

第四章 普欽時期俄羅斯的國家安全概念及其對外政策方針

本章的目的，主要是在是在檢視普欽時期，俄羅斯國家安全概念 (Концепция национальной безопасности; kontsepsiya natsional'noy bezopasnosti)、新的軍事準則及其對外政策方針之形成，從而闡釋普欽時期俄羅斯對美政策的定位。1999 年年底，俄美兩國在反導條約、軍控、建立國際新秩序、地區熱點及雙邊關係等問題上，矛盾日益加深，摩擦碰撞不斷。尤其是以美國為首的北約悍然發動對南斯拉夫的戰爭，更使兩國關係降至冷戰以來的最低點。普欽就是在這個危難時期宣誓就任總統。

本章將探討普欽時期俄羅斯國家利益與國家安全等議題的爭議與定位，以便正確掌握俄羅斯的國家安全概念及對外政策方針之脈絡，從而分析俄羅斯對美國政策之走向。俄羅斯為了維護其國家安全，乃透過制定軍事準則、國家安全概念、以及對外政策方針，來為其國家安全定方向。透過以上的相關文件，來研究普欽全方位對外政策方針的理念與方向，探析普欽推動全方位外交政策之動因與目的。

本章將分為 3 節。第一節：普欽時期俄羅斯國家安全概念。第二節：普欽時期俄羅斯對外政策方針。第三節：小結。總結普欽時期，俄羅斯聯邦安全概念及其對外政策方針的形成，及其對普欽全方位對外政策的重要意涵。

第一節 普欽時期俄羅斯國家安全概念

俄羅斯作為昔日的超級大國，俄羅斯人善長戰略思考，尤其作地緣安全戰略的思考，並有根據國際形勢變化調整國家安全戰略的傳統。¹在普欽 (Путин Владимир Владимирович; Putin Vladimir Vladimirovich) 執政時期，俄羅斯依據當時的國內外政經環境，透過制定軍事準則、國家安全概念和對外政策概念，來對其國家安全下定義，適時調整其國家安全走向。除了正式的法規外，俄羅斯的

¹ 周建明、王海良，「國家大戰略、國家安全戰略與國家利益」，《世界經濟與政治》4 (2002): 26。

其他一些重要官方文件和國家領導人的一系列重要談話也都涉及到建立和完善外交與安全政策決策機制問題。

一、俄羅斯聯邦國家安全概念

在俄羅斯，軍事決策的最高法律依據是「國家安全概念」，其次是「軍事準則」。這兩個都是由總統簽署，在一定時期有著權威作用的法律文件，凡屬有關國家軍事方面的決策，必須照此執行。也可以說這兩個文件對國內有著規範作用，對國際上有著宣傳作用，它代表著俄羅斯國家軍事決策的依據和主要觀點。而俄羅斯軍事決策的機構是「國家安全委員會」(Комитет Государственной Безопасности, КГБ)。國家安全委員會主席由總統擔任，成員由總理、國防部長、財政部長、能源部長、內務部長、緊急情況部長等要員組成。軍事決策的執行機構是國防部。國防部長根據總統的命令下達軍事行動的命令，由總參謀部負責具體實施。²制定國家安全概念是俄羅斯獨立以來其外交、安全和軍事部門，以及相關的學術結構的一項重要的工作。

普欽上台之前，俄羅斯面臨了北約東擴的逼近，北約的東部邊界將延伸到俄羅斯的家門口，對俄羅斯的國家安全構成了直接而迫切的威脅。再加上 1999 年 3 月，以美國為首的北約對於科索佛問題，繞開了聯合國安理會展開對南斯拉夫的空襲，俄美關係因此降至冰點。同年 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」。「北約聯盟戰略概念」的提出有兩個重大的意義：

- ◆ 北約所關切的安全範圍不限北約成員國的領域；
- ◆ 北約的行動不受聯合國約束。

北約聯盟戰略概念的提出，使得俄羅斯對美國出現疑懼，因而，葉里欽在 1999 年 10 月 5 日促使俄羅斯聯邦安全會議通過了「俄羅斯聯邦國家安全概念」。2000 年 1 月 6 日，還是俄羅斯代總統的普欽簽署了關於修改俄羅斯國家安全概念的命令，將多極世界、恐怖主義和團夥犯罪等問題明確列入概念中。³2000 年 1 月 10 日，代總統普欽批准了「俄羅斯聯邦國家安全概念」(Концепция национальной безопасности Российской Федерации; Conception of national security, Russian Federation)。⁴ 新版本的「俄羅斯聯邦國家安全概念」在關於國

² 轉引自劉沈揚，「俄羅斯德兩國軍事體制漫談」，解放軍報，http://www.pladaily.com.cn/gb/wjsc/2002/01/16/20020116013001_wjwx.html。

³ 「普欽揮毫下令修改國家安全概念」，羊城晚報電子版，8 Jan 2000，<http://www.ycwb.com/history/gb/2000/01/08/ycwb/gjxw/2.html>。

⁴ “Концепция национальной безопасности Российской Федерации.” [俄羅斯聯邦國家安全概念; Kontseptsiya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii] Совет Безопасности РФ [俄羅斯聯

家面臨的主要安全威脅來源的看法上，與 1997 年的俄羅斯國家安全概念已經不同：1997 年的國家安全概念認為威脅主要來自於內部，其性質是非軍事性的；2000 年的「俄羅斯聯邦國家安全概念」則認為對俄羅斯國家安全的威脅來源可能是多方面的，包括國際局勢、國內經濟狀況、社會兩極分化和族際關係惡化等。⁵

新的「俄羅斯聯邦國家安全概念」指出，俄羅斯面臨的外部威脅主要來自於：以北約東擴為代表的軍事政治聯盟得到加強，引發了外國軍事力量逼近俄羅斯邊境的可能性；聯合國和歐安組織的作用減弱，導致俄羅斯對世界政治、經濟、軍事的影響力下降；恐怖主義破壞北高加索局勢穩定，並圖謀使該地區脫離俄羅斯。在俄羅斯面臨的國內威脅方面則指出：國內最嚴重的問題首推經濟大幅下降，其次是科學技術潛力削弱、社會分化嚴重而造成政治上的不穩定。⁶可以歸納出新的「俄羅斯聯邦國家安全概念」認為，目前國家安全的最主要威脅是俄羅斯內部的經濟危機，以及民族分離主義。

不過必須注意的是，新版本的國家安全概念跟俄羅斯獨立之初沒有明確的敵人，和 1997 年的國家安全概念認為不存在遭到武力入侵危險的觀點比較，觀念已經不同了。這意味著俄羅斯放棄了近期內不大可能遭到直接入侵的基本判斷，認為多方面的因素會威脅到俄羅斯的國家安全，甚至可能直接威脅到俄的主權和領土完整。因此，新的國家安全概念提出：強大的軍事實力是保障國家安全的基礎和支柱，是解決外部安全隱患的最終決定力量。反應出俄羅斯面對北約新戰略概念提出之擔憂。

新的國家安全概念也明確表示反對單極世界，重申應建立多極世界，並強調俄羅斯要在這一過程中發揮作用。俄羅斯安全會議秘書伊法諾夫 (Иванов Сергей Борисович; Ivanov Sergey Borisovich) 表示，在新版本的國家安全概念中，俄將從多極世界的角度出發處理國家安全問題，並將打擊恐怖主義和團夥犯罪作為確保國家安全的重要方面。他說，在 1997 年確定俄羅斯國家安全概念時，恐怖主義和團夥犯罪遠沒有今天這樣猖獗，尤其是團夥犯罪問題，它已從純刑事問題演變成了政治問題。⁷

在新版本的「俄羅斯聯邦國家安全概念」中特別強調：「俄羅斯聯邦應該擁有能夠在任何條件下對任何一個侵略國或國家聯盟造成應有的打擊的核力量」、「在對付武裝侵略時，在解決危機局勢的所有其他措施已經用盡或者無效的

邦安全會議; Sovet Bezopasnosti RF], 10 Jan 2000,

<http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>.

