

第三章 普欽對美政策之發展及其戰略目標

本章的目的，主要是在檢視普欽時期，俄羅斯對美政策中的重要議題，從而闡釋俄美關係的互動與發展。從這些議題中，可以更清楚的觀察出俄羅斯對美政策之行爲模式，進而探究其動因。

本章將分爲 5 節。第一節：裁減核武問題。第二節：北約東擴問題。第三節：恐怖主義問題。第四節：經貿問題。第五節：小節。總結普欽上臺後，俄羅斯與美國在各方面的互動與發展。

第一節 裁減核武問題

在消除核武器的問題上，有核軍控和核裁軍兩個概念。一般來說，核軍控是指限制和控制核力量的發展，而核裁軍是指裁減和消除核力量。冷戰時期的美蘇核軍控，雙方追求的是軍事穩定性、軍備競賽的穩定性。在過去所有維護和平和預防戰爭中，相互保證毀滅 (Mutual Assured Destruction, MAD) 的概念¹是很重要的，因爲反彈道飛彈條約 (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM) 條約就是由 MAD 衍生出來的。²藉著這個相互保證毀滅的效果，可以嚇阻擁有核武之國家不敢輕易發動戰爭或貿然使用核武。

冷戰時期影響最大的條約是 1968 年產生的核不擴散條約。條約規定擁有核武器的國家必須承擔義務不向無核武國家轉讓核武器，無核武器國家則保證不接受、不製造核武器。當然，擁有核武器的國家也應採取裁軍步驟，使自己最終也成爲無核武器國家。1995 年 5 月在該條約期滿的時候，聯合國通過決議，將該條約無限期延長。

1 MAD 的概念要旨是指，沒有任何一個發動核子攻擊的國家可以完全摧毀對方之核武力量，同時，自己也無法躲避對方經由陸基、海基及空射多重系統反擊之核子攻勢。

2 Charles W. Kegley, *American Foreign Policy, Pattern and Process* (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 89.

儘管冷戰時期有關的國家簽訂了一系列的限制性條約，但是沒有節制的軍備競賽導致世界上出現了最多時接近 6 萬枚核彈頭的一個巨大核武庫。³無休止競賽的沉重負擔，使得美蘇兩國不得不對限制核軍備的發展努力。過去美國已經與蘇聯簽署一系列裁減核子軍備 (Strategic Arms Reduction Treaty, START)、裁減傳統武力之限武條約，主要如下：

- ◆ 1972 年：美蘇兩國簽訂了反彈道飛彈條約 (ABM)⁴，禁止部署導彈防禦系統。
- ◆ 1979 年：第二階段限制戰略武器 (Strategic Arms Limitation Talks II, SALT II) 條約規定戰略核武器數量的上限。
- ◆ 1987 年：美蘇兩國總統雷根 (Ronald Reagan) 和戈巴契夫 (Михаил, С. Горбачёв; Mihail, S. Gorbachev) 簽署中程核武裁減條約 (Intermediate-range Nuclear Forces, INF)，禁止地面發射的中程核導彈，銷毀中程導彈。
- ◆ 1990 年：簽署歐洲常規部隊條約。該協議對駐歐美蘇雙方的主戰坦克、裝甲戰車、火炮、戰機和攻擊直升機的數量進行了限制。1999 年進一步修改該條約後，這些裝備的數量進一步裁減。
- ◆ 1991 年：戈巴契夫和老布希 (George H. W. Bush) 簽署「第一階段裁減戰略武器條約」(Strategic Arms Reduction Treaty, START I)，內容規定削減核武庫 1/3，美俄雙方同意將各自的核彈頭削減到 6000 枚。
- ◆ 1993 年：葉里欽 (Ельцин Борис Николаевич; Yel'tsin Boris Nikolaevich) 和老布希簽署「第二階段裁減戰略武器條約」(START II)，美俄同意將各自的核彈頭削減到 3000 枚左右。另外，雙方也同意拆除所有配備「多獨立目標載具」(multiple independently targetable reentry vehicle, MIRV) 的洲際彈道飛彈 (intercontinental ballistic missile, ICBM)，這是美國認為在戰略核武中最不穩定的武器。⁵
- ◆ 1996 年：美國參議院正式批准通過第二階段裁減戰略武器條約 (START II)。
- ◆ 1997 年：在赫爾辛基 (Helsinki) 高峰會中，葉里欽承諾將促使國會通過

3 李少軍，*國際安全警示錄：21 世紀中國面臨的安全挑戰* (北京：金城出版社，1997)，p. 202。

4 反彈道飛彈條約中，美國、蘇聯同意雙方只能各保有 2 個 ABM 佈署區域，限制其地點以免成為全國性的 ABM 防禦系統，或成為佈署此種系統的基礎。條約中允許簽約國各保有 1 個保護首都、及另 1 個保護洲際彈道飛彈 (ICBM) 發射區的 ABM 系統。此 2 個被保衛的地區相隔至少 1300 公里，以免形成任何有效的地區防衛區域，或做為全國防禦系統的開端。

5 Sumner Benson, "Can the United States and Russia Reshape the International Strategic Environment?" *Comparative Strategy* 14 (1995): 239.

第二階段裁減戰略武器條約。同年，美國國務卿與俄羅斯外長普利馬可夫 (Евгений М. Примаков; Yevgeniy M. Primakov) 在 9 月簽字修改條約，將「第二階段裁減戰略武器條約」的執行期限延長到 2007 年。⁶

◆ 1999 年：美國參院阻礙通過禁止核試驗條約。

俄羅斯國會下院自 1995 年起就多次把「第二階段裁減戰略武器條約」排入議程進行審議，但是卻因為北約東擴的壓迫、國內保守派及軍方人士的反對、車臣事件的挫折等而延宕，⁷尤其在俄羅斯的外交路線逐漸從向西方一面倒的外交政策路線調整為拉攏中國共同抗衡美國的東西方平衡政策之後，批准這一個條約更是窒礙難行。同時，俄羅斯軍事專家認為通過「第二階段裁減戰略武器條約」之後，將使美國處於戰略上的優勢，因此俄羅斯必須要維持反彈道飛彈條約的確實效用。⁸

由於俄羅斯軍方資金極為匱乏，無法持續保存前蘇聯時期產製的大批核武，也無力再次投入全球軍備競賽。普欽 (Путин Владимир Владимирович; Putin Vladimir Vladimirovich) 上臺後，著眼於經濟層面的考量，於是積極推動通過「第二階段裁減戰略武器條約」。2000 年 4 月 14 日俄羅斯國會下議院杜馬在普欽的敦促下，終於批准了拖延已久的第二階段裁減戰略武器條約。⁹投票結果是：288 票贊成，131 票反對，4 票棄權。¹⁰俄羅斯杜馬之所以能批准該條約，是因為俄羅斯的中間黨派在 1999 年 12 月的議會選舉中獲得了多數席位，結束了共產黨及保守勢力在議會的控制地位。

不過普欽也在 4 月 15 日重申，儘管經長期延宕終於通過 START II，但假如美國方面未能比照俄羅斯依約履行應盡的相關義務，俄羅斯將在 2007 年的最後期限截止之前不會拆解或銷毀任何核武。普欽強調，如果美國不遵守 1972 年的 ABM 條約，俄方將退出所有裁減核子與傳統武器的條約。¹¹

美國在裁減軍備方面主張與俄羅斯談判，以期進一步削減核子武器。美俄都認為根本無必要再保存這麼多核彈，小布希 (George W. Bush) 上臺後便揚言會單方面大幅裁減，而將精力集中在發展導彈上。對資金有限的俄羅斯來說，大幅銷毀核武有助減少維修保養開支，讓俄羅斯能重點改善軍備。但美國本身卻仍繼續發展新的「全國飛彈防禦系統」(National Missile Defense, NMD) 引起各國的反對，尤其是俄羅斯與中國反對最為強烈。俄羅斯希望美國遵照協議發展削減

6 「美俄核武談判牽動亞太安全」，*中央日報*，19 Apr 2000, p. 2。

7 Peter Shearman, "Russian Policy Toward the United States," *Russian Foreign Policy Since 1990* (Westview Press, 1995), p. 125.

8 John W. R. Lepingwell, "START II and the Politics of Arms Control in Russia," *International Security* 20, 2 (1995): 87-88.

9 根據第二階段裁減戰略武器條約的規定，到 2007 年，俄羅斯和美國的核武庫將分別削減到 3500 枚核彈頭以下。當時，美國擁有將近 8000 枚核彈頭，而俄羅斯則擁有 6000 多枚。

10 「普欽開啓美俄限武談判新紀元」，*中央日報*，18 Apr 2000, p. 11。

11 *Интерфакс* [國際傳真社；Interfax], 16 Apr 2000.

武器的計劃，而不是投身於使友邦和夥伴關係不穩的戰略防禦武器競賽。

2000年6月在莫斯科舉行俄美首腦會晤時，普欽提議俄美在核裁軍和不擴散大規模殺傷性武器方面加強合作，同時在鞏固核不擴散機制，尤其是在建立全球導彈和導彈技術不擴散監督體系方面加強合作。美國總統柯林頓 (Bill Clinton) 則是試圖說服俄羅斯在美國國家部署導彈防禦系統和反彈道飛彈條約問題上做出讓步，但雙方在防止新核武強權威脅的協議未能達成共識。美國希望建立起飛彈防禦系統，目的在對抗如北韓那樣的「流氓國家」(rogue states)。不過，普欽表示反對美國的這項方案，普欽認為這些飛彈應該在發射時就被摧毀，而不是等它飛到目標區國家。

小布希在競選期間揚言要加速部署全國飛彈防禦系統，為美國人提供「絕對的安全」。小布希上任後，表示將部屬一套全國飛彈防禦系統以對抗例如北韓、伊朗等流氓國家可能發射長程核子導彈襲擊美國之潛在威脅。美國共和黨的國會議員認為，反彈道飛彈條約已經不合時宜，必須大幅翻修或是揚棄。¹²為了佈建 NMD，美國不得不與俄羅斯協商，修改 1972 年與蘇聯簽訂的 ABM，因為該條約限定兩國僅可以在首都或陸地飛彈基地等重要地點部屬一處 100 枚射程 150 公里以內之反洲際彈道飛彈系統，禁止設置全國飛彈防禦系統，並不得在海上、太空、陸地可移動式設施進行發展及測試飛彈防禦。

由於美國強硬的飛彈防禦政策引起俄羅斯與中國一致的反彈，在美國新政府極力推動全國飛彈防禦系統的刺激下，俄羅斯與中國締結歷史性的協定。2001年7月，普欽與江澤民兩國元首簽署了「中華人民共和國和俄羅斯聯邦睦鄰友好合作條約」(Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой)。江澤民說：「普欽總統與我都相信，我們的戰略夥伴關係或合作不僅符合雙方人民的基本利益，也符合全球和平與安全的利益。這對於加強我們關於反彈道飛彈條約的全球戰略穩定諮商也很重要。」¹³不過，普欽堅稱中俄睦鄰友好合作條約不應被視為是中俄對美國可能違反 ABM 條約的一種表態。

2001年2月28日結東南韓訪問的普欽，在離開漢城之前對南韓國會議員發表演說，他在演說中再度批評美國的飛彈防禦系統部署計畫，普欽也意有所指的表示，1972年所簽訂的 ABM 是全球安全的「根基與骨幹」。俄羅斯堅持保留 ABM，並把它稱為核軍備控制的一個基石。但在另一方面，小布希則在美國時間 27 日晚間，於國會的演說中，再度重申部署 NMD 的決心。

2001年3月28日，普欽簽署命令組建航空兵種；6月1日，俄羅斯航空兵種宣告成立。俄羅斯重提建立歐洲導彈防禦系統，試圖阻止美國的飛彈防禦計

12 「美俄武器管制爭議又起」，*中國時報*，26 Apr 2000, p. 13。

13 「中俄簽友好條約 同申反對飛彈防禦系統」，*自由時報*，17 Jul 2001, p. 10。

畫。同年 5 月 1 日，小布希正式公佈新的導彈防禦系統計畫，為此美國更積極的突破反彈道飛彈條約。6 月，俄羅斯外長伊凡諾夫 (Иванов Игорь Сергеевич; Ivanov Igor' Sergeevich) 表示，對於美國小布希政府打算廢除 ABM 條約的行動感到憂慮。伊凡諾夫重申，俄羅斯主張應該繼續維持並強化反飛彈條約的立場。

