

国别与地区

普京执政时期的俄罗斯外交特点*

丛 鹏 张 颖

[摘要] 2008年5月,执政8年的普京结束总统任期,转任总理。8年来,俄罗斯不仅综合国力得到加强,而且对外政策也逐渐成熟、地缘战略日臻明晰,对世界政治和国际格局的影响亦不断增强。这一时期的俄罗斯外交实行“国家利益至上”的务实外交;对西方态度日趋强硬;依靠能源优势,打“能源外交”牌;开展全方位平衡外交,大力推进独联体各国关系发展并确保俄罗斯的主导地位,稳定和提升中俄关系,在欧亚大陆推行具有新特色的外交。俄罗斯外交的这些特点不会因为普京改任总理而改弦易张。

[关键词] 普京;俄罗斯;外交

[中图分类号] D51 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-1755(2009)01-0057-64

2008年5月,执政8年的普京结束总统任期,转任总理。普京的卸任使人们有条件非常细致地梳理历史。8年来,俄罗斯受益于世界石油价格上涨,经济有了很大发展。俄罗斯不仅综合国力得到加强,而且对外政策也逐渐成熟、地缘战略日臻明晰,对世界政治和国际格局的影响亦不断增强。这一时期的俄罗斯外交具有鲜明的特点,同时,新任总统梅德韦杰夫明确表示,仍将延续普京的内外政策,这就使得研究普京时期的外交特点有着重要的现实意义。普京执政时期的外交有着如下几个主要特点:

一、实行“国家利益至上”的务实外交

2000年初,刚刚执政的普京面临的国际环境相当恶劣,科索沃战争使俄罗斯与以美国为首的西方关系降至冰点。围绕美国企图部署国家导弹防御系统和退出苏美《反弹道导弹条约》问题的外交斗争进一步加剧了俄美紧张关系;美国的渗透加剧了独联体地缘政治多元化,严重动摇了俄罗斯在其传统势力范围的领导地位;俄罗斯在“第三世界”的传统盟友因为此前其奉

行的“自动放弃”政策而疏远离弃;与此同时,俄欧关系也因在第二次车臣战争等问题上存在严重分歧而不断恶化。此时,除了少数几个独联体盟友和中国这个战略伙伴,俄罗斯在国际社会中比较孤立,而国内形势也极其糟糕。普京后来回忆时说:“8年前,国家局势极为严峻。国家处于全盘崩溃的边缘,国民储蓄贬值。”^[1]因此,普京政权外交面临的最主要任务就是为国内经济社会发展营造良好的外部环境,防止俄罗斯国际地位的进一步衰落。

普京时期,俄罗斯“放弃了成为帝国的想法”,但并不认为俄失去了作为一个伟大国家的潜力,因此俄罗斯对外战略的基本目标是确保大国地位。叶利钦进行的以西方国家为样板的改革,使俄罗斯的经济遭受了极大的损失,经济上沦为二流甚至是三流国家。面对此状,俄罗斯能否恢复大国地位,关键是能不能尽快振兴经济,因为经济是综合国力的基础。故此普京一再反复强调“21世纪俄罗斯面临的最大的威胁就是经济上的落后”,并在充分考虑、论证的基础上,于2003年明确提出了“10年内要使国内生产总值翻一番”的任务。^[2]为此,俄罗斯外交的首要目标,就是“为俄罗斯的稳步发展、经济的振兴、居民生活水平的提高、顺利推

* 本文为作者主持的教育部人文社会科学研究2006年度规划项目(项目批准号:06JAGJW001)的阶段性成果。

行民主改革、巩固宪法制度以及维护人权与自由创造有利的外部条件。”^[5]

普京从国家利益出发制定对外政策,奉行与国家实力和需要相适应的外交政策,突出外交为发展国家经济服务的目的,强调外交为内政服务。正如普里马科夫后来总结的那样:“在普京担任总统期间,俄罗斯奉行的外交政策的主要特征是捍卫国家利益。”^[4]普京领导的俄罗斯政府力避外部麻烦,集中精力发展经济。普京认为,外交应同俄发展目标和改善国民生活相适应,要有实际回报。因此俄外交应该秉承内外结合的务实观念。他提出,政策导向不是简单的好恶,而是以更好地为国家利益服务为要旨。用普京的话说,“我们的优先方向是从本国利益出发制定对外政策”,“切实的国家利益当中包括经济利益,这理应成为俄罗斯外交家的法则。”俄罗斯对外政策的主要变化就是“国内目标高于国外目标”,“我们对外政策的基础是务实、经济效益、国家利益至上。”^[5]由此可见,普京外交就是务实外交。所谓“务实”就是为经济发展服务和“国家利益至上”。

为创造最佳外部环境,促进国内经济发展和社会进步,普京政府始终坚持将外交着力点放在以下各个方面:(1)在对外活动中讲求经济效益,避免参与徒耗国力、不会带来实际经济效益的国际政治行动,避免与美欧国家对抗,为国内建设营造和平的外部环境。(2)积极参与国际事务,在几乎所有世界热点问题上,如八国首脑峰会、朝核六方会谈、中东事务四方会谈、伊朗核问题大国外长磋商等活动中都留下俄罗斯的印记,以此扩大俄的影响,为俄罗斯争得更大利益。(3)积极开展与其他国家的经济合作,吸引资金。俄罗斯在大力加强独联体区域内的经济合作的同时,致力于加深同欧盟的经济关系,建设欧洲统一经济空间;普京还积极推动能源输出和其他资源开发合作,密切与亚太国家的经济政治联系。(4)打破欧美发达国家对俄的技术限制和市场限制,为俄罗斯产品进入国际市场和获取他国高新技术和产品创造条件,消除对俄罗斯企业出口产品的不公正待遇,回应对俄出口产品的倾销制裁。(5)抢占世界石油市场份额,鼓励和保障石油资本的对外扩张,增加石油收益。(6)扩大机器设备和武器的出口。

