

● 国际政治

世纪之交的俄罗斯对美政策^{*}

罗 志 刚

(武汉大学 国际关系学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 罗志刚(1946-),男,湖北武汉人,武汉大学国际关系学院教授,博士生导师,主要从事现代国际关系研究。

[摘 要] 冷战后的俄罗斯对美政策走上了一条艰难道路,其重大变化是外交战略调整的结果。在大国外交战略的决定性影响下,俄对美政策的变化主要表现在:寻求合作,避免孤立或发生对抗;反对美国“挤压”,维护本国安全;推进多极化,反对美国独霸世界。处在内外困境之中的俄罗斯对美政策具有被动性、灵活性等特点。而且,它虽有强硬色彩,但其基点在于同美国合作而不是对抗。当前,这一政策不可能主导俄美关系的发展趋势,却有望取得一定成功。

[关键词] 俄罗斯;外交战略;对美政策;特点;前景

[中图分类号] D850 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)01-0089-06

冷战时期的整个国际关系在相当程度上取决于美苏国家关系的性质及其变化。冷战结束后,这种情况已不复存在,这主要是因为美国和俄罗斯的实力对比、各自建立在实力基础上的对外政策和国际地位发生根本的变化。美国总统国际安全事务助理塞缪尔·伯杰在《外交》杂志上著文宣称:“今天,不管用什么尺度衡量,美国都是世界上无可争议的军事和经济强国,完成了自西奥多·罗斯福以来和平时期的首次全球活动的扩张。”与此相反,当今俄罗斯的实力已大不如前苏联时期,其国际影响也急剧下降。在这种情况下,俄罗斯的对美政策自然也不可能同于前苏联时期,而不得不走上一条艰难探索的道路。苏联解体之初,俄罗斯奉行了向西方国家“一边倒”的外交政策,其对美政策更是具有倒向美国的性质。但是这种政策不久便暴露出是失败的:美国并没有把俄罗斯当做真正的“伙伴”而给它带来想象中的种种好处。鉴于美国无视俄罗斯国家利益,一心推行称霸世界的全球战略,尤其是鉴于科索沃危机的深刻教训,俄罗斯痛定思痛,将其外交战略及对美政策做了重大修改,从而使俄美关系也出现了新的变化。

—

从根本上说,俄罗斯对美政策的变化是其外交战略调整的结果。俄罗斯问题分析家们普遍看到,经过几年来的调整,现今的俄罗斯外交战略总体上是一种“大国”战略。对于这一战略的形成,很多因素起了作用。几百年来,俄罗斯在欧洲和世界上一一直享有大国地位,特别是在二战后,苏联成为世界上最强大的两个国家之一。这种历史身份和荣耀,使俄罗斯整个民族和国家不安于扮演二、三流国家的角色。俄罗斯的广袤领土,众多的人口和极丰富的自然资源,强大的军事实力和较大的政治影响,成为俄罗斯走向大国振兴之路的巨大动力和物质基础。10年来,西方大国对俄罗斯的“挤压”政策,则从反面激起了俄

罗斯民族主义情绪的高涨和要走大国之路的决心。这些都说明,俄罗斯较快地结束追随西方的时期并迅速转向大国战略,决非偶然,有其历史和现实背景。

俄罗斯大国战略的根本任务是恢复它在世界上的强国地位,全面增进国家利益。为此,大国战略确定了如下几大具体目标。

第一,通过加强经济外交,促进俄罗斯经济实力的恢复和提高。经济实力是强国之本,没有相当的经济实力的强国、大国,古今未有。苏联解体后,西方大国出于推动俄罗斯政治民主化和经济市场化的需要,许诺给予大量经济援助。但是,出于对俄罗斯崛起的恐惧,这些国家口惠而实不至,没有真正履行为俄提供急迫期待的大规模援助的诺言,这使俄对西方的经济援助深感失望。在此情况下,俄认识到,一心指望西方国家大发慈悲,提供经济援助是远不可靠的,必须主动创造外部条件扭转经济颓势。叶利钦在 1997 年 12 月出台的《国家安全构想》就提出,今后“把形成国内发展的外围条件作为外交领域的首要任务”。普京政府上台后,更是明确表示,“俄罗斯在经济领域的国家利益是最重要的国家利益,只有在稳定发展经济的基础上才能解决与俄罗斯国家利益有关的问题”。它强调保持并发展与美国等西方国家的关系,通过国际合作,谋取以经济利益为核心的国家利益。

