採取親西方的外交政策，這一政策包含「消除與西方的對抗、與西方結盟，以及爭取西方援助」三個主要意圖。這種向西方「一面倒」的對外政策反映著「大西洋主義」外交主張，也是對前蘇聯的戈巴契夫「新思維」（новое мышление; new thinking）外交的一種延續。

俄國獨立不久，其領導人就堅決表示要與前蘇聯時期的外交政策劃清界限。俄羅斯第一任國務秘書布爾布利斯（Геннадий Бурбулис; Gennadii Burbulis）抨擊前蘇聯政權將世界劃分爲社會主義和資本主義兩大陣營，導致國際關係的競爭和對抗。當時的外長科濟列夫強調，莫斯科將奉行與西方「完全夥伴化的方針」。1992 年，葉爾欽在聯合國安理會上公開宣稱：「俄羅斯不僅把美國和其它西方國家視爲夥伴，同時還視爲盟國」。[6]

但是，隨著經濟「震盪療法」（shock therapy）的失敗，西方國家對俄國的援助大多口惠而實不至，美俄戰略利益的矛盾越來越明顯，國內政局混亂不堪，居民生活水準一落千丈，國家利益蒙受重大損失，俄國國際威望和國際地位急劇下降。因而

---

[2]「在大西洋主義者看來，西方文明的核心就是私有制和私有觀念，以及私有財產對國家的獨立性。因此他們把所有社會主義國家和廣大第三世界國家劃入「東方」，對東方文明持輕視和完全否定的態度，認爲東方社會的本質特徵就是沒有真正的私有制，社會經濟生活受到國家政權的控制和壟斷。」，引自李靜杰與鄭羽，*俄羅斯與當代世界*（北京：世界知識出版社，1996 年 12 月），頁 69。

[3]夏義善，「俄羅斯的外交走向：大西洋主義，還是歐亞主義」，*國際問題研究*，2003 年第 3 期，頁 21。

[4] 李靜杰、鄭羽，*俄羅斯與當代世界*，頁 70。

[5] 王正泉，「俄羅斯圍繞外交構想的三次爭論」，*國際觀察*，1998 年第 2 期，頁 27。

[6] 李興，「獨立以來俄羅斯外交主流思潮剖析」，*國際政治研究*，2004 年第 1 期（總第 91 期），頁 117。

「大西洋主義」的外交政策遭受社會各層面的嚴厲指責。於是，佔據俄國主流的外交思想逐漸轉移，「現代斯拉夫主義」和「新歐亞主義」等思潮表現出更大的號召力。[7]

（二）「現代斯拉夫主義」

隨著「大西洋主義」對西方浪漫幻想的破滅，俄國社會中民族主義情緒急劇上升。「現代斯拉夫主義」與俄國傳統的「斯拉夫派」（славянофилы; slavophiles）有著密不可分的關係，是同樣出現在 19 世紀 30 年代「斯拉夫派」思想的一種延續與發展。「現代斯拉夫主義」又分爲「極端民族主義」（фундаментальный национализм; fundamental nationalism）和「民族愛國主義」（patriotism / nationalism）。[8]它們的共同點是認爲俄羅斯自有獨特的歷史文化傳統，崇尚東正教和俄羅斯舊有的村社文化，認爲俄羅斯負有「救世主主義」（messianism）的使命，主張以俄羅斯爲中心，實行斯拉夫民族大聯合，建立斯拉夫大帝國。[9]

一般認爲，諾貝爾文學獎得主索忍尼辛（Александр Солженицин; Aleksandre Solzhenitsin）是俄羅斯「現代斯拉夫主義」的代表人物。蘇聯解體前後，他經常回國發表演說和文章，宣傳他的「斯拉夫主義」觀點，在社會上曾引起轟動。[10]「現代斯拉夫派」認爲，俄羅斯的國家體制從不受歐洲體制影響。他們讚賞沙皇俄國被概括爲「君主專制、東正教和人民性」的國家意識形態，推崇歷史上反映俄羅斯民族主義和大國意識的「俄羅斯思想」。他們反對俄羅斯進行「全盤西化」的改革，反對俄羅斯在國際關係領域對西方國家所做出的讓步，強調自身的國家利益。關於新的國家結構問題，「現代斯拉夫派」一致主張建立包括三個東斯拉夫共和國，即俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭，以及哈薩克斯坦（或俄羅斯人聚居的哈薩克北部）的國家聯盟。[11]

在外交思想方面，「極端民族主義」與「民族愛國主義」之間存有分歧。「極端民族主義」表現較爲極端以及狹隘，它主張通過損害他國權益來滿足自身國家利益的需求，主要代表人物是「俄羅斯自由民主黨」（Liberal Democratic Party）的領袖日里諾夫斯基（Владимир Жириновский; Vladimir Zhirinovskii）。雖然「極端民族主義」並無成爲俄羅斯對外政策的主導思想，但對於當時處於動盪社會轉型時期，並且具有領土擴張傳統的俄羅斯國家而言，其所產生的影響是不容忽視的。「民族愛國主義」思潮的主要代表有「俄羅斯共產黨」（the Communist Party of the Russian

[7] 李興，「獨立以來俄羅斯外交主流思潮剖析」，頁 117。
[8] 侯少令、吳乃兵，「歐亞結合部的文明與俄羅斯外交思潮」，頁 16。
[9] 夏義善，「俄羅斯的外交走向：大西洋主義，還是歐亞主義」，頁 21。
[10] 李靜杰、鄭羽，*俄羅斯與當代世界*，頁 71。
[11] 李靜杰、鄭羽，*俄羅斯與當代世界*，頁 75。

Federation），主要強調保持俄羅斯的統一與領土完整，重建類似於前蘇聯的聯盟。[12]因而對於俄羅斯的擴張主義傳統，民族愛國主義者是採取完全肯定的態度。1993 年 12 月，在俄羅斯第一屆國家杜馬選舉中，具有強烈民族主義色彩的「自由民主黨」贏得出乎意料的勝利，成爲國會第一大黨。俄羅斯社會各階層對國家地位急劇衰弱的強烈不滿在此次選舉上極爲鮮明地表現出來。

面對國內民意變化，俄政府於 1993 年 4 月通過「俄羅斯聯邦對外政策構想」，正式開始調整其對外政策。該構想闡述俄羅斯加強與獨立國協（the Commonwealth of Independent States, CIS）國家關係的重要性，俄羅斯「要與獨立國協成員國及其他近鄰（“near abroad”）國家建立嶄新和平等互利的關係」。1994 年 2 月，葉爾欽在其國情咨文中明確提出國家利益至上的外交原則。他強調對外政策「要始終體現俄羅斯的大國地位」，反對盲目追隨美國，反對「北約」（the North Atlantic Treaty Organisation, NATO）之東擴，有意識地與美國拉開距離。[13]1995 年 9 月，葉爾欽簽署「俄羅斯聯邦對獨立國協國家戰略方針」，使俄國對獨立國協的政策加強系統化。1996 年 1 月，原爲「對外情報局」局長普里馬可夫取代科濟列夫擔任俄國外長，並積極推行獨立自主的東西方平衡外交，從而使俄羅斯的外交思潮由親西方的「大西洋主義」完全轉向「新歐亞主義」。[14]

（三）新歐亞主義

這一思想流派是源自於 20 世紀 20 年代，流落他鄉的俄羅斯移民知識份子所產生的「歐亞主義派」[15]。它介乎於「大西洋主義」和「斯拉夫主義」思想之間，其理論基礎是從地緣政治（geopolitics）角度，[16]來思考俄羅斯文明的屬性、國家富強的道路，以及俄羅斯應有的世界歷史使命。[17]

---

[12] 侯少令、吳乃兵，「歐亞結合部的文明與俄羅斯外交思潮」，頁 16。

[13] 姜振軍，「俄羅斯外交調整的背景和意圖探析－俄羅斯對外政策十年綜述」，*西伯利亞研究*，2004 年 6 月第 31 卷第 3 期，頁 44-45。

[14] James Clay Moltz, “Russia in Asia in 1996”, *Asian Survey*, Vol. 37, No.1 (Jan., 1994), p.89.

[15] 「歐亞主義」的產生比「西方主義」和「斯拉夫主義」將近晚一個世紀，直至 20 世紀初方出現於布拉格、巴黎、索非亞、柏林、布魯塞爾、維也納和羅馬等地的俄羅斯移民知識份子當中。其基本觀點是：「橫跨歐亞大陸的俄羅斯是一個獨特的歐亞世界，其文化是不歐不亞的歐亞文化；俄羅斯不能盲目追隨西方，而應尋找和堅持自己的發展道路。」其主要代表爲盧次伊、薩維次基、卡爾薩文和維爾納基等人。歐亞主義者有專門的基金會、出版社和報刊，他們出版很多論文集、專輯及圖書，以及自己的報紙和雜誌，以宣傳其思想。關於「歐亞主義」的思想先驅及其著作等介紹，可參閱陳訓明，「俄羅斯的歐亞主義」，*東歐中亞研究*，2000 年第 3 期，頁 29-32。

[16] 據大陸學者畢洪業之分析，「冷戰結束以來的俄羅斯形成許多具有歐亞主義傾向的地緣政治思想流派，這些地緣政治思想體現了歐亞主義關於俄羅斯文明獨特性和地緣政治面臨挑戰的典型特徵，主張俄羅斯周邊國家和國內民族及種族融合、邊界穩定，以及對西方採取不合作的態度。當前俄羅斯具有歐亞主義傾向的地緣政治思想至少有四種，每一種有着各自的學術傳統和政治取向。根據各自對俄羅斯在未

90 年代，在「大西洋主義」思潮主導下和俄國社會陷入危機之背景下，一股具有強烈地緣政治傾向的「新歐亞主義」思潮開始重新崛起，並很快取得優勢的地位。[18]「新歐亞主義」反對「大西洋主義」外交思潮的「向西方一面倒」的對外政策，主張應同時兼顧東西兩個外交方向。此外，它還主張在前蘇聯原本地緣空間之基礎上，建立以俄羅斯爲軸心的「歐亞經濟聯盟」。[19]

當今俄國與獨立國協許多學科領域，都出現融合「歐亞主義」思想的理論和實踐嘗試。首先，「新歐亞主義」在知識菁英中的影響迅速擴大。20 世紀 90 年代中期以來，從事「歐亞主義」研究的學者隊伍迅速擴大。這些學者主要從地緣政治和文明角度對「歐亞主義」進行研究和介紹，他們主要分布在各個大學及科研院、所，也有很多學者是在「外交與國防政策委員會」等國家外交政策高級智庫工作。「外交與國防政策委員會」，對俄羅斯外交政策影響很大，其成員包括盧金（Владимир Петрович Лукин; Vladimir Petrovich Lukin）、普里馬科夫、科爾圖諾夫，沙赫賴等著名的歐亞主義者。這一機關分別於 1992 年、1994 年、1998 年三次提出「俄羅斯戰略」的研究報告，都具有很強烈的「歐亞主義」傾向。其次，「新歐亞主義」思潮對俄羅斯民眾也有廣泛影響。最後，「歐亞主義者」遍及俄羅斯各政治派系，其中有人還在俄羅斯政界身居要職。換言之，「新歐亞主義」思潮在外交決策者中也有相當大的影響。[20]因此，首先出現於俄羅斯學術界的「新歐亞主義」，其影響迅速擴大到社會各個階層，很快成爲影響俄羅斯社會的主流思潮，並加速俄羅斯外交政策的轉變進程。

這一理論思潮的主要代表人物，有俄羅斯前駐美大使盧金和前總統國際事務顧問斯坦科維奇（Сергей Станкевич; Sergei Stankevich）等。他們認爲俄羅斯不能一直只扮

來歐亞大陸地緣政治空間地位所持的不同主張，這些具有歐亞主義傾向的地緣政治流派可以分爲文明主義、擴張主義、穩定主義與地緣經濟主義四種。」

（一）「文明主義者」提倡溫和的政治經濟擴張，主張俄羅斯與中國、印度及其他歐亞大陸國家建立緊密關係，反對西方主導下的全球化。其代表人物有久加諾夫(Геннадий Зюганов; Zuganov)。

（二）「擴張主義者」認爲俄羅斯文明的主要威脅來自於與美國有特殊淵源的大西洋主義或貿易文明，主張歐洲反對美國在海上帝國的權力鬥爭，最終建立更大範圍的地緣經濟政治同盟。其代表人物是俄羅斯著名的地緣政治學家杜金 (Александр Дугин; Dugin)。

（三）「穩定主義者」主張世界多極化，認爲俄羅斯是多極化世界中的一個強國，由於俄羅斯與西方各國相互往來數世紀，這種交往並沒有威脅到俄國國家主權獨立和文化的獨特性，因而俄國沒有必要反對西方。其代表人物爲加德日耶夫。

