

## 第四章、俄羅斯的轉型與對外政策

相較於歐盟在國際政治角色上的不明確，俄羅斯作為一個曾經是世界強權的傳統大國，所能夠觀察的對象就十分具體。蘇聯解體之後，俄羅斯一度對與西方自由、民主與繁榮的政經體系接軌抱持著很高的期盼，但在轉型過程中所引發的負面效應和動盪卻重創了俄羅斯整個國家與社會，迫使俄國的政治精英們重新思考與評估後冷戰時期的國家定位問題與發展方向，也因此影響了俄羅斯對西方國家的政策與態度，以及日後與歐盟的關係。

在第二章說明了外部環境對於俄羅斯的影響之後，本章進一步從國內層次的角度來探討影響俄羅斯對外關係的內部變數。第一節先淺析蘇聯解體後俄羅斯的政經轉型與發展，以了解它在後冷戰時期的政經現況。接著，再說明俄羅斯的大國困境與國家利益來進一步分析其國家發展的目標，以及為了達成這些目標所必須秉持的對外政策。而在全球化的時代，經濟因素對任何國家的外交政策，以及全球性或區域性的國際關係發展均發揮著越來越大的作用，在俄羅斯的對外關係中，經濟外交(economic diplomacy)的角色也不斷的提升。<sup>1</sup>更何況，歐盟是世界上最重要的經濟實體之一，俄羅斯與歐盟的經貿往來當然是雙邊關係最重要的一環。所以，俄羅斯的對外經貿與能源政策在此有必要特別加以說明。然而，由於這些政策的決策過程牽涉到克里姆林宮內各個部門、國會、利益團體與金融財閥的遊說，儘管這些團體的角色在俄羅斯的決策過程中十分重要，但已超出本文所探討的範圍與作者的能力，因此將予以忽略。另外，在本文中所探討的俄羅斯外交與經貿政策較偏重於歐美的部份而不論它在其他國家的政策。

### 第一節、俄羅斯的政經轉型與發展

---

<sup>1</sup> Igor S. Ivanov, *The New Russian Diplomacy* (Washington, D. C.: The Nixon Center and Brookings Institution Press, 2002), p. 141.

## 一、葉爾欽時期的政經轉型

1970 年代晚期，由於計畫經濟的各種弊端與過度的擴張軍備，蘇聯的經濟開始出現了嚴重的停滯，而人民對於國家逐漸陷入了“老頭政治”的不滿、共產黨官僚體系的貪污腐敗與社會問題越來越嚴重等等，讓戈巴契夫在上台之後不得不立即展開一連串的改革行動以扭轉蘇聯的頹勢。儘管戈巴契夫的改革在內政與外交上取得了重大的成就，但他始終無法解決國內持續惡化的經濟與社會問題。1990 年蘇聯的經濟成長率是負的 4%，通貨膨脹率為 5.3%，而失業人口、政府的預算赤字與外債也迅速的攀升。<sup>2</sup>由於民生物資的匱乏和人民的生活陷入困境，各地皆爆發了大規模的罷工與示威活動，以及種種失序的社會事件。在這樣的情況下，戈巴契夫改革開放的結果只造成了蘇聯共產黨的統治核心更加失去執政的合法性，並加深了各個加盟共和國的民族主義意識而紛紛尋求獨立。1990 年 6 月，「俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國」宣佈主權獨立，不但將共和國的法律效力置於蘇聯憲法之上，並於次年 6 月不顧戈巴契夫的反對自行選出葉爾欽為俄羅斯的總統。1991 年 8 月 19 日，蘇聯爆發了震驚國內外的保守派政變，但政變在葉爾欽等人向國際與全國人民的呼籲下，僅僅維持三日便宣告失敗。不成功的政變加劇了蘇聯國家與社會的動盪，也加速了它的滅亡。<sup>3</sup>

蘇聯解體之後，俄羅斯的經濟幾乎陷入了崩潰的邊緣，又因總統葉爾欽在政變後的個人聲望高漲，俄羅斯國會「最高蘇維埃」(Supreme Soviet)遂同意自由改革派的葉爾欽政府採取所謂「震撼療法」(shock therapy)的激進經改措施，即在短期內將俄羅斯從一個中央控制的計畫經濟體系迅速轉型為由市場機制決定的自由經濟體系，同時並推行國有企業的民營化。然而，俄羅斯在經濟轉型的過程中，政府為了控制通貨膨脹與減輕政府預算赤字的負擔而依照「國際貨幣基金」的建議採取了嚴格的貨幣與財政緊縮政策，並取消了從前政府對國有企業的「軟

---

<sup>2</sup> Ian Jeffries, *The New Russia: A Handbook of Economic and Political Development* (London: RoutledgeCurzon, 2002), p. 289.

<sup>3</sup> Mike Bowker and Cameron Ross, eds., *Russia after the Cold War* (Harlow, England: Longman, 2000), pp. 1~10.

預算」(soft budget)補貼，但卻因此造成大量的工廠倒閉與失業率暴增。於是，較保守的國會向葉爾欽政府施壓，要求增加預算來繼續對工廠或企業給予補助，但此舉也造成了嚴重的通貨膨脹與債務暴增。<sup>4</sup>因此，俄羅斯的經濟改革就在政府與國會的相互較勁，政策不斷反覆的情況下，讓俄羅斯在 1992 年底的經濟成長率跌落到負的 14.5%，通貨膨脹率上升到 1,526%，平均失業率則為 4.7%，並有高達 1,077 億美元的外債，葉爾欽的權力地位也因此受到嚴重的打擊。<sup>5</sup>以副總統魯茨科依(Alexander Rutskoi)和國會議長哈斯布拉拖夫(Ruslan Khasbulatov)為首的保守派人士強烈抨擊葉爾欽政府的激進改革措施，並主張國家權力應依據蘇聯時期遺留下的舊憲法所規定，由最高蘇維埃來掌控。而葉爾欽則指責國會應對經改的失敗負起最大責任。1993 年 10 月，政府與國會的衝突達到了最高點，葉爾欽宣佈停止國會的職權，而國會則聲稱其命令違憲，並占據國會大廈。最後，由葉爾欽下令軍隊炮轟國會，以武力鎮壓才結束這場震驚國內外的紛爭。

府會的衝突落幕之後，俄羅斯於同年 12 月舉行了新國會「杜馬」(Duma)的選舉，同時，葉爾欽也提出了新憲法的公投。這部新憲法將總統的權力大幅的提升，國會的職能則受到壓縮，確立了日後俄羅斯總統權力偏大的半總統體制。<sup>6</sup>然而，儘管葉爾欽版本的新憲法得以通過，卻因人民對於政局的失望與不滿，在國會選舉中由極右派的「俄羅斯自由民主黨」(Liberal Democratic Party of Russia, LDPR)獲得勝利，其黨魁季里諾夫斯基(Vladimir Zhirinovsky)經常向民眾發表極為煽動的言論，大肆批評葉爾欽政府和他親西方的外交政策。不過，葉爾欽並未發揮學者所聲稱新憲法賦予他有如超級總統般(super-presidential)的權力，反而為了維護他的個人地位，四處與各派系妥協，使得俄羅斯的國家發展受到國會與各利益團體相當大的掣肘。再加上，1994 年底俄羅斯開始對車臣進兵，戰事的不順利與西方國家和人民的反對更讓俄國的政經發展雪上加霜。

---

<sup>4</sup> 吳玉山，《俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南，2000 年 4 月，165~181 頁。

<sup>5</sup> Ian Jeffries, *op. cit.*, pp. 275~289.

<sup>6</sup> 吳玉山，《俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析》，88~92 頁。

另一方面，從 1994 年 7 月開始，俄羅斯在進行國有企業釋股的第二階段私有化過程中，由於大部份俄國人尙未有投資股市的經驗、黑手黨的從中操控以及官商勾結等因素造成釋股的不公，讓龐大的國家資產輕易的掌握在少數財閥手中，並擴大了俄羅斯的貧富差距。尤其是俄羅斯相關石油、天然氣與金融產業的民營化更因此形成了韋亞克海雷夫(Rem Vyakhirev)的「天然氣工業公司集團」(Gazprom)、貝列左夫斯基(Boris Berezovsky)的「貝列左夫斯基集團」、布坦寧(Vladimir Potanin)的「聯合進出口銀行集團」(Uneximbank)、阿列克普羅夫(Vagit Alekperov)的「盧科伊爾集團」(Lukoil)、霍多科夫斯基(Mikhail Khodorkovsky)的「梅納捷普集團」(Menatep)、古辛斯基(Vladimir Gusinsky)的「橋集團」(Most)與斯莫林斯基(Alexander Smolensky)的「SBS-Agro集團」的俄羅斯七大金融寡頭集團。<sup>7</sup>這些金融寡頭們不斷竊取著國家的資源，嚴重扼殺了俄羅斯的經濟成長。並且，許多金融寡頭憑藉著雄厚的財力也深深的涉足於政府的決策當中，他們經常會爲了個人的私利來影響國家政策的制定。

種種的政經與社會亂象讓俄羅斯民眾對政府的不滿情緒持續延燒到 1995 年 12 月的國會改選與次年 6 月的總統大選中，並讓左派政黨有再壯大的契機。「俄羅斯聯邦共產黨」(Communist Party of the Russian Federation)在 95 年的國會改選一舉拿下了 450 席中的 157 席成爲第一大黨。其黨魁朱卡諾夫(Gennady Zyuganov)更在隔年的總統大選中對葉爾欽造成了強大的壓力，也讓西方國家擔憂俄羅斯“紅朝復辟”的可能性。不過，在葉爾欽極力拉攏金融寡頭與地方角頭勢力，以及在西方國家的支持下，終究保住了政權。<sup>8</sup>但俄羅斯的政策走向卻因此更加受到金融寡頭們的左右，地方政府也對中央的政策愈是置之不理。俄羅斯自由派政黨領袖亞夫林斯基(Grigory Yavlinsky)便直接批評，俄羅斯新的統治精英並非民主主義者或是共產主義者，而是一群貪得無厭的七大金融寡頭。這些金融寡頭不但

---

<sup>7</sup> 俄羅斯七大金融寡頭因彼此相互競爭或合作而常有變動。本文的七大金融寡頭依據 1998 年 4 月的「經濟學人」來做排序。請參閱“The tycoons behind the politicians,” *The Economist* (4<sup>th</sup> April 1998), pp. 56~57。

<sup>8</sup> Alexei Avtonomov, “The president and parliament in contemporary Russia,” in Mike Bowker and Cameron Ross, eds., op. cit., pp. 58~62.

