

# 蘇聯解體後俄羅斯對外政策路線的 克里姆林宮政治因素

## The Kremlin politics factor in the formulation of post-Soviet Russia's foreign policy

Влияние кремленологического фактора на формирование внешней  
политики постсоветской России

王定士

### 摘要

**關鍵字：**俄羅斯、對外政策、葉爾欽、大西洋學派、歐亞學派、克里姆林宮政治。

本文的目的，主要是透過克里姆林宮政治生態互動的觀察，研析蘇聯解體後俄羅斯對外政策路線的形成。本文認為，蘇聯瓦解後，俄羅斯對外政策之所以會由向西方一面倒的路線轉向東西平衡的路線，乃是由於克里姆林宮政治勢力在內外環境環節關聯下互動形塑而成的。茲分述如下：

- 〈一〉在 1991 年的 8 月政變和蘇聯瓦解後，外交決策機構之主要派系之互相傾軋所造成的混亂局面，導致外交部在初期階段大權獨攬。
- 〈二〉府會政爭導致大西洋學派對外政策路線的挫折與式微。
- 〈三〉1993 年 10 月流血政爭的結果導致帝國學派對外政策路線的抬頭。
- 〈四〉車臣戰爭的一再失利導致帝國學派對外政策路線的式微。
- 〈五〉1995 年底國家杜馬選舉結果導致歐亞學派對外政策路線的崛起與確立。

## ABSTRACT

Key words: Russia, foreign policy, Yeltsin, Atlanticism, Eurasianism, Kremlin politics.

The purpose of this study is to explore the formulation of the post-Soviet Russia's foreign policy line through the examination of the ecological interaction of Kremlin politics. It is believed in this study that the post-Soviet Russia's foreign policy line, which has turned away from a policy of leaning to the West to a more balanced one, is formulated by the Kremlin politics in the context of Russia's internal and external settings. Here are some sub-propositions:

- (1) After the August 1991 Coup detat and the collapse of the Soviet Union, the chaotic situation created by the power struggles among the major factions of the foreign policy decision-making mechanism led to the domination of the Foreign Ministry in the inceptive period.
- (2) The power struggles between the Kremlin and the Supreme Soviet led to the frustration and decline of Atlanticist liners of foreign policy.
- (3) The bloodshed conflict in October 1993 led to the rise of imperialist liners of foreign policy.
- (4) The unsuccessful campaign in the Chechen War led to the decline of imperialist liners of foreign policy.
- (5) The results of the election to the State Duma in December 1995 led to the rise of Eurasianist liners of foreign policy.

## АННОТАЦИЯ

**Ключевые слова:** Россия, внешняя политика, Ельцин, атлантицизм, евразианизм, кремленология.

Целью данной работы является исследование формирования внешней политики постсоветской России путём анализа взаимодействия кремленологических-политических группировок в Кремле. За гипотезу в данной работе принимается положение о том, что внешняя политика постсоветской России претерпела следующие изменения: первоначально отдаление от Запада и сближение с Китаем, а затем достижение баланса в отношениях с Китаем и США. Эти изменения стали результатом взаимодействия кремленологических-политических группировок в контексте внутренних и внешних условий. Данная гипотеза включает следующие моменты:

- (1) После августовских событий 1991 года и развала Советского Союза хаос, возникший в результате борьбы за власть между основными группировками и борьбы по вопросам внешней политики, привёл к доминирующему положению Министерства иностранных дел в начальный период президентства Б. Ельцина.
- (2) Борьба за власть между Кремлем и Верховным Советом привела к расстройству и ослаблению позиции сторонников линии атлантицизма во внешней политике.
- (3) Кровавый конфликт в октябре 1993 года привёл к укреплению позиции сторонников линии империализма во внешней политике.
- (4) Безрезультатная военная операция в Чечне привела к ослаблению позиции сторонников линии империализма во внешней политике.
- (5) Результаты выборов в Госдуму в декабре 1995 года привели к укреплению позиции сторонников линии евразинизма во внешней политике.

## 壹、前言

### 研究目的與動機

本文的目的，主要是透過克里姆林宮政治生態互動的觀察，研析蘇聯解體後俄羅斯對外政策路線的形成。本文企圖回答下列問題：蘇聯瓦解後，俄羅斯對外政策為什麼會由向美國一面倒的大西洋學派路線轉向東西平衡的歐亞學派路線？

冷戰結束後，世界秩序從新調整。90年代初期，俄羅斯獨立之初，俄羅斯對外政策採取向美國一面倒的親西方政策。到了90年代中期，俄羅斯的對外政策路線轉變為聯合中國抗衡美國的東西平衡政策。此一戰略轉變，牽涉整個戰略三角的互動，從而影響到亞太安全格局。而台灣地處西太平洋的戰略焦點，自然不能豁免亞太格局變遷所產生的衝擊。有鑑於此，本文將透過對俄羅斯對外政策動向的探索，以掌握戰略三角的動向。因此，本文的研究希望能有助於了解台灣在亞太變局中的地位，從而知所趨避。

### 文獻述評與研究途徑

歐美學界多以系統研究途徑 (system approach) 研究俄羅斯對外政策，但從決策層面 (decision-making level of analysis) 分析此一題目者並不多見。儘管有關蘇聯解體後俄羅斯對外政策的論述頗多，但多為針對單一事件的小品論述，迄今尚未有學者對此一主題做更深入而廣泛的研究。特別是，沒有人嘗試從克里姆林宮政治 (Kremlin politics) 互動的角度來闡釋蘇聯解體後俄羅斯對外政策路線的爭論與形成。本文將採用克林姆林宮政治研究途徑 (Kremlin politics approach)，以克林姆林宮政治生態互動為分析概念，在戰略三角的框架下，來考察俄羅斯對外政策的形成與動向。前蘇聯領導階層在制定某一特定政策的過程中，與對該政策具有影響力之各界勢力，包括行政、立法及司法各部門之個人或派系，不斷進行意見溝通、政策辯論以及利益交換等活動。在此過程中所運用之派系聯盟、政策辯論、說服技巧、鬥爭策略、以及妥協藝術等，統稱為克里姆林宮政治 (Kremlin politics)。而研究此一活動及現象之學術領域，則稱為克里姆林宮學 (Kremlinology)。克里姆林宮學的分析有兩種型態：其一為權力動機學派 ("pure power" motives)，其二為政策偏好學派 (policy preferences)。<sup>1</sup>這兩個學派的爭論專注於領導階層的動機，以及領導階層相互之間所進行之無

---

<sup>1</sup> 權力動機學派視克里姆林宮政治遊戲為一全然機會主義的、拜占庭式的 (Byzantine) 政治鬥爭。政策之堅持或揚棄只是用來勝過或醜化其對手而已。觀察家的任務，乃是透過研究文獻的發表

止無休的辯論。著名的克里姆林宮政治學者布列斯羅爾（George W. Breslauer）對於上述兩種分析型態提出批判<sup>2</sup>並自創「建樹威信」（authority-building）研究途徑，力圖調和並綜合上述兩種分析途徑。<sup>3</sup>

蘇聯瓦解之後，共黨政權不復存在，葉爾欽致力推動民主政治與市場經濟改革。然而，蘇維埃的政治文化仍然揮之不去，威權主義（authoritarianism）的幽靈仍然在俄羅斯領導精英的心靈飄盪。從而，克宮的政治遊戲規則並沒有實質的改變。軍隊與情治系統的效忠與否仍然是維繫葉爾欽政權的基石。克里姆林宮政治勢力與新興的財團勢力相結合，成爲主導莫斯科決策動向的新寡頭。葉爾欽作爲一個成功的權力平衡者，必須隨時掌握派系政治的動向，以合縱連橫的政治藝術，來鞏固其政權。因此，掌握克里姆林宮政治勢力互動的動向，將有助於莫斯科對外決策的動向。

## 假設命題

本文認爲，蘇聯瓦解後，俄羅斯對外政策之所以會由向西方一面倒的路線轉向東西平衡的路線，乃是由於克里姆林宮政治勢力在內外環境環節關聯下互動形塑而成的。茲分述如下：

- 〈一〉在 1991 年的 8 月政變和蘇聯瓦解後，外交決策機構之主要派系之互相傾軋所造成的混亂局面，導致外交部在初期階段大權獨攬。
- 〈二〉府會政爭導致大西洋學派對外政策路線的挫折與式微。
- 〈三〉1993 年 10 月流血政爭的結果導致帝國學派對外政策路線的抬頭。

---

以及人事的變動，來掌握政治鬥爭誰輸誰贏的蛛絲馬跡。此一學派的發展，主要是用來蠡測史達林治下的拜占庭式政治鬥爭。政策偏好學派則認爲，儘管政治鬥爭是克里姆林宮政治的重要一環，然而究竟並非克里姆林宮政治的全貌。他們認爲，領導階層的政治鬥爭，也包含他們個人對於如何解決經濟、社會、以及更廣泛的政治問題之政策辯論及政策堅持。因此，此一學派除了注意研究某一特定政治人物有關文獻的發表以及人事的變動之外，同時也研究該一政治人物的言論及其行爲型態，並將其與政治局其他成員之言論及政策偏好做一比較，以便鑑別該一政治人物之政策偏好。此一學派就是以此一比較所獲之差異來證明政策偏好衝突的存在。此一學派崛起於六十年代。見George W. Breslauer, *Khrushchev and Brezhnev as Leaders: Building Authority in Soviet Politics* (London: George Allen & Unwin, 1982), pp. 8-9。

<sup>2</sup> 布列斯羅爾認爲：（1）蓋追求權力乃是大部分政治體系必然的政治現象。幾乎沒有政治領袖故意毀損自己的權力。而且政治領袖視進一步鞏固自己的權力爲得以實現其偏好政策的不二法門。（2）在沒有回憶錄、訪談、或參與者的觀察之佐證下，一般是不可能洞察政治領袖的真實政策偏好的。我們可以觀察其公眾行爲，並仔細研究其言論，以解讀其政策承諾。然而在大部分情況下，我們卻無法確認這些政策承諾是出於強烈的個人偏好呢，還是出於政治利益的考量。見Breslauer, pp. 9-10.

<sup>3</sup> 鑑於上述兩種分析途徑的缺點，布氏認爲政治人物追求鞏固權力乃是天經地義。然而他又認爲，在揚棄使用恐怖統治的情況下，以建樹威信來維護和擴充政治權力基礎，是有其必要的。建樹威信需要解決問題的能力（problem-solving capacities）以及政治手腕，兩者缺一不可。他以赫魯雪夫（Никита С. Хрущёв）和布列日涅夫（Леонид И. Брежнев）爲例，說明他們的言論可以讓我們洞察其向其他政治領袖展示其解決問題能力以及其在政治上不可或缺的策略。至於爲什麼採取這樣或那樣的策略，關於這一方面的動機，才是值得我們研究的主題。見Breslauer, p. 10.

- 〈四〉車臣戰爭的一再失利導致帝國學派對外政策路線的式微。
- 〈五〉1995 年底國家杜馬選舉結果導致歐亞學派對外政策路線的崛起與確立。

## 研究架構

本將分爲五章：〈一〉前言。〈二〉蘇聯解體後俄羅斯對外政策路線的爭論。〈三〉蘇聯解體後俄羅斯對外政策決策機制。〈四〉克里姆林宮政治對俄羅斯對外政策決策的影響。〈五〉結論。

## 貳、蘇聯解體後俄羅斯對外政策路線的爭論

蘇聯解體後，俄羅斯掀起了對其世界政治地位的熱烈爭論。葉爾欽的治國理念認爲俄羅斯的國家基礎是民主機制與法治，他希望俄羅斯成爲北半球工業國家未來共同政治體系的一個主要部份。但是批評他的人辯稱俄羅斯一向與西方的政治與文化傳統格格不入。他們宣稱俄羅斯在 1992 年面對的問題與許多發展中國家相似。因此，俄羅斯不應拋棄與發展中國家之間的聯繫。反而，俄羅斯應該致力在富有的工業國家與發展中國家之間扮演一個仲裁者或是橋樑的角色。

俄羅斯自我肯定 (self-identification) 的發端是斯拉夫意識復甦的一環。斯拉夫意識是國務祕書布爾布里斯所倡導。他憧憬一個新的斯拉夫國家聯盟。然而，這個構想因中亞國家與烏克蘭不予支持而告破滅。它們認爲這是俄羅斯企圖藉著共同對外政策以篡奪共和國主權。在這樣的政體下，俄羅斯將主導對外政策的制訂。除此之外，西方國家不會贊成一個斯拉夫國協的建立，因爲那可能導致泛斯拉夫主義的復甦。

俄羅斯建構對外政策的第一步策略失敗後，兩個對立的派系開始遊說以影響新的政策走向：大西洋學派希望俄羅斯儘快參加西歐共同社會。而歐亞學派則反對快速西化，他們希望俄羅斯藉著特殊的地緣政治地位，在歐洲與亞洲扮演橋樑的角色。

大西洋學派相信東西方之間的對抗 (confrontation) 已經轉型爲南北方之間的對抗。他們認爲在建立新的世界秩序上，西方應該是伙伴，而不應該是敵人。大西洋學派的想法認爲，西方與俄羅斯現在追求同樣的價值---民主、市場經濟與人權---而且可能很快同樣會受到移民、恐怖主義、回教基本教義派 (Islamic fundamentalism)、甚至是南方發展中國家軍事侵略的威脅。葉爾欽主張建立一個北方工業國家共同政治體系，並呼籲成立一個美俄共同防禦體系，即是從這個理念衍生出來的。

大西洋學派冀望俄羅斯成爲新北方的一部份。他們認爲北方擁有西方的價值觀與態度。他們反對歐亞學派使俄羅斯擔任世界政治特殊角色或任務的要求。主張俄羅斯對外政策的特殊性應該表現在斷然棄絕一切追求全球帝國主義的意識型態遐想，並且由關心全人類的救世思想轉化爲務實的關懷俄羅斯在精神與物質的復興，將俄羅斯視爲一個向全世界開放的正常民主國家。大西洋學派認爲，俄羅斯不應該追求一個可能導致與西方產生新的衝突的新角色。俄羅斯應該在外交政策上採取戈巴契夫新思維的積極觀點，循著前蘇聯外長謝瓦納澤 (Eduard Shevardnadze) 的腳步前進<sup>10</sup>，將俄國逐漸融入「歐洲共同家庭」(common European home)。

大西洋學派的主張爲葉爾欽所讚賞並全力支持。他於 1991 年六月總統大選之後赴美訪問時曾表示，俄羅斯在馬克斯主義的實驗中受害匪淺，現在決定要走西方民主與市場經濟的道路<sup>11</sup>。在華盛頓，葉爾欽也提議工業國家建立一個北半球的聯合政體。爲了證明他堅定的承諾與西方的伙伴關係，葉爾欽派遣了一支俄羅斯分遣隊到南斯拉夫作爲聯合國維和部隊的一部份。

同時，葉爾欽不願在回教世界進行任何外交活動。其中一個理由是大西洋學派希望強調俄羅斯對回教世界沒有帝國主義的野心，並強調會在與其他國家配合時，尋求解決當地領土衝突<sup>12</sup>。

葉爾欽—科濟列夫的外交政策幾乎是一開始就受到歐亞學派遊說團體的攻擊。歐亞學派的理念，是在俄羅斯各種不同研究單位的學者文章中逐漸形成。這些文章在蘇聯解體兩個月後就開始在俄羅斯報刊上出現。

歐亞學派批評葉爾欽與大西洋學派背棄東方與南方<sup>13</sup>。他們辯稱俄羅斯自然與傳統的盟國在東方與南方而非在西方。他們警告說，在南北方衝突中，俄羅斯

---

<sup>10</sup> 關於分析大西洋學派的觀點，參見Andrei Kozyrev, "Russia: A Chance for Survival" *Foreign Affairs* (Spring 1992): 1-16. 在俄羅斯人民代表大會第六屆會議上，大西洋學派的主要代表科濟列夫讚揚俄羅斯的外交政策，使得西方承認俄羅斯爲前蘇聯在世界舞臺上的合法繼承者。俄羅斯的下一步是要成爲七大工業國 (G7) 的成員。爲了達成此一目標，俄羅斯必須與西方國家共同在國際組織如聯合國，歐洲安全合作組織 (OSCE)，國際貨幣基金組織 (IMF) 與世界銀行 (World Bank) 扮演一個重要的角色，最後並尋求進入北約組織 (NATO)。

<sup>11</sup> New York Times, 19 Jun.1991, p. 1.