（四）「地緣經濟主義」認爲俄羅斯主要的安全目標是經濟繁榮和社會發展，而不是政治秩序和穩定，強調俄羅斯若能利用其在歐亞大陸中心地帶的有利位置，制定跨地區發展的穩定戰略，就會有利於該地區的政治秩序與和平。其代表人物爲科洛索夫、米諾儂科和索羅金等學者。詳見畢洪業，「歐亞主義地緣政治觀與俄羅斯外交走向」，頁 44-69。

[17] 侯少令、吳乃兵，「歐亞結合部的文明與俄羅斯外交思潮」，頁 16。

[18] 畢洪業，「歐亞主義地緣政治觀與俄羅斯外交走向」，頁 63。

[19] 侯少令、吳乃兵，「歐亞結合部的文明與俄羅斯外交思潮」，頁 16。

[20] 畢洪業，「歐亞主義地緣政治觀與俄羅斯外交走向」，頁 63-65。

演西方國家小夥伴的角色，應當利用其橫跨歐亞大陸的地緣優勢、獨特的宗教文明，求取別國無法取代的「全方位」協調作用，使得俄國再次躋身於世界領導行列。他們特別強調，俄羅斯是歐亞國家，與東方國家發展友好合作關係對俄羅斯本身的發展和周邊的穩定至關重要。而且，即使要與西方國家建立平等的夥伴關係，也應當發展與東方國家的關係，取得平衡，以提昇俄羅斯在西方的威望。[21]

（四）務實主義

近年來，「務實主義」（或稱實用主義）這一詞語，頻頻出現在俄羅斯學術和政要的論著與演講當中。它是有別於一般哲學的「實用主義」概念，也不帶有任何其他貶義，而是指俄羅斯的一種外交理念和主張。其本質特徵包括：「惟國家利益是舉，平等互利，合作對話，審時度勢，量力而行，突出重點及講究實效」。[22]

蘇聯解體之後，俄羅斯旋即啓動全面的改革，隨著改革的跌宕起伏、各種社會思潮的衝擊，以及國際格局的變化，適時調整或改變政策乃客觀形勢發展使然。這正是俄羅斯「實用主義」對外政策形成的背景。[23] 從 20 世紀 90 年代中期開始，特別是在 1999 年科索沃戰爭（Kosovo War）以後，俄羅斯對外政策中所呈現的「實用主義」色彩日趨明顯。[24]而普丁於 2000 年 6 月批准的「俄羅斯聯邦外交政策構想」，更是確立了俄羅斯「實用主義」的對外政策。

首先，爲了維護國家利益，俄國設法優先與獨立國協進行多邊和雙邊合作，努力與這些國家發展睦鄰和戰略夥伴關係。葉爾欽執政後期，特別是普丁執政之後，鑒於獨立國協發展情況和部份國家對俄國的離心傾向，於是俄羅斯就改變其與獨立國協國家之間的「政治上形象主義」，並展開務實靈活的外交，以保護自身利益。爲此，俄國積極參與獨立國協組織活動，也特別重視與獨立國協國家發展雙邊關係。2003 年 9 月 18 日，俄羅斯與白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克，亞美尼亞六國簽署成立「獨立國協集體安全條約組織」（Collective Security Treaty Organization of CIS , CSTO），以推動關稅同盟和經濟整合空間的進程，並深化「歐亞經濟共同體」（Eurasian Economic Community, EEC）的合作。[25]

其次，積極推行歐亞平衡外交。經過 2001 年之「九一一事件」以後，俄羅斯與美國藉反恐合作機會，緩和並改善相互之間的「冷和平」局面。之後俄羅斯又宣佈關閉

[21]王正泉，「俄羅斯圍繞外交構想的三次爭論」，頁 28。
[22]叢鵬，「論俄羅斯的實用主義對外政策」，*俄羅斯中亞東歐研究*，2003 年第 3 期，頁 57-59。
[23]叢鵬，「論俄羅斯的實用主義對外政策」，頁 59。
[24]徐昕，「論俄羅斯的實用主義外交」，*世界經濟與政治論壇*，2006 年第 4 期，頁 94。
[25]叢鵬，「論俄羅斯的實用主義對外政策」，頁 62。

駐越南金蘭灣的海軍基地，並且準備從古巴的電子監聽站撤出。2002 年，「北約－俄羅斯理事會」（NATO-Russia Council）正式成立，原本「19+1」的合作機制變爲「20 國機制」，俄羅斯在北約的發言權有所擴大。[26]此外，俄國在穩定俄美關係之時，也積極參與「歐洲聯盟」（European Union, EU，簡稱「歐盟」）整合之進程，同時並努力與亞太國家發展關係。因此，俄羅斯逐漸與朝鮮、蒙古及越南恢復傳統關係；與中國、印度、日本建立戰略夥伴關係；與東協展開對話與合作關係；並且積極參與「亞太經合會」的各項活動，以便鞏固俄國在亞太區域之經濟安全。

最後，爲了展開經濟外交以實現大國地位的目標，普丁強調俄羅斯對外政策採取「務實性」與「全方位」的路線。

二、蘇聯外交政策之反思與俄羅斯外交政策

前蘇聯末期最爲重大的外交轉折點，是發生在戈巴契夫執政時期，而俄羅斯外交政策在很大程度上繼承了戈巴契夫「新思維」外交遺緒。如果戈氏「新思維」外交的理論依據主要是其對前蘇聯對外政策的反思，那麼，對於戈氏時代對外政策的反思便又成爲俄羅斯時期葉爾欽與普丁政府對蘇聯外交反思的重要內容。[27]因而，我們可從俄國政要人物對蘇聯外交政策的反思角度，來探尋俄羅斯外交的思想淵源。

（一）俄羅斯政要人物之反思觀念

關於俄羅斯政界人士對蘇聯外交政策的反思，首先必須提到葉爾欽總統。作爲俄羅斯首任總統及「民主之父」的葉爾欽，基本上是對前蘇聯過去 70 多年的歷史採取否定態度。例如：葉爾欽認爲，蘇聯國家與軍事力量的形象緊密相聯，「蘇聯人」與「蘇聯坦克」這兩個概念是密不可分的。他指出，「曾幾何時，蘇聯與世界另一陣營對抗，企圖將其意志強加於許多國家，並將之納入蘇聯的勢力範圍，也就是說，蘇聯曾經扮演世界憲兵的角色。但是我國沒有必要將其描繪成歷史重大的傳統角色，也沒有必要說成是經過驗證的英明決策。因爲這曾是一種虛幻的，甚至是滑稽的角色。」[28]

曾先後任職於葉爾欽政府外長及總理的普里馬可夫在其回憶錄談到，「一國沒有永久的敵人，但卻擁有永久的國家利益。這是大多數國家至今普遍認同及遵守的原則。在蘇維埃時代，我們總是在這原則問題上退讓，其結果是導致我們經常在『永久

[26]叢向群，「9.11 事件後俄羅斯對外戰略的重大調整」，*西伯利亞研究*，2002 年 12 月第 29 卷第 6 期，頁 24。
[27] 袁勝育，「俄羅斯人對蘇聯外交的反思」，於馮紹雷與相藍欣，*轉型中的俄羅斯對外戰略*（上海人民出版社，2005 年），頁 11。
[28] 葉利欽，*總統筆記*（北京：東方出版社，1995 年），頁 204。引自袁勝育，「俄羅斯人對蘇聯外交的反思」，頁 15。

敵人』的鬥爭或是在支援『永久盟友』當中犧牲自身利益。」然而，在俄羅斯處理對外關係時，普里馬可夫同時卻又認爲，「不能犧牲包括在帝俄時代以及蘇維埃時期在內的俄羅斯全部歷史當中所累積下來的傳統和價值觀。」[29]

至於當代俄羅斯的總統普丁，他對蘇聯時期反思的態度卻表現較爲審慎客觀。在批評蘇聯時期的錯誤和總結教訓時，他也對前蘇聯所取得的某些成就給予適當的肯定。在其 1999 年 12 月 29 日發表的「千年之交的俄羅斯」一文中，他指出：「在即將過去的這個世紀裡，俄羅斯有四分之三的時間在爲共產主義原理而奮鬥的標誌下生活。如果我們忽視這一點，甚至否定這一時期，不容置疑的成就是錯誤的。然而，如果我們沒有意識到國家社會和人民在這一社會試驗中所付出的巨大代價，那就更爲大錯特錯。」[30]

另外，關於普丁政府對於蘇聯外交政策的總結及反思，在前俄羅斯外長伊瓦諾夫所著的「俄羅斯新外交」一書中有較爲全面和系統的闡述。[31]伊瓦諾夫指出，「蘇維埃時代遺留下來的「超級大國心態」（“superpower mentality”），致使俄羅斯參與所有重要或不甚重要的國際事務，甚至於經常付出國家難以承受的代價。」[32]伊瓦諾夫還提到，「俄羅斯不能繼承蘇聯對外政策的國際『階級鬥爭』（“class struggle”）理論，因爲該理論不僅導致嚴重的國際危機，包括將世界推向核子戰爭邊緣的 1962 年『古巴危機』（Cuban Crisis），而且還使蘇聯經濟在軍備競賽中耗盡，最終並成爲蘇聯解體和世界社會主義體制崩潰的主因之一。」然而，「如果將蘇維埃時代的對外政策經歷視爲僅僅是由意識形態的衝突所致，那也是錯誤的。當時作爲俄羅斯國家化身的蘇聯，按照其所認同的國家利益訂定外交政策，如盡力防止全球核衝突的威脅、調節國際危機事務、促進與蘇聯相對的社會政治體制國家間的「和平共處」（peaceful coexistence）與合作。這些在外交上的努力爲全球帶來歷史性的成就，包括「聯合國」（United Nation，UN）的成立、「赫爾辛斯基條約」（Helsinki Accord）的簽署，以及限武條約和國際裁軍協定的制定。蘇聯在這時期的外交活動經驗對當今俄羅斯對外政策仍具有持久的意義。」[33]

---

[29] 普里馬科夫，*大政治年代*（北京：東方出版社，2001 年），頁 187。引自袁勝育，「俄羅斯人對蘇聯外交的反思」，頁 15-16。
[30]「千年之交的俄羅斯」，於普京，*普京文集*（北京：中國社會科學出版社，2003 年），頁 5。引自袁勝育，「俄羅斯人對蘇聯外交的反思」，頁 16。
[31]袁勝育，「俄羅斯人對蘇聯外交的反思」，頁 16。
[32] Igor S. Ivanov, *The New Russian Diplomacy*, p.13.
[33] Igor S. Ivanov, *The New Russian Diplomacy*, p.22.

（二）蘇聯對外政策理念之延續及轉變

從戈巴契夫執政起、到葉爾欽直至普丁時期，俄羅斯的對外政策經歷相當複雜的演變過程。二次大戰以後，蘇聯對外政策主要表現爲與美國展開冷戰局面。直到 80 年代末，戈巴契夫開始貫徹「新思維」外交，東西兩大陣營便由對抗轉向對話與合作，冷戰走向終結。到了 90 年代的葉爾欽時期，俄羅斯的對外政策經歷了一個探索與調整的過程，由親西方的「大西洋主義」轉向「新歐亞主義」的多元外交路線。21 世紀初，普丁執政以來，俄羅斯的外交基本上延續葉爾欽後期的對外政策理念。但隨著國際形勢和俄國內外環境因素的變化，俄羅斯對外政策進行若干調整，並逐步形成一種務實平衡的「全方位」外交。事實上，在俄羅斯對外政策中，新舊因素錯綜複雜地聚合在一起。雖然俄羅斯放棄蘇聯時代的意識形態，卻有意識地借用前蘇聯對外政策中所有符合國家利益的傳統價值觀。

就反思蘇聯對外政策演變的角度來看，俄羅斯對 80 年代蘇聯後期的外交政策理念具有明顯的延續性，其表現在下列幾個方面：

其一，在國家外交戰略定位方面，儘管不放棄俄羅斯作爲世界大國的理念，但對於俄羅斯在國際政治舞台上所具有的地位和影響，卻有現實的評價。即在並不直接涉及到俄國基本利益情況之下，俄羅斯力求避免與外界發生對抗。

