

第二章 普欽總統對歐盟政策

本章將描述普欽自 2000 年擔任俄羅斯總統以來，其對歐盟政策之發展情況。第一節透過俄羅斯聯邦憲法所規範的若干條文，以釐清俄羅斯總統在國家外交政策施行中所扮演之角色；第二節從普欽在各種場合有關對歐盟事務之發言內容，瞭解渠對俄歐關係發展之看法；第三節則冀藉透過檢視俄羅斯有關外交、對歐關係等政策文件，瞭解普欽時代俄羅斯對歐盟政策之發展脈絡。

第一節 普欽在外交決策中所扮演角色

一、俄羅斯憲法賦予總統之外交權力

每個國家的高層外交決策都具有較高的保密性，因此有學者將對外政策決策稱之為「黑箱」。例如，在前蘇聯出兵阿富汗的問題上，吾人很難窺知莫斯科高層領導如何討論此一戰略決定的過程。但是對外政策決策機制運作過程某些環節是公開、透明的，我們可以透過公開管道瞭解一國的對外戰略思想、國家安全與外交思想，以及領導人個性對外交政策有何影響等。¹

在對外政策決策與執行研究領域，羅森諾（J. N. Rosenau）在其「對外政策的前理論與理論」文中指出，政治家的個性、政治家的角色、國家政治結構特點、社會結構特點、系統因素等，決定一個國家的對外政策。²

1993 年憲法改變了俄羅斯外交決策的法律基礎，使外交決策建立在總統權力基礎上。俄羅斯新憲法規定，總統在國家政治結構中和對外決策中發揮主導作用，總統所擁有與對外政策相關的權力分別有保障憲法實施權、立法權、執行權³，分述如下：

（一）保障憲法實施權：1993 年憲法規定，總統按俄羅斯聯邦憲法

¹馮玉軍，**俄羅斯外交決策機制**（北京：時事出版社，2002.1），頁 2。

²同註 12，頁 30。

³同註 12，頁 112。

規定的程序採取措施，捍衛俄羅斯聯邦的主權、獨立與國家完整，保障國家權力機關行使職能並相互協作。⁴因此，總統不僅僅是由憲法所確立的政權結構的普通成員，而是超乎憲法之上的憲法捍衛者，與此相關，總統在對外政策中也就成為至高無上的決策者。

(二) 立法權：俄羅斯聯邦的聯邦法律立法程序可分為立法提案階段、聯邦議會兩院表決階段及聯邦總統簽署公布階段。根據此一程序，總統的立法權可劃分為：

1. 立法提案權：總統有權向國家杜馬提出法律草案，從而將自己的政治意志納入立法程序，之後並可能成為國家政策。另俄羅斯總統每年向聯邦議會提交一份論述國家內外政策主要方針的咨文，⁵聯邦議會兩院只有聽取總統咨文的權力，而無審議權，顯示總統在立法權方面的優勢地位。
2. 法律簽署公布權：憲法規定總統簽署並頒布聯邦法律聯邦議會兩院通過的聯邦法律，應在5日內送交俄羅斯聯邦總統簽署和頒布。俄羅斯聯邦總統則須在14日內簽署聯邦法律並頒布。
3. 發布命令權：俄羅斯聯邦憲法規定，俄羅斯聯邦總統發布命令和指示，俄羅斯聯邦全境必須執行俄羅斯聯邦總統的命令和指示。⁶此意味總統除可透過一般立法程序提出法案外，還可繞過其他權力機構的制約，將自己的政治意志以總統命令與指示的方式直接貫徹於國家政策。

(三) 執行權：在對外領域，總統的執行權力包括：

1. 決定國家對外政策基本方針權：1993年憲法明確規定，俄羅斯聯邦總統按俄羅斯聯邦憲法與聯邦法律決定國家內外

⁴ Конституция России, Президент Российской Федерации, раздел первый, глава 4, Статья 80, <http://www.kremlin.ru/articles/ConstChapter4.shtml>, accessed August 30, 2005.

⁵ Конституция России, Президент Российской Федерации, раздел первый, глава 4, Статья 84, <http://www.kremlin.ru/articles/ConstChapter4.shtml>, accessed August 30, 2005.

⁶ Конституция России, Президент Российской Федерации, раздел первый, глава 4, Статья 90, <http://www.kremlin.ru/articles/ConstChapter4.shtml>, accessed August 30, 2005.

政策基本方針，⁷領導俄羅斯聯邦的對外政策，⁸上述規定無疑將總統置於俄羅斯對外政策決策機制的核心地位。總統成為對外政策的核心決策主體，任何重大的對外政策方針與行動的決定都必須由總統敲定。

2. 對外政策具體行為權：1993年憲法規定，俄羅斯聯邦總統作為國家元首，在國內與國際場合代表俄羅斯聯邦，⁹主持談判並簽署俄羅斯聯邦國際條約；簽署批准書；接受外國使節到、離任國書。¹⁰以上顯示俄羅斯聯邦總統不僅是對外政策決策機制的決策主體，亦是對外政策過程的行為主體，可以以國家元首的身分直接主持或參與俄羅斯聯邦的對外政策行為，並將自己的決策貫徹實踐。

