

俄羅斯的對外政策

畢英賢

(國際關係研究中心研究員
兼國際共黨組召集人)

一九九一年十二月八日，白俄羅斯共和國、俄羅斯聯邦及烏克蘭三個蘇聯加盟共和國的國家元首和政府首長，在白俄羅斯首都明斯克簽署了一個「關於成立獨立國家國協的協定」。^①十二月二十一日，其他八個加盟共和國（亞塞拜疆、亞美尼亞、哈薩克、吉爾吉斯、摩爾多瓦、塔吉克、土庫曼、烏別克）與前三個加盟共和國簽訂協議書，同意加入獨立國家國協（以下簡稱「獨協」）。這十個國家並發表了「阿拉木圖宣言」，確定「獨協」各成員國相互關係的原則。^②宣言說，「獨協」不是一個國家，也不是一個超國家組織。至於波羅的海三國，則堅持獨立，拒絕參加「獨協」，喬治亞內亂方熾，不克參加。

一九九一年十二月底，蘇聯正式解體；於是，前蘇聯所屬的十五個加盟共和國皆成爲獨立國家。根據阿拉木圖高峰會議的一項決議，「獨立國協各國支持俄羅斯，繼承蘇聯在聯合國的會籍，包括其在安全理事會的常任理事，以及其他國際組織的成員地位。」^③易言之，前蘇聯各加盟共和國已公認俄羅斯聯邦是蘇聯在國際政治中的繼承國。此外，在「成立獨協協議書」第十二條規定，協議各方保證，將履行前蘇聯因條約和協定所承擔的國際義務。^④如今，這些國際義務以及與其相關的國際權利基本上皆落在俄羅斯聯邦身上。俄羅斯如今以一個大國身分在國際上出現。

在蘇聯共黨統治時期，各加盟共和國皆設有外交部，但實際上乃是一個空架構，其部長地位甚低。事實上，各加盟共和國不僅沒有自己的對外政策，而且幾乎沒有什麼外交活動。因此，俄羅斯聯邦獨立之初，不但要從頭制定其對外政策，而且必須先設立一個外交決策機構和擴大外交部的組織。

註① 「關於成立獨立國家國協的協定」，獨立報 (Nezavisimaya Gazeta)，一九九一年十二月十日，頁二；外交公報 (Diplomaticheskii Vestnik)，期一（一九九二年），頁三—六。

註② 「阿拉木圖宣言」(Alma-Atinskaya Deklaratsiya)，外交公報，期一（一九九二年），頁七。

註③ 「獨立國協國家元首會議的決議」，同註②，頁八。

註④ 同註①。

外交部與外交決策

一九九一年十二月十八日，俄羅斯聯邦總統葉爾欽下令，由俄羅斯聯邦接管前蘇聯的外交部，控制其日常作業。根據這道命令，俄羅斯控制前蘇聯外交部的人員、資產和組織，包括其在莫斯科的中央機構和國外大使館。俄羅斯聯邦當時預期，在一個月內完成這些組織的改組，同時，俄羅斯外交部受命，研擬一項計畫，據以組成一個機制，使前蘇聯各加盟共和國共同磋商對外政策。^⑤葉爾欽的命令僅部分獲得執行，接收前蘇聯外交的工作尚算順利，但是在建構一個「獨立國協」對外交策的協調機制方面，存在不少障礙。

接著，俄羅斯外交部進行內部改組。傳統的各部門（*Ordely*），由十三個司（*departamenta*）、九個局、三個署取代。^⑥原蘇聯外交部各地區局（*Upravleniya*），改為七個司：歐洲司、北美司、中南美司、非洲司、近東司、亞太地區司。另有獨協司（新成立）、國際組織司、全球國際問題司、人道司、文化合作司、情報與新聞司；另成立情報署，原有的「新聞中心」保留不動。

