

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 獨立國協的形成與發展

doi:10.30390/ISC.199510\_34(10).0003

問題與研究, 34(10), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(10), 1995

作者/Author：畢英賢

頁數/Page：25-39

出版日期/Publication Date：1995/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199510\\_34\(10\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199510_34(10).0003)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 獨立國協的形成與發展

畢英賢

(國立政治大學國際關係研究中心)

研究員兼國際共黨組召集人)

## 前言

一九八五年三月，當蘇聯共黨總書記契爾連科（K. Chernenko）去世時，正值壯年的戈巴契夫（M. S. Gorbachev）接掌此一政治領袖的職位。他即位後毫不猶疑地發動「改造」（Perestroika）。起初，他進行經濟改革，以改善停滯不前的經濟。但是，由於阻力太大，難收預期效果，他決定同時進行政治改革，在社會主義體制內，給予人民最大限度的民主，使人民覺得自己就是這個體制的主人和創造者。他相信，只有透過民主和依賴民主，經改才會成功。結果，政治改革並沒有使經濟改革順利進行，反而導致政治體制的鬆弛和統治結構的弱化；終於發生了一九九一年八月的流產政變。

政變發生後，戈巴契夫雖然逃過一劫，但是數十年來統治蘇聯的機器——蘇聯共產黨，已被宣布解散，而戈巴契夫為延續蘇聯生命而努力營造的「主權蘇維埃共和國聯盟」（The Union of Sovereign Soviet Republics, USSR），也功敗垂成。俄羅斯聯邦總統葉爾欽（Boris N. Yeltsin）解散了蘇聯共產黨及俄羅斯共產黨的中央及各級組織，沒收其財產，蘇共與俄共同時瓦解。

同年十二月八日，葉爾欽與白俄羅斯最高蘇維埃主席蘇什克維契（S. S. Shushkevich）和烏克蘭總統克拉夫楚克（L. Kravchuk）在白俄羅斯首府明斯克簽署了「關於創立獨立國家國協協定」。<sup>①</sup>該文件聲明：「作為國際法主體和地緣政治現實的蘇聯已終止其存在」。<sup>②</sup>後來，前蘇聯的加盟共和國除波羅的海三小國外，皆已先後加入「獨立國協」。

獨立國協出現後，蘇聯的解體已不可避免。一九九一年十二月二十五日，蘇聯總統戈巴契夫發表電視演說，宣布辭去蘇聯總統職務。從此刻起，蘇聯實際上已經不存在。至此，前蘇聯統治下的各加盟共和國皆成為獨立的主權國家。各獨立國家相互約定，將在政治、經濟、文化、教育、衛生醫療、環保、科學、貿易以及在人道及其他領域內，發展各民族及各國之間的平等互惠合作。

獨立國協誕生後，在其存在的第一年之中，各獨立國的意見紛紜，不絕如縷。稍後，情勢轉趨穩定，雖然並未發生任何統合的功能，甚至在促進彼此的合作上，也未

註① *Nezasimaya gazeta*（獨立報），Dec. 10, 1991, p.1，中譯全文參見，畢英賢主編，俄羅斯（台北市：政治大學國際關係研究中心，民國八十三年），頁四〇三～四〇七；按「獨立國家國協」係我國通用譯名，莫斯科方面中文譯名為「獨立國家聯合體」，簡稱「獨聯體」。

註② *Nezasimaya gazeta*, Dec. 10, 1991, p. 1.

見明顯的作用。但是，這個鬆散的架構至少使蘇聯的解體未導致像南斯拉夫那樣的流血悲劇；同時，也為前蘇聯各共和國未來的整合奠定了基礎。本文擬對獨立國協的形成，成立之初的困境，組織架構與功能，經濟窘境與經濟合作，聯合武力與集體安全的設計與失敗等進行研析，並在結論內試析其發展趨向。

## 壹、獨立國協的形成

一九九一年初，當蘇聯還是完整無缺時，一些徵兆已顯示，欲維繫其存在已非易事。不僅波羅的海三國，而且喬治亞、亞美尼亞及莫爾達維亞三個共和國皆表現出獨立的傾向。一九九〇年十一月底，戈巴契夫所公布的新「聯盟條約」草案，各加盟共和國對其內容皆不甚滿意；一九九一年初，三個斯拉夫共和國<sup>③</sup>及哈薩克斯坦曾以簽訂四邊條約相威脅；但因哈薩克斯坦總統納扎爾巴耶夫（Nursultan Nazarbaev）意願不強而作罷。

一九九一年三月十七日，戈巴契夫為遏阻蘇聯權力的繼續衰退並促使各加盟共和國簽署新「聯盟條約」，而舉行了一次全民公決，以決定是否要保留蘇聯。但是，在十五個加盟共和國之中，只有九個遵照實行。投票結果，百分之七十六的投票者贊成維持聯盟。<sup>④</sup>戈巴契夫與葉爾欽決定，於當年八月二十日簽署新聯盟條約，該條約將把相當大的權力轉讓給各加盟共和國。八月十九日，發生了政變。政變在葉爾欽的奮力抵抗下遭遇失敗。這次流產政變不僅未能延長蘇聯的壽命，反而加速了蘇聯的崩潰。由於這次政變：西方國家正式承認波羅的海三國的獨立；蘇聯中央已聲譽掃地，戈巴契夫的地位已經相當脆弱；蘇聯共黨的死亡；俄羅斯聯邦主導地位的凸顯。同時，蘇聯的權力結構發生了劇變。

政變之後，蘇聯最高蘇維埃遭到改組。「聯盟院」（即下議院）的代表名單必須由各加盟共和國立法機關批准，「共和國院」（即上議院）的代表由各共和國提名。上議院可以否決下議院的法案。在這種情形之下，最高蘇維埃很難發揮作用。蘇聯最高行政機關是「蘇聯國務院」，由蘇聯及各加盟共和國的國家元首組成，其決議有約束力。此外，中央政府的很多功能已經非中央化，下放至各加盟共和國。葉爾欽決定，不再為八十多個蘇聯中央的部會提供財源，這些部會被迫解散。一九九一年十二月底，蘇聯中央財源枯竭，葉爾欽宣布，俄羅斯將按自己的條件負責蘇聯歲末的預算。此時的蘇聯中央政府的權力與財源喪失殆盡，已經名存實亡。

一九九一年十二月八日，三個斯拉夫共和國的元首與總理在明斯克簽署了三個文件：<sup>⑤</sup>（一）「成立獨立國家國協宣言」，宣言說明，獨立國協對前蘇聯各加盟共和國一律開放；（二）「關於創立獨立國家國協協定」，確定該組織的基本原則與會員國聯合行動的範圍；（三）「經濟政策合作聲明」。

註③ 三個斯拉夫共和國即：俄羅斯、烏克蘭與白俄羅斯，又稱俄羅斯、小俄羅斯與白俄羅斯。

註④ 畢英賢，新蘇聯（台北：時報文化出版企業有限公司，民國八十年），頁二九五～二九八。

註⑤ 三個文件全文由塔斯社（TASS）公布，載於：Pravda Ukraina, Dec. 10, 1991.

