

俄罗斯区域战略的历史脉络与前景

高 琪

【内容提要】 长期以来,俄罗斯非常重视通过实施区域战略来实现自己的战略目标和维护大国地位。苏联解体后,俄罗斯以经营独联体为区域战略重点,以打造欧亚经济联盟为区域战略焦点,积极运用区域战略保持和维护俄罗斯的势力范围,并对国际(地区)格局和秩序的塑造施加影响。

【关键词】 俄罗斯 区域战略 独联体 欧亚经济联盟

【作者简介】 高琪,中国人民大学国际关系学院外交学系博士研究生。

俄罗斯是一个长期在国际舞台上扮演重要角色的大国。为了能够在欧亚大陆和世界范围内纵横捭阖、持续跻身世界主要力量之列,俄罗斯极为重视打造本国的区域战略,力图通过在本国周边地带构建和经营政治、经济、军事领域的区域多边机制,塑造有利于自身利益的周边环境,为俄罗斯构筑发展平台和安全空间,进而通过区域战略打造地区和世界秩序,为维持其大国地位提供有力支撑。从苏联时期到今天,俄罗斯在构建和运用区域战略方面一直是长袖善舞,既有成功的举措,也有失败的经历。本文将主要梳理从苏联到现代俄罗斯区域战略的发展脉络和当前的战略重点,并对俄罗斯区域战略的前景走向进行分析。

一 苏联时期:组建华沙条约组织和经济互助委员会

苏联的区域战略主要体现在“冷战”处于高潮的20世纪50年代,苏联在毗邻自己西部边界的中东欧地区主导建立了华沙条约组织(以下称华约组织)和经济互助委员会(以下称经互会)。长期以来,这两大组织被看作苏联的“冷战”工具,用于巩固社会主义阵营,在世界范围内与西方角力,在美苏两

极世界格局中被赋予了全球性意义。但从另一角度来看, 华约组织和经互会的成员国主要是苏联在东欧地区的近邻国家, 其最为基础的功能是苏联在政治、军事和经济上有效控制邻国和周边区域并进而打造和巩固战后欧洲的政治、经济、军事格局的工具。

1955 年 5 月 11 ~ 14 日, 苏联、波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚、阿尔巴尼亚和民主德国等 8 个国家在波兰首都华沙签署了《友好合作互助条约》, 即《华沙条约》, 正式成立了华约组织。作为军事同盟, 华约组织组建的目的是苏联和东欧社会主义国家宣称对联邦德国加入北大西洋公约组织(以下称北约组织)进行回应, 华约组织也被广泛视为与北约组织对立的军事集团。但是, 华约组织成立的 1955 年是“冷战”开始以来东西方出现解冻、关系最为缓和的一年^①。就在华约组织成立的第二天, 美、苏、英、法四国与奥地利签署了对奥条约。1955 年 7 月, 1946 年波茨坦会议以来的首次四国首脑会议在日内瓦举行。1955 年 9 月, 苏联与联邦德国建交。可以认为, 在这一时间段内并不存在推动苏联出于东西方对抗考虑而组建军事同盟的外部紧迫性。在华约组织存在的 45 年间(1991 年 7 月正式解体), 华约组织的成员国范围和实质影响力从没有超越中东欧地区, 其仅有的几次实际军事行动都是针对匈牙利、捷克斯洛伐克这样一些在某一时期表现出离苏倾向的东欧国家。因此, 华约组织的实质是, 苏联通过建立自己周边区域的多边安全机制达到在本国与西欧之间构筑安全地带并加强对这一地区政治和军事控制的双重目的。

在经济上, 为了抗衡美国提出的欧洲复兴计划, 即马歇尔计划, 保持自己对东欧国家的影响力和控制力, 苏联提出了对应的莫洛托夫计划, 其内容主要包括苏联对东欧社会主义国家的经济援助以及发展东欧国家对苏联的贸易。在莫洛托夫计划的基础上, 1949 年 1 月, 苏联、保加利亚、匈牙利、波兰、罗马尼亚和捷克斯洛伐克 6 个国家在莫斯科建立了经互会^②。经互会的成立为推动苏东国家的经济重建和发展东欧社会主义国家之间的多边经济合作起到了一定的积极作用, 并一度提出了“社会主义经济一体化”的发展方针, 开始向以卢布为结算单位的共同市场迈进。但是, 经互会所坚持的计划经济模式背离市场规律, 封闭的运行机制反而限制了苏东国家的经济合作水平。