原有的俄羅斯外交部的工作人員只有二四〇人，^⑦接收蘇聯外交部之後，立刻膨脹為數千人。蘇聯外交部原有的工作人員已部分轉業或辭職。留用標準以葉爾欽人事政策為首要考慮，然後才考慮其專業知識與才能。至一九九二年二月底，俄羅斯外交部的工作人員已將近三千人。按前蘇聯外交部最後一次正式報告，至一九九〇年十一月為止，蘇聯外交部中央機構的工作人員共有三、七四六人（其中外交官二、二三三人，行政與技術人員一、五一三人）；駐外人員共九、三二〇人（其中外交官三、八三二人，行政與技術人員五、四八八人）。^⑧由於經濟困難，原蘇聯的駐外人員已裁減三分之一。駐非洲、亞洲及拉丁美洲的使領館中，已關閉十個大使館和十四個領事館。此外，俄羅斯並降低在若干國家的外交代表的層次。據說，這是因為蘇聯時代設館太濫。現在這樣做必然引起中、小發展中國家的不良反應。不過，俄羅斯外交部解釋說，在這個或那個國家設立長期大使館並不是一個「禮貌的行為」，而是權利問題。^⑨

註⑤ 「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國總統命令」，俄羅斯報（*Rossiiskaya Gazeta*），一九九一年十二月二十八日。

註⑥ 消息報（*Zvestiya*），一九九二年四月一日，頁四。

註⑦ 「何人可擔任外交工作」，外交公報，期三，頁二十六。

註⑧ 「蘇聯對外政策與外交活動」，國際生活（*Mezhdunarodnaya Zhizny*），期三（一九九一年），頁一七九。

註⑨ 卡良金（*V. Kariyagin*），「國外事務：問題……任務……」，外交公報，期二（一九九二年），頁三〇～三一。

一般而言，俄羅斯的對外政策的決定權由俄羅斯總統掌管。從一開始，葉爾欽就親自督導外交部、安全部與內政部。俄羅斯外交部長科濟列夫（Andrei Kozrev）係接受傳統外交訓練的外交官員，他一貫地強調，他只是總統意志的執行者。^⑩目前，葉氏首席外交顧問是伏隆楚夫（Yu. Vorontsov），他是前蘇聯外交部長謝瓦爾納澤（Eduard Shevardnadze）的第一副部長，若干人士認為他可能接替科濟列夫的外長職務。^⑪對俄羅斯總統對外政策直接或間接有影響力的，尚包括：（一）副總統魯茨科衣（Aleksandr Rutskoy），他頗想躋身國際活動，曾多次指出，科氏路線乏善可陳。（二）國務書記布爾布列斯（Gennadi Burbulis）雖然失去第一副總理職位，但並未失去對葉氏的影響。不過在對外關係上，他並不全力支持科濟列夫。（三）俄羅斯安全部長巴藍尼科夫（Viktor Barannikov）及國外情報署署長普瑞馬可夫（Evgenii Primakov）皆可經常接近總統；每逢星期一，他們向葉爾欽報告關於當前事件的評估。^⑫

外交部長科濟列夫雖然經常與總統有連繫和電話交談，但並沒固定的會報時間。外交部、安全機構及軍方的關係一如往昔不甚融洽，在很多國際問題上持有不同意見。例如軍方抱怨，外交官在裁武方面讓步太多；國家安全機構向總統報告，外交部低估其鄰國（前蘇聯加盟共和國）對俄羅斯的敵意。不過，關於對外政策問題，葉爾欽還是聆聽科濟列夫的意見，然後再聽國防、安全、國外情報首長的意見。而安全會議與外交部的觀點經常不同。葉爾欽是從各方所提出的建議中，做出「合理的決定」。^⑬

現在這一決策過程幾乎不會再維持下去，因為俄羅斯安全會議在對外政策上將扮演較重大的角色。這個機構的創立係模仿美國的國家安全會議。但是，美國對外政策機構的首長（國務卿）係國家安全會議的成員，其地位僅次於美國總統。俄羅斯安全會議在總統府之下，主席由總統兼任，設專任書記一名，共有五名常任委員，即：總統、副總統、總理、最高蘇維埃第一副主席及安全會議書記。^⑭俄羅斯安全會議不僅可以決定國內重大問題，而且還確定對外政策方針。一九九二年九月中旬，葉爾欽原預定訪問日本，後經安全會議決議而予後延。