操縱政府，甚至透過特權關係來擔任高層要員。另外，他們還因此掌握了國家一半以上的資源，並控制國內所有的傳播媒體以打擊對手或為自己做宣傳，嚴重阻礙了國家社會的團結與發展。<sup>9</sup>

另一方面，在 96 年的總統大選之後，葉爾欽的健康狀況突然急轉直下，對於國內外的事務疲於應付，權力接班的問題也逐漸浮上臺面。自 1998 年初開始，葉爾欽的領導地位不斷受到總理車諾梅爾金(Victor Chernomyrdin)與普利馬可夫(Yevgeny Primakov)等強力人士的挑戰。除此之外，1998 年 8 月亞洲的金融風暴波及到了俄羅斯，俄國政府在政局不穩與財政窘困的情況下，不得不宣佈將短期債務延後償還。但由於俄羅斯的債信受到市場投資人的質疑等不利因素所引發的連鎖效應，導致股匯市相繼崩盤與盧布劇貶，讓好不容易有起色的俄羅斯經濟再度面臨崩潰的局面。<sup>10</sup>再加上，國會的反對派對政府的批評更加猛烈，甚至以經濟政策失敗、93 年的炮轟國會事件與發動車臣戰爭等理由而提出了對總統葉爾欽的彈劾案。葉爾欽為了鞏固自己的權勢和與國會相抗衡，竟在 1998 年 3 月到 99 年 8 月一年半的期間內五度更換總理。1999 年 8 月 9 日，葉爾欽最後任命了當時還名不見經傳的「聯邦安全局」(Federal Security Bureau, FSB)局長普欽接任總理，據信是他能夠獲得葉爾欽的信任，並能保護葉爾欽家族不受貪污醜聞案的調查。普欽上任之後，以他年輕強悍的作風和對車臣的用兵得宜，很快的贏得了國會與民眾的支持。另外，1999 年底國會的選舉由新成立的親政府黨派獲得勝利，也讓葉爾欽突然在 12 月 31 日宣佈辭職，並欽定普欽來代理總統職務，希望藉由他的超人氣與國會勝選的氣勢將普欽推上總統寶座。<sup>11</sup>2000 年 3 月 26 日，俄羅斯依憲提前改選總統，普欽也順利的高票當選，完成了新時代的權力轉移。

## 二、 普欽時期的政經發展

---

<sup>9</sup> Grigory Yavlinsky, "Russia's Phony Capitalism," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 3 (May/June 1998), pp. 68~75.

<sup>10</sup> 吳玉山，《俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析》，261~274 頁。

<sup>11</sup> 同上註，93~110 頁。

自普欽接任總理以來，他積極的展現強勢能幹的領導做爲，不但頒布了一系列關於地方政府、國會政黨、經濟財稅與司法改革的總統令以試圖掃除葉爾欽時期所遺留下的陋習，更對古辛斯基與貝列夫斯基兩位金融寡頭進行整肅。因此，俄羅斯的政治局勢逐漸趨於穩定。<sup>12</sup>另外，1998 年的金融風暴雖讓俄羅斯的經濟跌到谷底，但反彈的力道卻是相當令人詫異。盧布的重貶使得俄羅斯的出口量大增，國際能源價格的上漲也是經濟起飛的主因。1999 年俄羅斯的國內生產毛額開始擺脫了負成長的陰霾，2000 年更創下了 10% 的經濟成長率，而 2001 到 2004 年也有平均 5% 以上的佳績。<sup>13</sup>除此之外，普欽亦展現出他的外交活力，經常到世界各國進行訪問，並簽訂經貿、安全與合作協議。他的表現不但讓俄羅斯民眾爲之親睽，亦讓世界各國的人印象深刻。尤其近幾年來，能源、反恐、大規模毀滅武器擴散，以及全球各地區安全與穩定等問題在國際事務上越來越重要，由於俄羅斯在這些議題上皆有無可忽視的影響力而成爲歐、美、亞各國積極拉攏合作的對象，也因此讓俄羅斯能夠再度重回國際舞台。所以，普欽受到俄羅斯人民的高度愛戴，在他第一個任期中的民調始終維持著相當高的支持率。

儘管如此，普欽的許多做爲卻同時受到自由派人士的擔憂，並遭受越來越多的批評聲浪。首先，普欽曾宣稱剷除金融寡頭與地方角頭勢力是他的主要目標之一，但普欽在整肅了古辛斯基與貝列夫斯基之後並未再有繼續整頓金融財閥的動作。雖然其他的金融寡頭們已不再像葉爾欽時期那樣明目張膽，但依舊有很大的政經影響力，不禁讓人質疑普欽改革俄羅斯金融體系的決心。另外，普欽雖不斷的收回葉爾欽時期所下放給地方政府的權力，以鞏固莫斯科中央的領導地位，在 2000 年 5 月，普欽更下令將全國 89 個聯邦主體劃分爲七個聯邦區，各設一個「總統全權代表」(plenipotentiary presidential representative)以確保元首的憲法權

---

<sup>12</sup> Eugene Huskey, "Overcoming the Yeltsin legacy: Vladimir Putin and Russian political reform," in Archie Brown, ed., *Contemporary Russian Politics: A Reader* (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 87~96.

<sup>13</sup> Peter Rutland, "Putin's Economic Record," in Stephen White, Zvi Gitelman and Richard Sakwa, eds., *Developments in Russian Politics* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 2005), pp. 193~194.

力能夠徹底在各省或自治共和國內執行。不過，地方改革的成效也十分有限，許多看似革命性的措施最後都不了了之，地方角頭勢力仍然頑固不暝。<sup>14</sup>除此之外，普欽爲了一改過去政府法令不被遵守的現象而大肆頒布總統令或修改法律，希望重建有權威的法治國家。他曾向人民發表演說強調，沒有法律和秩序的自由將會使國家陷入混亂。俄羅斯唯一必須服從的獨裁形式即是「法律獨裁」(dictatorship of law)。<sup>15</sup>然而，普欽的法律獨裁並未改善國家的法治狀況，反而讓有心人士更加活躍的遊走於法律之間。一切無效率的改革雖沒有讓俄國的情勢變得更壞，但也沒有如外界所想像的變得更好。因此，有學者便直接了當的批評，在普欽的執政下，俄羅斯事實上並沒有太大的轉變。<sup>16</sup>

而對於普欽政策批評最劇的莫過於車臣問題。1999年俄羅斯官方宣稱車臣恐怖份子主導了莫斯科公寓爆炸案而得到人民的認可，開始對車臣發動第二次的軍事攻擊。但莫斯科公寓爆炸案的真正起因漸漸被懷疑具有政治陰謀。此外，普欽有鑑於上一次的車臣戰爭中民眾與國際輿論的大肆撻伐而對新聞媒體關於負面消息的報導嚴加控制，甚至予以查禁，引起了自由派團體與西方國家的再次關切。雖然，美國 911 事件之後，俄羅斯對車臣的用兵似乎得到了美國的諒解與默許，但車臣的恐怖攻擊不斷，2003年10月的莫斯科劇院事件與2004年9月的北奧塞梯亞(North Ossetia)校園挾持事件皆造成了數千名無辜平民的傷亡，不但讓人民開始質疑普欽政府解決車臣問題的能力，也直接影響了他的個人聲譽。<sup>17</sup>

另一方面，普欽在政治民主化的進程上也讓許多人士不得不感到憂心。克里姆林宮不斷透過法律獨裁來修改政黨選舉與立法制度或限制傳播媒體等等西方國家視爲干涉自由民主機制發展的動作越來越明顯，但對於俄羅斯而言，卻依舊合乎民主與公平正義的訴求，甚至能夠解讀爲正在改善其傳統的弊端，並得到大

---

<sup>14</sup> Daniel Treisman, "Russia Renewed?" *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6 (November/December 2002), pp. 59~65.

<sup>15</sup> 轉引自Richard Sakwa, *Putin: Russia's choice* (London: Routledge, 2004), p. 91。

<sup>16</sup> Daniel Treisman, *op. cit.*, pp. 65~67.

<sup>17</sup> Trenin Dmitri, "Russia and anti-terrorism," *Carnegie Moscow Center*, at [www.carnegie.ru/en/pubs/media/72290.htm](http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/72290.htm).

多數民眾的支持。不過，普欽的民主改革路線確實不同於西方國家的民主制度，中央政府從中主導的色彩相當濃厚，因此，有學者稱俄羅斯的民主為「管理式民主」(managed democracy)或「指導式民主」(guided democracy)。<sup>18</sup>至於在民主鞏固過程中有重要角色的「公民社會」(civil society)，雖在蘇聯晚期開始蓬勃發展，但亦在普欽政府試圖控制國家社會的管理式民主下逐漸受到侵蝕，而無法發揮改良傳統公眾秩序的觀念、確保議會能夠公正的立法與掃除陋習等功能。更有人擔憂作為促進俄羅斯公民社會發展的非政府組織之一的「公民論壇」(Civic Forum)恐將變質為向政府效忠的展示品。<sup>19</sup>

除此之外，在 2003 年的國會大選前夕，普欽以竊取國家財產與逃漏稅等罪名逮捕了和西方國家關係良好，卻經常資助與普欽政府敵對陣營的金融寡頭霍多科夫斯基，由於時機上的敏感，難免有政治干預司法之嫌，引起了國內外相當大的震撼。而同年 12 月與次年 3 月的國會與總統大選中，普欽操縱媒體以對支持政府的政黨和自己有利更是引起自由主義者的強烈不滿。再加上，普欽不斷延攬國安與軍情單位的舊部屬進入克里姆林宮；2003 年的國會選舉親普欽的政黨拿下了三分之二的多數之後，就不斷傳聞普欽可能修改憲法延長總統的任期；還有在總統選舉前幾天普欽撤換了總理卡西亞諾夫(Mikhail Kasyanov)，改由十分順從他的人選取代；以及 2004 年的校園挾持事件後不久，普欽下令將地方行政首長由人民直選改為中央指派等等事件，也讓許多人士更加質疑俄羅斯民主改革的決心，並批評普欽正在進行政治獨裁與大開民主倒車。<sup>20</sup>

俄羅斯在政經轉型與發展的過程中，無論是葉爾欽或普欽的許多做為皆讓西方國家感到十分的不解和難以捉摸，甚至引起它們的強烈關切。然而，俄羅斯的兩位領導人，特別是普欽仍在各種場合上堅稱俄國的發展必須符合其特殊的國家利益而駁斥外界的批評。究竟俄羅斯的國家利益為何？以下便進一步的來分析。

---

<sup>18</sup> Richard Sakwa, op. cit., pp. 113~125.