<sup>12</sup> 俄羅斯的不干預政策表現在其對外高加索 (Transcaucasus) 的作爲上。葉爾欽命令獨立國協的部隊從納哥羅-卡拉巴赫 (Nagoro-Karabakh) 撤出，並要求北約部隊前往當地作爲維和武力。他不讓俄羅斯的外交官插手解決當地的危機，而支持由伊朗調停亞美尼亞與亞塞拜然間的衝突。葉爾欽在當選俄羅斯總統後即避免與阿富汗有重大的外交牽連，再度把這個舞台讓給伊朗。他也不反對土耳其與對獨立國協回教國家在政治和經濟上的影響。

<sup>13</sup> Aleksei Malashenko, "Russia and Islam," *Nezavisimaya gazeta* 【獨立報】，22 Feb.1992, p. 1.

將成爲主要的攻擊目標。因爲俄羅斯不像西歐，俄羅斯與南方有共同疆界<sup>14</sup>。歐亞學派害怕俄羅斯與西方聯盟對抗可能的南方威脅，以及建立俄美聯合彈道飛彈防禦系統，將會把俄羅斯融入西方安全體系。如此一來，俄羅斯將會疏離回教世界與中國<sup>15</sup>。

歐亞學派宣稱與其尋求成爲「歐洲共同家庭」的一個主要部份，俄羅斯應該了解它的政治經濟利益多在景氣佳的太平洋沿岸地區與中東<sup>16</sup>。歐亞學派的想法是，俄羅斯應該培養自己對回教世界、中國與其他地區的政治發展觀點。俄羅斯不應該老是支持西方對於當地的政治觀點<sup>17</sup>。從大西洋學派對前蘇聯中亞共和國與外高加索（Transcaucasia）的政策來看，歐亞學派的這種批評是可以理解的。俄羅斯在該地區的主要利益，似乎是在美國的協助下，管制前蘇聯共和國武器的發展與配置。這樣的政策無疑將擴大俄羅斯與回教世界間的裂痕，從而將把歐亞大陸分爲南北兩大陣營。

歐亞學派不接受大西洋派對於他們在爲俄羅斯尋求新使命的指責。反過來，他們責備大西洋派完全轉變立場：歐亞學派辯稱，大西洋派雖然揚棄了前蘇聯輸出社會主義革命的政策，現在卻又熱衷追求西方價值，試圖扮演新的全球角色。歐亞學派強調，西方價值，如捍衛人權，與回教世界及中國所認知的不同。因此，如果對俄羅斯沒有立即利益，俄羅斯應當在如同波灣戰爭或是西藏獨立的衝突上拿捏分寸，不要跟西方靠得太近<sup>18</sup>。

歐亞學派警告，如果爲了阻止烏克蘭脫離獨立國協(CIS)而花費了太多力氣，這將會造成如哈薩克等希望保持與俄羅斯傳統關係的國家對俄羅斯的疏離<sup>19</sup>。歐亞學派進一步強調，俄羅斯本身就是回教世界的一部份。他們辯稱，俄羅斯與中亞國家之間的經濟聯繫一向很強固，同時土耳其與伊朗都不能像俄羅斯一樣協助中亞國家回復經濟<sup>20</sup>。他們警告大西洋派切勿與西方結盟，來對抗潛在的回教威脅。鑒於東西對抗的結盟可能在本世紀結束前轉爲南北對抗的結盟，千萬不要採取片面傾向西方的外交政策。<sup>21</sup>根據歐亞學派的觀點，當俄羅斯還面臨經濟崩潰的危險時，不應該讓它與中國以及回教世界的關係惡化。

---

<sup>14</sup> 見Sergey Goncharov, "Osobyie interesy Rossii," 【俄羅斯的特殊利益】 *Izvestiya*, 25 Feb. 1992, p. 1.

<sup>15</sup> Goncharov, p. 1.

<sup>16</sup> Aleksei Vasilev, "Russia and the Muslim World—Partners or Opponents," *Izvestiya*, 25 Feb. 1992, p. 1. Aleksei Vasilev 是非洲研究所 (Africa Institute) 的副主任。

<sup>17</sup> Aleksei Vasilev, p. 1; Goncharov, p. 1.

<sup>18</sup> Nodar Simoniya, "North-South: Is Conflict Inevitable?" *Moskovskaya Novosti* 【莫斯科新聞】 12 (22 Mar. 1992).

<sup>19</sup> eksei Bogaturov and Mikhail Kozhokin, "Russia's Eastern Question," *Nezavisimaya Gazeta*, 26 Mar. 1992, p. 4. Bogaturov 與 Kozhokin 都是美加研究所 (Institute of the USA and Canada) 的成員。

<sup>20</sup> Vasilev, "Russia and the Muslim World—Partners or Opponents."

<sup>21</sup> Vasilev, "Russia and the Muslim World—Partners or Opponents."



大西洋學派與歐亞學派的爭論並不是一個二者擇一的爭執，而只是強調的重點不同而已。歐亞學派也希望維持與西方的良好關係，以便獲取獲取西方對於俄羅斯經濟的科技援助。同時，俄羅斯聯邦境內有些已經獲得相當程度自治權的回教共和國，現在正在與回教世界建立自主的政治經濟關係。因此，大西洋學派也不能忽視南方。

然而，雖然雙方都沒有全盤否定對方的說法，歐亞學派與大西洋派領導的政治辯論還是相當尖銳。俄羅斯國策顧問斯坦克飛蚩是歐亞學派陣營中地位最高的政治人物。他公開批判葉爾欽的外交政策實際上受制於俄羅斯應該成為七大工業國(Group of Seven)第 8 個成員的想法<sup>22</sup>。斯坦克飛蚩認為，俄羅斯西界一些新獨立國家的建立，已經將其與歐洲地緣政治的距離越拉越遠。此外，既然俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯建立斯拉夫聯盟的企圖失敗了，俄羅斯的新「使命」就是尋求與南方國家之間的新關係。然而，斯坦克飛蚩強調，俄羅斯在進行這個「使命」的時候不應該抵觸西方的利益，從而疏遠西方伙伴。相反地，它應該在聯合國的層面上，公開追求這個目標。同時，他也主張，既然俄羅斯不能與北方高度工業化的經濟強國競爭，他應該加強與南方主要發展中國家的貿易<sup>23</sup>。

大西洋派的龍頭科濟列夫在消息報 (Известия) 上發表了一篇文章，回應斯坦克飛蚩的批評。這位俄羅斯外長否認，俄羅斯除了國家安全外，在亞洲有其他特殊利益。他強調，這項利益必須與西方夥伴密切統合。他指出，只有與西方國家共同對北韓施壓，才能使北韓撤回野心勃勃的核子計畫。科濟列夫宣稱，如同 1990 年的謝瓦納澤，他也受到來自俄羅斯保守勢力的嚴重攻擊，而軍事工業集團就是希望打壓他的政策<sup>24</sup>。在他對俄羅斯國會 (Russian Congress) 第六次大會發表的演說中，科濟列夫主張俄羅斯現在應該優先與世界多國機構(world's multinational institutions)打交道。他認為只要俄羅斯的作為符合與其他主要國家發展出來的相互利益，就會得到它們的信賴與合作。

俄羅斯對外政策路線的辯論將對其國家安全決策結構產生劇烈的衝擊。此一路線之爭，將不只在個人之間進行激辯，同時也會延伸到部會之間展開拉鋸戰。

### 參、蘇聯解體後俄羅斯對外政策決策機制

蘇聯 1991 年解體之後，俄羅斯並不缺乏制定外交政策的機構。事實上，在制訂外交政策的領域中，存在過多具有影響力的中心。在蘇聯共產黨 (CPSU)

---

22 Sergey Stankevich, "In Search of Power in Yourself," *Nezavisimaya Gazeta*, 28 Mar.1992, p. 4.

23 Stankevich, "In Search of Power in Yourself," p. 4.

24 *Izvestiya*, 31 Mar.1992, p. 1.

瓦解之後所缺乏的是可以控制和統合這些勢力的機制。總統府雖然是決策結構的最高點，也不具備舊時中央委員會機構所具備的行動能力和協調能力。總統對於對外政策的相對弱勢導源於俄羅斯所繼承的蘇聯憲法。根據這部憲法，國會負責對外政策主要路線的制訂，總統和政府則負責執行。本章試圖從外交部和安全會議與各方政治勢力的互動，探索國會與行政部門有關對外政策路線鬥爭的軌跡。

## 外交部(Ministry of Foreign Affairs)

在 8 月政變和蘇聯瓦解後，外交決策機構之主要派系之互相傾軋所造成的混亂局面，導致外交部在初期階段大權獨攬。所有的機關都能得到外交部對其國際活動的贊助，而外交部又獲得葉爾欽的國務秘書布爾布里斯 (Gennadiy Burbulis) 的直接關照。

1992 年頒佈的總統命令指派布爾布里斯負責督導外交部活動的領導階層。<sup>25</sup> 雖然他主持一些暫時或常設的外交政策委員會，很明顯的是，他不在乎確立自己的職位，反而是傾向於將外交部建立為專業和整合的中心，並支持他自由主義的盟友科濟列夫的地位。<sup>26</sup>

外交部對外交政策並無法絕對的掌控。保守派份子，如總統府幕僚長比特洛夫 (Петров Юрий Владимирович) 和葉爾欽顧問斯科可夫 (Скоков Юрий Владимирович) 都可影響政策的形成。自由主義份子認為，比特洛夫在 1992 年上半年阻礙了葉爾欽和科濟列夫的溝通，並干涉了外交的任命。1992 年中重新改組國防和安全部門，在最高蘇維埃的幫助下，質疑外交部的角色。<sup>27</sup> 他們的做法得到剛在五月被任命為安全會議秘書的斯科可夫的協助。斯科可夫並決定將外交部排擠出決策過程之外。<sup>28</sup>

科濟列夫另一個壓力是來自國會。蘇聯解體之後，外交部面對擬定制訂形成外交政策正式方針的要求而深感左右為難。領導階層許多領導人之所以這麼重視外交方針的擬定，乃是因為該項方針具有包括蘇聯時期蘇聯共產黨的黨綱和馬列主義的意識型態所具有的同等功能。起初，科濟列夫基於「沒有一個國家有官方明訂的國家利益定義」<sup>29</sup> 而拒不擬定外交方針。然而到了 1992 年 2 月，科濟列

<sup>25</sup> *Дипломатический вестник* 【Diplomaticheskii vestnik 外交部公報】 6 (1992): 16; *Российская газета* 【Rossiiskaia gazeta; 俄羅斯報】，27 Feb 1992, p. 5.

<sup>26</sup> Jeffrey Checkel, "Russian Foreign Policy: Back to the Future?" *RFE/RL Research Report* (16 Oct 1992): 19-20. Burbulis 是 1990 年建立的總統會議、總統諮詢會議 (1991 年取代總統會議) 和國務會議的主要人物。當國務會議在 1992 年 5 月被廢除時，Burbulis 從第一副總理的職位退休，指派為在立法、行政和司法機關的總統代表。

<sup>27</sup> Suzanne Crow, *The Making of Foreign Policy in Russia Under Yeltsin* (Munich: RFE/RL, 1993), p. 72.

<sup>28</sup> *Собеседник* 【Sobesednik; 談家】 32 (1992): 2; Crow, pp. 32-3.