⁵ 鄭羽，「評 1999 年俄羅斯聯邦國家安全概念」，人民網，

<http://www.people.com.cn/wsrmlt/jbzl/2000/01/zhengyu/a103.html>。

⁶ 「普欽批准新的俄羅斯聯邦國家安全概念」，新華社，11 Jan 2000，

<http://rainboat.myrice.com/military/stratgy28.html>。

⁷ 「普欽簽署命令修改國家安全概念」，新華社，8 Jan 2000，

<http://news.sina.com.cn/world/2000-1-8/50071.html>。

情況下，動用俄羅斯現有的各種力量和手段，包括核武器」。⁸這是因為蘇聯解體後，俄羅斯經濟衰退、政局不穩、綜合國力大減。由於國內經濟的長期不景氣，造成俄羅斯的軍隊建設舉步維艱、軍費嚴重短缺、常規軍事力量衰弱。在軍事上俄羅斯甚至沒有能力與北約打一場大規模常規戰爭，也沒有能力大量發展和生產核武器，保持一個龐大的核武庫。由於俄羅斯常規力量衰弱的狀況近期內難以得到較大的改變，在這種形勢下，俄羅斯為繼續維護核大國的地位，只有集中有限的財力，保持少而精的核武器，同時，面對北約東擴和大規模毀滅性武器擴散的威脅，俄羅斯放棄了不首先使用核武器的政策，並增大對核武器的依賴，企望核遏制戰略可以防止俄羅斯及其盟友遭受核襲擊和使用常規武裝力量的大規模入侵。

冷戰以後，美俄對峙的格局改變。雖然北約東擴、大規模毀傷性武器的擴散、巴爾幹半島和俄羅斯邊界的局勢不甚穩定，這些對俄羅斯來說都造成威脅，但是「俄羅斯聯邦國家安全概念」中強調，當前俄羅斯面臨的最大威脅還是國內經濟的持續衰退、社會的不穩定、綜合國力的下降。新版本的「俄羅斯聯邦國家安全概念」調整了核武庫的規模，就是想通過把俄羅斯的核武器納入國際間的核裁軍軌道，逐步減少美俄雙方的核武器，以壓縮軍費開支，集中力量來重振俄羅斯的經濟。可以看出在新版本的國家安全概念中，俄羅斯國內經濟窘迫、軍費拮据之情形所造成的影響。

2000 年的「俄羅斯聯邦國家安全概念」展示了俄羅斯在冷戰結束後經過逐步調整而形成的新的軍事安全戰略概念，⁹儘管「俄羅斯聯邦國家安全概念」用了大量篇幅闡述國家安全面臨的威脅及其對策，但是在內文中仍強調：「俄羅斯將與世界上的主要國家進行平等和互利的合作」、「發展與大國的平等互利關係，以及國際社會的一體化聯合，正符合俄羅斯聯邦的對外政策利益」。¹⁰

2002 年 10 月 23 日晚，50 多名車臣恐怖分子持槍潛入莫斯科軸承廠文化宮，劫持了正在聽音樂會的 700 多名觀眾和 100 多名演員，造成全世界的關注。在莫斯科人質挾持事件後，普欽在 2002 年 10 月 28 日在克里姆林宮召集有關政府部門領導人會議，討論加強國家安全問題。普欽說：「由於國際恐怖主義威脅的日益增長，俄將修改動用本國武裝力量的方針，將對那些針對本國使用大規模殺傷性武器的威脅予以還擊」。¹¹他還於當天簽署了給武裝力量總參謀部的相應

⁸ “Концепция национальной безопасности Российской Федерации,”[俄羅斯聯邦國家安全概念; Kontseptsiya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii] Совет Безопасности РФ [俄羅斯聯邦安全會議; Sovet Bezopasnosti RF], 10 Jan 2000, <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>.

⁹ 周柏林，「俄羅斯的反擊 — 俄調整國家安全戰略的袖裏乾坤」，*瞭望* 4 (2000): 55。

¹⁰ “Концепция национальной безопасности Российской Федерации,”[俄羅斯聯邦國家安全概念; Kontseptsiya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii] Совет Безопасности РФ [俄羅斯聯邦安全會議; Sovet Bezopasnosti RF], 10 Jan 2000, <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>.

¹¹ 「普欽表示將簽署總統令對武裝力量動用方針進行修改」，新華社，29 Oct 2002,

總統令，命令總參謀部對武裝力量動用方針進行修改，下令政府相關部門修改國家安全概念。伊法諾夫會後對記者說，動用國家武裝力量是俄羅斯國家安全概念組成部分之一，在討論對概念進行修改的時候，這一問題將被重點審議。參加會議的俄聯邦安全局長帕特魯舍夫 (Патрушев Николай Платонович; Patrushev Nikolay Platonovich) 也對記者發表談話說，俄將在本國憲法範圍內採取相應措施，以確保國家的安全。¹²

在俄羅斯發生數件爆炸事件以及人質挾持事件後，俄羅斯國家領導人意識到，包括來自境外的針對俄羅斯的恐怖主義威脅正在增強。於是普欽總統在 2002 年底時宣佈，由於國際恐怖主義威脅不斷增長，俄將擴大武裝力量的使用範圍，對大規模殺傷性武器的威脅採取對應措施。俄聯邦安全會議秘書魯沙伊洛 (Рушайло Владимир Борисович; Rushaylo Vladimir Borisovich) 也明確表示，俄軍將對威脅國家安全的恐怖活動實施「先發制人」的打擊。這表明，莫斯科人質事件後，俄開始大幅度調整國家安全戰略。¹³

二、俄羅斯聯邦軍事準則

鑒於國際和國內形勢的種種變化，以及俄羅斯面臨日益增長的外部威脅，葉里欽認為以前的安全概念和軍事準則已不能適應當前任務的需要，因而決定重新評估俄羅斯聯邦內外的安全局勢、面臨的國際軍事安全形勢，以及俄羅斯處理國際衝突問題的影響力和實際操作能力，從而重新修訂了俄羅斯聯邦軍事準則。

1999 年 10 月 9 日俄羅斯軍事部門的權威報刊「紅星報」(Красная Звезда; Krasnaya Zvezda) 刊登了俄羅斯新的軍事準則草案。在「俄羅斯聯邦軍事準則草案」中，把北約看成是俄羅斯頭號假想敵，並強調優先發展核遏制力量，必要時有權使用核武器。俄羅斯總參謀部第一副參謀長馬尼洛夫將軍在評論國家新軍事準則草案時表示：「假若俄羅斯的獨立或領土完整受到威脅，俄羅斯可以率先動用核武」。¹⁴俄羅斯原先的核子軍事準則只允許在敵人動用核武時，才動用本國核武還擊。這就是說以前俄羅斯的核武使用是消極性的，受到核子攻擊時才會動用，間接地表示了不率先使用核武的態度。而 1999 年的軍事準則草案卻一反過去的消極，它載明：「在俄羅斯及其盟友的國家安全有危急的情況下就可使用核武。」而尤其值得注意的是，盟友的國家安全也在其範圍之內。「俄羅斯聯邦軍事準則草案」顯然已將攻擊置於反擊之前。