<sup>19</sup> Ibid., pp. 125~129.

<sup>20</sup> "A survey of Russia," *The Economist* (22<sup>nd</sup> May 2004), pp. 3~15; John P. Willerton, "Putin and the Hegemonic Presidency," in Stephen White, Zvi Gitelman and Richard Sakwa, eds., op. cit., pp. 18~39.



## 第二節、俄羅斯的國家利益

包括俄羅斯在內，國家利益幾乎是世界上所有國家制定國內外政策最重要的一環。尤其是對研究外交政策的學者來說，大多也是先從各國的國家利益來著手。但在冷戰時期，由於蘇聯的意識形態作祟與封閉的國家本質，蘇聯的政策並不必然反應著它的國家利益，許多重大政策往往是由克里姆林宮內的少數高層如總書記、中央政治局委員、國安會與軍方，甚至是意識形態部門等人士依著自私利益的考量，在相互妥協與競爭下所產出。<sup>21</sup>但自從戈巴契夫推動政治改革與蘇聯解體之後，冗長的意識形態已不再是研究俄羅斯政府決策的焦點，俄國也正逐步走向民主開放的道路。儘管直到現在，俄羅斯仍擺脫不了「克里姆林宮政治」(Kremlin politics)的陰影，但大致上應已能夠依照一般國家的決策模式，以國家利益的思維來觀察俄羅斯的政策制定。

國家利益雖是決定一國內外政策的主要因素，但在國際政治上，它卻是相當模糊的概念，各國對於國家利益的理解與認知也有很大的差距。概括性來說，國家利益是指一國社會普遍和共同的利益。任何國家的基本共同利益至少包含了國家與國民的生存、維護國家領土與主權的完整，以及維持其在國際上的地位。<sup>22</sup>蘇聯解體之後，俄羅斯已不再是世界強權，國家的分裂與社會經濟的動盪使其無論是在國際地位與領土完整，甚至是在基本生存上都面臨了嚴重的威脅。在這樣的情況下，俄羅斯的政治精英也被迫依循他們對國家利益認知的變化來重新思索和調整俄羅斯的內外政策來促進國家的發展與邁入現代化。在接下來的探討中，就先來觀察俄羅斯在後冷戰時期的大國困境，以便了解它的國家利益與國家發展

---

<sup>21</sup> 克里姆林宮內的領導階層在制定某些特定政策的過程中，對於該項政策具有影響力的各個決策單位會不斷進行意見的溝通、政策辯論與利益交換等活動。而對於在這樣的決策過程裡所運用的派系聯盟、說服技巧、鬥爭策略及妥協藝術等的研究統稱為「克里姆林宮學」(Kremlinology)。此一決策研究途徑在研究蘇聯時期的政策制定十分盛行。請參閱王定士，〈蘇聯解體後俄羅斯對外政策路線的克里姆林宮政治因素〉，《俄羅斯學報》，第1期，2001年1月，64頁。

<sup>22</sup> Peter Shearman, "Defining the National Interest: Russian Foreign Policy and Domestic Politics," in Roger E. Kanet and Alexander V. Kozhemiakin, eds., *The Foreign Policy of the Russian Federation* (London: Macmillan Press, 1997), pp. 1~2.

目標為何？下兩節再依照俄羅斯國家利益的目標來說明其外交與對外經貿政策。

## 一、 俄羅斯的大國困境

蘇聯曾經是世界上唯一能與美國相抗衡的軍事強權，它不但是全球土地面積最大的國家，人口總數也僅次於中國和印度，還有相當豐富的石油、天然氣、森林與鈾、金、煤、鐵礦等等自然資源。除此之外，蘇聯在許多的人文與技術領域諸如藝術文化、運動、物理、數學與航太科技上亦有十分超群的表現。再加上，其憑藉著上述的優勢與作為共產主義意識形態的領導國家，更是在世界各地有不可忽視的政經影響力。然而，蘇聯解體之後，共產主義的夢滅使得俄羅斯不再是社會主義國家的指導者。國家的認同危機、典範制度重建的困難與社會經濟的崩潰也大大限制了俄羅斯的影響力，以及喪失一切作為世界強權所應有的條件。<sup>23</sup>

蘇聯的解體使得俄羅斯從此失去了自帝俄與蘇聯時期以來所獲得的大片土地、人口與資源，約為先前總人口數的一半，領土的四分之一，其中包括了有豐富能源礦產的中亞高加索地區以及向來有俄羅斯穀倉之稱的烏克蘭。而波蘭、捷克與匈牙利等國不再是俄羅斯的鄰國，莫斯科也不再能干預它們的內政或外交事務。由於這些中、東歐國家大多與俄羅斯有著相當深厚的歷史、宗教與文化淵源，尤其烏克蘭更是俄羅斯的歷史發源地。現今，居住在此一地區的境外俄羅斯人卻經常受到歧視，這無論是對俄羅斯人民的民族情感或是實際生活來說都是無法接受的。國家的淪喪迫使俄羅斯的政治精英與學術界人士重新思考國家的認同與定位問題，他們爭論著俄羅斯人到底是誰？烏克蘭人或白俄羅斯人算是俄羅斯民族嗎？俄羅斯的領土與國界究竟在哪裡？以及國家該以怎麼樣的形式再度重建。<sup>24</sup>同時，這些人也爭辯著俄羅斯應朝哪一個方向發展，並再次開啓了二百年前發生過的思想論戰。在俄羅斯的兩大思潮中，「大西洋主義」(Atlanticism)或從前的「西

---

<sup>23</sup> Gerhard Mangott, "Farewell to Russia: The Decay of a Superpower," in Heinz Gärtner, Adrian Hyde-Price and Erich Reiter, eds., *Europe's New Security Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2001), pp. 379~389.

<sup>24</sup> Ronald Grigor Suny, "Russia's Identity Crisis," in Archie Brown, ed., *op. cit.*, pp. 363~366.

化主義」(Westernism)人士主張，俄羅斯與西方國家有著共同的價值觀，唯有仿倣西方世界的民主政治、自由經濟與開放的文化等制度，並與西方整合才能使俄羅斯重新步入現代化國家之林，再次富強。而「歐亞主義」(Eurasianism)或經改良過的「斯拉夫主義」(Slavophilism)則較具有國家與民族主義的色彩。他們認為，俄羅斯是世界上獨一無二的文明，結合了歐洲與亞洲的歷史文化與傳統特質，因而對西方的價值觀採取較敵視的態度，並主張俄羅斯應另外謀尋發展的出路。此外，有些較溫和的歐亞主義學派也認為俄羅斯的發展應如同它的國徽——「雙頭鷹」一般，同時兼顧著東方與西方，並希望建立起歐亞之間的橋樑。<sup>25</sup>

除了國家的認同危機與發展路線的思想爭議之外，在實質的層面上，由於俄羅斯邁向民主化建設過程中所造成的政治動亂、稅收不足、沒有完善的法律制度、集團犯罪、竊取國家資源、大量資本外流與社會福利體系崩潰等等也使得俄羅斯變為一個軟弱的國家(weak state)。<sup>26</sup>國家的軟弱不利於俄羅斯政府各項政策的推行。以地方政策為例來說，儘管葉爾欽曾為了避免俄羅斯聯邦步上蘇聯瓦解的後塵，而逐步對地方行政體系進行改革，並且設置了「總督」(governor)與「總統代表」(presidential representative)或「總統特使」(presidential envoy)以確保地方行政與莫斯科中央的命令一致。不過，總統代表或特使往往為地方行政首長所收買籠絡，甚至會為了維護他們在地方的利益而不惜違反克里姆林宮的命令。另外，在1996年5月總督改由民選而不再由聯邦指派之後，葉爾欽所屬意的總督卻多半未能當選，而葉爾欽自身也為了同年的總統選舉，非但未對這樣的情況加以改善，反而對地方行政首長予以姑息。這皆使得地方角頭的燄氣高漲，俄國媒體更戲稱他們為小沙皇或封建君主。<sup>27</sup>儘管普欽上台之後，逐步收回地方的權力，但成效依然有限。美國「中情局」(Central Intelligence Agency, CIA)的研究

---

<sup>25</sup> Ira Straus, "Western Common Homes and Russian National Identities: How Far East Can the EU and NATO Go, and Where Does That Leave Russia?" *European Security*, Vol. 8, No. 4 (Winter 2001), pp. 3~7.

<sup>26</sup> Valerie Sperling, "Introduction: The Domestic and International Obstacles to State-Building in Russia," in Valerie Sperling, ed., *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2000), pp. 7~18.

<sup>27</sup> Catherine J. Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction* (Harlow, England: Longman, 2001), pp. 124~136..

甚至指出俄羅斯將在 2015 年前分裂為八個小國家，引起俄方相當的不悅。<sup>28</sup>

而經濟的衰退或許是俄羅斯國家建設最大的困難，並嚴重阻礙了俄羅斯在各項層面的發展。在軍事層面上，財政與資金的不足使得俄羅斯的武器老舊無法更新替換，並且沒有多餘的經費再研發新武器，這對作為世界軍火輸出大國的俄羅斯而言長期下來將有相當不利的影響。除此之外，軍人或飛行員的訓練不足，士氣與軍紀渙散，私下販賣軍火或軍事設備的案件層出不窮，甚至還有重要的軍事基地因欠繳水電費而遭到斷水斷電的荒謬事情發生。<sup>29</sup>俄羅斯作為軍事大國的形象蕩然無存。另外，在科學與技術層面上，由於俄羅斯高技術人員、大學教授或科學家的薪資非常的低，導致人才大量外流而正面臨「腦筋枯竭」(brain drain)的窘境。同樣的問題也發生在文藝工作者身上。而對於俄羅斯人民來說，他們最關切的是經濟匱乏所造成生活層面上的問題。因為政府對前蘇聯共產主義制度下免費社會福利的刪減與財政的短缺，不但退休金與醫療健保等社會保障制度無法實施，更拖欠龐大軍、公、教人員的薪水。再加上失業、物價上揚與收入大幅縮水，許多人民也因此陷入了貧困的處境。根據 1996 年「世界銀行」的統計，有 43.1% 的俄羅斯人生活在最低生活標準線以下，更有 17% 的家庭生活在極貧窮的狀態中。<sup>30</sup>

普欽接任總理之後，曾在 1999 年底時向全民發表的一篇文章中相當坦然的說明俄羅斯目前的困境。他首先聲明俄羅斯已不再是有著高經濟與社會水平的國家，尤其在經歷了 98 年的金融危機之後，國內的生毛額僅剩下七大工業國的五分之一。另外，勞動生產力也出奇的低，只有未加工的金屬產業與電力部門達到世界水準，其他的產業則只有美國平均的 20 到 24%。並且，俄羅斯的生產設備十分的老舊，有 70% 以上的機械與設施已超過了使用年限十年。這些現象皆使得國內外的投資者裹足不前，目前俄羅斯的外國直接投資總額只有 115 億美元，相

---

<sup>28</sup> “К 2015 году на месте России будет 8 государств,” *Комсомольская Правда* (14 Мая 2004).