普京总统任内,国家利益至上的原则取得了良好的成果,俄罗斯的经济有了明显的发展,与世界经济的互动关系也相应得到了加强。在他执政期间,俄罗斯经济的年增长率平均为6.9%,2007年的国内生产总

值已突破万亿美元大关,综合国力明显增强。普京政府也由此获得国内民众的普遍支持。

二、开展全方位平衡外交

普京时期,俄罗斯外交日趋活跃,但又避免在力量不足时发生严重损害俄罗斯利益的国际变动。俄罗斯历史上长期推行的是扩张性外交,叶利钦时期迫于形势改为收缩性防御外交。在总结了叶利钦外交政策利弊得失的基础上,普京政府实行了具有“双头鹰”特点的全方位平衡外交。为此,普京提出俄罗斯外交的任务是:保障联合国体制下的集体安全结构,健全俄罗斯在独联体、欧洲和亚太与他国共建的地区安全体系,确保与美国签订的有关裁军、武器限制和不扩散条约体系的有效性。

1. 推进独联体各国关系发展并确保俄罗斯的主导地位

独联体地区作为俄后院,是俄外交最优先考虑的地区。由于地理、历史和文化等原因,独联体国家在俄罗斯联邦国家安全战略中占据着独特的地位。俄罗斯将独联体视为稳定周边、抗衡北约东扩、重新确立世界大国地位的重要阵地。因此,俄罗斯把推动独联体内的全面合作和一体化进程作为对外政策的优先任务,把建立稳定的独立国家联合组织并使其在国际社会中占据应有的地位作为俄对独联体国家安全政策的战略目标。

由于自身实力的衰弱,及此前对独联体定位的错误,俄对独联体国家的吸引力、影响力和作用力已经下降了很多。自普京担任总统以来,发展与独联体国家关系则成为俄外交的“绝对优先方向”。这与俄在上个世纪90年代奉行的取悦西方的“一边倒”政策有着本质的不同。在8年总统任期内,普京共参加了16次独联体国家领导人峰会,显现了他对独联体建设给予的高度重视。^[6]2000年7月的《俄罗斯联邦外交政策构想》明确提出“重点发展与独联体所有国家的睦邻关系和战略伙伴关系”的方针。^[7]

“9·11”后美国借反恐加强了在中亚的势力渗透,这使独联体国家一方面得到了美国的“关怀”,同时也倍感压力的存在,特别是伊拉克战争后,美国常常指责独联体一些国家的民主进程,这让它们感觉很不舒服。权衡利弊后,一些独联体国家认为还是与俄共同的利益更多,与俄合作的可能性更大,所以重新转向俄寻求

安全保护。俄利用这一有利时机,重新强化与独联体国家的合作:一是加强经济联系;二是加强安全合作。可以说“9·11”事件后的形势发展为俄重新掌握独联体事务的主动权创造了条件。

俄罗斯针对独联体成员的不同政治倾向加以区别对待,从外交政策和实践来看,大致可分为以下几个层次。首先,对与俄关系最紧密的白俄罗斯和与俄关系比较友好的哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚等国家,俄通过经济和安全合作,进一步巩固关系,使其进一步依附于俄罗斯。《独联体集体安全条约》成员国俄、白、哈、吉、塔、亚就进一步加强成员国之间的军事合作问题达成了协议,形成了以俄为主的独联体集体安全条约组织。其次,对有“西靠”倾向的土库曼斯坦和乌兹别克斯坦两国,普京则全力拉拢,使其回心转意,重归于俄的怀抱。宣誓就职后,普京首先出访乌兹别克斯坦、土库曼斯坦两国。俄乌(乌兹别克斯坦)已达成部署联合防空系统的协议。俄土(土库曼斯坦)达成了未来30年内土每年向俄出口500亿立方米天然气的原则性协议。再次,对左右摇摆的乌克兰,俄恩威并重,极力防止其远离独联体而去。普京强烈希望俄乌(乌克兰)加强军事合作,同时在能源问题上对乌克兰却毫不留情。最后,俄对阿塞拜疆、格鲁吉亚等明显“西靠”的国家既打又拉,旨在使其收敛“西靠”势头。

这一时期,普京政府十分重视并积极推动独联体内的经济合作。2000年6月独联体元首会议通过了《独联体2005年发展计划》,将建立自由贸易区作为独联体经济一体化的首要任务。普京第一任期积极推动该项工作,主要通过加强与独联体各国之间的能源合作来加速经济一体化进程。俄罗斯还先后与乌克兰签署了组建国际天然气管道运输财团协议,与哈萨克斯坦和阿塞拜疆就里海法律地位达成协议,与土库曼斯坦签署了为期25年的天然气开发协定和俄罗斯购入土库曼斯坦天然气的长期合作协定。2003年9月19日,俄、白、乌、哈四国正式签署了关于建立经济一体化空间的协议。虽然该协议在后来落实时遇到了种种难以解决的问题,但俄罗斯推进独联体经济一体化建设的政策目标仍是显而易见的。

总之,俄罗斯有的放矢,对独联体各国实行了区别对待的外交政策,并从强调全面合作过渡到了重点发展经济合作,整个独联体范围内的军事合作也过渡到了以双边和多边军事合作为主,从而确保了俄罗斯在独联体的主导地位,在一定范围内维持了俄罗斯的地缘政治空间,保障了俄罗斯的国家安全。这对俄罗斯