<http://big5.cri.com.cn/772/2002-10-29/69@110673.htm>。

¹² 「普欽下令責成政府相關部門修改國家安全概念」，新華社，30 Oct 2002，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-10/30/content_612360.htm。

¹³ 「綜述：人質事件促使俄調整國家安全戰略」，新華社，7 Nov 2002，

<http://www.people.com.cn/GB/junshi/62/20021107/860477.html>。

¹⁴ 「領土若遭威脅 俄可能率先動用核武」，*中國時報*，19 Oct 1999, p. 13。

「俄羅斯聯邦軍事準則草案」的出爐，引起了國內外輿論的廣泛關注，因為它反映了科索佛 (Kosovo) 危機之後俄羅斯國家決策部門對於國際形勢的新判斷和俄羅斯國家安全問題的新思考。

2000 年 4 月 21 日普欽正式批准了「俄羅斯聯邦軍事準則」(Военная доктрина Российской Федерации; *Voyennaya doktrina Rossiyskoy Federatsii*)，¹⁵ 以此為標誌，俄羅斯軍事安全政策及軍事戰略作出了新的調整。新軍事準則放棄了戈巴契夫 (Михаил, С. Горбачёв; *Mikhail, S. Gorbachev*) 時期的軍事準則「純防禦性」的說法，只說軍事準則具有「防禦性」。新的軍事準則指出：「無論戰爭和武裝衝突以何種方式爆發和以何種方式進行，在敵人大規模使用現代武器和未來武器，其中包括各種大規模毀滅性武器的情況下，俄聯邦武裝力量都應隨時做好準備，反擊進犯，打擊侵略者，實施積極的防禦和進攻行動。」¹⁶ 新軍事準則明確指出：「俄羅斯聯邦將以其所擁有的一切力量、手段和資源保障軍事安全。」¹⁷

2000 年「俄羅斯聯邦軍事準則」是「俄羅斯聯邦國家安全概念」在軍事領域的擴展和延伸。俄羅斯新的軍事準則使國家安全概念中的軍事方針具體化，其中較突出的變化是：武裝力量要做好各種戰爭的準備；俄羅斯核武力量應保持在足夠的水準上，擴大核遏制的範圍；奪取資訊優勢和奪取制空權。新的「俄羅斯聯邦軍事準則」把以美國為首的北約東擴，不斷擠壓俄羅斯國際政治空間，破壞俄羅斯地緣戰略態勢等視為最嚴重的外部威脅，把極端民族主義、宗教分離主義、恐怖主義運動視為是破壞俄羅斯國家的統一、領土完整、內部局勢穩定最嚴重的內部威脅。

在軍隊建設上，新的「俄羅斯聯邦軍事準則」強調核武器是遏制侵略、保障俄羅斯及盟友軍事安全、維護國家穩定與和平的有效力量。根據新的「俄羅斯聯邦軍事準則」，俄羅斯應該擁有足夠的防禦能力，必要時可動用各種力量和手段，包括核武器。在俄軍的任務上，其作戰行動需適應現代高技術戰爭性質的變革。在維護安全目標上，俄羅斯新軍事安全政策與以前的政策相比並無太大差異，只是更加強調保護俄羅斯的利益。¹⁸

2000 年「俄羅斯聯邦軍事準則」與 1993 年的「俄聯邦軍事準則的基本原

¹⁵ “Военная доктрина Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦軍事準則; *Voyennaya doktrina Rossiyskoy Federatsii*] Министерство Иностранных Дел РФ [俄羅斯聯邦外交部; *Ministerstvo Inostrannyh Del RF*], 21 Apr 2000, <http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc.nsf/72650a607696e34d432569fa003a71dd/2a959a74cd7ed01f432569fb004872a3?OpenDocument>.

¹⁶ 「俄新軍事準則新變化」，*解放軍報*，27 Nov 2000, p. 8。

¹⁷ 海運，李靜杰主編，*葉利欽時代的俄羅斯 - 軍事卷* (北京：人民出版社，2001), p. 164。

¹⁸ 參見“Военная доктрина Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦軍事準則; *Voyennaya doktrina Rossiyskoy Federatsii*] Министерство Иностранных Дел РФ [俄羅斯聯邦外交部; *Ministerstvo Inostrannyh Del RF*], 21 Apr 2000, <http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc.nsf/72650a607696e34d432569fa003a71dd/2a959a74cd7ed01f432569fb004872a3?OpenDocument>.

則」相比，「俄羅斯聯邦軍事準則」有如下主要變化：

(一) 進一步強化了俄羅斯的核戰略

面對北約東擴的威脅、自身綜合國力的衰退以及常規力量不足的情況，俄羅斯在新的軍事準則中表示，不僅在侵略者使用核武器時俄羅斯可以使用核武器反擊，而且當俄羅斯自身及俄羅斯盟國遭到使用常規武器的大規模侵略時，在危急俄及其盟友的國家安全的情況下，俄羅斯也可以使用核武器。

新軍事準則強調，當俄羅斯使用常規武器不能制止旨在消滅俄羅斯的戰爭時，俄羅斯有權先使用核武器。這表明，俄羅斯在認為有必要時將首先向敵人發起核攻擊，即使敵人向俄羅斯及其盟國發動大規模非核戰爭，俄羅斯也可以使用核武器還擊。新的軍事準則也聲明：俄羅斯不對核不擴散條約參加國及無核國使用核武器，除非它向俄及盟友或與俄有安全義務的無核國家發動戰爭。也就是說，只要有外敵入侵，俄均有權動用核武器進行打擊，進一步明確了戰略核力量在維護國家安全中的突出地位。

2000年通過的新軍事準則與1993年通過的軍事準則相比，新的軍事準則大大放寬了核武器的使用限制。一直以來，擁有超強戰略核武的實力與技術，都是俄羅斯所依賴的有力支柱。(參閱表4-1)

(表4-1) 五個主要核武國家之戰略核武數量比較表（實際部署數量：枚）

國別	洲際彈道飛彈	潛射彈道飛彈	戰略轟炸機	彈頭總數
美國	575	432	92(架)	7450
俄羅斯	751	384	70	6240
英國		32	96	260
法國		64	45	450
中共	27	12	120	400

資料來源：Williams M. Arkin, Robert S. Norris and Joshua Handler, *Taking Stock: Worldwide Nuclear Deployments 1998* (New York: NRDC, 1998), pp. 14, 27, 42, 39, 45.

但俄軍建設同時受到一些不利因素的制約。首先是俄羅斯國家當前經濟規模有限，可用於軍隊建設的資金和資源也必然也有限。俄羅斯於2000年8月11日召開安全會議，由總統普欽親自主持，會中針對現行軍力結構提出建議案，包括大幅削減陸基核子飛彈數量、裁撤四分之一兵力以及重新調整各軍種的架構。此項建議案隱含俄羅斯默認其經濟不足以維持超強規模武力的訊息。俄聯邦安全會議軍事建設局長葉辛 (Виктор Есин; Viktor Yesin) 說，俄羅斯由於經濟困難，軍費匱乏，在可預見的將來不能與北約打常規戰爭。爲了得到別人的尊重，必須

保持核潛力，將核武器作為「遏制敵人的政治工具」。¹⁹在常規軍事力量處於相對劣勢的條件下，俄羅斯對核武器的依賴就更加深了。

不過儘管俄羅斯的經濟困難，但仍持續致力於核武更新計劃，由於俄羅斯出海孔道受他國限制，故 20 枚部署在地下堅固陣地，其餘則部署在機動載具上，國防預算的刪減雖減緩了部署的步調，不過計劃仍照常推動。²⁰俄羅斯認為，在今後相當一個時期內，核力量仍然是俄保衛國家安全和維持大國地位的重要支柱。儘管目前俄按照「俄美削減戰略核武器協定」進行大規模削減核武器數量，但是針對美國單方面退出反彈道飛彈條約 (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM)、建立國家飛彈防禦系統 (National Missile Defense System, NMD)、擴大核優勢地位的做法，俄仍然在繼續發展其核力量以求自保。