<sup>29</sup> Catherine J. Danks, *op. cit.*, pp. 172~176.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 306~314; Nick Manning and Nadia Davidova, “Social policy after the cold war: paying the social costs,” in Mike Bowker and Cameron Ross, eds., *op. cit.*, pp. 151~164.

較於中國的 430 億美元。而用於研究發展的投資比例亦在下降，1997 年俄羅斯三百家的跨國企業在研究發展上的資金分配只有 2,160 億美元，同時，只有 5% 的企業在創新產品。缺乏資金與革新產品的結果造成了俄羅斯在全世界的商品市場占有率不到百分之一，相較於美國的 36%與日本 30%的水準。最後，俄羅斯人民的所得亦低於美國平均的十分之一，健康、生活期待與各項生活品質的指標也正在惡化當中。<sup>31</sup>普欽顯然承認了俄羅斯的經濟狀況不足以稱為世界強權。

除此之外，俄羅斯在其他社會與生態環境方面的問題也阻礙了國家的發展與不是作為一個現代國家所應有的表現。在犯罪與貪污問題方面，自戈巴契夫推動改革開放之後，從前為共黨政權所隱瞞的犯罪率便因此急速攀升。而蘇聯解體後的社會經濟動亂同樣也加劇了俄羅斯的犯罪問題，特別是在經濟形式上的犯罪率暴增。然而，由於俄羅斯從中央到地方政府的腐敗無能，不但沒有解決問題，反而讓情勢更加嚴重。「世界銀行」與「國際透明組織」的報告皆指出俄羅斯是世界上最貪污腐敗的國家之一，經濟罪犯經常與政府官員相互勾結來牟取暴利。再加上，俄羅斯法律制度的不完善，例如沒有公務人員利益迴避法規，讓許多的俄羅斯官僚因此能夠利用職務之便來獲取不法利益。<sup>32</sup>另外，許多俄羅斯的犯罪集團(Mafia)都吸收了因蘇聯政權垮台而飄流失所的軍情人員、會計師與社會科學家。任用這些經過高度訓練的人士讓犯罪組織的跨國洗錢、逃漏稅與軍火走私等非法活動更加猖獗與不易被查緝。<sup>33</sup>另一方面，因為邊境管制的沒有效率所導致大量來自於中東、中亞與中國等地的非法走私和移民也困擾著俄國政府，甚至國外的恐怖份子能夠透過賄賂將全副武裝的士兵通過層層關卡送進莫斯科。除此之外，俄羅斯社會秩序混亂或價值觀改變所造成的吸毒、賣淫、販賣人口、酗酒與家庭暴力等等問題的嚴重程度也讓一般先進國家難以想像。

在生態環境方面，前蘇聯的共黨政權對於環境保護的不重視，已讓俄羅斯陷

---

<sup>31</sup> Путин, Владимир, “Россия на Рубеже Тысячелетий,” *Независимая Газета* (30 Декабря 1999).

<sup>32</sup> Louise Shelley, “Crime and Corruption,” in Stephen White, Alex Pravda and Zvi Gitelman, eds., *Developments in Russian Politics* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 2001), pp. 240~246.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 247~252.

入嚴重的生態危機。至今，由於大多數的工廠仍缺乏資金或技術來改善廢棄物的處理，使得環境的污染更加惡化。在全俄羅斯僅有 15%的人口能夠呼吸到新鮮的空氣，75%的湖泊與 30%的地下水都遭受到污染。並且，沒有效能的污水處理意味著俄羅斯近半數的飲用水達不到安全水準。另外，重金屬、化學與農藥對於土壤的污染也影響了俄羅斯農產品的食用安全。<sup>34</sup>而俄羅斯的核能設備管理不善、核廢料的處理問題、石油輸送管線的外泄以及無力防範自然災害或疾病的管制漏洞等等問題同樣讓莫斯科當局相當頭痛，並讓鄰國政府十分擔憂會受到俄羅斯生態危機的波及。最後，俄羅斯也面臨了嚴重的人口危機，出生率大幅下降、平均壽命遠低於西方世界國家、嬰兒死亡率出奇的高，以及自殺、意外事故與移民等等因素讓俄羅斯每年的人口減少約 75 萬人。普欽在 2000 年的國情咨文中也警告，俄羅斯在 15 年內將失去全國七分之一的人口而使國家的生存受到威脅。<sup>35</sup>

以上的問題，皆揭露了俄羅斯作為一個大國的窘境，甚至連一個現代化的國家都稱不上。而這些大國困境也因此反映在俄羅斯的國家利益上，無論是葉爾欽或普欽政府都必須依據其國家利益的新目標來制定國內外政策以扭轉俄羅斯的頹勢，並促進國家未來的發展。

## 二、 俄羅斯國家利益的目標

儘管俄羅斯官方早期並沒有發表過任何特別定義其國家利益的文件，各界對俄羅斯國家利益的基本目標也有許多的分歧，但從俄羅斯的國情諮文、國家安全策略、軍事準則與外交政策原則等等相關國家重大政策的檔案中還是可以整理出一些端倪。長期研究俄羅斯問題的專家特洛芬科(Henry Trofimenko)便根據這些綱領性的資料將俄羅斯國家利益的目標從最攸關國家生存的根底向上延伸依序分為，鞏固俄羅斯的國家與社會；透過政治、外交、軍事與武器控制，以及重建

---

<sup>34</sup> Catherine J. Danks, *op. cit.*, pp. 304~306.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 293~298; Vladimir Putin, "Annual Address to the Federal Assembly," *President of Russia: Official Web Portal* (8 July 2000), available at [www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2000/07/08/0000\\_type70029\\_70658.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2000/07/08/0000_type70029_70658.shtml).

軍事力量和改進科技來強化國家的安全；扭轉俄羅斯經濟的頹勢；確保俄羅斯在獨立國協的領導地位，並加強對這些國家的援助；營造和平的國際環境，不樹立敵人，並與任何有關維持和平或發展經濟的議題進行合作，同時，也不容許任何國家侵犯到俄羅斯的基本利益；改善與鄰近國家的關係；繼續維持與美國的友好，並發展夥伴關係，同時，儘可能不讓美國干涉俄羅斯的事務和抗拒美國威脅到其利益的壓力。<sup>36</sup>

普欽上台之後，在 2000 年 1 月所批准的「俄羅斯國家安全概念」(National Security Concept of the Russia Federation)中更明確指出國家利益的目標分別是：

- 在內政領域方面為維持憲法制度和國家權力機制的穩定；確保法治、領土的完整、市民或民族的和諧與民主發展的進程；以及掃除一切的政治、宗教與民族極端主義和恐怖主義。
- 在社會領域和精神生活領域的目標為確保人民有高水準的生活；維護和加強國家的社會道德觀、愛國主義和人道主義的傳統以及文化和科學的潛力。
- 在國際領域方面則在於維護國家主權，鞏固俄羅斯的強國地位與其在多極體系中的影響力；發展與所有國家，尤其是與獨立國協成員國和俄羅斯傳統夥伴國家之間的平等互惠關係；尊重人權和自由，並且不允許有任何無法接受的雙重標準。
- 在資訊領域方面則為尊重公民獲得和使用資訊的憲法權利和自由；發展現代化電子通訊技術；保護和防止未經批准而取得的國家資訊來源。
- 在軍事領域方面為確保俄羅斯的獨立、主權、國家和領土的完整；防範針對俄羅斯和其盟國的軍事侵略，以為國家的和平與民主發展創造有利條件。
- 在邊境領域方面為創造俄羅斯確保其邊境安全穩定的政治、法律、組織性的和其他層面的條件；以及促使他國遵守俄羅斯政府所規定在其境內從事經濟和其他活動的法規。

---

<sup>36</sup> Henry Trofimenko, *Russian National Interests and the Current Crisis in Russia* (Aldershot, England: Ashgate, 1999), pp. 47-48.

- 在生態領域方面則為維護和改善生態環境。<sup>37</sup>

另外，在這一份文件中也指出了上述國家利益目標的實現必須仰賴俄羅斯經濟的穩定發展，所以亦是一項非常關鍵的目標。<sup>38</sup>

從以上俄羅斯國家利益的目標來看，由於蘇聯解體之後國家的分裂與領土的喪失，以及政經轉型中所造成的動盪，嚴重危害到了俄羅斯的基本生存，維護國家主權領土的完整與鞏固社會的團結確實是特洛芬科所指稱的首要目標。因此，無論是葉爾欽或普欽政府皆竭力避免國家社會的進一步分裂，尤其是在車臣的定位問題上更是特別敏感。儘管莫斯科當局為此已弄得焦頭爛額，應仍會不計代價的繼續對車臣分離主義份子用兵，並反對外國任何形式的干涉或做出讓步。除此之外，這裡還須要注意的是加里寧格勒(Kaliningrad)的問題。加里寧格勒是俄羅斯位於波蘭與立陶宛之間的「飛地」(enclave)，意即它的地理所在位置與俄羅斯的本土並不相連，其面積約為 1.51 萬平方公里，並有 96 萬左右的人口。它的原名是科尼斯堡(Königsberg)，為前東普魯士的首府，但在二次大戰時為蘇聯所占領。該地區曾是共產陣營對抗北約的軍事重鎮，波羅的海艦隊的總部就設在此地。<sup>39</sup>由於加里寧格勒在冷戰時期為莫斯科控制下的波蘭與立陶宛所包圍，因此並沒有領土主權的紛爭。不過，中、東歐共產政權的垮台與蘇聯解體之後，加里寧格勒的特殊位置所造成的問題便一一浮現。立陶宛的獨立與波蘭的加入北約，已使得加里寧格勒不再具有任何的軍事意義，而讓俄羅斯更加擔憂的是它與祖國連繫的中斷以及未來受到北約和歐盟的包圍，可能會因此產生脫離俄羅斯聯邦的訴求。有些俄羅斯的民族主義人士甚至也擔心的指控北約和歐盟的東擴是德國欲重新將加里寧格勒納入“德意志帝國”的陰謀。儘管這樣的說詞十分的偏頗，但加里寧格勒的問題已牽扯到俄羅斯國家利益的核心，並確實成為日後俄羅斯與歐

---

<sup>37</sup> “Концепция Национальной Безопасности Российской Федерации,” *Совет Безопасности Российской Федерации*, available at [www.scrf.gov.ru/documents/decrees/2000\\_24\\_1.shtml](http://www.scrf.gov.ru/documents/decrees/2000_24_1.shtml).