重振大国雄风具有重要意义。

2. 稳定和提升中俄关系

在俄罗斯对外战略和外交政策中,中国占有特殊而重要的地位。叶利钦时期就把保持和发展与中国的睦邻友好与战略协作伙伴关系,视为俄罗斯外交的一项重要战略方针。普京执政后,在发展中俄关系上表现出政策继承性。中俄两国领导人始终保持着这样的共识,即发展战略协作伙伴关系并充实其内容是两国的既定方针,符合各自的根本利益。

2000年3月27日俄总统大选揭晓后,江泽民主席在与普京总统通电话时强调:“无论是中俄两国的根本利益,还是两国对世界所负有的特殊责任,都要求我们不断加强和深化中俄战略协作伙伴关系。”^[8] 普京表示,发展与深化同中国的战略协作伙伴关系是俄罗斯坚持不懈的对外政策。之后,普京再次表示,“中国确实是我们的战略伙伴。因此,我绝对相信,我们两国间的这种关系状况、这种关系质量在已经来临的世纪将会保持下去”,“毫无疑问,同中华人民共和国的关系将是我们主要的优先方面之一。”^[9]

在此后的8年里,中俄关系体现出了更多的务实、理性和现实主义的色彩。无论从开发远东和西伯利亚地区的施政目标出发,还是出于加强俄罗斯在亚太地区影响力的对外战略考虑,中国在俄罗斯外交棋局中的地位都得到了很大的提升。2000年7月中旬,刚上任不久的普京总统如约对中国进行了首次正式访问并获得圆满成功。两国元首一致认为,“中国和俄罗斯签署和通过的所有政治文件是两国关系得以良好发展的牢固基础”,决心不断努力,“将两国关系提高到新的水平”。^[10] 两国联合发表的《中俄北京宣言》,对两国关系及合作内容进行了全面梳理,对两国关系的发展方向与合作领域重新予以肯定。2001年7月16日,中国国家主席江泽民与俄罗斯总统普京在莫斯科签署了中俄关系史上里程碑式的重要文件——《中俄睦邻友好合作条约》。《条约》集中体现了中俄在发展双边关系和国际事务中的共同利益,为两国发展长期睦邻友好、互利合作关系奠定了坚实的法律基础。《中俄睦邻友好合作条约》是1950年签订的《中苏友好同盟互助条约》在1980年期满后,中苏、中俄两国签订的最重要的国家间条约,它标志着中俄战略协作伙伴关系迈上了一个新台阶,进入了新的发展阶段。正如江泽民指出的:“《中俄睦邻友好合作条约》总结了发展中俄关系最主要的方针和原则,核心的思想就是:在不结盟、不对抗、不针对第三国的基础上,发展两国的长期睦邻友好

和互利合作,将两国世代友好、永不为敌的和平思想和永做好邻居、好朋友、好伙伴的坚定意愿,以法律的形式确定下来。这是指导两国关系长期健康稳定发展的纲领性文件。”^[11] 普京总统也指出:“这是构建整个现代国际关系的最重要的因素”,“像中国和俄罗斯这样的世界大国之间的以条约为基础的国际法关系准则必将以极其重要的方式对整个世界事务产生影响”。^[12]

普京时期,中俄两国政治互信达到了新的高度,双方各种会晤机制进一步完善,两国政治、经济、军事和文化等各领域的交流合作日趋密切。中俄两国政府在一系列重大国际问题上持有相同或相近的主张,两国已彻底解决了边界问题,双边经贸合作有了长足进展,贸易额已上升到 400 多亿美元。这一切都表明,中俄关系已达到前所未有的水平。

3. 推行具有新的特色的欧亚主义外交

俄罗斯在继续保持自我欧洲认同感的同时,也进一步改善和发展了同东方国家关系,加强了在亚洲事务中的影响和作用。普京在亚太地区实施的是东西方平衡的多方位外交战略,通过加强和改善与亚洲国家的关系,增强俄罗斯在亚太的影响。普京希望以寻求其与亚太国家在国际事务特别是维护国家主权安全问题上的合作,建立抵御北约东扩的“战略后方”,为俄富余的能源和武器寻找市场,并希望搭乘亚太经济快车以发展俄东部经济。从实质上看,亚太地区是俄罗斯争取多极世界中的一极,谋求大国地位的重要棋子,俄视亚太为“重要利益地区”。

上海合作组织是俄罗斯加入的最重要的地区组织之一,因为该组织安全、稳定和发展的宗旨与俄罗斯的外交目标非常吻合,其成员国又都是俄的邻居,所以俄特别重视这个组织,并积极推动其深入发展。俄罗斯将反恐纳入中亚地区的安全合作机制,加强与成员国在维护边境安全和打击恐怖主义方面的合作,维护地区安全,拉近与中亚国家的关系,保持其在中亚的影响。积极地参加“上海五国”合作机制的建设,与其他成员国一道充实合作内容。2003 年 9 月,上海合作组织政府总理北京会晤时,中国领导人提出在该组织的框架内成立一个自由贸易区的建议,得到包括俄在内的成员国领导人的赞同,这为上海合作组织提供了新的平台和目标方向。

普京非常重视亚太经合组织对俄罗斯经济振兴的作用,同时也强调俄罗斯在该组织中沟通东西方的独特意义。1998 年,俄罗斯加入亚太经合组织。在 2003 年该组织领导人峰会上普京明确提出,“‘基普林论断’

