

孤独的帝国

俄罗斯与新世界无序

「澳」波波·罗 (Bobo Lo) © 著 袁靖 傅莹 © 译

RUSSIA
AND
THE NEW WORLD DISORDER



中信出版集团

RUSSIA
AND
THE NEW WORLD DISORDER

孤独的帝国

俄罗斯与新世界无序

[澳] 波波·罗 (Bobo Lo) ©著

袁靖 傅莹 ©译

图书在版编目 (CIP) 数据

孤独的帝国：俄罗斯与新世界无序 / (澳) 波波·

罗著；袁靖，傅莹译. -- 北京：中信出版社，2019.1

书名原文：RUSSIA AND THE NEW WORLD DISORDER

ISBN 978-7-5086-8839-8

I. ①孤… II. ①波… ②袁… ③傅… III. ①对外政

策—研究—俄罗斯 IV. ①D851.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 066785 号

Russia and the New World Disorder © 2015, Royal Institute of International Affairs

Simplified Chinese translation copyright © 2019 by CITIC Press Corporation

ALL RIGHTS RESERVED

本书仅限中国大陆地区发行销售

孤独的帝国——俄罗斯与新世界无序

著者：[澳] 波波·罗

译者：袁靖 傅莹

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

承印者：北京楠萍印刷有限公司

开本：880mm × 1230mm 1/32

版次：2019年1月第1版

京权图字：01-2017-1968

书号：ISBN 978-7-5086-8839-8

定价：69.00 元

印张：14.75 字数：319千字

印次：2019年1月第1次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第8087号

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题，本公司负责调换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

致我们家庭中真正的政治家
我的爱人、无与伦比的
西里奥尔 (Siriol)

目 录

致 谢 /001

缩略语 /005

序 言 /011

第一篇 背 景

第1章 俄罗斯外交政策的本土背景 /003

第2章 两个世界 /048

第二篇 策 略

第3章 俄罗斯和全球治理 /087

第4章 后现代帝国 /124

第5章 转向东方 /166

第6章 与西方往来 /207

第三篇 展 望

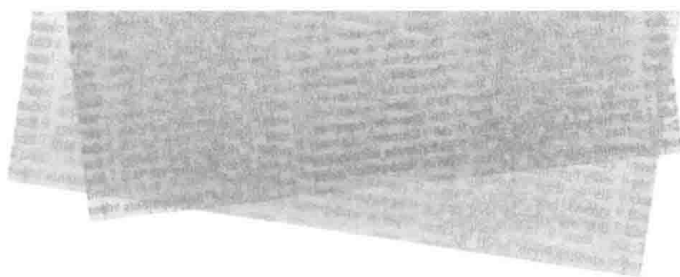
第7章 新俄罗斯的新外交政策 /257

第8章 2030年的俄罗斯与世界 /292

注 释 /311



第一篇 背景



第1章 俄罗斯外交政策的本土背景

俄罗斯没有法律，唯有支柱屹立，皇冠安于其上。

——亚历山大·普希金（Alexander Pushkin）

一个国家外交关系方面的行为受本土因素的影响，这是不言而喻的。事实上，内政外交间的联系非常紧密，我们或许可引用卡尔·冯·克劳塞维茨（Carl von Clausewitz）的名言来表达：“外交无非是对内政策通过另一种手段的延续。”¹但是这种归纳也易被误读，有可能会加深对某个国家粗线条的刻板印象，戴着有色眼镜去解读其历史，以及用宿命论的观点预测其未来。人们往往误用这样的看法来为其毫无逻辑性和实用性的行为辩解。

这样的谬误在俄罗斯问题上尤为明显。鲜有国家在如此大的规模上受制于神话制造，故许多俄罗斯国内外观察者将之裹上神秘主义色彩，事实上，他们赞同19世纪诗人费奥多尔·秋切夫（Fyodor Tyutchev）所写的：“无法仅凭理智去理解俄罗斯……人们唯有对她信仰。”²这导致了一大堆陈腐的简单化阐释和一些彻头彻