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> “Kaliningrad Oblast,” *Wikipedia*, at [en.wikipedia.org/wiki/Kaliningrad\\_Oblast](http://en.wikipedia.org/wiki/Kaliningrad_Oblast).



盟關係的最大阻礙。<sup>40</sup>

另一方面，由於受到俄羅斯國際地位下滑與北約東擴的影響，俄羅斯自認為其國家安全正面臨嚴重的威脅。因此，透過政治和外交手段與重建軍事力量來確保國家的生存亦是俄羅斯國家利益的主要目標之一。更何況，前蘇聯曾經是軍事上的超級強權，如今俄羅斯卻缺乏政治籌碼與軍事力量來抗衡各方面的硬性威脅，讓許多俄羅斯人感到相當憤慨與擔憂。而為了恢復俄羅斯的大國地位，扭轉經濟的頹勢與促進經濟穩定的發展當然是最重要的先決條件。所以，俄羅斯政府對於任何能夠提升國家經濟的議題都十分有興趣，並積極尋求與西方國家的經貿合作以及整合入全球的經貿體系。此一國家利益的目標或許是最能夠用來解釋為何俄羅斯與西方的政治關係惡化，但始終無法切斷與歐美國家連繫的原因。因為，俄羅斯正急須它們的經濟與技術援助，才能夠擺脫國家生存的困境。

除了攸關國家生存、領土主權與國際地位的利益之外，俄羅斯也相當重視昔日與前蘇聯加盟共和國和中、東歐前共黨國家間的關係。儘管這些國家在法律與事實上已不再是俄羅斯的領土或勢力範圍，但它們對俄羅斯人而言依然具有深厚的歷史文化淵源，彼此亦已在蘇聯時期的「經濟互助理事會」制度下建立起龐大的經貿利益，更遑論一些國家中所蘊藏的豐富自然資源，以及俄羅斯的民族主義份子仍懷抱著大國心態和帝國的野心。因此，「鄰近國家原則」(Near Aboard)始終是俄羅斯對外關係的工作焦點，意即俄羅斯視獨立國協的成員國，可能的話亦視中、東歐的前共國家為俄羅斯的主要利益所在，並盡可能的排除他國侵犯到俄羅斯在這些鄰近國家中的利益。同時，俄羅斯也以凝聚獨立國協的向心力與維持其在獨立國協事務中的主導能力為國家利益的重要目標。<sup>41</sup>

而其他的一些軟性議題同樣亦被視為俄羅斯的國家利益所在，只不過卻有些爭議。像是葉爾欽或普欽多次在各種場合上闡明民主政治的發展、維護人權以及

---

<sup>40</sup> Lyndelle D. Fairlie and Alexander Sergounin, *Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad* (Helsinki, Finland: The Finnish Institute of International Affairs, 2001), pp. 139~149.

<sup>41</sup> Robert H. Donaldson and Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests* (New York: M. E. Sharpe, 1998), pp. 155~162.

自由市場經濟的重要性。然而，特洛芬科卻認為，這些西方的價值觀嚴格說來並不能算是俄羅斯國家利益的目標而僅是政府的宣傳，克里姆林宮當局不會爲了達成這些目標而損害到現實政治考量下的真正國家利益。<sup>42</sup>也因此，俄羅斯往往忽視西方國家敦促其重視人權、民主與自由市場改革的訴求。對俄羅斯政府，尤其是對於普欽政權和俄羅斯人民來說，維持國家社會的發展與穩定才是當務之急。這也是爲什麼民眾支持普欽一些看似反民主做爲的原因。另外，最近的一個國際環境議題，即「京都議定書」的批准，同樣也關係著俄羅斯的國家利益。在這裡必須注意的是，它的批准並不僅僅是俄羅斯對生態環境利益的考量，對俄羅斯而言，國家經濟的發展顯然重要許多，俄羅斯政府不太可能爲了保護生態環境而犧牲掉經濟的利益。不過，在批准京都議定書的過程中卻可以轉化爲俄羅斯在國際關係上的籌碼，例如以加入世貿組織作爲交換條件等等。因此，俄羅斯對京都議定書的批准已超出了生態環境的思維而淪爲其經濟、社會、能源甚至是外交政策下的目標。<sup>43</sup>最後，加強與其他國家，特別是與歐洲國家在共同打擊犯罪、邊境管制、科學技術合作和教育文化交流等等內政和司法領域上的合作也是俄羅斯政府所關切的國家利益目標。如此，不但能提升俄羅斯人民的生活水準，更能夠促進國家整體的發展。只是，當這些軟性議題與俄羅斯攸關國家生存等重大利益相抵觸時，應該是會被擱置不提的。

### 第三節、俄羅斯的外交政策

#### 一、 葉爾欽時期外交政策的調整

蘇聯解體之後，俄羅斯人起初對歐美國家抱持著相當大的期盼，他們嚮往西方世界自由、民主與物質充裕的生活，因此，政府與民間上下皆瀰漫著一股親西方的氣氛，新成立的外交部部長一職也由大西洋主義學派的科濟列夫(Andrei

<sup>42</sup> Henry Trofimenko, *op. cit.*, pp. 49~55.

<sup>43</sup> Vladimir Kotov, "The EU-Russia Ratification Deal: The Risks and Advantages for an Informal Agreement," *International Review for Environmental Strategies*, Vol. 5, No. 1 (Summer 2004), pp. 160~161.

Kozyrev)來擔任。<sup>44</sup>然而，俄羅斯很快的便對西方國家感到失望，政經轉型所帶來的負面效應與動盪也讓俄羅斯人的“美國夢”徹底幻滅。俄羅斯政府原先冀望的是西方國家有如 1947 年「馬歇爾計畫」(Marshall Plan)一般的援助，約略等值於現今 300 到 500 億美元的資金。不過，歐美國家在冷戰結束後亦正面臨經濟的不景氣，再加上俄羅斯的政經轉型十分的棘手，貪污腐敗的問題也相當嚴重，使得西方國家不願繼續“浪費”其如此龐大的貸款與投資。<sup>45</sup>同時，俄羅斯的保守派也開始懷疑西方國家伸出援手的動機，因為，大多數的援助都以俄羅斯必須遵守「國際貨幣基金」所要求嚴苛的貨幣緊縮政策與控制國家預算赤字，甚至是以俄羅斯必須屈從於西方國家的外交政策，例如以俄軍撤離波羅的海國家來作為先決條件。這皆讓葉爾欽政府在社會與保守派國會的壓力下左右為難，魯茨科依更批評這是西方國家為了弱化俄羅斯的政治陰謀。除此之外，也有些俄羅斯的研究調查指出，美國的援助項目只有少部份是以直接的資金補助方式，大多數則為其生產的商品與用來融通債務的貸款，造成了俄羅斯所流入西方國家的金錢比它們所給予的還多。<sup>46</sup>所以，面對俄羅斯人對西方國家的失望與不信任，俄國的政治精英在國家是否應該繼續朝向西化發展的問題上產生了嚴重的分歧，也加深了思潮的對立與認同危機，俄羅斯的外交政策亦陷入了徬徨的時期。

在各界激烈的辯論下，1993 年 1 月俄羅斯外交部好不容易才擬定「俄羅斯外交政策概念」(The Conception for the Foreign Policy of the Russian Federation)，並在三個月的重新檢討後由葉爾欽正式簽署為「俄羅斯外交政策概念基本原則」

---

<sup>44</sup> 這裡須注意的是，俄羅斯外交部的地位因財政的困難與政府機構之間的競爭和對立而遭到嚴重的削弱。1992 年 4 月為了集合國安與外交的高層官員來共同研商國內外事務，並為總統的決策做籌備工作而成立的「安全會議」(Security Council)曾被認為是外交政策的決策核心。而俄羅斯在蘇聯解體後所遺留下的舊憲法賦予了國會有確定外交政策方針的權力，但俄國國會大多由保守主義者或歐亞主義者所把持，他們十分反對葉爾欽和科濟列夫過於親西方的外交政策。另外，1993 年 10 月的炮轟國會事件之後，由於葉爾欽獲得軍方的支持，因此軍方人士亦一度對調整「歐洲傳統軍力公約」(CFE)、北約的東擴與在獨立國協的維和行動等議題上有影響力。儘管安全會議、國會與軍方都企圖影響俄羅斯的外交政策，但始終為老謀深算的葉爾欽逐一整肅。請參閱 Robert H. Donaldson and Joseph L. Noguee, *op. cit.*, pp. 124~151。

<sup>45</sup> Mike Bowker, *Russian Foreign Policy and the End of the Cold War* (Aldershot, England: Dartmouth, 1997), pp. 220~221.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 221.

(Basic Provisions of the Russian Federation Foreign Policy Concept)。這兩份文件雖仍體現出科濟列夫所主張的與西方合作和與美國建立夥伴關係的大西洋主義外交觀，但在魯茨科依與哈斯布拉拖夫等國會保守派勢力或歐亞主義影響力日益增加的壓力下，同時也強調了俄羅斯應維持其世界強權的地位，並將「鄰近國家原則」視為外交政策的優先目標。<sup>47</sup>儘管 1993 年 10 月葉爾欽炮轟國會之後，在他所推出的新憲法將大部份外交政策的決策權限從「最高蘇維埃」轉移到總統手中，國會涉足於外交事務的權力被大幅壓縮。然而，新國會大選由強烈反對西方的極右派政黨獲得勝利依舊沒有減輕葉爾欽和科濟列夫親西方外交政策所承受的壓力。除此之外，華盛頓不顧俄羅斯政府所受到的民間輿論批評，執意提出北約的東擴計畫令葉爾欽等人感到十分的錯愕，而北約在南斯拉夫的軍事行動亦讓克里姆林宮當局頗為不滿。儘管葉爾欽在 1994 年 9 月到美國進行國事訪問時還怒斥媒體觀察家關於美俄關係已陷入僵局的評論，但同年 12 月初，科濟列夫拒絕簽署與北約的「和平夥伴關係」草案，四天後葉爾欽在「歐安會議」上所警告的“冷和平”，以及又在一週之內下令進軍車臣三個連續突如其來的動作為美俄陷入停滯的關係立下徵兆。自此之後，葉爾欽的外交政策逐漸趨於保守，歐亞主義的色彩也越來越濃厚。俄羅斯不但轉而與中國等其他“非西方國家”發展更密切的戰略夥伴關係，甚至還提供美國的敵對國家—伊朗攻擊型的潛艇和其他的敏感性技術或設施。<sup>48</sup>

1996 年 1 月，強硬派的普利馬可夫接任外長，代表著大西洋主義的壽終正寢，對西方國家而言亦是一種警訊。普利馬可夫強調俄羅斯的外交政策必須維護與促進國家的利益，而作為歐亞大國的俄羅斯亦必須尋求外交上的平衡。他主張，俄羅斯除了繼續與美國和歐洲國家提升友好關係之外，也應進一步發展與中國、印度、日本與中東及獨立國協等國家的關係。言下之意，他正竭力倡導建立多極的國際體系來抗衡美國的霸權。普利馬可夫以他強勢能幹的外交手腕不但更

---

<sup>47</sup> Ibid., pp. 207~209.