可以預見，俄羅斯安全會議在重大外交決策上將扮演較大的角色；甚至有人將其與蘇共時代的政治局相比。外交部正試

註⑩ 姆賴欽（Leonid Mechin），「誰促使科濟列夫辭職。」，新時代（*Novoe Vremya*），期三二（一九九二年）頁九十一。

註⑪ 據莫斯科方面輿論猜測，可能接任外長的尚有：弗·陸金（Vladimir Lukin），現任駐美大使；埃·安巴爾楚莫夫（Evgenii Ambatsumov），現任國會外交事務委員會主席。

註⑫ 同註⑩，頁九十二。

註⑬ 同註⑩。

註⑭ 莫斯科新聞（週刊）（*Moscow News*），期二十九（一九九二年），頁四。

圖靠邊站，一切基本對外政策文件將在安全會議的機構內擬訂。¹⁵

俄羅斯國家利益的認定

俄羅斯外交部長科濟列夫說，從前，尤其在二十世紀內，莫斯科幾乎成爲彌賽亞思想的人質，爲了這些救世主義的名，國家利益被送上祭壇。共產主義思想導致了擴張主義，與周圍世界發生了不顧一切的衝突。試圖把自己的意識形態模式強加於所有人的作爲，反使自己的經濟衰竭。¹⁶今後，俄羅斯將從現實生活出發，來決定其對外政策的優先順序。同時，俄國學者也認爲，體認俄羅斯的國家利益，克服內部政府的、政治的、民族的和經濟的危機，才是國家方針的基礎。¹⁷

但是，俄羅斯內部對國家利益的界定並不十分一致。葉爾欽曾以比較廣泛的觀念界定說，俄羅斯人民渴求繁榮與安定；他們的利益是對公民權、人權與自由的具體保證。¹⁸一九九二年初，俄羅斯外交部向最高蘇維埃提交一分討論有關國家利益問題的文件。其中，把俄羅斯國家利益界定爲：建立有活力的經濟，關心人權，民主，以及與世界經濟整合。因此，俄羅斯不視任何國家爲敵人，除了自衛外不爲任何其他目的使用武力。科濟列夫表示，俄羅斯把維持與前蘇聯各加盟共和國的關係訂爲其對外政策的第一優先。在國際關係上，把軍備管制視爲最重要的目標。俄羅斯外交部強調，需要建立一個穩定的軍備管制機制，與美國在全球性的防衛體系上進行合作，和銷毀一切戰術核子軍備。¹⁹

對於俄羅斯外交部所提出的外交文件，俄羅斯國會並不滿意，認爲外交部的觀點過於溫和，不够具體，忽視俄羅斯與其他國家的現有關係。例如，俄羅斯外交部的對外政策向西方國家傾斜，視西方國家爲友人和潛存的盟邦。外交部把這個對外政策的急轉彎視爲俄羅斯國家利益之所在。此點，受到俄羅斯國會保守派的攻擊。同時，在關於國家利益的辯論中，又出現了關於保護在前蘇聯各共和國內操俄語的各個民族的問題。²⁰

同時，一部分人士認爲，莫斯科過於偏重西方，而忽視與前蘇聯各共和國和東歐各國的關係。他們指出，俄羅斯的根本

註15 同註14。

註16 科濟列夫，在「改造後的俄羅斯在新世紀：俄羅斯聯邦外交部科學實踐研究會」（一九九二年二月二十六～二十七日），國際生活（*Mezhdunarodnaya Zhizny*），期三～四（一九九二年），頁九十一。

註17 娜羅契妮茲卡雅（N. Narochitskaya），「俄羅斯的國家利益」，國際生活，期三～四，頁二二三。

註18 「葉爾欽電視談話」，一九九二年二月十一日，引自RFE/RL Research Report，期二十八，頁四十三。

註19 內部傳真報（*Interfax*），一九九二年四月一日，引自RFE/RL Research Report，期二十八，頁四十四。

註20 前揭週刊，頁四十四。

利益是為自己的人民創造合適的生活條件。這個目標的達成應循和平演進的道路，與此同時應確保俄羅斯聯邦領土的完整。俄羅斯的對外關係不應僅注意西方（包括日本），也應兼顧東方與南方。²¹