(二) 俄軍建設方向作出調整，加強常規武裝力量，提高局部戰爭能力

自 1991 年蘇聯解體以來，俄羅斯軍隊一直為經費短絀所苦，資源不足、目標不明、拖欠軍餉、貪瀆及逃避兵役等問題頻傳。而俄羅斯經濟未見起色，更讓俄軍的問題變本加厲，車臣戰爭則讓俄羅斯常規力量建設中的缺點暴露無遺。為了遏制北約東擴的攻勢，除了用核遏制戰略加以防範，還必須發展常規武器和先進核武器。所以新軍事準則在繼續重視核力量建設的同時，也強調加強常規軍事力量的建設。加強常規軍事力量，其用途主要是對規模較小的局部戰爭和地區武裝衝突作出靈活、迅速和有效的反應，防止衝突升級。

新的軍事準則表示俄羅斯應當加強質量建軍、大力裁減非戰鬥部隊、優先發展機動力量、重視建設快速反應部隊，為軍隊重點研製和裝備高新技術武器。大力裁減非戰鬥部隊，乃是為了縮減國防經費，以穩定政治情勢、發展經貿力量、進而提升國力的考量。

俄羅斯認為，軍事力量是保證國家安全、穩定國家經濟發展的可靠保證之一。如果我們從俄羅斯民族傳統文化看，俄羅斯人一直認為：擁有強大的軍隊是一個偉大民族的象徵。正如前總理普利馬可夫 (Евгений М. Примаков; Yevgeniy M. Primakov) 所說：「強大的武裝力量是愛國主義的源泉之一。要想使俄羅斯繼續保持大國地位並提高自己的生活水平，就需要擁有一支受人尊敬和依賴的強大的武裝力量」。²¹於是，普欽當選不久後就親赴俄海軍北方艦隊演習場視察，同

¹⁹ 「綜述：俄羅斯新軍事準則引人注目」，新華社，6 Feb 2000，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/202.84.17.11/ssjj/ccjs_01/files/061212391.htm。

²⁰ 王在斌譯，「全球戰略性核武兵力的發展」(Christian Maire, L' evolution des forces nucleaires strategiques dans le monde)，*國防譯粹月刊* 27, 10 (1 Oct 2000): 56-57；李華球，「淺析俄羅斯再崛起的企圖與障礙」，*世紀中國*，9 Nov 2001，<http://www.cc.org.cn/zhoukan/shidaizhuanti/0111/0111091007.htm>。

²¹ *Красная Звезда* [紅星報；Krasnaya Zvezda]，13 Nov 1998。

時決定將 2000-2001 年度的國防採購費增加 50%，國防科研費增加 30%，其中較大部分投向常規力量。普欽在經濟能力十分有限的情況下盡可能增加了軍費。1999 年俄軍費為 960 億盧布，2000 年增加為 1193 億盧布，裝備採購費從 240 億盧布增到 480 億盧布。2001 年軍費預算為 2060 億盧布（約合 75 億美元），政府還將另外撥出 39 億盧布用於軍隊改革。加上其他費用，2001 年俄羅斯軍費將達 2500 多億盧布。²²在武器裝備和軍隊建設重點上，逐步由過去只重視核力量向重視常規力量方向轉變。²³

另外，俄羅斯根據科索佛戰爭的經驗教訓，提高應付地區性武裝衝突和局部戰爭的常規作戰能力，側重把打贏一場高技術高強度局部戰爭作為準備的重點。新的軍事準則指出了當今俄羅斯面臨的主要戰爭威脅，是對手高技術裝備的部隊從海上和空中發起的高精度打擊。於是，俄羅斯努力轉型朝研製高精尖武器方向，其研發新型武器裝備的指導思想是：以「技術儲備」為原則，集中有限軍費來大力研發新型的高、精、尖武器裝備，但是不進行大規模的生產，以保持必要的研發能力和大規模生產能力。²⁴同時也必須致力於深化軍工企業改革，加大軍事訂貨，保持軍事科研和生產潛力。新的軍事準則中也要求必須加強軍隊的管理與組織建設，因為唯有如此，才是軍隊戰鬥力的保證。

透過新的軍事準則，俄羅斯將重新重視非核武裝力量的建設，努力縮小在高精度武器和資訊戰手段上與美國的差距。重點加強防空力量、常備部隊及海軍力量建設。海軍建設正在得到重新重視，其目標是逐步恢復海洋大國的地位。海軍將得到 2000 年國防訂貨的 20% 撥款（1999 年僅撥給海軍 9.3%）。²⁵2000 年 4 月 6 日，普欽視察了北方艦隊，並對海軍建設作了重要講話。此後，俄羅斯國防部宣佈，計劃派遣俄羅斯唯一的航空母艦及數艘其他軍艦，赴地中海從事自蘇聯時代以來，最大規模這類調遣活動。俄羅斯海軍會重返地中海，主要是對於 1999 年北約組織空襲南斯拉夫事件做出回應，由此可見俄羅斯重建海權之野心。

新的軍事準則指出：未來武裝戰爭的發展趨勢之一就是建立和保持太空優勢，在未來高技術戰爭中，制天權將成為奪取制空權和制海權的主要條件之一，俄羅斯必須要提高太空打擊力量和防禦力量的作戰能力。²⁶因此，新軍事準則強調太空作戰和積極防空。俄羅斯在科索佛戰爭中認識到，空中力量已從補助支援

²² 「普欽這樣當總統」，全球論壇，

<http://www.jfdaily.com.cn/epublish/gb/paper70/2/class007000003/hwz356043.htm>。

²³ 王鳳才，「俄羅斯仍讓人生畏」，*解放軍報*，22 Nov 2000。

²⁴ 轉引自王凱，「俄羅斯軍隊武器裝備發展探秘」，*中華網*，1 Mar 2002，

http://military.china.com/zh_cn/critical/25/20020301/10217004.html。

²⁵ 海秀，「俄羅斯欲重振海洋雄風」，*中國國防報*，16 Aug 2001, p. 3。

²⁶ “Военная доктрина Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦軍事準則; *Voyennaya doktrina Rossiyskoy Federatsii*] Министерство Иностранных Дел РФ [俄羅斯聯邦外交部; *Ministerstvo Inostrannyh Del RF*], 21 Apr 2000, <http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc.nsf/72650a607696e34d432569fa003a71dd/2a959a74cd7ed01f432569fb004872a3?OpenDocument>.