綜合上述俄羅斯憲法中有關總統在外交事務的職權之界定，得知總統對於外交政策擁有全權主導權。俄羅斯總統所擁有的廣泛對外政策權力使其在對外政策決策過程的每一階段發揮決定性的影響。總統不僅可就對外政策問題的情報蒐集、分析調查、決策方案準備等向對外政策部門下達指令，亦可對議會上、下院有關對外政策問題的審議施加影響，更重要的是就所有重大對外政策問題做出最終決策。總統在對外政策決策過程中所處的核心地位使俄羅斯對外政策決策機制的運作帶有鮮明的總統個人色彩。因此，俄羅斯的對外政策可說是總統的對外政策。¹¹

此外，根據憲法，對外政策決策的重心完全轉移到總統，總統在外交事務的權力從進行談判、簽署條約到確定對外政策方針和領導對外政策。因此，制定與實施對外政策可說已成為俄羅斯總統的特權。

⁷ Конституция России, Президент Российской Федерации, раздел первый, глава 4, Статья 80, <http://www.kremlin.ru/articles/ConstChapter4.shtml>, accessed August 30, 2005.

⁸ Конституция России, Президент Российской Федерации, раздел первый, глава 4, Статья 86, <http://www.kremlin.ru/articles/ConstChapter4.shtml>, accessed August 30, 2005.

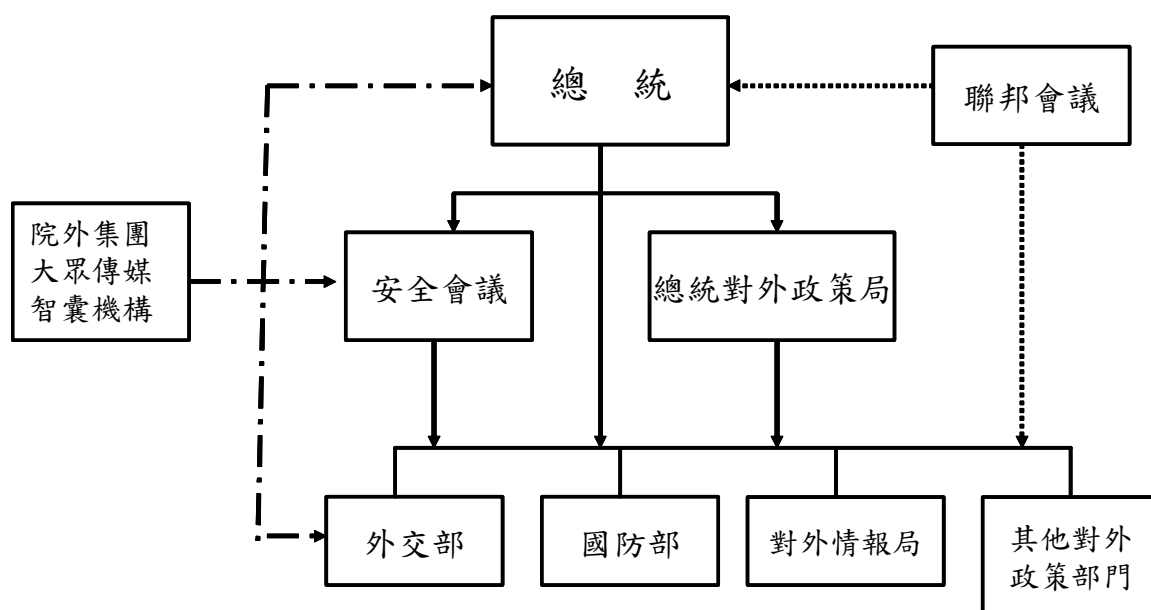
⁹ Конституция России, Президент Российской Федерации, раздел первый, глава 4, Статья 80, <http://www.kremlin.ru/articles/ConstChapter4.shtml>, accessed August 30, 2005.

¹⁰ Конституция России, Президент Российской Федерации, раздел первый, глава 4, Статья 86, <http://www.kremlin.ru/articles/ConstChapter4.shtml>, accessed August 30, 2005.

¹¹ 馮玉軍，前揭書，頁 300。

總統掌握根本性的決策權力，處於決策「金字塔」的頂端，對外政策方針的制定、對外政策活動的進行，以至外交代表的任免均需經總統的同意，也就是說俄羅斯的對外政策決策帶有明顯的「人治」色彩，總統的態度往往決定具體的對外政策問題，甚至戰略性對外政策問題的方向（如下圖）。

俄羅斯對外政策決策機制圖



資料來源：馮玉軍，俄羅斯外交決策機制（北京：時事出版社，2002.1），頁300。

二、普欽之外交構想

普欽就任俄羅斯總統後，繼承葉爾辛後期的外交戰略，突出國家利益，實行東西兼顧的全方位外交政策，力圖重振俄羅斯的大國地位。但普欽在不同場合有不同的說法，既吸取大西洋主義和斯拉夫主義的要素，亦修補並發展歐亞主義之精髓。

首先，確認俄羅斯是歐亞國家。普欽在2000年7月16日強調：俄既是歐洲國家，又是亞洲國家。我們既對歐洲務實主義，也對東方

的智慧給予應有的評價。所以，俄羅斯外交政策是平衡的。他在 2000 年 11 月 10 日又說：俄永遠感到自己是歐亞國家。我們任何時候也沒忘記，俄的大部分領土位於亞洲。這種說法，無疑符合歐亞主義所揭櫫的思潮。