另一個有關國家利益的問題是：俄羅斯是否還有可能作為一個大國？據一位俄羅斯政治學者表示，「大國」一詞有正面的含意，也有負面的含意。如果用這個名詞表達一個核子超級大國，這是屬於負面的；如果用它來指稱聯合國安全理事會常任理事國，就不會有負面的含意。²²因此，俄羅斯將不以核子武力去尋求大國地位，而是強化其他正常的因素。葉爾欽說過，就俄國歷史、在世界的地位，以及其所擁有的物質和精神潛力，俄羅斯仍舊是一個大國。²³俄羅斯外長強調說，俄羅斯無意成爲一個軍事超強，而願意成爲一個「正常的大國家」。²⁴

至今，俄羅斯各界對國家利益的界定尚未達成共識。事實上，沒有一個國家會對其國家利益做出官式的說明。科濟列夫曾表示，他曾問過十數位俄羅斯同僚部長：什麼是他們的「國家利益」概念；什麼是他們的「對外政策」概念？這些人的第一反應是，不了解這個問題的重點；第二個反應是，他們反問：關於那一方面的概念？因此科濟列夫說，在理論上，這個概念是不存在的。如果，真有這個概念，那麼它存在於一個事實上，那就是，俄羅斯在轉變爲一個民主國家的過程中，將與其他民主國家接近，把他們視爲朋友和潛存的盟邦。²⁵事實上，當俄羅斯各方面對「國家利益」概念爭論不休之時，俄羅斯的對外政策在相當大的程度上只是對國際情勢的反應，而且與國內的政治鬥爭有密不可分的關係。²⁶

對外政策的基本方向

儘管俄羅斯對國家利益的界定有不同的意見，但是交集點依然很多。意見差異的部分對對外政策優先的影響較大，對外交政策基本方向的影響較小。幾乎各方面皆認爲，在對外關係上應擺脫雙重標準，揚棄模稜兩可的說法，倡導民主與人權，不再主張「人道的社會主義」，應實行正常的市場經濟，不與社會主義發生任何瓜葛。基於內部的改革，俄羅斯的對外最

註21 龔查羅夫 (S. Goncharov)，「俄羅斯的特殊利益」，消息報 (Izvestiya)，一九九二年二月二十五日，頁六。

註22 希列旺斯卡雅 (Marina P. Silyanskaya)，「俄羅斯有機會繼續是一個偉大的國家」，消息報，一九九二年二月二十一日，頁三。

註23 同註18。

註24 同註20，頁四十五。

註25 科濟列夫，「蘇聯留給俄羅斯的是貧乏的對外政策遺產」，獨立報，一九九二年四月一日，頁一、三。

註26 同註25。

主要的方針是，與文明世界及其結構（包括北約組織、聯合國）從謹慎的伙伴關係向聯盟關係過渡。這一過程將分階段和實事求是地進行。與此同時，俄羅斯要把自己悠久的历史、精神文明、人力與天然資源等對外開放。²⁷