地位上升為空中打擊的主攻手段。針對美國的導彈防禦概念，俄羅斯準備將空軍和其他軍種現有與在研的具有非戰略導彈防禦潛能的情報偵察系統、指揮和兵器系統納入統一體系，爭奪太空優勢。²⁷2001 年 1 月 25 日，普欽主持召開航太工作會議，會議通過了俄羅斯 2010 年前國家航太發展規劃。該規劃決定：用一年的時間，將俄軍事航太部隊和導彈航太防禦部隊從戰略火箭軍中分離出來，並在其基礎上組建一個新的軍種，此軍種將被賦予發射各種軍用航太器和打擊敵太空武器系統任務的俄羅斯航太部隊。因此，發展和完善空中防禦體系已經成為科索佛戰爭後俄羅斯軍事建設最重要的內容之一。

新軍事準則也首次提及了資訊戰爭的概念，強調未來戰爭的發展趨勢是朝向高技術 - 未來戰爭形態將會是電子戰、資訊戰等新的作戰方式。²⁸為了確保俄羅斯國家安全，要從資訊安全角度來考慮國家的軍事、經濟和科技政策。²⁹

(三) 對國際國內政治軍事安全局勢的最新發展作出了判斷，反對單極世界

1993 年 11 月 12 日通過的「俄羅斯聯邦軍事準則基本原則」，內容指出俄羅斯視原蘇聯地區的局部武裝衝突以及國內的分離主義和欲推翻現在政府為目的的組織為主要的威脅來源，已不將美國與北約視為主要的威脅，頗有討好西方之態勢。而今，嚴酷的環境迫使俄羅斯不得不重新定位對威脅的判斷。新的軍事準則明確指出：「當今世界的主要矛盾是單極世界和多極世界兩種傾向的相互抗衡」，並主張要「致力於建立反對單極獨霸的多極世界，使俄羅斯成為未來世界的重要一極」。新的軍事準則並指出北約的「人道主義干預」政策是破壞國際軍事政治形勢穩定的主要因素。新軍事準則認為：「在解決國際安全問題時無視或是損害俄聯邦的利益，阻撓俄聯邦鞏固其作為多極世界中一個有影響的中心的地位」、「損害俄聯邦及其盟國軍事安全的懷有敵意的資訊行動」是其主要外部威脅之一。俄羅斯新軍事準則中也明確指出，俄羅斯的外在威脅包括「對俄羅斯聯邦軍事安全造成傷害的軍事集團或聯盟的擴張」(расширение военных блоков и союзов в ущерб военной безопасности Российской Федерации; rasshireniye voyennyh blokov i soyuzov v usherb voyennoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii)。³⁰這裡所說的「軍事集團或聯盟的擴張」指的就是北約組織的向東擴

²⁷ 陳振中，「再圓強國夢 - 普欽的俄羅斯新軍事戰略」，*國際政治* 2 (2001): 32。

²⁸ “Военная доктрина Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦軍事準則; Voyennaya doktrina Rossiyskoy Federatsii] Министерство Иностранных Дел РФ [俄羅斯聯邦外交部; Ministerstvo Inostrannyh Del RF], 21 Apr 2000, <http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc.nsf/72650a607696e34d432569fa003a71dd/2a959a74cd7ed01f432569fb004872a3?OpenDocument>.

²⁹ 陳振中，「再圓強國夢 - 普欽的俄羅斯新軍事戰略」，*國際政治* 2 (2001): 32。

³⁰ “Военная доктрина Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦軍事準則; Voyennaya doktrina Rossiyskoy Federatsii] Министерство Иностранных Дел РФ [俄羅斯聯邦外交部; Ministerstvo Inostrannyh Del RF], 21 Apr 2000, <http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc.nsf/72650a607696e34d432569fa003a71dd/2a959a74cd7ed01f432569fb0>

張。

在分析破壞軍事政治形勢穩定的因素時，新軍事準則列舉 6 個主要因素：

- ◆ 企圖忽視現有的國際安全保障機制，首先是聯合國和歐洲安全與合作組織；
- ◆ 無視公認的國際法原則與準則，不經聯合國安理會批准，把武力行動作為「人道主義干預」的手段；
- ◆ 某些國際關係主體利用資訊和其他手段(包括非傳統手段)，以及技術達成侵略之目的；
- ◆ 極端民族—種族主義、宗教分立主義和恐怖主義運動、組織和機構的活動；
- ◆ 在軍控與裁軍領域，個別國家違反國際條約與協定；
- ◆ 有組織的犯罪、恐怖主義、非法賣武器和毒品的規模在擴大，且其活動具有跨國性質。³¹

爲了實現維護軍事安全及大國地位的戰略目標，俄領導人認識到，以俄羅斯目前的國情，僅依靠加強軍事力量是遠遠不夠的，必須將加強國際安全合作、建立雙邊或多邊安全體系作為實現上述目標的條件。於是新軍事準則中也提出俄將從多極世界的角度出發處理國家安全問題，主張建立對俄有利的多極世界，使俄成爲其中重要一極，反對單極世界。

在俄羅斯面臨的內部威脅方面，新軍事準則列舉出：「民族、種族和宗教極端主義的發展；分立主義的盛行；局部戰爭和武裝衝突的蔓延；地區性軍備競賽的加劇；核武器和其他大規模毀滅性武器及其投擲工具的擴散；資訊對抗的加劇。」可以看出新軍事準則視俄羅斯內部局勢穩定最嚴重的威脅包括：極端民族主義、宗教分離主義、恐怖主義及其機構所進行的旨在破壞俄羅斯國家統一、領土完整、國內穩定的違法活動。

新版軍事準則首次提出了俄羅斯在國家軍事安全方面「外患與內憂並存，而且外部威脅在某些方面正在加劇，外部和內部威脅在特定條件下將演變成軍事威脅」的觀點，讓世界各國知道俄對國際戰略環境的判斷。

(四) 加強獨立國協軍事合作，拓展戰略緩衝空間

科索佛戰爭使獨立國協內部出現了新的分化組合，白俄羅斯、塔吉克斯坦、亞美尼亞、哈薩克斯坦等國進一步向俄羅斯靠攏，阿塞拜疆、格魯吉亞、烏茲別克斯坦、磨爾多瓦等國則有向西方靠攏的傾向。阿塞拜疆、格魯吉亞、烏茲別克斯坦三國宣佈退出獨立國協集體安全條約，使獨立國協集體安全體系面臨考驗。針對上述的情況，俄羅斯總理和外長多次強調，加強獨立國協的工作是俄羅

04872a3?OpenDocument.

³¹ 「俄新軍事準則新變化」，*解放軍報*，27 Nov 2000, p. 8。

斯政府和外交工作的重中之重。³²

俄羅斯加強與友好國家進行軍事技術合作，尤其是加強與獨立國協各國的軍事合作，倡導集體防禦。獨立國協國家大多地處俄羅斯西南部和西部，是俄羅斯抵制北約東擴，建立戰略縱深梯次防空體系的重要緩衝帶，因此在俄羅斯國家戰略安全體系中佔有極其重要位置。新的軍事準則提及，必須維護與東歐國家的傳統關係，進而保證俄在歐洲安全問題上佔有重要地位，減弱北約東擴帶來的地緣安全危害；在歐洲和亞太地區建立與該地區國家的正常國家關係，創造對俄羅斯有利的地緣政治經濟安全空間，保護鄰土邊界安全。

普欽上臺以後，非常重視組建獨立國協國家的統一戰略防禦體系，進一步加大了與獨立國協國家的軍事和安全合作力度，並把它視為俄羅斯軍事外交的優先方向。為此，俄羅斯總統、總理和國防部長頻頻訪問中亞各國，俄軍方積極組織與獨立國協國家的聯合防空作戰演習和反恐怖演習，召開獨立國協軍事會議，實施聯合防空作戰值班，幫助有關國家恢復雷達預警系統，並提供現代化的防空導彈系統和作戰飛機。³³俄羅斯和獨立國協逐步建立起統一的防空體系並形成有效防衛和威懾能力。

目前，俄羅斯在鞏固獨立國協國家領導地位的同時，積極推進獨立國協國家的政治、經濟和軍事一體化，以此保證有個穩固的後方。在獨立國協內，俄羅斯的經濟增長及創建能最有效的互惠與培育。此外，俄羅斯還積極向一些國家輸出武器裝備，擴大軍事實力的影響。