第二，強調俄羅斯屬於歐洲文明。普欽在 2000 年初說：俄是西歐文明的一部分，我們始終是歐洲人。他在同年 5 月 29 日強調：從地理、文化和經濟統一的觀點來說，俄和以往一樣是歐洲的一員，與歐洲的關係今後仍將擺在最重要的位置。他在 2002 年 1 月 15 日又說：從文明角度而言，俄是一個擁有歐洲文明的國家。這種說法，顯然符合大西洋主義思潮。

第三，強調俄的傳統和民族特點。普欽在 1999 年底發表的「千年之交的俄羅斯」一文中說：愛國主義、強國意識和國家觀念等是俄羅斯自古以來就有的傳統的價值觀，是社會團結的支柱。普欽在 2000 年 7 月的國情諮文中強調，固有的愛國主義、文化傳統以及共同的歷史記憶使俄羅斯的團結更加緊密。這種說法，顯然不同於大西洋主義，而符合斯拉夫主義思潮。

第四，堅持東西兼顧的全方位外交戰略。普欽在 2002 年 6 月 4 日接受中國記者採訪時說：我們一貫推行平衡的對外政策；我們將一如既往地既與東方，也與西方發展雙邊關係。他在 2002 年 7 月俄外交部使節會議上強調：俄橫跨歐亞，既在西方，也在東方，既在北方，也在南方，到處都有我們的利益，俄因此要在歐洲、亞洲、非洲和美洲尋找自己的夥伴。這種說法，無疑與歐亞主義一致。

以上說明，普欽的外交構想包括四層含意：一是確認俄在地理上是歐亞國家，二是強調俄在文明方面屬於歐洲文明，三是主張維護俄的傳統和民族特點，四是堅持俄在外交方面實行全方位的戰略。

第二節 普欽對俄、歐關係之看法

2000 年 1 月 10 日，普欽批准由俄羅斯外交部、國防部、內務部

和聯邦安全局合作完成新的「俄羅斯聯邦國家安全構想」，同年 6 月 28 日，普欽簽署「俄羅斯聯邦對外政策構想」，表述對俄羅斯外部總體情況、外交政策的優先方向及保障手段的看法。上述兩項文件均描繪出新世紀俄羅斯對外戰略和政策的藍圖。再由普欽就任總統後，其對國家發展之相關言論觀察，可以歸納出其治國思維呈現以下特點——強國仍是根本出發點，振興經濟仍是一切工作的中心；堅持走自己的「市場和民主」發展道路；在作為上堅持漸進、穩定及不使人民生活水準下降的原則；用政治高壓手段削弱挑戰政權的反對力量，結束政治紛爭；突出以總統權力為核心的執行權力，建立有行為能力的國家；遵循外交為內政服務及務實外交原則。¹²

上述思維對俄羅斯外交取向的影響則是：國家的統一和領土完整不但是實現強國戰略的前提，更是俄羅斯最基本的不可動搖的國家利益；經濟外交地位提升，重視對外經濟利益的實現。由於內部發展動力不足，普欽政府開始注重借助外部經濟力量推動內部的發展，其主要方向是加入 WTO、與歐盟建立「歐洲統一經濟空間」、建立獨立國協（CIS）共同市場等。¹³

以下分別綜整普欽自就任總統以來在國內、國際各種場合，就有關俄羅斯與歐盟關係發展之言論，分析其對俄羅斯與歐盟發展關係之態度。

（一）強調俄羅斯屬於「歐洲文明」：普欽在 2000 年初表示：俄「是西歐文明的一部分，我們始終是歐洲人」；同年 5 月 29 日強調：「從地理、文化和經濟統一的觀點來說，俄和以往一樣是歐洲的一員，與歐洲的關係今後仍將置於最重要的位置」；另渠在 2002 年 1 月 15 日又強調：「從文明角度而言，俄羅斯是一個擁有歐洲文明的國家」。¹⁴普欽於 2003 年 5 月在聯邦議會上院演講時表示，俄羅斯優先

¹²姜毅、許志新、吳偉、李勇慧，**重振大國雄風——普欽的外交戰略**（北京：世界知識出版社，2004.4），頁 40-41。

¹³ 同註 23，頁 42。

¹⁴王正泉，「普欽外交構想兼收並蓄」，千龍網，
<http://inter.qianlong.com/4319/2005/07/25/135@2733872.htm>

要務即是真正融入歐洲，這也是歷史性的選擇。¹⁵

(二) 建立大歐洲思想：2000年10月26日，俄羅斯總統普欽在訪問法國前夕接受法國和俄羅斯媒體聯合採訪時表示，俄羅斯歡迎建立沒有霸權主義的「大歐洲」的思想，應當建立和發展多極世界。俄羅斯不把任何國家看作敵人或對手，也不追求與某個國家平起平坐，但俄歡迎建立「大歐洲」的思想。俄羅斯歡迎歐盟擴大，願意擴大與歐盟的合作，但是俄現在不具備成為歐盟和歐洲經濟共同體全權成員國的政治和經濟條件。¹⁶此外，普欽於2001年9月25日（訪德期間）在德國國會以德語發表演說時表示，歐洲如果能夠將自己的條件和俄羅斯的條件—人口、領土、自然資源的條件結合起來，以及和俄羅斯的經濟、文化、國防潛力整合起來，那歐洲就將可堅定而長久鞏固自己作為世界政治真正獨立中心的地位。¹⁷