2001 年 6 月 16 日，小布希與普欽在斯洛維尼亞 (Slovenia) 首都盧布爾雅那 (Ljubljana) 舉行會晤，這是美國新政府上臺後兩國領導人舉行的首次會晤。雖然雙方未能解決在反彈道飛彈條約和北約東擴等重大問題上的矛盾，但都表示將進一步在更廣泛的領域開展建設性對話，並商定兩國總統互訪。普欽重申俄羅斯反對美國建立 NMD 的計畫，反對修改美蘇於 1972 年簽署的 ABM。此次會談後，美國將提供俄羅斯金融與科技上的協助。據美國官員表示，此項協助將包括了武器購買、軍事協助與反飛彈的訓練。美國此舉是希望減低俄羅斯對其發展 NMD 的恐懼心態。¹⁴

2001 年 7 月 22 日，普欽和小布希參加在義大利舉行的八國首腦會議後，在熱那亞再次舉行會晤，俄美就進攻和防禦系統的相互關聯議題進行深入討論。普欽要求兩國在這一問題上應由對抗而轉向合作，這對焦頭爛額的小布希來說，普欽的表態近乎「雪中送炭」，讓小布希感激涕零，不惜送上最大的溢美之詞。小布希的國家安全顧問萊斯 (Condoleezza Rice) 在高峰會的隔天，就飛往莫斯科，與俄羅斯研擬談判架構。俄羅斯的「獨立報」(Независимая газета; Nezavisimaya gazeta) 24 日就此發表評論說：「這也許是俄羅斯頭一次做出的無條件妥協。」¹⁵

2001 年 8 月 13 日，普欽在克里姆林宮接見首次來訪的倫斯斐 (Donald Henry Rumsfeld) 前表示：「大家都知道我們對 1972 年 ABM 條約的態度。對我們而言，這絕對與第一階段裁減戰略武器條約及第二階段裁減戰略武器條約有關。我想要強調這一點。」¹⁶依照俄羅斯的觀點，廢除 ABM 條約意味結束這些核武條約，換言之也會破壞國際安全。普欽堅定地拒絕美國所提共同退出 ABM 的構想，但是普欽似乎已經願意開放妥協的大門，聲稱對雙方找出解決辦法深具信心。

2001 年 8 月 22 日，美國國務次卿波頓 (John Bolton) 在莫斯科表示，如果美俄不能在今年 11 月間就美國的飛彈防禦計畫達成協議，美將片面退出兩國於 1972 年簽定的 ABM。¹⁷俄羅斯漸漸清楚，要想阻止美國部署 NMD 是不太可能的，因此，不可能將 ABM 原封不動地保留下來，美俄調整安全關係、建立新的戰略穩定框架是必然的。對此，俄羅斯的口風漸漸鬆動。

14 「美國發展 NMD 的實際涵意」，*遠景拾穗* (臺北：4 Jun 2001)。

15 *Независимая газета* [獨立報; Nezavisimaya gazeta], 24 Jul 2001, <http://ng.ru/2001-07-24/>.

16 「倫斯斐遊說 俄拒絕退出 ABM」，*自由時報*，14 Aug 2001, p. 6。

17 「美對俄下通牒 11 月就 ABM 達協議 否則片面退出」，*東森新聞報*，23 Aug 2001, <http://www.ettoday.com/2001/08/23/168-558492.htm>。

911 事件為俄美關係的改善提供了契機。普欽採取果斷措施，全力支援美國的反恐行動，甚至同意美國和北約軍隊進駐俄傳統利益範圍中亞地區，使俄美關係迅速升溫。2001 年 10 月 21 日，小布希與普欽在上海舉行了會談，兩人已就 1972 年的 ABM 達成一定的共識，並縮小彼此間的歧見。普欽私下向他的高級幕僚及隨行記者透露，只要小布希決定不全面退出，他願意接受修訂 ABM 的要求。在向貼身幕僚與隨行俄羅斯記者透露個人的看法與立場時，普欽似乎在無形中安排讓俄羅斯政界菁英與社會大眾逐步接受其所認為無以避免的後勢發展。准此以觀，俄羅斯除接受美國的構想，別無其他選擇。¹⁸美國也對俄羅斯投桃報李，國防部長倫斯斐在 10 月 25 日宣佈取消原訂於 10 月和 11 月進行的兩次導彈截擊試驗，同時宣佈美國不再指責俄在車臣採取的軍事行動，並允諾考慮取消對俄羅斯的貿易制裁。¹⁹

2001 年 11 月 13 日，普欽在訪美期間與小布希在白宮會晤。雙方討論了兩國關係、戰略和安全、阿富汗戰爭以及中東局勢等問題。會談結束之後，小布希在白宮的聯合記者會宣佈：美國在未來 10 年將大幅削減戰略核武庫，把核彈頭從現有的水平削減 2/3，保持在 1700 枚到 2200 枚之間。²⁰在導彈防禦問題上，普欽說：「俄羅斯充分體諒和理解美國要部署導彈防禦系統防範襲擊的心情，俄羅斯對這個問題會採取靈活態度」、「俄羅斯的立場沒有改變，但同意繼續就這一問題舉行對話和磋商」。²¹俄美雙方並發表了建立新關係的聯合聲明，宣佈「任何一方都不把另一方視為敵人或威脅的來源」、「兩國已經走上了 21 世紀新型關係的道路，這種關係建立在信守民主的價值觀、自由市場和法律至高無上的原則基礎上」。²²華爾街日報 (Wall Street Journal) 16 日社論對此評論說：「小布希和普欽已發展出一種『同志般的關係』」。²³

正是在這一背景下，當小布希在多數盟邦都反對的狀況下，依然在 2001 年 12 月 13 日宣佈決定退出 1972 年與蘇聯簽署的反彈道飛彈條約，以利美國國防部持續推展飛彈防禦系統的計畫²⁴。2002 年 6 月 13 日美國正式退出 ABM。針對小布希的決定，俄羅斯只是表示惋惜的態度。卡斯亞諾夫 (Касьянов Михаил Михайлович; Kas'yanov Mihail Mihaylovich) 做出反應說，美國的決定讓莫斯科方面「感到煩惱」，但他指出，美國有權終止這個在冷戰時代達成的協議。²⁵回

18 「美俄上海首腦會談收穫大：美可部署導彈防禦系統」，大新聞在線，

<http://www.cnc8868.com/templates/newsdisplay.asp?Topicid=52&NewsID=1482>。

19 Stan Crock, Paul Starobin and Catherine Belton, "Putin's Russia," *Business Week* (12 Nov 2001): 51.

20 「美俄峰會宣示裁減核武達 2/3」，*中國時報*，15 Nov 2001, p. 10。

21 「美俄首腦繼續協商防導協議」，BBC，14 Nov 2001，

http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1654000/16547382.stm。

22 ИТАР-ТАСС [伊塔-塔斯社; ITAR-TACC], 13 Nov 2001.

23 "Putin's Progress," *Wall Street Journal*, 16 Nov 2001.

24 Chen, Edwin, "Bush Close to Quitting ABM Treaty," *The China Post*, 13 Dec 2001, p. 2.

25 「美宣佈退出反彈道導彈條約」，BBC，13 Dec 2001，

http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1709000/17094682.stm。

顧俄羅斯過去對美國的警告，顯示俄的態度已發生實質性的變化。對此，俄羅斯的「消息報」(Известия；Izvestiya) 14 日報導寫到：

「事實上，美國退出 ABM 是由普欽和小布希兩位總統在得克薩斯州的農場中促成的，『一切皆在意料之中』」。²⁶ (Однако, по информации «Известий», решение о выходе из Договора по сути было выработано двумя президентами -Путиным и Бушем- на тexasском ранчо американского лидера. Там же согласовано и хронология «операции»...)

美國宣佈退出 ABM 之後，俄外交部立即發表聲明宣佈，今後將不再受「第二階段裁減戰略武器條約」的限制。普欽在小布希宣佈美國退出反彈道飛彈條約的決定後兩小時，發表全國電視講話。普欽說：「反彈道飛彈條約本身賦予每個締約方在特別情況下自行退出的權利，美國領導人也不止一次地提出要退出這個條約，因此說美國今天的舉動對俄羅斯來說不是什麼意外，但俄羅斯仍然認為這是一個錯誤決定。」針對公眾普遍擔憂的俄羅斯安全保障問題，普欽鄭重宣佈：「俄羅斯和美國一樣，早就擁有有效克制導彈的防禦系統，美國單方退出反彈道飛彈條約不會給俄羅斯的國家安全造成任何威脅。」白宮發言人說：「美國對普欽的聲明表示歡迎。」²⁷

不過俄羅斯「平靜」的背後並不意味著無所作為。俄對美國退出反彈道飛彈條約其實早有準備。俄軍方人士指出，在 2000 年下半年通過的俄武裝力量改革計劃已把這一問題考慮進去了。俄著力打造「天軍」就是這一計劃的重要內容。在大量裁減武裝力量的情況下，俄在 2001 年年中組建了一個獨立兵種 - 航太兵，也就是人們俗稱的「天軍」。這支部隊將擔任軍事航太發射、衛星測控、衛星攻擊和導彈防禦等任務，納入統一指揮的有計劃、有組織發展的範疇。²⁸

美俄領袖在 2001 年底已原則上同意，將 1991 年簽署的「第一階段裁減戰略武器條約」所允許的雙方各保留的 6000 枚核彈頭削減至 2200 以下，惟兩國在幾個關鍵問題上卻出現分歧，以致談判一度陷入僵局。爭議之一是美國有意將部分拆除下來的核武原料和裝置儲存起來，而非將悉數銷毀。²⁹俄羅斯方面認為，應該將這些核武器銷毀。另外，不願受國際條約約束的小布希，也不想簽訂正式條約，僅想以非正式的宣言取代，令俄羅斯擔心美國未來會出爾反爾。還有，經費也是一個障礙。分析人士指出，俄想用「盡量少的資金來銷毀進攻性戰略武器」，實際上意味著莫斯科想從華盛頓得到大量的裁軍經費。³⁰普欽通過與小布希的討價還價，謀求將兩國削減戰略進攻性武器書面形式化，在兩國核武庫旗鼓

26 “Плановая ошибка,” [計劃性錯誤；Planovaya oshibka] *Известия* [消息報；Izvestiya], 14 Dec 2001, p. 1.

27 “Response to Russian Statement on U.S. ABM Treaty Withdrawal,” White House, 13 Dec 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011213-8.html>.