其二，在國家發展戰略方面，能夠較爲客觀地評判國家所面臨的外部威脅，並在確保國家安全的前提下，放棄對軍事戰略均勢的追求。

其三，在對外政策指導思想方面，力圖摒棄意識形態化的色彩。在強調西方文明認同之時，並與所有國家和地區發展正常的關係。

其四，在外交活動基本方向上，代表西方世界的美國與西歐國家成爲俄羅斯外交的首要方向。

然而，自 90 年代中期以後，隨著國內外環境因素的變化以及俄羅斯領導者對蘇聯時期對外政策的重新反思，俄羅斯對外政策進行了部份調整與轉變，主要體現爲下列幾項：

其一，就國家外交戰略定位而言，在力求避免與外界發生對抗的前提下，俄羅斯更強調世界大國的地位和影響，以及更加維護俄國基本的國家利益。

其二，就國家發展戰略而言，在不追求軍事戰略均勢前提下，卻採取能力所及的措施以阻止俄國戰略安全環境進一步的惡化。

其三，就對外政策指導思想而論，在摒棄「階級鬥爭」理論和其他導致俄國與外界產生衝突的因素時，同時也強調繼承前蘇聯外交的合理遺產和復興俄羅斯的外交傳統。

其四，就外交的基本方向而言，歐亞國家交往與合作發展並重。[34]

貳、 俄羅斯外交決策機制

一、俄羅斯對外決策相關機制

在一社會系統的政治運作過程中，其政治機制具有關鍵的作用。同樣在一國對外政策形成過程中，能夠發揮重大作用的是該國的對外決策機制。[35] 所以，對外決策機制可以被視爲一國家社會政治結構影響對外政策的橋樑。因此，透過研究俄羅斯的決策機制，可以深入瞭解俄羅斯國家體制與外交政策之間的關係、俄羅斯有哪些社會政治力量參與外交決策，政治主體通過怎樣的權力運作機制來制定政策、決策機制的權限以及其在決策過程中所發揮的功能，以及決策機制對政策內容的影響。[36]

在一個現代化的國家，其對外政策有一貫的延續性。因爲各負責部門與負責官員之間都有完善的組織、明確的分工和良好的溝通管道，所以對外政策一經決定以後，日常的政策就有正規的運作機制可尋。然而，俄羅斯獨立最初十年的對外政策特徵是沒有連貫性的，主要是因爲當時政府組織之間的責任劃分不清，也經常引起爭議，並且缺乏良好的溝通管道。除此之外，總統本身的行事風格和俄羅斯政治的特質，這兩項因素亦加深職責與權力的混淆，造成部門之間缺乏有效的溝通管道。[37]

當然一國對外政策的形成與制定過程，也受國內外的大環境因素的影響。其中包括：（1）兩極國際體系的瓦解；（2）俄羅斯軍事力量的衰退；（3）俄羅斯經濟體制從計劃經濟變成市場經濟；（4）俄羅斯融入全球經濟，並且增加對全球市場的依賴；（5）俄羅斯的領導階層和國內政治的現實，尤其是葉爾欽與俄羅斯民族主義者之間的鬥爭，以及普丁在恢復國家權力和中央集權的作爲。[38]

---

[34] 袁勝育，「俄羅斯人對蘇聯外交的反思」，頁 20-21。
[35] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*（北京：時事出版社，2002 年），頁 69。
[36] 馮玉軍，「俄羅斯對外政策的決策機制與過程」，於馮紹雷與相藍欣，*轉型中的俄羅斯對外戰略*（上海人民出版社，2005 年），頁 103。
[37] Margot Light, “Foreign Policy”, in Stephen White, Zvi Gitelman and Richard Sakwa, *Development in Russian Politics 6* (Durham: Duke University Press, 2005), pp.222-223.
[38] Robert H. Donaldson & Joseph. Nogee, *The Foreign Policy of Russia - changing systems, enduring interests, 3rd edition* (New York: M.E. Sharpe, Inc., 2005), p.6.

按照現代國家體系的一般規範，一國的對外決策機制是由國家和社會兩個層面所組成。其國家層面的決策機制是機制整體的核心，由國家元首（總統）、執行權力機構（政府）、立法機構（議會）和軍隊所組成，並依據憲法行使最直接和最重要的對外政策職能。其社會層面則包含政黨、利益團體和大眾媒體等社會因素，主要依據非正式程序來實現其對外政策的職能，並且對國家層面的決策機制發揮不可忽視的影響。[39] 以下就俄羅斯對外決策機制的組成因素各別加以探討：

國家層面：

（一）總統直屬機關

俄羅斯總統直屬機關的建立，是經由葉爾欽於 1993 年 2 月 22 日簽署第 273 號總統令才正式完成。之後，俄國的總統直屬機關幾經調整和改組，發展成爲「總統辦公廳」、「總統直屬會議咨詢性機構」、「總統全權代表」（полпред; plenipotentiary representative），以及「總統直屬國家機關」等重要機構。在這些機關中，直接與對外決策有關的是「總統辦公廳」【特別是列入總統辦公廳序列的「總統對外政策局」】）和「俄羅斯聯邦安全會議」（Russia Federation Security Council）【「安全會議」是直接隸屬於總統的憲法機關，其執行機關 —「安全會議機關」是「總統辦公廳」的獨立分支機關】。[40]

1.「總統對外政策局」[41]

其前身是「總統對外政策委員會」。它們都是俄羅斯總統爲提高對外政策效率、落實自己對外政策權限而成立的。這兩個機關有繼承關係，從「總統對外政策委員會」轉向「總統對外政策局」的實質在於總統對外決策權力的強化與集中。前者僅充當會議咨詢機關，後者則是總統履行其廣泛對外政策權力的最直接有效之工具。主要職務是保障俄羅斯總統實行重要的對外政策措施，向總統提供對外政策的信息保障。[42]

2.「安全會議」

「安全會議」是依「俄羅斯聯邦憲法」和「俄羅斯安全法」所成立的立法機關，也是保障俄國國家安全的核心機制。自 1992 年成立以來，「安全會議」歷經數次改組，其成員、職務及工作程序皆有變動，在對外決策機制中的地位與功用亦相對改

[39] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 70-72。
[40] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 119-120。
[41] 1997 年 9 月 19 日，葉爾欽簽署「關於俄羅斯聯邦總統對外政策局」的總統令，決定把在 1995 年 12 月 26 日成立的「總統對外政策委員會」，以及在 1997 年 3 月 1 日建立的「總統辦公廳獨立國協合作機構協調處」合併爲「總統對外政策局」。
[42] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 121-124。

變。從某個角度而言，「安全會議」的發展演變反映著俄羅斯外交和安全政策決策機制實際運作的前後搖擺。

「安全會議」的主席是由總統親自擔任，這是一個爲俄羅斯提供內外安全事務意見的諮詢機構。[43]「安全會議」的任務幾乎涵蓋俄國人民生活的各個層面，其職權相當廣泛，包括審議俄羅斯聯邦在保障個人、社會和國家安全方面的國內、外交和軍事政策問題；評估國家面臨的內外威脅並闡明其根源，組織和協調內政、外交和軍事政策、軍事技術合作和國家信息安全戰略的制定等職務。[44]

由此可見，「安全會議」是一個功能龐大和組織複雜的官僚機器。它的影響普及國家政治、經濟、對外政策制定的各個領域，其活動體現在情報搜集分析、部門立場協調、決策方案準備、採取最終決策和決策效果評估等決策過程的各個階段。它不僅可以審議俄羅斯政經生活的所有重大問題，而且還可以通過「安全會議跨部門委員會」的渠道，協調「聯邦職行權力機關」在執行保障安全領域所採取的決策過程中的活動。事實上，它已成爲實現俄國總統權力，包括對外政策權力的一種「超部門機關」。俄羅斯在 1993 年 4 月 30 日所公佈的「俄羅斯聯邦對外政策概念」，這構想最後階段的討論與籌備便是由「安全會議」所負責。

（二）「俄羅斯聯邦政府」

按照俄羅斯的憲法規定，「聯邦政府」在對外決策機制中主要扮演執行者的角色，其職權是「貫徹俄羅斯聯邦對外政策的措施」。若將其與「總統對外政策局」以及「安全會議」的職權相比，「聯邦政府」的對外政策權力比較有所限制。但不能由此就認爲政府在對外決策中無足輕重，「聯邦政府」在對外政策中尚有一獨特作用就是展開俄羅斯的經濟外交。

在 1995 年，「外交部」和「國防部」等權力部門開始變爲直接隸屬於總統。[45] 這些部門是維護政權的保障，也是總統採取與執行對外決策的重要手段與工具。儘管上述的傳統對外政策部門直接掌握在總統手中，但「財政部」、「經濟發展與合作部」等非傳統對外政策部門也將越來越多地參與對外決策過程，「聯邦政府」在經濟外交中所擁有的地位無疑將使其在對外決策中的作用逐漸提升。[46]

---

[43] Margot Light, “Foreign Policy”, p.223.

[44] 有關其他「俄羅斯聯邦安全會議」組織成員，如安全會議秘書，安全會議各委員會，以及安全會議機關等職務及工作程序，詳見馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 127-138。

[45] Margot Light, “Foreign Policy”, p.223.

[46] 1994 年 1 月 10 日，葉爾欽簽署「關於聯邦執行權力機構」的第 66 號總統令。根據這一總統令，總統可直接領導國防部、外交部、對外情報局、聯邦安全局、聯邦保衛總統局、聯邦政府通訊與信息局、聯

1.「俄羅斯聯邦外交部」

「外交部」是由外交部長所領導，而外交部長及副部長卻是由總統根據總理的建議任命。爲了完成複雜的對外政策任務，俄羅斯外交部建立龐大的機構。截至到 2000 年初，俄羅斯外交部本部包括 35 個司、3 個管理局和 1 個獨立處。依其任務可以劃分爲地區司和職能司。

1995 年 3 月 14 日，葉爾欽總統簽署第 271 號總統令，批准「俄羅斯聯邦外交部章程」。在「俄羅斯聯邦外交部章程」中，外交部所承擔的對外決策權力是有所限制的。在某種意義上說，外交部仍只是一個對外政策的執行單位，其地位比「總統對外政策局」以及「聯邦安全會議」來得低。其主要功能是：對外政策執行功能、對外政策方針咨詢建議功能，以及對外政策活動協調功能。在當代俄羅斯，它雖是對外政策的重要決策參與者和對外政策活動的主要協調者，但卻面臨着其他部門的強力競爭。事實上，其在對外政策機制的地位既取決於相關的法律規定，更取決於總統對外交部的信任與倚重程度。[47]

2.「俄羅斯聯邦國防部」

「俄羅斯聯邦國防部」，是在國防領域推行國家政策和實行國家管理，並協調「聯邦部委」以及其他「聯邦主體執行權力機關」在國防領域活動的聯邦國家執行權力機構。國防部長直接歸屬於總統，他掌握的對外政策基本任務及功能爲：（1）對外政策與安全政策建議權；（2）軍事政策協調權；（3）軍事外交參與執行權；（4）軍事情報搜集權。[48]

3.「對外情報機關」

俄羅斯的「對外情報機關」非常龐大且複雜，它主要是由蘇聯時期的「國家安全委員會」（KGB）進行改組後的機構所組成，既包括「對外情報局」獨立的機關，也包括設在其他部門的對外情報機關。

「俄羅斯聯邦對外情報局」：爲俄羅斯對外情報系統的主體機關。根據 1995 年 12 月「對外情報法」的有關規定，「對外情報局」主要分成偵察行動部門、分析部門和各職能分支部門。其主要任務是爲聯邦總統、聯邦會議和政府做好情報保障工作，向他們提供政治、經濟、軍事戰略、科技和環境方面的情報以利於他們決策等。

邦廣播電視局和國家檔案局。1998 年，葉爾欽又以總統令的形式將更多的聯邦執行權力機關置於自己的領導之下。參閱馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 140-141。

[47] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 141-150。

[48] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 151-153。

「聯邦安全局」：主要在偵察、預防和打擊外國情報機關與個人對俄羅斯聯邦安全造成的潛在威脅及傷害；並向總統、聯邦政府以及受它們委託的聯邦主體國家權力機關匯報俄國國家安全所面臨的威脅。

「聯邦邊防局」：負責在保衛國家邊界、海洋領土、大陸棚和俄羅斯聯邦專屬經濟區方面實施國家邊境政策的聯邦執行權力機關。[49]

除了上述執行權力機關外，在俄羅斯外交決策機制中發揮重要作用的尚有「俄羅斯武裝力量總參謀部情報總局」以及總統直屬的「俄聯邦政府通訊和信息局」等。

（三）立法機關

俄羅斯議會的全名爲「俄羅斯聯邦聯邦會議」（Федеральное Собрание; Federal Assembly），是俄羅斯主要的立法機關，即「聯邦委員會」（Совет Федерации; Federal Council, 議會上院）和「國家杜馬」（Государственная Дума; State Duma, 議會下院）兩院所組成。其主要職責是根據俄羅斯聯邦憲法制定和通過各項法令，並對國家管理的重大問題做出決定。

在現行的憲政體制中，俄國國會在對外決策機制中具有獨特的功能，也發揮着一定的作用。它對外交決策施加影響的途徑包括：（1）與對外政策有關的立法權；（2）外交代表任命協商權；（3 議會外交權；（4）對外政策聲明權；（5）對總統的制約權；（6）對「聯邦政府」和聯邦執行權力機關的監督權。[50] 除此之外，俄羅斯與他國訂定的國際條約都必須經過「國家杜馬」及「聯邦委員會」上下兩院的批准通過。「國家杜馬」擁有對外政策的審議權，而「聯邦委員會」則有俄羅斯對外用兵的批准權。[51]

社會層面：

（一）利益團體

俄羅斯國家體制的變遷使其對外決策機制產生極大的變化。眾所周知，前蘇聯的對外決策權是由共產黨和國家高層所壟斷。在當代的俄羅斯，利益團體卻獲有機會在對外決策上發揮其間接但卻深遠的影響。

不過，並不是任何的利益團體皆可隨意參與對外決策，因爲利益團體必須先具備 3 項條件：（1）它必須擁有足夠的經濟和政治影響力，此團體興衰不僅關係到其成員的

[49]馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 154-158。
[50]馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 160-176。
[51]Margot Light, “Foreign Policy”, p.223.