(三) 強調與歐盟進一步保持接觸：1999年12月29日，在即將出任代總統前夕，普欽發表「千年之交的俄羅斯」一文，描述俄羅斯當前的情勢，總結教訓，展望未來，並指出「俄羅斯在平等夥伴關係與互利原則基礎上，不反對與歐盟進一步接觸。而歐盟亦對此存有興趣的情況下，下一個10年完全可以成為俄歐在建立新的更高水準協作方面開展實際工作的年代。」¹⁸普欽當選俄羅斯總統不久，歐盟輪值主席國葡萄牙總理古特雷斯（António Manuel de Oliveira Guterres）即率團於2000年5月29日赴莫斯科訪問，雙方舉行普欽上任以來首次俄歐元首峰會，普欽在會談中向歐盟表示：「從地理、文化和經濟統一的觀點來說，俄羅斯過去、現在和將來都是歐洲國家。因此，俄羅斯今後仍將把與歐洲的關係擺在其對外政策的最重要位置。」¹⁹

¹⁵ Nikolai Zlobin, "Together But Separate", *Harvard International Review* (Cambridge: Fall 2004.) Vol. 26, Iss. 3, pp. 48-52

¹⁶ 普欽表示俄羅斯歡迎建立「大歐洲」的思想，

http://www.cass.net.cn/chinese/s24_oys/chinese/News/Subject/Putin/138732.html

¹⁷ 普欽，*普丁文集—文章和講話選集*（北京：中國社會科學出版社，2002.11），頁422。

¹⁸ 陸齊華，*俄羅斯和歐洲安全*（北京：中央編譯出版社，2001.09），頁268。

¹⁹ 「歐俄關係進入新時期」，*人民論壇*（2001年第12期），

(四) 將與歐盟合作列為外交重點：普欽於 2001 年 1 月 26 日對外交部講話時強調，歐洲是俄羅斯一個極其重要的傳統方向。俄羅斯與歐盟的關係無疑具有越來越重要的意義。俄羅斯當前不提出成為歐盟成員的任務，但是我們應當力求從根本上提高合作的有效性，改善雙方合作的質量。²⁰另普欽於 2001 年 12 月 21 日（訪英期間）與英國首相布萊爾（Tony Blair）舉行記者會時表示，在即將過去的一年裡，俄羅斯與歐盟的關係有積極且日新月異的發展；歐盟是俄羅斯在政治對話、安全、反恐及經貿合作的優先夥伴。²¹

(五) 借重俄歐峰會以完善雙邊關係：普欽於 2002 年 5 月 29 日在莫斯科俄、歐峰會時表示，在這樣的會晤中，俄、歐雙方有責任解決在政治、經貿及社會各領域合作的具體問題。俄羅斯希望此次會議最終能將諸如安全防衛領域合作、歐盟承認俄羅斯市場經濟地位等問題上達成具體共識，並從歐盟即將擴大的角度出發，開始透過實際的會談進程，解決有關加里寧格勒州的居民生活保障問題。²²

(六) 設定建立俄歐自由貿易區目標：普欽 2003 年 12 月 2 日在克里姆林宮會見參加俄羅斯和歐盟企業家圓桌會議的代表時表示，俄羅斯和歐盟發展新型經濟關係的主要方向是建立自由貿易區，雙方可在能源、運輸、科學、教育、生態和通信等優先領域加深合作。據俄媒體報導，普欽認為，俄與歐盟在上述領域的成功合作將有助於加強雙方的國際競爭力。俄羅斯的地緣政治條件可使俄成為連接歐洲與中亞和亞太地區的橋樑，歐洲企業家如果利用俄羅斯的這種地理條件，就能獲得新的優勢。²³

第三節 普欽對歐盟政策之發展

鑒於一國對外政策受兩國或多國簽署相關協議等法律因素影

<http://www.people.com.cn/GB/paper85/5062/538055.html>

²⁰普欽，前揭書，頁 254。

²¹普欽，前揭書，頁 532。

²²普欽，前揭書，頁 651-652。

²³普欽主張俄與歐盟建立自由貿易區，<http://www.nmsti.com/jmdt/show.php?id=15991>。

響，其具有一致性與連貫性，俄羅斯對歐盟政策亦不例外。本節將從 1994 年俄歐所簽署的夥伴與合作協議（PCA）開始，一路追蹤普欽對歐盟政策之發展軌跡。

一、夥伴與合作協議（PCA）之簽署

俄羅斯與歐盟關係發展之法律依據是「夥伴與合作協議」（Partnership and Cooperation Agreement, PCA），此份協議係雙方在 1994 年 6 月希臘柯爾夫（Corfu）雙邊元首峰會經過艱難的談判所達成的，文件內容共計 178 頁，包括 112 條、10 項附錄、兩份議定書（一為建立煤鋼聯絡小組以制定雙方煤鋼貿易實施細節，二是有關俄羅斯關稅立法之相關行政支援）及一份聯合聲明，涵蓋雙方所關注的政治與經貿關係。