28 謝榮，「俄羅斯防新思維仰仗『鯊魚』和『白楊』(上)」，*中國青年報*，5 Jul 2002。

29 Walter Pincus, “Expanded Nuclear Arms Reserve Eyed,” *Washington Post*, 9 Jan 2002, p. A4.

30 林小春，「削減核武器美俄各有打算」，*人民網*，21 May 2002, <http://www.peopledaily.ac.cn/BIG5/junshi/62/20020521/733172.html>。

相當的前提下，普欽奉行的是徹頭徹尾的實用主義哲學。³¹

經過好幾個月的談判，美國和俄羅斯終於達成協議，美國總統小布希在 2002 年 5 月 14 日宣佈，他將在月底赴莫斯科進行高峰會談時，與俄羅斯總統普欽簽署一項裁減核武的條約。小布希表示，這項協議的簽署，將能加強美俄兩國的經濟和國家安全、並且促進雙方的友好關係。³²小布希說：「簽署了這個條約之後，『我們將開始一個美俄關係的新時代，這很重要』。」³³

2002 年 5 月 24 日，小布希在首次訪俄期間與普欽在克里姆林宮會晤。雙方討論了雙邊關係、地區衝突和廣泛的國際問題，並簽署了「俄美裁減戰略攻擊性武器條約」(U.S.- Russian Treaty on Strategic Offensive Reductions) 和「俄美新型戰略夥伴關係聯合宣言」(Joint Declaration on New U.S. - Russian Relationship) 等文件。「俄美新型戰略夥伴關係聯合宣言」指出，俄美兩國相互視對方為敵人和戰略威嚇的時代已經過去了，俄美將為促進世界穩定、安全、經濟一體化、共同對付全球性威嚇和解決地區衝突而合作。兩國決定將採取措施擴大反導彈領域的透明度，並研究進行合作的可能性。³⁴

「俄美裁減戰略攻擊性武器條約」只有短短的 5 款：按照條約規定，2012 年 12 月 31 日前，兩國的戰略核彈頭的總數不得超過 1700~2200 枚，也就是將各自的戰略核彈頭數量裁減 2/3；美俄雙方 1991 年簽署的「第一階段削減戰略武器條約」仍然有效；美俄雙方成立執行委員會，每年至少舉行兩次會議；該條約將按照各締約國的憲法程式予以批准，條約將於交換批准書之日起生效；條約有效期至 2012 年 12 月 31 日，在雙方達成協定的情況下條約可以延長，也可以根據隨後的協議提前替換；各方在行使國家主權時可以退約，需提前 3 個月書面通知對方；退約將按照「聯合國憲章」第 102 條在聯合國註冊。在兩國意見分歧的問題上，俄方不再堅持削減核彈頭的限額，並且同意雙方自行處理削減下來的核彈頭。³⁵

俄羅斯國防部長伊法諾夫 (Иванов Сергей Борисович; Ivanov Sergey Borisovich) 認為，該條約的簽署使俄美關係發生了質的變化，俄沒有必要像冷戰時期那樣和美國保持核均勢。對俄羅斯而言，由於限於自身經濟實力，目前已

31 孫勇軍，「人民特稿：俄大國形象重振，執政兩年話普欽」，人民網，2 Jan 2002, <http://www.people.com.cn/GB/guojj/24/20020102/640333.html>。

32 「美蘇高峰會 將簽署裁減核武條約」，中央社，14 May 2002, http://news.yam.com/ftv_news/international/news/200205/103446.html。

33 「美俄達成裁減核武協議」，BBC，13 May 2002, http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1983000/19836662.stm。

34 “Joint Declaration on New U.S. – Russian Relationship,” U.S. Department of State’s Office of International Information Programs, 24 May 2002, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/02052447.htm>.

35 “U.S.- Russian Treaty on Strategic Offensive Reductions,” U.S. Department of State’s Office of International Information Programs, 24 May 2002, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/02052441.htm>.

無力維持現有水平的核力量。另一方面，俄也在自行研製核武器替代品。據透露，俄目前的部分核武器本來到 2012 年也該「退役」了。俄「消息報」(Известия；Izvestiya) 的一篇文章說：「俄意識到把核威懾的重任從彈道導彈轉移到巡航導彈頭上的必要性，並且早在 1999 年就進行了遠程 X-111 和 X-555 巡航導彈的一系列試驗。這些導彈將代替戰略轟炸機目前裝備的、已老化的 KPX-55 導彈。」³⁶另外，還有一個更重要的因素，那就是俄羅斯正在以經濟發展為第一目標，並為此努力與華盛頓培養好關係。協議正是這一大氣候的產物。

對美俄雙方而言，一來兩國都可以省下大筆保養維護費用，讓軍費上已經捉襟見肘的俄羅斯鬆口氣，美國更可以將錢用到繼續開發新武器上，相得益彰。事實上，美國國防部長倫斯斐曾公開挑明部屬 NMD 是針對中國日益增強的核子武力與二砲部隊。³⁷所以俄羅斯並不擔心美國是針對俄羅斯而來。2002 年 5 月，伊凡諾夫外長曾說，美國的國家導彈防禦系統「具有防禦性質，不會損害俄的利益」。於是，俄美關係進入新型戰略夥伴關係階段。

2002 年 6 月 14 日，俄羅斯正式退出第二階段裁減戰略武器條約。³⁸12 月 10 日，白宮公佈了「制止大規模殺傷性武器的國家戰略」報告，首次以政府文件形式正式宣佈美將使用包括核武器在內的所有手段打擊製造、擴散、運輸、藏匿大規模殺傷性武器 (WMD) 的敵對國家。美國國防部長倫斯斐認為，由於「越來越多的敵對勢力所擁有的大規模殺傷性武器在逐漸增多」，有了這些武器，它們「便能將戰火直接燒到美國本土」。³⁹

美國一直非常關注核擴散的問題。在冷戰時期，美國的立場是防止核擴散。冷戰後，美國變成「反對」核擴散。對於核擴散的問題，一方面美國不斷施加國際政治壓力和外交壓力，另一方面則在軍事上準備隨時攻擊敵對國家的核設施及其運載工具。結束美俄核對抗之後，美國轉而把注意力指向朝鮮、伊朗、伊拉克等可能已經擁有或即將擁有大規模殺傷性武器的國家。在可能發動對伊拉克戰爭，及面對恐怖攻擊的威脅下，小布希宣佈將於 2005 年前在阿拉斯加部署 10 枚長程攔截導彈，另外 10 枚也隨後將在 2005 年和 2006 年之間開始服役，並提升阿拉斯加州、英國與格陵蘭等基地以及在神盾級戰艦上的雷達和預警衛星系統。⁴⁰2007 年將部屬 100 枚攔截導彈，隨後開始在大幅克斯導彈基地部屬攔截導彈，至 2015 年在兩地各部屬 125 枚。⁴¹西方觀察家指出，小布希重新啓動空中

36 *Известия* [消息報；Izvestiya], 21 May 2002.

37 陳一新，「美國新世紀全球戰略的構想與展望」，*全球防衛雜誌* 204 (Aug 2001): 11。

38 「俄宣佈退出戰略核武條約 II」，BBC，14 Jun 2002，

http://newsvote.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_2045000/20451952.stm。

39 魏宗雷，「2002 年美國外交及戰略作了哪些調整？」，中國網，25 Dec 2002，

<http://202.130.245.40/chinese/2002/Dec/252151.htm>。

40 「美國部署全國飛彈防禦系統所費不貲」，中央社，18 Dec 2002，

<http://news.pchome.com.tw/international/cna/20021218/index-20021218220504010433.html>。

41 David Tanks, "National Missile Defense-Policy Issues and Technological Capabilities," IF-PA, Jul 2000, http://www.ifpa.org/publications/nmd_dwnload_main.htm.

防衛系統，已引起西方盟邦的疑慮。⁴²

2002年9月12日，小布希出席第57屆聯大會議發表演講時提出伊拉克政權必須滿足5項條件，包括立即無條件地放棄、公開、消除或銷毀一切大規模毀滅性武器、遠程導彈和有關物資。11月8日，聯合國安理會在美英提交的關於伊拉克武器核查問題的決議草案基礎上一致透過了安理會1441號決議，規定伊拉克政府必須在決議通過之日起30天內向安理會提交一份關於其大規模殺傷性武器發展情況的報告，否則，伊拉克將面臨「嚴重後果」。對此，俄羅斯的態度是反對美國片面軍事干預伊拉克。俄羅斯國防部長伊法諾夫說：「美國與其盟國對伊拉克採取的任何軍事行動，如果事先未經聯合國通過，俄羅斯政府將視之為非法、不正當的行為。」⁴³

美伊大戰開打後，美國相當關切俄羅斯是否賣武器給伊拉克。「華盛頓郵報」(Washington Post) 23日報道，傳說俄羅斯公司向伊拉克提供的武器裝備涉及到反坦克導彈、夜視裝備、可以干擾巡航導彈和精確制導炸彈的儀器等等。⁴⁴這些裝備不但能使美英聯軍在夜戰中喪失對伊拉克軍隊的優勢，同時更能使聯軍在戰場上面臨很大的威脅。2003年3月25日小布希與普欽通電話，小布希對於部分俄羅斯公司一直提供伊拉克軍方全球衛星定位系統干擾等禁制設備表達關切。美國指控俄羅斯的一些公司向伊拉克出售軍事技術裝備，但俄羅斯方面卻對此予以否認。⁴⁵俄外長伊凡諾夫說：俄羅斯堅決履行自己的國際義務，並沒有向伊拉克出口任何違反聯合國制裁決議的設備其中包括武器裝備。⁴⁶俄羅斯「消息報」也對此評論說：俄羅斯不會出現官方授權的或者是國營公司向伊拉克出售武器的情况。很可能的情況是，向伊拉克出售的是蘇制武器。獨立國協國家以及中東國家都擁有很多這種蘇制武器。⁴⁷

普欽總統、伊凡諾夫外長在批評美國對伊拉克動武的同時，又一再強調俄美兩國是夥伴而不是對手，雙方911事件後建立起的特殊關係不會因為伊拉克戰爭而陷入危機。普欽說：「俄羅斯已經在與美國合作，並且會繼續與之合作，」⁴⁸普欽還特別做出修好姿態，敦促俄羅斯國會批准2002年與美國達成的「俄美裁

42 「美國部署攔截導彈引起盟邦疑慮」，中央社，18 Dec 2002, <http://news.pchome.com.tw/international/cna/20021219/index-20021219093252010026.html>。

43 「俄土升高壓力反對美對伊拉克採取軍事行動」，蕃薯藤，6 Jan 2003, <http://news.yam.com/afp/focus/news/200301/20030106085005.html>。

44 “Military Leaves Caution in the Dust,” *Washington Post*, 23 Mar 2003, p. A18.

45 Юлия Петровская [尤利亞·彼得羅夫斯卡雅; Yuliya Petrovskaya], “Буш впервые столкнулся с фрондой Москвы,” [布希初次與俄羅斯產生衝突; Bush впервые столкнулся с фрондой Москвы] *Независимая газета* [獨立報; Nezavisimaya gazeta], 26 Mar 2003, p. 1.

46 Judith Ingram, “Russia Defends Self on Iraq Allegations,” *Associated Press*, 25 Mar 2003.

47 “Американцы обвиняют в своих военных неудачах российское оружие,” [美國把自己戰爭的失敗怪罪到俄羅斯的武器上; Amerikantsy obvinayut v svoih voyennyh neudachah rossiyskoye oruzhiye] *Известия* [消息報; Izvestiya], 25 Mar 2003, p. 1.

48 「俄美友誼將通過伊拉克危機考驗 - 俄總統普欽」，路透社，4 Apr 2003, <http://news.yam.com/reuters/international/news/200304/32397.html>。

減戰略攻擊性武器條約」。⁴⁹普欽在電視談話中指出，儘管美俄對伊拉克問題存有歧見，但俄羅斯希望批准這項條約，因為此約對俄羅斯有益處。

在 911 之後的良好氣氛下，小布希於 2003 年 1 月 15 日簽字解凍了 2 筆為數高達 4 億 6600 百萬美元的經費，將用於協助俄羅斯銷毀冷戰時期的武器。⁵⁰雖然美俄雙方在撤銷對伊拉克經濟制裁的問題上仍然存在分歧，但為了替修補雙邊關係創造氣氛，在普欽積極推動下，俄羅斯國家杜馬特別在美國國務卿鮑威爾 (Colin Luther Powell) 來訪時批准了這個裁減核子武器條約。2003 年 5 月 14 日。俄羅斯國會下院以 294 票贊成、134 票反對、無棄權票的表決結果，通過這項裁減核武條約。⁵¹俄羅斯上院隨後也在 5 月 28 日表決通過「俄美裁減戰略攻擊性武器條約」。⁵²

當小布希在俄羅斯聖彼得堡參加建城 300 年慶祝會時，俄美互換和簽署了「俄美裁減戰略攻擊性武器條約」，同時宣布該條約生效。小布希說：「我們向世界顯示，朋友可以意見不同，但也可以超越歧見、攜手以非常建設性的方式維持和平。」⁵³。

第二節 北約東擴問題

北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 成立於 1949 年，是冷戰時期美蘇對抗的一個產物。隨著蘇聯的崩解，昔日依附美蘇兩大龍頭的集團 - 北大西洋公約組織及華沙公約組織 (Warsaw Pact) 也重新洗牌。1990 年華約公約組織解體，使北約的存在發生了變化。1991 年 11 月，羅馬首腦會議制定了冷戰後北約的「新戰略概念」(New Strategy Concept)，並決定成立「北大西洋合作理事會」(North Atlantic Cooperation Council, NACC) 以作為磋商的橋樑。⁵⁴美國則提出了實行「融合歐洲」的戰略，試圖透過北約東擴和建立和平夥伴關係把中東歐全部納入西方勢力範圍，建立以北約為主導的歐洲安全體

49 俄羅斯國會 3 月曾斷然拒絕批准此一條約，以抗議美國攻打伊拉克。

50 聯合報，16 Jan 2003, p. 11。

51 “Путин помирился с Америкой,” [普欽與美國和好; Putin pomirilsya s Amerikoy] Газета Ru., <http://www.gazeta.ru/2003/05/14/pauelliputin.shtml>.