说,东方是东方,西方是西方,现在它已经过时。我可以肯定地说,东西方现在正在俄罗斯融合交汇。”普京认为参与这一组织对俄东部地区的经济开发至关重要。

在东北亚,俄罗斯以介入朝核危机为切入点,积极开展远东外交,努力扩大对整个地区的影响。为恢复大国地位,保证俄远东地区的安全,普京主张积极介入朝鲜半岛事务,在东北亚地区建立一个集体安全多边对话机制。普京完全改变了叶利钦时代重视韩国轻视朝鲜的策略,注重对半岛的平衡外交。俄不仅与重要投资国韩国保持交往,而且同朝鲜的关系也取得了新进展。俄罗斯与朝鲜签署了《友好睦邻合作条约》,朝鲜最高人民会议常任委员会委员长金永南的首次访俄和普京作为俄国家元首首次访朝,标志着俄朝关系的恢复,是俄在半岛推行平衡外交的重大举措。2003 年 7 月,俄首次参加解决半岛问题“六方会谈”,实现了多年争取入围参与解决亚太地区热点问题的夙愿。俄外交分析家认为,这“不但是俄外交的一次胜利,同时也为俄进一步巩固在朝鲜半岛地位、捍卫俄政治、经济利益提供了很好的机会。”俄积极推动多边会谈,参与解决半岛事务,有其深层考虑,一是防止朝鲜发展核武器,避免因朝鲜形势失控殃及俄安全;二是争取平等参与半岛事务机会,为跻身东北亚安全机制打下基础;三是谋求参与半岛经济合作以带动远东地区经济发展,若俄与半岛铁路能如愿贯通,每年仅从过境货物运输中就可获利 5 亿美元。

在对日关系中仍坚持“先经济合作,后解决领土”问题的方针,以能源合作打开俄日关系窗口。为得到发展国内经济急需的经援和投资,普京担任代总统后即采取行动努力改善同日本的关系。普京曾致信日本首相小渊惠三,表示将继续发展同日本的伙伴关系。之后,普京在圣彼得堡会见了来访的日本代首相森喜朗,并表示双方将进一步发展俄日友好合作关系。伊拉克战争爆发后,日本推进能源进口多元化战略,主动提出与俄修建远东石油管道,拉近了两国关系。日本法政大学教授下斗米伸夫在 2008 年初指出:“日俄关系近年出现改善迹象。双边贸易在近 5 年增长了 5 倍。”^[13]

在南亚次大陆,俄罗斯同印度巩固传统友谊,推动两国战略伙伴关系的发展。印度是亚洲大国,俄传统盟友。近十年来,印度国际地位迅速提升,在俄的亚洲战略中愈加重要。俄印在反伊斯兰极端主义势力扩展上利益一致;俄发展对印关系也隐含有牵制中国和弱

化美印关系改善势头的战略意图; 印度还是俄最大军火出口市场, 对印武器出口有利于俄经济和军工企业。因此, 普京十分重视发展同印度的关系。俄印两国高层互访频繁, 各别交流密切, 经贸和军技等领域合作不断深化, 并已发展成新型的战略伙伴关系。印度尼赫鲁大学国际关系学院俄罗斯和中亚研究中心主任杜尔西拉姆指出: “普京任总统期间, 俄印关系又向前推进, 两国关系超越过去的军火买卖关系, 在多个领域展开了实质性的合作开发, 为两国战略伙伴关系注入新的内容。”^[44]在与印度保持“战略伙伴关系”的同时, 俄罗斯还积极发展与巴基斯坦的关系, 以扩大在该地区的影响。

在东南亚, 积极开展与 APEC 和东盟的合作, 甚至希望形成东盟“10+4”机制。与此同时, 俄与越南、印尼和马来西亚积极发展政经关系, 继续巩固和扩大在这一地区的军售市场。

另外, 俄罗斯还一向高度重视联合国的作用。俄罗斯拥有联合国常任理事国的特殊地位, 联合国体制是其发挥世界大国作用和保障自身利益的重要平台。因此, 俄罗斯主张坚持联合国的主导地位, 建立多极化的国际政治新秩序。

三、对西方态度日趋强硬

普京自上任以来, 俄美关系始终是俄外交政策中的重要一环, 俄以现实主义态度对待俄美关系, 尽量避免与美国发生正面冲突, 但同时俄合理利用手中的牌, 勇于维护自己的国家利益, 不轻易作出让步。

2000 年经普京总统批准的《俄罗斯联邦外交政策构想》确定了在合作框架内发展俄美关系的基调。它指出: “俄罗斯联邦准备消除最近与美国关系中出现的重大困难, 维护将近花了 10 年时间建立起的俄美合作的基础。尽管分歧严重, 有时甚至是原则性分歧, 但是俄美的相互配合是国际形势好转和保障全球战略稳定的必要条件。”承诺要“保持各个级别的经常性双边接触, 不允许双边关系中出现停顿, 不允许有关政治、军事和经济的主要问题的谈判中止。”^[15]普京在致克林顿的信中指出, 对美政策是俄对外政策的优先方向之一。为缓和由于科索沃战争和车臣问题造成的俄美冰冷的外交关系, 普京担任代总统不久后就表示, 必须结束“科索沃综合症”, 称俄并不主张回到对峙时期或某种形式的两极世界”。俄外长亦称俄“愿同美进行密切和