尾的错误理解——什么“俄罗斯灵魂”“强大领袖”等³——妄断俄罗斯人民没有准备好、不乐意接受民主，把俄罗斯长久地贴上霸主的标签。⁴沿着这条思路还形成了自私的、相对论的态度：既然俄罗斯如此格格不入，人们不能指望它像一个“正常”的国家那样处事。

有些人在俄罗斯的外交问题上几乎不考虑其本土因素的影响。他们从（西方）道德主义的角度出发，讨论普世价值、共同挑战和共享利益，未曾料到俄罗斯的出发点和侧重面却与其大相径庭。一旦落实到现实问题上，由此产生的失望则转化为谴责，责备其不讲信用、口是心非。奥巴马政府的重启政策就犯了此类错误（见第6章）。

要谈论俄罗斯对新的世界无序的交互影响，关键是要先了解构成其外交政策本土背景的各种因素。它们是思想、利益和本能的混合体，其影响力不仅在不同问题上各有千秋，还受制于时间和环境。但是它们一同构筑了对于世界的特定态度及俄罗斯在其中的地位。

这些因素之中最紧要的是决策——即谁制定政策，以及他们如何实施政策的机制。这又受政治和文化的影响。仅仅确定谁是决策者是不够的，我们也需要知道他们来自何方，是什么影响了他们思考和行动的方式。于是不得不强调本土的特殊情况与敌对的外交政策之间的关联。然而本章所述的是更深的结构性因素，如地理和历史，在塑造俄罗斯对待世界的方式上更具影响力。

此外，外交政策不仅是长期实际情形的产物，还会受突发事件的冲击。当前有一种夸大必然趋势的倾向。然而，如果历史教会了我们什么，那就是没有什么是必然的。普京的外交政策行为

显示出很强的倾向性，但它也是“偶然”与易变的，受当代政治条件、经济成果和社会压力的影响。它们造成的状况或许通常是短暂的，但在关键时刻对决策者具有强大的影响力。

决策制定

分析家们习惯使用“俄罗斯”“莫斯科”“普京政府或普京精英”等通称，却往往不太花心思去思考它们背后的意思。这样做的理由之一是实用性：从信息交流的连贯性出发，使用通称是不可避免的。但那样就默认了在许多情况下不可能深入探讨。即使在相对透明的政治制度中，试图了解决策的内部运作也是富有挑战性的工作。那么处于保密文化和非正式人际关系的环境下更是如此，正如普京领导下的俄罗斯。⁵

实际上俄罗斯有两大政策世界——真实的与表面的。后者是外人所见到的。这是发布有关外交政策、国家安全和军事等公开政策声明的世界，展现出的是对俄罗斯未来的远见、对基本原则的明确论述以及对重要关系的乐观评估。其重要性是凸显俄罗斯外交政策的走势，但对于决策是如何制定的却提供不了什么线索。事实上，这些公开声明传达的清晰明确的思维具有误导性。

与此相反，真实的政策世界是排外的。这才是制定大决策的地方。在这里，绝大多数政治阶级左右不了什么，公众建议的作用也很小。对于一道克里姆林宫下达的特别命令，除非享有访问特权，否则往往无从知晓是谁影响了谁、受到什么影响以及如何影响，这种情形往往就是“知者不言、言者不知”。

因此，对于俄罗斯外交政策机制的理解有许多猜测的成分。更为糟糕的是：决策很少（就算有的话）反映“客观的”国家利益（无论这意味着什么），而是由个人根据他们自己特殊的偏见、偏好和既得利益所做出的。正如评论员伊戈尔·托巴科夫（Igor Torbakov）所指出的那样：“在俄罗斯，通常所理解的国家利益和……集团利益之间的界限完全模糊。”⁶

政治全景

尽管如此，即便从主要参与者的简要回顾和决策制定的过程仍然能了解到很多。这样做的一种方法是，区分不同的政策变量：决策制定、观念启示、政策实施和合理阐释。虽然这些变量之间有相当多的重叠，但它们的每个指数阐明了某个独有的层面。

