



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ
И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ

俄罗斯战略

总统的议事日程

俄罗斯外交与国防政策委员会 著

冯玉军 蒋莉 等译

季志业 王郦久 校

09

新 华 出 版 社

俄罗斯战略： 总统的议事日程

俄罗斯外交与国防政策委员会 著

冯玉军 蒋 莉 等译

季志业 王郅久 校

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯战略：总统的议事日程/俄罗斯外交与国防政策委员会著；冯玉军等译. —北京：新华出版社，2003.6

ISBN 7-5011-6195-X

I. 俄… II. ①俄……②冯… III. ①国家—战略—俄罗斯
②方针政策—俄罗斯 IV. D751.209

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 041681 号

京权图字：01-2003-0535

СТРАТЕГИЯ ДЛЯ РОССИИ:
ПОВЕСТКА ДНЯ
ДЛЯ
ПРЕЗИДЕНТА – 2000
中文版专有权属新华出版社

俄罗斯战略：总统的议事日程
俄罗斯外交与国防政策委员会 著
冯玉军 等译

*

新华出版社出版发行
(北京石景山区京原路8号 邮编：100043)
新华出版社网址：<http://xhcbz.126.com>
中国新闻书店：(010)63072012
新华书店经销
新华出版社激光照排中心照排
新华出版社印刷厂印刷

**

880毫米×1230毫米 32开本 8.75印张 160千字

2003年7月第一版 2003年7月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-6195-X/D·976 定价：18.00元

若有印装质量问题，请与印刷厂联系：(010) 65895562 65897685

本书是俄罗斯外交与国防政策委员会“俄罗斯战略”课题的研究成果，是40位作者和外交与国防政策委员会250名成员历时一年半的工作结晶，他们不仅要回答俄罗斯总统要做什么，还试图解答怎样去做。

该课题的目的是为普京总统及其班子就俄罗斯当前形势提供超党派分析，并为未来几年俄罗斯内外战略的制定提供政策建议。

中译本前言

1999年12月31日午夜，在新世纪的钟声在克里姆林宫钟楼敲响的时候，叶利钦——这位使俄罗斯的历史命运发生了巨大变化的风云人物退出了政治舞台。在将无限的权力交给自己的继任者的时候，叶利钦双眼潮润地说：“珍重！俄罗斯！”

的确，俄罗斯是需要珍重了。在苏联解体十年之后，俄罗斯已由一个昔日的超级大国沦落为一个“二流国家”：它的经济总量下降了一半，在经历了1998年金融风暴之后更是危机四伏；它的国际影响悄然萎缩，在1999年科索沃战争之后，俄罗斯人终于明白，俄罗斯的国际地位已今非昔比；尽管建立了三权分立的现代西方政体，但政府更迭频繁、官员腐败横行，使俄罗斯政治生活危机频仍；虽然建立了联邦体制，但它远未完善成熟，中央与地方的关系远未理顺，民族分离主义不仅威胁着国家的统一，更引发了一场残酷的“热战”；昔日威风八面的俄罗斯军队已雄风不再，军费短缺、思想混乱、训练不足、战斗力低下，都在车臣战争中暴露无遗。这一切，使无数俄罗斯百姓惶惑和恐惧；这一切，使许多俄罗斯精英惊醒与沉思。他们在思考：俄罗斯究竟怎么了？俄罗斯到底怎么办？

2000年初，就在普京担任代总统并即将登上俄罗斯权

力巅峰的时候，一部关于俄罗斯未来命运的书摆在了他的面前，这就是《俄罗斯战略：总统的议事日程》。此书是在世纪之交俄罗斯处于内忧外患之际由普里马科夫倡议撰写的，是俄罗斯重要智囊库——外交与国防政策委员会——250多位成员集体智囊的结晶。它深入分析了俄罗斯面临的内政、外交、经济和安全形势，为21世纪初俄罗斯内外战略的制定提供了具体的政策建议，反映了俄罗斯各界社会精英对国家内外政策和未来命运的深沉思考。

俄罗斯外交与国防政策委员会是由俄罗斯著名政治家、企业家、政府官员、强力部门与军工综合体领导和学术界专家组成的非政府智囊机构。自1992年成立以来，外交与国防政策委员会组织了“俄罗斯战略”、“俄罗斯与北约”、“俄罗斯与外部世界”、“俄罗斯与独联体”“俄美关系”和“军事改革”等一系列重要项目的研究，不仅在社会各界引起广泛反响，而且引起国家最高决策层的高度重视。在近年来俄罗斯发表的官方文件以及实际的政策调整当中，都不难发现外交与国防政策委员会这些研究报告所提建议的痕迹，因而外交与国防政策委员会被誉为“俄罗斯非政府智囊机构的权威”。

回顾普京执政近三年来的政策调整，他在很大程度上受到《俄罗斯战略：总统的议事日程》一书的影响。考虑到普京执政后俄罗斯的发展进入了一个深刻的转折时期，而且普京极有可能在2004年总统大选中竞选连任，我们决定将此书译出以飨读者，希望它能对研究普京的治国之道、判断俄罗斯未来一个时期的政策调整和发展方向有所裨益。

承蒙俄罗斯外交与国防政策委员会欣然提供版权。在此

我们向委员会全体成员，特别是委员会主席团主席谢尔盖·卡拉加诺夫先生和表示由衷的感谢。我们相信，中俄学者之间的学术合作与思想交流将极大地促进两国人民的相互理解以及国家关系的健康发展。