充实的合作”。“9·11”事件发生后, 俄罗斯总统普京在第一时间给美国总统打电话, 向布什和美国人民表示了慰问。在随后面向全国的电视演讲中, 普京总统称: “俄罗斯人民可以直接地感受到恐怖主义袭击意味着什么。正因为如此, 我们比任何人都能够深刻地体会到美国人民此时的感受。我代表俄罗斯人民对美国人民说, 我们和你们在一起。”^[16]“9·11”事件后由于普京在反恐问题上尽其所能向美国提供帮助, 使美国对俄境内的“打恐”, 由指责变为支持, 美国将车臣 3 个非法武装团体“里亚杜斯—萨利欣车臣烈士侦察破坏营”、“伊斯兰特种团”和“伊斯兰国际旅”, 确定为恐怖组织, 并承诺将冻结这些团体在美国金融机构的资产, 禁止向其成员发放来美国的旅行签证。然而, 俄美一度相互释放出的善意, 并没能从本质上触动和改变美国“排俄、遏俄、弱俄”的对外政策, 这不能不让俄罗斯感到失望。

在经历了“9·11”事件后的短暂蜜月之后, 从 2002 年下半年开始, 俄美关系陷入龃龉不断、一波三折的状态。俄美之间的主要分歧体现在俄美在一些地区问题上的利益冲突和俄美在俄国内政治发展进程问题上的交锋。从 2002 年下半年到 2003 年初, 俄罗斯和法、德等国, 高调反对美国单方面发动对伊拉克的战争。对于美国舆论指责俄与伊拉克、伊朗、朝鲜打造“自己的友好轴心”, 俄罗斯反唇相讥, 说俄罗斯只不过是像美国人一样追求自身的经济利益, 因为他们从亲西方倾向中几乎一无所得。伊拉克战争以来, 俄美矛盾增多, 磕磕绊绊的事情经常发生。针对美国政要对俄罗斯国内“民主的倒退”的指责, 普京毫不退让, 宣称“任何人都没有权利认为他们是否可以给别人吹毛求疵。”普京指出: “在新形式的外部侵略、国际恐怖主义和国内直接受到恐怖主义威胁的情况下, 俄罗斯遇到了对其国家主权和领土完整的一连串挑战。俄罗斯正面对着企图改变世界地缘政治形势的种种势力。”“我们努力使俄罗斯避免这一危险, 但我们的行动常常遭到片面的和不客观的解释, 成为各种投机的借口。”^[17]因此, 俄罗斯对美国加强了戒备和防范, 两国之间的矛盾和斗争也越来越激烈。

同时, 俄美在建立什么样的国际秩序、北约东扩、向独联体国家的势力渗透、修改反导条约、建立 NMD 和 TMD 等问题上的根本矛盾不可调和。在普京批准的《俄罗斯联邦国家外交战略构想》中, 俄强调要致力于“建立以公认的国际法准则(首先包括联合国宪章的目标和原则)及以平等的伙伴式国际关系为基础的稳

定、公正和民主的国际秩序”。^[18]为此,俄罗斯反对一国主宰的单极世界格局,争取建立反对单极独霸的多极世界,使俄成为未来多极世界的独立一极。正如美国前国务卿基辛格所说:“普京不希望看到一个搞霸权的美国,因为就俄罗斯而言,这样一个美国会为所欲为。”^[19]

普京认为以美国为首的北约是俄罗斯当前最主要的军事对手,将防备北约实行“大规模地区战略”视为战略重点。在俄罗斯看来,美国要在波兰和捷克部署反导系统,是一种对俄战略空间的挤压和战略能力的限制,对俄国家安全构成“最现实的威胁”。普京指责说:“北约不断扩大,将其军事基础设施贴近我国边境。我们撤销了在古巴和越南的基地。可是我们得到了什么?结果是,美国新的基地出现在了罗马尼亚、保加利亚,在波兰也将很快建成反导防御新阵地,显然,美国的部分新阵地还要建在捷克。”^[20]在这种情况下,军事力量,尤其是核武器成了俄保障国家安全、维护其大国地位的主要支柱。普京在调整对外政策方针时强调俄军事安全的重要性,明确提出新的核威慑战略。普京政府明确宣布,俄将实行“先发制人”战略,可首先使用核武器,并加快了俄战略力量现代化进程。

总之,俄美关系正如俄罗斯科学院美国和加拿大研究所所长谢尔盖·罗戈夫所指出的:“美俄关系的对抗模式,取代了战略伙伴关系。双方在一些具体问题上继续合作,可是在政治、经济、军事和思想观念等合作领域,对立逐渐占主导地位。”^[21]

普京执政后,虽然设法大力提升俄欧关系,但俄罗斯多年的外交努力并未改变其“欧洲局外人身份”。北约和欧盟的双东扩对俄安全构成直接威胁。尤其北约东扩,首轮东扩使俄丧失了700—900公里的战略纵深地带,二轮东扩由于波罗的海三国加入,俄西北边境失去了所有缓冲区,北约边境直逼俄罗斯大门口。俄深知对抗与妥协都改变不了北约东扩现实,只有采用软硬两手灵活应对。2000年10月16日,普京在答法国《费加罗报》记者提问时对俄罗斯与北约的关系发表了自己的看法。记者问俄罗斯是否感到自己是在北约国家的包围之中,或自己是同北约合作的“小伙伴”,普京回答说,我们赞同同北约建立伙伴的和互利的合作。根本谈不上什么“小伙伴”,只有平等的关系才是有效的。我们原则上反对扩大,但不是因为害怕被“包围”。按照我们观点,北约解决不了欧洲—北大西洋空间的主要任务——保障大家同样的安全条件。^[22]