由於成立獨立國協的協定明言，作為國際法主體和地緣政治現實的蘇聯已終止其存在，俄羅斯共和國於十二月中旬，片面地接管了克里姆林宮和蘇聯最高蘇維埃的財產、蘇聯的內政部與外交部（包括蘇聯駐外國的大使館）、蘇聯的安全和情報機構、以及中央電視台等。按理，蘇聯的一切設施與財產應是前蘇聯十五個加盟共和國的共同財產；但是，俄羅斯以其在自己的領土上為藉口而獨自予以沒收。此一舉動自然引起其他加盟共和國的不滿。

一九九一年十二月二十一日，三個斯拉夫共和國和哈薩克斯坦（Kazakhstan）、吉爾吉斯斯坦（Krgyzstan）、塔吉克斯坦（Tajikistan）、土庫曼斯坦（Turkmenistan）、烏茲別克斯坦（Uzbekistan）、亞美尼亞（Armenia）、阿塞拜疆（Azerbaijan）、摩爾多瓦（Moldova，原名：莫爾達維亞）的國家元首在哈薩克首都阿拉木圖（Alma-Ata）舉行會議，並在獨立國協協定上簽字，成為獨立國協的共同創始國。<sup>⑥</sup>此時，喬治亞（Georgia）尚未加入。

十一個國家的領袖簽署了「阿拉木圖宣言」及多項文件。<sup>⑦</sup>他們同意，俄羅斯將繼承前蘇聯在聯合國安全理事會的席位；派任夏波希尼可夫（Evgenii Shaposhnikov）為獨立國協武裝力量的總司令，到其改編時為止；決定設立國家元首會議、政府首長會議以協調成員國家間的活動。同時，也成立了部長級委員會以協調諸如對外政策、國防、經濟、運輸及社會安全方面的活動。此外，他們也就核子武器、武裝力量和邊防部隊、蘇聯海外財產等問題達成協議。<sup>⑧</sup>

不過，關於武裝力量的改編、關於獨立國協對外邊界的責任等問題，各方意見不一，未獲協議；各國最迫切的經濟問題尚未提及。

至此，獨立國協不但已正式形成，而且已經擴大，其基本原則如下：

——國協參與國相互關係的履行以平等權利為原則，國協不是一個國家，也非超國家組織；

——為確保國際戰略的穩定與安全，將維持軍事戰略武力的聯合指揮部、和對核子武器的統一管制；各方面彼此尊重追求無核和（或）中立國地位的努力；

——獨立國協是開放的，前蘇聯的成員國，以及贊同國協目標與原則的其他國家，如獲其他所有參與國的同意，皆可加入；

——在形成與發展共同經濟空間、全歐洲和歐亞市場上忠誠合作；

——獨立國協組成之同時，蘇維埃社會主義共和國聯盟即終止其存在；

——獨立國協參與國保證，按照其憲法程序，履行前蘇聯因條約和協定所衍生的國際義務。<sup>⑨</sup>

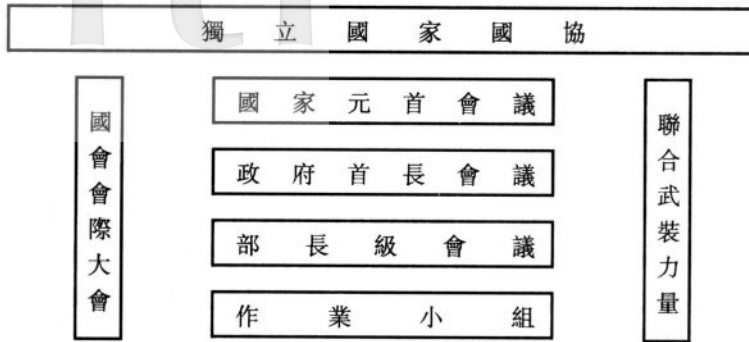
註⑥ 「加入獨立國協協定書」，俄羅斯外交公報，（Diplomaticheskii vestnik），第一期，一九九二年一月，頁六。

註⑦ 包括：「獨立國協國家元首和政府首長會議臨時協定」；「獨立國協成員國家間關於戰略武力的協定」；「獨立國協成員國元首會議關於武裝力量與邊界部隊的協定」；「關於研究與利用太空之聯合行動的協定」；「獨立國協政府首長關於前蘇聯海外財產的協定」等，俄羅斯外交公報，第二～三期，一九九二年元月三十一日至三月十五日，頁八～七七。