利益，而且也關係到國家經濟命脈乃至國家安全。（2）它必須在國家權力結構中找到強有力的代理人，以便能夠在決策過程中進行遊說以爭取自身利益。（3）它擁有巨大的海外利益，國家對外政策乃至具體對外政策活動之變化都會對該團體利益造成嚴重的影響。因此，它必須對國家的對外政策保持高度的關注。從這些標準看來，目前在俄羅斯對外決策具有影響力的利益團體主要包括石油、天然氣、原子能、軍工和武器出口部門，以及一些新興的金融工業團體。[52]隨著俄羅斯對外政策的經濟色彩日益增強，經濟利益團體在對外政策中的地位變得更爲重要。如：俄羅斯天然氣工業股份公司（Газпром; Gazprom）和石油公司盧克（Лукойл; Lukoil）等金融寡頭公司。

利益團體設法影響國家對外決策最大的動機是要獲取自身利益，爲達此目的，利益團體試圖透過以下不同的方式以影響對外決策：

1. 力圖將利益團體的代表安插國家權力機關，以謀取自身的最高利益。

2. 謀求參與訂定國家對外政策的方針，力爭將集團利益提升爲國家利益、將集團政策轉化爲國家政策。

3. 在國家權力機關中尋找代理人，在對外決策的各個環節展開院外活動。

4. 在對外政策決策中提供專家咨詢或施加輿論壓力。

5. 透過「直接外交」以對國家的對外決策施加影響。[53]

（二）對外政策智庫

對外政策智庫是俄國社會菁英聚集以及對外政策思想之起源。它們直接透過國家官員或議會代表將智庫思想作用於國家的決策，或是通過大眾媒體影響公眾輿論，從而對外交決策形成社會壓力。[54]蘇聯解體以後，俄羅斯的對外政策智庫歷經變革。有者繼承原有的傳統模式，有者則改頭換面重新建立。目前俄國對外政策智庫主要分爲政府智庫、科學院系統智庫、獨立智庫和國際性駐俄智庫機構四大類別。[55]

1. 政府智庫

具有「俄羅斯蘭德公司」之美稱的「俄羅斯戰略研究所」是最引人注目的政府智庫。它成立於 1992 年 2 月 29 日，直接服務於「安全會議」和「總統辦公廳」。「戰略所」與學術機構、外交部和強力部門的專家共同進行國家安全戰略問題的形勢分

[52]馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 202。
[53] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 212-219。
[54] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 242-247。
[55] 馮玉軍，「俄羅斯對外政策智囊庫與外交政策」，*現代國際關係*，2001 年第 9 期，頁 39。

析，主要研究國家安全保障之問題。由於其所從事工作的重要性，以及在對外決策系統中的地位，因而成爲俄羅斯重要的對外政策智庫之一。[56]

2. 科學院系統智庫

1992 至 1993 年，俄羅斯科學院自上而下地進行改革，將許多研究室變成獨立的研究中心。目前俄國科學院系統的對外政策智庫主要包括：「世界經濟與國際關係研究所」、「世界經濟與政治研究所」、「美國與加拿大研究所」、「遠東研究所」及「東方學研究所」等。其中最具代表性的是「世界經濟與國際關係研究所」和「美國與加拿大研究所」。

3. 獨立智庫

俄羅斯近 10 年以來，國際關係學術界呈現一種對外政策獨立智庫機關廣泛出現與發展的現象，其中最具影響力與享有很高聲譽的是「外交與國防政策委員會」。這個均由俄國社會各界的菁英份子所組成的委員會，成立於 1992 年 2 月。其目標是「達成政治妥協，以及在俄國不同政治階層中達成對外政策共識，以成爲建立一個有效的對外決策機制的重要條件」。[57]

4. 國際性智庫

俄國獨立以來，一些世界聞名的國際問題研究機構紛紛在俄羅斯設立代表處或是研究中心，其中最爲活躍且有很大影響力的就是「莫斯科卡內基中心」。該中心設立於 1993 年 10 月，它是俄國政界與外交界精英人物聚會與交流的重要場所，故其在俄國外交決策幕後影響力是不容忽視。「卡內基中心」之宗旨是「促進俄羅斯等前蘇聯共和國乃至世界其他國家學者與政治家的智力合作；從事有關俄羅斯內政、經濟、國際關係等廣泛問題的獨立專家分析；爲討論俄羅斯、歐亞發展以及國際安全的迫切問題提供自由論壇」。[58]

除了爲對外決策提供信息保障與決策方案，對外政策智庫還承擔著幾項功能：（1）尋找國家新思想、拓展對外政策戰略思維。（2）促進精英之間的對外政策共識。（3）爲國家對外決策提供諮詢與決策方案。（4）發揮監督對外決策的專業效能。（5）爲利益團體提供專業諮詢和進行院外活動。

---

[56] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 225-227。

[57] Peter Shearman, *Russian Foreign Policy Since 1990*, Boulder: Westview Press 1995, p.45. 引自馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 236。

[58] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 236。 又見：http://www.carnegie.ru.

（三）大眾媒體

俄羅斯獨立之初，俄國大眾媒體終於能擺脫昔日蘇共之控制，曾一度處於自由化的狀態。然而，隨著民營化不斷的發展，大眾媒體很快又落入各種社會集團爭奪的漩渦之中。於是，大眾媒體變爲政權集團的工具。[59] 除此之外，大眾媒體在當代俄羅斯的對外決策過程中，也發揮獨特的作用及影響，主要包括：（1）是各種政治力量和利益團體在對外決策上表達主張及施加影響力的重要管道。（2）傳達並促成有關對外政策問題的公眾輿論和民眾意識。（3）是向決策階層通報和化解問題之重要渠道。（4）是對外決策的重要信息來源。（5）在對外決策與執行過程中扮演社會監督的角色。

二、俄羅斯對外決策機制的運作

（一）對外決策機制的結構

綜合上述各個對外決策執行機關的功能與權限之分析，我們可以看到，當代俄羅斯對外決策機制是一種總統高度集權的單向垂直機構，立法機關的制衡權力有所限制，總統可以直接領導所有參與對外決策的執行權力機關，各部門之間的水平聯結相對較弱。因此，處於決策機制「金字塔」頂端的總統，掌握了對外政策最終的決策權。換言之，從俄羅斯對外政策方針的制定、外交活動的進行，乃至於外交代表的任免都需經過總統的首肯及批准。這種主要取決於元首個性特質的外交決策運作模式，具有明顯的「人治」色彩。總統的態度往往決定具體的對外政策問題，甚至是戰略性對外政策問題的方向。[60] 另外，總統的領導風格也對外交決策執行具有重大的影響。像葉爾欽的個人風格也曾造成俄羅斯在國際外交上的窘境，因爲他對其屬下的各部部長（包括外交部部長）之隨意公開責罵，導致其外交部長在國內外喪失信譽，也阻撓其推動外交政策的實效性。[61]

（二）對外決策機制運作模式

一般而言，對外決策過程可以劃分爲六個階段：（1）決策方案準備；（2）執行權力高層協調各部門立場；（3）執行權力高層進行最終決策；（4）立法機關批准決

[59] 如在 1996 年的俄國總統大選中，葉爾欽便充分利用媒體輿論的作用以取得選舉的勝利。普丁在 2000 年的總統大選亦同。根據 2000 年總統選舉結果的統計，在俄國偏遠的北方和遠東地區，電視和廣播等媒體宣傳對選民傾向的引導作用是最爲明顯的。毫無疑問，大眾媒體在當代俄羅斯政治生活中發揮著不可取代的重要作用。參閱馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 250 & 252。

[60] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 177。

[61] Margot Light, “Foreign Policy”, p.224.

策；（5）執行部門實施所採取的決策；（6）決策執行情況評估與反饋。這些程序只是一個標準的決策流程，在實際情況當中，並非所有決策過程都要經過其中的每一環節。有者不需要立法機關批准，有者直接由決策者做決定，有者沒有必要進行跨部門協調，有者則跟本沒有進入決策實施階段。[62]

就俄羅斯對外決策機制運作 10 多年來的具體實踐觀之，影響其決策模式選擇的重要因素就是政策議題。依據政策議題的緊迫性，決策又分爲「日常決策」和「危機決策」。另外，根據政策議題重要性之不同，俄羅斯對外政策的「日常決策」可以分爲「戰略性決策模式」和「事務性決策模式」兩種型式。至於，其對外政策的「危機決策模式」之層次則非常簡單，即爲總統是整個危機決策過程的直接參與者和最終決策者。其餘決策部門都無法參與該決策的過程，大眾媒體等社會因素也較難影響其決策。[63]

第二節 俄羅斯的亞太政策

在二次世界大戰以後的十幾年間，蘇聯由於國力較弱，因此除了大力經營歐洲事務外，在其他地帶尚無力追求任何遠程的對外政策目標。在亞洲地區，起初蘇聯的主要目標是削弱或消除美國在中國、韓國及日本等國之影響力。1949 年中共政權的成立，使蘇聯向其目標邁進了一大步。但在 1950 年至 1953 年期間，美國積極協助南韓抵抗北韓的擴張，卻也遏阻了蘇聯在亞洲的進一步發展。韓戰結束之後，蘇聯對日本已不存厚望。同時美國在日本與南韓的駐軍堅守不去。因此，蘇聯欲求將美國勢力從亞洲地帶驅除實在是非常困難。[64]

當時在亞太地區，除一些共黨政權外，其餘各國對蘇聯並無多大興趣，縱有往來，亦不甚密切。[65] 她們有者與美國維持友好關係，有些卻與美國有同盟關係，使蘇聯在這區域難有進取的機會。特別是東協國家、南韓及台灣都是外貿迅速發展的國家，傾向西方民主，對蘇聯不怎感興趣。[66]即使是共黨國家，其與蘇聯亦存在著若干問題。例如：中共雖標榜獨立自主的對外政策，但其實質行動仍接近於美國和日本。外

---

[62] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 280。
[63] 馮玉軍，*俄羅斯外交決策機制*，頁 280-281 及 295-296。
[64] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*（台北：黎明文化事業股份有限公司，1992 年 9 月），頁 105。
[65] 『亞太，是亞洲太平洋的簡稱。1974 年聯合國經濟社會理事會通過決議，把 1947 年成立的「亞洲與遠東經濟社會委員會」改爲「亞洲和太平洋經濟社會委員會」，如此，「亞洲太平洋」概念正式形成，「亞太」的稱謂也逐漸流行開來。而亞太地區即包括東北亞（含俄羅斯遠東地區）、東南亞、大洋洲和北美洲西部，集中了中、俄、日、美和東協等重要國家和集團，是當今世界政治、經濟、軍事重要地區之一。』，引自陳峰君主編，*冷戰後亞太國際關係*（北京：新華出版社，1999 年 7 月），頁 1。
[66] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 109 -110。

蒙成爲蘇聯的附庸，乃是基於利益需求而不是出於意願。越南與北韓仰賴蘇聯的軍經援助，但並不順從克里姆林宮的領導與指揮。[67]

1960 年中期，中蘇分歧惡化，爲蘇聯的亞洲政策帶來極大的衝擊；此時美國在中南半島及亞太地區的滲透加劇，蘇聯在亞太政策之中的反中共成分和反美成分因而變爲不分上下。在 1970 年代內，蘇聯在亞太地區的軍力雖不斷增加，並未能轉變成該地區的政治力量或影響力，美國在亞太地區依舊維持其一貫的絕對優勢。