另俄歐雙方互動的機制亦在此份協議做一規範，包括每年兩次的元首峰會（EU-Russia summit）、年度合作委員會（Cooperation Council）部長級會議、每年兩次合作委員會（Cooperation Committee）高級官員層級會議、具有貿易、能源、科技、運輸、競爭、關稅、農漁業金融等 9 項功能的次級委員會（Sub-Committee）定期會議，以及年度議會合作委員會（Parliamentary）會議等。²⁴

PCA 確定了俄羅斯與歐盟關係發展的性質，此一協定當時使俄羅斯聯邦與歐共體及其成員國建立起夥伴關係，²⁵並促進俄歐之間政治、商業、經濟及文化的合作，是俄歐雙方承諾共同促進夥伴關係及相互瞭解彼此利益的體現。²⁶

然而雙方簽署 PCA 後並未立即開始執行，彼此基於各自內部政治考量，決定 PCA 生效前雙方應達成一項過渡協定，俾使此項協定獲得部分履行。然而，由於俄羅斯在車臣採取軍事行動，歐盟於 1995 年 1 月下令延長歐盟與俄羅斯 PCA 的正式批准時間，並取消過渡協定。歐盟要求俄政府與車臣叛亂當局必須開始談判以和平解決雙方衝

²⁴ Dov Lynch, "Russia faces Europe", <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai60e.pdf>, p.55

²⁵ 陸齊華，前揭書，頁 268。

²⁶ Partnership and Cooperation Agreement (PCA, 1997)，歐盟執委會駐俄代表團網站，http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_243.htm

突。直到1995年7月18日，俄羅斯才與歐盟正式簽署過渡協定，內容包括：(1)須開展雙方在政治、經濟及其他領域的定期對話與協商；(2)歐盟將視俄羅斯經濟為轉型期經濟，將消除貿易壁壘；(3)談判決定是否建立包含俄羅斯在內的自由貿易區；(4)煤、鐵、核原料及太空服務的貿易須部分自由化等。²⁷

俄羅斯雖已與歐盟簽署 PCA，然而葉爾欽主政的1990年代，俄羅斯政府從未推動落實 PCA 協議的內容。²⁸俄羅斯對歐盟政策只有口惠而實不至，且並未費心去瞭解歐盟的架構、權力，以及歐盟與其成員國的關係等。²⁹正如前英國駐俄羅斯大使 Rodric Braithwaite 所述，PCA 的結果是令人失望的。究其原因，除俄羅斯政府缺乏效率與職能外，由於歐盟不滿俄羅斯1994年至1996年所發動的第一次車臣戰爭，導致 PCA 因此中斷至1997年12月，亦成為葉爾辛時代 PCA 發展成效不彰之重要因素。³⁰

二、1990年代俄歐關係發展遲滯原因

1990年代俄羅斯致力發展與歐洲大國關係，但其許多對歐外交行動卻不能恢復與歐盟的關係，主因在於所有歐盟成員國對外經濟政策作為均已置於布魯塞爾超國家體系的管轄下，而這正是俄羅斯當局長期以來所忽略的。此一期間，俄歐雖於1994年簽署 PCA，但雙邊關係發展仍顯遲滯，究其原因分別有：首先，1990年代歐洲國家領導人強調個人外交以促進歐盟與俄羅斯接觸，而俄羅斯國家領導人的個人傾向外交亦僅想彌補俄羅斯經濟競爭力的不足。俄羅斯總統與歐盟3駕馬車代表舉行非正式會談久久未能付諸實踐，更遑論其與歐盟執委會20個執委會的會談。其次，90年代俄羅斯外交政策主軸聚焦於歐洲強權以建構地緣政治三角架構。再者，俄羅斯外交部等官僚機構習於處理對英、法、德、義等歐盟個別國家雙邊關係，乃至於迄今都

²⁷ 陸齊華，前揭書，頁265-266。

²⁸ Dov Lynch，"Russia faces Europe"，<http://www.iss-eu.org/chailot/chai60e.pdf>，p.56

²⁹ David Gowan，*How the EU can help Russia* (London:Centre for European Reform,December 2000)，p.1

³⁰ Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick edited，*Russia and the European Union*，(London:Routledge,2005)，p.16

還沒有單一的負責對歐盟事務之機構部門。

綜合言之，俄羅斯對歐政策中，歐洲整合並非俄羅斯外交政策的傳統關注焦點，90年代俄羅斯並無清楚一致、單一的對歐盟政策，俄羅斯僅與法、德、義、英等國及其他歐洲國家發展關係，甚至部份俄羅斯觀察家至今都將歐盟視為與北約或聯合國一樣的國際組織。³¹此外，歐盟與俄羅斯夥伴關係發展受以下因素影響而遲滯：一是兩個政體運作互異—歐盟是釋出主權，而俄羅斯卻是傳統堅守主權，雙方發展關係確有困難；二為歐盟與俄羅斯各自關注於本身內部轉型，歐盟焦點置於東擴，俄羅斯則聚焦於政權鞏固，導致雙方無法致力發展雙邊關係。³²