(五) 明確軍事指揮機關及其職責

1993 年軍事準則對俄武裝力量指揮的敘述比較簡略。2000 年的新軍事準則則彌補了這一不足，將軍事指揮機關分為國防部、總參謀部、軍（兵）種總司令（司令）領率機關、軍區領率機關（戰役—戰略司令部），以及對聯盟軍隊集團實施指揮的聯合軍事指揮機關等層次，並分別規定了它們的職責。³⁴

俄羅斯於 1991 年年底宣佈成立主權國家之後，由於國內政局不穩、經濟持續衰退，使得俄羅斯人的生活水平大為降低，再加上 1998 年夏天的經濟危機，使俄羅斯的經濟幾乎滑到了崩潰的邊緣。在面臨綜合國力每況愈下的情形之下，促使俄羅斯調整戰略格局，縮減國防經費以穩定政治情勢，並致力於發展經貿力量。可以看出在「俄羅斯聯邦國家安全概念」和「俄羅斯聯邦軍事準則」中，起

³² 海運，李靜杰主編，*葉利欽時代的俄羅斯 - 軍事卷*（北京：人民出版社，2001），p. 160。

³³ 孟浪，谷亞平，「調整思路迎接挑戰 - 俄啓動新軍事變革」，新華社，30 May 2001，<http://news.nm.cninfo.net/182/2001-5-30/20011612.htm>。

³⁴ 王定士，*俄羅斯對中國政策之內外在動因及其侷限 1992-2002*（桃園：明耀圖書，2002），pp. 74-75。

決定性的還是俄羅斯的經濟問題。

總體來看，「俄羅斯聯邦國家安全概念」和「俄羅斯聯邦軍事準則」是因應科索佛戰爭和北約戰略新概念的出爐而形成，反映出俄羅斯當局，特別是俄羅斯軍方想要重新恢復傳統勢力範圍、重振俄羅斯大國地位的願望。其核心意思就是確定振興俄羅斯大國戰略，保證俄羅斯在未來成為世界上的政治和經濟大國。這兩份文件都確定把核武器作為威懾手段，提出在俄羅斯與其盟國遭到侵略時可以使用核武器對入侵者進行打擊的政策，明確提出俄羅斯有權首先使用核武器。核武器將會發揮更大的威懾作用，作為俄羅斯維護大國地位和切身利益的「王牌」。並且，俄羅斯將更多的使用軍事手段，以保持其內外安全，維護國家利益。普欽因而把「俄羅斯聯邦國家安全概念」和「俄羅斯聯邦軍事準則」當作是一個可以與美國討價還價的籌碼。

第二節 普欽時期俄羅斯對外政策方針

本節將研究普欽時期俄羅斯對外政策概念的基本原則，從而檢視普欽的全方位外交政策，闡述俄羅斯對美政策在其對外政策中的定位。主要將檢視俄羅斯聯邦對外政策概念，以及普欽全方位對外政策的理念與方向。

普欽執政前，俄羅斯所處的一個國際環境是科索佛問題和車臣問題的干擾、美俄關係盪至低點，甚至葉里欽 (Ельцин Борис Николаевич; Yel'tsin Boris Nikolaevich) 所描述的「冷和平」也不無可能。很明顯的，俄羅斯所處的國際環境對普欽外交的選擇具有制約作用，但這不等於說外部環境的影響足以決定普欽在外交選擇上的意志。相反的，普欽正好就是利用了多次的俄美會談以及 911 恐怖攻擊事件的一種心理及時間點，趁空隙打入了西方世界，推動其全方位對外政策。於是我們可以看到普欽接任總統後，調整對外政策走向，開使展開積極的外交活動。自從上任以來，俄羅斯總統、外交部長以及國家其他領導人頻頻出訪歐美、亞洲和中東等國家，就國際問題進行廣泛探討，在國家間的經濟和文化等方面展開合作，尤其在重大的國際問題上，俄羅斯都積極的參與。

一、 俄羅斯聯邦對外政策概念

俄羅斯外交和國防政策委員會在 2000 年 4 月提出「俄羅斯對外政策面臨

21 世紀挑戰」報告。該文章字裡行間大致可以看出在普欽領導下，俄羅斯的政策動向為：

- ◆ 經濟第一，不再追求「超級大國」的幻影；
- ◆ 俄羅斯不希望與美國進行對抗和進行愚蠢的軍備競賽，但不能被逼到牆角而仍然不還手。³⁵

該報告認為，俄羅斯近 10 年來走向衰敗的原因，是由於新的國家體制不完善、政治階層不成熟、最高領導層缺乏政治意志以及不能形成正確反映國際形勢和確定俄羅斯目標的戰略。因此，國家的復興和發展取決於：它的政治集團是否能夠應對新世紀的挑戰和機遇，是否能夠正確評價這個世界。³⁶報告認為「多極化」的提法沒有充分反映新的現實，這一提法不僅會使俄羅斯對外政策陷入被動，而且也會對俄羅斯的經濟發展造成不利。所以報告提議把「多極化」改稱為「多層次、快速變化」的國際格局體系。³⁷可以看出起決定作用的還是一種深層次的經濟因素。報告中也分析了俄羅斯目前所處的環境和世界經濟全球化的趨勢，以及分析俄羅斯所具有的戰略優勢。

2000 年 3 月 24 日，總統選舉前夕，普欽親自領導的俄聯邦安全會議通過了「俄羅斯聯邦對外政策概念」(Концепция внешней политики Российской Федерации; Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsii)，6 月 28 日普欽簽署，7 月 11 日由俄新社公開。新概念對俄羅斯外交政策的優先方向及其保障手段進行重新認識，在總體繼承葉里欽時期的外交戰略和目標的基礎上，調整了對外政策及其策略。「俄羅斯聯邦對外政策概念」強調對外政策的基礎是「務實、經濟效益、國家利益」，對外政策的宗旨為「國內目標高於國外目標」，對外政策的主要目標在於「振興經濟」，即外交最迫切的任務是為國家經濟振興服務，為順利實施國內改革和經濟建設創造良好的外部條件。³⁸

俄羅斯聯邦對外政策概念確定了以下基本目標：³⁹

- ◆ 確保國家的可靠安全，維護和加強其主權、領土完整、在國際社會中的牢固和權威地位。這種地位應在最大程度上符合俄羅斯聯邦作為一個大國、當今世界的一個勢力中心的利益，這也是增強俄羅斯政治、經濟、人才及精神潛力所不可或缺的。
- ◆ 對世界的進程發揮影響，以建立一個以公認的國際法準則（首先包括聯合國憲章的目標和原則）平等的夥伴式國際關係為基礎的穩定、公正和民主的國際秩序。

³⁵ 「俄羅斯：新總統和新門檻」，<http://www.51cg.com/chinafly/news008.htm>。

³⁶ 「國家大戰略、國家安全戰略與國家利益」，*世界經濟與政治* 4 (2002): 26。

³⁷ 鐘悅，「普欽『雙頭鷹』外交的傾向性特徵」，*國際觀察* 1 (2001): 28。

³⁸ “Концепция внешней политики Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦對外政策概念; Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsii] Совет Безопасности РФ [俄羅斯聯邦安全會議; Sovet Bezopasnosti RF], 10 Jul 2000, <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/07-10.html>.