52 根據俄羅斯法律，只有在上、下兩院通過且俄羅斯總統簽字後，條約才能生效。

53 「同樣反戰 席哈克與普欽 布希一冷一熱」，東森新聞報，2 Jun 2003,

<http://www.ettoday.com.tw/2003/06/02/168-1463300.htm>。

54 NATO's Sixteen Nations 36, 7 (Dec 1991): 58-62.

系。

蘇聯解體之初，俄羅斯與東歐國家的關係疏離，使東歐國家加速向西方靠攏。之後，由於俄羅斯意識到東歐地區是作為俄羅斯與西方的緩衝地帶，對俄羅斯的安全具有非常重要的戰略意義，俄不能聽任北約的長驅直入。所以，俄羅斯在積極鞏固與獨立國協國家關係的同時，也開始在東歐地區與西方展開激烈地角逐。1993年，以美國為首的北約提出吸收東歐國家加盟的「東擴計劃」，試圖以北約為基礎建立冷戰後的「全歐安全新體制」，遭到俄的強烈反對，迫使北約繼而提出概念頗為含糊的「和平夥伴關係計劃」(Partnership for Peace Program, PFP)，中東歐國家遂即簽字。1995年9月28日北約正式公佈東擴報告，在美國的推動下，北約東擴進入一個新階段。由於國力衰弱，俄無力阻止北約東擴，雙方經過反覆討價還價於1997年5月簽署了「北約與俄羅斯相互關係、合作與安全基礎文件」，並建立了「北約 - 俄羅斯常設聯合理事會」(NATO-Russia Permanent Joint Council)，即所謂19加1機制。⁵⁵這一文件使北約與俄羅斯的關係有所改善。不過俄羅斯依然無權過問北約的任何決策，俄總統只能以貴賓身份出席北約首腦會議。

1999年3月12日，北約正式接納波蘭、捷克、匈牙利三國為冷戰後第一批新成員國。在俄羅斯看來，從前曾經屬於蘇聯的波羅的海三國投入北約的懷抱，意味著北約逼近家門，因此俄羅斯輿論提高了對北約的批判聲浪，而北京同樣也對西方國家予以撻伐。同年3月23日在未經聯合國授權的情況下，以美國為首的北約多國部隊，向南斯拉夫發起大規模空中襲擊。俄羅斯馬上宣佈增加1999年國防預算開支，並舉行了一系列軍事演習以應對。4月25日北約在華盛頓舉行首腦會議，慶祝成立50周年，並通過了新的「北約聯盟戰略概念」。⁵⁶科索佛 (Kosovo) 戰爭使俄與北約的關係驟降到了冰點。

蘇聯解體後，在這將近10年的時間裡，俄羅斯國內反對北約東擴的聲音沒有停止過，不管是官方代表還是民間人士。普欽出任總統後，意識到俄羅斯的實力並不足以與美國及北約抗衡，而且國家急需發展經濟，出路在於真正融入歐洲，以獲取美國和歐洲更多的經濟援助。於是普欽一改葉里欽時代一味追求大國地位的外交思想，而是把務實主義做為指導俄羅斯對外政策的主軸。關於北約擴大問題，普欽本人常重申俄羅斯的原則立場：既然北約已經不把俄羅斯看成是自己的敵人，那麼北約就沒有任何擴大的必要。在2000年2月16日，普欽接見前來莫斯科訪問的北約秘書長喬治羅伯遜 (George Robertson) 時，公然表示了一個俄羅斯也要加入北約的意向。⁵⁷ 2000年3月5日，還是代總統的普欽甚至還向

55 “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation, Paris, May 27, 1997, Summary,” *Comparative Strategy* 16, 4 (1997): 418.

56 “NATO’s Strategic Concept,” Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/nato.htm>.

57 從歷史上看，1955年，蘇聯部長會議主席布林加甯在日內瓦四國首腦會議上提出蘇聯準備加入北約；戈巴契夫在1990年便曾三度提及此事；葉里欽總統也明確表示過俄羅斯準備加入北

西方國家遞交了一份要求加入北約的申請。後來俄羅斯外長伊凡諾夫對這一問題作了這樣的補充解釋：「爲什麼不呢？世界上的一切都在發生變化，世界局勢每日都不同，我們說過我們希望北約組織的實質和意義都發生變化。」⁵⁸

在無法阻止北約東擴進程的情況下，俄羅斯的立場從堅決反對轉爲有條件的同意，與北約展開了艱難的討價還價。2000 年 12 月 5 日俄羅斯國防部長訪問北約總部，標誌著北約轟炸南斯拉夫以來凍結的關係進入新階段。2001 年 2 月 19 日，北約秘書長對俄羅斯進行 3 天的訪問，俄首次正式提出與北約共同建立歐洲非戰略導彈防禦系統的建議。7 月 16 日俄建議在歐洲建立統一的安全空間，俄羅斯欲表明無意與北約爲敵。俄羅斯努力締造新型合作關係，目的是在北約新一輪東擴中尋求維護國家利益的新途徑。

普欽雖然採取全方位外交政策，使得俄與北約的關係開始逐步恢復，但是進展緩慢。911 事件爲雙方發展關係提供了新契機。俄羅斯在國際反恐鬥爭中與美國、北約緊密合作，使俄羅斯與西方進一步接近。在此背景下，從北約秘書長羅伯遜到美國、德國、英國、義大利等國的領導人紛紛發表談話，對俄加入北約的要求都變成積極同意。美國國務卿鮑威爾在 10 月 3 日也表示：「911 後美俄關係發生了重大變化，俄羅斯最終加入北約不是不可考慮的問題。」⁵⁹

普欽在 2001 年 11 月訪美後，美俄關係出現很大轉折，美國開始更多地視俄羅斯爲合作夥伴和反恐的盟友。小布希與羅伯遜會談時也強調北約應與俄羅斯建立一種「更具建設性的新型關係」。俄對波羅的海三國加入北約的立場也發生了明顯變化，普欽表示：每個國家都有權選擇它們認爲應該參加的國際組織，他不反對波羅的海三國加入北約。

在普欽結束對美的訪問後，加拿大、德國、義大利、美國和英國 5 個北約成員國先後提出了增強北約與俄關係的建議，其中以英國首相布萊爾 (Tony Blair) 的建議最引人注目。布萊爾建議成立新的「北約 - 俄羅斯理事會」，取代 1997 年成立的俄羅斯 - 北約常設聯合理事會，以及將北約與俄的關係由原先的「19+1」模式提升爲「20 國」。輿論認爲這是在國際反恐大形勢下北約向俄伸出的「友好和鼓勵」之手。⁶⁰這意味著俄羅斯將有可能參與北約的某些決策過程，與北約成員國處於「平等地位」。

羅伯遜在 2001 年 11 月 21-23 日訪俄期間也表示，北約願意讓俄羅斯對北約的軍事活動擁有更多的參與權。羅伯遜說：「911 事件改變了世界，北約和俄

約。普欽與過去蘇聯和俄羅斯領導人提出加入北約一樣是有前提的，即北約必須改變性質和組織結構，普欽之所以舊話重提顯然意在借此向北約發出改善關係的資訊。

58 *ИТАР-ТАСС* [伊塔-塔斯社；ITAR-TACC], 6 Mar 2000.

59 馮玉軍，「俄羅斯與北約：能否結盟？」，中國網，21 Nov 2001，
<http://202.130.245.40/chinese/2001/Nov/78324.htm>。

60 王鄺久，「俄羅斯在成就和考驗中迎來新年」，*現代國際關係* 1 (2002): 40。

羅斯面臨著共同敵人的威脅」、「北約和俄羅斯從來沒有這樣親近過。」⁶¹隨後在布魯塞爾總部舉行的北約 - 俄羅斯外長及國防部長會議則提出，應立即開始探索未來更有效的 20 國合作機制，並爭取在 2002 年 5 月雷克亞未克北約外長會議之前確定有關機制的性質和覆蓋範圍。⁶²北約外長會議正式決定，北約將致力於建立與俄羅斯的「新關係」⁶³，為北約和俄的夥伴關係增添新的動力和內容。普欽隨後在布魯塞爾告訴記者，莫斯科可能重新考慮反對北約擴大組織至波羅的海的立場。普欽說：「如果北約轉型成爲一個政治組織，當然我們會重新考慮反對北約擴充的立場。」⁶⁴這是 911 怖襲擊事件發生以來，俄羅斯積極與北約發展關係所取得的一個重要進展。

2002 年 5 月 6 日，北約助理秘書長與俄羅斯副外長在莫斯科結束關於組建俄羅斯 - 北約 20 國委員會問題的談判，但是未能達成協議。5 月 14 日，北約與俄羅斯在冰島的首都雷克雅未克舉行外長會議。經過協商，北約與俄羅斯達成協議，決定建立正式夥伴關係，通過了北約 - 俄羅斯理事會文件。5 月 28 日，北約 - 俄羅斯首腦會議在義大利的首都羅馬舉行，普欽和北大西洋公約組織 19 國領袖簽署「羅馬宣言」，宣告成立「北約 - 俄羅斯聯合理事會」(NATO-Russia Council, NRC)。這標誌著未來俄羅斯當局將在諸如恐怖主義、武器擴散和軍事改革等共同決定事項上擁有平等發言權。⁶⁵俄外長伊凡諾夫說，隨著「北約 - 俄羅斯聯合理事會」的建立，北約和俄羅斯關係進入一個新階段。

2002 年北約新一輪東擴規模空前，它不僅使北約進一步深入中東歐腹地，而且直接進入了原蘇聯地區的波羅的海 3 國。其對俄羅斯國家安全和地緣政治利益的衝擊，遠比 1999 年春北約接納波蘭、捷克和匈牙利 3 國的首次東擴深遠和巨大。但俄羅斯卻一反當年的激烈態度，以低調平靜回應。由於國力下降，俄羅斯目前沒有實力去阻止北約東擴。如果俄羅斯強烈反彈此事，反而破壞俄羅斯目前與北約與歐盟的穩定關係。但是爲對俄羅斯保守勢力尊重與兼顧國家尊嚴，普欽沒有出席布拉格會議。

2002 年 11 月 22 日北約領袖高峰會議在捷克布拉格 (Prague) 揭幕，保加利亞、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛文尼亞、立陶宛、拉脫維亞和愛沙尼亞等 7 個國家即將在這次會議上正式加入北約。這次布拉格會議北約達成東擴共識，全世界都在注視俄羅斯反應。普欽表示理解波羅的海傳統「緩衝國家」相繼加入北約

61 人民日報，7 Dec 2001。

62 洪建軍，「北約東擴新動向」，中國網，12 Apr 2002，
<http://202.130.245.40/chinese/2002/Apr/131587.htm>。

63 北約尋求建立的新關係主要包括兩個方面內容：(1)建立新機構，使俄能在某些安全問題上與北約 19 個成員國以平等身份共同討論，共同決策，並採取共同行動；(2)增添新的合作領域，如不擴散、出口控制和武器控制、導彈防禦等。

64 「鮑爾指九一一事件使美俄關係產生歷史巨變」，大紀元，3 Oct 2001，
<http://www.epochtimes.com/b5/1/10/3/n138443.htm>。