<sup>29</sup> 科濟列夫在四月接受訪問澄清其觀點。請參照 *Независимая газета* 【Nezavisimaya gazeta; 獨立

夫向國會提出一份文件，一般稱為「俄羅斯外交政策的概念」。<sup>30</sup> 然而這份文件並沒有滿足對外交部的要求，因為這概念被認為太過一般性而含糊。

科濟列夫的對手也攻擊他提出的概念，特別是他們認為，外交部不分青紅皂白把和美國與西歐的合作列為外交政策的重點。<sup>31</sup> 在某些情況裡，反對派把對理論和實務的批評混在一起，形成一個新的論點來攻擊外交部的路線。一位時事評論員認為，俄羅斯一味主張親西方或親美國的外交政策路線，是因為俄羅斯缺乏全面的外交關係概念。換句話說，親美國的外交政策路線不過是因為缺乏一個外交政策概念的結果。<sup>32</sup> 他們也以類似的論調，批評外交部對於獨立國協各成員國缺乏一套明確的政策。

夏末，另一個陣營也提出另一個外交政策觀念。總統顧問斯坦克飛蚩（Станкевич Сергей Борисович），由溫和派轉變為保守份子。他在媒體上大肆批評俄羅斯的外交政策。一般揣測，斯坦克非蚩可能接替科濟列夫，也是正在醞釀設立的俄羅斯獨立國協事務部長的可能人選。斯坦克非蚩和科濟列夫的其他政敵相信，假如他們能夠逐漸破壞外交部的威信，並說服葉爾欽相信他們的觀點是正確的，這樣他們就能夠影響俄羅斯的外交走向。

8 月間，由俄羅斯科學院歐洲研究所（Institute of Europe, Russian Academy of Sciences）的副所長卡拉噶諾夫（Караганов Сергей Александрович）所帶領的極具影響力的民間組織，和外交國防政策委員會（the Council for Foreign and Defense Policy）的幾位成員，共同提出他們的外交政策方針。<sup>33</sup> 這個委員會的創立宗旨，是在於彙整並調和俄羅斯知識界各派不同觀點。該委員會的報告名為「俄羅斯的策略」（A Strategy for Russia），在 8 月中發行。<sup>34</sup> 他們提出一個長期的策略，主張優先與西歐和中國維持友好關係。其次是與美國保持密切關係，其著眼點主要在於利用美國牽制日本。至於與東歐維持良好關係也是極為重要，但可能無法達成。

如果仔細推敲這兩種外交政策概念，可以清楚看出，1992 年俄羅斯外交政策與其國內混亂局面有其密切的關聯。外交部認為俄羅斯缺乏經濟競爭力很快會得到改善；外援是必要的；且俄羅斯以民主方式發展經濟將會成功。不像外交國防

---

報】，1 Apr.1992, pp. 1&3.

<sup>30</sup> *Interfax*, 21 Feb.1992.

<sup>31</sup> *ИТАР-ТАСС*【ITAR-TASS; 伊塔塔斯社】，30 Jun.1992.

<sup>32</sup> Aleksandr Vasilev commentary in *Комсомольская Правда*【Komsomolskaya Pravda; 共青團真理報】，3 Sep. 1992, p. 3.

<sup>33</sup> 根據 *Nezavisimaya gazeta* 1992 年 8 月 12 日的報導，此策畫小組委員包括 I. Vainberg, A. Grachev, K. Zatulin, S. Karaganov, E. Kozhokin, M. Masarsky, N. Mikhailov, V. Rubanov, V. Treyakov, T. Tsalko, I. Yurgens。該委員會共有 37 位成員，包含軍方、科技界以及外交部的代表。

<sup>34</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 19 Aug.1992. p. 4.

政策委員會方案防衛和反動的傾向，外交部的概念著重俄羅斯改善對外關係和加強經濟聯繫的可能性。不同於該委員會的大陸性策略，外交部不認為有侷限於與歐洲國家和中國發展親密關係的必要。相反的，外交部對西歐較少關注，並排除與中國發展聯盟關係的可行性，主要是由於兩國巨大的意識型態差異所致。

11 月，企圖化解此兩派觀點的努力流於黨同伐異的爭論而毫無結果。1992 年底外交政策因此仍是混亂而無焦點。雖然外交部的概念提出了一般性的指導原則，對未來俄羅斯的政策卻起不了強勢主導作用。由於它與激進的經濟發展掛勾，因此，很容易因國內政策的窘境而受到攻擊。只要俄羅斯持續陷入經濟和內政的混亂局面，科濟列夫和外交部將越來越式微而無力影響俄羅斯的對外政策。

### 安全會議（Security Council）

安全會議是根據 1992 年 5 月 5 日頒佈的俄羅斯聯邦安全法(Russian Federation Law on Security)第三部份的規定而設置的。會議的目的主要是為總統決策做籌備工作。依據該法，安全會議所注意的問題為攸關俄羅斯聯邦安全的國內外政策。安全會議權責廣泛，其作業範圍包括：國家的策略性問題，以及經濟、社會、軍事、資訊、生態及其他安全問題；維護公共衛生；長程計畫；處理緊急狀況和確保穩定等。<sup>35</sup> 由於這些法則的規定，使安全會議幾乎涉及俄羅斯人生活的每個層面。如此廣泛的權責勢必導致安全會議和其他各部產生衝突。安全會議和各部會都是俄羅斯政府的行政部門，然而這種權責的重疊性無疑是很矛盾的。

葉爾欽在安全會議第一次召開會議後表示，該組織的目的是在提供「我們在推動改革中所需的實質協助」。<sup>36</sup> 他也提供保證，新的安全會議絕不會像蘇聯時代凶惡的安全機構。和過去的安全機構相比，俄羅斯的安全會議絕對會依法行事。

「蘇聯安全會議」(The USSR Security Council)是蘇聯時期安全組織中，葉爾欽認為可以鞏固俄羅斯安全決策的一例。「蘇聯安全會議」成立於 1990 年 12 月，取代了短暫的總統會議（1990 年 3 月建立，提供戈巴契夫外交、國防、安全政策及國內議題的諮詢）。總統會議係政府重組改造的一個重要環節，是戈巴契夫企圖將決策權抽離蘇共，不讓蘇共碰觸，而完全置於他自己的行政架構之下，以鞏固總統權力。<sup>37</sup>

<sup>35</sup> *Rossiskaya gazeta*, 6 May 1992, p. 5.

<sup>36</sup> 葉爾欽的演說見 *Rossiskaya gazeta*, 21 May 1992, p. 1.

<sup>37</sup> 形成過程的細節請參照 Harry Gelman, *The Rise and Fall of National Security Decisionmaking in the Former USSR* (Santa Monica: RAND, 1992).

<sup>38</sup> *ITAR-TASS*, 7 May. 1991.

<sup>40</sup> *ITAR-TASS*, 7 May. 1991.

1991年3月，蘇聯最高蘇維埃同意任命戈巴契夫所提九名中的8位為安全會議的成員：外交部長別斯蔑爾特尼赫（Aleksandr Bessmertnykh），國防部長亞左夫（Dimitrii Yazov），國家安全委員會（KGB）主席克流蚩可夫（Крючков Анатолий Викторович），副總統亞那也夫（Gennadiy Yanaev），內政部長普戈（Boris Pugo），總理巴弗羅夫（Valentin Pavlov），總統外交政策顧問普利馬可夫（Примаков Евгений Максимович）及前內政部長巴喀欽（Vadim Bakhatin）。戈巴契夫是安全會議的主席。至於前總務部（General Department）主任，目前擔任戈巴契夫總統府秘書長柏爾津（Valerii Boldin），並沒有獲得國會的批准。<sup>38</sup> 除了巴喀欽和普利馬可夫外，所有蘇聯安全會議的成員，加上柏爾津，都有參與或支持發動1991年8月反戈巴契夫的政變。在俄羅斯聯邦安全會議就職典禮上，葉爾欽因此藉機與過去撇清，保證安全會議將依法行事。

除此之外，葉爾欽還信誓旦旦以「避免安全會議與立法、行政、司法機關發生衝突」為己任，避免安全會議地位日漸升高凌駕其他機關之上。<sup>39</sup> 相反的，他還主張：「安全會議應盡可能地從這些領域及立法、行政部門的分支中羅致專家及代表，並與最高蘇維埃、政府及各部會維持經常的接觸。」<sup>40</sup> 他強調安全會議將是個沒有累贅機構的小機關。

**安全會議委員**。雖然有這些保證，安全會議的權力及規模還是快速成長。依安全法規定，安全會議的成員包括主席、秘書、常任委員和非常任委員。總統為會議當然主席。秘書為常任委員，由總統提名，最高蘇維埃同意任命。其他常任委員包括副總統魯茨科伊（Руцкой Александр Владимирович），最高蘇維埃主席團第一副主席和部長會議主席（總理）。非常任委員則是政府中負責和安全相關業務的官員，如經濟和金融、外交、司法、國防、安全、內政、環境、自然資源和公共衛生部長等。對外情報局官員及其他官員亦得由總統提名並經國會認可任命。

1993年安全會議常任委員的組成

| 常任委員                      | 在安全會議的職位 | 在安全會議的功能 | 備註                             |
|---------------------------|----------|----------|--------------------------------|
| Boris Yeltsin             | 主席       |          | 總統                             |
| Yuriy Nazarkin (Jan 1993) | 副主席（新設）  | 戰略安全部（新） | 有聲望的軍事外交家                      |
| Yuriy Skokov              | 秘書       | IFPC 的主席 | 和軍事工業、總統、部長有密切關係;受 SS 和 CPD 歡迎 |
| Aleksandr Rutskoi         | 委員       |          | 副總統                            |
| Viktor Chernomyrdin       | 委員       |          | 總理                             |

|                         |    |            |                 |
|-------------------------|----|------------|-----------------|
| Sergey Shakhrai(N 1992) | 委員 | 北高加索委員會（新） | 副總理<br>（葉氏親信助理） |
| Yuriy Voronin           | 委員 |            | 最高蘇維埃第一副主席      |

**1992年七月命令**。1992年7月的總統命令提高了安全會議和及其秘書斯科可夫的權威。命令中宣告安全會議的決策將以總統命令發佈，且相關的部會及地方政府組織首長都必須遵循。<sup>41</sup> 此外，為使決策貫徹執行，更授權安全會議秘書協調並督導與決策相關之機構的活動。

除了法定的五位成員外，安全會議又增加兩位有投票權的委員。這樣使常設委員增加為七位成員。1992年11月，沙赫來（Sergey Shakhrai）當時擔任副總理，也是葉爾欽的親信助理，被任命為會議的委員，掌管會議新設置的北高加索委員會。1993年1月，那紮爾根（Yuriy Nazarkin），一位受尊敬的職業外交官，擅長武器管制和裁軍談判，也被任命為會議的委員，負責會議新設置的戰略安全部，他同時被任命為會議的副主席，在這之前並沒有這個職位。

**安全會議的權力與政治**。在斯科可夫的領導下，外交政策引起會議的嚴密關切。1992年12月國會召開第七次會議的前幾個月，國會嚴厲批評葉爾欽和科濟列夫沒有能夠統合外交路線或協調政府部門的國際活動。很多人提出，在過去這是屬於蘇共中央國際部的工作領域。他們主張應該設立一個像前蘇共中央委員會的機構，可以凌駕在外交及各部會之上。

12月中旬，葉爾欽命令斯科可夫在安全會議下設立一個超部會的機構。斯科可夫於是設立一個跨部會的外交政策委員會（Interdepartmental Foreign Policy Commission, IFPC）。該會在他的主席之下，尚包括外交、國防、安全、內政、對外經濟關係及司法等部會首長；俄羅斯軍隊參謀總部；對外情報局；與獨立國協國家經濟合作的國家委員會等首長；國會國防暨國際事務委員會委員；俄羅斯駐聯合國大使；以及總統的外交政策顧問。<sup>42</sup>

斯科可夫任職IFPC的主席顯示了他個人勢力的增長。斯科可夫擁有蘇維埃軍事工業的背景，他與該強勢利益團體的關係密切，使他權勢日隆。<sup>43</sup> 他代表總統和強勢部長—國防、安全、內政部長—之間的聯繫橋樑。這橋樑延伸至和國防產業相關的工廠經理。除了IFPC的職務外，葉爾欽還委派他其他重要的任務。他擔任國防部和俄羅斯軍隊高階人員任命委員會主席。<sup>44</sup> 10月，斯科可夫被任

<sup>41</sup> *Kommersant* 【生意人】，28 (6-13 Jul 1992): 1.

<sup>42</sup> IFPC的建立是安全會議全面改組的一部份。其他新設立的部門包括：北高加索委員會，戰略安全部。安全會議尚建立自己的新聞處以處理公共關係及聯絡媒體；外交決策籌備暨分析部；和戰略安全行政部。請參照 *Rossiskaya gazeta*, 29 Apr. 1993, p. 7.

<sup>43</sup> *Novoe vremya* [新時代] (14 Aug 1992): 5.

<sup>44</sup> 此一職能和蘇共中央的行政機關職能相同，包含在1992年9月的總統令中。

命為俄羅斯聯邦共和國首長會議（Councils of Heads of Republics of Russian Federation）秘書長。<sup>45</sup> 他也負責協調和督導和波羅的海協商撤軍的俄羅斯國家代表團的行動。同時謠傳，假如國家發生緊急狀況時，斯科可夫便會被委派負責處理緊急狀況。<sup>46</sup>

斯科可夫在俄羅斯最高蘇維埃和人民代表大會中頗孚眾望。顯然葉爾欽是看中了這一點，所以才會在 1992 年 12 月十四日人代會上提名斯科可夫在總理候選人初選名單之中。葉爾欽企圖操縱選舉，想藉斯科可夫分散車爾諾梅爾津（Черномырдин Виктор Степанович）的票源，增加葉爾欽屬意的候選人蓋達爾（Гайдар Егор Тимурович）當選的機會。不幸的是，斯科可夫獲得 637 票領先，車爾諾梅爾津 621 票，蓋達爾 400 票。接下來在同一會期，葉爾欽便撤回斯科可夫，因為他說安全會議的秘書非他莫屬。<sup>47</sup>

**安全會議是政治局（Politburo）的化身。**俄羅斯政府內部有關安全會議及其秘書斯科可夫權勢日隆的小道消息不脛而走。媒體特別關注的是該會議享有過去政治局和書記處高高在上大權獨攬的可能性。例如，在「生意人」（*Kommersant*）的一篇文章就討論到這個問題，問到：安全會議會是新的政治局嗎？<sup>48</sup> 論題的焦點在於安全會議的委員成分。如同政治局及後來的總統會議和蘇聯安全會議，國家中最強勢機構的領導者都被延攬為俄羅斯聯邦安全會議委員。這使許多人相信安全會議是一個決策單位。而事實上該會議委員也涵蓋傳統國家安全領域之外的人士，這表示本質上安全會議的職權是普遍的，延伸至所有的政策領域。此外，葉爾欽也延攬他的政敵進入安全會議中，表示他乃採取克里姆林宮政治手腕，將政敵引入權力通道，以便吸納其政見從而削弱其影響力。

葉爾欽的政治地位越來越弱，越發可說明這項評估可能是正確的。然而，起初的時候，安全會議與蘇共中央書記處更為類似。書記處事先安排許多決策提供政治局正式批准。此外，具有法定職權保證政治局決策付諸實施的機構是書記處，而非政治局本身。<sup>49</sup>

有些俄羅斯官員認為的蘇維埃機構正是俄羅斯所缺乏和需要的。葉爾欽的政治顧問斯坦克飛蚩（Станкевич Сергей Борисович）認為俄羅斯缺乏像政治局主持統籌規劃的機構。他主張安全會議應該接掌此一角色。<sup>50</sup> 葉爾欽前幕僚長比

<sup>45</sup> *Rossiskaya gazeta*, 21 Oct 1992, p. 5.