³⁹ 王孫鵬、管星火，「普欽外交戰略評析」，*世紀中國*，11 Oct 2002, <http://www.cc.org.cn/zhoukan/guojishiyue/0210/0210111011.htm>。

- ◆ 為俄羅斯的穩步發展、經濟的振興、居民生活水平的提高、順利推行民主改革、鞏固憲法制度以及維護人權與自由創造有利的外部條件。
- ◆ 在俄羅斯周邊建立一個睦鄰關係地帶，促進鄰近俄羅斯聯邦地區現有的緊張和衝突起源地的消除並防止出現新的緊張和衝突。
- ◆ 在解決俄羅斯國家優先方向所確定的任務時，與外國和國際組織尋求共識和共同的利益，在此基礎上建立有利於改善國際合作條件與規模的夥伴和同盟關係體系。
- ◆ 全面保持俄羅斯公民和僑胞的權利與利益。
- ◆ 幫助世界正面認識俄羅斯聯邦，推動俄羅斯語和俄羅斯民族文化在國外的普及。

「俄羅斯聯邦對外政策概念」分為 5 個部分：(1)總則；(2)當今世界和俄羅斯聯邦的對外政策；(3)俄羅斯聯邦對解決全球性問題的優先考慮方面；(4)優先地區；(5)俄羅斯聯邦對外政策的制訂和落實。在「當今世界和俄羅斯聯邦的外交政策」部分指出：

俄羅斯的利益與世界上的一些趨勢有關：包括世界經濟的全球化、一些國際機構和機制⁴⁰在世界經濟和政治中的作用得到加強，以及地區大國的軍事政治競爭及分離主義、民族主義和宗教極端主義加劇。

在「優先地區」內文中指出：

俄羅斯準備消除最近與美國關係中出現的重大困難，維護將近花了十年時間建立起的俄美合作基礎。儘管分歧嚴重，有時甚至是原則性分歧問題，但是俄美的相互配合是國際形勢好轉和保障全球戰略穩定的必要條件。

對於俄羅斯外交的方向，俄羅斯聯邦對外政策概念認為：「俄羅斯外交政策的特點在於其平衡性，這是由俄羅斯作為一個歐亞大國的地緣政治地位所決定的，這種地位要求最合理的分配各個方面的努力。這種地位決定了俄羅斯對維護世界安全，無論全球性質的，還是地區性質的安全所應負的責任，要求俄羅斯發展和加強雙邊和多邊基礎上的外交活動。」⁴¹概念中還強調「決不允許俄美雙邊關係中出現停頓。」⁴²展示了普欽時代俄羅斯對外政策的核心是重新恢復與確定俄羅斯的大國地位，圍繞著這一核心，在保持俄對外政策的連續性的基礎上，又特別強調其務實性。

普欽認為在俄羅斯的對外政策中，「經濟外交」的作用正在不斷的提高。因此，對外政策新概念重新提出了經濟和對外政策的相互關係問題。在向市場經濟過渡的條件下，首先要解決的任務是促進加強俄羅斯經濟、保證完全平等的參

⁴⁰ 譬如「八國集團」、國際貨幣基金組織、國際復興開發銀行等等。

⁴¹ 參見“Концепция внешней политики Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦對外政策概念; Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsii] Совет Безопасности РФ [俄羅斯聯邦安全會議; Sovet Bezopasnosti RF], 10 Jul 2000, <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/07-10.html>.

⁴² 倪孝銓，「普欽上臺以來的俄美關係及其發展前景」，*和平與發展季刊* 2 (2001): 22。

與國際經濟組織、幫助俄羅斯企業走向外部市場、吸引外資、革新對外經濟專業化、解決外債問題。面對世界經濟全球化的趨勢，俄羅斯外交將積極尋求幫助，力求建設性的合作，使全球化進程對俄羅斯國家產生的消極後果降到最低。⁴³可以看出，經濟因素對俄羅斯的對外政策以及全球性和地區性國際關係的發展，發揮越來越大的作用。

俄羅斯的上一個對外政策概念是 1993 年開始實行的，這些年國內和國際形勢發生了重大變化，這些變化在新的對外政策概念中反映出來。2000 年俄羅斯聯邦對外政策概念突出強調了幾個方面：(1)願在降低武力因素、在國際關係中的作用方面進一步的與美國合作；(2)把歐盟看作是極為重要的政治、經濟夥伴，與歐洲國家的關係是俄羅斯外交政策傳統的優先方面；(3)認為其亞洲外交是極為重要的方向之一，而要發展亞洲外交首先是發展與中國與印度的友好關係；(4)認為其外交政策的優先方面是保證與獨立國協國家進行的多邊和雙邊合作符合國家安全的利益，重點在於發展與獨立國協所有國家的睦鄰關係和戰略夥伴關係。⁴⁴我們可以由這份文件看出普欽欲達成的全方位平衡外交框架。

在「俄羅斯聯邦對解決全球性問題的優先考慮方面」內文中指出，俄羅斯外交政策中在解決全球問題方面需要優先考慮的問題如下：⁴⁵

- (一) 建立國際新秩序：俄羅斯希望建立基於平等、相互尊重和互利合作原則之上的穩定的國際關係體系。這種體系應當保證國際社會每個成員在政治、軍事、經濟、人文及其他領域享有可靠的安全。在 21 世紀，聯合國仍應是調解國際關係的主要中心，俄羅斯聯邦將堅決抵制企圖忽視聯合國及其安理會在國際事務中的作用的作法。俄羅斯非常重視參與工業最發達的「八國集團」會晤，認為就當今重要問題的立場進行磋商和協調的機制是捍衛和擴展自己外交利益的一個重要手段。
- (二) 加強國際安全：在加強戰略和地區安全的同時，俄羅斯主張進一步降低武力因素在國際關係中的作用。為此，俄羅斯聯邦願意與美國在雙邊協議基礎上，以及在有其他國家參與並保證核戰略穩定不受破壞的多邊框架內，進一步削減俄羅斯的核潛力。
- (三) 國際經濟關係：在國際經濟關係領域，外交政策的優先方面是促進國家經濟的發展，在全球化條件下，廣泛參與國際經濟聯繫體系。為此，俄羅斯

⁴³ 參見 Иванов Игорь Сергеевич [伊凡諾夫·伊格爾·謝爾蓋耶夫; Ivanov Igor' Sergeevich], *Новая Российская дипломатия* [俄羅斯新外交; Novaya Rossiyskaya diplomatiya] (Москва: Олма-Пресс, 2001).

⁴⁴ 鐘悅，「普欽『雙頭鷹』外交的傾向性特徵」，*國際觀察* 1 (2001): 27。

⁴⁵ “Концепция внешней политики Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦對外政策概念; Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsii] Совет Безопасности РФ [俄羅斯聯邦安全會議; Sovet Bezopasnosti RF], 10 Jul 2000, <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/07-10.html>.

聯邦必須創造有利的外部條件、保證國家的經濟安全、促進建立公正的國際貿易體系、擴大俄羅斯的出口、促使國內進口合理化、促進吸引外資等。

- (四) 人權與國際關係：俄羅斯遵循民主社會價值觀，包括尊重人權和人身自由，其任務是 - 力求在遵循國際法準則的基礎上尊重全世界的人權和人身自由；依據國際法和現有雙邊協定維護俄羅斯公民和國外同胞的權益；發展人文交流方面的國際合作；廣泛參與國際人權公約和協定；繼續按照俄羅斯承擔的國際義務進行俄羅斯聯邦的立法。
- (五) 外交活動的資訊保證：讓世界廣大公眾瞭解有關俄羅斯在主要國際問題上的立場、外交倡議和行動，以及俄羅斯科學、文化和知識成果等方面的準確而客觀的訊息，是俄羅斯聯邦外交活動的一個重要方面。

在俄羅斯對外政策方面，普欽的主要觀點是：(1)主張世界多極化，反對單級世界；(2)主張建立新型的國際關係體系；(3)強化俄羅斯的核威懾能力，強調俄羅斯「有足夠的力量」捍衛主權與安全和民族利益；(4)積極融入國際社會；(5)避免俄羅斯捲入地區性衝突。⁴⁶普欽將維護俄羅斯國家利益置於對外政策的首要地位，實行務實對外政策。因此，普欽的對外政策中包含著三個因素，即從國家利益出發制定對外政策、內部目標高於外部目標，以及實行經濟外交。