近年来,针对北约东扩,美国在波兰和捷克建

立反导防御体系,俄罗斯的反应日趋强硬。普京抓住一切机会,频频向美国和西方世界“亮剑”,使后者感受到了俄罗斯在世界上的分量。2007年2月,俄总统普京在慕尼黑安全政策会议上抨击美国外交政策,称美在全球滥用武力,北约东扩威胁俄安全。8月,俄恢复中断了15年的远程战略轰炸机例行战斗值班飞行。12月,俄海军舰队恢复例行远洋航行。12月12日,俄正式暂停执行《欧洲常规武装力量条约》。2007年12月19日,普京在接受《时代》周刊专访时甚至表示,“我不会说北约是一具冷战的腐尸,但它无疑是历史遗留给我们的东西。”^[23]

总之,面对北约的东扩和挤压俄罗斯的活动空间,普京对西方的态度也逐渐强硬,这当然与俄罗斯的国力逐渐增强密切相关。

四、善打“能源外交”牌

俄罗斯境内蕴藏着世界上1/3的天然气和1/10的石油,石油、天然气产量现在均已居世界第一位。俄罗斯石油、天然气和煤炭的年开采量分别占世界年开采总量的10%、30%和6%。丰富而雄厚的能源储备及巨大的开采能力,不仅有利于俄罗斯国内经济发展,而且还在国际政治博弈中发挥了外交杠杆的作用,成为俄罗斯外交的重要支点。普京领导下的俄罗斯政府以油气资源作为推行本国对外政策的重要手段和维护俄罗斯大国地位的战略武器,在世界舞台上扮演着越来越重要的角色。

普京时期,俄罗斯能源外交不断升温。在普京看来,石油作为国家的主要资源,对恢复俄罗斯的国内经济和国际地位具有极其重要的意义。普京一方面向西方树立俄罗斯可靠的能源供应者形象,争取西方在油气资源领域的合作;另一发面,借助其庞大的油气资源“敲打”西方,提升俄罗斯在地缘政治和国际政经格局中的地位和影响。普京通过积极推行能源外交来捍卫国家利益和提升俄罗斯的国际影响力,通过运用能源谋求依靠目前的外交实力所无法得到的利益。事实上,俄罗斯的能源潜力已成为影响国际格局转型期大国关系的一个相当重要的因素。俄罗斯著名战略分析家斯密洛夫在自己的《能源超级大国》一书中写道:普京通过能源把俄罗斯变成超级大国的构想正在变成现实。2003年5月30日,俄罗斯通过了《俄罗斯至2020年能源战略》,开始以能源为坐标确定外交重点,调整

新世纪对外战略, 强调要借能源外交促进经济复苏、维护地缘政治利益。

在此背景下, 俄罗斯形成了以欧洲为重点、独联体地区为关键、亚洲为重要取向的能源外交格局。俄罗斯竭力将能源战略运用到全球和地区层面以及与独联体国家、美国、欧盟国家、中国、日本等大国的外交中, 将能源外交的作用发挥得淋漓尽致, 取得了显著的成效。

实际上, 普京时期, 利用能源作为外交杠杆已是一种惯常的方式。针对前苏联加盟共和国的对俄态度, 普京采取了不同的能源政策。在与中亚各国的交往中, 俄罗斯通过能源外交努力保持对中亚国家的最大影响力。俄罗斯劝说哈萨克斯坦和阿塞拜疆利用穿过俄罗斯境内的原有管线。结果, 哈萨克斯坦同意利用穿越俄罗斯境内的通向萨马拉的原油管线和里海管线财团(CPC)的管线出口本国生产的原油, 与已经投入运营的绕过俄罗斯领土的巴库—第比利斯—杰伊汉管线争夺输油业务。对亲俄的白俄罗斯, 俄以国际市价价的 1/6 低价供应天然气, 而加入欧盟的爱沙尼亚和立陶宛则不得不以 120 美元的单价予以支付。当然, 即使是兄弟的白俄罗斯, 若不听话, 也会遭到能源制裁的, 2007 年初俄白之间发生的能源争端就是一例。对反俄的“民主选择共同体”成员国乌克兰、格鲁吉亚和摩尔多瓦等国, 俄罗斯一度宽大为怀, 希望有朝一日能把这些国家拉回俄势力范围, 在能源供应上一直对它们保持优惠。但是, 在这些国家“脱俄入欧”的地缘政治定位已经清晰后, 俄罗斯立刻剥夺了他们的一切优惠。2006 年新年伊始, 俄罗斯向乌克兰提出天然气涨价并一度停止向其供气就表明了俄方的立场, 表面看来这是两国天然气公司的商业价格之争, 但其实质则是普京利用能源做杠杆对前苏东地区亲俄和疏俄立场的某种示意。冷战结束后的十多年来, 以美国为首的西方集团处处挖俄罗斯的墙脚, 通过北约东扩和颜色革命, 步步进逼俄罗斯。俄罗斯本来想在俄乌白哈(哈萨克斯坦) 四国“共同经济空间”的基础上逐步重建联盟, 但乌克兰在 2004 年“橙色革命”后, 从政治、经济、文化和外交上同俄离心离德, 全面西化。更令俄罗斯不能容忍的是, 乌克兰政府执意要加入北约。2005 年底, 俄供乌天然气的合同结束, 俄国立即提出今后按国际市场价格供应。乌克兰每年消耗天然气约 800 亿立方米, 其中 1/3 的天然气是由俄罗斯提供的。乌克兰本国天然气产量还无法满足本国需求的 1/4。乌克兰自从脱离俄罗斯后, 经济发展水平急剧下降, 本身无力支