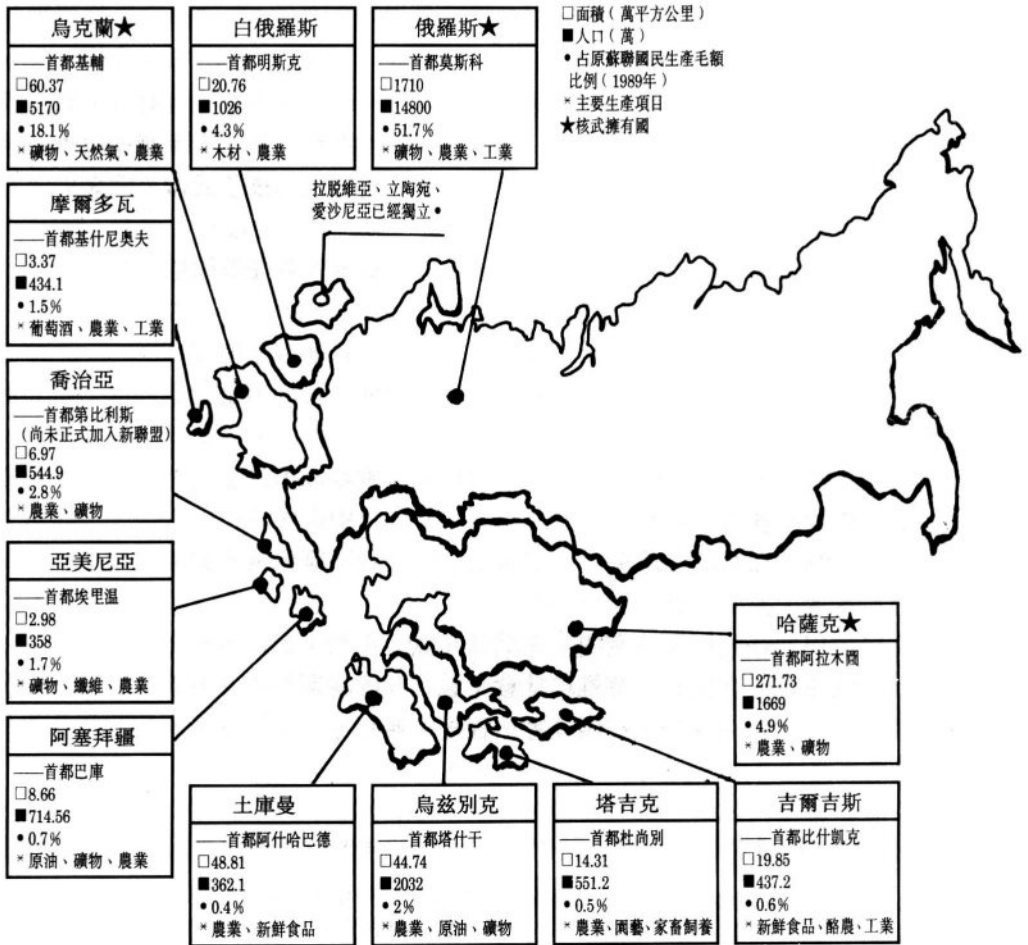
註⑧ 見註⑦。

註⑨ 「阿拉木圖宣言」，俄羅斯外交公報，第二～三期，頁七。

圖一 獨協初期的組織架構



圖二：獨立國家國協成員國示意圖



## 貳、困難重重的第一年

獨立國協存在的第一年，離心傾向明顯，令人懷疑此一新組織能否存續。在一九九二年即將結束的時候，大部分獨協國家始感覺到，他們必須相互聯繫才能渡過眾多的難關。即使如此，在很多重大問題上，仍很難達成協議。獨立國協最大的成就是，當蘇聯解體時，得以避免大型內戰。

在獨協存在的第一年中，獨立國協憲章未曾通過，而各會員國所簽署的為數眾多的協議文件，絕大多數未能付諸實施。這一現象的發生，至少有三個主要原因。第一，成立獨協的協定原是一個妥協，烏克蘭視獨協為脫離蘇聯的一個文明手段，其成員身分是暫時的；俄羅斯則想使它成爲一個更緊密的、永久性的組合；白俄羅斯以及其他加盟共和國則另有打算。第二，獨立國協倉卒組成，關於瓜分前蘇聯的財產、處理蘇聯的武力與裝備，皆未曾作事先安排；事後，引起重大爭議。最後，在獨立國協中，俄羅斯仍以主導者自居，不願與其他成員國平等相處；很多事務仍獨斷專行。<sup>⑩</sup>

在獨協成立後的第一年中，獨立國協一共舉行了十次國家元首會議（參見表一）。一九九二年上半年，尤爲頻繁，下半年，隔兩三個月舉行一次。在前數次高峰會時，每一次都似乎是終結會晤。各成員國之間的歧見，尤其俄羅斯與烏克蘭之間因黑海艦隊的所有權與克里米亞的歸屬問題的爭議，皆極爲尖銳，使獨立國協有朝不保夕之虞。後來幾次高峰會，因準備較周詳，其成效得以改善。獨協才逃過夭折的厄運。

表一：獨立國家國協成立第一年內獨協各國元首會晤概況（共十次）

時 間	地 點	主 要 文 件
1991, 12, 8	明斯克	創立獨立國家國協協定。
1991, 12, 21	阿拉木圖	阿拉木圖宣言。
1991, 12, 31	明斯克	①關於獨協國家元首與政府首長會議之臨時協定；②戰略武力協定；③武裝力量和邊界部隊協定；④關於前蘇聯海外財產協定。
1992, 2, 14	明斯克	①獨立國協架構內之原則宣言；②獨協各國元首關於不使用武力或武力威脅，而使用談判途徑以解決爭議問題之聲明；③關於戰略力量狀況之協定；④在經濟改革中協同行動之聲明。
1992, 3, 13	明斯克	關於獨立國家全權代表之協定。
1992, 3, 20	基 輔	①獨立國協國家相互關係中不使用武力或武力威脅宣言；②獨協最高防衛組織權限之協定。
1992, 5, 13	塔什干	①集體安全條約；②裁減前蘇聯武裝力量之聲明。
1992, 7, 6	莫斯科	關於分配前蘇聯遺留之國家財產、檔案、負債與資產之協定。
1992, 9, 9	別什凱克	維持獨協對外邊界穩定情況之協定。
1992, 11, 13	莫斯科	①討論「獨協憲章」；②關於相互承認簽證之協定。

註⑩ Ann Sheehy, "The CIS: A Shaky Edifice", *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 1 (Jan. 1993), p. 37.

第一年內，獨立國協國家元首與政府首長所簽署的協定和文件超過二百項，其中一百多件與軍事有關；幾個較重要的問題，例如關於「戰略武力」的界定，不斷出現在高層會議的議程上。但是，所達成的協議很難被遵守，因為對不遵守協議者並沒有任何制裁措施。同時，只有極少數的協定是由全體成員國簽署的。例如，在一九九二年五月塔什干（Tashkent）高峰會議，十一個成員國之中，只有俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克及亞美尼亞等六國在「集體安全條約」上簽字。稍早，同年三月，也只有這六個國家加上白俄羅斯簽署了關於「創立獨立國協國會會際大會協定」。

十一個會員國可分為兩大類。第一類包括俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克、亞美尼亞等七個國家，他們希望獨協有更高程度的整合；第二類包括烏克蘭、摩爾多瓦、土庫曼、阿塞拜疆等四個國家，他們對很多條約或協定不肯簽字，反對建立任何有約束能力的機制。土庫曼由於擁有較豐富的資源，較穩定的內部情勢，以及與動亂的塔吉克沒有共同邊界，因此能夠採取較獨立的立場。