到了 80 年代後，中蘇關係轉而步入關係正常化之過程，美蘇關係開始和解，亞太形勢產生了巨大變化。從 1970 年代中期後，蘇聯的經濟情況日趨惡化，在戈巴契夫上台之後，加速經濟改革是蘇聯對外策略轉變的基本因素，以致必須要縮減龐大的軍事支出，因爲如果不斷全力維持軍力成長，將爲國家經濟負擔雪上加霜。於是，戈氏就任後便開始著手改變其對亞太地區的策略。[68] 蘇聯解體以後，俄羅斯大體上承襲了蘇聯末期的亞太戰略與政策，並在某種程度上有所更新及發展。本節擬分別就蘇聯後期的戈巴契夫政府、俄羅斯獨立初期的葉爾欽總統，以及當代普丁總統的亞太政策之形成、內涵、目標與前景，逐一作探討。

壹、戈巴契夫時期之亞太政策

一、亞太政策之形成及目標

1985 年戈巴契夫上台以後，他一改歷屆蘇聯領導人傳統的重歐輕亞作風，強調亞洲在蘇聯的對外政策中具有「頭等重要意義」。亞太地區是其對外政策的「一個中心問題」。自上任以後，他就派蘇聯高官或是親自出訪亞太國家，謀求與中、日、韓等亞太主要國家關係的正常化。同時，在戈巴契夫幾乎所有涉及國際問題的談話之中，都會大談亞太問題。[69] 1986 年 4 月，蘇聯政府發表罕有的關於亞太政策的「政府聲明」。[70]同年 7 月 28 日，戈巴契夫在海參崴（Владивосток; Vladivostok）發表演說，以補充及詮釋其在 4 月發表的「政府聲明」，並且闡述亞太地區新形勢以及蘇聯在亞太的戰略利益。[71] 根據這兩份文件的內容，蘇聯的新亞太戰略要點主要包括：（1）承認世界經濟重心東移的大趨勢和亞太地區在世界政治經濟中的重要戰略地位；（2）強

[67] 楊駕人，*戈巴契夫亞太政策之研究*，政治作戰學院政治研究所碩士論文， 1998 年，頁 92。
[68] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 106 -111。
[69] Gennady Chufrin, “The USSR and Asia-Pacific in 1990”, *Asian Survey*, Vol. 31, No.1 (Jan., 1991), p.14-15.
[70] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 111。
[71] 楊駕人，*戈巴契夫亞太政策之研究*，頁 98。

調蘇聯與美國皆是亞太地區的強權，主張美蘇在亞太地區合作共同建立新的公正關係；（3）亟欲與中、日等國改善關係；（4）注重西伯利亞和遠東地區之經濟開發等等。[72]

隔年的 7 月，戈巴契夫在印尼接受「獨立報」（Merdeka）記者狄亞（B.M. Diah）訪問時，親自宣佈，蘇聯顧慮到亞洲國家的不安，願意在亞太地區全部銷毀中程飛彈。到了 1988 年 9 月，戈巴契夫在西伯利亞的克拉斯諾雅爾克（Красноярск; Krasnoyarsk）再次發表關於亞太政策的演講，並對亞太地區安全與和平提出數項計劃。[73] 從上述戈氏多次重要演說當中，可以看出戈巴契夫的新外交戰略原則之導向及措施，並凸顯蘇聯後期在其領導的政治和「新思維」外交指導之下，開始實施其新的亞太戰略及政策。

戈巴契夫所制訂的新亞太政策具有許多目標，其中包括一些傳統和舊有的目標，也有配合國家經濟改革的新目標。茲分別以政治、經濟、外交戰略安全等方面列述如下：

（一）外交目標

爲糾正過去外交的缺失，並迎接 21 世紀的來臨，蘇聯決心調整其全球外交戰略，採取歐亞並重的策略。同時，蘇聯亦積極與亞太各國政府改善雙邊關係，以擴大其在亞太地區的影響力，期盼與美國一爭長短。[74]

（二）經濟目標

蘇聯認爲亞太地區內經濟普遍高速成長，也具有成爲「第二個世界經濟中心」的條件。此外，蘇聯希望自亞太地區引進資金及管理技術，以利開發其西伯利亞與遠東地區，增進國家的經濟實力。並試圖讓海參崴發展成爲國際經濟文化交流中心，使其能跟上亞太經濟發展的潮流。[75] 爲此，蘇聯努力加入亞太地區經貿組織如：「太平洋經濟合作會議」（Pacific Economic Cooperation Conference, PECC），「亞太經合會」。[76]

（三）戰略安全目標

---

[72] 陳峰君主編，*冷戰後亞太國際關係*，頁 97。
[73] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 112。
[74] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 114 & 115。
[75] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 115 & 116。又參見楊駕人，*戈巴契夫亞太政策之研究*，頁 124。
[76] Gennady Chufrin, “The USSR and Asia-Pacific in 1990”, p.20.

首先，蘇聯利用裁軍及爭取「無核區」的建立等「和平戰略」，以改善亞太地區國家對其長久以來的戒備心。其二、支持亞太國家陸續興起的反核運動，使美國海軍在亞太地區的活動受到極大的限制。其三、採取柔性攻勢，以防止任何反蘇或排蘇的區域性組織或軍事同盟出現。最後，戈巴契夫於 1986 年 7 月，建議成立一個「太平洋會議」作爲亞太地區談判的機制，並透過這機制，調整區域問題、防止核子武器擴散、降低太平洋海軍艦隊的活動、討論關於相互信任與不使用武力等措施。這機制一旦組成，作爲倡導者的蘇聯，將扮演一個重要的角色。[77]

二、亞太政策之措施及限制

爲達到上述之目標，戈巴契夫政府便採用下列幾種方式以推動其所欲實施的新亞太戰略及政策：

（一）重組外交部組織

爲能順利推展新亞太政策，戈巴契夫首要是撤換原蘇聯外交部長，改派當時毫無外交經驗的謝瓦納澤（Эдуард Шеварднадзе; Eduard Shevardnadze）繼任，以排除內部反對新政策理念的頑強障礙，並鞏固自己的外交實權；同時他也大幅調動蘇聯的駐外使節，以利達成「新思維」外交的政策。

其次是調整外交部「亞洲司」的內部組織，把原本主管中共、蒙古及北韓外交事務之「第一遠東司」改名爲「亞洲社會主義國家局」；主管日本、印尼及菲律賓等亞洲三島國事務的「第二遠東司」改組爲「太平洋合作局」；主管其餘東南亞國家的「東南亞司」改名爲「東協局」；而原屬第二司的澳洲、紐西蘭和其他南太平洋諸島國卻被改併爲「太平洋合作局」。另外，也新設數個司局，以處理蘇聯外交政策的一般性問題，如「裁軍問題局」、「人道與文化聯繫局」，及「新聞局」等。戈巴契夫將「司」升爲「局」，此舉反映克里姆林宮的亞洲觀有所更改，特別注重亞太外交事務。[78]

（二）採取新的外交策略

戈巴契夫在亞太外交政策上，也作了許多重要的調整。其主要策略包括：

（1）1987 年 3 月，謝瓦納澤展開泰國、澳洲、印尼和印支三國之亞太六國行，重申蘇聯支持在東南亞和朝鮮半島建立「無核區」。

---

[77] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 115 ,116 & 117。

[78] 楊駕人，*戈巴契夫亞太政策之研究*，頁 105-107。亦參閱畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 112 & 113 。

（2）1989 年 3 月，蘇聯決心自維持達 10 年之久的阿富汗戰場上全部撤軍。

（3）1989 年 5 月，蘇中首腦會晤，使終止近 30 年的蘇中關係實現正常化，並開始蘇中邊界談判。

（4）支持南、北朝鮮對話。在 1990 年 9 月，蘇聯與韓國建交。

（5）1990 年，蘇聯宣布將放棄在越南租借的金蘭灣軍事基地，同時並加速與東協國家改善關係。

（6）圖謀拉攏日本，改善對日關係，在「北方四島」的歸屬問題上態度有所鬆動，進而阻止美日同盟之擴軍計劃。

（7）主張建立亞洲安全機構，以加強該地區的和平與安全工作等。[79]

（三）成立相關組織及舉辦國際會議

首先蘇聯政府於 1985 年成立「遠東經濟技術協調委員會」與「遠東商會」。自 1986 年後，蘇聯政府便派員參加「亞太經合會」，要求成爲其正式會員，並希望成爲「亞洲發展銀行」正式成員。並於 1986 年 10 月，在莫斯科舉行「蘇聯和亞太國家發展貿易問題」國際研討會。[80]

爲了發展對亞太地區的經濟聯繫，蘇聯於 1988 年 3 月成立「蘇聯亞太經濟合作國家委員會」，負責推動遠東地區加入亞太經濟集團化之過程。同年 7 月又成立「蘇聯亞太地區國家實業合作協會」。爲了宣揚蘇聯的新亞太政策，蘇聯於 1988 年 10 月 1 日在海參崴舉行「亞太地區：對話、和平與合作」之盛大會議。這次國際會議具有幾項特殊意義。其一，這是海參崴自 1923 年後首次的對外開放。其二，眾多大國學者應邀出席此次會議。其三，戈巴契夫極爲重視這次國際會議。他在書面祝謝說，作爲一個歐亞國家，蘇聯願意成爲歐亞兩洲經濟、文化與人道方面的可靠橋樑。[81]

另外，蘇聯又於 1989 年 10 月在哈巴羅夫斯克（Хабаровск; Khabarovsk）舉行蘇、中、日三方經濟合作研討會等活動。當時戈巴契夫政府接連舉辦或參加亞太地區的國際研討會，其宗旨在於推動國家特別是西伯利亞和遠東區與亞太諸國之經濟合作，爲實施新亞太政策爭取國際支持。[82]

（四）建立經濟特區

---

[79] 于國政，「俄羅斯的亞太戰略與政策探析」，*人文地理*，2001 年 4 月第 16 卷第 2 期，頁 27。
[80] 于國政，「俄羅斯的亞太戰略與政策探析」，頁 27。
[81] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 113。
[82] 于國政，「俄羅斯的亞太戰略與政策探析」，頁 27。

1990 年俄羅斯聯邦最高蘇維埃通過決議，宣布將赤塔州（Чита; Chita）、薩哈林州（Сахалин; Sakhalin）、濱海邊區（Приморский Край; Maritime Krai）、加里寧格勒州（Калининград; Kaliningrad）、列寧格勒市（Ленинград; Leningrad）(即現今的聖彼得堡市 ，Санкт-Петербург; Saint Petersburg) 和維堡市（Выборг; Vyborg）設立爲自由經濟區（Free Economic Zones, FEZs），從而開放遠東地區，並加速其對外開放的步伐。[83]

（五）實行外貿自由化

自 1986 年後，蘇聯政府試圖實行外貿自由化，以期擴大企業和地方的外貿經營權。[84] 1988 年 9 月，戈巴契夫在克拉斯諾雅爾克發表新亞太政策演說時透露，蘇聯正在擬訂一些所謂「優惠制度」的措施，以加速發展西伯利亞與遠東地區的對外經濟聯繫。同時，他們還考慮在遠東區設立「聯合企業特區」，並在這些特區內實行關稅、外貿許可與課稅方面的優惠制度，實施降低自然資源與勞力資源方面的費用。[85]

經過多年的努力，戈巴契夫的新亞太政策雖然獲得一些成就，但在推行政策的道路上仍存有一些阻礙或限制，茲將其內外環境因素列述如下：

外在因素：

（1）截至 1989 年爲止，由於美蘇兩國在亞太地區利益衝突之故，美國對蘇聯在亞太事務上的建議，多半採否定甚至是抵制態度。

（2）蘇日雙方因「北方四島」的領土糾紛，一直未能簽訂「和平條約」，其他重大的問題自然不易順利解決。

（3）當時朝鮮半島緊張關係不易緩和，南北韓問題若不解決，蘇聯對南韓的經濟關係不易有重大發展。

內在因素：

（4）蘇聯以往在亞太地區的形象不佳，該地區國家對戈巴契夫的亞太政策持懷疑態度。1989 年春，東協國家舉辦一場研討會，其結論之一就指出，蘇聯與中國仍是潛在的威脅。

（5）戈巴契夫雖於 1986 年就宣布開放蘇聯的遠東地區，也於 1989 年宣稱將成立自由經濟區，但其具體規劃卻遲遲沒有定案。

---

[83] 于國政，「俄羅斯的亞太戰略與政策探析」，頁 27。俄羅斯自由經濟區英文地名參閱「倫敦商業交易網」: http://ru-uk.com/en/free_economic_zones.html.