65 簡又新，「外交部第五屆第二會期外交施政報告」，中華名國外交部，
<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/MajorSpeeches/chien911016.htm>。

的選擇。⁶⁶俄外長伊凡諾夫則表示：「俄羅斯將不再把北約東擴視為對俄羅斯的威脅。」俄羅斯媒體說，從這可以得到這樣一個結論：俄羅斯對北約東擴的態度已經發生劇烈變化。⁶⁷從堅決反對到尋求新的合作關係，俄羅斯既反對又被迫默認，實際上是在無可奈何的條件下，以巨大政治代價換取一些經濟好處。

在北約東擴問題上，美國不願走到與俄羅斯「對抗」的情形，因為這樣並不符合美國的利益。所以小布希在參加北約峰會後，離開布拉格就前往俄羅斯的聖彼得堡與俄羅斯總統普欽進行會談。小布希一下飛機就表示：「北約東擴並沒有損害俄羅斯的利益」、「俄羅斯是美國的朋友，並不是敵人。」會談中討論到 7 個前共黨國家加入北約組織之後，北約組織與俄羅斯之間的關係，小布希試圖消除莫斯科對北約東擴的擔憂。不過在小布希結束訪問俄羅斯後，普欽就於 23 日會見中國外交部長唐家璇，透露他將訪問北京的計劃，此舉頗有展示俄羅斯外交政策平衡性的用意。⁶⁸

2002 年 12 月 1 日普欽抵達北京訪問，3 日在北京大學發表演講時，回答學生提問。談到北約東擴的問題時，普欽說到：

我們和北約 19 個國家建立了一個 20 國組織，我們滿意該組織的工作。如果北約能夠考慮俄羅斯的利益，並在如果北約能夠在工作方向上有所改變，我們也很願意加強和北約的任何合作。(…мы создали вместе с НАТО совместную организацию так называемую "двадцатку", то есть девятнадцать стран НАТО плюс Россия. Мы довольны тем, как складывается наша совместная работа по этим направлениям. Не исключаем, что при учете наших национальных интересов и если будет действительно происходить эта трансформация НАТО, то наши отношения с этой организацией могут расширяться каким-то образом.)

北約東擴已經無實際意義，機械的擴張反而不能保障國際安全。…我必須說，每個國家都應該有選擇自己國家安全策略的權利。(Что касается расширения НАТО, то мы относимся к этому отрицательно. Не видим в этом смысла и считаем, что сам факт механического расширения не укрепляет международной безопасности. Хотя, для того, чтобы быть абсолютно откровенным, объективным, ну, во-первых, нужно сказать, что любая страна мира имеет право выбирать систему для своей безопасности такую, какую считает нужным.)

談到俄羅斯與美國的關係時，普欽說到：

總而言之，我必須說，對於重大的問題我們跟美國的看法並不完全一致，但是我們認為，如果有人因此推論我們與美國的關係是處於對立的狀態，這種說法完全是一種一廂情願的說法。(Вместе с тем, должен сказать, что не всегда наши мнения по ключевым вопросам совпадают с мнением Соединенных Штатов. Мы считаем, абсолютно

66 「普欽：把俄美關係推向衝突沒有建設性眼光」，中央社商情網，3 Dec 2002, <http://fnnews.yam.com/cnafn/china/news/200212/2002120318321702.html>。

67 「時事分析：俄務實面對北約東擴」，大紀元，22 Nov 2002, <http://www.epochtimes.com/b5/2/11/22/n248365.htm>。

68 「俄羅斯總統普欽將訪問中國大陸」，中央社，25 Nov 2002, <http://news.yam.com/cna/international/news/200211/2002112501001.html>。

контрпродуктивным выводить наши отношения в какую-то область конфронтации.)⁶⁹

2003年5月13日來自北約組織19個會員國及俄羅斯的大使在莫斯科舉行「北約 - 俄羅斯聯合理事會」，北約秘書長羅伯遜在會議開幕時指出，北約 - 俄羅斯聯合理事會成立一年以來，已經達成了重要的實際成果，並做出了重要的政治承諾，特別是在阿富汗。羅伯遜說：「北約組織和俄羅斯比任何時候更彼此相互需要。」俄羅斯外長則表示，在俄羅斯首都舉行北約委員會會議是我們決定共同面對威脅的「新證明」。⁷⁰俄羅斯伊塔塔斯社 (ИТАР-ТАСС; ITAR-TASS) 引述羅伯遜在抵達時所說的話報導：「這項深具特色、歷史性的重大事件，顯現俄羅斯需要北大西洋公約組織，北約也需要俄羅斯，而且全球也需要獲得安全保障」。⁷¹北約和俄方都將此次會議賦予了很強的象徵意義，羅伯遜明確宣佈會議標誌著一個「舊觀念的終結」。目前俄羅斯準備起草新的雙邊軍事合作協定，希望藉此鞏固它與北約組織間的軍事聯盟關係。

第三節 恐怖主義問題

就國際政治而言，恐怖主義的定義是：「有組織形式的暴力行為，旨在影響政府的政策，或是透過使民眾恐懼的手段進而影響政府的政策」⁷²自殺性恐怖主義活動的主要目的是使公眾產生恐懼和焦慮心理，無辜平民是最大受害者。恐怖主義訴求的目的將決定該團體所可能採取的恐怖活動方式。⁷³

冷戰結束以來，國際恐怖主義活動日趨猖獗。2001年9月11日上午8點55分，一駕被恐怖分子劫持的民航客機高速撞擊世貿大廈雙塔的北樓，幾分鐘之後，另一駕被劫持的客機撞入南樓。除此之外，一架飛機墜毀在美國國防部五角大樓引起大火，位於華盛頓的國務院建築外也發生爆炸，令整個美國陷入恐懼

69 “Ответы Владимира Путина на вопросы студентов и преподавателей Пекинского университета,” [普欽回答北京大學教師與學生的提問; Otvety Vladimira Putina na voprosy studentov i prepodavateley Pekinskogo universiteta] REGIONS.RU., 4 Dec 2002, <http://www.regions.ru/printnewsarticle/news/id/932936.html>.

70 「俄羅斯—北約委員會在莫斯科舉行會議」，法新社，13 May 2003, <http://news.yam.com/afp/international/news/200305/20030513202003.html>。

71 ИТАР-ТАСС [伊塔-塔斯社; ITAR-TASS], 13 May 2003.

72 James M. Poland, *Understanding Terrorism: Group, Strategies and Responses* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1988), p. 9.

73 Alex P. Schmid, “The response Problem as Definition Problem,” *Western Responses to Terrorism* (London: Frank Cass, 1993), p. 8.

之中。

美國遭受 911 恐怖襲擊之後，普欽是第一位國家元首致電小布希，表示慰問。911 事件後，小布希說：「不是站在美國這一邊，就是與美國為敵」(Every nation in every region now has a decision to make: Either you are with us or you are with the terrorists.)。⁷⁴在這種敵我分明的情況下，普欽馬上決定俄羅斯將幫助美國進行反恐戰爭。在政治上，普欽表示堅決支援美國和英國聯手進行的反恐怖戰爭；在軍事、技術上，俄向美國提供情報、願意提供軍隊協助搜尋任務，及合力搜索藏匿在阿富汗的奧薩瑪·賓拉登 (Osama bin Laden) 與其蓋達 (Al-Qaeda) 組織。普欽並利用俄羅斯在中亞的特殊作用，對中亞諸國產生影響，使得美軍得以進駐中亞地區，並為美國軍用飛機提供空中走廊和軍事設施。俄羅斯國家杜馬議員、國家杜馬國防事務委員會副主席阿爾巴托夫 (А. Арбагов; A. Arbatov) 說，俄羅斯與美國在許多問題、特別是在阿富汗問題上進行的情報交流是史無前例的。普欽一再強調，俄羅斯在打擊國際恐怖主義上和美國站在同一陣線。

小布希政府上臺之初曾對俄羅斯採取咄咄逼人的姿態，並全力推動全國導彈防禦系統，導致美俄關係一度陷入低潮。911 事件衝擊了小布希政府的安全戰略，也證明 NMD 派不上用場。⁷⁵因為賓拉登發動的是一場無疆界的戰爭，恐怖主義者深藏數十個國家，若想要攻打塔利班政權 (Taliban)⁷⁶，美國政府很清楚，這需要打造一個反恐聯盟，在政治、軍事、外交與金融等同方面的合作。尤其如果想要打贏反恐怖戰爭，美國離不開與俄密切協作。美國要爭取中亞國家合作，也必須借重俄羅斯的力量。⁷⁷於是小布希政府調整了對俄羅斯的定位，轉而尋求俄羅斯對美國反恐戰略的支援。這一變化為美俄改善關係提供了契機。

對於俄羅斯來說，與美國在反恐怖問題上進行合作，可贏得西方國家在車臣問題⁷⁸上的理解與支援，尤其神學士政權和賓拉登集團一向支援車臣叛軍，若單獨依靠俄羅斯自身的國力，要解決塔利班問題將非常困難。⁷⁹俄高層官員多次對美方表示「俄羅斯人對恐怖活動也有切身之痛」，將自己也列為恐怖主義的受害者，以利於搭美國反恐的便車打擊國內車臣分裂勢力。911 事件後美國和西方盟軍的駐紮中亞和阿富汗，正符合俄羅斯原來所設定戰略棋局。

促成俄羅斯與美國密切結合，除了戰略上的需要外，兩國在能源方面通力合作是奠定其友誼的基石。在 911 恐怖襲擊後，美國因為阿富汗與以色列問題與阿拉伯國家關係緊張，相關國家以石油為武器要脅美國就範，美國絲毫不妥協，

74 "President Bush Addresses the Nation," *Washington Post*, 20 Sep 2001, p. A1.

75 溫世仁，*911 之後的世界* (臺北：未來書城股份有限公司，2002)，p. 42。

76 塔利(Talib)意思就是神學士，An 表示多數。

77 關中，「九一一事件對美國外交政策的影響」，*中央日報*，17 Oct 2001, p. 9。

78 車臣戰爭的起因是車臣意圖脫離俄羅斯獨立自主，克里姆林宮為了維護俄羅斯聯邦的領土主權完整、避免產生骨牌效應，而訴諸武力鎮壓。

79 余淵若，「九一一」前前後後 (臺北：學海出版社，2002)，p. 211。

背後靠的是俄羅斯石油公司在美國跨國石油公司的全力支援，持續增產石油。一連串的戰略合作，強化了美國與俄羅斯之間的反恐戰略夥伴關係。

2001年9月16日，小布希宣佈將對恐怖組織發動「聖戰」(Crusade)，但為了怕回教國家反彈，改為「持久自由」作戰。⁸⁰ 19日，美國國防部下令向海灣地區派遣100多架戰鬥機和轟炸機。與此同時，羅斯福號航空母艦戰鬥群也出發駛往地中海，正式開始代號為「無限正義行動」(Freedom at War with Fear)的部屬。⁸¹

2001年9月25日，普欽發表電視講話，第一次明確指出了俄羅斯在即將進行的美國大規模反恐怖行動中的立場和準備採取的具體措施。俄羅斯在此次行動中的立場包括以下5點：(1)積極加強特工部門的國際合作，俄將繼續提供國際恐怖分子的基礎設施、藏匿地點和培訓基地方面的情報；(2)為飛往反恐怖行動地區的裝載人道主義物資的飛機開放領空；(3)俄與中亞國家的同盟國就此立場進行了磋商，中亞國家不排除提供自己機場的可能性；(4)如果需要，俄羅斯準備參加國際搜尋和救援行動；(5)擴大與國際承認的阿富汗政府的合作，增加對其軍隊的援助，包括武器和軍事技術的出口。⁸² 解讀普欽的這份聲明，可以看出俄羅斯希望借助美國的這場反恐怖戰爭全面改善俄美關係。俄同意其中亞盟國對美國開放領空，意即允許美國進入俄羅斯的戰略後院，這在俄美關係史上是首開先例。

普欽在聲明中把打擊車臣分離勢力的戰鬥也列為反對國際恐怖主義鬥爭的組成部分，責令車臣分裂勢力在72小時之內自動向聯邦政府繳械。普欽的這些動作，顯示俄欲讓全世界注意當地恐怖份子猖獗問題。小布希政府隨後表達同意俄羅斯對國際恐怖主義份子在車臣扮演角色的關切，並呼籲車臣領袖切斷與賓拉登「蓋達」恐怖組織的關係。這明顯與過去美國譴責俄羅斯在車臣的行為有很大的差異。⁸³

9月26日，北約19國國防部長與來訪的俄羅斯國防部長舉行會議，雙方表示要在國際恐怖主義鬥爭中緊密合作。由於美國政府認定911恐怖攻擊是境外(directed from abroad)對美國領土及人民的侵犯，在向各盟邦提出有關賓拉登涉案的證據之後，北約組織便在10月2日在布魯塞爾召開緊急會議，正式同意依據華盛頓條約第5條⁸⁴之共同防衛條款要件，界定這次由北約境外指揮對美國的

80 沈明室，*新世紀反恐怖大戰* (臺北：軍事迷文化，2002)，p. 155。

81 "President to Declare "Freedom at War with Fear", White House, 20 Sep 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-4.html>.