一九九二年初，俄羅斯外交部長發表文章，說明俄羅斯對外政策的綱要，其要點包括：²⁸

— 俄羅斯外交最主要的優先，是建立一個「獨立國家國協」，國協的生命力不是前蘇聯所使用的枷鎖，而是自然的聯繫。各獨立國將學習獨立生活，並彼此平等對待。

— 大幅度削減核子武器、降低軍備競賽等，是近期內的外交目標之一。

— 依賴與外國的伙伴關係，以協助俄羅斯解決相關的重要問題。

— 特別重視對美國的關係；如今，在建立俄美間有成果的合作上，已經沒有嚴重的阻力因素。

— 對俄羅斯而言，整個西方是俄羅斯的天然盟友。

— 俄羅斯已宣布，信守民主，視個人為至高無上，重視人權，追求市場。

— 俄羅斯應成爲世界經濟整體的一部分，慎重地遵守現代金融和經濟行爲的規則。

— 俄羅斯不會不顧發展中國家，但不再透過意識形態鬥爭的三稜鏡看他們。

— 俄羅斯的外交努力將與人民的利益相配合。

— 俄羅斯外交的主要目標包括，協助人民獲得一個重視個人的生活，恢復俄羅斯人的驕傲，使他們有機會充分利用俄羅斯土地上的財產。

— 俄羅斯的外交方針將以國內機構的意見爲基礎。

不過，科濟列夫曾表示過，俄羅斯外交部的對外政策就是總統的對外政策，因爲總統是唯一的全民民主任命的人，只有他才能決定俄羅斯的對外政策。²⁹因此，前述俄羅斯對外政策綱要，其實也就是葉爾欽的對外政策的基本方針。

具體言之，俄羅斯獨立之初，其對外政策大致追求下列幾個目標：（一）鞏固俄羅斯在國際（即葉爾欽所謂的「文明共同體」）上的地位；（二）爭取各國對俄羅斯的最大支持；（三）爲俄羅斯政治經濟改革成功，創造有利的外部條件；（四）克服全球對立

註27 「在新世界中的一個轉型後的俄羅斯」（俄羅斯聯邦外交部關於對外政策與外交的會議），國際生活，期三、四（一九九二年），頁九一、九八（科濟列夫的發言部分）。

註28 科濟列夫，「在新世界中的一個轉型後的俄羅斯」，消息報，一九九二年一月二日，頁三。

註29 獨立報，一九九二年四月一日，頁三。

註30 葉爾欽，「在俄羅斯聯邦最高蘇維埃第四次會議上的演說」，外交公報，期四、五（一九九二年），頁七〇。

的後遺症，拆除此一時期所遺留的對抗結構；(五)建立與世界民主國家的穩定伙伴關係，確保俄羅斯聯邦全權和和諧地加入文明共同體。^⑳

葉爾欽的對外政策顯然不為俄羅斯若干政治勢力及學者完全認同。例如，在一次學者專家意見調查中，關於俄羅斯外交任務就有左列不同的意見：^㉑

—贊成以外交手段克服國內危機者，占廿三%；

—贊成與前蘇聯各共和國關係正常化者，占十三%；

—贊成維護俄羅斯國家利益、領土完整與獨立者，占十九%；

—贊成加強俄羅斯在世界中的大國地位者，占九%；

—贊成與西方結構一體化者，占四%。

此外，在受訪問的學者專家中，百分之四的人主張在對外關係中完全維持戈巴契夫「新思維」的概念；百分之五十二的人認為應予以修正；百分之四十的人認為應以新的概念取代；百分之三的人沒有意見。不過，科濟列夫認為，「新思維」是一個不可避免的階段，利於治療衝突性的教條主義原則。^㉒易言之，俄羅斯外長只承認「新思維」階段性的治療功能。另外，有一些強硬保守分子則認為，「新思維」只是前蘇聯的片面做法，西方從未重視或實踐過「新思維」。他們認為，俄羅斯的外交無論在政治方面或經濟方面皆是不利的，像田鼠一樣盲目地挖掘。^㉓此外，俄羅斯副總統，俄羅斯最高蘇維埃主席等對現行外交政策也有不同意見。

總的說來，俄羅斯對外政策的辯論基本上涉及左列三個問題：

(一)俄羅斯全球參與程度問題；

(二)美國、西歐、亞太地區及南方國家在俄羅斯對外政策中的優先問題；

(三)對亞洲回教世界的政策問題。

關於第一個問題，在俄羅斯存在著兩個極端的意見。一些人認為，俄羅斯應保持原蘇聯的全球參與；另一些人則認為，俄羅斯應退出國際參與，也就是採取孤立主義立場。不過，大部分學者則認為，俄羅斯參與世界事務的程度，應符合俄羅斯

