

# 俄羅斯對「獨立國協」 政策的演變

李 玉 珍

(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

## 摘 要

一九九一年底，俄羅斯、烏克蘭和白俄羅斯三個蘇聯加盟共和國的領袖達成協議，成立「獨立國協」並宣布中止蘇聯的存在。至此，蘇聯的解體已不可避免，其所轄的十五個加盟共和國皆成為獨立國家。俄羅斯在國際上是蘇聯的繼承國，也是其中最強大者，儼然成為獨立國協的盟主，但其獨立國協的政策並不確定。後來基於客觀形勢的演變，才改變對獨立國協的政策。決心加強與「獨立國協」各成員國的關係並試圖進行整合，希望藉由這種整合，使它在國際舞台上重新占有它應有的地位，並反擊國內反對勢力的挑戰。然而「獨立國協」整合的最大阻礙，仍在於各成員國對大俄羅斯主義的疑慮，唯恐自己再度受制於俄羅斯聯邦。

**關鍵詞：**獨立國家國協、阿拉木圖宣言、獨立國協憲章、經濟整合、集體安全

\* \* \*

## 壹、前 言

一九九一年十二月七日，俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭三個蘇聯加盟共和國的領導人在白俄羅斯的布列斯特（Brest）舉行三邊會談，次日簽署成立「獨立國家國協」的協議。在簽署的三個文件（「成立獨立國家國協協議」；「白俄羅斯、俄羅斯、烏克蘭共和國國家首腦聲明」；「關於三個共和國協調經濟政策的聲明」）中，除了宣告「蘇聯作為國際法主體和地緣政治實體終止存在」，並就政治、經濟、軍事及對外關係的協作達成協議。<sup>①</sup>十二月廿一日，十一個前蘇聯共和國領導人（俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、阿塞拜疆、亞美尼亞、摩爾多瓦、哈薩克、烏茲別克、土庫曼

註① 有關此三項文件內容，詳見：Izvestia, Moscow Evening Edition, Dec. 9, 1991, p. 1.

、塔吉克、吉爾吉斯）於哈薩克首都阿拉木圖（Alma-Ata）會晤，以共同創建人的身分簽署文件，成立「獨立國家國協」（CIS），以下簡稱「獨立國協」。在「阿拉木圖宣言」中，除正式宣布蘇聯終止存在，並強調指出，新的「獨立國協」既不是國家，也不是超國家的實體。<sup>②</sup>

「獨立國協」的成立乃是前蘇聯各共和國領導人體認到，蘇聯解體後，各共和國間的政治、經濟聯繫仍有存在必要，而以「獨立國協」作為彼此間磋商、協調的機構。事實也證明，蘇聯解體後，傳統的經濟分工中斷，先前有保障的能源、原料供應與產品的銷售市場不復存在，使獨立後的各國普遍出現生產滑落、居民生活水準下降的現象。這也使「獨立國協」各成員國比較願意推動及參與經濟整合。

蘇聯時期，俄羅斯聯邦乃是十五個加盟共和國中更具實力者。<sup>③</sup>蘇聯解體後無論出現何種型態的區域組織，俄羅斯聯邦必然會繼續扮演主導角色。這也是其他「獨立國協」成員國所憂慮的，唯恐整合成功，他們可能會失去得之不易的獨立主權，再度淪於俄羅斯聯邦的控制之下。「獨立國協」成立至今即將屆滿五年，但它的性質仍不明確，從建立成牢固的軍事、政治聯盟到完全鬆散的經濟聯盟，各式各樣的主張都曾被提出，在通過的幾百項決議案中，能付諸實施的少之又少，真正的「一體化」仍言之過早。

今年三月十五日，俄羅斯聯邦下議院「國家杜馬」通過決議案，質疑當年成立「獨立國協」的合法性。<sup>④</sup>此舉不僅引起葉爾欽總統的反駁，也使其他成員國憤慨。<sup>⑤</sup>俄羅斯「國家杜馬」的決議案當然不代表俄羅斯政府對「獨立國協」的立場。事實上，

註② *Izvestiia*, Moscow Evening Edition, Dec. 23, 1991, p. 1.