^① 表明主编:《国际关系史》, 北京大学出版社 2005 年版, 第 277 ~ 282 页。

^② 古巴、蒙古、越南也在不同时间加入了经互会, 但这三个国家经济发展水平和体量与苏联和东欧国家相比存在较大差距, 在经互会中的影响和作用有限。

随着苏联和东欧国家政治上的演变,经互会已经没有存在的价值。1991年6月28日,在布达佩斯举行的经互会第46次会议上,经互会正式宣布解散。

苏联虽然构建了华约组织和经互会,却没能在这两个区域多边机制中贯彻协商、合作的原则,取而代之的是高压和控制,使这两个机制丧失了多边机制应有的协作、融合、互助、互利的功能和优势。为了维护自身的统治地位,苏联不惜利用华约组织的武装力量压服自己的成员国。在经互会中,由于该机制标榜和追求在“国际分工”的原则基础上发展“全面的经济合作”,使得各东欧成员国在经济上服务和依附于苏联,形成了苏联与其他成员国实质上的不平等关系。

二 俄罗斯:经营独联体

随着苏联解体,作为其政治、军事、经济力量主要继承者的俄罗斯综合实力严重下降,地理边界大大退缩,失去了大量的人口和领土。由于华约组织和经互会不复存在,俄罗斯也失去了在东欧的战略空间,不得不将区域战略的重点转向苏联范围内新独立的各共和国,即独联体范围。在经历了20世纪90年代初期对周边原苏联近邻国家消极轻视和孤立疏远的短暂阶段之后,俄罗斯很快就重新认识到周边区域对于维护自身的安全环境、经济空间和国际影响力的重要意义,将由独联体国家构成的“近邻外国圈”视为俄“自然的特殊利益带”,对独联体转持更加积极的态度。1993年以来推出的几部《俄罗斯联邦国家安全构想》^①均将与独联体国家开展多边和双边合作作为俄罗斯外交政策的优先方面。1995年颁布的《俄罗斯对独联体国家战略方针》^②强调:“同独联体国家的关系在俄罗斯政策中占有优先地位”,“俄罗斯对独联体政策的主要目的是建立在国际社会中占有应有地位的一体化的经济和政治联合体”,“增强俄罗斯在后苏联空间建立新的国家间政治和经济关系体系的主导作用,加快独联体的一体化进程”。明确将经营独联体作为俄罗斯区域战略的重点。

在实际行动上,俄罗斯积极加强与独联体国家的双边和多边关系,包括

^① 2009年和2015年的文件名称为《俄罗斯联邦国家安全战略》。

^② Стратегический курс России с государствами – участниками СНГ. http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/427752

通过推动《独联体章程》加强独联体运行机制建设;寻求在独联体框架内推动多边政治合作,强化独联体国家元首会议在政治合作方面的职能,寻求各成员国在对外政策方面协调行动;推进多边经济合作,谋求建立独联体经济联盟、新型卢布区、自由贸易区、关税同盟;强化集体安全机制,力求恢复统一的军事战略空间。由于独立初期俄罗斯自身政局不稳,经济持续低迷,综合国力衰退,深陷严重的政治、经济和社会危机之中无法自拔,缺少吸引和聚拢其他独联体国家的实力。而一些独联体国家对俄罗斯寻求“首领”地位始终心怀疑忌,作为新独立国家,各自的对外战略取向注重多元化,加之美国和西方势力的牵制和干扰,使得俄罗斯对独联体的领导步履艰难。这一时期,俄罗斯对独联体的政策目标少有实现,独联体自身始终存在着定位不清、组织涣散的问题,独联体国家的离心倾向甚至在不断增强。

但对于俄罗斯而言,尽管独联体的发展存在着不确定性,但独联体地区对俄罗斯的重要意义却是确定无疑的。独联体作为俄罗斯传统影响和国家利益最为集中的地区,同时也是俄罗斯的地缘屏障和战略依托,俄罗斯对独联体的影响力和控制力将直接关系到俄罗斯的国家安全和国际地位。因此,俄罗斯始终将独联体作为外交重点,将独联体空间内的一体化作为外交政策的首要方向,将独联体国家团结在俄罗斯的周围,为重振其大国地位提供安全的周边环境和可靠的地缘基础。2000年7月出台的《俄罗斯联邦对外政策构想》修订版再次明确:“俄罗斯外交政策的优先方面是确保与独联体国家的多边和双边合作符合国家安全的利益。重点是发展与独联体所有国家的睦邻关系和战略伙伴关系。”^①