第二,成为未来多极世界中的一极。在经济全球化的进程中,任何一种世界格局都关系到各国的切身利益。两极格局瓦解后,各国综合实力的对比出现新的变化,世界多极化进程加快。面对这一发展趋势,俄罗斯根据大国战略的要求,确定了争取成为未来多极世界中一极的目标。对俄来说,该目标有其较强的政治实力和军事实力基础,但能否实现,归根到底取决于上述经济战略目标的实现情况。

第三,确保国家军事安全。国家的地位是和经济发展连在一起的,但又必须以国家安全为保证。很明显,没有安全保障的国家说不上有什么了不起的国际地位。从历史上来看,一些国家在追求大国和霸主地位时,往往都要提出安全目标,不管实际上它是否面临着安全危机。一个十分典型的例子是,一战后的法国企图保持自己在欧陆的优势地位时,特别重视本身的军事安全,并为此大动脑筋,极力构筑同盟安全体系。对于目前的俄罗斯来说,它要成为大国,也不能不正视安全问题。事实上,冷战后,西方一直在以俄罗斯为潜在敌人。正如俄罗斯军事学说中明确指出的:“对俄罗斯安全的威胁主要来自西方。”科索沃战争后,俄罗斯的外部环境因北约和伊拉克极端势力的双重威胁而更趋险恶。所以,安全威胁对它是一个现实存在,安全目标也必然成为大国战略中的一个重要内容和目标。显然,这个问题解决得不好,大国战略不免就会落空。

现在,由上述主要目标构成的俄罗斯大国战略框架已基本成型。由此一来,俄罗斯外交也就有了比较明确稳定的方向。俄对美政策和外交也正是在这一外交战略的指导下完成和展开的,只不过是俄还必须随着情况的千变万化不断调整它的对美政策,并相应地改变对美外交策略。

二

冷战时期,在所有的双边关系中,苏联最重视的是苏美关系。这主要是因为这一关系处理的好坏,将直接影响到世界局势的前景,尤其是苏联的战略利益。冷战后,美国成为惟一的超级大国,并公开提出要扮演世界领导者,无视其他国家的安全和利益。对于衰落中的俄罗斯,美国仍抱冷战思维,毫不手软地进行孤立打击,借以扩大冷战胜利成果。同时,美国对俄又时时摆出一副安慰和合作的面孔,促使它早日融入西方体系。美国的这些表现和对俄政策,既使俄必须继续高度重视俄美关系,又是俄处理对美关系的重要客观依据,且和具有特定目标的俄大国战略交相作用于俄的对美政策,使之走出迁就美国的泥潭而发生了一些重要的变化。

(一)寻求合作,避免孤立或发生对抗

20 世纪 90 年代中期以来,俄美关系处在一个很不稳定的状况。而且,俄对美国的很多做法颇感不满,在波黑危机、车臣事件、科索沃危机、部署导弹防御系统计划等一系列问题上,和美国都有重大分歧。

但即便如此,俄仍站在国家利益的战略高度,冷静谨慎地对待美国,排除各种困难,寻求与它合作。

1999年科索沃危机时期,美国不顾俄的劝阻而悍然轰炸南联盟的行动,曾引起了俄的愤怒和强烈反对,导致俄美关系迅速恶化。然而,就是在科索沃战争发生后,俄官方仍向美国等北约国家表示:“俄罗斯仍旧是一个值得信赖的、可预见的伙伴。”科索沃战争结束后,俄为维持与美国等西方国家的伙伴关系,主动谋求改善俄美关系,通过一系列首脑会谈及国防部长磋商,修复双边关系。在当年欧安组织首脑会议上,俄与西方就欧洲安全宪章、常规力量裁减等问题达成一致。