註③ 在蘇聯時期，俄羅斯聯邦的國民生產總值占全蘇聯的五八·七%（以一九九〇年計，以下同）；工業產值占六六·四%；農業產值占四六·二%；生產全蘇聯三分之二的電力，九〇%的石油、天然氣，半數以上的鋼和生鐵，八〇%以上的機器。其面積一千七百多萬平方公里（全蘇聯總面積二千二百四十萬三千平方公里）、人口一億四千八百萬（全蘇人口二億九千萬），皆在蘇聯占第一位。見：國際問題研究，第二期（一九九二年），頁四八～四九。

註④ 「國家杜馬」於三月十五日通過的決議案：「加強蘇聯地區的民族整合與廢除俄羅斯聯邦最高蘇維埃於一九九一年十二月十二日所通過決議」，主要內容是：俄羅斯聯邦最高蘇維埃於一九九一年十二月十二日所通過的廢除蘇聯聯盟條約為無效之決議，並要求加強在「獨立國協」範圍內的整合。另一決議案：「關於蘇聯一九九一年三月十七日就保持蘇聯問題的公民投票結果對俄羅斯聯邦的法律效力」——強調當時的公民投票結果對俄羅斯聯邦具法律效力，而一九九一年十二月八日由葉爾欽簽署的「獨立國協」成立協議並未獲當時的俄羅斯最高政策機構「俄羅斯聯邦人民代表大會」的批准，因此在論及終止蘇聯的存在上，並不具有法律效力。「國家杜馬」這二決議案內容分見：*Pravda*, March 19, 1996, p. 1; *Pravda*, March 20, 1996, p. 1. 一九九一年三月十七日，前蘇聯曾就是否應維持蘇聯的存在舉行公民投票，投票結果顯示，八〇%的公民參與投票，其中七六·四%的人表示同意維持蘇聯的存在。在俄羅斯聯邦，七五·四%的公民參與投票，其中七一·三%投下同意維持蘇聯的票。見*Pravda*, March 16, 1996, p. 1.

註⑤ 葉爾欽在「國家杜馬」通過上述二項決議案後，隨即於十六日發表聲明，指出該決議案沒有法律基礎，並明顯地違反了俄羅斯憲法；這些決議案並無法重新恢復蘇聯，只會讓外界對俄羅斯聯邦的法律地位產生懷疑；這些決議只可說是背叛了俄羅斯的利益。見*Rossiiskie vesti*, March 19, 1996, p. 1. 「獨立國協」其他成員國的反應則大都強調：(1)恢復前蘇聯是不可能的事；(2)俄羅斯下議院的決議對他們不具意義；(3)他們國家的獨立乃是本國公民投票的結果。見*Kommersant* (daily), March 19, 1996, p. 3, cited in *the Current Digest of the Post-Soviet Press*, Vol. 48, No. 11 (April 10, 1996), pp. 7~8.

近幾年來俄羅斯政府的一些政策顯示，它對「獨立國協」整合的態度是由消極轉向積極。本文將就俄羅斯加強與「獨立國協」成員國政策整合的背景作一探討，並論析「獨立國協」的整合前景。

## 貳、俄羅斯政府對「獨立國協」的政策

俄羅斯聯邦於一九九一年底獨立後，其外交政策基本上是全面的倒向西方，把國內的經濟復甦、政治安定及國家安全等寄望於同西方的「伙伴關係」。當時一些人士甚至認為，「獨立國協」成員國對於俄羅斯的經濟發展是一個沉重包袱。

這種視前蘇聯加盟共和國為負擔的看法，早在蘇聯解體前即已出現。俄國作家索忍尼辛在一篇於一九九〇年九月發表於共青團真理報上，題為「如何復興俄羅斯」的文章中強調，俄羅斯沒有足夠的資源提供給所有加盟共和國使用，俄羅斯既無力維持一個帝國，也不需要一個擁有這麼多成員的帝國。<sup>⑥</sup>

當年，俄羅斯聯邦對其他加盟共和國的經濟利益輸送已引起許多俄羅斯人的不滿。俄羅斯政府以低於世界市場的價格將其資源賣給其他加盟共和國，卻以高於世界市場的價格向他們購入日用品、農產品。一位保守派的經濟學家即抱怨：俄羅斯在聯盟內扮演老大哥的角色太久了，小兄弟們一直在偷我們籃子內的東西。他宣稱，俄羅斯在輸送或補貼天然原料給其他非俄羅斯共和國上，一年的損失超過五百億美元。<sup>⑦</sup>因為經濟利益受到剝削，使許多俄羅斯民族主義者相信，沒有其他共和國的拖累，俄羅斯祖國應該會更好。

蘇聯解體、「獨立國協」成立後，雖然前蘇聯各共和國事實上仍極度依賴俄羅斯聯邦的能源供應，而俄羅斯也需要維持與這些共和國的經濟聯繫，但在一切倒向西方的情形下，加上新獨立的共和國仍對俄羅斯懷有戒心，初期俄羅斯聯邦並沒有刻意發展其「獨立國協」成員國的關係；但隨著國內、外環境的變化，使俄羅斯開始加強與「獨立國協」成員國的關係。自一九九三年以來，俄羅斯對「獨立國協」的政策基本上已經成形，認為「獨立國協」地區是俄羅斯重大利益的核心，俄羅斯聯邦的生存取決於同這些國家關係的發展。

一九九三年四月，俄羅斯通過了「俄羅斯聯邦對外政策基本條款」，作為獨立後的俄羅斯聯邦對外政策的指導方針。此一文件係俄羅斯行政與立法部門代表緊密合作的結果，並由來自俄羅斯外交部、對外經濟關係部、國防部、國外情報局、安全會議等單位的專家共同協力完成。<sup>⑧</sup>文件強調，發展與前蘇聯各加盟共和國的關係是俄羅斯今後對外政策的最高優先，俄羅斯有責任加強前蘇聯地區的穩定與安全。<sup>⑨</sup>在這

註⑥ *Komsomol'skaya Pravda*, Sept. 18, 1990, pp. 3~6.