<sup>48</sup> Coit D. Blacker, “Russia and the West,” in Michael Mandelbaum, ed., *The New Russian Foreign Policy* (New York: Council on Foreign Relations, 1998), pp. 174~182.

加拉近了俄羅斯與許多非西方國家間的距離，俄羅斯的外交政策也因他鮮明的反美立場而逐漸形成了所謂的「普利馬可夫主義」(Primakov doctrine)，意即以建立多極體系、侵蝕美國的霸權、終止北約在歐洲安全上的壟斷地位與維護俄羅斯的國家利益為首要目標。<sup>49</sup>然而，普利馬可夫也相當清楚唯有西方國家的援助才能夠讓俄羅斯的經濟轉型渡過難關。所以，他的外交政策也不是一味的反對西方，並花費了相當多的時間與精力來調整俄羅斯的西方政策以確保國際與區域的穩定，以及促進國家的政經轉型。儘管如此，1999 年春的科索沃事件再次讓俄羅斯與西方國家的關係陷入危機，不過，俄羅斯在新領導人上台之後不久，外交政策隨即有了重大的轉變。

## 二、普欽的務實外交

普欽上任之初，同樣延續了普利馬可夫歐亞主義色彩濃厚的外交政策，不但對美國抱持著一定程度的敵意，並針對美國的霸權主義調整了俄羅斯的國家安全與軍事策略。普欽政府於 2000 年 6 月所批准的新「俄羅斯外交政策概念」(The Foreign Policy Concept of the Russian Federation)中指出，美國在擁有經濟與權力優勢的條件下，國際單極體系成形的趨勢正在強化，俄羅斯應致力於建立真正能夠反應其廣泛利益的多極體系。同時，俄羅斯作為地緣政治上的歐亞大國必須重視其外交政策的平衡性，並繼續加強發展與獨立國協、歐洲、波羅的海與亞洲國家的關係。另外，文中還明確的表示了北約現行的政治與軍事指導方針不合乎，甚至直接抵觸了俄羅斯的國家安全利益，更反對它的進一步東擴。<sup>50</sup>

然而，來自於低層官員的普欽並不具有任何意識形態的思想，若硬要將他歸類的話，普欽可以算是一位以國家權力為中心，而非以民族或文化價值為中心的國家主義者與務實主義者。普欽十分清楚俄羅斯是如何的衰弱，也了解俄羅斯若

---

<sup>49</sup> Ibid., pp. 182~188; Clelia Rontoyanni, "So far, so good? Russia and the ESDP," *International Affairs*, Vol. 78, No. 4 (October 2002), p. 814.

<sup>50</sup> "Концепция Внешней Политики Российской Федерации," *Совет Безопасности Российской Федерации*, available at [www.scrf.gov.ru/documents/decrees/2000\\_x.shtml](http://www.scrf.gov.ru/documents/decrees/2000_x.shtml).

要重回國際舞台的話，就必須積極活躍的參與國際事務。因此，無論是否願意，俄羅斯必須承認美國是全球唯一的霸權，並應改善與它的外交關係，停止與西方玩孤立的遊戲，否則只會讓世人更加覺得俄羅斯的軟弱。<sup>51</sup>不過，普欽企圖與美國親善的政策一開始便是困難重重，直到 2001 年 6 月的斯洛文尼亞高峰會之前，華盛頓方面依舊認為俄羅斯太過於軟弱而不把它當作重要的國際行為者看待，反而不斷批評俄羅斯的再次發動車臣戰爭與將它列入大規模武器擴散國家的黑名單，甚至在 2001 年 2 月以從事間諜活動為由驅逐了五十名駐美的俄羅斯外交官，此為美俄自 1986 年以來的最大規模驅逐行動。另外，普欽也因戰略武器裁減與「反導條約」的問題與美國陷入談判的僵局。<sup>52</sup>

儘管美俄的關係熱絡不起來，但值得慶幸的是，自從蘇聯解體與歐盟興起之後，歐洲人不願再順從華盛頓的政治意識，並和俄羅斯一樣對美國近年來的霸權主義行為感到十分不滿。美國自以為是國際正義的維護者，不過在歐洲人眼中，美國是如此的貪得無厭，他們不願意與世界各國分享權力。西方國家的分裂已是公開的秘密，在這樣的情勢下，俄羅斯也正面臨到是否應該繼續視西方世界為一個整體而忽略同時有兩個西方世界存在的事實。<sup>53</sup>有趣的是，根據 2001 年 6 月「ROMIR公司」所做的一份民調顯示，雖然俄羅斯人視美國為最大的潛在敵人，但他們卻同時認為美國長期的堅定盟友—德國是僅次於白俄羅斯與中國之後對俄羅斯最友善的國家。<sup>54</sup>另一份由「俄羅斯輿論基金會」(The Public Opinion Foundation, FOM)在同年 3 月所做的民調也指出，51%的俄國民眾對歐洲人較有好感，相對的只有 11%的人認為是美國人。兩個西方世界的存在使得普欽雖在改善與美國的關係上受挫，但與歐洲國家的關係卻因此越來越密切，亦讓普欽政府對進一步發展與歐盟的關係產生了很大的興趣。

---

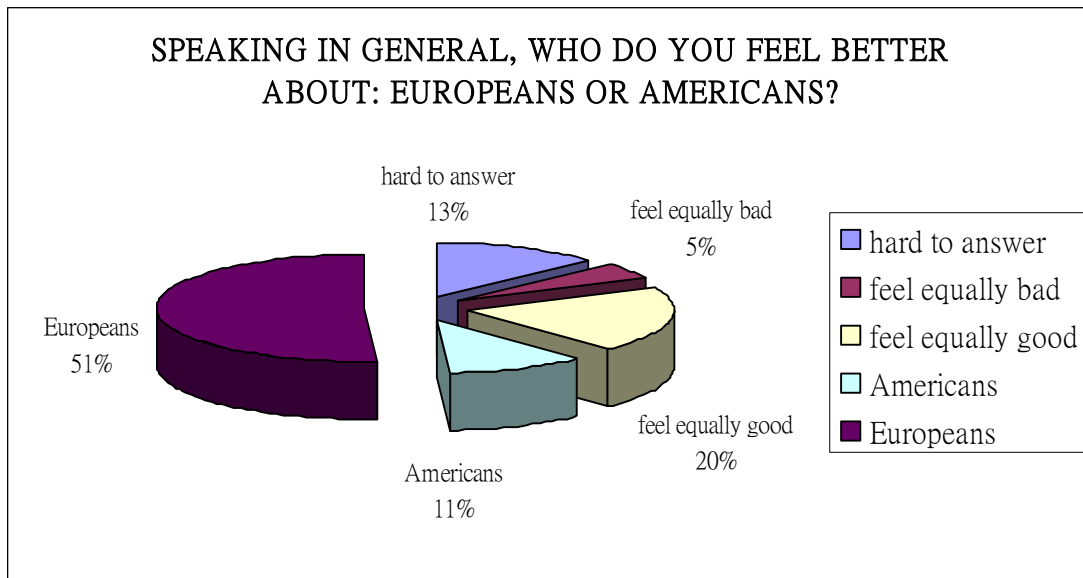
<sup>51</sup> Dale R. Herspring and Peter Rutland, "Putin and Russian Foreign Policy," in Dale R. Herspring, ed., *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2005), pp. 259~265.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 265~272.

<sup>53</sup> Vladislav Inozemtsev, "The U.S., EU and Russia in the 21<sup>st</sup> Century," *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol. 48, No. 6 (2002), p. 128.

<sup>54</sup> 李銘珠編譯，〈俄國頭號敵人民調指向美國〉，《聯合報》，2001 年 6 月 23 日。

圖 1：俄羅斯民眾對美國人與歐洲人態度分配圖



Source: *The Public Opinion Foundation* (March 2001), available at [bd.english.fom.ru/report/cat/frontier/international\\_relations/russ\\_europe/ed011010](http://bd.english.fom.ru/report/cat/frontier/international_relations/russ_europe/ed011010).

然而，2001 年 9 月美國的恐怖攻擊事件為美俄關係的改善帶來契機。普欽不但是第一位致電給美國總統表示慰問的國家元首，並在經過一段沉思和與軍方、國安高級官員及專家研商之後，決定調整俄羅斯的外交政策更加向美國方面傾斜。普欽不顧一些民族主義人士的強烈反對，公開的表示願意積極協助華盛頓的反恐行動，甚至打破了普利馬可夫主義的教條，同意美軍使用前蘇聯加盟共和國內的軍事基地。普欽會有如此重大的讓步除了進一步尋求與西方的整合之外，期望藉此消除西方國家對俄羅斯車臣戰爭的批評與認同其在車臣的反恐作戰；要求美國協助俄羅斯加入世貿組織；由於自殺恐怖攻擊的型態讓美國的「國家飛彈防禦系統」變的沒有意義而期望在此議題上能夠重新談判；以及利用反恐的機會希望能夠參與歐盟的「歐盟安全暨防衛政策」等都是重要的潛在原因。<sup>55</sup>更何況，俄羅斯在與歐盟發展更密切關係的同時，亦須要美國的支持與援助來促進國家的發展與維護其利益。俄羅斯若能夠與美國保持穩定與建設性的關係，也會讓歐盟

<sup>55</sup> Kara Bosworth, "The Effect of 11 September on Russia-NATO Relations," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 3, No. 3 (December 2002), pp. 365~369.