俄国内人士在对美政策上也都有一个共识,即不管怎样,俄都不能和美国对抗,而必须基本保持一种合作关系。俄坚持对美奉行合作政策,有其重要原因和必要性。多年来,俄罗斯处在经济衰退之中,国内政局不稳,军队状况不良,加上昔日苏联和东欧国家的同盟体系不复存在,所有这些不仅使俄根本无法同美相抗衡,更是决定了它必须从与美合作、发展伙伴关系中获得好处,以加快扭转国内不利局面。况且,欧盟国家是俄罗斯的一个重要外部市场,对它的经济恢复的重要性是不言而喻的。但欧盟大多数国家是美国的盟国,如果俄美关系恶化,不仅俄和美国的经济关系会成为问题,它和西欧的经济关系也不免会受到严重影响,至于美国和西欧国家操纵的各种国家金融、贸易组织对俄罗斯的经济意义,肯定还会大打折扣。这种利害关系使俄必须重视与美国及欧盟的合作,因为它不可能在自我封闭的状态中实现振兴经济的战略目标。此外,经济全球化给世界也给俄罗斯带来很多称之为“全球问题”的新问题,如核扩散、环境污染、有组织的犯罪、恐怖主义,等等。这些问题同样威胁着俄的安全,远不是俄仅凭自己的力量所解决得了的,从而迫使它和美国以及其他国家进行合作,共同努力维持国际社会的健康发展。

对俄来说,保持同美合作关系的另一必要性和好处在于,将使它有更多的机会参与国际事务的处理,提高政治影响力,促进自身成为多极世界中的一极。

俄罗斯对美合作政策体现出冷战后大国关系的一个重要特点,即各大国在不同程度上愿意建立和发展合作关系,以解决各方面问题,推动国际战略形势走向稳定。

(二)反对美国“挤压”,维护本国安全

苏联解体后,美国没有从根本上放弃冷战思维,而对苏联的主要继承者俄罗斯仍实行遏制政策。表面上,美国要和俄罗斯发展伙伴关系,但实质上,其对俄战略是建立在以俄为假想敌和潜在对手基础上的“弱俄遏俄”战略。这一战略具体体现为通过北约东扩,挤压俄的战略空间,损害俄的安全。俄学者指出,“在美国,俄罗斯-北约基本文件多半被看做一种安慰莫斯科的形式上的文件”^[1](P. 29)。科索沃战争期间,华盛顿峰会确定了“北约战略新概念”。新战略条款实际认为,北约无须联合国批准或授权就可自己责任范围以外动用武力,从而确立了武力因素在建立世界新秩序和调解冲突中的绝对优先地位,使俄倍感安全威胁。今后俄和北约合作新机制的建立,也不可能从根本上消除北约对俄的威胁。

对于美国利用北约进逼俄罗斯的做法,俄从维护自身利益出发表示坚决反对,尤其不同意北约吸收波罗的海三国和其他独联体成员。冷战时期,核武器控制问题上的分歧一直是美苏关系紧张化的一个关键因素。冷战后,俄美之间这方面的分歧依然尖锐,使两国关系笼罩着浓浓的“危机”气氛。在俄看来,核武器控制问题也牵涉到俄的安全利益和大国地位。美国部署 NMD 推翻 1972 年的《反弹道导弹条约》的计划,意将打破国际战略平稳,加深国际形势的危险性,不利于保障俄的外部安全。在俄政界和学者中,还普遍有这样一种看法:美国“坚实地”向反弹道导弹系统推进,归根到底是要降低俄核力量的潜在能力。而俄当前的经济状况使俄没有任何可能大规模增加国防开支,与美展开核竞赛。如果俄没有强大的核遏制能力,就会更快地沦落为二流国家,将像南斯拉夫、伊拉克一样地被西方完全不放在眼里^[2](P. 49)。俄领导层还认为,美国加强核力量的计划还有经济上的目的。俄国防部长谢尔盖耶夫在《独立报》上指出,美国部署 NMD,“不排除这样一种情况,即有人又想让俄国卷入一场新的军备竞赛,企图阻碍俄罗斯经济的发展。”因此,俄罗斯为维持俄美军事战略平衡这一影响美国政策的有利因素,保障国家安全利益和大国地位,对美国部署 NMD 和修改《反弹道导弹条约》的计划表示坚决不能接受。俄领导人一再表示,不愿看到对《反弹道导弹条约》有任何修改。伊万诺夫外长告诫美国:“许多问题取决于反导条