註⑦ *Washington Post*, May 29, 1990, p. A8.

註⑧ 有關此一外交政策文件的內容與分析，請參閱：*Nezavisimaya gazeta*, April 29, 1993, pp. 1~3, cited in *the Current Digest of the Post-Soviet Press*, Vol. 45, No. 17 (1993), pp. 13~15.

註⑨ *Ibid.*

樣的政策指導下，俄羅斯外交部主張與新興獨立國家建立密切合作，試圖將「獨立國協」轉變成一個有效的國際組織，主張「獨立國協」建立聯合軍隊，制訂共同的外交與經濟戰略。俄羅斯外交部同時強調，莫斯科並無恢復霸權的野心，也無意將鄰邦再變成俄羅斯的屬國，莫斯科將尊重這些國家的主權。<sup>⑩</sup>

在新的對外政策基本文件中，俄羅斯也承認，「獨立國協」的若干成員國在應付各種內部重大問題時，將與俄羅斯保持距離；然而，隨著時間的過去，各共和國將了解，維持對俄關係有助於解決他們本國的問題。<sup>⑪</sup>

除了上述的新外交政策指導原則中論及了俄羅斯與「獨立國協」成員國關係的意義外，俄羅斯「安全會議」於同（一九九三）年十一月二日通過的「軍事準則」，亦論及了與「獨立國協」成員國的關係。

俄羅斯的新「軍事準則」，除了宣布放棄不首先使用核武器的政治承諾外，並賦予軍隊新的任務，即是在「獨立國協」成員國境內執行維持和平的行動；此一維持和平行動在聯合國或其他國際組織的決議下，也可用於「獨立國協」境外；另外，在雙邊或多邊協議下，俄羅斯可在境外其他國家設置基地、部署俄國軍隊。<sup>⑫</sup>無論是在「獨立國協」成員國境內的維和行動或設置基地，基本上都強調了俄羅斯聯邦對前蘇聯地區的穩定與安全負有特殊責任。這樣的主張已被一些觀察家解釋為「布里茲涅夫主義」（the Brezhnev doctrine）的復活，即：俄羅斯聯邦有權干預其「近鄰國家」的內部事務。<sup>⑬</sup>

在俄羅斯聯邦表明有權在其「近鄰國家」執行維和行動與設置基地後，俄羅斯葉爾欽總統於一九九四年九月前往美國與柯林頓總統舉行高峰會時，應邀在聯合國大會上發表演說強調，在前蘇聯各共和國境內發生的衝突對俄羅斯的安全構成威脅，俄羅斯樂意讓全世界參與解決這些棘手的問題，但目前在前蘇聯境內的維持和平重擔主要由俄羅斯一肩挑起。<sup>⑭</sup>他再度為俄羅斯干預其「近鄰國家」內部事務提出辯解，基本上是要闡明俄羅斯與前蘇聯各共和國關係的特殊性，反對西方插手與干預他們之間的事務。前蘇聯地區為俄羅斯的勢力範圍的概念已極為明顯。

西方國家自然不樂意見到俄羅斯再度扮演老大哥的角色，並擔心俄羅斯帝國的復活。為了平息這種疑懼，現任的俄羅斯外長普利馬可夫在擔任俄羅斯對外情報局局長時，於一九九四年九月廿一日發表一份關於俄羅斯與「獨立國協」成員國關係的報告書，題目為「俄羅斯—獨立國協：西方的立場是否需要調整」。文中指出，美國以其

註⑩ 參見：柯薩科瓦，「俄羅斯外交政策顯現輪廓」，中央日報，民國八十二年六月廿一日，版三。

註⑪ 同前註。另一分析俄羅斯此一新外交政策的文章可見：柯薩科瓦，「俄羅斯外交政策另一章」，中央日報，民國八十二年六月廿八日，版三。

註⑫ *Izvestiia*, Nov. 4, 1993, pp. 1~2, cited in *the Current Digest of the Post-Soviet Press*, Vol. 45, No. 44 (1993), p. 11. 有關此一「軍事準則」的內容分析，可參閱：龍舒甲，「論俄羅斯聯邦的新『軍事準則』」，問題與研究，第三十三卷第四期，民國八十三年四月，頁八五~九五。

註⑬ 見美國對此一俄羅斯新軍事準則的反應，刊於*Pravda*, Nov. 10, 1993, pp. 6~7.