一九九二年底，在俄羅斯以及其他獨立國協成員國家內，各種政治勢力對獨協的成立有各種不同的批評。一部分人認為，獨協協定是俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯三國內一些菁英分子的「違憲陰謀」。另一方面，則有人認為，獨協不僅是後蘇聯時期各共和國爭取真正獨立的障礙，也有人認為，這是在新基礎上創設「歐亞超級大國」的障礙。因此，不僅獨協的反對者，而且最初支持獨協的人，對獨協第一年內表現皆感不滿；後者曾夢想，通過國協，把蘇聯轉變成一個統合的聯合體。<sup>①</sup>一般認為，獨協的兩項最大的失敗是：沒有使獨協「大躍進」地成為「歐亞共同體」，即「北約組織的東方版」；也未能創造一個有效的、國家間的聯合體，包括：合作組織、單一經濟空間、單一貨幣、單一市場改革戰略、相互協調的稅收與關稅政策、聯合武裝力量、明顯的獨協內部疆界與對外疆界的聯合管理制度。

事實上，獨協在其存在的第一年內未能作出具體成就，原因頗多。各成員國加入獨協的動機各異，俄羅斯想利用獨協取代蘇聯；烏克蘭及摩爾達瓦等想通過獨協以達到完全獨立；更多的獨立國家則因經濟因素而加入獨協。因此，各獨立國家在獨協內貌合神離、同床異夢。因此，各獨立國對很多重大問題，例如對獨協的聯合軍事指揮問題、盧布問題、經濟改革協調問題、尤其「獨協憲章」的性質與條文等，均意見分歧，不易獲致共識。

### 參、獨協組織架構與功能

一九九三年一月二十二日，獨立國協國家的元首與行政首長在白俄羅斯首府舉行另一次高峰會議。此時，獨立國協只有十個正式會員國；阿塞拜疆共和國未獲國會批准尚未成為正式會員國，僅派副總理列席；喬治亞此時尚堅持不加入獨協。會議前，一般輿論大多認為，獨協的未來命運在很大程度上取於明斯克高峰會議的結果，很可

註① *Nezasimaya gazeta*, Dec. 22, 1992, p.5.

能成爲獨協統合深化的起點。<sup>⑫</sup>事實上，這一次會議曾一延再延；在會議前，各獨協成員國的外交部長和國防部舉行了談判和協商，對高峰會議上的討論主題先作了相當程度的溝通。<sup>⑬</sup>此外，中亞五個共和國的首腦在會前曾舉行高峰會議，他們表示，一致支持獨協的存在；不過，如果獨協仍處於癱瘓狀態的話，他們將另組新的聯合體（預定名稱爲「中亞合眾國」）。<sup>⑭</sup>這些因素皆促使此次會議有較具體的成果。

這次高峰會議期間，簽署了三十多個文件，例如，關於「成立跨國銀行」和「調節跨國證券市場」的決議。最重要是，這次高峰會議通過了「獨立國家國協憲章」（*Ustava SNG*）。<sup>⑮</sup>但是，在十個獨協成員國家中，只七個國家參加簽署；烏克蘭、摩爾多瓦及土庫曼拒絕簽字，但是他們表示，他們不簽字並不表示想脫離獨協，只是想比簽字國有較多的獨立性。這次會議中最大的不同是，所有與會者都承認獨立國協存在的必要性，並重申他們將忠於他們當初參加獨協的共同目的。

獨協憲章通過後，獨協組織的基本架構業已確定（參見圖三）。事實上，憲章中把以往通過的、有關獨協組織與功能之文件的主要內容都容納進去。茲將憲章內容的要點簡述於後。

獨協憲章明定，獨協不是一個國家，也不擁有超越國家的權力，各成員國主權平等，都是國際法的主體；其成立宗旨，在實行政治、經濟、生態、人道與文化等領域內的合作。會員國共同活動的領域包括：保障人權與基本自由；對外政策活動的協調；形成和發展共同的經濟空間；發展運輸、通訊系統的合作；保健與環保合作；社會與移民政策問題的協調；共同打擊有組織的犯罪；在國防與邊界二領域內的合作。<sup>⑯</sup>會員國有權退出獨協；會員國如違反該憲章，由獨協成員國元首會議予以審理。

會員國在國際安全、裁軍和軍備管制、建立武裝力量和維持獨協的安全領域內，實行相互協議的政策，其手段包括，軍事觀察團及集體維持和平部隊。若某一或某些會員國的主權、安全及領土完整，或國際和平及安全遭到威脅時，各會員國應立即啟動相互磋商的機制，以便協調立場和採取措施消除已出現的威脅。聯合使用武裝力量的決定，由獨協國家元首會議作成，或由獨協相關成員國在顧及其本國國家法律的情況下作成。爲確保獨協共同對外邊界的穩定情勢，每一個成員國應採取相應的措施。各成員國經協議後，其邊防部隊以及其管制和維持邊境通關秩序的單位，在行動上可相互配合。獨協國家元首會議是獨協防衛問題和保衛對外邊界問題的最高機關，而政府首長會議則執行獨協軍事經濟活動的協調工作。<sup>⑰</sup>

爲預防和解決獨協成員國家之間可能的突衝和爭端，「獨協憲章」設有專章。「憲章」決定，各成員國應採取一切可能措施以防止民族與宗教的衝突，這些衝突可能

註⑫ *Izvestiya*, Jan. 22, 1993, p.1.

註⑬ *Kraznaya Zvezda*, Jan. 23, 1993, p.1.

註⑭ *Christian Science Monitor*, Jan. 2, 1993, p.2.