付如此巨大的开销。

由于乌克兰是俄罗斯向欧洲很多国家输出天然气管道的必经之地, 俄乌天然气之争使欧盟陷入两难之中。欧洲政策研究中心俄罗斯问题专家、欧盟首任驻俄大使迈克尔·埃默森表示:“俄罗斯与乌克兰的天然气纠纷, 直接触及了欧盟的根本利益, 使欧盟对能源安全甚为担忧。”^[24] 一个无情的事实是: 欧盟 25 国所消费的天然气中的 51.3% 需要进口, 其中 1/4 来自俄罗斯。而德国消耗的天然气中 41%、法国使用天然气的 27% 也都依靠从俄罗斯进口。同时, 欧洲目前 25% 电力要靠天然气生产, 到 2016 年, 这个份额还将扩大到 30%。也就是说, 欧洲将越来越依赖俄罗斯。尤其是像斯洛伐克和保加利亚等某些欧盟国家, 其整个天然气都依靠从俄罗斯进口。《华盛顿邮报》即撰文指出, 普京在能源问题上表现出的强硬态度令欧洲国家与普京的对抗意志土崩瓦解。

俄乌争端事件发生后, 欧洲各国试图寻找新的能源供应渠道, 来减少对俄罗斯天然气的依赖, 但从经济和地缘政治的现实来看, 俄罗斯天然气对欧洲来说是无法抵御的诱惑。莫斯科卡内基中心分析师尼古拉·彼得罗夫说:“俄罗斯在西方经济体扎根的速度比西方国家找到别的能源供应国的速度快得多。中短期内, 欧盟许多国家已经被牢牢锁进他们与俄罗斯天然气公司的长期供气合同中, 他们不得不严重地依赖俄罗斯天然气公司的供气; 如果欧盟现在改变对俄政策, 那么任何公司都输不起。同样对于中东欧国家来说, 他们也很难有能力保证自己未来的能源安全。”一位能源问题专家指出, 通过长期合同牢牢锁住这些国家, 其他公司很难进入这里的市场。由于这些国家依靠俄罗斯的能源供应, 能源已经成为普京影响这些国家的手段。欧洲一位高级官员解释说: 在可预见的未来, 欧洲经济体要依赖俄罗斯的能源。有关机构预测, 到 2030 年, 欧盟近 2/3 的天然气消费将来自俄罗斯。根据欧盟委员会的预测, 到 2050 年, 欧盟对俄罗斯天然气的依赖将增长到 50%。正因西方对俄罗斯能源如此高的依存度, 西方国家不得不多次发出警告: 西欧对外国能源, 尤其是俄罗斯能源的依赖将使美国的北约盟国和友好国家在突发能源供应中断的情况下经不起打击, 这可能会被用作新的“能源武器”。

俄罗斯外交的上述特点不会因为普京改任总理而改弦易张。相反, 由于与新总统的默契和广泛的民众基础, 普京任总理后俄罗斯外交的以上特点还会进一步加强, 在可以预见的一段时期内, 普京执政时期的外

交特点将会表现得更将鲜明。

[注释]

- [1] ÍÁÁÁÁ½¶¶¿°¶ Á¶°µ¶¿¿± ÁÁ°° . ÁÁ°¿¿±±Á±±Ê°ÁÁ¿¿Á½ ¹±¶µ±°° ÁÁÁµ±±ÁÁ³¶¿¿¿Á'À ÁÁ³¶Á±“ ÁÁÁ±¶¶'°° Á±³°Á°Ñ ÁÁ°° µÀ 2020 'Áµ±'.// ¶¶, µÀ¿±±Áµ¿±± , °¿¿Î. No. 3. 2008 '. Á. 117.
- [2] ¹ ÁÁ½±°Ñ Á¶°µ¶¿¿± . . ÁÁ°¿¿±/ ¶¶, µÀ¿±±Áµ¿±± , °¿¿Î No.6. 2003 '. Á. 15.
- [3] Á¿Ê¶ÁÊ°Ñ ³¿¶Ê¿¶¶ ÁÁ½°Á°½° ÁÁ°»Á½Á» ¶¶¶Á±±°°// ¶¶±°Á°½±'±¶Á± 11. 07. 2000 '.
- [4] . . Á°½±Á³: 2007: ÁÁÊ±°¶Á ÁÁ¶³µÀ½²¶Á±±±°°// ÁÁ°»Á½Á»'±¶Á± 15. 01. 2008 '.
- [5] 《普京向俄罗斯联邦会议提交的2000年国情咨文》,《普京文选》〔M〕, 中国社会科学出版社, 2002年版, 第80页。
- [6] 于宏建:《独联体峰会引人关注》〔N〕,《人民日报》2008年2月25日。
- [7] Á¿Ê¶ÁÊ°Ñ ³¿¶Ê¿¶¶ ÁÁ½°Á°½° ÁÁ°»Á½Á» ¶¶¶Á±±°°// ¶¶±°Á°½±'±¶Á± 11. 07. 2000 '.
- [8] 《江泽民与普京通电话》〔N〕,《人民日报》2000年3月28日。
- [9] 《普京对中国〈人民日报〉、新华通讯社和中央电视台记者的谈话》,《普京文集》〔M〕, 中国社会科学出版社, 2002年版, 第110、112页。
- [10] 《中俄北京宣言》〔N〕,《人民日报》2000年7月19日。
- [11] [俄]伊·伊万诺夫:《俄罗斯新外交》〔M〕, 当代世界出版社, 2002年版, 第239—244页。
- [12] 普京:《俄中睦邻友好合作条约将对整个世界的和平与稳