註⑭ 見聯合報，民國八十三年九月廿九日，版九。



核子武力傘保護了日本，那麼，俄羅斯當然可以為前蘇聯的加盟國家提供核傘保護；美國既然可以入侵巴拿馬、格瑞那達、海地，那麼俄羅斯當然可以在塔吉克與阿富汗邊界、北奧塞梯亞等地進行武力干預，這些地區的安危對俄羅斯來說，其重要性遠大於拉美國家之於美國。普利馬可夫並指出，「獨立國協」的成員國應該恢復成一個單一的國防、經濟區，如果前蘇聯時期的國家願意再向中心靠攏，不應該被視為是對西方的威脅，或是企圖恢復過去。<sup>⑮</sup>

普利馬可夫報告書的主旨在反駁西方若干國家，他們以為俄羅斯對「獨立國協」成員國仍存有帝國主義野心；同時也說明「獨立國協」成員國只能依靠俄羅斯，因為對這些國家而言，西方的財政援助與資本輸入是可望而不可及的。

俄羅斯在這二份外交與軍事基本政策文件中，已直言不諱地表白，它將在前蘇聯地區扮演主導角色，並反對西方國家介入。

### 叁、俄羅斯加強與「獨立國協」成員國關係的背景

「獨立國協」成立近四年後，俄羅斯才正式提出對「獨立國協」成員國的戰略方針，並再三強調應加速整合過程。一九九五年九月十四日，葉爾欽簽署了「俄羅斯聯邦同獨立國協成員國關係戰略方針」。此一方針強調，建立一個能在世界上占有它應有地位的國家共同體是俄羅斯對「獨立國協」政策的主要目標；而在前蘇聯地區形成一個政治、經濟關係的新體系上，俄羅斯應扮演主導角色。文件同時指出，在與「獨立國協」成員國發展關係時，不能損及俄羅斯的利益，必須在相互妥協的平衡基礎上協調伙伴們各方面的利益。<sup>⑯</sup>這個文件的提出說明了俄羅斯聯邦終於確定了自己在「獨立國協」中應扮演何種角色，而這個角色即是積極地主導「獨立國協」的整合，並使「獨立國協」在世界政治舞台上占有一席之地。另外一方面，葉爾欽在國內、外大環境的改變下也認識到，唯有與「獨立國協」成員國緊密聯合才能助其鞏固權力，並以對「獨立國協」的控制來增強俄羅斯的世界大國地位，與西方國家平起平坐。這些國內、外環境的轉變包括下列：

#### 一、俄羅斯國內政壇生態的改變

俄羅斯聯邦於獨立之初採行全面倒向西方的外交政策，然此一政策並未能真正幫助俄羅斯渡過經濟、政治難關，反而促成藉民族主義而興起的一股與葉爾欽對抗的政治勢力，如「自由民主黨」、「俄羅斯聯邦共產黨」。

一九九三年十二月的俄羅斯下議院「國家杜馬」選舉中，高舉民族主義旗幟的「自由民主黨」(Liberal Democratic Party)贏得二三·五%的最高得票率，<sup>⑰</sup>震驚

註⑮ 見中國時報，民國八十三年十月一日，版十。

註⑯ 見光明日報，一九九五年九月十八日，版三。

註⑰ 有關此次選舉的結果與分析，可參閱：畢英賢，「俄羅斯的新國會與新政府」，問題與研究，第三十三卷第三期，民國八十三年三月，頁四~六。

俄羅斯國內、外。「自由民主黨」領導人季里諾夫斯基（Vladimir Zhirinovskiy）的選戰口號即是恢復大俄羅斯的光榮，並主張新獨立的中亞各共和國、波羅的海三共和國和烏克蘭在歷史上都是俄羅斯的領土，因而必須回歸到克里姆林宮的統治之下。<sup>⑧</sup>

蘇聯解體後，俄羅斯聯邦雖然繼承了前蘇聯在各種國際組織中的會員資格，然而俄羅斯的國際地位卻遠不如前蘇聯。過去，蘇聯是世界上唯一能與美國平起平坐的超級大國，而今日，俄羅斯幾乎成了二流國家，它的對外政策經常受到他國掣肘，在國際上不再受到尊重。一般俄羅斯人對俄羅斯國際地位的淪喪極為感慨與不滿，季里諾夫斯基的「大國」主張，適時地為人民的心理創痛提供了宣洩管道，因而獲得支持。

為了平衡極端民族主義者的挑戰，加上西方國家的對俄援助大都口惠而實不至，俄羅斯重新評估「獨立國協」對其經濟、政治、軍事安全和大國地位的意義，從而發展出一個論調：俄羅斯內部改革的前途及其在世界舞台上的地位，都將取決於同「獨立國協」成員國的關係。