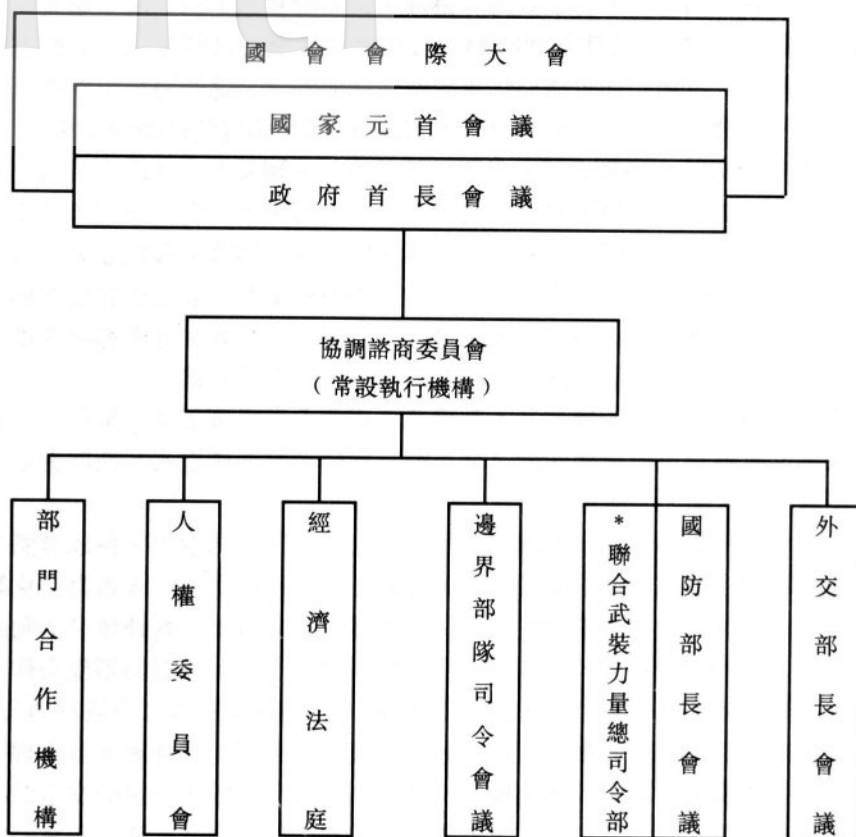
註⑮ 「獨協憲章」原文載於：*Rossiiskaya gazeta*, Feb. 12, 1993, p.6.

註⑯ 「獨協憲章」，第一～五條。

註⑰ 同前註，第十一～十五條。



圖三 獨立國家國協組織架構



\* 該總司令部，已於1993年6月撤銷。

導致對人權的侵犯。在處理這些衝突時，他們應依照協議，相互支助。促進成員國得以善意和合作的精神，致力於其爭端的公正與和平解決；如無法解決時，則移交國家元首會議。<sup>⑮</sup>

在經濟與社會領域內，各成員國就下列方向，進行合作：形成共同經濟空間；協調社會政策；發展運輸與通信系統，以及能源系統；協調信貸、金融政策；促進成員國間貿易與經濟關係的發展；鼓勵與相互保護投資；促進工業產品和商品的標準化與檢驗；法律保障智慧財產；促進共同資訊空間的發展；實行共同環保措施；在科技、文教、保健體育方面，實行共同項目與計畫。<sup>⑯</sup>

獨立國協的機構（參閱圖三）包括「國家元首會議」及「政府首長會議」，前者是獨協的最高機關，一年召開兩次；後者則協調各會員國的執行機關在經濟、社會及

註⑮ 同前註，第十六～十八條。

註⑯ 同前註，第十九條。

其他共同感興趣的領域內的合作，每年開會四次。其餘機關則有：國會會際大會、外交部長會議、協調諮商委員會、國防部長會議與聯合武裝力量總司令部、邊界部隊司令會議、經濟法庭、人權委員會、部門合作機構。<sup>⑳</sup>

協調諮商委員會是獨協的常設執行與協調機關，執行國家元首會議及政府首長會議的決議。該委員會由各成員國的各兩名全權代表組成，由元首會議任命；委員會內設祕書處，由委員會副主席領導。委員會總部設於明斯克，其行事規則由元首會議批准之。

經濟法庭設置的目的在確保獨協框架內經濟義務的履行，其管轄範圍為解決履行經濟義務時所出現的爭端；經濟法庭也可解決成員國送請管轄的其他爭端。經濟法庭解釋獨立國協關於經濟問題協定，及其他文件的條文。

國會會際大會進行國會與國會之間的磋商，討論獨立國協範疇內的合作問題，制訂各國國會活動領域內的聯合建議案；大會由各成員國國會代表團組成，由各代表團領袖組成的「大會會議」負責主持大會的活動。

## 肆、經濟情況與經濟合作

獨立國協的經濟格局，是前蘇聯時期「勞動分工」與「生產專業化」原則下的產物，企業之間從原料供應到產品銷售，有著固定的依賴關係。蘇聯解體後，聯繫中斷，俄羅斯最後產品的自給率只有原來的百分之七十，哈薩克斯坦僅有百分之三十，烏克蘭還不到百分之二十。<sup>㉑</sup>其他獨立國協國家的情形更壞。此外，各獨立國的經濟前景，仍在很大程度上依賴其對俄羅斯的關係。

過去幾年內，獨立國協十二個獨立國家<sup>㉒</sup>的經濟，皆發生了重大變化，其主要情況如下：

- 由於中央計畫體系的崩潰與同俄羅斯貿易的銳減，經濟活動不斷退化；
- 各非俄羅斯國家發行自己的通貨後，其在一九九三年的通貨膨脹率，除摩爾多瓦和吉爾吉斯外，皆遠遠高於俄羅斯的盧布；
- 大部分獨協國家的政府，在政治上與行政管理上皆很軟弱無力，難以設計和執行因應經濟危機的戰略；
- 政府所採取的私有化與自由化的綱領，在白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯及烏克蘭，皆受到保守勢力所控制的國會的阻撓；
- 國際援助機構發現，有效投入的機會很少；
- 為促進獨協整合而創設的跨國家機構的努力，已告失敗，因為很多獨立國懷

註⑳ 同前註，第二十一～三十四條。

註㉑ 人民日報，一九九四年十二月二十四，頁六。

註㉒ 喬治亞（又可譯為「格魯吉亞」），起初抗拒加入獨立國協，後因經濟、內部政治等問題，於一九九三年表示願意加入；一九九四年三月，國會正式通過加入獨立國協。

疑俄羅斯的動機。<sup>23</sup>

總之，獨立國協各成員國的經濟情況都極為惡劣（參閱表二）。在此情況下，獨協成員國在經濟上對俄羅斯仍有不同程度的依賴。在一九九二～九三年間，俄羅斯對獨協的補貼，相當於俄羅斯國內生產總值的百分之十，至一九九三年底，補貼總額達一百七十億美元；因此，俄人有理由說，俄羅斯是世界上最大的捐獻者。<sup>24</sup>