三 当前战略重点:打造欧亚经济联盟

普京执政后,极为重视运用区域战略为俄罗斯的大国地位提供支持。在普京看来,俄罗斯要想成为名副其实的世界力量中心之一和国际舞台上的一极,仅靠俄罗斯自身的力量是不够的,还需要重新整合原苏联地区,借重后苏联空间的一体化作为俄罗斯跻身世界大国行列提供坚实的依托。面对独联体范围内多元化、分散化趋势不可逆转的客观现实,普京政府调整了区域战略的方式和方向,不再一味谋求独联体空间内全覆盖的一体化模式,转而通过

^① Концепция внешней политики Российской Федерации. <http://archive.mid.ru/Bl.nsf/arh/19DCF61BEFED61134325699C003B5FA3>

有所取舍的区域多边合作追求更加切实可行的一体化目标。普京政府提出,根据独联体各国一体化的不同速度和不同水平,开展与整个独联体的合作以及与范围较窄的各种联盟的合作,特别是关税同盟和集体安全条约,重点是发展经济合作,包括建立自由贸易区^①。俄罗斯继续对独联体内部各机制进行整合,主导建立了欧亚经济共同体和集体安全条约组织,着力在经济和安全两个维度上推进独联体空间内的一体化。2000年10月,俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦五国签署条约,组建欧亚经济共同体。2010年1月1日,俄、白、哈三国在欧亚经济共同体框架内建立关税同盟,同年7月三国实现对外统一关税,取消相互之间的海关,推进俄、白、哈三国在关税同盟基础上的经济一体化^②。2002年,俄罗斯、白俄罗斯、亚美尼亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦成立集体安全条约组织,发展多边军事合作,协调军事安全政策和立场,联合应对成员国面临的外部侵略和干涉等传统安全威胁以及日益凸显的恐怖主义、极端主义等非传统安全威胁。

2011年10月3日,时任俄罗斯总理普京在俄《消息报》上发表题为《欧亚大陆新一体化计划——未来诞生于今日》的文章^③,明确提出建立欧亚联盟的目标。普京在这篇文章中提出:“我们给自己提出雄心勃勃的任务:向下一个更高水平的一体化迈进,走向欧亚联盟。我坚信,欧亚联盟的建立,有效的一体化,这就是那条可以使其成员在21世纪纷繁复杂的世界中获得应有位置的道路。我们这些国家只有联合起来,才能跻身全球发展和文明进步领导者的行列,才能成功与繁荣”。这标志着俄罗斯区域战略的重心聚焦到一个更小范围、但更高层次的一体化组织——欧亚经济联盟。建立和发展欧亚经济联盟成为俄罗斯外交工作在今后一个时期区域战略的重点,将在欧亚经济共同体及关税同盟的基础上,发展更高层次的经济联盟,并最终建成具有更广泛内涵的欧亚联盟。

2012年7月9日,普京在驻外使节会议上说:“加深独联体地区的一体化进程是我们对外政策的核心,是战略方针。一体化的推动力是‘三驾马

^① Концепция внешней политики Российской Федерации. <http://archive.mid.ru/Bl.nsf/arh/19DCF61BEFED61134325699C003B5FA3>

^② 《欧亚经济共同体继续深化区域一体化》, <http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/20/c124120233.htm>

^③ Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня. <http://izvestia.ru/news/502761>

车’——俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦,三国组成了关税同盟,并开始形成统一经济空间。我们将有计划地推进建立欧亚经济联盟一事,应当有更深层次的经济一体化。”^①2013年2月颁布的《俄罗斯联邦对外政策构想》确定:“建立欧亚经济联盟是优先任务,欧亚经济联盟不仅可以最大限度地调动独联体地区的互利经济联系,还可以成为决定独联体国家未来并向其他国家开放的一种联合模式。建立在广泛的一体化原则基础上的新联盟可以成为欧洲与亚太地区之间有效的联系环节。”^②

2012年5月29日,关税同盟成员国首脑在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳会晤,商定开始准备欧亚经济联盟方案的工作计划。经过近两年的准备,2014年5月29日,俄罗斯、哈萨克斯坦和白俄罗斯三国总统在阿斯塔纳举行的欧亚经济共同体首脑会议上正式签署了《欧亚经济联盟条约》^③。亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦也先后签署了加入欧亚经济联盟的文件。经各成员国议会的批准,2015年1月1日,由俄、白、哈三国组成的欧亚经济联盟正式启动,亚美尼亚于2015年1月2日加入联盟,吉尔吉斯斯坦于2015年5月1日加入联盟^④。俄罗斯希望通过欧亚经济联盟重新整合原苏联地区,在后苏联空间内打造一个类似于欧盟的、能聚合最广大面积、最多人口、最强经济和军事力量、最牢固联系纽带的区域多边一体化组织,为俄罗斯提升国际地位、成为世界未来多极化格局的“一极”提供战略依托。