一九九五年十二月的俄羅斯「國家杜馬」改選中，「俄羅斯聯邦共產黨」獲得二二·三%的選票，成為最大贏家，<sup>⑨</sup>其領導人朱岡諾夫（Gennadi A. Zyuganov）也成為唯一可與葉爾欽在總統選舉中一爭長短的候選人。

為了確保在總統選舉中獲勝，葉爾欽於今年一月批准了一向被視為親西方的外交部長柯茲列夫（Andrei V. Kozyrev）的辭職。新任的俄羅斯外長普利馬可夫（Yevgeni Primakov）在上任後的首次記者招待會中即明白指出：俄羅斯聯邦現在雖然遭逢困境，但它過去是、現在仍是一個大國，它的對外政策應與這種地位相稱。<sup>⑩</sup>普利馬可夫曾是KGB與蘇共的忠堅份子，並自一九九一年十二月起擔任俄羅斯國外情報局局長，任命這樣出身背景的人為外交部長，意味著俄羅斯過去那種迎合西方國家的對外政策將有所改變。

另一方面，「獨立國協」成員國家也不願見到俄羅斯由極端民族主義者或共產黨徒掌權。今年五月十七日，「獨立國協」成員國於莫斯科召開例行高峰會時，通過了關於支持俄羅斯民主進程的共同聲明，一致支持葉爾欽競選俄羅斯總統，<sup>⑪</sup>即是這種心態的具體表現。

俄羅斯國際地位的滑落造成國內極端民族主義、保守主義勢力的興起，為了與這股反對勢力對抗，葉爾欽修正其對外政策，並加強與「獨立國協」的整合。「獨立國協」的整合成功將可增加俄羅斯聯邦在國際舞台上的發言分量，並平息國內民族主義勢力的挑戰。

## 二、俄羅斯僑民問題

註⑧ 見文匯報（香港），一九九三年十二月十九日，版十八。

註⑨ 有關一九九五年十二月的俄羅斯國會選舉過程、結果，可參閱：畢英賢，「俄羅斯國會改選之研析」，問題與研究，第三十五卷第四期，民國八十五年四月，頁廿八～四〇。

註⑩ 國防部軍事情報局編印，莫斯科華語廣播輯要，民國八十五年一月十五日，頁六～八。

註⑪ Rossiiskie Vesti, May 18, 1996, p. 7.

蘇聯於一九九一年底解體時，約有二千五百萬名俄羅斯人居住在俄羅斯聯邦以外的各加盟共和國中（參見表一）。這些俄羅斯移民在蘇聯解體後，對自己突然成爲次等公民極不適應，或者害怕受到歧視，而有遷回俄羅斯聯邦的趨勢。而爲了解決大批回歸的子民或難民，俄羅斯聯邦於一九九二年六月成立「聯邦移民服務處」(The Federal Migration Service)，作爲負責對有關難民與被迫性移民（主要指俄羅斯人）政策提出建議與負責執行的機構，並負責協調其他政府部門的相關工作。另外，並通過「公民法」（一九九二年），<sup>②</sup>「難民與被迫性移民法」（一九九三年），<sup>③</sup>以因應難民問題。

鑑於境外俄羅斯人在前蘇聯共和國中的處境日益艱困，一九九三年十二月底在土庫曼首都阿什哈巴德召開「獨立國協」高峰會時，葉爾欽曾提出一項建議案，要求給予居住在其他共和國境

內的俄羅斯人特殊地位，以免他們遭到二等公民的待遇，但遭到其他與會國領導人的反對而作罷。<sup>④</sup>一九九五年四月十八日，前俄羅斯外長柯茲列夫發表談話指出，一些鄰國蓄意推行驅逐俄羅斯裔少數民族的政策，他並表示，俄羅斯可以直接使用軍事力量保護在國外的同胞。<sup>⑤</sup>這番談話自然引起「獨立國協」其他成員國的抗議。

武力並非解決境外俄羅斯人遭受次等公民待遇的最佳政策選擇，與「獨立國協」

表一：在前蘇聯各加盟共和國中的俄羅斯人  
（根據蘇聯1989年人口普查資料）

共和國名	俄羅斯人人數	俄羅斯人在共和國總人口中所占比率(%)
烏克蘭	11,340,000	22.0
白俄羅斯	1,341,000	13.2
摩爾多瓦	560,000	12.9
烏茲別克	1,652,000	8.3
塔吉克	387,000	7.6
吉爾吉斯	917,000	21.5
土庫曼	334,000	9.5
哈薩克	6,226,000	37.8
愛沙尼亞	475,000	30.3
拉脫維亞	906,000	34.0
立陶宛	344,000	9.4
亞美尼亞	52,000	1.6
阿塞拜疆	392,000	5.6
格魯吉亞	339,000	6.3
總數	25,265,000	

資料來源：Goskomstat, *Natsionalnyi sostav naseleniya (Ethnic Composition of the Population)* (Moscow: Information Publication Center, 1989), cited in: Sheila Marnie & Wendy Slater, "Russia's Refugees," *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 37, Sept 17., 1993, p. 47.