[84] 于國政，「俄羅斯的亞太戰略與政策探析」，頁 27。

[85] 李巧石譯，「戈巴契夫在克拉斯諾雅爾斯克演說摘要」，*問題與研究*，1988 年 11 月第 28 卷第 2 期，頁 81。

（6）蘇聯新亞太政策最重要的一環是，擴大經濟合作。然而，俄羅斯西伯利亞和遠東地區經濟落後，對外貿易不可能迅速發展。另外，蘇聯除了擁有西伯利亞的天然資源外，其他經濟資源實在太少，難以發揮作用。[86]

貳、葉爾欽時期之亞太政策

1991 年底，蘇聯解體，俄羅斯在國際政治上成爲前蘇聯的繼承國。如前文所述，在俄羅斯獨立之初，其對外政策受大西洋主義的影響，具有明顯的親西方色彩。但是，在國際情勢變遷和國內朝野對外政策辯論與社會輿論的影響之下，葉爾欽政府於 1992 年下半年開始轉向注重東西方並重的「雙頭鷹」外交路線，並展開重視亞太地區的「新東方政策」。

前蘇聯亞太政策的制定及實施是俄羅斯亞太戰略的淵源，它直接影響到俄羅斯的東向政策，爲俄羅斯在這一地區的外交提供借鑒和指引，並開闢了道路。[87]然而，俄羅斯自獨立以來即面臨一系列複雜的國內外形勢，其對外政策的目標及措施便會有所更動，而葉爾欽政府審時度勢制定新的亞太政策也成爲必然。

一、葉爾欽亞太政策的主要內容

葉爾欽重新調整俄國的亞太政策，即受現實政治經濟利益的考量，也受到地緣戰略因素的影響。主要目的是在維護和擴大俄羅斯在亞太地區的經濟和安全利益，欲求借助亞太國家的科技和資金來開發西伯利亞和遠東地區，以彌補俄國西部地區資源不足和增加其綜合國力；從而體現俄羅斯身爲歐亞大國的特殊地位。茲將其重要內涵分別列述如下：

（一）政治外交方面

在 1992 年底至 1993 年初，葉爾欽總統先後訪問南韓、中國、日本及印度等亞洲國家，並與諸國簽署重要的文件及條約，以求全面恢復和發展與亞太各國的合作關係。其中，葉爾欽在訪問中國時，與中國簽署強調睦鄰友好關係的「俄羅斯與中國相互關係基礎的聯合聲明」，爲兩國關係發展奠定了基礎。另與日本發表俄日「東京宣言」和「經濟宣言」，與韓國簽署「俄韓關係原則條約」和一系列協議。除了東北亞及南亞國家之外，俄羅斯也開始逐步修復與越南的傳統關係，1994 年 6 月俄國邀請越總理訪俄，雙方簽署「俄越友好關係基礎條約」，越南同意與俄國繼續合作使用金蘭

[86] 畢英賢，*蘇聯末期的對外關係*，頁 117 -122。
[87] 陳峰君主編，*冷戰後亞太國際關係*，頁 97。

灣海軍基地。1995 年 7 月俄外長出訪越南，雙方討論政治、經濟、軍事等問題。與此同時，俄羅斯與印尼、新加坡及菲律賓等東協國家的雙邊關係，也均有不同程度的改善。[88]

（二）經濟外交方面

在亞太地區方面，俄羅斯極為重視與中國、日本、韓國及東協加強雙邊的經濟外交，以擴大其與這些國家的經貿合作。其中，俄中兩國經濟交往尤為密切，1994 和 1995 年雙方簽訂了「中俄海關合作協定」、「中俄經貿合作協定」等一系列協議。同時，俄羅斯也努力「尋求亞太地區經濟一體化的途徑和形式」，爭取在亞太經濟合作中佔有一席之地。[89]

在東北亞區域經濟整合方面，俄羅斯在 1995 年 12 月與中國、朝鮮、韓國、蒙古五國簽署了「關於東北亞和圖們江經濟開發區環境準則諒解備忘錄」，以利加速開發俄羅斯的遠東地區。[90] 俄羅斯與台灣的雙邊關係也在葉爾欽時代有所進展，1992 年俄羅斯與台灣簽署設處協議，雙方隨後於 1993 年及 1996 年分別在各自首都互設代表機構。在東南亞方面，俄羅斯於 1994 年 7 月受邀參加「東協區域論壇」，1996 年 7 月，俄羅斯被提昇為東協的正式「對話夥伴」（dialogue partner）。在 1998 年 11 月，俄羅斯終於成功加入了「亞太經合會」，成為亞太經貿體系的正式會員。[91]

（三）安全外交方面

冷戰結束後，美國與歐盟積極推行北約東擴政策，同時還設法遏制俄羅斯與烏克蘭、白俄羅斯及中亞等國重新恢復傳統的關係。因此，俄羅斯必須改善及穩定與亞太主要國家的關係，以免重蹈冷戰時期腹背受敵的覆轍。[92]

1992 年 10 月，當葉爾欽訪問韓國時，便提出了建立「東北亞多邊磋商機制」的構想。其要點包括：（1）建立整個亞太地區和次區域的多邊安全對話機制；（2）建立「地區衝突調節中心」，以防止該地區軍事局勢的緊張；（3）建立「地區戰略研究中心」。[93] 顯然，這種構想與布里茲涅夫時期，蘇聯政府建議的亞州集體安全體系有所不同。根據柯濟列夫在 1994 年 1 月出訪中國時所作的闡述，中國學者認為俄羅斯提

---

[88] 殳祥娣，「俄羅斯的亞太政策」，*現代國際關係*，1994 年第 12 期，頁 40-41。
[89] 陳峰君主編，*冷戰後亞太國際關係*，頁 101-102。
[90] 陳峰君主編，*冷戰後亞太國際關係*，頁 102。
[91] 徐瑞雯，「普丁政府的亞太外交」，於*俄羅斯學報*，第 2 期（國立政治大學俄羅斯研究所，2002 年 1 月），頁 147。
[92] 孫叔林主編，*當代亞太政治*（北京：世界知識出版社，2002 年 12 月），頁 73。
[93] 引自陳峰君主編，*冷戰後亞太國際關係*，頁 104。

出建立的亞太安全機制，已不再強求統一的模式，而是主張成立一種多層次以及多管道的亞太安全新機制。[94]

爲了落實葉爾欽的集體安全理念，俄羅斯除了進行與亞洲主要國家的雙邊安全對話外，也積極參與推動該區內的多邊安全機制活動。從 1992 年 2 月至 1999 年，俄、美、日已多次召開半官方的「北太平洋安全保障三級論壇」會議。在 1994 年 10 月，俄羅斯參加「東北亞安全對話會議」。另外，俄羅斯在 1994 年成爲「東協區域論壇」成員國之後，便與亞太各國共同商討該區的政治和安全等問題。1995 年 8 月俄羅斯外長在「東協區域論壇」第二次會議上提出了一項關於「亞太地區安全與穩定準則」的宣言草案，重點是在建立預防性外交、以及維護和平機制等方面採取綜合集體措施，並且認爲「東協區域論壇」可以成爲亞太地區的安全對話及決策機制。[95]

二、葉爾欽亞太政策面臨的難題

從上述的葉爾欽政府亞太政策的內容分析來看，可以獲知俄羅斯在實施亞太政策時，其所推行的對外政治、經濟、外交活動，頗具多樣化及多重性質，並且重視該地區內地緣政治對俄羅斯國家安全的影響。但是，在其亞太政策實施過程中，也同樣面臨著諸多不穩定的內、外潛在因素，主要爲下列四項：

（一）當時俄羅斯的國內局勢錯綜複雜，各政黨及利益團體間的政治主張大相徑庭，民族主義思想嚴重泛濫，社會政治問題和矛盾仍得不到解決，這一系列複雜問題對其對外政策的推行產生阻力。

（二）當時俄羅斯的國內金融及經濟秩序混亂，投資環境欠佳，政府經濟調控能力普遍受到懷疑，外商因而對遠東地區的投資不具有信心，這一切皆影響俄羅斯亞太外交實施的程度，也增加俄羅斯融入亞太地區經濟體系的困難度。[96]

（三）俄羅斯在亞太地區貫徹外交政策的意圖不被該區國家及人民所信賴。舉例而言，俄羅斯艦艇再次出現金蘭灣這一事實，使亞太國家，尤其是東南亞國家對這昔日軍事大國的繼承者之疑慮和恐懼感倍增。馬來西亞財政部長就曾發表評論指出，東南亞地區不存在任何需要俄羅斯人、美國人或者法國人及日本人來填補的「權力真

[94] 殳祥娣，「俄羅斯的亞太政策」，頁 42。
[95] 陳峰君主編，*冷戰後亞太國際關係*，頁 103-104。
[96] 譚美華，「俄羅斯的亞太政策」，*東歐中亞研究*，1994 年第 3 期，頁 50。

空」。另外，由於俄羅斯國內民族主義勢力膨脹，致使俄國政府在「北方四島」問題上不作讓步，兩國關係難有較大的進展。[97]

（四）在俄羅斯與亞太國家推動經濟及安全合作關係之際，遭受以美國爲主的亞太經安體制的牽制。雙方在一些重大的國際問題如、北約東擴及朝鮮半島等問題上存有很大的分歧，加上雙方猜疑加劇，導致俄羅斯亞太外交政策無法順利推行。[98]

參、普丁時期之亞太政策

20 世紀以來俄羅斯（包括前蘇聯）政治領導人物之更替，除了個別情況之外，幾乎都隨著政治取向、政治權力結構變化而有所變動。普丁，是受命於俄羅斯內外交困時期。在 1998 至 99 年短短的一年內，俄羅斯總理四度更迭，國內政局持續動蕩；國內經濟衰退，1998 年 8 月又遭受金融風暴，經濟更加蕭條。加上國際形勢不斷惡化，特別是 1999 年年底，俄美關係嚴重惡化，俄羅斯與北約關係凍結，俄羅斯與西方國家關係跌至俄羅斯立國以來的最低點。[99] 普丁掌權以後，其執政綱領、路線乃至施政風格都與葉爾欽總統有所差異。於是，「普丁新政」和「普丁時代」等字眼就被用來描述這於千禧年之交所發生的克里姆林宮權力移交。[100]

爲了謀求國家穩定和經濟發展，普丁上台後，在延續葉爾欽總統「雙頭鷹」外交政策之際，同時還開始對俄羅斯的對外政策大作調整。他主張在處理國際事務時，既要堅決維護國家利益，同時也要靈活地變通，並且注重實際的效果。爲了抗衡美國的單一霸權，俄羅斯需要通過各種微妙的夥伴關係強化自己。爲此，俄羅斯利用其獨特的地理條件，一方面努力爭取「回歸歐洲」，他方面又加強與亞洲國家的合作，借廣交友國來增強國家實力。[101] 2000 年上半年，普丁外交政策的重點是，努力鞏固俄羅斯在獨立國協的領導地位，以及改善其與美國及西歐國家的關係。自 2000 年 7 月起，普丁又以中國、印度、日本、蒙古及東協等亞太國家爲外交重點，展開其活躍的亞洲外交活動，並取得積極成果。[102]

---

[97] 譚美華，「俄羅斯的亞太政策」，頁 51。
[98] 陳峰君主編，*冷戰後亞太國際關係*，頁 104 -105。
[99] 王孫鵬，管星火，「普京外交戰略評析」，*東北亞論壇*，2003 年 3 月第 2 期，頁 53。
[100]馮紹雷，相藍欣主編，*普京外交*（上海：人民出版社，2004 年），頁 9。
[101]曹英偉，唐櫻潔，「點、線、面：俄羅斯走向大國之路」，*東北亞論壇*，2004 年 11 月第 13 卷第 6 期，頁 81。
[102]孫叔林主編，*當代亞太政治*，頁 74。

值得注意的是，普丁於 2000 年 6 月 28 日批准了新世紀第一份「俄羅斯聯邦外交政策構想」，正式揭示了其因應新局勢所實施的外交政策。[103] 在此份俄羅斯對外政策的綱領性文件中表明，亞洲在俄羅斯的外交政策順序是，次於獨立國協、歐洲，及美國。在亞太諸國當中，則是按照中國、印度、日本、東南亞、兩韓來排序。此外，這份新的外交構想還指出，亞洲在俄羅斯對外政策中具有越來越重要的意義，並強調其對於振興俄羅斯遠東地區及西伯利亞經濟發展的重要性。[104]

一、 普丁亞太政策的考量因素

亞太政策，是俄羅斯全球外交戰略的重要組成部分。爲了保護國家利益，普丁從務實出發，相當重視在其外交戰略中排行第四位的亞洲國家。相較於其前任政府，普丁政府對亞太外交更趨積極，究其目標，主要基於地緣政治、地緣經濟及戰略安全等三大考量因素。

（一）地緣政治考量

蘇聯解體後，俄羅斯在國際舞台上的地位大不如昔。美國在世界上的單極超強地位已然成形。普丁接任總統時，俄羅斯與西方關係陷於緊張狀態，俄羅斯的外交環境面臨相當嚴峻的挑戰。在俄羅斯地緣政治格局的變化背景之下，普丁越來越重視俄羅斯亞洲政策的重要性。爲扭轉俄羅斯在歐洲地區的地緣政治劣勢，普丁加強東西平衡的「全方位」外交政策，積極展開活躍的亞洲外交。俄羅斯與中國、印度等亞太國家建立戰略夥伴關係，有利於打破美國的單極統治，推動世界多極化進程，進而維護亞洲乃至全球的和平與穩定，符合俄羅斯的地緣政治及戰略利益。