<sup>46</sup> Evgenii Krasnikov, "Political Struggle in Moscow Builds from Day to Day," *Nezavisimaya Gazeta*, 30 Oct. 1992, p. 1.

<sup>47</sup> *Rossiskaya gazeta*, 15 Dec. 1992, pp. 1-2.

<sup>48</sup> *Kommersant*, 28 (6-13 Jul 1992) : 2.

<sup>49</sup> Arkadii Shevchenko, 引自 Uri Ra'anan and Igor Lukes, *Inside the Apparatus* (Lexington, MA: Lexington Books, 1990), p. 60.

<sup>50</sup> Sergey Stankevich, "Russia Didn't Arise Yesterday and Won't Disappear Tomorrow," *Trud*【勞動報】，12

特洛夫也指出，安全會議的職權與其角色是相稱的。比特洛夫曾參與安全會議的籌建工作。他同意安全會議和政治局有許多相似之處。政治局討論國際議題並通過決議。其決策對黨和各部會都具有約束力。而俄羅斯安全會議的角色及功能正是如此。<sup>51</sup>

許多俄羅斯領導人都同意比特洛夫的看法，認為俄羅斯需要一個像蘇共中央委員會的機構，凌駕於各部會議以進行統籌規劃。這項任務可與中央委員會國際部（International Department）的功能相比擬。不同的是，安全會議隸屬總統府之下，以避免官僚體系內的衝突。

葉爾欽則堅持安全會議非政治局，也反對對安全會議機制作更多的控制。據報導葉爾欽在 1992 年 8 月會議中面對改革者的這種要求也陷入沈思之中。<sup>52</sup>此時他的立場是很微妙的。一方面他也警覺到改革者所提的危機。同時他又感覺到需要一個機構能作快速的反應，幫助他經營這個國家。

這個觀點被俄羅斯政府中許多憤怒安全會議大權獨攬的人所反對。這種憤怒不僅是流露在有關決策過程的爭論，也表現在有關俄羅斯外交政策路線的衝突。安全會議被許多改革者視為強硬派，他們認為該機構有害於俄羅斯民主改革。<sup>53</sup>

## 肆、克里姆林宮政治對俄羅斯對外政策決策的影響

葉爾欽執政期間，影響俄羅斯對外政策的主要因素之一是俄羅斯內部政治生態的變遷。1990 年代初期，俄羅斯對外政策是以親西方政策為主軸。對外政策決策階層認為，只有與西方建立堅強的關係，俄羅斯的未來才有前景。大西洋學派倡導此一理念，他們掌控對外政策的決策機制，對亞洲的存在視而不見。然而，到了 1990 年代中期，此一傾向發生了重大的轉折。國內外情勢的發展，顯示俄羅斯的前途不能單靠西方的口惠而實不至。

1991 年政變失敗之後一年，俄羅斯仍未建立一個穩定的權力結構形式，其中最關鍵的發展莫過於俄羅斯新憲草案的延宕。由於大眾反對蘇維埃體制下的一切事務，因而造成了憲政真空，而俄國政治卻必須在此一真空架構裡進行。在此一模糊憲政架構裡，有四個主要問題必須弄清楚：一是行政權的本質，二是國會的角色與功能，三是公眾參與的管道，四是官僚控制的結構。

---

Jun.1992, p. 1.

<sup>51</sup> *Moskovskie novosti* 【莫斯科新聞報】31 (1992): 1.

<sup>52</sup> *Sobesednik* 32 (1992): 2.

<sup>53</sup> *Moskovskie novost* 20 (16 May 1993) : 8A.



1993年10月的府會流血衝突，葉爾欽倚賴軍方與情治系統將國會的叛變收平，而保住了政權，但同時也受制於軍方與情治系統的死硬派。此時由於北約的節節進逼咄咄逼人，激起了俄羅斯民族主義情緒的反彈高漲。極端的民族主義氣氛導致了主戰派的抬頭，從而導致了1994年底發動的車臣戰爭。由於車臣戰爭的節節失利，把國家帶到土崩瓦解的邊緣。此一悲劇，反而帶給葉爾欽一個化危機為轉機的機會。葉爾欽利用車臣戰爭所造成的災難為藉口，將主戰的極端民族主義死硬派全面整肅。歐亞學派趁機崛起，將俄羅斯的對外政策視野轉向東方。

1995年底國家杜馬（State Duma; Госдума）改選，以俄羅斯共產黨為首的保守勢力獲得全面勝利，掌控了國會舉足輕重的席位。葉爾欽為了順應國會的生態，批准了大西洋學派的龍頭外交部長科濟列夫的辭職，同時任命歐亞學派的健將普利馬可夫為新的外交部長。普氏認為向西方一面倒的對外政策不符合俄羅斯的國家利益。他主張俄羅斯應該採行一個較為平衡的對外政策。普氏宣稱，盱衡當前俄羅斯的困難處境與改革需要。俄羅斯可以在東方，也就是在亞洲，尋求重大國家利益。

## 行政權的本質

俄羅斯行政權的焦點在於總統。總統一職於1991年5月底設置（在1991年3月俄羅斯聯邦公民投票批准設置該職，及蘇聯全聯盟對蘇聯的未來舉行公投之後）。憲法授給予總統任命部長及頒佈命令權，但不得否決法律或解散國會。除此之外，憲法也設置一憲法法庭，以監督並制衡總統的行政權。

1991年6月12日，俄羅斯聯邦舉行總統選舉，葉爾欽以57.4%的得票率高票當選。這結果非常重要，因為這給予葉爾欽其他領導者所沒有的民意基礎。葉爾欽在打擊政變中所扮演的角色也實質上增加了他個人的權威。無論他在弭平政變中扮演的精確角色為何，然而很明顯地，他的聲望與地位急遽爬升確實得自於他在弭平政變中的表現。政變被弭平後，葉爾欽的聲望如日中天。接下來的幾個月，特別是1992年初物價上揚的時期，民眾對葉爾欽的支持開始下降。政變12個月後，雖然葉爾欽的聲望仍高，但已從最高點逐漸滑落。<sup>4</sup>1991年末，葉爾欽進一步鞏固他的權力。10月底，俄羅斯國會採取兩項措施，第一項措施是將選舉延緩一年，授權葉爾欽任命高層官員並建立垂直的權威領導。另一項是授權葉爾欽頒佈命令(decrees)以推動經濟改革，這些法令得抵觸現行法律。

---

<sup>4</sup> 6月間一份民調顯示，假如當時舉行總統選舉，葉爾欽只能獲得33%。參照Elizabeth Teague and Vera Tolz, "The Civic Union: The Birth of a New Opposition in Russia?" *RFE/RL Research Report* 1, 30 (24 Jul 1992): 3.

1991年11月6日葉爾欽兼任總理，直到1992年6月才卸任該職，並指派其經濟顧問及第一副總理蓋達爾擔任代理總理。雖然人民代表會議在4月會議上曾強烈的反對，葉爾欽仍於8月暗示了他將把行使命令權延展到1996年任滿為止。<sup>5</sup>然而此舉並未鞏固他的權力，因為總統的角色在俄羅斯的領導階層中仍是模糊不清。

關於葉爾欽地位持續不穩定的原因之一，是他除了總統一職之外，並未著手建立任何形式的公共團體權力基礎。雖然他的支持者不斷催促，葉爾欽並未致力組織一個政黨，藉以結合國會的力量並動員鞏固民眾支持。

更有甚者，在1991年總統選舉支持他的組織「民主俄羅斯」，在政變之後結束了對葉爾欽的堅定支持。因為促使該組織成員團結一致的反共訴求隨著共黨的瓦解而消失了，而使該組織開始分裂。因此，葉爾欽和他的政策都漸漸受到這些人士批評。

**政府與安全會議之間的不穩定性。**政府與安全會議之間不穩定的關係及這些團體成員的本質都使俄羅斯的行政權益形複雜。形式上政府負責管理日常的事務及政策的制訂與執行，安全會議則是監督與聯邦安全有關的內政和外交政策問題。兩個機構的權責並沒有清楚的劃分。而葉爾欽則似乎欲將安全會議變為國家主要的策略決策中心。<sup>6</sup>

### 府會政爭導致大西洋學派路線的挫折與式微

1992年1月價格的自由化帶來生活水準嚴重下降後，葉爾欽的聲望也開始滑落。同時，他對解決經濟問題的堅定立場也開始動搖。他沒有採取堅決的行動安撫民眾的不滿，反而聽從各方面的七嘴八舌。因此，他的言論充滿了矛盾，予人一種印象：認為他已無法完全掌控他所發動的改革。被葉爾欽排除在改革政府之外的政客便利用這個弱點遂行他們的野心。副總統魯茲柯伊和最高蘇維埃主席哈斯拉托夫（Ruslan Khasbulatov）展開激烈的行動打擊葉爾欽的改革班底——特別是國務秘書布爾布里斯和副總理蓋達爾，並開始建立一個以共產主義者和民族主義者為主要支柱的獨立權力基礎。<sup>7</sup>而在府會政爭的過程中，自由主義的改革力量受到打壓，自由主義者所推動的大西洋學派對外政策路線也受到阻撓。1993年10月，府會政爭終於以流血鎮壓結束。而新選出的國家杜馬則為一個以共產

<sup>5</sup> *Moscow Times*【莫斯科時報】，28 Aug. 1992, p. 1.

<sup>6</sup> *Izvestiya*, 11 Jan. 1992, p. 1. 7月7日總統的命令加強了安全會議的權力。該項命令指示安全會議的所有決定都要經過總統的命令發佈，並賦予國務秘書特殊的權力執行其決策。該項命令並要求部會首長和地方政府首長都必須配合執行安全會議的指示。請參照 *RFE/RL Research Report* (24 Jul. 1992): 77.

<sup>7</sup> 請參照 Vera Tolz and Elizabeth Teague, “Is Russia Likely to Turn Authoritarian,” *RFE/RL Research*

主義者和民族主義者為主流的保守勢力所把持，導致親西方的大西洋學派對外政策路線的式微。因此，了解府會政爭的過程將有助於掌握俄羅斯對外政策路線變遷的脈絡。

**第一次嚴重衝突：葉爾欽放棄總理職位**。在 1992 年 4 月國會第六次大會上，由於國會強硬派要求改組政府，葉爾欽和國會議員發生第一次嚴重衝突。當時，國會強硬派認為他們的勢力還不足以對抗葉爾欽。但哈斯布拉托夫的戰術和保守派的力量已經越來越明顯了。第一步便是使行政機構附屬於立法機構，並將總統職務侷限於純代表性的功能。當國會對改革的攻擊越來越激烈的時候，內閣閣員全體衝出國會，國會中一片混亂。議員對於此一突發狀況，如何處理善後，完全沒有心理準備。他們對於如何接收政府的攤子，處理當前棘手的政治問題顯得手足無措。因此他們不想進行進一步的對抗。這使得葉爾欽得以取得國會支持一個將改變政治體制和解散國會的新憲法。相對地，他同意放棄兼任總理職位，並在內閣中容納一些工業界代表人物。葉爾欽放棄總理職位，對強硬派而言是一大勝利。現在他們覺得已經有能力進行對行政部門的直接掌控了。

葉爾欽雖然放棄總理職位，但並未放棄對政府的控制。他將最重要的行政結構放置在總統機制之下。政府仍負責經濟的管理，但安全、國防和外交則在葉爾欽 1992 年 6 月設立的安全會議管轄之下。此外，工業界的三位代表人物，也是國會中最具影響力的派系，舒梅科（Vladimir Shumeiko），車爾諾梅爾津和希札（Хижа Георгий Степанович）掌控了工業的管理。半年來，葉爾欽對千瘡百孔的工業部門束手無策。整個工業支離破碎，工業產品找不到市場銷售。1992 年 5 月葉爾欽承認犯了重大錯誤，並委託該三位內閣新任閣員重建工業的基礎建設。然而，蓋達爾仍然擔任代理總理，負責推動改革。1992 年 4 月 30 日，葉爾欽首度表示在不久的將來，他考慮使用公投來尋求人民的授權，支持廢除現有國會、建立一個兩院制的俄羅斯新政治體制。<sup>8</sup>

**強大的中間勢力集團誕生：公民聯盟**。1992 年夏天，行政和立法之間的緊張情勢加劇。由於政府無法改善經濟，導致葉爾欽的聲望下跌，葉氏備受強硬派攻擊，也使對手得以鞏固勢力。在此同時，一個強大的中間勢力聯盟集團「公民聯盟」（The Civic Union）在政壇上崛起。<sup>9</sup>該聯盟係由魯茨科依工業遊說集團(industrial lobby)領導人，佛爾斯基（Вольский Аркадий Иванович）和俄羅斯民主黨主席特拉夫金（Травкин Николай Ильич）所領導。他們並不支持強硬派趕葉爾欽下台的主張。然而他們在有關經改和控制政府的問題上則與國會中的民族主義布爾什維克（nationalist-Bolshevik）的反對勢力站在同一陣線。要求建立一個全國信賴的政府（government of national trust）呼聲越來越高。對抗逐漸升高的結果，國

---

*Report* (24 Jan 1992): 1-8.

<sup>8</sup> *Washington Post*, 1 May 1992, p. A-17.

<sup>9</sup> Evgenii Kracnikov, "The Birth of a New Opposition," *Nezavisimaya gazeta*, 26 May 1992, p. 1.