82 「俄羅斯在反恐怖分子行動中要做什么？」，大紀元，27 Sep 2001, <http://dajiyuan.com/gb/1/9/27/n136752.htm>。

83 Alan Sipress, "U. S., Russia Recast Their Relationship," *Washington Post*, 4 Oct 2001, p. A1.

84 北約憲章第五條規定，針對任何一個北約會員國發動攻擊，即被認為是對其他北約國家的攻擊。遭受攻擊的會員國可根據北約憲章第五條規定，要求其他會員國提供所需要的援助，進行自衛與反擊。

攻擊，視為如同對北約所有盟國的攻擊。⁸⁵ 小布希宣佈：「追剿賓拉登與阿富汗塔利班政權，是一場『反恐怖戰爭』、一場『應用高科技的戰爭』。」⁸⁶10月8日凌晨英美聯軍向阿富汗發動軍事攻擊，美國所謂的「反恐怖戰爭」正式開打。耐人尋味的是，10月7日在美國1個多小時後即將開始反恐行動之前，小布希打電話給普欽，向他通報了美國的這一決定。這一方面顯示了普欽「角色轉變」戰略初見成效，另一方面也說明美國的反恐行動的確需要有來自俄羅斯方面的支援。⁸⁷

2001年10月17日，在上海亞太經合組織領導人會議前夕，普欽宣佈關閉俄駐越南的金蘭灣海軍基地，並從古巴監聽美國的電子監聽站撤出。此舉受到美國的讚許。10月21日，普欽和小布希在中國上海出席亞太經合組織領導人非正式會議期間舉行會晤，這是美國9月發生恐怖襲擊以後，兩人首次舉行高峰會。雙方討論了兩國經濟合作、反恐怖行動、反彈道飛彈條約以及核武器等問題。小布希在峰會後高度稱許普欽在911事件後給予美國的支持，國家安全事務顧問萊斯在峰會後對白宮記者團新聞簡報時表示：「小布希視俄羅斯為『完全的夥伴』」。⁸⁸

2002年1月29日小布希在美國國會發表國情咨文，點名伊朗、伊拉克、北韓為「邪惡軸心」(Evil of Axis)。小布希警告說：「美國不會坐視他們發展大規模毀滅性武器或支援恐怖主義。」⁸⁹美國的傳統基金會(The Heritage Foundation)也表示：北韓、伊朗、伊拉克確實是不折不扣的邪惡軸心，他們威脅美國與美國的利益、擁有重兵且不斷充實大規模毀滅性武器，為培育恐怖主義的溫床。⁹⁰隨後並把利比亞、敘利亞、古巴和蘇丹等列為「支援恐怖主義的國家」。

5月24日小布希在莫斯科與普欽會晤，兩人除了簽署具有重大意義的裁減核子武器協議，也簽署了一份層面更廣的有關戰略夥伴關係的協議，其中包括在對付恐怖主義活動方面的工作。小布希贊揚普欽對反恐怖主義所給與的支援，並表示有了美俄兩國的合作，一定能夠戰勝那些「冷血殺手」(cold-blooded killers)。⁹¹6月1日小布希在西點軍校指出，必要時美國準備採取「先發制人」(preemptive action)的行動打擊恐怖份子。小布希說：「反恐戰不能依靠防守來獲

85 Paul Taylor, "NATO Invokes Its Mutual Defense Clause over Attacks," *Reuters*, 3 Oct 2001.

86 "U. S. Charts a High-Tech Strategy for Afghan War," *International Herald Tribune*, 3 Oct 2001, p. 1.

87 鐘悅，「國際合作與俄羅斯的角色轉換」，*國際觀察* 1 (2002): 43。

88 「布希高峰會，美俄進入新戰略架構」，*聯合報*，22 Oct 2001, p. 2。

89 "President Delivers State of the Union Address," White House, 29 Jan 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

90 Jack Spencer, "An Axis of Evil? No Question," The Heritage Foundation, 21 Feb 2002, <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed022102.cfm>.

91 "President Bush, Russian President Putin Sign Nuclear Arms Treaty," White House, 24 May 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020524-10.html>.

勝。我們必須向敵人發起進攻，在最危險的威脅未形成之前就將其消除。」⁹²

6月7日，俄羅斯、中國、哈薩克斯坦、烏茲別克斯坦、塔吉克斯坦和吉爾吉斯斯坦領導人在聖彼得堡舉行上海合作組織元首第2次峰會，簽署了「上海合作組織憲章」、「上海合作組織成員國元首宣言」和該組織成員國「關於地區反恐怖機構的協定」。六國元首強調：「這是與恐怖主義、分裂主義和極端主義的鬥爭。」

911甫屆滿一年，東南亞的印尼、菲律賓等地連傳三起恐怖分子炸彈攻擊事件，就在馬尼拉爆炸案不久後，莫斯科爆發更大的挾持人質事件。2002年10月23日車臣遊擊隊員挾持莫斯科劇院人質，在俄羅斯特種部隊攻堅後，以血腥收場。莫斯科人質事件後，俄將反恐鬥爭提升到了事關國家安全和民族生存的中心位置，反恐成爲制訂新的國家安全概念的出發點，從而，俄美在反恐問題上更加親近。

普欽與小布希原定2002年10月底在墨西哥舉行亞太經合組織領導人非正式會議期間舉行會晤，但因莫斯科發生人質事件，普欽取消了出訪計劃。11月22日，小布希在參加北約峰會後，離開布拉格前往俄羅斯的聖彼得堡與普欽進行會談。在會談中俄美討論了反恐戰爭、伊拉克和北韓的情勢及美俄在能源方面的關係。⁹³此次會談中，伊拉克問題是重點之一，俄羅斯是在安理會中不支援軍事打擊伊拉克的國家之一。對於伊拉克問題，普欽支援聯合國要求解除武裝，認爲美國不應該片面對伊拉克發動軍事攻擊。⁹⁴小布希在此時訪問俄羅斯也有其利益的圖謀，焦點在於爭取俄羅斯對伊拉克問題的支援。⁹⁵

2002年12月27日，車臣首府格羅茲尼市中心的車臣政府大樓遭遇自殺性汽車炸彈襲擊，造成80多人死亡。2003年3月30日，伊拉克城鎮那達尼耶北方也發生一起自殺炸彈攻擊事件，一名計程車司機在一處美軍駐守的檢查站前引爆炸彈，炸死5名美軍。⁹⁶俄羅斯廣播電台指稱，這種自殺炸彈攻擊事件與車臣首都行政大樓被炸以及車臣恐怖份子在莫斯科一家劇院挾持人質，並企圖引爆炸彈手法相同。⁹⁷

92 "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point," White House, 1 Jun 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

93 「美俄高峰會議題包括能源北約和恐怖主義」，蕃薯藤，22 Nov 2002, <http://news.yam.com/afp/focus/news/200211/20021122132008.html>。

94 「普欽會布希 認爲北約沒必要東擴 美國不應片面攻伊」，新浪網，23 Nov 2002, <http://news.sina.com.tw/sinaNews/ettoday/politics/2002/1123/10802365.html>。

95 「中央社國際時事分析：俄美元首舉行高峰會談」，新浪網，25 Nov 2002, <http://news.sina.com.tw/sinaNews/rtn/glPolitics/2002/1125/10804690.html>。

96 *Радио Свобода* [自由之音；Radio Svoboda], 30 Mar 2003, <http://www.svoboda.org/hotnews/2003/03/30/20.asp?newstopic=%D2%E5%F0%F0%EE%F0>.

97 "Теракт-самоубийство в Натанье," [在那達尼耶的自殺式恐怖攻擊; Terakt-samoubiystvo v Natan'e], *Радио Свобода* [自由之音；Radio Svoboda], 31 Mar 2003, <http://www.svoboda.org/ll/mideast/0303/ll.033103-1.asp>.

2003 年 4 月 28 日俄羅斯與前蘇聯加盟共和國元首在塔吉克斯坦首都成立集體安全組織，新集體安全組織結構與北約相仿，此一集體安全組織是以打擊國際恐怖主義與毒品貿易為目標，但是其軍事聯盟的特性也備受注目。⁹⁸

事實證明，普欽抓住 911 事件這個機會，讓俄美關係進一步的接近。俄羅斯駐美國大使拉夫羅夫 (Сергей Лавров; Sergei Lavrov) 表示：「911 事件的確快速促進了俄美關係。」⁹⁹小布希的國家安全顧問萊斯也說，「從某種意義上 911 事件是兩國關係好轉的一個因素，因為這次事件為美俄合作創造了新的機會並為雙方的和解努力提供了新的動力。」¹⁰⁰

普欽利用對美反恐行動的支援換取了美國等西方國家在俄羅斯處理車臣問題上的默視，而在相當程度上擺脫了在車臣及國內反恐怖立法方面，來自西方以人權問題為由的壓力。¹⁰¹911 事件之後的局勢和氣氛為俄羅斯外交政策的轉變提供了很好的機會。俄美在這次美國反恐鬥爭中的合作將是一帖推動俄美關係進一步改善的潤滑劑，其積極的意義不可低估。

第四節 經貿問題

普欽主張俄羅斯在處理國際事務時要從國家利益出發，目前俄羅斯最急迫的國家利益就是發展經濟。普欽曾說，美國是俄羅斯最大的經貿夥伴之一，在國際事務方面也有很多的合作，雖然俄羅斯和美國的立場並不完全一致，不過，把俄美關係推向衝突階段「是沒有建設性眼光的做法」。因此，普欽力圖強化與美國的經貿合作，並期待改善與美國的關係；從而，美國可以在經濟援助、投資上給予協助，以減輕俄羅斯的債務負擔，並在加入世界貿易組織方面的給予推動。

一、外債方面

1991 年底，國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 以其龐

98 「俄羅斯與前蘇聯加盟國成立集體安全組織」，中央社，29 Apr 2003，
<http://tw.news.yahoo.com/2003/04/29/international/cna/3960113.html>。

99 “With Us or Against Us?” BBC, 25 Aug 2002,
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/2212647.stm>.

100 *Los Angeles Times*, 12 Nov 2001.

101 “Putin Keeps Extremism on Agenda,” *The Moscow Times*, 6 Nov 2001, p. 14.