認為俄羅斯是值得信賴的夥伴。<sup>56</sup>另一方面，美國的決策者此時亦意識到，外交政策的制定必須考量到俄羅斯的國家利益，若俄羅斯感受到被具有敵意的一方所包圍，它就不會採取對美國有任何建設性的政策。另外，美國總統小布希與普欽在 911 事件之後所建立起的私人友誼也對雙方關係的改善有相當積極重要的作用。<sup>57</sup>

自 911 事件後至今，俄羅斯大致定調了與西方國家保持密切友好的外交政策。儘管一些保守派與國會的反對派人士批評普欽政府對美國的讓步太多，但普欽仍以務實原則與符合國家利益的理由來加以駁斥。何況，他的務實主義也不是一味的向西方讓步或表示忠誠。更重要的是，與美國親善已不再是俄羅斯與西方國家維持友好關係的唯一選項，歐洲國家或歐盟也成為俄羅斯外交政策的另一項最佳選擇。俄羅斯隨時能夠藉由與歐盟的戰略合作來防範美國侵犯其國家利益，同樣的，它也能將與西方合作的工作重點從歐洲轉向美國，並從中尋找對其最有利的平衡點。<sup>58</sup>因此，普欽得以應用更有彈性的手腕來推動俄羅斯的外交政策。

## 第四節、俄羅斯的對外經貿與能源政策

### 一、俄羅斯的對外經貿政策

在蘇聯時期，因為國家所掌控的計畫經濟體制存在著種種弊端，不但限制了國內的經濟發展，更阻礙對外貿易的進行。計畫經濟所對俄羅斯貿易發展的局限性可以從下列幾點來說明。首先，由於計畫經濟是由克里姆林宮內具有意識形態的政治高層所主導，因此，蘇聯對外貿易的政治傾向也相當的濃厚，貿易政策往往是在經濟事務出現之前就已決定，這也造成了蘇聯貿易的對象過份集中在社會主義的盟邦國家。即使是在戈巴契夫上台之後，蘇聯仍有半數以上的對外貿易是

---

<sup>56</sup> Clelia Rontoyanni, op. cit., pp. 817~818.

<sup>57</sup> George Voskopoulos, "U.S. Terrorism, International Security, and Leadership: Toward a U.S.-EU-Russia Security Triangle," *Demokratizatsiya*, Vol. 11, No. 2 (Spring 2003), pp.172~175.

<sup>58</sup> Dmitrij Danilow, „Russlands Interessen: Pragmatismus und Suche nach Balancen,“ *Internationale Politik*, Jg. 59, Nr. 3 (März 2004), S. 11~17.



與社會主義國家來進行，並且在全球貿易中的比例僅僅占 4%。而蘇聯在與這些國家進行貿易往來的同時，又因政治的因素而給予它們相當優惠的貿易條件。從 1985 到 1990 年的貿易中，僅有 33% 的交易是透過直接付款，40% 是經由貸款，另外有 27% 是無償的或是給予大量補助的方式來進行。<sup>59</sup>撇開政治性因素不談，中央主導的計畫經濟本身也存在著很大的問題。由於計畫經濟的實施需要配合國內的經濟發展而必須維持相當高的穩定性，決不能受到對外貿易影響的干擾。因此，在這樣非市場導向的經濟結構下便只得採取高度的保護主義措施。然而，對進出口商品徵收高額的關稅或是提供高額的補償，不但嚴重扭曲了商品應有的價格與生產成本，亦讓蘇聯經濟陷入了必須更加依賴貿易稅和補貼的惡性循環。<sup>60</sup>此外，莫斯科中央過度的操控貿易，無論虧損或盈餘皆由政府來概括承受也使得各個生產單位缺乏出口意願或競爭性。

蘇聯計畫經濟的弊病不但無法讓俄羅斯透過對外貿易來獲利，反而造成了巨額的損失。所以，俄羅斯在蘇聯尚未解體之前便迫不及待的推動經貿自由化來促進國家的經濟發展。1991 年 11 月，葉爾欽簽署了「俄羅斯對外經濟活動自由化」(On Liberalization of Foreign Economic Activity on the Territory of the Russian Federation)的總統令，終止了蘇聯時期國家長期對貿易的壟斷，並且，隨後也立即制定了一系列關於對外經貿自由化的具體政策與措施。不過，因為俄羅斯內部市場的各種不合理現象尚未改善，以及國內供給不足、官僚作業遲緩與貪污腐敗等等問題，使得俄羅斯政府不得不保留了許多如出口關稅、配額與許可證等的輸出法規，但在進口規定上則簡單許多。俄羅斯不但取消了大部份的進口關稅，進口配額與許可證制度亦予以全數廢除。<sup>61</sup>然而，由於俄羅斯國內市場的對外開放與政府對產品的出口不再補貼，許多工廠短期內承受不了外來的競爭壓力而面臨破產的邊緣。於是，工商業者開始遊說政府採取貿易保護政策，同時，俄羅斯也

---

<sup>59</sup> Anders Åslund, "Adapting to the World Economy: Interests and Obstacle," in Stephen Sestanovich, ed., *Rethinking Russia's National Interests* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 1994), pp. 83~84.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>61</sup> Peter Naray, *Russia and the World Trade Organization* (New York: PALGRAVE, 2001), pp. 37~38.

因爲失去了進口關稅的收入而使得財政狀況更加惡化。所以，葉爾欽政府在 1992 年 7 月開始徵收 5% 的進口稅，又於同年 9 月提高到 15%。自 1993 年 1 月起，俄羅斯的進口限制變得更加多樣化，但沒有人知道到底是哪一種產業真正須要保護，政策與法規亦十分的混亂。一般來說，國外的食物與藥品進口不需要關稅，但未加工原料與半加工產品須徵收 5% 的貨物稅和附加價值稅，完全的製品則爲 15%。<sup>62</sup>

另一方面，蘇聯解體之後，與世界經濟體系的接軌和整合一直是俄羅斯國家發展的重要目標。又因俄羅斯並非「關貿總協」或「世貿組織」的會員，它的市場經濟地位也尚未獲得承認，使俄羅斯非但難以參與多邊的經貿會商，其未能充分反應價格與成本的產品亦很容易成爲被課徵反傾銷稅的對象。這都讓俄羅斯的產品出口無法享有對方廣泛降低關稅或減少非關稅貿易障礙的優惠，俄國廠商的產品在他國更是經常受到不合理的歧視，以及沒有法律的保障。況且，一旦發生貿易糾紛，俄羅斯很難在多邊的談判架構下共同商討解決，被排除在國際經貿協商機制的大門之外，對俄羅斯長期的經貿發展亦有相當不利的影響。<sup>63</sup>所以，俄羅斯在 1993 年 6 月正式提出了加入關貿總協的申請。而爲了遵守其降低關稅與非關稅貿易障礙的規定，俄羅斯也持續的在減讓關稅與減少課稅商品的項目，並逐步的修改各項經貿法規，改變所有權的形式以及推動自由化。

在外國的直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)方面，其無論是對俄羅斯的經濟轉型與貿易結構的改善皆有相當重要的影響。更何況，俄羅斯擁有相當豐富的資源與礦產，並有蘇聯時期所遺留下來的重工業基礎與優良的技術人員，卻因生產設備過於老舊與政府缺乏資金更新軟硬體設施而大大阻礙了國家經濟的成長。因此，外國的直接投資對正在轉型中的俄羅斯而言更加具有關鍵性地位。然而，由於諸多的不利因素，例如俄羅斯的產業除了能源部門之外，大多是西方人較缺乏興趣的重工業與軍事工業；俄羅斯從計畫經濟轉向市場經濟的步調太過

---

<sup>62</sup> Petr Aven, Problems in Foreign Trade Regulation in the Russian Economic Reform,” in Anders Åslund, ed., *Russia's Economic Transformation in the 1990s* (London: PINTER, 1997), pp. 58~62.

<sup>63</sup> Peter Naray, op. cit., pp. 84~92.

緩慢與其所造成的政、經與社會動盪；俄羅斯人十分缺乏法律觀念，走後門、靠關係的官僚文化腐敗；以及稅務繁雜或法律制度的不完善而無法保障投資者的權益等等，不但使得國外的投資人卻步，國內的資金更是嚴重的外流。<sup>64</sup>另外，1998年俄羅斯的金融風暴也嚇跑了許多國內外的投資者。

不過，普欽上台之後，由於政治的逐漸穩定與國際能源價格大漲，俄羅斯整體的經濟表現開始受到外界所看好，國外直接投資也因此大幅增加，但和其他西方國家相比仍然相差甚遠。爲了確保國家經濟持續穩定的發展，普欽便相當重視擴大吸引外資的問題，不但修訂了許多法令來改善外國投資者的待遇，更在許多外交場合上促使他國企業來俄羅斯投資。而在對外經貿政策上，俄羅斯也持續的在降低關稅和進行經貿體制的改革，以期望能夠儘早加入世貿組織。普欽非常關切俄羅斯是否能夠取得世貿組織會員國的資格，並希望藉由它的規範來減少國內產業不斷要求政府採取保護主義的壓力。他在 2002 年的國情咨文中特別談到了世貿組織的重要性，並強調它可以成爲俄羅斯在全球經貿市場上確保國家利益的工具，俄羅斯若能加以善用便能變得更加強大，否則終將自取滅亡。<sup>65</sup>所以，普欽政府相當努力的進行改革，並積極透過美國或歐盟的影響力來協助其儘快加入世貿組織。

然而，在俄羅斯的能源輸出大增之後，俄國也出現了所謂「荷蘭症」(Dutch disease)的現象，意即能源的出口增加導致貨幣升值，進而造成了進口的增加和出口的萎縮。俄羅斯的荷蘭症使得國內產業要求貿易保護主義的聲浪越來越大，也讓越來越多人反對俄羅斯加入世貿組織。<sup>66</sup>除此之外，雖然俄羅斯平均的關稅率已降到了 10.7%，是世貿組織會員國可接受的標準，但歐美國家仍要求俄羅斯在一些敏感性產業上做出讓步，例如要求俄羅斯在汽車的進口稅上由 25%減少到

---

<sup>64</sup> Marianne Afanassieva, "Investing in Russia," in Debra Johnson and Paul Robinson, eds., *Perspectives on EU-Russia Relations* (London: Routledge, 2005), pp. 152~163.

<sup>65</sup> Vladimir Putin, "Annual Address to the Federal Assembly," *President of Russia: Official Web Portal* (18 April 2002), available at [www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2002/04/18/0000\\_type70029\\_70662.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2002/04/18/0000_type70029_70662.shtml).