（二）地緣經濟考量

發展國家經濟，是俄羅斯對外政策概念的基本訴求。因此，在普丁提倡的強國政策中，特別強調經濟外交。在普丁 2000 年 11 月發表的「俄羅斯－新東方前景」一文中，「強調俄羅斯爲歐亞國家，自許位居亞、歐、美洲之樞紐，應該積極拓展與亞太國家在能源、生態、運輸、高科技、經貿、投資等方面合作，盼引起亞太國家之資金開發俄羅斯遠東和西伯利亞之天然資源。」[105]

俄羅斯有三分之二的領土位於亞洲，其中包括蘊藏著豐富資源的西伯利亞及遠東地區。然而，這裡卻是俄羅斯開發水準最低的地區。俄羅斯獨立初期，由於連續多年

---

[103]葉爾欽曾於 1993 年頒佈第一份「俄羅斯聯邦外交政策綱領」，普丁爲因應新時代與新變局，於上任後重新制定一份外交政策綱領。
[104]徐瑞雯，「普丁政府的亞太外交」，頁 149-150。
[105] 俄羅斯總統網站，引自徐瑞雯，「普丁政府的亞太外交」，頁 148。

的經濟下滑，遠東地區的地方勢力逐漸抬頭，導致俄羅斯中央政府對其控制力下降。因此，爲了消除中央與地方的矛盾，加強國家的統一，必須關注西伯利亞及遠東地區的經濟發展。[106]由此看來，俄羅斯不僅需要西方國家的資金和技術，而且也亟待外國的經貿投資與開發、以及爲本國產品尋求銷售的市場。像中國、印度等亞太國家的廣大市場對俄國商品頗具吸引力。另外，日本具有強大的經濟實力，俄羅斯也希望吸引日本參與遠東和西伯利亞的開發和建設，有利於提振俄羅斯的經濟。

（三）戰略安全考量

亞大地區，對俄羅斯的國家安全有著重大的意義。俄羅斯改善與中國、日本、朝鮮及東南亞等亞太國家的關係，有助於其解決亞洲安全問題影響力的提升，亦間接增加與西方國家談判時的籌碼。比方說，俄羅斯與朝鮮關係的改善，有利於俄羅斯在朝鮮半島事務中發揮更大的作用，增加其在解決朝鮮半島問題時的發言權，特別是阻止美國在東北亞地區部署國家飛彈防御系統。因此，俄羅斯積極發展與亞太地區國家的關係，以創造俄羅斯東部周邊的外在和平環境，進而抵制美國單極主導國際事務。

二、普丁政府亞太政策的特徵

自獨立以來，俄羅斯所奉行的「親西方」外交政策並沒有成功將俄國帶入西方國家體系。對於俄羅斯地緣政治影響最爲直接及重要的獨立國協國家，卻對俄國表現出政經離心傾向。另外，在 2001 年「九一一事件」後，美國勢力進入中亞國家，導致俄羅斯的地緣政治格局變得極爲不利。此外，在 2003 至 2005 年陸續發生的三次「顏色革命」，更加壓縮俄羅斯在中亞的戰略空間。因此，在地緣政治格局出現新變化的情況下，亞州地區便成爲俄羅斯展開外交活動的重要舞台。整體而言，普丁亞太政策具有下列幾項特點：

（一）借助亞洲國家力量以提高國際地位

爲了抗衡美國單極主導國際事務及降低俄國國家安全的威脅，俄羅斯借助和利用與亞太國家的夥伴關係，來鞏固和提高其國際地位和影響力。普丁上任後，便以頻頻出訪亞洲來爭取亞太各國反對美國修改「反彈道飛彈條約」（ABM）及建構「全國飛彈防禦系統」（NMD）的一致立場，同時與這些國家活絡關係，並藉以恢復在衝突地區的談判地位，增加區域影響力，以抬高與西方強國談判時的地位。[107]

[106] 王孫鵬，管星火，「普京外交戰略評析」，頁 55。
[107] 徐瑞雯，「普丁政府的亞太外交」，頁 160。

（二）加入亞洲經濟體系，搭乘亞洲經濟便車

在經濟全球化和區域化的發展趨勢下，俄羅斯極希望通過加強與亞太國家經貿合作關係，以進入亞太區域的經濟體系，並將以其爲俄國加入「世貿組織」（WTO）的重要跳板。另外，俄國將「亞太經合會」視爲亞太地區經濟區域化的火車頭，希望利用該組織中的多邊合作機制來提振俄國遠東和西伯利亞經濟的發展；同時在亞太地區建立「新的能源供應結構」，以增強亞洲國家對俄國能源的依賴和強化合作。[108]除此之外，俄羅斯也積極開拓亞洲的軍事市場，以擴大武器出口來賺取外匯。除了繼續鞏固中國和印度這兩大軍火買家外，俄國與伊朗、朝鮮、越南和蒙古也延續其傳統的軍事合作關係。近年來，俄羅斯還向馬來西亞、印尼，泰國等東協國家拓展軍事的新興市場。[109] 順帶一提的是，俄羅斯向東協國家推銷軍火，不僅使俄國獲得可觀的收入，同時也拉近俄羅斯與伊斯蘭國家的關係，這對俄羅斯解決車臣問題以及確立在全球反恐體系中的地位都大有好處。[110]

（三）推動「全方位」的亞太外交

普丁亞太外交之長遠目標在於穩定外部環境發展經濟，因而推動「全方位」的亞太外交。除了繼續深化在葉爾欽時期就已展開的與中、日、韓等東北亞國家關係以外，他還積極與東南亞的東協、南亞的印度，伊朗等國發展雙邊及多邊的合作關係。普丁強調外交的多國性及多樣性，既重視恢復與前社會主義盟國的傳統友誼，又重視發展新的夥伴關係。俄國一方面希望與若干衝突點如朝鮮半島、印巴保持平衡的睦鄰夥伴關係，以維護國家安全，另一方面又極力發展務實性合作，重視經濟利益以促使俄國整體經濟的提升，有助於實現強國的目標。[111]

（四）參與亞太區域合作機制，加強國家安全

俄羅斯積極參與亞太區域合作機制，如「亞太經合會」、「東協區域論壇」及「上海合作組織」等國際機構，使俄國擁有進行亞洲外交活動的操作平台，進而擁有制定遊戲規則的權力和進行國際合作的機會，從而提高國家安全的系數。[112]就反恐議題而言，俄羅斯認爲「亞太經合會」是根除恐怖主義長期戰略中的重要因素之一，提

[108] 曹英偉，唐櫻潔，「點、線、面：俄羅斯走向大國之路」，頁 80。
[109] 許志新，「俄羅斯的亞太政策」，*當代亞太*，2005 年第 2 期，頁 15。
[110] 曹英偉，唐櫻潔，「點、線、面：俄羅斯走向大國之路」，頁 81。
[111] 徐瑞雯，「普丁政府的亞太外交」，頁 161。
[112] 曹英偉、李萍，「俄羅斯的東亞政策探究」，*西伯利亞研究*，2005 年 10 月第 32 卷第 5 期，頁 62。

議在該組織內建立「亞太聯合反恐機制」。同時，俄國也認爲東協、「東協區域論壇」和「上海合作組織」是「亞太經合會」在該地區反恐的天然夥伴。[113]

第三節 俄羅斯的東南亞政策

冷戰結束後，俄羅斯政府根據冷戰後國際形勢變化以及國內政經的需要，開始大幅度調整其全球戰略，其中一個最重要的變化就是調整亞太地區在俄羅斯全球戰略中的地位，將亞太地區作爲俄羅斯加速開發遠東地區和西伯利亞經濟、增加區域影響力和提昇國家地位的重要地區。綜觀戈巴契夫、葉爾欽和普丁政府對亞太地區的總體政策，可以察覺，俄羅斯對東南亞政策是從屬於俄羅斯的亞太戰略，也是冷戰後俄羅斯亞太政策重要的環節。

20 世紀年 90 代中期，俄羅斯開始調整了「大西洋主義」主張的親西方外交路線，轉而實行新歐亞主義提倡的「雙頭鷹」外交政策。在這種外交政策的指引下，俄羅斯逐步形成了它的亞太戰略，並相應的調整了對東南亞的政策。從最初在東南亞地區的退縮，逐漸改爲積極參與該地區的相關事務及發展合作關係，究其原因，主要包含地緣經濟及安全戰略等兩項因素。

壹、俄羅斯東南亞政策的主要因素

一、地緣經濟利益

俄羅斯欲加速其東部能源及原料基地的開發與建設，則必需調整其地緣經濟的格局，必然要從其長期面向西方的經濟戰略轉向東方。然而，俄羅斯在開發以及開放遠東地區時，面臨著資金、技術設備與勞動力資源短缺等諸多的問題。爲了有效解決這些難題，僅能依靠俄羅斯積極參與亞太地區的區域經濟合作來實現。在「1996 年至 2005 年遠東和外貝加爾經濟與社會發展聯邦綱領」中明確表示，「將遠東地區的發展，變爲俄羅斯參與亞太經濟一體化政策的主要環節」。易言之，俄羅斯遠東地區在俄羅斯亞太戰略的重要性，是俄羅斯國內其他地區不可替代的戰略地區。[114] 至於俄羅斯亞太戰略的經濟目標，是謀求亞太諸國支持俄羅斯的經濟改革，和借助外國力量促進東部地區的開發。作爲一個國際組織的東協，它在亞太區域主義中主導「亞太經合

[113] 許志新，「俄羅斯的亞太政策」，頁 17。
[114]于國政，「俄羅斯的亞太戰略與政策探析」，頁 28。

會」和「東協區域論壇」兩個機制。爲了確保本身在亞太經濟整合過程中佔有一席地位，俄羅斯必然會尋求東協的支持。[115]

此外，亞太地區包括東南亞地區的經濟迅速發展也是俄羅斯重視這一地區的主要原因。東南亞目前含蓋印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡、汶萊、越南、寮國、緬甸、柬埔寨和東帝汶十一個國家，總人口約 5 億 6 千萬，國民生產總值 9 千億美元。[116] 東協是世界上經濟增長較快的區域之一，在 1997 年東南亞金融危機後，東協諸國逐漸走出經濟困境。自 2002 年起，東協十國的經濟成長率年平均保持在 7% 以上（見表 1），成爲一個具有很大潛力的市場，區域影響力也將相對地擴大，俄羅斯爲了確保它在亞太地區的經濟利益，不會輕易放棄這片市場。對海外輸出武器，一直是俄羅斯國防工業的一個主要收入來源。在經濟復甦的形勢下，東協各國皆考慮更新軍事裝備。特別是在「九一一事件」後，東協諸國紛紛以反恐名義，提高軍費預算，購置先進的武器。因此，普丁趕緊把握東南亞這一個潛在武器銷售市場的大好機會，利用價差以及「對銷貿易」等誘因，以利開發東協這一新興的市場。[117]

表 1、2002 年至 2006 年東協的經濟成長率

年份	2002	2003	2004	2005	2006
經濟成長率	4.8	5.4	14.2	5.5	5.8

資料來源：東協秘書處，總體經濟指標數據庫，網址：
http://www.aseansec.org/18135.html。

二、安全戰略因素

俄羅斯亞太戰略的安全目標是建立經濟增長的安全條件，和提高俄羅斯在亞太地區的主導地位，俄羅斯要實現它的亞太戰略安全目標，東南亞地區是一個不可忽視的環節，這是因爲東南亞不僅地處戰略要道，而且有少數國家更是俄羅斯的傳統盟友。

東南亞地區是連接太平洋和印度洋、大洋洲和亞洲的十字路口，具有重要的戰略位置。它不但位於海洋交通要衝，控制著太平洋與印度洋之間的重要國際通道，而且在國際關係格局中也具有非常重要的戰略地位。由於俄羅斯逐漸成爲東協國家的主要

[115] Leszek Buszynski, “Russia and Southeast Asia: A New Relationship”, p.285.
[116] 參考自 Wikipedia, The Free Encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Southeast_Asia.
[117] Leszek Buszynski, “Russia and Southeast Asia: A New Relationship”, p.285.