註② 有關此一法令之條文，參閱：*Rossiiskaya gazeta*, Feb. 6, 1992.

註③ 參見：Sheila Marnie & Wendy Slater, "Russia's Refugees," *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 37 (September 17, 1993), p. 50.

註④ *International Herald Tribune*, Dec. 27, 1993, p. 5. 有關境外俄羅斯人移回俄羅斯聯邦所衍生的問題，另可參考：Constantine Dmitriev, "New Migration Tests Russian Immigration Policy," *Transition*, Vol. 2 No. 13 (June 28, 1996), pp. 56~57, 64.

註⑤ *International Herald Tribune*, April 19, 1995, p. 6.

各國談判公民權或雙重國籍才是俄羅斯聯邦努力的目標。目前俄羅斯外交部試圖與前蘇聯各加盟共和國達成有關雙重國籍的協議，以減輕俄裔僑民的恐懼。目前僅有土庫曼、塔吉克與俄羅斯簽署了這樣的協議，吉爾吉斯與白俄羅斯表現出一點興趣，烏茲別克與哈薩克則拒絕這種提議，懷疑俄羅斯會以雙重國籍作為施壓或干涉其內政的工具。<sup>⑳</sup>

如何使「獨立國協」各成員國保證尊重其境內俄羅斯裔少數民族的權利，也是促使俄羅斯加強與這些國家關係的因素之一。

### 三、來自境外的可能軍事威脅

自華沙公約解散、蘇聯解體後，一些東、中歐國家與前蘇聯加盟共和國申請加入北約，但遭到俄羅斯的極力反對。俄羅斯認為，北約的任何東擴計畫將可能被視為是孤立俄國、使俄國的安全環境惡化的企圖。俄羅斯的主要考慮在於，這些國家若為北約所吸收，北約的軍事設施將可能部署在這些與俄羅斯聯邦緊鄰的國家，對俄羅斯將構成潛在的軍事威脅。

除了北約的可能向東擴張會危及俄羅斯的邊界安全，「獨立國協」成員國之間或其內部若起衝突，亦對俄羅斯的安定帶來負面影響，如：亞美尼亞與阿塞拜疆兩國之間為「納—卡地區」的歸屬所引起的戰爭；<sup>㉑</sup>格魯吉亞為其境內南奧塞梯亞欲與俄羅斯聯邦的北奧塞梯亞合併而起的戰爭；<sup>㉒</sup>摩爾多瓦境內德聶斯特河左岸俄語居民欲獨立而引起的動亂；<sup>㉓</sup>回教基本教義派與泛土耳其主義也積極地向中亞國家拉攏，欲填補此一地區的權力真空。<sup>㉔</sup>這些衝突一方面可能提供外界干涉的機會，另一方面也影響了俄羅斯自身的穩定，如高加索一些政治勢力對車臣反抗軍的支持。這些衝突都加強了俄羅斯尋求與「獨立國協」成員國在軍事上合作，以排除境外勢力可能介入的決心。

### 肆、「獨立國協」的整合前景

俄羅斯聯邦積極加強與「獨立國協」成員國的關係，以圖恢復其大國的地位、解

註<sup>⑳</sup> Constantine Dmitriev, *op. cit.*, p. 64.

註<sup>㉑</sup> 有關「納—卡地區」的爭端，可參閱：李玉珍，「蘇聯外高加索地區的民族糾紛：納哥爾諾—卡拉巴赫自治省的領土爭執」，*問題與研究*，第廿八卷第二期，民國七十七年十一月，頁五六～六五；龍舒甲，「『納—卡問題』爭端之背景與發展」，*問題與研究*，第三十四卷第十一期，民國八十四年十一月，頁七九～九〇。

註<sup>㉒</sup> 有關格魯吉亞與南奧塞梯亞的衝突，請參閱：龍舒甲，「格魯吉亞的內亂」，*問題與研究*，第卅二卷第十期，民國八十二年十月，頁六九～七一。

註<sup>㉓</sup> 有關德聶斯特河左岸俄語人口與摩爾多瓦當局的衝突與談判，請參考：龍舒甲，「摩爾多瓦獨立後的發展情勢」，*問題與研究*，第三十三卷第一期，民國八十三年一月，頁六三～七三。

註<sup>㉔</sup> 有關外國勢力在中亞的角逐，請參閱：李玉珍，「前蘇聯中亞各共和國的發展走向」，*問題與研究*，第三十一卷第九期，民國八十一年九月，頁六七～七六。