表二：獨立國協各國的經濟實況  
（1994年與前一年同期比較）

國別	國內生產總值	工業產出	貨幣收入	零售價值	平均月工資 (美元計算)
阿塞拜疆	-20.5%	-26.7%	+755%	+1460%	5
亞美尼亞	-0.9%	+0.3%	+2477%	+18850%	7
白俄羅斯	-24%	-25.4%	+2080%	+2530%	14
喬治亞	(缺)	-42.1%	(缺)	(缺)	(缺)
哈薩克	-31.4%	-28.7%	+1183%	+2490%	43
吉爾吉斯	-27.5%	-25.8%	+321%	+670%	26
摩爾多瓦	-26.1%	-31.3%	+484%	+1380%	29
俄羅斯	-16%	-23.1%	+568%	+500%	90
塔吉克	(缺)	-25.9%	+129%	+620%	13
土庫曼	(缺)	-28.4%	+1634%	(缺)	8
烏茲別克	-2.2%	-0.8%	+1309%	+2040%	5
烏克蘭	-18%	-31.2%	(缺)	(缺)	15
獨立國協(平均)	-18%	-25.4%	(缺)	(缺)	(缺)

資料來源：(1) *Ekonomicheskaya gazeta* (經濟報)，No. 47, 1994, p.18;

(2) "SNG v tsifrakh", *Delovoi Mir* (商業世界)，Nov. 14, 1994, p. 8.

一九九三年中期，俄羅斯決定終止「盧布區」；同年九月，六個國家（亞美尼亞、白俄羅斯、烏茲別克、哈薩克、塔吉克、俄羅斯）協議，創立「新盧布區」為未來的經濟聯盟鋪路。但是，俄羅斯所提出的、加入新盧布區的條件過分嚴苛。條件之一是，各國必須對來自莫斯科的盧布（紙幣），向俄羅斯上繳其總值的百分之五十的黃金和硬貨幣的保證金。因此，獨協各國拒絕了這些條件，而各自發行通貨或臨時代用貨幣。其中，除了吉爾吉斯與摩爾多瓦因獲得國際貨幣基金與世界銀行的金融援助，各國的新貨幣都遭遇到惡性通貨膨脹。<sup>25</sup>（參閱表三）

另一方面，俄羅斯與各獨協成員國之間經貿關係仍繼續萎縮。以一九九四年為例

註<sup>23</sup> "Slow Progress for CIS Economics", *Transition*, No. 2 (1995), pp. 18~19.

註<sup>24</sup> 同前註。

註<sup>25</sup> *Finansovye Izvestiya*, Dec. 29, 1994, p. 6.

表三：獨立國協成員國之新貨幣

各國貨幣名稱	發行日期	1994、12、22 匯兌一美元	1993、12、1 匯兌一美元
白俄羅斯盧布 (ruble)	1992年 5月	10,100	7,000
土庫曼馬納特 (manat)	1993年11月	220	2
亞美尼亞德拉姆 (dram)	1993年11月	410	77
吉爾吉斯索姆 (som)	1993年 5月	10.6	7.7
烏克蘭庫邦 (coupon)	1992年11月	128,000	12,610
摩爾多瓦列 (lei)	1993年11月	4.35	3.64
喬治亞庫邦 (coupon)	1993年 4月	1,330,000	99,000
哈薩克田吉 (tenge)	1993年11月	54.5	6.31
阿塞拜疆馬納特 (manat)	1992年 8月	4,390	118
烏茲別克蘇姆 (sum)	1994年 6月 *	2.5	(缺)
塔吉克盧布 (ruble)		3,490	1,250
俄羅斯盧布 (ruble)		3,512	1,250

\* 取代另一種臨時貨幣

資料來源：金融消息報，1994年12月29日，p.6。

，俄羅斯與獨協各國的外貿總值（按對比價格）較之一九九三年，下降百分之十七。在經貿關係中，烏克蘭、哈薩克及白俄羅斯仍是俄羅斯的主要貿易伙伴，同這三個國家貿易總值占俄羅斯同所有獨協國家貿易總額的百分之八十。在俄羅斯出口的結構中，以燃料能源為主，占百分之四十九。在俄羅斯從其他獨協國家進口的結構中，包括食品及製造食品的原料、人民日用必需品、原料及金屬製品。<sup>26</sup>

大多數獨協國家，仰賴俄羅斯的石油與瓦斯，但又難以及時支付帳單；另一方面，俄羅斯也未依合約向各非俄羅斯國家提供石油與瓦斯。例如，一九九三年內，俄羅斯向這些國家的出口較協議水平，少提供一千七百噸石油，十六萬立方公尺的瓦斯；俄羅斯把這些資源賣給了西方主顧以牟厚利，但是卻惱怒了獨協內的貿易伙伴，也使若干國家生活困難；烏克蘭與哈薩克的很多城市曾因此斷電、斷暖氣。非常明顯，俄羅斯以經濟犧牲來重建政治勢力圈的意願並不高。但是，俄羅斯在執行對獨立國協國家的新強硬路線上，仍面臨嚴峻的兩難。第一，獨立國協國家內極端的經濟與政治不穩定，終將威脅到俄羅斯聯邦邊界的安全。基於這個原因，俄羅斯才恢復對亞美尼亞、塔吉克正常的燃料供應。同時，俄羅斯也藉著經濟援助，換取在一些獨立國家維持軍事基地的權利。第二，獨立國協國家經濟的衰退也影響俄羅斯的很多工廠。以往，這些廠家係向這些獨立國家提供機器和耐用產品；現在，他們已向莫斯科遊說，要求俄羅斯當局為他們與獨立國協國家的貿易承擔風險。<sup>27</sup>

註<sup>26</sup> 「一九九四年對外經濟活動總結」，*Vneshnyaya Torgovlya*, No. 4 (1995), p. 4.