四 欧亚经济联盟的走向分析

作为俄罗斯参照欧盟模式多年精心打造而初步成型的区域多边一体化机制,欧亚经济联盟的启动是俄罗斯外交的一项显著成就。通过构建欧亚经济联盟,俄罗斯把哈萨克斯坦、白俄罗斯等国家更加紧密地拉到自己一边,在自己的西向和南向以及高加索地区都获取了更加有利的地缘政治地位,并且直接提升了联盟成员国的经济一体化水平。

按照《欧亚经济联盟条约》,俄、白、哈三国和随后加入的亚美尼亚、吉尔

① Выступление Путина на совещании послов. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15902>

② Концепция внешней политики Российской Федерации. http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F

③ 左凤荣:《欧亚联盟:普京地缘政治策划的核心》,《当代世界》2015年第4期。

④ 同③。

吉斯斯坦将在 2025 年前实现商品、服务、资本和劳动力自由流动,保证成员国在能源、工业、农业、交通等重点领域实施协调一致的政策^①,建立覆盖欧亚地区的统一大市场,这将有力地助推俄罗斯和其他成员国的经济发展。根据 2014 年的统计数字,欧亚经济联盟俄、白、哈、亚、吉五国的国内生产总值(GDP)为 2.16 万亿美元,排在欧盟、美国、中国、日本和巴西之后,为世界第六大经济体;人口达 1.79 亿,列中国、印度、美国、印度尼西亚和巴西之后,居世界第六位^②。由此可见,无论是经济总量,还是人口数量,欧亚经济联盟都在世界上居于前列。

从长期看,欧亚经济联盟未来发展前景取决于联盟主导国俄罗斯自身的经济发展和对联盟的带动作用、联盟一体化成果对成员国福祉的增加效应对其他独联体国家的吸引力,取决于俄罗斯对待其他成员国的态度是否能够坚持遵循平等、包容、互利的原则,取决于各成员国的政局走向和领导人的个人意志以及外部势力的作用和影响。在目前和今后一个时期,还必须着重考虑乌克兰危机对欧亚经济联盟的影响。

乌克兰由于在原苏联地区所处的敏感地缘位置、相对发达的工农业和科技实力、与俄罗斯长达数百年的宗教文化和民族血缘联系,被俄罗斯认为是天然的联盟伙伴和整合原苏联地区至关重要的一环。《俄罗斯联邦对外政策构想》专门强调要发展与乌克兰的关系,视其为独联体的优先伙伴,推动其加入一体化进程。普京曾作出极大努力,以威逼利诱的双重手段拉拢乌克兰加入欧亚经济联盟。2014 年 2 月,乌克兰危机爆发后,俄乌两国关系严重恶化,在可预见的未来,乌克兰加入欧亚经济联盟的可能性基本不存在。正如国际问题学者所言:“没有乌克兰,俄罗斯将不再是一个欧亚帝国。少了乌克兰的俄罗斯所建立的将基本是个亚洲帝国,并且更有可能被卷入与觉醒了的中亚人的冲突而付出沉重代价。”^③对俄罗斯而言,没有乌克兰的欧亚经济联盟,其经济价值与地缘意义都大打折扣。乌克兰危机不但使乌克兰全面转向西方,而且俄罗斯对待乌克兰的粗暴做法也增加了原苏联地区其他国家的忧虑和离心倾向,将在未来一个时期严重限制欧亚经济联盟的扩容空间。同样是由于乌克兰危机,西方国家联合对俄罗斯实施制裁,加之国际原油市场价格

^① 杨辉、毕洪业:《普京对后苏联空间的整合及前景:以欧亚经济联盟的成立为例》,《世界经济与政治论坛》2014 年第 4 期。

^② <http://data.worldbank.org.cn/>

^③ [美]兹比格纽·布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,上海人民出版社 2007 年版,第 39 页。

持续低迷,对俄罗斯经济造成了严重的影响,削弱了俄罗斯整合欧亚大陆的能力,使俄罗斯无法通过经济派利吸引更多独联体国家加入欧亚经济联盟。乌克兰危机还促使联盟已有的成员国更加注意防范自身主权受到一体化进程的侵蚀,如哈萨克斯坦坚持不发行统一的联盟货币。而对于区域多边合作而言,成员国向多边机制予以一定的主权让渡是构建一体化的必要条件。由此可见,乌克兰危机所引起的负面效应将不仅仅是俄罗斯和欧亚经济联盟失去乌克兰,也使欧亚一体化发展前景变得延缓和模糊。