最重要的变量是决策制定，从决策者的身份就能表明这一点。决策者显然包括总统普京，还包括其他的高层人物，如俄罗斯石油公司（Rosneft）的主席伊戈尔·谢钦（Igor Sechin）、总理（前总统）德米特里·梅德韦杰夫（Dmitry Medvedev）、总统办公厅主任谢尔盖·伊万诺夫（Sergei Ivanov）和联邦安全委员会秘书尼古拉·帕特鲁舍夫（Nikolai Patrushev）。当然，普京是最高决策者，其他人的影响相当有限——他们是普京的下属，同时他们的责任和利益范围更小。谢钦在外交政策方面的角色主要限于能源部门，尤其是与中国的合作和开发北极方面。尽管他担任俄罗斯石油公司的主席，是2012年与埃克森美孚公司（Exxon Mobil Corporation）及2013年与中国石油天然气集团公司达成协议的主要幕后推手，

没有什么证据表明他对俄美或俄中双边关系具有更大的影响。⁷

观念启示通常与决策制定无关，后者重视的是官僚机构和繁文缛节的进程。然而，观念启示对俄罗斯外交政策的影响相当深远；即使在一个顶着愤世嫉俗恶名的国度，观念也是非常重要的。首先，它们预示着一个普通的哲学观。普京承认他关于俄罗斯及其在世界文明中的地位⁸的观念受到民族主义思想家康斯坦丁·里昂惕夫（Konstantin Leontiev）和伊万·伊林（Ivan Ilyin）等人的影响。其次，观念也纳入战略文化。叶夫根尼·普里马科夫（Yevgeny Primakov，先后担任叶利钦时期的外交部部长和联邦总理）的见解为普京所追求的“多极秩序”、俄罗斯成为全球力量的一个独立中心的愿景，以及地缘政治平衡观念奠定了基础。普里马科夫也许不再热衷于政策圈，但实际上他的想法在最近变得更具影响力。⁹最后，观念促成具体政策。1992—2005年这13年间担任俄罗斯驻华大使的是罗高寿（Igor Rogachev），其杰出表现对于中俄伙伴关系的发展发挥了重要作用。虽然罗高寿已于2012年去世，他留下的传统却延续了下来。

政策实施在外交政策方面被严重看轻。它缺乏光芒，那些决定的执行者——主要是外交部——往往被忽略，被视为无关紧要的参与者。在事实上，尽管外交部以及国防部等部门基本不会是政策举措的发起者，但他们拥有相当的防御能力。他们的约束力对有关战略裁军和导弹防御这些问题的讨论尤为重要。¹⁰这些问题的高技术性，决定了领导层在很大程度上依赖于专家的专业知识和建议。同理，经济发展部在对外经济贸易政策上起着主导作用。没有经济开发部的密切参与，欧亚联盟和俄罗斯加入世界贸易组织（以下简称世贸组织）等项目就不可能得以顺利开展。这些例

子强调了这样一个现实，没有有效的实施就没有决策制定。

最后一个变量，政策合理阐释，很难界定。它不仅仅是外交部的信息部门进行的公共外交，或是诸如“今日俄罗斯”（RT）和“今日俄罗斯国际通讯社”（Rossiya Segodnya）¹¹ [其语言风格和内容类似于美国福克斯新闻（Fox News）] 等媒体部门发布的有失偏颇的新闻报道。它也不仅仅是在公开政策文件中能找到的标准规划，例如外交政策理念。相反，它可以被描述为外交政策制定的“智能化”——向以西方为主体的局外观众解释和维护俄罗斯的立场。其主要代表是会讲英语的俄罗斯国家杜马外事委员会主席阿列克谢·普什科夫（Alexei Pushkov）和副主席维亚切斯拉夫·尼科诺夫（Vyacheslav Nikonov）等议员，以及国家战略委员会联席主席谢尔盖·马尔科夫（Sergei Markov）。发人深思的是，这三个人在进入正式的政治机构前都曾担任过记者或智囊团成员，或两者都担任过。