會封殺了葉爾欽激進的改革計畫，從而整個改革進程延宕下來。權力鬥爭削弱中央的權威，導致俄羅斯聯邦共和國許多地區脫離中央的控制。總統和國會紛紛拉攏共和國各地區支持他們在中央的權力鬥爭，這些舉動已經危害到俄羅斯國家的完整。

### **救國陣線的創立。**

1992年10月，強硬派國民布爾什維克（national Bolsheviks）反對勢力組成了「救國陣線」（National Salvation Front），公開挑戰葉爾欽的權力。同時，哈斯布拉托夫也致力加強最高蘇維埃主席團機制的權威，以更有效地挑戰葉爾欽。藉此機制的幫助，哈斯布拉托夫試圖透過該機制掌控軍隊和國家安全機關，並試圖箝制新聞自由。葉爾欽則以禁止曾和警方發生衝突的哈斯布拉托夫國會警衛，和下令解散「救國陣線」作為回應。葉爾欽的親信參謀布爾布里斯力促他實行直接總統統治並解散國會。一時之間，許多自由派人士都突然轉變方向，投身擁護建立威權政體。公民聯盟過去一直倡導威權統治以進行由上發動政府操盤的改革，然而現在卻轉而控告葉爾欽專政。公民聯盟要求總統在政府中多任用幾位他們的代表，並提出自己的經改和外交方案。葉爾欽雖然擺出姿態表示包容公民聯盟，但對他們提出進入政府的要求仍然是口惠而實不至。

葉爾欽間接威脅要解散國會以及他不願和公民聯盟合作的態度，只是更加強了反對派的力量。從蘇維埃體制下選出，當時業已服務五年任期中三年的代表們，對於總統不斷企圖越過國會作成重大決定的做法感到不滿。隨著政府本身與日俱增的不穩定，葉爾欽的對手明白他們進行奪權的機會已經越來越大了。

**第七次大會決議不延長葉爾欽的特別權力（special powers）。**1992年12月舉行第七次大會，決議不延長在第五次大會中賦予葉爾欽為期一年的特別權力。然而國會未能體認在很多方面此舉已阻礙了改革的進程。國會利用憲法條款開始逐步削減總統的權力。葉爾欽對手的主要目標是要掌控政府，成立一個全國信賴的政府，採行另一個較不激進、市場導向的改革策略。國會忘了前此修憲和改變政治體制的協議，拒絕葉爾欽舉行公投的提議。這可能是由於他們意識到，雖然經濟情況每況愈下，葉爾欽仍然是受到民眾的廣泛支持。

**車爾諾梅爾津取代蓋達爾擔任總理。**葉爾欽感到震怒，要求舉行人民公投，讓人民選擇到底他們比較信賴總統還是比較信賴國會。國會被迫尋求妥協。雙方協調的結果是仍舉行人民公投，但不是選擇對總統或國會的信任。取而代之的是讓人民決定是否批准由國會起草的新憲法。國會也同意凍結削減葉爾欽權力的憲法修正案。然而，葉爾欽在其對手壓力之下屈服而犧牲了蓋達爾，任命中間派份子車

爾諾梅爾津為俄羅斯新任總理。<sup>10</sup>

1993年1、2月間，哈斯布拉托夫破壞了第七次大會達成的協議。原本應邀仲裁總統和國會紛爭的憲法法庭，也不贊成舉行公投，和葉爾欽的反對派站到同一陣線。哈斯布拉托夫和憲法法庭主席左爾金（Зорькин Валерий Дмитриевич）辯稱公投將使社會分裂並導致內戰。葉爾欽的敵手沒能瞭解到：俄羅斯社會將不會再像蘇聯統治下那樣單一，社會的政治化傾向是人民政治意識成熟的表徵，而非無政府狀態。對葉爾欽而言，假使可以達成一個確定的權力共享的協定，他可以同意放棄公民投票。

1993年3月，國會第八次大會完全否決葉爾欽有關權力共享的方案，並通過上次大會有關削減葉爾欽權力的憲法修正案，取消計畫中的公民投票，聲稱將繼續保留國會，並在舊憲法架構下繼續運作。<sup>11</sup>哈斯布拉托夫越來越接近其目標，也就是：削奪總統權力基礎，恢復實行總統制以前的舊體制，回到國會議長統治國家的體制。

哈斯布拉托夫恢復他1992年10月的計畫，要在俄羅斯建立第二權力中心。在國會第八次大會上，最高蘇維埃主席團和從前的政治局有越來越多的雷同，因為它的成員大多是強硬派。他們開始將勢力延伸到地方蘇維埃。許多地方蘇維埃已經成為反葉爾欽情結的大本營。舉例來說，在摩多瓦共和國的地方議會已經廢除了共和國總統職位的設置，並罷黜民主選出的總統。<sup>12</sup>哈斯布拉托夫和魯茨科伊盛讚此一發展，然而葉爾欽的支持者則擔心強硬派可能也在中央依樣畫葫蘆。

**實施「特別統治」(special rule)**。葉爾欽在3月20日對全國發表的電視演說中宣布施行「特別統治」。他也聲明，透過總統命令，總統地位已經高過國會。這項聲明引發了反對者的強烈抗議。除了車爾諾梅爾津外，所有主要的政治人物，都攻擊葉爾欽這個舉動。國會為了是否彈劾葉爾欽舉行了緊急會議。魯茨科伊已經開始準備接任總統。最後葉爾欽決定撤回「特別統治」，但仍堅持透過公投消弭其政治危機。

國會在3月底召開的第九次大會，本想彈劾葉爾欽，但其動議以些微的差數被打消。此外，葉爾欽獲得憲法法庭主席意外的支持。憲法法庭主席提出警告，假如葉爾欽被罷黜，總統職權將被嚴重削弱，從而也將危及俄羅斯的國家團結。國會最終同意舉行公投，但設計得使葉爾欽幾乎無法獲勝。大會決議公投包含四

<sup>10</sup> Alexander Rahr, "The First Year of Russian Independence", *RFE/RL Research Report* (1 Jan. 1993): 50-57.

<sup>11</sup> Julia Wishnevsky, "Constitutional Crisis Deepens After Russian Congress," *RFE/RL Research Report* 13 (26 Mar 1993): 1-7.

<sup>12</sup> "They Are Trying to Remove the President Not Only in Moscow but Also in Saransk", *Nezavisimaya gazeta*, 7 Apr. 1993, p. 1.

個問題，支持率必須超過全體合格選民的 50%，公投結果才具有法律約束力。憲法法庭稍後規定，只有有關總統和國會提前選舉的議題需要符合這項要求。至於有關對於總統及其政策的信任議題則只要獲得簡單多數的支持則具有效力。

**葉爾欽在公投中獲勝**。葉爾欽在 4 月 25 日的公投獲得意外的大勝。超過 60% 的投票者表示信任葉爾欽及其經改政策，但支持率還不足以獲得有關提前選舉的民意授權。公投的結果顯示人民不願返回過去，並信任葉爾欽可以提供他們穩定的環境。由支持葉爾欽的情況看來，大多數的俄羅斯人反對重回哈斯布拉托夫倡導的恢復蘇維埃統治的理念。

公投的勝利使葉爾欽能貫徹他改革憲政體制的計畫。葉爾欽於 4 月 30 日公佈其幕僚所草擬的新憲法草案。此一憲法草案比現行憲法或最高蘇維埃的草案賦予總統更大的權力，並設置一個權力大受限制的兩院制議會。葉爾欽接納他在民主俄羅斯運動支持者的倡議，成立一個制憲大會。然而，葉爾欽再度被迫妥協，因為 750 位成員的制憲大會在 6 月 5 日集會，只能夠討論和修改新憲法草案，但無權通過採行該項法案。此外，制憲大會也會參考最高蘇維埃所提的憲法草案。

**解散最高蘇維埃並以總統命令進行統治**。在制憲大會開幕典禮中，葉爾欽和哈斯布拉托夫的陣營針鋒相對。葉爾欽在開幕典禮致詞時攻擊當前俄羅斯的蘇維埃體制。他直斥該體制為布爾什維克體制，將俄羅斯扭轉方向，背離了 1917 年臨時政府帶領的民主化道路。葉氏演說乃是對以最高蘇維埃主席團為首的立法權垂直統治體制的嚴厲批判。哈斯布拉托夫上台打算駁斥葉爾欽，卻被葉氏支持者大聲叫囂把他闕下來。哈氏受窘大怒，衝出國會殿堂，拂袖而去。

在俄羅斯的政治情況經過幾個月的停滯之後，葉爾欽決定訴諸激烈的手段以繼續推動其改革計畫。9 月 21 日葉爾欽下令解散最高蘇維埃，在 12 月 12 日舉行新國會選舉之前由總統發佈命令統治。這項命令自然受到人民代表的反對。雖然有總統府新職位的誘惑，加上被封鎖的國會大廈，其對外聯絡和熱水的電源都被切斷，然而很多代表仍拒絕接受總統命令，一直在白宮待到 10 月 3 日。

在極左和極右派都下定決心誓死捍衛白宮後，暴動開始於 10 月 3 日爆發。暴動者暫時佔領市政府並攻擊歐斯坦其諾電視中心(Ostankino)。國家安全部隊，包括內政部和軍隊，別無選擇只能用軍隊來壓制暴力行動，對仍在白宮中的代表們展開坦克攻擊，毫不留情鎮壓其反抗行動。政府在莫斯科為期兩週的緊急狀況下拘禁九萬人，並禁止一些反對黨及報社的活動。自由主義者警告說，這些行為都是危害人權的舉動。

葉爾欽對「共產黨所把持的」最高蘇維埃的鎮壓及承諾俄羅斯的第一次自由

選舉，都受到西方明確的支持。然而 10 月 4 日，他又宣佈將提前總統選舉，並另提將在 12 月將憲法草案交付公投。雖然該項憲草係根據制憲大會的版本，最後的草案卻剔除掉有關對聯邦成員所做的讓步。根據這項做法，葉爾欽在解散國會之後又採取行動控制地方政府，解散都市及以下的蘇維埃，命令在 1994 年 6 月以前舉行地方蘇維埃選舉，並建議選舉共和國國會。在是年初被總統稱為與民主格格不入的蘇維埃體制至此已完全被摧毀，葉爾欽企圖以由較小機構組成的體制取代之。

**新國會與新憲法的創立：對外政策路線趨於強硬僵化。**1993 年底俄羅斯產生了新憲法和新國會。由於舊憲法與舊國會都已不合時宜，因此新國會與新憲法的誕生都是不可或缺的。然而兩者的產生方式則又受到總統和國會政治鬥爭的制約。因此，證諸極右派在選舉中的強有力表現，他們並不是俄羅斯剛萌芽的民主最有利的選擇。1993 年國家杜馬選舉後的第一大黨是由前副總理蓋達爾領導的「俄羅斯選擇黨」(Выбор России)，計單一選區部份得 50 席、政黨提名得 46 席，合計 96 席。其餘超過 5% 門檻的政黨包括第二名的自由民主黨 (Либерально-Демократическая Партия России, ЛДПР)，計單一選區得 11 席，政黨提名得 59 席，合計 70 席。第三是俄羅斯共產黨 (КПРФ)，計單一選區得 30 席，政黨提名得 32 席，合計 62 席。第四是農業黨 (АПР)，計單一選區 26 席，政黨提名 20 席，合計 46 席。第五是蘋果聯盟 (Яблоко)，計單一選區 13 席，政黨提名 20 席，合計 33 席。第六名是「俄羅斯團結和諧黨」(Партия российского единства и согласия)，計單一選區 9 席，政黨提名 18 席，合計 27 席。第七名是「俄羅斯婦女」(Женщины России, ЖР)，計單一選區 4 席，政黨提名 21 席，合計 25 席。第 8 名是「俄羅斯民主黨」(Демократическая партия России)，計單一選區 7 席，政黨提名 14 席，合計 21 席。就選後的國家杜馬政治生態而言，整個國家杜馬係由自民黨和以共產黨為首的保守派政黨聯手主導。即使是中間溫和派政黨和無黨籍人士也大多反對葉爾欽的激進改革政策。因此，親克宮的俄羅斯選擇黨能著力的空間極為有限。<sup>13</sup> (參見表一) 此一國會政治生態，對標榜自由主義的外交部長科濟列夫來說，簡直是舉步維艱。從而，親西方的大西洋學派路線就從此式微了。

表一：1999 與 1995 及 1993 俄羅斯國家杜馬選舉結果政治生態比較一覽表

|               | 1995 國家杜馬政治生態      |      | 1999 國家杜馬政治生態      |      | 備註<br>(1993 席次)                      |
|---------------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------------------------|
|               | 政治團體               | 國會席次 | 政治團體               | 國會席次 |                                      |
| 支持葉爾欽<br>路線勢力 | 我們的家園<br>俄羅斯 (НДР) | 55   | 我們的家園<br>俄羅斯 (НДР) | 7    | 1993 排名：<br>■ 俄羅斯選<br>擇黨獲 96<br>席排名第 |
|               | 自由民主黨<br>(ЛДПР)    | 51   | 自由民主黨<br>(ЛДПР)    | 17   |                                      |

<sup>13</sup> 畢英賢，「俄羅斯的新國會與新政府」，*問題與研究* 33, 3 (Mar, 1994)。

|            |                   |     |                   |     |   |
|------------|-------------------|-----|-------------------|-----|---|
|            | 俄羅斯民主選擇 (ДВР)     | 9   | 區際團結運動 (Единство) | 74  | <ul style="list-style-type: none"> <li>一。</li> <li>■ ЛДПР 獲 70 席次排名第二。</li> <li>■ 俄羅斯民主黨獲 21 席排名第 8。</li> </ul>   |
|            | --                | --  | 正義勢力聯盟 (СПС)      | 29  |   |
|            | 小計                | 115 | 小計                | 127 |   |
| 其他小黨與無黨籍   | 其他小黨              | 19  | 其他小黨              | 14  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 親葉勢力加其他小黨與無黨籍</li> </ul>   |
|            | 無黨籍               | 77  | 無黨籍               | 106 |   |
|            | 小計                | 96  | 小計                | 120 |   |
| 葉爾欽可以運作的空間 | 總計                | 211 | 總計                | 247 |   |
| 反對葉爾欽路線勢力  | 俄羅斯共產黨 (КПРФ)     | 157 | 俄羅斯共產黨 (КПРФ)     | 114 | 1993 排名： <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 俄共 62 席排名三。</li> <li>■ АПР 46 席排名四。</li> <li>■ Яблоко 33 席排名五。</li> <li>■ 團結和諧黨 27 席排名六。</li> <li>■ 俄羅斯婦女黨獲 25 席排名七。</li> </ul> |
|            | 俄羅斯農業黨 (АПР)      | 20  | 祖國全俄聯盟 (ОВР)      | 66  |   |
|            | 主權在民黨 (ДУ)        | 9   | --                | --  |   |
|            | 俄羅斯婦女 (ЖР)        | 3   | --                | --  |   |
|            | 俄羅斯社區大會 (КРО)     | 5   | 俄羅斯社區大會 (КРО)     | 1   |   |
|            | 蘋果聯盟 (Z, k j r j) | 45  | 蘋果聯盟 (Z, k j r j) | 22  |   |
|            | 小計                | 239 | 小計                | 203 |   |

資料來源：“1999 Russian Parliamentary Election Results,” RFE/RL,

<http://www.rferl.org/elections/russia99results>, p. 1/2; “Выборы-99 [1999 選舉], НЭБ [國立電子圖書館], <http://www.nns.ru/Elect-99/rezult2.html>, p. 1/1; “Предварительные результаты выборов в депутаты Государственной Думы по одномандатным округам [國家杜馬代表選舉單一選區初步結果],” НЭБ, <http://www.nns.ru/Elect-99/okruga/rezvyb.html>, pp. 1-25/25; “Окончательные итоги [最後結果],” НЭБ, <http://www.nns.ru/Elect-99/>, p. 1/3; “Russia: Electoral Commission Announces ‘Final Preliminary’ Results,” RFE/RL,

<http://www.friends-partners.org/friends/news/omri/1995/12/951227I.html>(opt,mozilla,pc,english,,ice), pp. 1-2/6.