三、普欽訂頒俄羅斯聯邦外交政策綱領

普欽 2000 年擔任俄羅斯總統後，致力推動恢復俄羅斯大國地位戰略，渠於同年 6 月 28 日批准「俄羅斯聯邦外交政策綱領」(Концепция внешней политики Российской Федерации)，此係普欽親自領導所制定，並進一步強調此一文件對於捍衛俄羅斯國家利益工作極為重要，旨在確定新時期俄羅斯對外政策的綱領和活動之基本方向。³³內容主要分為基本目標、政策原則和優先方面、及對外活動主要方向等三個領域。

在第四章對外政策優先地區方面，提出歐盟位居俄羅斯外交政策的第二優先地區，僅次於獨立國家國協；重點加強與歐盟的合作，俄羅斯將歐盟看作是自己的一個極為重要的政治和經濟夥伴，並努力與其發展積極和穩定的長期合作關係。

另與西歐國家合作方面，強調與英國、德國、義大利及法國的合作，對俄羅斯在歐洲與國際事務中捍衛國家利益，及對俄羅斯經濟發展是十分重要的保障。在與中東歐國家的的關係中，迫切的任務則是根據新情況及俄羅斯的利益，保持人員、經濟和文化交往，消除現有

³¹ Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick edited, *Russia and the European Union*, (London:Routledge,2005), PP.51-53

³² Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick edited, *Russia and the European Union*, (London:Routledge,2005), P.16

³³ 羅伊·麥德維杰夫，王曉書、韓顯揚譯，普欽—克里姆林宮四年時光（北京：社會科學文獻出版社，2005.02），頁 195。

危機及進一步推動雙邊合作。

與波羅的海三國關係方面，俄羅斯則強調與立陶宛、拉脫維亞和愛沙尼亞發展關係具有良好的前景，俄羅斯主張將此一關係納入睦鄰與互利合作的軌道，而其必要條件是三國應當尊重俄羅斯的利益，尤其保護講俄語居民的權利是關鍵問題。³⁴

四、俄歐關係發展中程戰略

歐盟的共同對俄戰略（CSR）於1999年6月德國擔任歐盟輪值主席國時的科隆元首峰會通過，此一戰略係歐盟首次對第三國訂定一致的看法。³⁵主要目標是協助俄羅斯重返歐洲家庭，並置重點於（1）鞏固俄羅斯民主法治及公民機制；（2）促俄融入歐洲經濟與社會；（3）透過合作增進歐洲穩定與安全；（4）共同面對、處理歐陸有關核子安全、組織犯罪及環境破壞等挑戰。³⁶

另該份戰略文件凸顯三大面向為：

- （一）規劃以更有效率更具操作性及持續性的政治對話使歐盟與俄羅斯關係更加密切。
- （二）共同戰略在促使俄羅斯完全轉型，其中內容所列要求俄羅斯必須達到的工作項目清單非常繁多；實行市場經濟，強調法治建設是市場經濟的先期準備，而公民社會是俄羅斯民主鞏固不可或缺的元素。
- （三）共同戰略所強調價值使布魯塞爾與莫斯科間的關係複雜化。一方面強調歐盟與俄發展關係具有戰略利益，但同時表示歐盟與俄羅斯關係進展必須以共同民主價值為基礎。因此共同戰略衡量與俄夥伴關係兩項標準為一戰略、民主。而其所引發雙邊關係的緊張必須解決。³⁷

俄羅斯政府受歐盟頒布共同戰略（CSR）文件之刺激，遂重新思

³⁴全文參見 <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/07-10.html>。

³⁵ Dov Lynch, "Russia faces Europe", <http://www.iss-eu.org/chailot/chai60e.pdf>, p.56

³⁶ Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick edited, *Russia and the European Union*, (London:Routledge,2005), p.19

³⁷ Ibid P.20

考其與歐盟的關係，委請國內朝野的專家成立專門工作小組研究俄羅斯的因應之道，並在 1999 年年中制定出「俄羅斯聯邦與歐盟關係發展中期戰略（2000—2010）」（The Medium-Term Strategy for the Development of Relations between the Russian federation and the EU【2000-2010】，MTS）³⁸，並由時任總理的普欽在 1999 年 10 月知會歐盟，並於 2000 年 6 月普欽就任總統後予以批准。³⁹

以下分別介紹各章重點如下：

第一章說明俄歐夥伴關係的戰略角色，強調俄羅斯作為一個世界強權與歐亞大國，應保持其傳統地位，而不會加入歐盟；但俄羅斯應積極與歐盟加強安全議題方面合作，以平衡北約在歐洲之地位，並且發展與歐盟關係應以確保俄羅斯在獨立國協中領導地位為原則。

第二章強調將擴大俄歐政治對話並改善其效率。應根據阿姆斯特丹條約，與歐盟共同對外政策與安全政策等領域建立工作關係或相互關係；為開展政治對話，必須解決建立俄羅斯政府總理與歐盟執委會主席、俄羅斯議會兩院主席與歐洲議會主席等年度會晤機制之問題。力爭就共同關心的問題向最高級會晤與合作理事會會議提交共同建議，保證俄羅斯在合作理事會、合作委員會、議會合作委員會緊密的工作關係。積極開展工作以維護作為歐洲安全支柱的歐洲安全與合作組織，為此，要為歐安組織的各項機構與組織制定明確的程序，在歐安組織區域內加強與歐盟合作預防與和平解決衝突問題。