註⑳ 葉爾欽，「對俄羅斯聯邦第四屆人代會的報告」，外交公報，期八（一九九二年），頁四。

註㉑ 「社會意見調查」，新時代，期一六（一九九二年），頁一七。

註㉒ 同註⑳。

註㉓ 格魯浩夫 (Yu. Glukhov)，「歷史的田鼠在盲目地挖掘」，真理報，一九九二年二月二十四日，頁一、三。

的實際能力和民族利益；在外交事務中，政治應為經濟服務，而不是經濟為政治服務。

關於第二與第三個問題，可以簡化為一個問題：是否要繼續以西方為主的對外政策？葉爾欽本人的意見就帶有濃厚的「西方派」(Zapadnik)的色彩。³⁵西方派認為，俄羅斯須加入西方，回到西方。相反地，「斯拉夫派」(Slavyanofil)則認為，西方不可靠；事實上，西方也從沒有把俄羅斯視為西方的一部分。³⁶他們認為，俄羅斯在經濟上可與西方合作，但在政治上則不然。折中派則認為，俄羅斯應執行全方位的對外政策。實言之，除了注意西方外，也應兼顧東方和南方。³⁷

按照折中派的分類，日本包括在「西方」之內，東方主要指中國大陸、南韓及亞洲太平洋地區的其他國家；南方則指俄羅斯以南的回教國家及前蘇聯的各共和國。這一派學者認為，俄羅斯最多可以與西方成為合作伙伴，但不可結為盟友。俄羅斯若與西方結為盟友，回教世界可能會組成反制結盟，且可能與中國大陸結盟。從另一方面看，俄羅斯若與西方維持合作關係有助於其與東方和南方的合作；若與南方及東方合作，則可使俄羅斯在與西方交往時確保其自主性。³⁸按一九九二年內俄羅斯對外關係的實際情況看，葉爾欽似乎已了解全方位外交的重要性。

就客觀形勢而論，西方對獨立之初的俄羅斯經濟發展與改革，甚至安全等方面，皆極具重大影響作用。這就確定了俄羅斯對外政策和外交活動傾向西方的特徵。今後，莫斯科也許要推行全方位外交，但是西方各工業發達國家在其外交優先順序中仍占首位；而且，在相當長的一段時期內，美國仍是俄羅斯對西方外交的中心。

對外關係概況

儘管俄羅斯內部對國家利益的界定尚未形成共識，對外基本方針有爭議，對外交優先有辯論，但是俄羅斯的對外政策與外交活動仍由俄羅斯總統主導，外交部執行。因此，在俄羅斯對外政策的實際運作上，仍是向西方傾斜，以美國為中心；然後才顧及東方、南方、中東、非洲及中南美等。

俄羅斯駐美國大使弗·陸金(V. P. Lukin)曾說，在可預見的將來，美國仍將是俄國外交關係中最主要的國家。他認為，俄國當前的最重要的任務不僅是學習美國，而且要努力影響美國。³⁹在蘇聯解體之前，至一九九二年前中期，俄羅斯大部

註35 「俄羅斯的西方派」，海外(Za Rubezhom)，期七(一九九二年)，頁七。

註36 「俄羅斯的對外政策：不應把所有的雞蛋放一個籃子裏」，海外，期二十八(一九九二年)，頁一—三。

註37 奧查羅夫(S. Goncharov)，「俄羅斯的特殊利益」，消息報，一九九二年二月二十五日，頁六。

註38 同註37，頁一〇〇。

註39 同註37，頁一〇〇。

分外交活動在完全對準美國。在對美外交活動中，莫斯科至今要達到下列目標：爭取美國對葉爾欽的信任；藉美國之助，塑造俄羅斯大國地位，成爲前蘇聯在國際舞台上的名符其實的繼承者；爭取西方援助，後延償還外債期限。

一九九二年二月，美俄兩國總統在美國大衛營首次會晤，會後發表「大衛營宣言」，爲雙方未來關係的發展確定指導原則；雙方表示，將致力於消除冷戰的後遺症，防止集體毀滅性武器的擴散，以和平手段解決區域衝突，反制恐怖主義與毒品等。^④於是，雙方已在一定程度上達成初步政策目標；此後，美國的主要目標是進一步裁減核子武器，並控制前蘇聯境內的核子武器；俄羅斯方面，則希望獲得美國及透過美國向西方爭取更多的援助。