## 10 月流血政爭導致帝國學派對外政策路線的抬頭

到了 1994 年底，在俄羅斯的政治圈中開始形成了一種言論，對其外交政策造成了深遠的影響。因為車臣事件的爆發，對外政策路線之爭成爲爭議的焦點。葉爾欽最後整肅了應該爲此項災難背黑鍋的代罪羔羊，從而調整對外政策的優先次序。亞洲，特別是中共，在新的決策菁英眼中取得了新的重要地位。

在 1993 年 10 月以流血收場的府會鬥爭之後，葉爾欽政府開始決定以堅定的意志，統合政府的步調，將影響力擴及前蘇聯地區，並在維持與西方關係的同時強力捍衛國家利益。在克里姆林宮中，激進改革派領袖與外交部發言人開始謹慎地使用批評者的「愛國」語言。這不只是一種政治上的權宜。對外政策思維轉變的



氣氛，廣泛地影響了俄羅斯民主政治菁英。俄羅斯對外政策的概念反映了俄羅斯正朝一個方向大轉變：主張俄羅斯有權使用武力，俄羅斯有權保衛生活在其「近鄰」的俄羅斯人。<sup>14</sup>

這樣的思維不僅象徵著俄羅斯對其鄰邦的態度轉趨強硬。在許多方面，它也體現了歐亞學派的中心主張。著名的俄羅斯對外政策分析家包加圖洛夫( A. Bogaturov )表示：

俄羅斯不能恢復舊蘇聯時期的軍事戰略現象—因為她的地緣政治以及地緣戰略的特性已經改變了：人口與領土均已縮減，邊界也已經改變。在承認其西界鄰邦獨立的事實之下，俄羅斯不得不退向東方。因此，她的穩定化功能已經從歐洲為主轉為歐亞兼顧。<sup>15</sup>

歐亞學派對其近鄰的觀點，在於，俄羅斯南方周邊新主權國家的興起，使俄羅斯必須注意到亞洲的地位。俄羅斯不可能再假想自己還擁有蘇聯時期固若金湯的邊界安全與影響力。強調必須注意解決這些變遷所帶來的難題，乃是葉爾欽執政初期反對大西洋派者的最主要論調。根據一些評論家的說法，只有與亞洲國家建立建設性互動 ( *constructive engagement* )，俄國內部才可能穩定。俄羅斯遠東協會( *Institute of the Far East* )學者岡察洛夫( *Sergey Goncharov* )主張：

就地緣政治的觀點而言，俄羅斯對外政策要實現國家的基本利益，除了應該注意到西方的面向之外還應該注意到另外兩個極為重要的面向，那就是回教國家與中國。在安全領域上，這兩個方面都已經起了主要的作用，不只是在純軍事方面，同時在內政穩定上對我國也有直接的影響。<sup>16</sup>

不幸的是，「建設性的互動」的策略被葉爾欽在 1994 年被迫推行的全國大和解政治下背棄了。在以武力鎮壓國會叛變之後，葉爾欽更形依賴軍方與安全部門來鞏固權力。極端民族主義者季里諾夫斯基領導的自由民主黨成為國家杜馬中的第二大黨，並在軍官集團中得到廣泛的支持。這種強大的壓力迫使總統與反對派系和解。然而這種全國大和解的氣氛是需要付出代價的。葉爾欽與科濟列夫因此不再有信心推動明確的親西方政策。到了 1994 年，國內政治的脆弱造成的不僅是從前的原則全部被丟棄，而且造成政策的模糊。<sup>17</sup>結果，俄羅斯的對外政策開始朝著強硬的方向發展。在 1 月舉行的外交部會議中，在有關俄羅斯在獨立國協軍事發展的討論會上，科濟列夫確立了此一新的政策立場。他說：「我們不應該

<sup>14</sup> Vladislav Chernov, "Russian National Interests and Threats to Its Security," *Nezavisimaya gazeta*, 29 Apr. 1993, p. 1.

<sup>15</sup> A. Bogaturov, "The Eurasian Support of World Stability," *International Security* (Feb, 1993): 41.

<sup>16</sup> S. Goncharov, "Osobyie interesy Rossii," 【俄羅斯的特殊利益】 *Izvestiya*, 25 Feb 1992, p. 6.

<sup>17</sup> A. Grachev, "Russia's Foreign Policy Is a Tale of Sound and Fury," *Moscow News* 【莫斯科新聞】 51 (1994): 7.

脫離那些數個世紀以來一直是俄羅斯勢力範圍的區域。」<sup>18</sup>

因此，當歐亞學派開始影響俄羅斯的對外政策時，該陣營一些更為激進的民族主義主張混淆了領導者的目光。重視亞洲對俄羅斯近鄰影響的觀點被打入冷宮，新帝國主義意識抬頭。該意識在車臣流血戰爭中，充分表露無遺。

從部會鬥爭的層次來看，這個時期可以看到情治單位在決策領域地位的竄升。這些單位是民族主義情緒的淵藪，他們促使葉爾欽政府採取更強硬的路線。<sup>19</sup>他們辯稱，獨立國協國家隱藏著威脅俄羅斯國家安全的因素。他們也懷疑西方在俄羅斯邊界的影響。

該年年底，葉爾欽政府決定以武力解決車臣危機。自由派人士開始擔心政府可能大幅度的轉向威權統治，而對外政策也會變得極端民族主義。當一份指控美國許多研究機構暗中在俄羅斯從事顛覆活動，爲了「牽制俄羅斯，以協助實現美國的對外政策<sup>20</sup>」的文件被反情報局(FCS)洩漏之後，緊張的氣氛逐漸增加。隨後，反情報局一項官方聲明宣稱，外國特務單位逐漸擴大的情報與顛覆活動對俄羅斯的國家安全造成了嚴重的威脅。<sup>21</sup>

### 車臣戰爭失利導致帝國學派的式微

車臣戰爭乃是俄羅斯民族主義囂張以及帝國學派對外政策路線高張的極至表現。然而由於戰事一再失利，導致帝國學派對外政策路線的式微。車臣事件對克宮「近鄰」政策產生重大衝擊。而中亞的變遷又影響到俄中關係，進而影響到俄羅斯整個對外政策路線。

蘇聯瓦解以後，剛獲獨立的中亞各共和國重新對其角色進行評估。不僅評估其相互之間的角色，同時也評估其在當前地緣戰略上的新角色。過去由阿富汗、伊朗，及其他中亞國家所組成的傳統中亞版圖，有重新崛起的趨勢。例如：連接阿拉木圖(Alma-Ata)和新疆，以及連接土庫曼和伊朗的鐵路計劃業已出爐，意在促使舊絲路的復活。顯而易見的是，俄羅斯影響力的衰落，使得其他外來勢力得

<sup>18</sup> D.L'ov, *Russkii vestnik* 【俄羅斯公報】，20 Jan. 1994.

<sup>19</sup> 一份 1993 年對俄國對外政策菁英所做的調查，希望瞭解他們的政治觀點與其所屬單位之間的關係。結果顯示，「西化論者」主要屬於對外政策的機構，包括外交部、學術界與新聞界，以及支持葉爾欽的政治人物，還有最高蘇維埃對外政策委員會的委員。「斯拉夫主義者」(與歐亞論者)主要屬於反對總統的陣營、最高蘇維埃的其他委員，以及其他政府部會的官員(如國防部、對外情報局與部長會議秘書處)見N. Popov, "Vneshnyaya politika Rossii," 【俄羅斯對外政策】 *Mirovaya ekonomika I mezhdunarodnye otnosheniya* 【世界經濟與國際關係】 3 (1994): 53, 58.

<sup>20</sup> 反情報局(SK)相當關切美國的研究機構在俄羅斯的活動，*Nezavisimaya gazeta*, 10 Jun. 1995, p. 3.

<sup>21</sup> Interfax Agency Report, 31 Mar 1995, cited in OMRI Daily Digest, (3 Apr 1995): 1.

以和前俄屬中亞各國建立文化、經濟和政治關係。

由於多年來中亞各共和國韜光養晦於蘇聯帝國邊陲，現代學界要將新獨立的中亞各國納入適當的概念架構之中，顯然不是件容易的事。一方面，蘇聯撤退後所形成的權力真空，照理應該被外來的帝國勢力所填補。然而在獨立後的這幾年以來，像伊朗、土耳其等國家的觸角卻幾乎沒有碰觸這個地區。另一方面，俄羅斯在此地區的影響力，讓很多人相信俄羅斯將會尋求一個新的整合---將中亞重新納入其帝國新秩序當中。然而到了 1990 年代中期為止，俄羅斯的影響力也不過爾爾。事實上，中亞各國已決心做自己命運的主人。他們堅決維護其權力來界定其與外在世界建立關係的性質、時機與程度。中亞與世界交往的網路已經展開。他們用極少的偏見和務實的眼光，來判定將來對他們有利的新關係。結果，來自於東西方的影響力，成為該地區發展外交、經濟和政治關係的大好機會。而中俄之間的關係，則因為加入了中亞，而發展成為一個三角關係。

對中亞國家來說，與俄羅斯建立一實質上的新關係，將是蘇聯瓦解後最複雜，也是最敏感的挑戰。上千萬在中亞的俄羅斯人及俄羅斯境內大量的突厥—穆斯林民族，如 Tatars、Bashkirs，使得俄羅斯和中亞國家深知他們雙方在人口問題上的相互關聯性。由於此一人口問題的錯綜複雜，使得俄羅斯切斷其與中亞各國帝國關係的過程顯得困難重重，舉棋不定。

中亞沒有為獨立建國而進行反殖民鬥爭的經驗。這是蘇聯帝國瓦解後，俄羅斯與中亞關係的另一個明顯的特徵。不像高加索、烏克蘭、或波羅的海國家等蘇聯其他地區，中亞國家並沒有經由普遍的反俄暴動而獲得獨立。獨立後的中亞各國領導人並不是民族主義的煽動者。相反地，他們過去一直是堅貞的蘇聯共產黨員，同時也都熱衷於與莫斯科權貴緊密掛勾。由於長久以來慣於俯首聽命於莫斯科當局，一旦蘇聯瓦解，他們直覺的反應，就是尋求與俄羅斯建立新的關係，如此則可保有而且不致破壞從前的聯繫。此種現象反映了他們務實體認對於從前蘇聯體系仍舊相當依賴的特性，特別是在安全和經濟的領域。而蘇聯瓦解後，許多倡導民族主義的其他各國政府則缺乏此一務實的體認。

自從獨立之後，中亞各國對俄羅斯的關係始終顯得相當懇摯。這反映了中亞各國統治菁英於蘇聯瓦解後，對葉爾欽政府意向的普遍信賴。事實上，這群統治菁英害怕俄羅斯太快從此一地區撤出其影響力，從而切斷了所有與這些回教國家的聯繫。第一個警訊出現於 1991 年 12 月的獨立國協協定---俄羅斯、烏克蘭和白俄羅斯忽略了他們中亞的夥伴而組成一個純斯拉夫聯盟。這種企圖排除中亞於其安全網絡之外的舉動，乃是俄羅斯專注於其與西方關係的反射。在 1991 至 92 年間，掌控外交政策的俄羅斯大西洋主義者，將中亞視為「文明的壓艙物」(civilized

ballast)，因此挺身而出反對任何與該地區各國加強關係的努力。<sup>22</sup>

葉爾欽以歐洲為重心的立場馬上受到一些團體的攻擊。這些反對科濟列夫政策的人士，包括一些資深的軍事將領。他們害怕喪失在中亞的戰略設備，也擔心有可能爆發像在高加索的種族衝突。<sup>23</sup>此外，強大的經濟遊說團體則尋求確保中亞的原料供應。還有許多資深的政客們，他們深信俄羅斯在其南疆有極為重大的戰略利益，應該更予以強力保護才是。<sup>24</sup>他們所有的人都相信俄羅斯應該更積極與中亞國家打交道，以確保該地區的安定，以免外來危險勢力的入侵，而中亞各國也應繼續保持親俄的內外政策。<sup>25</sup>

俄羅斯的領導階層最大的恐懼之一，就是擔心中共會很快去填補中亞的權力真空。然而事實並非如此。中國視中亞的獨立，乃是一個機會，也是一個威脅。因為它讓中共擔心自己也在中亞地區的新疆自治區，因俄屬中亞的獨立而造成的潛在不安。中國的回教突厥少數民族，主要分布在新疆地區，包括了大約七百萬的維吾爾人，一百萬的哈薩克人，和一百萬的吉爾吉斯人。新疆境內的種族動亂時而發生，如 1990 年 4 月，1992 年初，以及 1997 年。而中共當局則是訴諸武力強行鎮壓這些示威活動。<sup>26</sup>中共當然不願意看到此一不穩定的前景，從新興的中亞國家傳播到新疆，甚至傳播到內蒙。「自由維吾爾斯坦團體」(Free Uighurstan Party) 在哈薩克和吉爾吉斯的活動，更增添了不安。<sup>27</sup>

中亞國家對中共的態度同樣存有矛盾情結。哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克，對中共的帝國主義行徑懷有根深蒂固的戒心。70 年代與 80 年代，中共對這些國家的大片土地提出要求，更加深了他們的恐懼。從許多方面來看，中國在中亞國家領導人的眼裡，已經取代了俄羅斯，成為主要的威脅來源。就中國的領土面積、

---

<sup>22</sup> 俄羅斯政府後來瞭解到大西洋派的觀點過於侷限，因此針對發展與中亞地區國家的政治與軍事關係，採取了若干措施。可惜當時的中亞國家已經被排除於盧布經濟圈之外。然而，這些中亞國家的經濟需求迫使他們必須與俄羅斯維持極密切的關係。中亞盛產的棉花以及俄羅斯所扮演的貿易角色是一個重要的考慮因素。1992 年，俄羅斯佔了哈薩克 68%、烏茲別克 58%、吉爾吉斯 51%、塔吉克和土庫曼各 48% 的進口。同時，俄羅斯接受了烏茲別克 61%、土庫曼 54%、哈薩克 53%、吉爾吉斯 39% 的出口。此外，很重要，獨立國協各國企業的科技架構都是以俄羅斯的生產者和消費者為中心。

<sup>23</sup> 俄羅斯軍方對中亞事務的介入，乃是其兵力部署與安全承諾交織而成錯綜複雜網路的結果。而此一網路的形成，對俄羅斯軍方具有長期而深遠的重大意義。此一網路的形成，是由於目前兵力部署的意外事件、對蘇聯解體的隨時反應、在塔吉克爆發的衝突、以及俄羅斯領導階層的政治決定等等因素。

<sup>24</sup> 有關批評意見，參見最高蘇維埃國際事務委員會主席 Yevgenii Ambartsumov, "Russia is a Great Power" *Literaturnaya gazeta*【文學報】，28 Oct 1992, p. 2; 俄羅斯駐美大使 Vladimir Lukin, *Nezavisimaya gazeta*, 20 Oct 1992, p. 4; 前國策顧問 Sergey Stankevich, "The Phenomenon of Power," *Rossiiskaya gazeta*【俄羅斯報】，23 Jun 1992, p. 1.