註<sup>27</sup> 同註<sup>23</sup>，頁二十。

過去三年多以來，往往在一次高峰會議上，原則上同意，必須建立更密切的經濟合作（通常，也有少數爭辯）。幾個月後，有些國家不同意經濟整合的細節，於是告吹。不久，這一故事再循環一次，而終無結果。一九九三年九月二十四日，獨立國協終於簽署一項成立經濟聯盟的條約。條約的內容包括：經濟聯盟的目的與原則；經貿關係；企業活動與投資；通貨信用、金融與貨幣關係；社會政策；經濟關係的法律調整；經濟聯盟機構等。<sup>28</sup>

按照該條約，經濟聯盟的目的包括：

- 形成經濟穩定發展的條件，以提升各簽字國人民的生活水平；
- 在市場關係的基礎上，分階段創建共同經濟空間；
- 為所有經濟主體，創造平等的機會與保證；
- 共同執行符合共同利益的經濟項目；
- 共同努力解決生態問題，並消除天然災害的後遺症。

簽約國同意，經濟聯盟的建立應循逐漸深化經濟整合的途徑，亦即在實行經濟改革中，透過下列整合方式，協調彼此活動：各國間的（或多邊的）自由貿易連繫；關稅聯盟；商品、勞務、資本及勞動力的共同市場；貨幣（錢幣）聯盟等。<sup>29</sup>上述每一個整合方式，皆涉及整套的相互措施；而每一套措施的採取與執行皆必須按照各別的協定。一九九四年七月八日，草簽了一項統一關稅程序的協定；十月二十一日的獨協高峰會決定，成立「跨國經濟委員會」（以下簡稱：「跨國經委會」）。該委員會於十一月十八日首次舉行會議。跨國經委會的祕書處設於莫斯科（按，獨立國協的祕書處設於明斯克）。在委員會內，任何決議皆採百分之八十的多數通過，但表決權按各國的國內生產總值（GDP）作比例分配，因此俄羅斯在跨國經委會內擁有百分之五十的表決權。

關於是否應授權給這個獨協的中央組織，例如，使其有權審理成員國的違反契約案件，各成員國尚未達成協議。各國都希望在跨國經委會的決策上保留國家主權，因此對這個表決程序感到不安，他們認為，這個程序對俄羅斯有利。

一九九四年十月二十一日，獨協國家政府首長簽訂了一則「成立支付聯盟」的協定。<sup>30</sup>九個國家原則上同意，成立一個有中央票據交換系統的支持聯盟，但是烏克蘭、土庫曼及阿塞拜疆反對這個建議。由於，獨立國協的通貨皆非常不穩，這種支付聯盟顯然很不切實際，因此在短期內很難迅速形成，更談不上有效運作了。

在一九九五年內，落實具體措施以使經濟聯盟形成乃是獨立國協的中心任務，諸如：建立多邊自由貿易區，組成關稅聯盟等。<sup>31</sup>

註<sup>28</sup> 「成立經濟聯盟條約」，俄羅斯外交公報，第十九～二十期，一九九三年十月，頁二十六～四十一；在這個條約上簽字的，只有九個國家：阿塞拜疆、亞美尼亞、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、摩爾多瓦、俄羅斯、塔吉克、烏茲別克。

註<sup>29</sup> 同前註，頁三十七。

註<sup>30</sup> 該協定的摘要，參見：經濟報（*Ekonomicheskaya gazeta*），第四十九期，一九九四年十二月，頁十八。

註<sup>31</sup> 同註<sup>28</sup>，頁四～五。

## 伍、聯合武力與集體安全

根據「成立獨立國家國協協定」第六條，「獨協成員國將在聯合指揮之下，保留和維持一個共同的軍事戰略空間」。<sup>②</sup>因此，獨協成立之初，「獨協聯合武裝力量」成爲獨協結構的一部，總司令部設於莫斯科，夏波希尼可夫元帥被任命爲總司令；他原是蘇聯時代的空軍總司令，在一九九一年八月政變中，支持葉爾欽，事後被任命爲蘇聯國防部長。蘇聯解體後，蘇聯國防部搖身一變，成爲獨立國協的聯合軍事指揮部，夏波希尼可夫對前蘇聯的核子武器持有作戰控制權。

從一九九一年十二月起，獨協聯合軍事指揮部的法律地位與運作地位就不很明確。同時，這個指揮部已引起一些獨立國家的懷疑，他們覺得這個聯合軍事指揮部將繼續代表莫斯科的，而不是全體獨立國協的利益。夏波希尼可夫及其參謀人員試圖維持前蘇聯武裝力量使其原封不動，與若干獨立國家的願望相衝突。後者意欲擺脫莫斯科的羈絆，建立獨立的國家軍隊和制訂自己的國家安全政策，其中烏克蘭的動向尤爲突出。同時，俄羅斯的改革派也擔心，這個指揮部的領袖們可能投靠保守勢力，而阻撓政治與經濟改革。

一九九二年一月，烏克蘭政府決定，凡在烏克蘭領土上的前蘇聯傳統武力一律歸屬烏克蘭國防部。這一舉措顯示，獨立國協已不可能維持一個單一的安全區；同時，這也標誌著紅軍解體的開始。<sup>③</sup>一九九二年五月，俄羅斯政府決定，建立自己的國家軍隊，由格拉契夫（P. Grachev）任國防部長。俄羅斯不僅接管前蘇聯駐在俄羅斯領土的武裝力量，同時也接管了四個駐外軍事集團軍所有的武力，以及前蘇聯駐外高加索各國的軍隊。至於駐於中央亞細亞各國的前蘇聯的武裝力量，則由俄羅斯與中亞各國聯合控制。在一九九二年內，中亞五國除塔吉克外，皆已漸漸控制了駐留其領土上的前蘇聯的軍事人員、設施與財產。

一九九二年五月十五日，獨立國協在塔什干簽署了一項「集體安全條約」，但是簽署的只有六個國家（亞美尼亞、哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯聯邦、塔吉克及烏茲別克）。在條約中，成員國承諾，在國與國之間不使用武力或武力威脅，而以和平方式解決彼此爭端；同時，成員國不得參加任何反對其他成員國的聯盟或國家集團。若成員國遭到任何攻擊，則視爲對本條約所有成員國的攻擊，所有其他成員國應給予一切援助，包括軍事援助。<sup>④</sup>各成員國原準備成立一個「集體安全會議」，其成員包括各國國家元首與獨立國協統一武裝力量的總司令，但從未出現。一年之後，在一次獨立國協成員國國防部長會議上，夏波希尼可夫提出一個具體實行集體安全條約的兩階段

註② 「關於創立獨立國家國協協定」，畢英賢主編，俄羅斯，頁四〇四。

註③ 一九九一年十二月三十日，獨立國協第二次高峰會議（在明斯克）時，曾就一般武裝力量達成一項協議，容許烏克蘭、阿塞拜疆及摩爾多瓦建立獨立的軍隊，其餘八個獨立國家仍在統一指揮之下。後來，只剩下五個國家；最後，終於解體。