第三章係有關雙邊貿易與投資，包括持續開展工作，保證為俄羅斯商品與服務進入歐盟市場創造有利條件，消除歧視性因素，爭取獲得歐盟對俄羅斯經濟市場地位的完全承認。研究採取綜合措施，發展與歐盟的經貿合作，包括貿易、財政、稅收及其他領域可能的優惠。與歐盟共同制定措施，鼓勵吸引外國資金投入俄羅斯企業，俄羅斯方面要採取有利的投資立法保證外國投資的安全，歐盟及其成員國方面須提供相應的金融計畫，包括歐洲投資銀行在俄羅斯開展業務。鑒於

³⁸ 全文詳如附錄 2。

³⁹ Dov Lynch, "Russia faces Europe", <http://www.iss-eu.org/chailot/chai60e.pdf>, p.58

貿易與競爭問題之間的相互關聯，爭取歐盟承認俄羅斯在反壟斷政策改革所取得的進展，並在該領域開展積極合作。在繼續保持俄羅斯的設備、能源、核電站服務在中東歐與波海國家市場上的地位，同時，重點實現俄羅斯核原料對歐盟出口制度的正常化，提供商業航天發射服務，重新看待歐盟現行反傾銷程序的積極面及分階段廢止問題，保持及取得歐盟新的貿易特惠，爭取未來歐盟取消對俄羅斯出口鋼材的限額措施等。

第四章規劃雙邊金融領域合作，包括爭取金援、債務減免、在歐洲擴大投資等，置重點於爭取擴大歐盟對俄羅斯的技術及其他援助計畫，以改造俄羅斯銀行體制及吸引外資。爭取與歐盟就減免或重組俄羅斯欠歐盟成員國債務問題達成協議。為俄羅斯聯邦企業、銀行在對外經濟活動中更加廣泛使用歐元，以及進一步擴大俄羅斯國內金融市場歐元業務的規模與範圍創造條件。

第五章涉及確保在歐盟東擴後俄羅斯的利益，儘最大能力爭取利用歐盟東擴之利基（降低關稅保護程度、便利的過境制度），避免或彌補可能的負面後果。在歐盟下一次擴大前，與歐盟、歐盟成員國、入盟候選國磋商，以便歐盟的農業、技術、反傾銷規則、歐盟簽證與邊境制度，擴展到中東歐國家與波羅的海國家情況下，維護俄羅斯的利益，保障在歐洲及波羅的海國家居住的講俄語居民的權益。特別注意保護加里寧格勒的利益。

第六章有關發展全歐洲基礎設施之合作，如天然氣、石油、電力輸送管道的鋪設等。在與歐盟達成協議之情況下，將俄羅斯歐洲部分的天然氣與石油管道、輸配電系統，與歐盟及中東歐國家的系統連接起來；爭取歐盟積極參與建設亞馬爾至西歐新天然氣管道線路（gas pipeline Yamal – Western Europe）及其至斯堪地維亞（Scandinavia）支線，以及建設歐洲運輸走廊。

第七章強調科技與太空領域之合作，及保護智慧財產權等。爭取儘快簽署新的科技合作協議，積極推動俄羅斯學者與科研機構參加歐

盟科研、技術開發、實驗計畫及教育計畫。積極參與建設歐洲資訊社會 (European information society)，並保證將俄羅斯視為其不可分割的組成部分。採取措施實施太空研究大型合作項目，包括參加歐盟自身的全球導航系統 (Global Navigation System)、新型衛星通訊、遠距歐洲環境監控系統。

第八章有關跨邊境合作，如簽證制度、人文、經貿往來、維護歐盟東擴後俄羅斯人民在加里寧格勒地區之利益等。利用俄羅斯與歐盟邊界現狀及未來延長線，提高地區間跨界合作；鼓勵俄羅斯與歐盟各地區間的合作。共同充實「北進戰略」(Northern Dimension) 倡議，發展歐洲合作；爭取歐盟對該倡議給予財政支持，促使此一倡議刺激原料的開採與出口，及有助於開發俄羅斯的北部與西北地區。在必要情況下，為維護加里寧格勒州在歐盟擴大進程中的利益，以及就該州在未來俄羅斯與歐盟合作方面可能變成俄羅斯加里寧格勒「飛地」(pilot region) 的問題，與歐盟簽署專門協議。

第九章發展雙方合作的法律基礎，拉近雙方經濟法規與技術標準等規範。爭取透過與歐盟簽署各領域合作單獨協議方式，鞏固及發展「夥伴合作協定」。在俄羅斯與歐盟發展夥伴合作關係的總體戰略基礎上，與歐盟就共同制定及簽署關於 21 世紀戰略伙伴合作關係達成協議，逐步以新的協定取代「夥伴合作協定」。在保持俄羅斯法律體系與立法獨立性的同時，將其與歐盟有關歐俄合作最積極領域的立法相接近，其中包括通過議會合作委員會之渠道。

第十章有關法律領域合作，尤其在反恐、跨國犯罪及司法機關間之合作。就反制國際恐怖、販毒、跨國組織犯罪包括洗錢、逃稅、非法資本輸出、違反海關規則、販賣人口等，與歐盟現有及重新建立的主管機構開展合作，建立及開展與歐洲刑警組織的相互協作。儘可能參加歐盟反制犯罪及培訓人員的計畫，開展俄羅斯與歐盟及其成員國司法機構、海關及其他司法機構之間的合作。