貿易夥伴國，因而特別關注東南亞的海運交通（sea lines of communication, SLOCs）安全，因爲東協國家緊扼馬六甲海峽海道，是世界重要貿易物流量必經之地。[118]

另外，東南亞地區是冷戰後潛在的世界衝突點，原本就一直存在的宗教民族衝突和南沙群島主權糾紛等問題在冷戰結束後仍有衝突升高的可能性，加上國際恐怖主義、跨國犯罪和毒品走私等問題也大量存在東南亞地區，使得東南亞地區成爲亞太安全的一個重要因素。因此，俄羅斯只有積極發展與東南亞等亞太國家的關係，以及加強參與「東協區域論壇」及「上海合作組織」等亞太區域合作機制，才能維護外部環境安全和國家利益。

貳、俄羅斯東南亞政策的主要措施

自普丁上任後，便頻頻走訪亞太國家，其中也包括東南亞國家。俄羅斯是一個橫跨歐亞大陸的國家，其國土大部分在亞洲。這種得天獨厚的地緣優勢，爲俄羅斯與亞洲國家合作提供了先決條件。而在俄羅斯的亞太總體政策下，俄羅斯與東南亞國家獲得展開新關係的良機，俄羅斯的東南亞政策主要在下列三個方面展開：

一、參加東亞經濟一體化，積極加強與東南亞國家經貿領域的合作。

在經濟全球化與區域化的發展趨勢下，如果無法加入區域經濟組織，就意味著脫離全球化的軌道。近年來，東亞國家經濟發展的成就有目共睹。隨著中國、日本與東協簽署友好合作條約後，東亞地區逐步展開了「東協加三」以及「東協加中國」、「東協加日本」、「東協加韓國」三個「東協加一」等區域經濟合作機制。

另外，東協是亞太地區最重要的一個國際性組織，其成員又都是「亞太經合會」的成員，東協在「亞太經合會」中具有舉足輕重的作用。「亞太經合會」今後能否順利發展，東協是個關鍵因素。2003 年 6 月 19 日，俄羅斯與東協簽訂了「亞太地區和平、安全、繁榮暨發展的夥伴關係」（Joint Declaration of the Foreign Ministers of the Russian Federation and the Association of Southeast Asian Nations on Partnership for peace and security, and prosperity and development in the Asia-Pacific region）共同宣言，進一步加強多邊合作和提高已存在的多邊區域機制的效能。通過雙邊和多邊合作，俄羅斯經濟結構已成爲亞洲經濟不可分割的一部分。東亞經濟的快速發展，必將帶動俄羅斯遠

[118] K.S. Nathan, "Malaysia and Russia: Strengthening Strategic Partnership in the 21st Century: A Malaysia Perspective", in Gennady Chufrin, Mark Hong & Teo Kah Beng, *ASEAN – Russia Relations*, (ISEAS Publications: Singapore, 2006), p26.

東和西伯利亞的開發，促進俄羅斯經濟發展。更重要的是，加入東亞經濟一體化機制，並爲俄羅斯加入世貿組織奠定了基礎。[119]

此外，在普丁出訪越南、馬來西亞及泰國過程中，雙方就合作勘探石油和天然氣資源等問題廣泛交換了意見，並制定了一系列雙邊或多邊的合作計劃，大大推動了俄羅斯在東南亞地區的國際經貿投資合作。另爲借鑒新加坡經濟發展經驗、吸引外資和培訓人力資源等策略來充分發揮其經濟發展潛能，俄羅斯加強發展與新加坡的雙邊關係。近一兩年，新加坡也已開始與俄羅斯協商建立雙邊自由貿易區的可能性。如果俄羅斯－新加坡自由貿易區成功被落實，俄羅斯便可通過新加坡這一窗口通往東南亞市場，還可經由新加坡原有的雙邊自由貿易區聯繫網絡，進軍一個遠及東南亞區域外的廣大市場。最後，同樣也是東協重要對話夥伴的俄羅斯，爲了深化其與東協諸國的經濟關係，將打算與東協進行相關的雙邊貿易區的談判。因此，俄新雙邊的自由貿易區，最終或許能夠變爲俄羅斯－東協自由貿易區的典範。[120]

二、開拓東南亞軍火市場，擴大武器出口。

在亞太地區，俄羅斯除了繼續鞏固中國和印度兩大傳統軍火買家外，俄羅斯也把東南亞國家定爲有很大潛力的武器買主。除了與馬來西亞及越南有軍火交易外，曾受美國軍事制裁的印尼，也把俄羅斯作爲主要的軍事貿易對象，導致俄羅斯軍火在該地區需求量增大。近年來，普丁緊鑼密鼓地出訪東南亞國家，加強與東南亞國家發展關係。一方面，普丁希望通過與東協建立全面夥伴關係來維持亞太局勢的穩定，另一方面，普丁採取各種手段積極開拓東南亞的軍火市場，以賺取大量的外匯，這與東協國家要加強海空力量以及尋求軍火供應商多元化的想法不謀而合。

此外，俄羅斯 2005 年同意以武器交換泰國的冷凍雞肉，看重的是贏得泰國戰機訂購合約背後所蘊涵的意義。如果俄泰雙方能夠成功達成這筆有關蘇-30 型戰鬥機的交易，俄羅斯除了有 5 億美元進帳外，更重要的是，這意味著俄羅斯軍工事業又成功地打入了一個美國長期佔據的傳統市場。俄羅斯還亦有可能成爲 4 個東協國家（馬來西亞、印尼、越南及泰國）的軍火供應商，爲其在該地區的外交影響力，以及進一步向其他東協國家推銷武器帶來極爲重要的意義。[121]

---

[119] 曹英偉，唐櫻潔，「點、線、面：俄羅斯走向大國之路」，頁 80。
[120] Rahul Sen, “Rationale for a Free Trade Agreement between Russia and Singapore and Russia-ASEAN”, in Gennady Chufrin, Mark Hong & Teo Kah Beng, *ASEAN – Russia Relations*, (ISEAS Publications: Singapore, 2006), p74.
[121] Leszek Buszynski, “Russia and Southeast Asia: A New Relationship”, p.289.

三、提高俄羅斯在東協以及亞太地區的地位

隨著東協的擴大，以及在國際事務中作用和地位的提高，俄羅斯因體認到東協在東南亞地區的旗艦作用，開始積極與東協展開全方位的合作，並希望以此帶動與東協各成員國的關係。與此同時，俄羅斯也借助和利用與東南亞國家的合作關係及協調行動，來鞏固和提高其在東協及亞太地區的影響力。

在上台後的一年內，普丁就動身前往越南進行歷史性的訪問。俄越兩國元首簽署了「戰略夥伴關係聯合公報」，決心在既有的傳統友好合作關係基礎上，繼續鞏固和發展面向 21 世紀的戰略夥伴關係。 俄羅斯不僅將越南視爲其傳統友好國家，而且還把越南看作其在亞洲的重要外交夥伴。值得一提的是，2001 年恰好是越南輪值東協的主席，普丁當時訪越對於俄國以越南爲門戶帶動和發展與整個東協的關係有著極爲重大而深遠的意義。

此外，俄羅斯借助菲國在東協的影響力，以期能躋身於東南亞甚至於亞太區域的事務，恢復其在亞太地區的影響力，重振大國地位。一直以來，菲律賓從旁協助俄羅斯提升其在東協的對話夥伴關係，最終成功於 2005 年 12 月在吉隆坡舉辦「第一屆俄羅斯－東協高峰會」。2006 年，菲律賓外長擔任第 40 屆東協「常務委員會」（ASEAN Standing Committee）的主席，以及東協對話夥伴國的協調者。俄羅斯冀望菲律賓能夠支持其加入「東亞高峰會」，成爲正式會員國。

四、將反恐納入合作範圍

恐怖主義是一種國際現象。面對隱密的全球恐怖主義網絡，任何一國任憑其自身力量不可能取得反恐戰爭的勝利。恐怖和極端組織相互聯繫的舉動，決定了各國政府的反恐戰爭也必須進行聯合的行動。因此，在反恐領域加強國際合作是十分必要的。近年來，俄羅斯與東南亞國家已開始在反恐議題上進行實質性的合作。如同俄羅斯外交部發言人雅科文科在 2005 年 7 月 1 日發表聲明指出，「俄羅斯是伊斯蘭國家在反恐鬥爭中的夥伴和盟友，俄國將繼續與伊斯蘭國家加強反恐合作」。「伊斯蘭會議組織」（the Organization of the Islamic Conference, OIC）在該年的 6 月 30 日已同意俄羅斯成爲該組織的觀察員，這一決定將促進俄羅斯與伊斯蘭國家的關係發展。東南亞部分國家有大量的穆斯林人口，俄羅斯希望通過改善和加強與這些國家的關係，以圖改善俄羅斯在穆斯林眼中的形象。反恐將是今後雙邊關係發展的一個重要層面。

第四節 小結

自 1991 年蘇聯解體以來，俄羅斯對外政策取向，除了受國際環境變化及國內政局影響外，其內部的主流思想亦有極大的影響。這些左右俄羅斯外交政策制定的思想主要包含「大西洋主義」、「現代斯拉夫主義」、「新歐亞主義」與「務實主義」等四類。

俄羅斯獨立初期，由於國內政局動蕩和經濟危機，葉爾欽政府一度將轉型的希望完全寄託在西方國家上，企圖通過全盤西化達到融入西方社會的目的。他們拋棄社會主義，不再著重意識型態的操作，基本上延續了戈巴契夫的「新思維」外交理念。但是，隨著俄國經改失敗以及得不到西方同等回應後，俄國社會中民族主義情緒急劇上升，葉爾欽政府逐漸由親西方的「大西洋主義」轉爲「新歐亞主義」的外交路線。2000 年，普丁上台後，他基本上延續葉爾欽後期的對外政策路線。不過，由於地緣戰略變化和國內政局不穩，普丁的對外政策強調務實的「全方位外交」路線，以維護國家利益和儘速實現大國的目標。

由此看來，俄羅斯外交政策走向從「意識型態」轉變爲以「國家利益」爲主，大致可劃分四大主要路線：一、「大西洋主義」主張的「向西方一面倒」路線（1991-1992 年）；二、「現代斯拉夫主義」反對「全盤西化」的過渡時期（1993 年）；三、「新歐亞主義」的「東西方平衡的雙頭鷹外交」路線（1994-1999 年），以及「務實主義」的「全方位外交」路線（2000 年迄今）。

另外，影響俄羅斯對外政策的重要橋樑是對外決策機制。俄羅斯對外決策機制主要分成國家和社會兩個層面，其中國家層面是由總統、聯邦政府、議會和軍隊所組成；社會層面則包含政黨、利益團體和大眾媒體等社會因素。經過探討各個對外決策機制功能及權限，我們得知，當代俄羅斯對外決策機制是一種總統高度集權的單向垂直結構。

最後，爲瞭解俄羅斯東南亞政策形成背景，筆者探究了戈巴契夫、葉爾欽和普丁的亞太政策的演進過程。前蘇聯亞太政策的制定及實施是俄羅斯亞太戰略的淵源，直接影響了俄羅斯的東向政策，爲俄羅斯在這一地區的外交提供借鑒和指引。

1985 年戈巴契夫上台，鑒於蘇聯的經濟情況日趨惡化，加速經濟改革成爲戈氏對外策略轉變的主要因素。由於亞太地區當時經濟普遍高速成長，蘇聯希望能從該區引

進資金及管理技術，以利開發西伯利亞與遠東地區的經濟發展。因此，他一改歷屆蘇聯領導人傳統的重歐輕亞作風，大力推動亞太外交政策。

蘇聯解體後，轉型初期的俄羅斯面臨一系列複雜的國內外形勢。在考量政經現實利益及地緣戰略因素下，葉爾欽重新調整了俄羅斯的亞太政策，主要維護和擴大俄羅斯在亞太地區的經濟和安全利益等目的。

2001 年「九一一事件」後，美國勢力進入中亞國家，使俄羅斯的地緣政治格局變得極爲不利。特別是在 2003 至 2005 年陸續發生的「顏色革命」，加劇縮小俄羅斯在中亞地區的戰略空間。因此，在地緣政治格局出現新變化的情況下，亞太地區成爲俄羅斯展開外交活動的重要舞台。普丁上任後，便頻頻走訪亞太國家。爲了抗衡美國單極主導國際事務及降低俄國國家安全的威脅，俄羅斯借助和利用與亞太國家的夥伴關係，來鞏固和提高其國際地位和影響力。另外，俄羅斯極期希望通過加強與亞太國家經貿關係，搭乘亞洲經濟便車。並且積極參與亞太區域的合作機制，以維護區域穩定，進而保障國家經濟安全。其亞太外交長遠目標在於穩定外部環境，以利提升俄國整體經濟和實現強國目標。在普丁強調務實外交以及注重外交多樣化的政策下，俄羅斯既重視恢復與前社會主義盟國的傳統友誼，又重視發展新的夥伴關係。就在俄羅斯這種亞太戰略框架底下，俄羅斯與東南亞國家獲得展開新關係的機會。