约的命运,而该条约的命运与美国建立国家导弹防御系统的计划有直接关系。”^[3](P. 5)同时,俄充分肯定 1990 年 11 月 19 日在巴黎正式签署的欧洲常规力量条约对加强欧洲安全的作用。在车臣问题上,俄罗斯为维护国家主权和领土完整,防止在苏联解体后重又面临联邦解体的危险,也毫不妥协地表示,决不容许美国以维护人权为借口,对它的主权范围内的事“指手画脚”。1999 年 9 月俄政府再次出兵车臣,开始了第二次车臣战争后,美国指责俄军侵犯了人权,造成了人道主义灾难,要求俄停止军事行动,与车臣当局进行政治谈判以解决问题,并要求充当调解人。美国的这些指责和要求遭到俄的坚决抵制。例如,2000 年 2 月美国国务院发表《1999 年度国别人权报告》,指责俄在车臣的军事行动侵犯了人权后,俄外交部强烈表示,美国国务院对俄的人权状况充满偏见,这份报告是无法接受的。

为了反击美国孤立、挤压俄罗斯的行为,维护国家利益,俄政府采取了各种外交和军事实际措施。其一,从阻止美国利用北约长久主导欧洲安全事务上考虑,俄提出“全欧安全构想”,主张加强欧安合作组织的地位,认为这一容纳北美、欧盟国家和俄罗斯的安全组织在维护大陆稳定和欧洲安全上具有很大作用,也可促进俄在国际上的影响。俄副外长古萨诺夫在谈到这点时,强调要“积极努力地运用欧安合作组织的潜力来适应我们的利益”^[4](P. 44)。其二,利用美欧之间的政治军事分歧,加强俄罗斯和西欧的接近,以减少自己陷入完全孤立的危险。其三,修改国家军事学说,提高核威慑能力,阻遏美国实施 NMD 计划和推翻《反弹道导弹条约》。

上述表明,俄罗斯对美政策的一个重要特点在于,决不打算以牺牲国家安全这一根本利益和大国地位为代价来换取美俄合作,合作只是实现国家利益的手段,而不是最终目的。

(三)推进多极化,反对美国称霸世界

冷战结束以来,美国依仗其实力优势和在世界上的“一超”地位极力推行霸权主义政策,企图建立自己领导的单极世界。美国国家安全战略报告《新世纪的国家安全战略》写道,“美国必须在世界上发挥领导作用”,美国的战略是以美国在国外继续“发挥领导作用为基础的”。俄对美国的单极战略图谋持坚决反对的立场。它认为,如果听任美国称霸,俄的国家利益定将受到无穷的损害。1998 年 2 月,叶利钦总统指出:当今世界由一个国家独霸世界是不可能的,也是危险的,多极世界是“最明确、最民主的一种国际社会体制”。2000 年 12 月,普京总统对俄罗斯和加拿大媒体公开表示反对单极世界,主张建立多极世界。他说:俄罗斯主张“建立多极世界”,因为“如果我们整天面对的是某一个国家的独断专行,只有它认为是公正的那些决议才能通过和执行,那么世界就不能得到积极有效的发展”。“所以,我们建议建立另一种结构,另一种民主的世界秩序”。

俄罗斯坚决反对美国建立单极世界而极力推进多极化,是因为它已认识到,美国的单极战略意味着要进一步降低俄罗斯的国际地位和作用,实现冷战结束以来的“弱俄遏俄”方针。只有建立一个多极世界,俄罗斯才能在国际舞台上保持自己的发言权,发挥重大的影响和作用,实现大国战略。同时,只有在多极世界里,世界的和平与安全,世界各国人民的利益,才能得到有效的维护。2000 年 4 月通过的《俄罗斯军事学说草案》指出:“俄罗斯联邦认为,只有在多极世界的框架内才能实现社会进步、稳定和安全。因此,它努力促进多极世界的建立。”