最高决策者

目前的政策全景是以个人和他们的人际网络为中心，而非以正规机构为中心。这首先体现在总统普京身上。自斯大林（Stalin）去世后 60 年间，俄罗斯没有任何一个人能够与权力政策靠得那么近¹²，以至于竟然产生了自己的一套“主义”。“普京主义”是政权集中、经济寻租¹³、社会唯物主义、保守道德和自信的国际姿态的组合。因此，那些时不时将普京与夏尔·戴高乐（Charles de Gaulle）相提并论的论断，倒是弱化了普京作为俄罗斯政治代名词的程度。¹⁴就算戴高乐凌驾于同辈之上，他仍然得受制于强有力的民主和制度。

普京的个人烙印在做决定的方式上最为明显。在沙俄和苏联时代存在强势的保密文化，戈尔巴乔夫时期和叶利钦时期则相对开放。然而过去的15年里，保密文化一直被系统化地加强。参与决策的人员极少，而他们审议的内容几乎是密不透风的。普京的操作原则是“越少越好”——更有凝聚力、更安全且更有效。这从普京对2014年乌克兰冲突做出反应的过程就可见一斑。没有广泛、公开的协商过程，无论是乌克兰、西方国家，还是莫斯科方面任何人都难以揣测普京对维克多·亚努科维奇（Viktor Yanukovich）下台会有怎样的反应。¹⁵这意味着当他真正做出行动决定——着手“吞并”克里米亚，并启动东部乌克兰分裂行动——俄罗斯的“敌人”会不知所措。他们几乎彻底惊呆了，这使俄罗斯处于外交以及军事上的主动地位。

从这个决策的封闭性风格可见，普京对个别政策发挥了至关重要的影响。毋庸置疑，这在他所确定的具有最高优先级的事项上显露无遗：乌克兰问题、欧亚一体化、俄罗斯的能源关系及叙利亚冲突等国际危机的处理。在俄罗斯这一边，是普京在决定俄罗斯与美国、欧洲和中国的重要关系的前景。2000年科索沃战争后与欧洲的政治和解、“9·11”事件之后有利于美国的“战略选择”和与中国关系的稳步扩大，这些都极大地归功于普京的直接参与。同样，2004—2008年间与美国交恶及与欧洲关系的退化皆因普京痛恨西方参与进格鲁吉亚，尤其是乌克兰的“颜色革命”，以及厌恶美国的“单极化”而导致的。¹⁶2011年底和2012年初美国支持反普京公众示威，此举令他感到受了冒犯。这是俄罗斯对美政策强硬化背后的唯一重要原因。

俄罗斯外交政策的普京化在与乌克兰关系上最为明显。过去

10年，普京直接且反复地参与了乌克兰事务。2004年12月乌克兰总统选举时，普京多次访乌支持亚努科维奇，这主要是为了反对亲西方的维克多·尤先科（Viktor Yushchenko）。¹⁷虽然尤先科在任乌克兰总理时普京曾与他打过交道¹⁸，但普京判断两人之间不可能建立工作上的关系。随后的橙色革命不仅阻碍了俄罗斯的外交政策，也是一种个人羞辱。2014年爆发乌克兰反政府示威活动后也有类似的顾虑。亚努科维奇的倒台使俄罗斯的战略利益遭受重大打击，但同样重要的是，事件发生了意想不到的转变，令普京极为尴尬。在这种情况下，他觉得自己没有选择余地——无论作为男人，还是作为国家元首——只能反击。不然他的信任度和合法地位就会岌岌可危，更别说自尊了。

这种情形与2008年的格鲁吉亚战争有相似之处。在这两起事件中俄罗斯有实质性的政策方面的担忧，如后苏联时代西方势力的扩张，及其对势力的区域平衡可感知的影响，这样的担忧为冲突的发生带来了可能性。同时普京个人在很大程度上对这两起事件的结果都起到了作用。2008年，出于对格鲁吉亚总统米哈伊尔·萨卡什维利（Mikheil Saakashvili）的厌恶，普京更觉得要给格鲁吉亚一个教训。2014年，假如普京对乌克兰的权力变更不做积极回应，他在国内外都有可能会失势。最重要的是，俄罗斯在乌克兰和格鲁吉亚的胜利被描绘成了普京的个人胜利——普京不仅打败了当地（本土）敌人，也战胜了震惊的西方。¹⁹