由于国际政治发展历来存在极大的不确定性,欧亚经济联盟的长远走向将会是一个在多种因素复合作用下的发展过程。欧亚经济联盟未来能否如俄罗斯和普京所期待的那样,成为欧亚大陆上与欧盟并行的、联结原苏联地区主要国家并形成紧密合作态势的共同体,还存在着诸多变数。作为当前俄罗斯区域战略的重中之重,欧亚经济联盟未来的走向和效果将决定俄罗斯区域战略的成败和大国地位的沉浮,进而也将对地区和国际格局与秩序的塑造产生重要影响。

五 结论:俄罗斯区域战略的前景分析

从苏联到今日的俄罗斯,区域战略为俄罗斯实现和维护国家利益发挥了重要作用,但也经历了可称之为惨痛的失利。华约组织和经互会在顷刻间崩溃消亡,使苏联的区域战略归于失败,而失去外部依托也成为苏联解体的一个重要原因。独联体虽然由于原苏联各加盟共和国间千丝万缕的联系维持至今,但内部的离心化趋势一直有增无减,给俄罗斯带来的困扰始终不断,乃至爆发了俄罗斯与格鲁吉亚的战争和乌克兰危机,使独联体的凝聚力遭到进一步侵蚀。

纵观历史,从 20 世纪后半叶至今,由于自身国力的衰减,俄罗斯区域战略的地理范围和政治经济影响呈现不断缩减的态势。苏联时期,区域战略重点是在中东欧地区建立战略屏障。俄罗斯独立之初,区域战略的重点是努力维系独联体 12 国的整体空间。普京政府虽仍然重视对独联体的经营,坚持把独联体作为俄外交政策的绝对优先方向,但面对独联体难以遏抑的松散化、空泛化和分裂化趋势,转而更加注重采取多层次合作的方式,按照俄罗斯与独联体成员国双边关系的亲疏远近发展多边合作,区域战略的重点也相应聚焦到欧亚经济联盟上。

造成俄罗斯区域战略遭受挫折乃至挫败的原因有很多,如西方国家等外

部势力的干涉等,但相对于外因,内因还是起主要作用。俄罗斯在区域战略中总是习惯于追求主导地位,而缺乏与区域战略所涉其他国家的平等协商与合作,对区域机制其他成员国不是视之为平等的伙伴,而是当作附庸、跟班。加之俄罗斯历史上的沙文主义传统给周边国家造成的不良记忆,使得无论是中东欧国家,还是独联体国家,对于俄罗斯领导的区域多边机制和一体化总是怀有深刻的疑虑和戒惧心理,这既是造成北约组织和经互会解体的重要原因,也是造成独联体凝聚力缺失的重要因素,也会对欧亚经济联盟的发展走向构成重要影响。

但是,几个世纪以来,俄罗斯始终是一个对维护自身大国地位和国家利益有着特殊敏感和强烈诉求的国家,运用区域战略手段来实现地缘目标已成为俄外交传统的一部分。在当前国际形势下,世界经济发展态势曲折复杂,地区冲突和危机造成国际安全形势更趋混沌,大国地缘战略竞争不断加剧,国家间对构建国际(地区)规则和秩序的主导权争夺愈发激烈。俄罗斯由于乌克兰危机陷入自“冷战”结束以来与西方最为对立的状态,这将促使俄罗斯更加重视发挥区域战略的作用,为本国打造战略屏障和战略支撑,捍卫大国地位和在本地区的传统影响力。

因此,尽管面对困难和阻碍,俄罗斯仍将会继续坚持推行自身的区域战略。在重点打造欧亚经济联盟的同时,俄罗斯的区域战略也包括发挥集体安全条约组织和上海合作组织等其他后苏联空间区域多边机制的作用,通过灵活有效地运用区域战略,为巩固俄罗斯在欧亚大陆的主导地位、构建对俄罗斯有利的国际(地区)规则和秩序提供有力的支撑。

主要参考文献:

1. 陆南泉、蒋菁:《当今研究俄罗斯与中亚国家关系应关注的几个问题》,《探索与争鸣》2014年第7期。
2. 王郅久:《俄罗斯的独联体政策及其走势》,《现代国际关系》2005年第11期。
3. 黄登学:《普京新任期俄罗斯外交战略析论》,《俄罗斯东欧中亚研究》,2014年第2期。
4. 欧阳向英:《欧亚联盟——后苏联空间俄罗斯发展前景》,《俄罗斯中亚东欧研究》2012年第4期。
5. 陈新明、宋天阳:《论俄欧争夺中的乌克兰事件》,《国际论坛》2015年第1期。

(责任编辑:徐向梅)