決境外俄羅斯人在僑居地的困境，及防堵北約將其勢力伸展至俄羅斯聯邦的邊界。然而「獨立國協」的整合除了俄羅斯的意願外，仍須看其他成員國的動向，因為「獨立國協」並不是另一種形態的「蘇聯」，俄羅斯領導人無法在其中為所欲為。

### 一、其他成員國看「獨立國協」

「獨立國協」各成員國把維護本國獨立和主權放在首要位置，不願意再受到其他國家的控制，對大俄羅斯主義的可能發展心存疑慮，擔心自己主權受到損害，因而使「獨立國協」的政治整合很難開展。眾多成員國再三強調，「獨立國協」不是一個國家，也不是超國家的政治實體，而只是一個提供協商機制的國際組織。

政治整合雖然難以達成，然而前蘇聯各加盟共和國卻明白，他們之間的經濟聯繫有存在的必要。前蘇聯各共和國間的經濟分工有很大的依賴性與互補性，蘇聯解體造成這種分工中斷，並使各國的經濟形勢持續惡化。因此，「獨立國協」的成員國看到，恢復傳統的經濟合作，在新的基礎上促進經濟整合，是克服共同困難的重要出路，這對那些極度依賴俄羅斯能源輸出的共和國尤其真實。

對許多成員國而言，維護主權獨立與領土完整是他們參與「獨立國協」整合的基本原則，但由於各國地位不同，在政治、經濟利益與安全上各有不同考量，因此對整合的參與程度也各有不同。

一九九三年一月廿二日於明斯克舉行的「獨立國協」高峰會中，七個與會國（俄羅斯、白俄羅斯、亞美尼亞、哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克、塔吉克）簽署了「獨立國家國協」憲章，而烏克蘭、摩爾多瓦、土庫曼三國則拒絕簽署，唯恐因此而重新建立一個新聯邦架構。「獨立國協」成員國中，俄羅斯、白俄羅斯、中亞各國等希望儘快整合，而烏克蘭、摩爾多瓦、土庫曼等國對俄羅斯依然深懷戒心。<sup>①</sup>

另一方面，前蘇聯各加盟共和國在獨立之初對西方可能給予的援助抱著極樂觀態度，然而希望卻很快幻滅，使得這些國家也重新考慮他們的處境，及與俄羅斯聯邦關係的調整。原先最排斥整合的烏克蘭在一九九四年七月選出新總統庫奇瑪（Leorid Kuchma）後，情況也有所改變。庫奇瑪基本上主張與俄羅斯建立較緊密關係，從而擺脫國內的經濟困境。庫奇瑪當選總統使俄、烏關係明顯改善，並使「獨立國協」的整合得以加強。

### 二、俄羅斯境內的不同聲音

俄羅斯政府基於自身的利益，積極加強自己在「獨立國協」內的地位，改善與其他成員國的關係，然俄羅斯境內仍有不同聲音，反對與「獨立國協」其他成員國的緊密結合，他們反對的主要理由依然是經濟利益上的考慮。

俄羅斯前第一副總理索斯科維茨（Oleg Soskovets）曾說，由於經濟聯繫中斷，造成俄羅斯生產下降，因此恢復前蘇聯範圍內曾經存在過的經濟聯繫，成了迫切的需

註① *Washington Post*, Jan. 23, 1993, p. A15.

要。另一方面，大多數「獨立國協」國家依賴俄羅斯提供石油和天然氣，積欠的債款已多達九十億美元(截至一九九五年十一月)，前第一副總理丘拜斯(Anatoli Chubais)即認為，俄羅斯缺乏資金，不能再向「獨立國協」國家提供貸款，另一副總理博利沙科夫則認為，必須幫助其他「獨立國協」國家，否則俄羅斯將失去陣地。<sup>⑳</sup>

基本上，俄羅斯國內反對聲浪的主要論點是：俄羅斯應該專注自己的國內問題，不應該對那些當年急欲獨立的共和國提供援助。

### 三、「獨立國協」整合的轉折與具體成果

一九九四年七月，烏克蘭與白俄羅斯舉行總統改選，其選舉結果對「獨立國協」的整合產生新的助力。新當選的總統庫奇瑪與盧卡申科(A. Lukashenka)都是主張與俄羅斯聯邦加強關係的政治人物，使這三個斯拉夫國家，尤其是烏克蘭與俄羅斯的關係大為改善，進而使整合的進展較為順利。