普京的个人贡献对打造俄罗斯能源外交至关重要。他长期以来对能源地缘政治的兴趣解释了他为何坚决反对欧盟的第三次能源改革方案（EU's Third Energy Package，见第3章）和其他减少欧洲对俄罗斯天然气依赖的项目，如绕过俄罗斯的天然气管道项目。

同样，他个人的影响几乎成了俄罗斯天然气工业股份公司（Gazprom，以下简称“俄气”）的护身符。尽管公司业绩不良，普京仍反对拆分公司的提议——这是由于“俄气”提供精英的寻租利益，并且普京视之为地缘政治影响力的重要手段。更具体地说，普京时不时地插手能源交易。比如2014年5月普京访问上海期间达成了“俄气”与中国石油天然气集团之间30年的天然气供应合同。此次合同的价格谈判一度陷入僵局，直到最后关头才达成妥协，没有普京的直接参与这是不可能做到的。²⁰

总的来说，不应该夸大普京在外交政策方面的影响范围或者关注程度。在许多领域他起的作用比较小，也可能不具影响力。例如，据说他几乎不参与管理俄罗斯的二十国集团议程，也不涉足有关“全球再平衡”或是“新的金融架构”²¹等高技术性的问题。在核裁军和大规模杀伤性武器扩散等问题上，普京坚定奉行与美国战略均势的原则，至于怎样贯彻原则的细节问题，则由外交部和国防部的专家来解决。同样，他致力于实现使俄罗斯成为世界强国的远大目标，但是不直接参与军事改革和采购等事务。

和其他最高领导人一样，普京把日常决策权交给他信任的下属。在对外能源合作方面，尤其是与中国和美国的合作，主要负责人是伊戈尔·谢钦；叙利亚问题交由外交部部长谢尔盖·拉夫罗夫负责；国防事务由国防部部长的谢尔盖·绍伊古（Sergei Shoigu）处理；负责二十国集团议程的是第一副总理伊戈尔·舒瓦洛夫（Igor Shuvalov）。然而关键是，普京对于表面上由其他人做出的重大决策却拥有最终决策权。他批准俄罗斯石油公司与埃克森美孚公司之间的协议，做出向格鲁吉亚开战的决定（尽管当时他在北京观看奥运比赛）；俄罗斯在联合国安全理事会决议（以下

简称安理会决议)上对在利比亚设立禁飞区的 1973 号决议投弃权票,这一颇有争议的决定很有可能也是由普京做出的。

投弃权票这一决定一直颇受争议,有人声称这是当时的总统梅德韦杰夫一意孤行,违背普京(总理)的意愿做出的决定。²²然而这样的描述与俄罗斯近期做决策的路径不符。梅德韦杰夫不可能在没有得到其名义上的下属、事实中的上司默认的情况下做出投弃权票的重要决策。普京当时可能对此持保留意见,但也可能是考虑了其他因素,比如,维持俄罗斯与美国和欧洲关系改善所起的效用。²³当然,这种算计很快就成了多余的,导致后来从修正主义的观点来看弃权一直是严重的错误。克里姆林宫公关机器迅速运作——撇清了普京的所有责任,转而责怪梅德韦杰夫²⁴,上演了俄罗斯传统的“逃避条款”这出戏,即指责“贪婪(或无能)的下属背弃了好沙皇”。²⁵

这一类事件凸显了普京对俄罗斯外交政策的贡献不限于实质问题。不管是在叙利亚问题上比慢吞吞的贝拉克·奥巴马(Barack Obama)先发制人,还是在克里米亚和乌克兰东部占据主动,普京作为一种象征和他作为一个决策者同样重要。他自信洋溢、无可辩驳的公众姿态已成为活力俄罗斯的隐喻——此时的俄罗斯与 20 世纪 90 年代在优柔寡断的叶利钦领导下的孱弱蒙羞的国家有着天壤之别。无怪乎,2004—2008 年试图把梅德韦杰夫总统塑造成另一号人物的过程总是进行不下去。在普京领导下,超个性化的俄罗斯世界里,只能有一个偶像——所以梅德韦杰夫有时会给人留下孤立无助和遭受屈辱的形象。²⁶