为达到阻止美国建立世界霸权,推进多极化的目的,俄罗斯一方面公开表明自己的态度,一方面采取必要的实际步骤,降低美国称霸的可能性。由于联合国的存在与否和作用大小,直接关系到美国有可能成为国际社会的“太上皇”,也直接关系到俄罗斯能不能作为一个安理会常任理事国发挥影响,成为未来多极世界的一极,俄罗斯在很多场合极力维护联合国的存在,强调其对国际社会和平与发展具有其他国家和国际组织不可替代的作用。在美国利用北约为工具,不经联合国安理会授权而以“人道主义干涉”为由公然轰炸南联盟后,俄呼吁尊重联合国在维护和平上的作用,认为只有联合国安理会有权批准运用武力来对世界采取强制手段。普京总统特别指出:“一个最重要的任务就是提高联合国的反危机潜力。”俄还主张严格遵照联合国宪章条款加强国际维和的法律基础。

俄为了加强反对美国建立单极霸权的能力,还不断修改其军事学说,力图保持强大的核威慑力量 and

大规模核杀伤武器。特别是从提高其核威慑能力出发,做出了降低核门槛,必要时可首先动用核武器的新规定。

可以肯定,由于美国的单极霸权战略直接损害了俄罗斯的根本利益,俄在今后不会改变现有的推进多极化、反对美国霸权的立场。而且,它除了极力设法提高自己的综合国力以外,还会加强与其他一些反对美国单极霸权战略的国家的合作,以达到推进多极化的目的。

三

虽然冷战后俄罗斯继承了苏联对外政策中的一个重要特点,即将对美关系置于它的所有对外双边关系之首,但它在俄美关系中的影响力和地位较之苏联已明显下降。由于苏联解体后俄罗斯丧失了一半人口、40%的国内生产总值和1/4的领土,其实力和世界地位变得大不如苏联时期,在大多数情况下,俄的对美政策已失去以往那种美苏互有攻守的特点而表现出一种应战性,即多半是对美国外部行动的一种被动性的反应,因此,它不可能主导俄美关系的发展趋势。相反,美国一直在研究如何影响俄罗斯的政策,并且实际握有俄美关系发展的主动权。如在北约东扩问题上,俄罗斯反对东扩的目的并没有达到,不得不吞下美国“挤压”的苦果,不仅波兰、捷克和匈牙利加入了北约,而且其他某些东中欧国家迟早也会成为北约的成员。科索沃危机中,俄罗斯对美国干预危机,争夺其在巴尔干的仅存势力范围的政策也未能产生重大影响。不管俄如何呼吁美国不要对南动武,但最终也未能阻止住美国利用北约采取这一行动。现在,俄要在阻止美国部署 NMD 以打破美俄战略平衡方面发挥很大影响,也恐非易事。

20 世纪 90 年代中期以后,俄改变了追随西方的政策,进入了与北约和美国关系发展的新阶段。从俄反对北约东扩、部署 NMD 建立单极世界等重大表现来看,它的对美政策带有一定的强硬色彩。这不仅是因为美国的这些做法要损害俄的根本利益,也是因为俄现在吸取了叶利钦执政前期追随西方政策的教训,深感对西方一味妥协退让决不是维护国家利益的有效办法,而只能是使自己处在更加被动的地位,最终沦落为二、三流国家。但是,俄在其综合实力远远落后于美国的今天,既不会回到冷战刚结束时的那种不成功的一味迁就美国的政策,也不会回到冷战时期的苏联同美国对抗的政策。俄的对美政策变得“更加坚决”而带有强硬色彩,只是意味着俄希望美国尊重它的利益,修改与俄的合作条件。

当前美国仍是世界上经济、军事实力最强大的国家,又具有广泛的政治影响,这一严酷事实决定了俄的对美政策必须建立在合作的基点上。2000 年经普京总统批准的《俄罗斯对外政策构想》再次确定了俄美关系应在合作框架内发展。它指出:“……尽管存在着严重的分歧,许多情况下存在着根本的分歧,俄美的相互关系仍是改善国际形势和保证全球战略稳定的必要条件。……只有在和美国积极对话的情况下才可能解决限制和裁减核武器的问题。为了相互的利益,要保持所有级别上的经常不断的双边接触,而不允许关系停滞。”^[5](P. 12)俄希望通过与美合作,谋取全面的安全、经济和政治利益。不管这种可能性究竟会有多大,但客观而论,与美合作政策是它的一种合理的选择。可以相信,在今后一个较长时期里,俄的对美政策仍将是务实的、稳定的,即以合作为其主导面,辅之以一定的强硬立场。