註④ 「集體安全條約」，俄羅斯外交公報，第十二期，一九九二年，頁九、十。

建立聯合武力的建議，但遭到俄羅斯國防部的反對，雖然此時五個簽約國已經批准了該條約。<sup>⑤</sup>

俄羅斯反對這一套建議的原因是，不願意承擔獨立國協維持和擴大聯合武裝力量的財政負擔，問題確實是這樣的。但是，最重要的原因是，俄羅斯國防部決心控制俄羅斯境外前蘇聯所遺留下來的核武庫。當時，烏克蘭方面表示，既然核子武器在獨立國協戰略武力聯合指揮部的掌控之下，沒有明顯理由把核子武器交給俄羅斯掌控。對此，俄羅斯國防部長格拉契夫於一九九三年五月十三日獨協的國防部長會議上說，「裁武一約」的里士本議定書（The Lisbon Protocol to The START—I Treaty）以及烏克蘭、哈薩克及白俄羅斯領袖們的聲明等於承認，只有俄羅斯有權擁有前蘇聯的核子武庫。在格拉契夫的言論中，也表達了俄羅斯的改革派及若干獨立國協成員國領袖，對建立獨立國協指揮部的不滿。他說，把核子武庫掌控權交給獨立國協武裝力量指揮部是不合適的。指揮部以及獨立國協本身並非一個國家，自然無權掌控和使用核子武器。<sup>⑥</sup>

俄羅斯試圖解散獨立國協聯合武裝力量的意向，在一九九三年六月葉爾欽的一則演講中已經放出信號。他對一群俄羅斯高級指揮官說，當初成立獨立國協時，低估了前蘇聯各共和國獨立意志的強度，因此曾盡一切可能保持統一的武裝力量。<sup>⑦</sup>後來，俄羅斯已經體會到，必須建立自己的獨立軍隊，如此才能有助於武裝力量戰力的維持，才能維持和平的生活方式。一九九三年六月十一日，夏波希尼可夫被委派俄羅斯安全會議祕書新職，預示獨立聯合指揮部即將夭折。

雖然如此，關於解散獨立國協聯合武裝力量的決定的出現，仍令人感到意外和突然。一九九三年六月十五日的獨立國協成員國國防部長會議上，獨立國協聯合武裝力量總司令宣布這一決定時說，這個決定基於一個體認：至那時為止，沒有作成任何具體措施以使獨立國協聯合武裝力量成為真實，在未來也沒有這個可能。<sup>⑧</sup>國防部部長會議因此決議，撤銷獨立國協指揮部之後，暫時以「協調獨立國協成員國家間軍事合作之聯合參謀部」取代。聯合參謀部由薩姆松諾夫（V. Samsonov）領導，他原是獨協指揮部的總參謀長。

俄羅斯政府以片面的決定，解散了獨立國協的聯合武裝力量，收回了核子武器的控制權。這個事實再度顯示，在前蘇聯的地區內，關於安全問題，仍由莫斯科主導。一九九四年四月，葉爾欽批准一項軍事計畫，在前蘇聯各共和國內建立三十個永久軍事基地。這項決定顯示，俄羅斯決心在所謂「近鄰」國家內，獨自扮演積極的軍事角

註⑤ 莫斯科新聞（*Moskovskie novosti*），一九九三年五月二十五日，頁一〇A。

註⑥ Stephen Foye, "End of CIS Command Heralds New Russian Defense Policy", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, No. 27 (July, 1993), p. 47.

註⑦ 紅星報（*Krasnaya zvezda*），一九九三年六月十一日，頁一。

註⑧ Stephen Foye, "The Armed Forces of the CIS: Legacies and Strategies", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, No. 1 (January 1994), pp. 18~21。

色。其實俄羅斯駐留在「近鄰」的軍隊已有一萬六千人之多，若干新軍事基地係由原有駐留單位改編。俄羅斯外交部負責與鄰近國家簽結正式的基地協定。<sup>③</sup>這一措施顯然不是在集體安全的架構進行的，而集體安全條約像獨立國協所簽署的很多其他文件一樣，難以具體實踐。

## 結 論

獨立國協的創建，不僅對外部世界，而且對很多獲得獨立的前蘇聯加盟共和國是一個意外。當時，只有波羅的海三小國及極少數的其他加盟共和國爭取脫離蘇聯，其餘大部分都在努力建構一個新的、蘇維埃邦聯。但是，一旦獨立成為事實，各國政治發展的動向激勵其政治領袖建立其民族主義形象。為了提升本國的國家利益，各共和國的政治領袖通常不願在其國家主權上作任何讓步。因此，這一傾向限制了獨立國協潛在的整合和協調的功能。從過去三年多經驗看，獨立國協在經濟與安全領域內很難達成共識，即使在那些影響各國安全和經濟發展議題上，也是一樣。<sup>④</sup>

無可諱言，俄羅斯過去的歷史以及當代若干政治家的民族主義的立場也令一些獨立國家對俄羅斯心存戒懼。不管怎樣，獨立國協已經發揮了一些作用，其中最重要的是，它使蘇聯安樂死，未蹈南斯拉夫聯邦的覆轍。在當前情況下，它仍舊是前蘇聯各加盟共和國的協調、會商機制，雖然不能解決重大的問題，但也化解了一些危機。事實上，也有一些政治領袖希望獨立國協進一步整合。其中，哈薩克總統納扎爾巴耶夫呼籲，成立「歐亞聯盟」(Eurasian Union)。他為此，已制訂一個「成立歐亞聯盟」方案<sup>⑤</sup>，歐亞聯盟既不同於「蘇聯」，也不同於「獨立國協」，而類似「歐洲聯盟」。事實上，這個整合體與戈巴契夫所倡議的主權國家聯盟相似。

一九九四年十月，在獨立國協的高峰會議上，各國元首皆同意，獨協有整合的必要。他們決議，成立一個跨國經委會，作為整合的第一步。<sup>⑥</sup>不管歐亞聯盟能否組成，獨立國協的各國領袖似乎已從口頭上的整合，走向實際行動。依照大多數人的想法，未來獨立國協將取法於歐洲聯盟。這一點也許毋庸置疑；但是，這種整合的過程能否一帆風順，殊難預卜。

\*

\*

\*

註<sup>③</sup> *International Herald Tribune*, April 7, 1994, p.5.

註<sup>④</sup> Stephen white, Alex Pravda and Zvi Gitelman, ed., *Developments in Russian & Post-Soviet Politics*, (London: The Macmillan Press, 1994), p. 284.

註<sup>⑤</sup> 獨立報 (*Nezasimaya gazeta*)，一九九四年六月八日，頁一、三。

註<sup>⑥</sup> 獨立報，一九九四年十月二十五日，頁三。