「俄羅斯聯邦對外政策概念」是普欽的團隊研擬而成，因此，相當反應了普欽全方位對外政策路線之構想。縱觀普欽在「致選民的公開信」(Открытое письмо Владимира Путина к российским избирателям; Otkrytoye pis'mo Vladimira Putina k rossiyskim izbiratelyam)、「千年之交的俄羅斯」(Россия на рубеже тысячелетий; Rossiya na rubezhe tysyacheletiy) 等有關他施政綱領的文獻論談，以及「俄羅斯聯邦對外政策概念」等綱領性文件，以下幾點是明確的：首先，普欽上台後，對俄羅斯國家實力有了清醒的認識。普欽承認俄羅斯正處於「最困難的時期」，面臨下降為「二等國家」、甚至是「三等國家」的危險⁴⁷，放棄了葉里欽時代之思維，普欽主張俄羅斯發揮大國作用要考慮到俄的國力；其次，集中精力發展經濟的願望更加迫切，普欽認為俄羅斯依靠自身力量很難擺脫落後局面。所以，融入世界經濟一體化是唯一出路；第三，內政重於外交，主張俄羅斯外交要為發展國家經濟服務，外交必須有「經濟效果」。

⁴⁶ “Концепция внешней политики Российской Федерации,” [俄羅斯聯邦對外政策概念; Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskooy Federatsii] Совет Безопасности РФ [俄羅斯聯邦安全會議; Sovet Bezopasnosti RF], 10 Jul 2000, <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/07-10.html>.

⁴⁷ Путин [普欽; Putin], “Россия на рубеже тысячелетий,” [千年之交的俄羅斯; Rossiya na rubezhe tysyacheletiy] *Независимая газета* [獨立報; Nezavisimaya gazeta], 30 Dec 1999, p. 1.

第三節 小結

葉里欽執政後期，俄羅斯面臨了前華約公約組織的成員國開始加入北約，使得北約部隊更接近俄邊界，從而俄羅斯的地緣安全狀況發生幾百年來從未有過的嚴重惡化，戰略安全空間被大大的壓縮，歐洲力量對比正向不利於俄羅斯的方面發展。1999 年 3 月北約組織轟炸科索佛事件，以及同年 4 月北約在華府舉行的 50 週年高峰會議後宣佈北約聯盟的戰略新概念，上述發展對俄羅斯的安全概念產生了極為深遠的衝擊。對俄羅斯而言，北約戰略新概念提出之後，不但北約的行動可以不受聯合國的約束，而且北約關切的範圍不再限於傳統北約成員國的領域，俄羅斯認為這無異是對北約組織干涉角色的認可。因此，俄羅斯感受到強烈的威脅，迫使葉里欽後期俄羅斯調整國家安全準則，促使「俄羅斯聯邦國家安全概念」、「俄羅斯聯邦軍事準則」之形成，以及中俄睦鄰友好合作條約之簽署。

俄羅斯聯邦國家安全概念的重新定位，導致了俄羅斯聯邦軍事準則的修訂以及俄羅斯對外政策方針之定位，從而形塑了俄羅斯全方位對外政策路線。普欽以「俄羅斯聯邦對外政策概念」等一系列戰略規劃文件相配套，全面、系統地勾勒出俄羅斯國家戰略的藍圖；總體來說，俄羅斯國家戰略走勢趨於強硬，突出了俄羅斯的經濟因素。「俄羅斯聯邦對外政策概念」中明確指出：「俄羅斯外交方針的最優先方面是保護個人、社會和國家的利益」、「為發展經濟創造有利的外部條件」，同時概念中也提出「俄羅斯聯邦準備消除最近與美國關係中出現的重大困難，維護花了近 10 年時間建立起的俄美合作的基礎架構。因為，俄美的互相協作是國際形勢好轉和保障全球戰略穩定的必要條件」。新概念展示了普欽時代俄羅斯對外政策的核心是重新恢復與確定俄羅斯的大國地位，圍繞著這一核心，在保持俄對外政策的連續性的基礎上又特別強調其務實性。

具體地說，與西方國家和國家集團建立平等、信任和建設性合作關係是普欽外交的基本方針，而務實成為普欽外交的最大特色。普欽在軍事和外交上都有具體和明確的目標。在軍事上，他已經提出了一整套比較現實的改革思路，目的是要重整軍威；在外交上，採取務實的、以國家利益為重的對外政策路線，保證俄羅斯的國際安全、地區安全和國內安全，與西方國家建立平等的合作關係，走一條有俄羅斯特色的外交之路。普欽認為，全方位外交對想要重新崛起的俄羅斯來說更為適合。

普欽主張俄羅斯外交要為發展國家經濟服務，認為俄羅斯「要從國家利益出發制定對外政策」、「內部目標應高於外部目標」。因此，普欽的對外政策是以國家的經濟利益為優先；積極開展經濟外交，則是普欽時代對外政策的重要組成

部分，也是復興俄羅斯大國地位的根本保證。爲了展開經濟外交，俄羅斯強調對外政策的務實性、全方位性，發展與世界上所有國家的平等互利關係。尤其，俄羅斯希望改善及發展與美國的關係，因爲唯有與美國進行戰略和解，才能有利於吸引外國投資和技術、發展俄羅斯本國經濟、減輕外債的負擔。這是普欽務實外交政策的體現。

普欽承襲了葉里欽對外政策的遺緒，在其執政之初，俄羅斯對外政策受到葉里欽後期所建立的俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約。普欽上台之後，企圖推動全方位對外政策路線。普欽的全方位對外政策修正了葉里欽後期傾向中國的對外政策方針，轉而努力發展與美國的友好關係，強調俄羅斯對外政策的主要任務是爲了振興經濟創造良好的外部環境。因此，他希望最大限度地減少俄羅斯與西方、尤其是與美國的摩擦和衝突。從而，普欽對外政策路線的走向重新定位爲擺脫中國戰略羈絆，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。構成了普欽外交與葉里欽外交有所不同的一個基本態勢。

普欽將從葉里欽時代的單純發展經濟、忽視軍事建設的政策思路中跳出來，領導俄走經濟和軍事並重發展的道路。其中堅決打擊車臣非法武裝和恐怖分子、捍衛國家主權和領土完整，是普欽堅定不移的目標，也進一步明確了核遏制戰略在國家安全中的重要地位。不過雖然俄羅斯會重新重視軍事建設，但絕不會以犧牲經濟增長爲代價，重蹈蘇聯的覆轍。

俄羅斯渴望獲得高度尊重與國際關係架構下的角色，並與華府、北大西洋公約組織建立更密切的夥伴關係。美國遭受 911 恐怖攻擊事件給予普欽一個絕佳的切入點。911 恐怖攻擊事件之後，普欽趁機抓住此一機會，與美國進行戰略和解，從而，得以順利擺脫葉里欽後期所建立的俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約。普欽的這些舉動表明，葉里欽後期拉攏中國抗衡美國的東西平衡對外政策方針已經改變，改善與舊日同盟國關係、改善與美國關係的全方位外交已經正式啓動。普欽一方面堅決捍衛俄羅斯的國家利益，另一方面又以靈活務實的態度積極尋求俄美問題的解決辦法。隨著俄社會局勢的穩定、經濟形勢的好轉，俄羅斯正爲恢復其在世界舞臺中的重要地位做出不懈努力。