俄罗斯的当前经济状况,使俄没有多大可能大幅度地增加国防开支,所以,俄不能过分依靠现有的军事实力对美国显示强硬立场,而必须在争取同美结成“伙伴关系”之时,注重对美政策的灵活性和策略性。普京政府的一些政治表现说明它已明了这一点。例如,它在反对北约东扩、美国部署 NMD 的同时,又提出愿意有条件地加入北约,实行一项欧洲范围内的有限导弹防御计划,以联合起来保卫整个欧洲。这样,俄既表现了与美国和西欧国家合作的诚意,又间接地表示了对它们现在的北约东扩计划和部署 NMD 计划的不满。普京上台后,出国访问对象首选英国,也有利用英美密切关系推动美俄关系发展之苦心。的确,作为一个国力衰退的国家,俄罗斯应像一切弱国一样讲究外交策略以改善本身地位,特别是对于美国这样一个实力强大,处心积虑地要“弱俄遏俄”的国家,俄对它的政策尤其不能缺少灵活性、策略性,这在很大程度上关系到俄罗斯国家的未来命运。西方学者指出:俄罗斯“精英分子”尽管对国家的

衰落义愤填膺,对美国强权忍无可忍,但“他们只有以变求变,变中求存这一条路可走”;“处理美俄之间有重大争议的问题时稍有不慎,俄罗斯就会成为诸强中的孤家寡人”^[6](第 204 页)。俄学者亦强调:“在任何情况下,俄罗斯都应该采取坚定而不失灵活性的立场,不要使自己失去寻求妥协的机会。”^[2](P. 46)

迄今为止,俄罗斯尚未真正走出所面临的国内外困境,俄美关系也远未发生实质性变化,俄仍被美视为当今世界上对美国安保最构成威胁的国家。但是,俄罗斯仍是世界上一个具有经济潜力、较大政治影响力和强大核力量的重要国家,世界安全问题的解决也离不开它的合作。它还有着几百年积累下来的和西方打交道的丰富外交经验,特别是俄外交的一个传统是善于在半包围甚至包围的极其不利的条件下展开工作,促进国家的重新崛起。例如,它成功地应付了拿破仑战争时期、克里米亚战争时期、第一次世界大战后时期和苏德战争时期的各种困境^[7](P. 8)。所有这些都使俄罗斯不乏自我调整能力,也使其以合作为基点的对美政策有望取得一定成功。

[参 考 文 献]

- [1] К. Воинов. Европа и Россия после балканской войны 1999 г. Драматичные уроки. Мировая экономика и международные отношения, 2000, (4).
- [2] Додвор по ПРО и позиция России. Мировая экономика и международные отношения, 2000, (4).
- [3] И. Иванов. Перспективы сотрудничества на современном этапе. Международная жизнь, 2001, (1).
- [4] Е. Гусаров. После окончания холодной войны налицо попытки превратить ОБСЕ в механизм вмешательства во внутренние дела некоторых государств — участников. Международная жизнь, 2000, (8—9).
- [5] Концепция внешней политики Российской Федерации. Международная жизнь, 2000, (8—9).
- [6] [美] 罗伯特·A·帕斯特. 世纪之旅: 七大百年风云 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2001.
- [7] В. Средин. Дипломатия на пороге 21 века: новые вызовы. Международная жизнь, 1999, (11).

(责任编辑 叶娟丽)

Russian Foreign Policy to USA at Turn of Centuries

LUO Zhi-gang

(School of International Relations, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography LUO Zhi-gang (1946—), male, Professor, Doctoral supervisor, School of International relations, Wuhan University, majoring in contemporary international relations.

Abstract Since the end of cold war. Russian foreign policy to USA has been on a hard and groping way, the foreign strategy's adjustment has resulted in great changes. Under the deciding influence of power's foreign strategy, the changes are as following: looking for cooperation, escaping isolation and confronting; opposing USA's extrusion, protecting Russian safety; accelerating the procession of multi-powerlization, opposing USA's hegemony on the world. In the out-inside dilemma, Russian foreign policy on USA holds such characteristics as inactivity and flexibility. Although tough in some way, the policy's base point is not confrontation but cooperation. Currently seen, the policy is not possibility sure to lead the Russia-USA relation's developing trend, but is hopeful to be successful.

Key word Russia; foreign strategy; policy to USA; characteristics; future