<sup>25</sup> 在葉爾欽闡述俄羅斯對外政策概念時，是贊成這個觀點的。見 Vladislav Chernov, "Russian National Interests and Threats to Its Security," *Nezavisimaya gazeta*, 29 Apr 1993, p. 1.

<sup>26</sup> J. Richard Walsh, "China and the New Geopolitics of Central Asia," *Asian Survey* 33, 3 (Mar 1993): 274.

<sup>27</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 29 Jul 1992.

核武地位、其從未改變的帝國主義擴張藉口、以及傳統歷史上對中亞地區的霸權主張而論，中共的威脅遠遠超越此一地區之另一主要強權——伊朗。特別是哈薩克與吉爾吉斯兩國，他們對中共的恐懼程度，已經到了偏執狂的地步。無怪乎哈薩克的總統納札巴耶夫（Nazarbayev）會考慮保留核子武器的庫存。<sup>28</sup>而吉爾吉斯則把在其境內所發生的切災害，都歸咎於中國。例如 1992 年 4 月在吉爾吉斯南部所發生的一連串地震，普遍相信是由於中共在羅布泊（Lop Nor）進行核子試爆所引起的。<sup>29</sup>

儘管中共與中亞國家雙方都有所保留，1992、93 年間雙方業已採取試探性的步驟以改善關係。中亞國家的各個元首都於這段期間內分別訪問中國，其中哈薩克的納札巴耶夫還去訪問了兩次。他們之間討論的焦點，除了專注在貿易和經濟問題之外，還包括了地區性的穩定問題，例如：塔吉克的內戰、邊境劃界問題、雙方邊境軍隊裁撤等事宜。中亞國家很快瞭解到與中共關係的重要性。這一點可以從他們同意簽署所謂的台灣條款看出來，該項條款明定不能與台灣政府維持任何官方接觸，並且承認台灣是中國不可分割的一部份。<sup>30</sup>

1994 年中共國務院總理李鵬，對中亞國家報以十天的參觀訪問，他各在烏茲別克、土庫曼、吉爾吉斯停留了兩天，在哈薩克停留了四天，用意在於強調該國在中共對外政策中的重要地位。伴隨李鵬前往的，除了跟往常一樣的外交部高級官員以外，另外還有七十位企業領導人，其中更有多位已經參與中亞夥伴共同開發計劃。

此行共簽訂了兩項重要的協定。另外還有許多較為一般性的協定，例如航空交通管制、經濟合作，以及其他議題。首先，中共和土庫曼簽署了一個正式的議定書，計劃建築一條天然瓦斯管線，從中亞經中國到日本。第二，也是比較重要的，哈薩克成爲前蘇聯共和國中第一個與中共簽訂邊界劃定協定的國家。然而，李鵬此行的意義，還有比簽訂合約更重要的宣示。也就是確定了中共與其西鄰維持良好關係的重要性。同時，此行也流露出中共對於獨立運動思潮的病毒可能突破其邊境地區而感染到新疆地區的高度關切。

中共和中亞各國關係的萌芽，並未妨礙中俄關係的發展。此一事實正好可以作爲 1989 年以來中俄關係進展有多麼深遠的明證。1994 年 9 月江澤民訪俄，他也是自蘇聯解體以來第一位訪問俄羅斯的中共國家元首。此行簽署了三項與中俄安全有關的重要文件，包括闡述中俄新關係的共同宣言、雙方飛彈互不瞄準對方

<sup>28</sup> Michael Dobbs, "Kazakh Sets Conditions on A-Arms," *Washington Post*, 6 May 1992. p. A-1.

<sup>29</sup> *Middle Asia: Reference Materials--History, Politics, Economics* (Moscow: Institut gumanitarno-politicheskikh issledovaniy, 1992), p. 58.

<sup>30</sup> Guocang Huang, "The New Relationship with the Former Soviet Union," *Current History* (Sep. 1992): 256.

的協定、兩國西段疆界的協定。<sup>31</sup>根據中共外交部長錢其琛 (Qian Qichen) 指出，此次的高峰會議使中俄關係獲得了鞏固，而此一關係則介於同盟和敵國之間。<sup>32</sup>觀察家指出，兩國領袖所做的共同宣言，顯示出現今的中俄關係，已經跳脫了意識型態的羈絆，兩國已經可以「在國家安全的層面上開始建立起戰略合作的關係」。<sup>33</sup>因此，自 1994 年起，中俄開始採取更開放的態度，以國際安全的角度來看待彼此的新關係。也許對許多人來說，這只是一種修辭上的改變而已，但它的確重新開始了中俄兩國過去幾年來即告終止的各種軍事交流。

### 1995 年底國家杜馬改選結果確立歐亞學派的對外政策路線

俄中安全關係在 1995 年度繼續擴大，這是由於雙方均感受到美國勢力在歐洲及亞洲的增長。繼 1994 年 7 月 25 日與中共駐俄大使會談之後，俄羅斯第一副總理索斯科非茨呼籲中俄在軍事方面的進一步合作。他提議俄羅斯遠東地區許多國防設施可以納入中俄軍事科技合作的計劃當中。<sup>34</sup>數月之後 10 月份時，兩國完成了雙方長達四千兩百八十公里邊界的劃定工作。剩下有爭議的五十四公里部分，隨後也在北京簽訂協定予以解決。雙方自 1991 年以來成立的邊界委員會之劃界工作至此劃上了句點。<sup>35</sup>

從俄羅斯的觀點來看，與中共鞏固關係是絕對必要的，因為俄羅斯對於北約東擴的舉動已產生不安的感覺。11 月，俄羅斯暗示將會打「中國牌」來遏止北約向東擴張的野心。國防部長葛拉契夫說：任何大西洋聯盟的擴張，都有可能在歐洲製造出新的勢力均衡，也可能「進一步種下危機的種子」。身為一抗衡勢力，他強調，「俄羅斯也將會往東尋求可以共同解決安全問題的聯盟夥伴。」很明顯地，葛拉契夫即意指中共和中亞各國。<sup>36</sup>

葛拉契夫的聲明反映出俄羅斯領導階層高漲的挫折感。車臣危機可以說是一開始就衝擊到俄羅斯的菁英政治。主要的決策者都被貼上了車臣政策的支持者或反對者的標籤。兩派的主要人物都因為失敗的決策而直接或間接地受到了傷害。

長期以來成為死硬派攻擊目標的外交部長科濟列夫，開始受到來自自由派媒體的攻擊，這些自由派媒體對於他試圖以懷柔的方式安撫媒體對俄羅斯外交政策的攻擊已經有所省悟。同時對於他對車臣用兵所做的辯護也感到震怒。同時，總

---

<sup>31</sup> He Chong, "Jiang Zemin and Yeltsin to Redefine Sino-Russian Relations," *Zhongguo Tongxun* 【中國通訊】 as cited in *FBIS-CHI* 94-172 (6 Sep. 1994): 7.

<sup>32</sup> He Chong, p.7

<sup>33</sup> He Chong, p.7

<sup>34</sup> *OMRI Daily Digest*, 25 Jul 1995: 2

<sup>35</sup> 這項協議留一個問題給後世子孫去解決：關於在黑龍江 (Amur) 及瓊瑋河 (Argun) 中區隔俄羅斯和中國領土的三個島嶼之控制權爭議。

<sup>36</sup> John Thornhill, "Russia Waves China Card in NATO's Face," *Financial Times* (16 Nov 1995): 4.

統會議的成員米格拉年（Andranik Migranyan）他在政治上採中間路線，贊成對車臣出兵，主張更獨斷的外交政策。他認為科濟列夫的外交政策可以說是一無是處，而且已經對俄羅斯的利益帶來了重大災難。他除了要求外交部長下臺外，還責難外交部專擅外交政策的決策，建議成立一個隸屬於總統的，在國家安全會議指導之下的跨部會外交決策機構。科濟列夫因為車臣事件而與蓋達爾以及俄羅斯選擇黨分裂，使得他的未來勢必更加依賴政治勢力已益形衰弱的葉爾欽。<sup>37</sup>

1995年1月，與總統行政單位關係密切，並以溫和派改革人士非拉托夫（Филатов Александр Валентинович）為首的俄羅斯新聞報（Российские Вести）上出現的文章指出，克里姆林宮內的穩健派人士，利用車臣事件的軍事失敗，作為對抗主張對車臣用武之強硬派的武器。這些報導為葉爾欽個人辯護，同時攻擊他的死硬派顧問群以及外界的批評者，譴責他們只顧追求個人政治野心，而置國家利益於不顧。<sup>38</sup>

雖然沒有直接的證據顯示這些文章和非拉托夫有直接的關聯，但它的確和這家報社有正式的關係，而且報社對於車臣用兵的態度和他的觀點簡直如出一轍。就在俄羅斯新聞報批評強硬派和軍方的同時，非拉托夫為了捍衛反對對車臣用兵的媒體，變得更加直言不諱。

隨著一項總統命令的消息走漏——政府即將控制俄羅斯最著名的獨立電視台NTV——非拉托夫挺身而出指葉爾欽堅決反對任何限制媒體的企圖。<sup>39</sup>同時，俄羅斯新聞報也盛讚非拉托夫在「公共協定調解委員會」的貢獻，這個委員會是由他所主導，起草非官方的「務實解決衝突」方案。

從1月底2月初開始，總統行政部門已經明顯地被排除於外交政策的決策過程之外，至少有關車臣的事件是如此。分析中心的屋爾諾夫（Mark Urnov）在基督教科學箴言報（Christian Science Monitor）的一場訪問中承認他所屬的集團已經失勢，而且「我們的資料與其他集團競爭，而決策階層的選擇已經對我們不利了。」<sup>40</sup>中心內主導民族關係研究的集團領導人帕因（Emil Pain）抱怨道，他所提出的反對出兵車臣建議，屢遭上級退回，並被指示要多思考其他因素。<sup>41</sup>

在採行車臣事件的決定時，葉爾欽顯得相當依賴安全會議（非拉托夫不是該

---

<sup>37</sup> “Criticism of Kozyrev, Foreign Policy Heats up,” *FBIS Trends*, 4 (Jan 1995): 21-26.

<sup>38</sup> 這些文章當中較具煽動性的當推1994年11月30日的俄羅斯新聞報。其主編Valerii Kucher發表了一篇極具號召力的文章，呼籲葉爾欽政府內的改革派必須回擊克里姆林宮的強硬派。其意指總統安全侍衛Aleksandr Korzhakov及第一助理Viktor Ilyushin。這些強硬派試圖將葉爾欽與溫和派顧問隔離，而把他拖進車臣事件的災難中。

<sup>39</sup> ITAR-TASS, 14 Jan. 1995.

<sup>40</sup> *Christian Science Monitor*, 30 Jan. 1995, 引自*FBIS Trends* (22 Feb 1995): 10.

<sup>41</sup> *Christian Science Monitor*, 30 Jan. 1995, 引自*FBIS Trends* (22 Feb 1995): 10.

會議成員)以及其他強勢部會,他反而忽略自己屬下的總統府分析機構所提出的建議。此種影響力的縮小,與1994年底總統行政部門人事的大幅裁減有關:11月1日,葉爾欽簽署了一項總統令,命令非拉托夫裁減近30%的行政部屬,並負責改組、強化總統的幕僚。<sup>42</sup>非拉托夫無奈同意刪去他轄下2、3千名名員工中的五百名。<sup>43</sup>這一變化乃是不到1年內的第2次改組幕僚,第1次則是在上半年針對分析、資訊處理、公共關係等單位進行的全面改組。<sup>44</sup>第1次的改組對非拉托夫而言,可以說是有利的。而11月的第二波裁減,其主要用意在於控制他的權力和影響力。

6月份,車臣危機再次衝擊克宮政治,車臣的叛軍攻擊車臣以北200公里處的布典諾夫斯克(Budennovsk),並且挾持了一醫院裡1000至1500人當作人質。數以千計的內政部部隊隨即開往布典諾夫斯克包圍醫院,緊接著形成對峙的局面。很快地,俄羅斯領導階層開始出現了分歧:6月15日內政部長葉林(Ерин Виктор Федорович)到布典諾夫斯克視察,並宣稱「情況相當良好」,而且「危機將會和平解決」;<sup>45</sup>然而另一方面,國防部長葛拉契夫在6月16日要求使用武力來終止危機;而俄羅斯副總理葉戈羅夫(Егоров Николай Дмитриевич)則強調俄羅斯政府為了解救人質,「已經做好因應一切情況的準備」。<sup>46</sup>隨著內政部部隊兩次攻擊醫院的任務失敗,總理車爾諾梅爾津對危機改採談判「和平解決」的方式:車臣反叛軍被允許有車輛接駁並護送他們至車臣的贊達克(Zandak)城,以作為交換釋放人質的條件。

6月21日俄羅斯國家杜馬通過了對政府處理布典諾夫斯克危機的不信任案。兩天後,杜馬又建議撤換幾位知名的強硬派官員:葉戈羅夫和「強勢部長」葉林、葛拉契夫和斯切巴申(Степашин Сергей Вадимович)(反情報局頭子),而這些人都是直接隸屬於總統的。為了回應由杜馬來的壓力,同時也不願意見到整個政府面臨瓦解的命運,葉爾欽遂於6月29日召開了安全會議。會中四位部長以及安全會議書記洛柏夫(Лобов Олег Иванович)均遞出辭呈。隔天,葉爾欽批准了葉林、葉戈羅夫和斯切巴申的辭呈,但挽留洛柏夫和葛拉契夫。當杜馬的不滿情緒不再那麼激烈,7月1日所舉行的第二次不信任投票就只吸引到193席的支持,距離通過表決所需的226票還差一截。

7月也是總統健康情況露出明顯衰弱的時期。7月11日,現年六十四歲的葉爾欽總統,因為胸口疼痛而被緊急送往醫院。儘管有關單位強調葉爾欽的身體情

---

<sup>42</sup> *Segodnya*【今日】, 10 Nov 1994, p. 1.