第十一章規劃雙邊商業界之合作發展。儘可能促進俄羅斯企業與

歐盟成員國企業間進行經貿與投資合作，及市場經營與預防商業爭端的經驗交流。提高俄羅斯與歐盟企業家「圓桌會議」(Russia-EU industrialists Roundtable)的作用，就解決重大問題進行協商，吸引歐洲對俄羅斯投資，及擴大俄羅斯對歐出口。

第十二章強調此一戰略應確實執行與落實。為進一步開展合作並保證歐盟及其成員國履行「夥伴合作協定」，必須

- 在直接從事俄羅斯與歐盟合作的聯邦執行權力機構中建立專家小組。
- 為俄羅斯企業家建立全面開放的有關歐盟活動、俄羅斯企業家根據「夥伴合作協定」及其他雙邊文件進入歐盟市場的條件和規則情況的信息系統。
- 組織俄羅斯常駐歐盟代表處與俄羅斯駐歐盟成員國以及入盟候選國使館，監督歐盟履行「夥伴合作協定」條款及其工作決議情況，並探尋開展合作的新潛力。
- 爭取確保有效制定和通過立法及法規文件，調節俄羅斯與歐盟發展合作。
- 採取措施，擴大在俄羅斯聯邦高等學校和商業院校中培養歐盟問題專家，並就此一問題進行學術研究。利用歐盟及其成員國提供的資源，促進學術交流及培養俄羅斯高級幹部。

MTS 戰略的運作基於兩個概念：建構多極化世界、促進俄羅斯的經濟安全，⁴⁰此一文件值得注意者有：

首先，MTS 更為強調俄羅斯在回應歐盟對其各項要求時的自主性，此份文件表明俄羅斯將不會尋求加入歐盟。衡量俄羅斯與歐盟關係的尺度即是國家利益是否受到保障，與價值分享無關。MTS 亦提到俄羅斯有權維護本身的經貿利益，甚至暗示如果中期戰略的內容與 PCA 條文相互扞格，或是可能阻礙俄羅斯加入 WTO 之談判進程時，俄

⁴⁰ Debra Johnson and Paul Robinson, *Perspectives on EU – Russia Relations*, (London: Routledge, 2005), p.7

羅斯還是會繼續落實此項戰略。因此，MTS 突顯出俄羅斯拒絕歐盟對其有關主權的事務進行干預，而這也反映俄羅斯與歐盟對於夥伴關係發展範圍的認知具有戰略上的歧異。

其次，此份 MTS 文件表明，俄與歐盟關係是植基於俄羅斯建立多極世界的目標之上。譬如，俄歐關係必須促進泛歐集體安全機制的建立，如同前總理普里馬科夫（Yevgeny Primakov）早期透過提升歐安組織（OSCE）角色以平衡北約主宰的戰略一般，俄羅斯希望透過參與歐盟的危機處理以平衡北約在歐洲安全的主導角色，甚至要求與歐盟共同強化歐安組織在歐洲安全的地位。俄羅斯戰略表明，與歐盟夥伴關係的發展應該有助鞏固俄羅斯在獨立國協地區作為政經發展領導中心的地位。俄羅斯似乎想要宣示歐盟發展與前蘇聯國家必須透過俄羅斯，歐盟通往前蘇聯國家的必經關口即為俄羅斯。

最後，俄羅斯戰略提出對於歐盟深化及擴張的擔憂，MTS 強調俄羅斯將在俄歐合作領域致力尋求與歐盟的法律、標準認證等方面協調一致，但是歐盟東擴對俄羅斯利益的負面影響卻對上述的認知造成衝擊。MTS 要求與歐盟及其成員國進行談判以確保俄羅斯的利益，並拒絕 PCA 擴及即將加入歐盟的候選國（因為如果候選國按照 PCA 規定行事，將使俄羅斯蒙受貿易、關稅等利益損失）。⁴¹

綜合上述可知，普欽對歐盟政策主要呈現 3 個重要目標：一為俄羅斯改革的方向只能以歐洲的先進、文明、進步為楷模，以融入歐洲為理想；二是保持如同法、德兩國般的大國地位，確保在與自身關鍵利益直接相關的地區發揮重要影響力；三為積極參與歐洲大陸的經濟發展合作。⁴²而 MTS 與 PCA 兩份文件的不同點正凸顯出莫斯科與布魯塞爾之間戰略的分歧，歐盟聚焦於普世價值及要求俄羅斯必須進行大幅改革，而俄羅斯則強調國家利益及主權之維護。普欽將歐盟視為一股重要支撐力量，並認為歐盟並非對抗美國的一極，而是歐美共同體中的一個強而有力的個體；歐盟是一個具有重要國際影響力的組織，

⁴¹ Dov Lynch, "Russia faces Europe", <http://www.iss-eu.org/chailot/chai60e.pdf>, pp.58-59

⁴² 周志淳，再看普欽（北京：世界知識出版社，2005.1）頁 120-121。

且正對俄羅斯形成一種特別的挑戰。⁴³

⁴³ 同註 52，p.16