六月，葉爾欽專程訪美，簽訂了多項協定，包括「聯合諒解書」，雙方同意，將裁減現有核子武器的三分之二。^⑤在華盛頓期間，葉爾欽向美國國會聯合會議發表歷史性的演說。講辭中，除了作投降式的感性言詞外，並表達了兩個主要訴求：第一，希望進一步裁武；第二，敦促美國儘快援助，不要延誤。^⑥不過，這兩件事到一九九二年底皆無多大進展。美國及西方對俄羅斯的援助，諾言多於行動。七月間，七個工業大國雖然決定給予俄羅斯二四〇億美元的援助，但是條件苛刻，俄羅斯很難做到，所以也是望梅止渴。^⑦至於對核武的控制，也是困難多多，不易順利推行。尤其，烏克蘭與哈薩克對俄羅斯的計畫，持有一些保留。一九九二年底，布希訪問莫斯科，簽署了「裁減戰略武器第二條約」；在二〇〇三年前各裁減三分之一。

白宮即將易主，從一年來美俄兩國關係的發展，與美國下任總統柯林頓（Bill Clinton）及其身邊人士的言論，兩國關係很難在短期內建立像美日、美西歐那種伙伴與聯盟關係，至多維持一個國與國的正常關係，有利益共同之處，有互補之處，也有衝突之處。

俄羅斯與西方其他國家的關係，同美俄關係相似，而且一些對俄政策是共同制定的。不過，俄羅斯與其他西方國家的接觸，不及美俄頻繁。一九九一年底，葉爾欽曾走訪了德國和義大利，分別簽署了一些文件，一九九二年初，又先後訪問了英國、加拿大、法國等。一九九二年十一月，葉爾欽再度訪英；在英國，他向世界表示，俄羅斯的民主正面臨威脅；同時，俄羅斯決心放棄前蘇聯的外交政策。^⑧至此，在西方七個大國中，惟有日本，葉爾欽尚未訪問過。

在工業發展水平上，日本屬於西方國家，但是，若就地緣政治而論，日本是東方國家。因此，從任何一個角度看，俄羅

註④ 「俄羅斯與美國將成爲朋友」，海外，期六（一九九二年），頁四、五。

註⑤ 「美俄之間的各項協定」，華盛頓郵報（Washington Post），一九九二年六月十八日，頁A三七。

註⑥ 「俄羅斯總統對美國國會聯合會議的講詞」，華盛頓郵報，一九九二年六月十二日，頁A三六。

註⑦ 史奈得（Daniel Sneider），「俄羅斯人懷疑西方援助的意願與能力」，基督教科學箴言報（The Christian Science Monitor），一九九二年十月二十九日，頁一、二。

註⑧ 德林（Lyudmila Telen），「葉爾欽：給倫敦及世界的信息」，莫斯科新聞，期四十九（一九九二年），頁十一。

斯皆應修好對日本的關係。俄羅斯總統葉爾欽原定於一九九二年九月中旬訪問日本，但是由於日本當局堅持「政經不分」政策。易言之，第二次世界大戰之後由蘇聯方面所占領的「北方四島」先歸還日本，然後才願談論經援問題。日本朝野咄咄逼人的聲勢，激起了俄羅斯的民族主義情緒，反對在領土問題上讓步。在這種情形之下，葉爾欽進退維谷，只好將訪日之旅後延。

不過，這並不影響俄羅斯東方政策的推展。十一月中旬，葉爾欽到南韓訪問。雙方除了討論雙邊問題、朝鮮半島問題外，還討論亞太地區局勢問題。他特別表明俄羅斯亞太政策內容：「現在，俄羅斯不視任何亞洲國家為其潛在的敵國；俄羅斯的對外政策正從以西歐、美國為優先，向該地區轉移；俄羅斯已片面採取一系列措施以降低在亞太地區的軍事駐留；亞太地區中近程飛彈已經全部銷毀，正在消除陸基戰術核子武器，太平洋艦隊已經大幅裁減。」^④葉氏並建議，建立一個「全亞太地區多邊談判的機制」，以討論關於核子武器擴散問題，建立調解機制，防止軍事緊張升高；成立地區戰略研究中心，分析亞太各國軍事預算和軍事準則。^⑤