自一九九一年底成立以來，「獨立國協」在整合上的重大成就包括了：<sup>㉑</sup>

(一)一九九二年五月於塔什干(烏茲別克首都)高峰會中簽署「集體安全條約」，目前已有九國簽署(「獨立國協」計有十二個會員國)。

(二)一九九三年一月明斯克(白俄羅斯首都)高峰會中通過「獨立國家國協憲章」，七個國家簽署。

(三)一九九三年九月，簽署成立「經濟聯盟」的條約，九國簽約。

(四)一九九四年十月於莫斯科舉行的高峰會中，決定成立「跨國經濟委員會」，十二國全部參加，這是「獨立國協」成立三年後在經濟合作上取得的最大成果。

今年三月，俄羅斯「國家杜馬」通過決議，質疑「獨立國協」成立的合法性後不久，廿九日，俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯四國總統在克里姆林宮簽署了加強四國在經濟與人文方面整合的條約。同日，四國總統並簽署了關於關稅同盟的協定，是為「獨立國協」成員國多邊整合的進一步發展。四月二日，俄羅斯、白俄羅斯總統在克宮簽署「成立主權共和國聯盟條約」，為雙邊政治整合提供新模式。

五月十七日，「獨立國協」另一回合的高峰會在莫斯科舉行，葉爾欽揭示了在「獨立國協」範圍內加強整合的三原則：維護成員國國家主權；整合對每一成員國開放；管理機構的彈性組織。會議中並簽訂了不少協議，其中重要者如：關於支持俄羅斯民主進程的共同聲明；「獨立國協」成員國在一九九六～九七年整合發展的遠景規劃；共同對抗組織性犯罪；派遣共同維和部隊前往阿布哈齊亞( Abkhaziya, 位於格魯吉亞西北部)。<sup>㉒</sup>

「獨立國協」的整合雖有一定的成就，但是真正的一體化卻難以出現，主要是各成員國對大俄羅斯主義仍懷有戒心，唯恐在整合中失去了自己的國家主權，再度淪為

註⑳ 光明日報，一九九五年六月三日，版三；一九九五年十一月十五日，版三。

註㉑ 有關「獨立國協」的發展與整合現狀，請參閱：畢英賢，「獨立國協的形成與發展」，問題與研究，第三十四卷第十期，民國八十四年十月，頁二五～三九。

註㉒ Rossiiskie Vesti, May 18, 1996, p. 7.

俄羅斯的附庸。

## 伍、結 論

蘇聯解體後，俄羅斯原先採取傾向西方的對外政策，然此一政策方針並未如俄羅斯所預期的對它的政治安定與經濟發展帶來實質效益，反而使俄國的大國形象受到損害，國際地位日益下降，葉爾欽更飽受國內民族主義份子的抨擊，使俄羅斯政府須重新思考它對外政策的優先順序。

一九九三年十二月的俄羅斯「國家杜馬」選舉中，高舉民族主義旗幟、主張對外採強硬政策的「自由民主黨」獲得大勝，造成俄羅斯的國內政治生態改變：激進改革派勢力受挫，保守派與民族主義份子的反對勢力大起。這種政治勢力的替換在一九九五年十二月的「國家杜馬」改選中更為明顯，在該次選舉中，「俄羅斯共產黨」成為最大贏家。反對勢力的崛起迫使葉爾欽須修正他的國內、外政策。

蘇聯解體後，居住在前蘇聯地區的俄羅斯僑民在僑居地的地位一落千丈，為了妥善解決這些僑民的問題，俄羅斯勢必要與「獨立國協」各國進行磋商、協議。在前蘇聯地區內仍存在許多衝突，為了防止外國勢力伺機進入該地區，俄羅斯也必須在這些地區扮演更積極的角色。

俄羅斯從一九九三年開始調整其對外政策，把前蘇聯地區視為它的勢力範圍，是俄羅斯對外政策的核心圈；俄羅斯的新軍事準則指出，俄羅斯有權利處理在前蘇聯地區發生的衝突，因為該地區的安危直接影響到俄羅斯的安全。這些政策的調整是俄羅斯政府對前述國內、外環境轉變的反應。

在「獨立國協」成員國方面，他們開始體認，期望依靠西方援助來發展其本國經濟是不切實際的，他們在經濟與安全問題上仍有賴於俄羅斯，因而對「獨立國協」的整合已持不同程度的肯定立場。不過，各成員國對大俄羅斯主義的可能再起仍抱有高度戒心，可能妨礙「獨立國協」整合的進程。

俄羅斯恢復其傳統勢力範圍的企圖也引起西方國家的警惕，擔心俄羅斯帝國會死灰復燃。

「獨立國協」中，俄羅斯聯邦的實力明顯地高出其他國家，它勢必要在「獨立國協」擔當主導的角色，然亦有人擔心，與其他共和國的深度整合會給俄羅斯的經濟帶來額外負擔，而主張俄國回到自己的邊界之內。由於葉爾欽的領袖魅力不再、俄羅斯境內保守派與民族主義份子的勢力伺機而起、要求恢復俄羅斯大國地位的聲浪不斷，許多俄羅斯人對前蘇聯亦頗多懷念，都使葉爾欽必須加強與「獨立國協」各成員國的關係，希望藉此贏回俄羅斯在國際上所應受到的尊重，並反擊國內民族主義份子的挑戰。

\*

\*

\*