<sup>43</sup> *FBIS Trends*, 30 Nov 1994: 19-21.

<sup>44</sup> “Yeltsin’s Analysis Staff: Growing Prominence, Continuing Political Rivalry,” *FBIS Analysis Report* FB AR 94-10003 (5 Dec 1994): 4-8.

<sup>45</sup> Keesing’s Record of World Events (Jun 1995): 40608.

<sup>46</sup> Keesing’s Record of World Events (June 1995): 40608.



況並沒有大礙，但事實上所有當月的總統約會都被取消了。在這段不確定的時期，柯爾扎可夫（Коржаков Александр Васильевич）利用因布典諾夫斯克事件被撤換所造成的部會首長人事更替，開始逐步加強他對克林姆林宮政治的控制：米海羅夫（Михайлов Вячеслав Александрович）被任命為民族事物及區域政策部長。米海羅夫曾任車臣事件的談判者，他的新任命可以視為政府急於以懷柔政策來化解危機。然而這樣的看法卻迅速地遭到修正——那就是強硬派的庫里科夫（Куликов Анатолий Сергеевич）被任命為俄軍車臣指揮官；一個月後同屬柯爾扎可夫班底的巴爾蘇可夫（Барсуков Михаил Иванович）被指派為聯邦反情報局的局長。

因此，一直到7月底為止，俄羅斯與其近鄰的互動關係，尤其是危機日漸升高的車臣地區，已經改造了葉爾欽的國家安全團隊，也使得克宮內部的權力均衡重新組合。原本主導外交政策的外交部權力發生動搖。權力真空產生後又被填滿。時值俄羅斯邁向1996年總統大選，同時也是主要的政治決戰之際，此時的對外政策決策機構卻呈現出大幅變動的情況。

1996年葉爾欽政府仍繼續朝右進行。1995年12月國會下院國家杜馬改選，俄羅斯共產黨大獲全勝。葉爾欽為了對此一政治生態的變化做出回應，他在1月進行內閣改組，解除了一些具高度爭議性的改革派人士之職務，希望使政府不要再受到強硬派過多的指責。

**1995 國會俄共溫和保守勢力把關：對外政策穩健保守缺乏開創性。**如果我們將1995年與1993年國會下院的選舉結果做一個比較分析，就不難看出國會政治生態消長的輪廓。根據表一的顯示，俄羅斯共產黨在1995年杜馬選舉中捲土重來，成為國家杜馬第一大黨：政黨得票率升至22.3%，計單一選區58席、政黨提名99席，合計獲157席。俄羅斯農業黨獲20席。主權在民黨（Власть народу, ВН）獲9席。「俄羅斯婦女」獲3席。後面三個政治團體都是俄羅斯共產黨的死黨，在國家杜馬中唯俄共之馬首是瞻。因此，俄羅斯共產黨在國會中可以牢牢掌控189席。另外，列別基（Александр И. Лебедь）所領導的「俄羅斯社區大會」獲5席。由雅夫林斯基所領導的「蘋果聯盟」得票率為6.89%，計單一選區14席、政黨提名31席，合計45席。列氏倡導國家主義，與葉爾欽的親西方政策背道而馳。而雅夫林斯基雖然倡導自由主義和市場經濟改革，但是他的理念卻和葉爾欽南轅北轍。在重大議題的爭議上，這兩個政治團體一向都是採取反對與杯葛葉爾欽路線的立場。如果從反對葉爾欽路線的立場上看，他們可以算是俄羅斯共產黨的盟友。因此，反對葉爾欽路線的勢力加起來一共有239席。這個數字超過一般議案所需的過半數（226席），足足可以杯葛葉爾欽所提的任何法案，但卻不足以通過需要2/3（300席）才能通過的重大決議案。（參見表一）這就說明了為什麼去（1999）年5月國會下院無法通過俄羅斯共產黨所主導的總

統彈劾案。同時，反對葉爾欽的勢力雖然超過半數，但是由於他們的結合只是站在反對的立場，而並沒有共同的改革理念，所以反對勢力並沒有能夠共同支持並通過任何有意義的經改方案。因此，反對葉爾欽路線的勢力可以說是成事不足，敗事有餘。<sup>47</sup>

然而，葉爾欽不能忽視國會生態的變化。新的國會生態意味著歐亞學派對外交路線的崛起：一個穩健保守缺乏創造性的對外政策路線。就俄羅斯的外交政策而言，最深刻的改變發生在1月5日，也就是科濟列夫辭去了自1990以來之外交部長職務。到1995年底，儘管跡象顯示科濟列夫已經收斂他親西方的態度以平息杜馬對他的批評，他依舊被葉爾欽強烈指責不能為俄羅斯在前南斯拉夫地區帶來足夠的影響力。此外，他已於1995年12月的杜馬選舉中獲得席位，此舉為他外長的身分增加了不確定性。<sup>48</sup>最後，科濟列夫的外長職位於1月9日由前俄羅斯對外情報局局長普利馬可夫取代。

這項新任命可以視作俄羅斯外交政策由大西洋派向歐亞派的轉變。普利馬可夫就是典型的歐亞派人士。他1929年生於基輔，在特比里西（Tbilisi Georgia）長大。第一次與亞洲事務的接觸是在他進入東方研究所（Oriental Studies Institute (IVAN)）就讀的時候。畢業後進入國立莫斯科大學（Moscow State University）主修阿拉伯國家的經濟。1962年，擔任真理報（Правда）駐中東的特派記者。<sup>49</sup>就在那時，據說他與KGB建立了關係。<sup>50</sup>他活躍於中東，包括與中東多位元首的接觸。<sup>51</sup>

在擔任短期的世界經濟與國際關係中心（Institute of World Economics and International Relations）的副主任之後，普利馬可夫於1977年轉任IVAN主任，該研究所被認為是一個二流的研究機構，及收留GPU與KGB退休官員的收容所。他迅速地扭轉其原來的形象，帶動IVAN針對當前蘇聯外交政策急於解決的重大問題進行研究。除了當地學者外，研究機構的代表、中央委員會、情報局、外交部，以及其他單位的專家也都應邀來參加專為分析此類重大外交問題而舉辦的會議。<sup>52</sup>所有的會議演講與討論都會紀錄下來，作成摘要，最後將之匯整成包含實

<sup>47</sup> 畢英賢，「俄羅斯國會改選之研析」，*問題與研究* 35，4 (Apr 1996)。

<sup>48</sup> 根據俄羅憲法規定，不允許在擁有政府職位的同時，兼任杜馬議員。

<sup>49</sup> 這個職位普遍認為是普利馬可夫事業的起始點，而他持續穩定的升遷是由於他娶了科學院士 Dzherman Gvishiani 的妹妹為妻，而 Gvishiani 又娶了科錫金 (Kosygin) 的女兒為妻之故。見 Dmitrii Osinin, "Ministry of Foreign Affairs: Time of Primakov," *Argumenty I Fakti* 【議論與事實】 (Jan 1994): 4.

<sup>50</sup> 這說法是由已退休的 KGB 成員 Oleg Kalugin 將軍所提供的。見 Nataliya Gevorkyan and Azer Mursaliyev, "The Four Lives of Evgenii Primakov," *Moscow News*, 23 (16-22 Jun 1995): 7, in *FBIS-SOV* 95-129 (6 Jun 1995): 17-19.

<sup>51</sup> 他與中東多位領袖建立了友好關係，例如庫德族民主黨的領袖 Mustafa Barzani，伊拉克總統 Saddam Husayn，埃及總統 Hosni Mubarak，約旦國王 Hussein 等等。

<sup>52</sup> 這些自由討論會議，在許多方面使得 IVAN 成了亞洲問題的決策中心，並且有助於緩和當時在

際建議在內的簡明文件。這些簡明文件最後都將上呈到某些政治局委員的桌上，也就是葛羅米柯（Andrei Gromyko）與安德洛波夫的桌上。<sup>53</sup>

1985年普利馬可夫取代亞可夫列夫（Aleksandr Yakovlev）為蘇聯科學院世界經濟與國際關係研究所（Institute of World Economy and International Relations, AN USSR）的主任。亞可夫列夫當時是普利馬可夫的栽培者：他介紹普利馬可夫給戈巴契夫認識，並且幫忙他在黨的官階中步步高升：中央委員會候選人、中央委員會委員、政治局候選人、蘇聯國會聯邦院主席。1990年他成為蘇聯總統會議的委員。翌年，他調升為中央情報局局長，該局係由KGB新任頭子巴卡金（Leonid Bakatin）將該部門從KGB分出來成立的新機構。

蘇聯解體之後，大部分的情報頭子都遭到免職，惟獨普利馬可夫仍保留他的職位，只是將其組織更名為「對外情報局」（Foreign Intelligence Service）而已。身為對外情報局的領導人，普利馬可夫反對當時外長科濟列夫聽任北約擴張的政策。此一立場足以確定他是歐亞學派的一員。1993年12月26日，一則對外情報局的報告指出，北約東進將會危害俄羅斯的利益。事實上，葉爾欽私下是支持此一立場的，只是他沒有公開說過。葉爾欽的新聞秘書科斯奇可夫（Косиков Михаил Филиппович）證實總統支持普利馬可夫的見解。<sup>54</sup>因此，葉爾欽挑選他擔任外長一職，就是希望有一個新的機會可以重新調整俄羅斯外交政策的方向。因為俄羅斯的對外關係確實存在著許多隱憂，只是為了不使西方「施主」不快而一直被迫壓抑，不願表露而已。

隨著普利馬可夫上任以來而浮現的反西方言論，可以視為葉爾欽針對6月中旬第一回合總統選戰的競選策略。然而無庸置疑地，此時俄羅斯的外交政策取向已經逐漸轉向亞洲。<sup>55</sup>

## 伍、結論

本文認為，蘇聯瓦解後，俄羅斯對外政策之所以會由向西方一面倒的路線轉向東西平衡的路線，乃是由於克里姆林宮政治勢力在內外環境環節關聯下互動形塑而成的。茲分述如下：

---

政治上較為強勢的遠東研究中心過於保守的言論。

<sup>53</sup> 普利馬可夫在這段時期是屬於與蘇聯領導階層有特別密切關係的溫和中間派陣營，屬於這個陣營的外交政策顧問諸如：Arbatov, Inozemtsev, Yakovlev and Primakov等都是布里茲涅夫和解政策（detente）意識型態路線準備工作的得力助手。見Osinin, p. 4.

<sup>54</sup> Gervorkyan and Murssaliyev, p. 7.

<sup>55</sup> 此一政策的轉移跡象，最明顯的莫過於4月舉行的中俄高峰會議。

〈一〉在 1991 年的 8 月政變和蘇聯瓦解後，外交決策機構之主要派系之互相傾軋所造成的混亂局面，導致外交部在初期階段大權獨攬。而外交部又獲得葉爾欽的國務秘書布爾布里斯的直接關照。1992 年頒佈的總統命令指派布爾布里斯負責督導外交部活動的領導階層。雖然他主持一些暫時或常設的外交政策委員會，很明顯的是，他不在乎確立自己的職位，反而是傾向於將外交部建立為專業和整合的中心，並支持他自由主義的盟友外交部長科濟列夫的地位。因此此一階段俄羅斯採行向西方一面倒的大西洋主義對外路線。

〈二〉然而，外交部對外交政策並無法絕對的掌控。保守派份子，如總統府幕僚長比特洛夫和葉爾欽顧問斯科可夫（Скоков Юрий Владимирович）都可影響政策的形成。自由主義份子認為，比特洛夫在 1992 年上半年阻礙了葉爾欽和科濟列夫的溝通，並干涉了外交的任命。1992 年中重新改組國防和安全部門，在最高蘇維埃的幫助下，質疑外交部的角色。他們的做法得到剛在 5 月被任命為安全會議秘書的斯科可夫的協助。斯科可夫並決定將外交部排擠出決策過程之外。科濟列夫另一個壓力是來自國會。葉爾欽希望透過國會下院的改選來改變國會政治生態。然而，1993 年底國會改選的結果整個國家杜馬係由極端民族主義的自民黨和以共產黨為首的保守派政黨聯手主導。即使是中間溫和派政黨和無黨籍人士也大多反對葉爾欽的激進改革政策。因此，親克宮的俄羅斯選擇黨能著力的空間極為有限。此一國會政治生態，對標榜自由主義的外交部長科濟列夫來說是重大挫折。從而，親西方的大西洋學派路線就從此式微了。

〈三〉1993 年 10 月流血政爭的結果，葉爾欽必須仰賴軍方和情治單位的支持來維持政權，因而造成極端保守的主戰鷹派抬頭，從而對外政策就傾向僵化而強硬的帝國學派路線。1994 年 12 月的第一次車臣戰爭就是此一路線的極至表現。

〈四〉隨著聯邦軍隊在車臣戰爭的一再失利，葉爾欽一方面利用反戰派的壓力削弱軍方鷹派高層文官的勢力，同時利用主戰派為求自保的心態整肅軍中反戰派異議份子。對外政策的帝國學派路線於是逐漸式微，溫和的歐亞學派路線逐漸浮出檯面。

〈五〉1995 年 12 月國家杜馬改選，以俄羅斯共產黨為首的溫和保守派大獲全勝。葉爾欽為了反映此一現實政治生態，於次年 1 月 5 日解除大西洋路線龍頭科濟列夫的外交部長職務，並於 1 月 9 日任命歐亞路線健將普利馬可夫為新的外交部長。於是東西平衡的歐亞學派外交路線就正式上路。