<sup>66</sup> William Tompson, "The Russian economy under Vladimir Putin," in Cameron Ross, ed., *Russian Politics under Putin* (Manchester: Manchester University Press, 2004), pp. 119~120.

5%，這是俄羅斯在國內產業界要求政府保護的強大壓力下所難以接受的。另外，俄羅斯也希望能夠提高對國內農民的補貼，而其他國家則再要求莫斯科在能源、投資與保護智慧財產權等議題上進行修法、有效執行或讓步。由於雙方的爭執和缺乏交集，俄羅斯恐怕最快在 2006 或 2007 年才得以成為世貿組織的會員。<sup>67</sup>俄羅斯的申請入會過程一再被拖延引起普欽政府的相當不悅，也因此造成了目前俄羅斯與歐盟關係的最大障礙。

## 二、 俄羅斯的能源政策

俄羅斯蘊藏著相當豐富的石油和天然氣等能源礦產，依據「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)所整理的資料，其已被證實的石油蘊藏量雖僅占全球的 4.5%，但在 2000 年的生產量約為 3.23 億噸，位居世界第三，僅次於沙烏地阿拉伯與美國。而天然氣則是俄國能源產業最重要的部份，已證實的蘊藏量約為 46.9 兆立方公尺，將近是全世界儲量的三分之一，生產量在 2000 年也高達 5,842 億立方公尺，無論天然氣的蘊藏量或生產量均占世界第一。<sup>68</sup>另外，俄羅斯的電力生產也居世界第四，同時也是十分重要的煤礦與作為核能原料的鈾礦產國。俄羅斯擁有如此豐富的能源礦產不但讓它在國際能源市場上有著非常重要的地位，莫斯科更能夠透過能源的輸出而轉換成政治的影響工具。早在冷戰時期，克里姆林宮當局便將能源礦產的供給視為與西方國家討價還價或與第三世界建立友好關係的外交手段，尤其是為了加強對中、東歐共產國家的控制，更讓這些國家對蘇聯的能源供應有高度的依賴。<sup>69</sup>然而，蘇聯解體後，盛產石油的哈薩克、土庫曼與亞塞拜然脫離蘇聯獨立，俄羅斯已探勘的石油與天然氣井亦開採殆盡。再加上生產技術的老舊、國際原油價格的低落與國內的需求不振等不利因素，導致了俄羅斯的能源出口量迅速下滑，俄羅

---

<sup>67</sup> Peter Rutland, *op. cit.*, pp. 202~203.

<sup>68</sup> *Russia Energy Survey: 2002* (Paris: OECD/International Energy Agency, 2002), p. 65, pp. 111~112.

<sup>69</sup> Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations: Process and Policy* (New Jersey: Prentice-Hall, 1990), pp. 130~137.

斯也慢慢的失去了這項外交戰略工具。

另一方面，葉爾欽政府爲了因應經濟自由化的訴求，也欲將能源部門進行市場化的改革以吸引國內外的資金和產業革新。不過，儘管許多蘇聯時期沒有效率的舊制度已經取消，但俄羅斯仍脫離不了國家控制的陋習，從前中央計畫的機制亦只是由「國家命令」(state order)所取代。因此，直到 1993 年俄羅斯的能源部門不但繼續被國家所壟斷，並且依舊是沒有競爭力、生產力低落與面臨崩潰邊緣。<sup>70</sup>然而，俄羅斯在 1995 年能源產業的私有化過程中，十二家最具規模的石油公司卻爲金融寡頭們以向政府貸款來交換股權(loans-for-shares plan)的模式，用低於市價十分離譜的價格所侵占。例如，俄羅斯第二大的石油公司「尤克斯」(Yukos)在先前的售價只有一億美元，但一年後的市場價格卻暴增到三十億。<sup>71</sup>這些金融寡頭不但私自侵吞了大筆的國家財富又嚴重的逃漏稅，使得俄羅斯的能源產業對國家的發展沒有太多的助益。

不過，自 1999 年之後這樣的情況大爲改善。由於國際能源價格的上揚，以及普欽政府大力進行稅制的改革與整肅金融財閥，俄羅斯因此得以在能源出口上獲得更多利潤。在 2000 年所有石油產業對俄羅斯的貢獻約爲國內生產毛額的 8%，並占了對外貿易收入的 35%和預算稅收的 20 到 25%。<sup>72</sup>而俄羅斯的石油產業雖大多已私有化，但在天然氣產業方面仍只有「天然氣工業公司」(Gazprom)一家獨占。它原是前蘇聯的天然氣工業部，民營化之後政府目前仍持有 40%的股權，是最大股東。天然氣工業公司不但是世界上最大的天然氣公司，跨足於天然氣與石油的生產以及能源管線的鋪設，其在 2000 年所創造的貢獻亦約占國內生產毛額的 8%，以及 20%的預算稅收和 20%的外匯，同時幾乎壟斷了全國天然氣輸送管線的建設。<sup>73</sup>由於石油與天然氣的出口是俄羅斯重要的收入來源，更能確

---

<sup>70</sup> Matthew Evangelista, "From Each According to Its Abilities: Competing Theoretical Approaches to the Post-Soviet Energy Sector," in Celeste A. Wallander, ed., *The Sources of Russian Foreign Policy After the Cold War* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1996), pp. 184~185.

<sup>71</sup> 吳玉山，《俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析》，235~253 頁。

<sup>72</sup> *Russia Energy Survey: 2002*, op. cit., p. 65.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 110~144.

保財政的穩定與促進經濟發展。因此，2000 年 11 月，普欽批准了「俄羅斯到 2020 年能源策略的主要規定」(Main Provisions of the Russian Energy Strategy to 2020)，並於 2003 年 8 月正式成爲「俄羅斯到 2020 年能源策略」(Russian Energy Strategy to 2020)。這兩份文件除了要求大幅提高生產，維持國際價格以支持國家經濟的發展與轉型之外，並強調透過能源手段來作爲國家實施內外政策的工具，以及強化俄羅斯在地緣政治上或各領域方面的影響力。<sup>74</sup>能源外交也因此再次成爲俄羅斯最強而有力的政治工具。

然而，在普欽冀望以能源政策來推動國家發展的同時，卻因國內產業與利益團體的壓力而不願再繼續對能源部門進行自由市場化的革改，引起了許多國家的不滿。尤其是俄羅斯荷蘭症的現象使得國內產業普遍的認爲，普欽政府若無法繼續維持天然氣與電力的低價以減少生產成本，就應提高關稅來加以保護。<sup>75</sup>但俄羅斯國內的能源價格低於國際市價，對外國的生產者來說無異是對俄羅斯企業的變相補貼而造成競爭上的不公平。除此之外，儘管 2001 年普欽撤換了長期侵占天然氣工業公司的總裁韋亞克海雷夫，改由親政府的米勒(Aleksei Miller)所取代，但普欽卻始終不願對天然氣工業公司進行管理和資本結構的改革，不讓國外投資者有參與的機會。<sup>76</sup>另外，在 2003 年 4 月霍多科夫斯基的尤科斯公司與西伯利亞石油公司宣佈合併，將成爲世界上第五大的石油公司之後，並有意出售給西方國家引起克里姆林宮當局的相當不悅。而更另普欽憤怒的是，霍多科夫斯基打算私自與中國另建一條經西伯利亞到大慶的油管，這將打破俄羅斯政府對石油輸出管線的壟斷與能源策略的佈局，也因而埋下普欽清查霍多科夫斯基財產的原因之一。<sup>77</sup>這些事件皆讓世界各國紛紛質疑俄羅斯自由市場經濟改革的決心，不但是俄羅斯始終無法加入世貿組織的最主要因素，更在未來與歐盟的經貿往來與區域經濟整合上造成了重大的阻礙。

---

<sup>74</sup> “Энергетическая Стратегия России на Период до 2020 Года,” *Министерство Промышленности и Энергетики России*, available at [www.mtc.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf](http://www.mtc.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf).

<sup>75</sup> William Tompson, *op. cit.*, pp. 120~121.

<sup>76</sup> Peter Rutland, *op. cit.*, pp. 191~192.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 198~199.

## 第五節、小結

蘇聯解體之後，國家的分裂、領土的喪失、政經轉型的動盪及國家的軟弱無能等等俄羅斯所面臨的大國困境，促使著俄國的政治精英依循著他們對國家利益認知的變化來重新思索和調整俄羅斯的國家發展方向。而鞏固國家社會的團結、主權領土的完整、確保國家的安全、鄰近國家原則以及經濟的穩定發展等皆為俄羅斯國家利益的首要目標。俄羅斯政府也依據這些目標來制定與推動國家的內外政策，並不在乎國際的質疑與批評。

在外交政策上，儘管俄羅斯起初對與西方世界的政經體系接軌抱持著很高的期盼，葉爾欽政府亦採取了與美國極為親善的外交政策。但很快的，俄羅斯對西方國家的失望與不信任，使得葉爾欽的外交政策逐漸回到現實面，以符合俄羅斯的國家利益為原則來與其他國家交往，歐亞主義的色彩也越來越濃厚。不過，西方國家仍然是俄羅斯最主要的利益所在。畢竟，俄羅斯須要歐美的經濟與技術協助才能渡過政經轉型的難關。但值得慶幸的是，隨著歐盟的興起，西方世界已不再是一個單一的西方世界，美國亦已不再是俄羅斯合作的唯一選項。因此，俄羅斯更能隨時依其國家利益的需要而與歐盟或美國進行合作與競爭，並從中尋找最有利的平衡以促進國家的發展。

在對外經貿政策方面，有鑑於蘇聯時期計畫經濟的各種弊端使得俄羅斯非但無法從貿易中獲利，反而造成了巨大的損失。因此，葉爾欽在得權之後立即採取了完全開放的經貿策略，結束國家長期的控制與壟斷。不過，葉爾欽在國內產業面臨倒閉與稅收不足的情況下，經貿政策逐漸趨向保守，但法規卻十分的混亂。另一方面，俄羅斯為了加入國際經貿體系，特別是世貿組織來加速國家經濟的成長，因而亦在逐步的降低關稅與修改各項的經貿法規。普欽上台之後，也相當重視加入世貿組織的問題，並做出了相當大的努力以期望能夠儘早加入。然而，俄羅斯卻因為歐美不妥協的要求與國內保護主義的壓力等因素，直到現在仍無法成

爲世貿組織的會員。尤其是在能源議題上，在能源再次成爲俄羅斯促進國家經濟發展和重要的外交工具之後，普欽更加不願在能源政策上做出讓步，造成了俄羅斯與西方經貿衝突的主因。