大的金援為後盾，開始介入俄羅斯的政經發展。而美國以其強大的經濟實力，成為 IMF 的主要債權國。自 1998 年金融危機後，俄羅斯一直是 IMF 的最大借貸國。¹⁰²俄羅斯為了振興經濟、擺脫困境，需要美國與 IMF 的援助。

1999 年 7 月，國際貨幣基金組織決定恢復向俄羅斯提供總數為 45 億美元的貸款，並於當月底提供了第一筆數額為 6.4 億美元的貸款。1999 年年底，由於車臣問題導致俄羅斯與西方關係再度惡化，IMF 以俄羅斯「沒有履行義務」為由凍結了原定向它提供的數額為 6.45 億美元的第二筆貸款。2000 年 7 月，IMF 的官員對俄羅斯的經濟現狀進行了考察，表示將從 9 月份起停止對俄貸款，理由是俄羅斯拖延機構改革。

2000 年俄羅斯總共應向 IMF 償還 36 億美元。2000 年的國際油價幫了俄羅斯一個大忙，使它得以如期清償部份債務。2001 年俄羅斯的經濟發展大體上持續 2000 年的增長趨勢，8 月 25 日付給 IMF 2450 萬美元，11 月 15 日俄羅斯中央銀行支付給 IMF 今年到期的最後一筆欠款 3 億 4700 萬美元，如期完成 2001 年的還債計畫。俄羅斯央行總裁格拉申科 (Геращенко Виктор Владимирович; Gerashchenko Viktor Vladimirovich) 指出，俄羅斯 2001 年共支付 IMF 27 億美元的外債。¹⁰³俄羅斯 2002 年要償還大約 140 億美元外債，2003 年要償還 190 億美元的外債。¹⁰⁴俄羅斯副總理兼財政部長庫德林 (Кудрин Алексей Леонидович; Kudrin Aleksey Leonidovich) 在 2002 年 8 月 18 日說，俄羅斯將從保存在國庫裏的珍貴珠寶中拿出一部分出售，換取現金以償還外債。¹⁰⁵

蘇聯解體後，俄羅斯作為原蘇聯繼承國，繼承了其總額達 649 億美元的巨額外債。獨立後的俄羅斯又舉借了大筆新債。¹⁰⁶根據俄羅斯官方統計資料，俄羅斯 2002 年經濟成長率為 4.6%，能源、食品加工、農業都有良好表現，中央銀行外匯儲備金增加 100 億美金，並按期償還外債，沒有再向外國舉債。¹⁰⁷雖然普欽上臺後，俄羅斯經濟形勢出現了轉機，財政收入和外匯結存均有所增加，但由於亟待開支的專案太多，從全局上看仍是入不敷出；鉅額外債還本付息壓力越來越大，致使籌措新的外債和吸引外資的能力受到影響。

目前俄羅斯的總外債額約 1580 億美元，德國和巴黎債權俱樂部是最大債

102 2000 年的國際油價幫了俄羅斯一個大忙，使它得以如期清償部份債務。根據 IMF 公佈的資料，至 2001 年 7 月底為止，俄羅斯欠 IMF 的貸款額為 105 億 7000 萬美元，而土耳其的貸款額則累積達 106 億 9400 萬美元，趕過俄羅斯和印尼，自 2001 年 8 月起，土耳其成為 IMF 的最大借貸國。

103 「俄羅斯今年共付給世界貨幣基金會 27 億美元的外債」，國際貿易局，19 Nov 2001, <http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=38005&aaa=c033&ccc=56>。

104 李璠，「喜中有憂的俄羅斯經濟」，*世界經濟與政治* 8 (2002): 30。

105 「俄羅斯將賣珠寶還外債」，新華社，19 Aug 2002,

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2002-08/19/content_529738.htm。

106 李中海，「俄羅斯外債：經濟增長背景下的隱憂」，*東歐中亞研究* 4 (2002): 37。

107 「俄羅斯 2003 年經濟情勢分析」，蕃薯藤，5 Jan 2003,

<http://news.yam.com/cna/fn/news/200301/200301050213.html>。

主。2000 年 3 月 21 日，俄與倫敦俱樂部達成了新的債務重組協議，原 318 億美元的債務將被免除 103 億美元，其餘 63.5% (200 億美元) 轉換成償還期為 30 年的歐洲債券。¹⁰⁸不過 2001 年年初與巴黎俱樂部債務談判失敗。於是俄政府於 2001 年 3 月底做出決定，俄決定不接受 IMF 貸款，不與其簽訂今年的合作協定。¹⁰⁹據俄「消息報」29 日報道，庫德林在解釋作出這一決定的原因時說，俄羅斯考慮了自己的能力，認為今年不需要國際貨幣基金組織的貸款，因此沒有必要簽定這個協定，從而避免處於它的經常性監督之下。¹¹⁰

2002 年，俄羅斯在償還外債本息上共計花費了 140 億美元，其中本金 68 億美元，利息 72 億美元。與 2001 年相比較，俄羅斯負擔的外債減少了 9%，但債務總額仍佔國內生產總值的 40% 左右。¹¹¹俄羅斯仍背負著沉重的外債負擔。

二、世界貿易組織方面

在經濟事務上，俄羅斯希望加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)¹¹²，為它的產品製造一個更大和更好的市場。俄羅斯加入世貿組織的主要談判對手是歐盟、美國、日本、加拿大、澳大利亞等國。而關於農業、經濟問題是阻礙俄羅斯加入世貿組織的主要問題之一。俄羅斯自從 1994 年 12 月遞交了加入世貿組織的正式申請，從此開始了加入世貿組織的艱苦談判。普欽入主克里姆林宮後一直把入世作為政府的一項優先的目標。

在俄羅斯國內，政界人士表態明確，俄將繼續加快經濟領域中的改革步伐，完善立法，爭取早日踏進世貿大門。普欽政府也在努力深化金融改革，降低利潤稅和關稅等，積極推進大型企業的併購重組，以增強大型企業國際競爭能力，實現俄羅斯經濟體制與國際經濟接軌。¹¹³2001 年裡俄羅斯政府向國家杜馬提交了數十項貿易領域的法律提案，包括：入境手續、海關程式、反傾銷措施、進口許可證、專利保護、降低外國公司稅率等方面的法規，以配合入世談判。

911 事件後，普欽與小布希在於 2001 年 11 月在華府舉行高峰會，普欽意圖在外交上強化與美國發展更密切的安全合作關係，希望俄羅斯能與西方國家政經領域進行整合，包括加入 WTO。普欽也表達了俄羅斯期待取消傑克遜 - 瓦尼

108 李中海，「俄羅斯外債：經濟增長背景下的隱憂」，*東歐中亞研究* 4 (2002): 39。

109 「俄反對 IMF 合作協定」，*國際金融報*，3 Apr 2001, p. 1。

110 *Известия* [消息報；Izvestiya], 29 Mar 2001, p. 5。

111 李楠，「普欽的彼得大帝夢」，*中國新聞周刊*，9 Jun 2003，

http://www4.chinesenewsnet.com/MainNews/Topics/zxs_2003-06-09_312071.html。

112 世界貿易組織的職責範圍除了關貿總協定原有的組織實施多邊貿易協定以及提供多邊貿易談判場所和作為一個論壇之外，還負責定期審議其成員的貿易政策和統一處理成員之間產生的貿易爭端，並負責加強與國際貨幣基金組織和世界銀行的合作，以實現全球經濟決策的一致性。

113 「俄羅斯入世之路有多長？」，*新華社*，17 Jul 2002，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2002-07/17/content_485478.htm。

克修正案 (Jackson-Vanik Amendment) 的意見。小布希則口頭承諾將爭取國會取消傑克遜 - 瓦尼克修正案、放棄對俄的貿易歧視政策、表態支援俄入世，並鼓勵俄羅斯的投資。

2002 年 5 月 24 日普欽在克里姆林宮與小布希會晤後舉行的聯合記者招待會上說：「俄美兩國經濟合作領域不斷擴大，雙方都希望建立新型經濟關係，但要建立新型關係，就必須首先解決諸如拒絕承認俄羅斯為市場經濟國家，對俄帶有貿易歧視性質的傑克遜 - 瓦尼克修正案等歷史遺留問題」、「如何消除妨礙俄美兩國在航太、資訊、通訊、科技、教育、新能源等高技術領域進行有效合作的行政干預也是需要迫切解決的問題。」普欽和小布希在會談中還討論了俄美兩國在能源領域，包括核能領域的合作問題。¹¹⁴小布希在記者招待會上表示，俄羅斯入世符合美國利益。美國國務卿鮑威爾則說：「過去美國與俄羅斯之間出現一些嚴重的對抗或衝突，使兩國都面臨嚴峻的考驗，到目前為止這些問題都得到解決，兩國合作前景非常廣泛。小布希和普欽兩位總統為雙方開展了新的合作前景。俄羅斯的經濟必須與世界經濟一體化，這樣才能使俄羅斯更好的和世界其他國家進行多領域合作」。¹¹⁵

美國在 911 事件後，為了作為對俄羅斯支援美國反恐行動的酬謝，其貿易談判代表佐立克訪俄。美國商務部出口管理局經過對俄經濟體制進行了為期 9 個月的調查和評估後，於 2002 年 6 月正式宣佈美國政府承認俄為「市場經濟國家」。¹¹⁶美國承認俄羅斯為市場經濟國家，等於是向俄羅斯企業開放更多美國市場。俄羅斯的龍頭產業例如冶金、石化等已經躍躍欲試，正在籌備下一波打入美國市場的行動。

2003 年 4 月 9-11 日，俄羅斯加入 WTO 工作組舉行第 19 次工作組會議，主要討論了俄的服務貿易問題、俄對肉類產品實施的關稅配額和保障措施問題、農業問題以及俄加入工作組報告書的內容。目前，俄羅斯與世界貿易組織正在繼續進行全方位的談判，積極爭取加入世界貿易組織，逐步實現與世界經濟的接軌。

三、石油方面

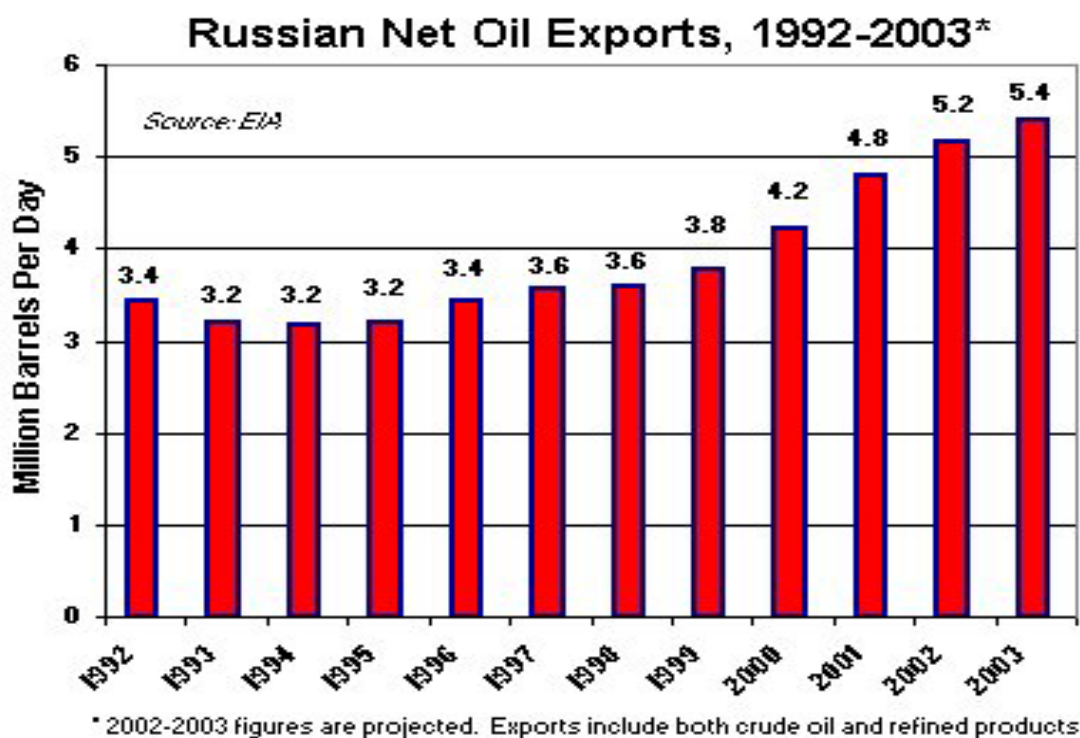
石油工業和相關的能源工業一向是俄羅斯的經濟命脈。近年來，能源出口一直佔俄 GDP 的 20% 以上和外匯收入的 50~60%。1999~2001 年，俄羅斯經濟增長的近 90%，都得益於能源出口的拉動。(參見圖 3-1)

114 「普欽呼籲美國取消對俄貿易歧視性政策」，新華社，25 May 2002, http://61.141.194.122/gb/content/2002-05/25/content_921012.htm。

115 「美國支援俄羅斯加入世貿組織」，經濟部國貿局，26 Feb 2003, http://www.trade.gov.tw/trade2002/trade_content.asp?NO=22383&Rnd=0.5232298。

116 胡仁霞，「從俄羅斯經濟的對外依賴性看其未來走勢」，*東歐中亞研究* 6 (2002): 39。

(圖 3-1) 俄羅斯石油出口淨值



資料來源：「Russia: Oil and Natural Gas Exports,」Energy Information Administration (EIA), Nov 2002, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/russexp.html>.