俄羅斯在地緣政治上與亞洲不可分，今後勢將積極參與該地區的政治、軍事、經濟與文化等事務。俄羅斯在爭取西方經援方面，成就不大。因此，開始注意亞太這個高度成長的經濟體，尤其俄羅斯遠東及西伯利亞地區，在經濟復甦及進一步發展上，將依賴與亞太地區的合作。俄羅斯對亞太地區下一個步驟是訪問中國大陸。葉爾欽訪問中共不僅是中共俄羅斯關係的新起點，而且是其對東方政策的重要里程碑。接下去，他將訪問印度、日本等國。總之，俄羅斯將使自己成為亞太地區的主要角色之一。

自從蘇聯解體、「獨立國協」成立後，俄羅斯對「獨協」各成員國的雙邊關係已成為一個複雜的問題。起初，改革派與保守派皆批評俄羅斯外交部，過於重視對西方的關係，而未能改善與「獨立國協」成員國家的關係，與其所宣示的政策不一致；反而致力於建構一個超國家的結構。事實上，俄羅斯並沒有對「獨立國協」國家訂定明確的政策。就俄羅斯輿論與政局發展趨向看，俄羅斯對「獨立國協」成員國家的政策將轉趨積極與強硬。

俄羅斯與波羅的海濱三個國家（立陶宛、拉脫維亞與愛沙尼亞）間關係未見改善。雙方為俄羅斯自該地區撤軍及該地區俄羅斯人的人權問題爭議不休。此外，俄羅斯對波羅的海三國的外交也極其笨拙。有時，俄羅斯似乎無意與這三個國家修好。不過，俄羅斯與這些國家已經簽訂雙邊關係條約。

對東歐各國新關係的建立，至今尚無明顯進步。俄羅斯雖然表示，欲與東歐各國改善關係，並醫治以往的舊傷痕。但是

註④ 「俄羅斯公報」(Rossiskii Vestnik)，一九九二年十一月二十一日，頁一。

註⑤ 日本時報(The Japan Times)，一九九二年十一月二十一日，頁一。

，東歐各國在俄羅斯外交日程上並非在優先之列。葉爾欽本人聲言，將重建對東歐關係，並放棄以往集體方式；但是，他並沒有在新的立足點上處理與東歐有關的實際事務。至一九九二年底，他只訪問過匈牙利。^{*}俄羅斯曾表示在國際上將履行前蘇聯因國際條約所承擔的義務，但是對伊拉克、北韓及古巴，既不能履行義務，又不能儘快修訂條約。

結 論

當前俄羅斯的外交與對外政策有下列特徵：向西方傾斜，經濟掛帥，不注重意識形態因素，繼承蘇聯的餘緒等。其所追求的主要目標包括：促使國內情勢的穩定化，為內部改革創造外部環境，對付和防止國家利益的威脅，因應對安全的威脅（如，個別區域的不穩定、集體屠殺武器的擴散、販毒等），以對等安全取代相互對抗。

未來俄羅斯對外政策的演變，與其內部政治情況、經濟改革成效、「獨立國協」整合情形等有密切關係。如果國際格局無劇變，內部政局不惡化，則其對外政策的主要趨向可能如左：

- 以美國為中心向西方傾斜的對外政策將逐漸轉變為正常的、全方位的對外政策；當然，仍以美國與西歐為優先；
 - 對亞太地區政策的份量將加重；為開發遠東和西伯利亞，俄羅斯將努力吸引該區域國家前往投資；
 - 以雙邊關係為基礎，改善與「獨立國協」其他成員國的關係，並強化「獨立國協」的功能；
 - 逐步整頓與東歐各國及開發中國家的關係；
 - 在克服國際威脅上，與西方國家作有原則的合作。
- 不過，俄羅斯的外交與對外政策受內部政治情況的影響頗大，而俄羅斯的政局仍在變動之中。