- 定产生促进作用》,《普京文集》〔M〕, 中国社会科学出版社, 2002年版, 第371页。
- [13] [14] [24] 《众家评说——俄罗斯与世界》〔N〕,《人民日报》2008年3月18日。
- [15] Á¿Ê¶ÁÊ°Ñ ³¿¶Ê¿¶¶ ÁÁ½°Á°½° ÁÁ°»Á½Á» ¶¶¶Á±±°°// ¶¶±°Á°½±'±¶Á± 11. 07. 2000 '.
- [16] Jill Dougherty, “9 • 11 a turning point' for Putin”, <http://archives.cnn.com/2002/WORLD/europe/09/10/ar911.russia.putin/>.
- [17] 《普京向俄罗斯联邦会议提交的2000年国情咨文》,《普京文集》〔M〕, 中国社会科学出版社, 2002年版, 第80—81页。
- [18] Á¿Ê¶ÁÊ°Ñ ³¿¶Ê¿¶¶ ÁÁ½°Á°½° ÁÁ°»Á½Á» ¶¶¶Á±±°°// ¶¶±°Á°½±'±¶Á± 11. 07. 2000 '.
- [19] Romesh Ratnesar, “Kissinger on Putin: He thinks he is a reformer”, *Time*, Dec. 31, 2007.
- [20] ÍÁÁÁÁ½¶¶¿°¶ Á¶°µ¶¿¿± ÁÁ°° . ÁÁ°¿¿±¿¿± Á±±Ê°ÁÁ¿¿Á½ ¹±¶µ±°° ÁÁÁµ±±ÁÁ³¶¿¿¿Á'À ÁÁ³¶Á±“ ÁÁÁ±¶¶'°° Á±³°Á°Ñ ÁÁ°° µÀ 2020 'Áµ±'.// ¶¶, µÀ¿±±Áµ¿±± , °¿¿Î No.3. 2008 '. Á. 131.
- [21] ¶Á¶¶°Ç±½Á³°É Á'Á³: Á°¹°Á Á¶ÁÁÁ¶¶¶°³ Í ÁÁÁ°»Á½Á»±±¶Á°½±Á½°Ç ÁÁ¿ÁÊ¶¿°»// ¶¶±°Á°½±'±¶Á± 19. 09. 2008 '.
- [22] 《普京答法国〈费加罗报〉记者问》,《普京文集》〔M〕, 中国社会科学出版社, 2002年版, 第186页。
- [23] Richard Stengel & Adi Ignatius, “A Bible, But no E-mail”, *Time*, Dec. 20, 2007.

作者简介: 丛鹏, 北京外国语大学国际问题研究所教授。(北京, 100089)

张颖, 北京外国语大学国际问题研究所副教授, 博士。(北京, 100089)

收稿日期: 2008-09-12

修改日期: 2008-11-18

tention to today's major theoretical and practical problems in international relations, and gives these problems a scientific interpretation or response in depth; Third, we must have the courage and sense of innovation, but also have the ability.

World Economy

51 Interest Groups and US International Monetary Policy

by Zhou Yiejing

Traditional opinion supports the argument that special interest groups exert little influence on international monetary policy process of the United States. This traditional opinion, however, fails to account for the active participation of interest groups in American policy towards China on the RMB issue. With a review of group activity in forcing RMB revaluation, this article discusses why the argument of long-term silence of groups in international monetary policy loses its explanatory power in the RMB issue. An analysis of the incentives and yields of collective action in the issue challenges the trade/currency typology. Instead, specific issue area may be a proper perspective to examine the role of interest groups in American international economic policy-making. Finally, policy recommendations are also provided for China to respond to new trends in China-related interest groups in the United States.

Countries and Regions

57 The Characteristics of Russian Diplomacy During Putin's Presidency

by Cong Peng & Zhang Ying

Putin who had been in power for eight years ended his presidency and became the prime minister of Russia in May, 2008. Russia not only has increased its comprehensive national strength, but its foreign policy has become more and more mature, its geopolitical strategy has become clearer and clearer. Russian impact on world politics and international pattern has gone up in these eight years. In this period, Russia has put pragmatic foreign policy. Russia played the resource card according to its power predominance. Russia carried out multi-facet diplomacy, promoted its relationship with Commonwealth of Independent States and ensured Russian leadership at the same time, stabilized and increased its relations with China, pursued diplomacy in Europe and Asia with new characteristics. These characters will not change after Putin became the prime minister of Russia.

65 Party Polarization in Congress: Causes and Consequences

by Xie Tao

U.S. Congress has become a major focus of research in American studies in China. While party polarization has become a major research area for American scholars, few Chinese scholars to my knowledge have paid attention to the phenomenon. Since the 1970s, while inter-party heterogeneity has grown dramatically, intra-party homogeneity has also increased substantially at the same time, thus resulting in increasing polarization. I argue that party realignment in the South, legislative reforms, and the increasing role of money in congressional elections are the three most important causes of polarization. One consequence of party polarization is that the majority party has to frequently use unorthodox means to achieve its legislative goals. Another consequence is that the overall legislative efficiency decreases.

72 A Brief Analysis of the "National Defense Strategy of the United States of America" (2008)

by Li Hao

On July 31, 2008, the U.S. Department of Defense (DOD) issued the latest report of "the National Defense Strategy" (NDS), which serves as the last guiding strategy of the Bush Administration. Seven chapters are included in this report which are Foreword, Introduction, the Strategic Environment, the Strategic Framework, DoD Capabilities and Means, Managing risk and Conclusion. This paper, in the first part, briefly introduces the main contents of the report, trying to find out the connection between NDS and other strategic reports. The characteristics of this report will be explored in the next section, and the causes of the characteristics will be discussed. Finally, the article will sum up the counter terrorism policies of the Bush Administration and offers the author's views.