全球已探明石油儲油量的 12 % 集中在俄羅斯，¹¹⁷正因如此，普欽政府對能源出口給予了極大的關注，並力求對國際石油戰略格局施加更大的影響。2000 年 11 月，俄聯邦政府正式批准了「2020 年前俄羅斯能源戰略基本要點」，強調要借助能源外交促進經濟復甦、維護地緣利益。

在美國的主要石油能源需求方面，其中約一半左右的石油依靠進口。隨著石油供給多元化趨勢逐漸形成，西方各國主動尋找最便利的供給方。美國希望能擺脫對中東石油的依賴，並保持重要產油區區域穩定和安全，從而確保得到石油的機會。這給俄羅斯提供了一個絕好的機會，俄加大了石油開採力度，積極強化能源外交，力圖搶佔國際石油市場份額。普欽政府將構築世界石油戰略作為振興俄羅斯的國家戰略，全面改組國有石油公司；積極開放石油開採權，與國際資本合作開拓油氣輸出管線，擴大油氣出口。¹¹⁸2001 年上半年，石油及產品和天然氣的出口達 29.9 億美元，石油及產品和天然氣的出口占上半年出口總額的大約 60 %。雖然俄羅斯的石油儲量及開採成本遠不及沙烏地阿拉伯，但在市場機制的引導下，俄羅斯的石油公司已透過合資企業的方式，做好攫取中國大陸、印度，

117 ITAP-TACC [伊塔-塔斯社；ITAR-TACC], 28 May 2002.

118 宿景祥 張運成，「國際石油新格局」，中國網，10 Mar 2003, <http://202.130.245.40/chinese/2003/Mar/290266.htm>.

甚至美國因經濟成長新增需求份額的準備。¹¹⁹ 2002 年初，俄羅斯的日石油開採量已經超過沙烏地阿拉伯，躍居世界第一位。¹²⁰

911 恐怖攻擊事件提供俄羅斯取代 OPEC 對西方國家輸出石油關鍵角色的機會。911 後，俄羅斯借助自身豐富的油氣資源，利用國際油氣地緣政治格局出現的有利形勢，以「突破北美、穩定西歐、爭奪裏海、開拓東方、挑戰 OPEC」為總體思路全面拓展能源外交，在短短的時間內取得了重大成效。¹²¹ 新的能源地緣政治有助於俄羅斯在經濟與政治上獲益：在經濟上，增加石油輸出能使俄羅斯與西方工業化國家整合；在政治上，石油資源可使俄羅斯成為美國的關鍵夥伴。¹²²

不過 911 事件造成石油價格下跌。俄羅斯在石油輸出國組織的壓力下，被迫從 2002 年 1 月 1 日起減少石油日出口量 15 萬桶。為解決對石油的過份依賴，俄把吸引投資、刺激內需作為應對挑戰的重要措施。在 2001 年 10 月底召開的世界經濟論壇 (World Economic Forum) 會議上，普欽向國際社會表示，歡迎到俄羅斯投資，俄政府盡量努力為投資者創造有利的投資與經營環境。¹²³ 普欽也充分利用慶祝聖彼得堡 300 歲誕辰之時，展示聖彼得堡和俄羅斯的形象，吸引外資，以刺激經濟發展。¹²⁴

雖然最近幾年俄羅斯經濟好轉，國際信用等級上升，但是沒有大量資金湧入，而且在 2002 年還出現增長減緩情況。原因在於高通貨膨脹率、銀行系統不健全、國家權力機構不夠完善，影響了外來投資的意願。為了增加投資意願，俄羅斯杜馬國家議會推動低稅率、新的勞動法等都是為增加投資利益加碼。¹²⁵ 政府制定並出臺了一系列旨在復興經濟的積極政策：諸如實行市場機制與國家刺激相結合的投資政策、推行積極的工業政策、實行合理的經濟結構政策、建立有效的金融體系、取締影子經濟、推行現代化的農業政策、成立聯邦出口支持署、通過俄羅斯反傾銷法等。

911 事件後，俄美關係有所改善，俄美經濟關係較前相比有比較顯著的進展。俄羅斯與美國簽訂了一系列重要文件，其中包括「俄美能源對話聯合聲明」。

119 “The Battle for Energy Dominance,” *Foreign Affairs* 81, 2 (2002): 16-31.

120 李楠，「普欽的彼得大帝夢」，中國新聞周刊，9 Jun 2003, http://www4.chinesenewsnet.com/MainNews/Topics/zxs_2003-06-09_312071.html。

121 宿景祥 張運成，「大國的石油戰略」，中國網，11 Mar 2003, <http://202.130.245.40/chinese/2003/Mar/291146.htm>。

122 “The Battle for Energy Dominance,” *Foreign Affairs* 81, 2 (2002): 16-31.

123 “Путин пригласил иностранных инвесторов заходить,” [普欽歡迎國外投資者進來投資；Putin priglasil inostrannyh investorov zahodit'] *Комсомольская правда* [共青團真理報；Komsomol'skaya pravda], 31 Oct 2001, p. 3.

124 「普欽的俄羅斯復興之夢」，多維周刊，9 Jun 2003, http://www4.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2003_6_9_3_44_20_443.html。

125 「俄羅斯 2003 年經濟情勢分析」，蕃薯藤，5 Jan 2003, <http://news.yam.com/cna/fn/news/200301/200301050213.html>。

目前美國正在實施「全球戰略能源儲備」的構想，其主旨是：美歐國家新的石油供給將基於俄羅斯和裏海等非 OPEC 國家的石油輸入，美俄將就這一問題在 10 月份舉行雙邊會談。從美國方面看，由於美國放寬了對俄能源部門和技術出口的限制，美對俄的投資將會逐漸增加。2002 年，美國艾克森 - 美孚石油公司已決定向俄薩哈林油氣項目投資 7.5 億美元；2002 年，美國向俄羅斯定購了 54 萬噸石油，這標誌著美俄在能源領域的第一次確實的合作。¹²⁶

第五節 小結

普欽一改葉里欽時代一味追求大國地位的外交思想，把務實主義做為指導俄羅斯對美政策的主軸。普欽認為俄羅斯重振雄風的當務之急就是振興經濟，因此放棄了葉里欽執政後期的拉攏中國抗衡美國的東西平衡對外政策路線，重新定位為擺脫中國戰略羈絆，與美國進行戰略和解，進而進行戰略合作的全方位對外政策路線。普欽抓住 911 這一個機會，力圖與美國進行戰略和解。

小布希上臺之初，受到共和黨保守主義意識形態和軍工利益集團的影響，對俄羅斯奉行強硬的政策，俄美關係一度緊張。但是自 2001 年 6 月普欽與小布希在盧布爾雅那會晤和 7 月在熱那亞會談之後，兩國關係就轉入積極改善的軌道。911 事件則是兩國關係快速發展的契機。

911 事件之後的美國，國際恐怖主義和大規模殺傷性武器擴散變成美國面臨的主要威脅。出於反恐的需要美國轉而拉攏俄羅斯，而俄羅斯在美國的反恐軍事行動上也給予積極的支援。不但迅速加入以美國為首的反恐聯盟、積極支援美國在阿富汗的軍事行動、向其提供情報、開放領空，並破例同意美軍進入俄「傳統勢力範圍」的中亞地區。隨著俄美在反恐領域的合作不斷加強，兩國關係迅速改善。小布希因此調整了對俄政策，接受了俄就削減戰略核武器簽訂正式條約的要求。2002 年 5 月 24 日，俄美首腦在莫斯科簽署「俄美裁減戰略攻擊性武器條約」、「俄美新型戰略夥伴關係聯合宣言」等 7 個文件。至此，普欽達成與美戰略和解之目的。

儘管普欽曾威脅說，如果美國部署全國飛彈防禦系統，俄羅斯就在導彈上

126 「田春生：俄羅斯經濟增幅減緩，但運行平穩」，中國網，9 Jan 2003, <http://202.130.245.40/chinese/zhuanti/259233.htm>。

裝備多核彈頭作為應對措施。但是俄羅斯心裡有數，憑藉俄現在的經濟實力實在無力與美國做軍備競賽。因此當美國宣佈退出 ABM 後，俄羅斯並未做出激烈的反應。回顧普欽過去對美國的警告，顯示俄羅斯的政策已發生實質性的變化。俄羅斯平靜謹慎的反應可以解釋為：一方面克里姆林宮不希望與美國對抗、不希望因此破壞俄美兩國關係。另一方面，克里姆林宮還沒有喪失掉希望，相反的，俄寄託於從美國那裏獲得其它經濟上或政治上的補償。

普欽採取了以退為進的策略，積極設法盡快與美國簽署削減戰略核武器條約，保持與美國的低水平相對核均勢。同時，進一步爭取更多的經濟援助。可以看出，普欽謹慎說服議會批准第二階段削減戰略武器條約、積極與美國簽署裁減戰略攻擊性武器條約，是他靈活外交的一個招式，用來進一步緩和與美國的關係，使俄羅斯可以謀取更大的經濟利益。

在北約東擴方面，俄羅斯反對北約東擴的態度和立場在普欽上台後明顯的軟化。普欽認為與其與北約進行對抗，還不如改善和發展與北約的關係，因為這樣既可以獲得和平環境，又可以從西方國家獲取資金和技術援助。這不僅有利於國內經濟的發展，同時也有利於恢復和提高俄羅斯大國的地位。普欽調整了之前強硬的態度，以退為進，爭取參加北約。北約則透過對俄羅斯在次要議題上的讓步，如給予其在部份安全問題的參與權及決策權，以換取俄羅斯默認北約繼續東擴、美國的退出反彈道飛彈條約、全面發展 NMD 等事件。

911 事件後，普欽以國際反恐怖合作為突破口，拉近俄與北約的關係。隨後俄與北約建立新的合作機制，簽署了「羅馬宣言」，形勢上結束了與北約的地緣對立。面對北約新一輪東擴，俄羅斯的低姿態是一種基於自身國力下降和國際局勢變化而採取的一種現實策略。

在恐怖主義方面，俄羅斯與美國在許多問題、特別是在阿富汗問題上進行的情報交流是史無前例的。普欽在打擊國際恐怖主義上堅定的和美國站在同一陣線，不但強化了美國與俄羅斯之間的反恐戰略夥伴關係，也使得小布希與普欽的關係愈來愈近。美國除了進一步拓展與俄羅斯在全球性反恐戰爭中業已廣泛的合作，並且投桃報李的推動俄羅斯加入世界貿易組織、擴大對俄貿易和投資、承認俄羅斯為市場經濟國家。

綜觀普欽外交的實施過程，他靈活的利用機會、創造條件，甚至作出一些必要的妥協，加強與美國的合作，改善俄美關係；從而，對俄羅斯實現經濟發展、打擊車臣分離、維護國家領土完整等戰略利益創造一個良好的外部環境。以 911 事件為契機，俄羅斯全面加強了與美國的合作，迅速發展了兩國關係，這符合普欽上臺以來奉行的務實外交政策及其全方位對外政策方針。

911 事件是一次突發事件，這次突發事件對俄羅斯來說可謂是一次增強俄美開展國際合作的天賜良機。普欽很聰明，巧抓機緣，對美國屢出奇招，為了增

加與美國討價還價的分量，以獲取更多經濟上的實惠，普欽對美國採取了方圓相間的外交政策，盡量避免與美發生正面衝突，但同時合理利用手中的牌，勇於維護自己的國家利益，不輕易做出讓步，巧妙的提高了俄羅斯在國際社會中的地位和影響力。