本书的翻译得到了中国现代国际关系研究所陆忠伟所长和张步仁副所长的大力支持，在此向他们表示诚挚的感谢。新华出版社张首第总编和李树林主任慧眼识珠，力促本书早日付梓，在此向他们表示敬意。

本书的翻译由季志业、冯玉军策划。序言、第二章由冯玉军翻译；第一章由徐晓天翻译；第三章、第四章由李东翻译；第五章、第六章由丁晓星翻译；第七章、第八章由蒋莉翻译；第九章和附录部分由徐向梅翻译。季志业、王郅久对全书进行了统校。由于时间仓促，本书的翻译可能尚存一些纰漏，恳请专家和读者们批评指正。

季志业 冯玉军

2003年2月16日

序 言

外交与国防政策委员会撰写此书的设想，最初是在 1998 年末、1999 年初产生的。当时，叶利钦时代接近终结。很显然，新议会和新总统的选举不可能仅仅意味着上层政治人物的变动。1998 年末，从 1992 年开始执行的改革方针已经破产，国家日趋衰弱并出现解体的征兆，社会与政权、地方与中央的疏远日益加剧，国家的国际地位也愈加衰微，这一切都要求改变国家的发展模式。许多分析家、包括外交与国防政策委员会进行的研究得出一致的结论：国家已经走进死胡同，如果执政阶层无力带领社会实现国家政权和发展模式的更替，俄罗斯注定要走向崩溃。

变革的必要性已经非常明显，但对于向何处去和怎么走的问题却不太清楚。在这种形势下，外交与国防政策委员会的成员们决定帮助社会和国家寻求出路。于是我们决定撰写一系列研究报告，并最终将其汇集成书，定名为《俄罗斯战略：总统的议事日程》。我们打算将此书呈送给 2000 年当选的任何一位总统。

鉴于该项目的重要性，外交与国防政策委员会准备充分利用自身和其他友好机构的智力资源，利用委员会曾撰写过许多对执政精英的思想和国家政策产生影响的研究报告的经验与方法。

其实，这种方法既简单又复杂。在本书的酝酿过程中，委员会召集举行了一系列有高级专家和众多政治家参与的研讨会，认真听取了与会者的意见和建议，并在最终成稿时尽可能地吸收了他们的观点。最终，这些报告不仅表达了对诸多问题的关注，更重要的是明确了社会各界就解决这些问题所达成的共识，甚至还成功地引导了社会舆论，促进了人们就解决相关问题的观点的形成。

外交与国防政策委员会可以高兴而又毫不夸耀地说，委员会原来撰写的一些研究报告，包括其中的预测和建议都得以实现和验证。

毫无疑问，作为一个立足于成员和朋友都是无偿自愿工作的社会组织，外交与国防政策委员会过去和现在都不能制订包罗万象和细致无余的国家发展构想。这是国家机关和全体知识界的任务。

有关国家发展的一些重要问题我们没有来得及涉及。本书原计划有 11 个分报告组成，但最终，有关“民族思想”的一个报告没有撰写，因为它的一些基本内容已经可以在本书的字里行间看到。这种“民族思想”概括起来，就是要极其现实地理解和承认国家所处的严峻形势，就是要求执政精英和所有社会阶层必须克服政治的、意识形态的和其他形式的自负与傲慢，放弃不切实际的幻想和过去的阴影，为了集中精力建设强大、高效而又民主的国家，为促进经济增长、融入国际社会而共同努力。总而言之，是为了实现一个最主要的目标——民富国强。

本书的问世完全得益于外交与国防政策委员会主要成员——普里马科夫院士的倡议，正是他主持召开了一系列为国

家制订未来政策和新总统战略提供建议的“圆桌会议”。一部分“圆桌会议”召开于1999年秋季，当时正值新一轮选举的前夕，不能不吸引社会舆论的注意。但外交与国防政策委员会坚信自己的超党派性质，可以说在本书撰写过程中，实际上所有政治力量和社会思想流派的代表都参与了有关问题的讨论。还需要说明的是，在讨论过程中，没有发生党派之间的争斗。参与讨论的人员构成和讨论的水平都是非常优秀的。

“圆桌会议”之后，外交与国防政策委员会的工作组认真总结了讨论结果，研究了提交讨论的相关材料，撰写了总结报告，这些报告又数次在工作组的扩大会议上加以讨论，并补充进最终送交给国家领导人、国家机关的报告当中。当然，外交与国防政策委员会不想也不能与那些掌握着巨大资源和承担重大责任的国家机关相竞争。作者的任务只是为社会、为国家、为新总统提供力所能及的帮助。

本书的作者致力于构建一种最大限度超党派的纲领，而不是使自己适应于某一位总统候选人的纲领。非常明显，许多建议不可能马上被采纳。确实，任何一位新总统都不会在如此复杂的情况下马上推出自己最终的行动纲领。这种纲领将在几个月甚至二、三年之中得以形成并发生相应的变化。确实，我们的国家面临着过于复杂的问题。我们只希望，在新总统的这一届任期内，国家政策的制订能够参考和利用外交与国防政策委员会在本书中提出的分析与建议。

我们已经说过，外交与国防政策委员会是公民社会中的志愿性社会组织，它的目的是协助社会和国家制订国家发展战略。参与本书中所有分报告讨论和撰写的有300多人。在

这里向他们每一个人表达感谢是不可能的，但本书的作者和编委会还是要向外交与国防政策委员会工作人员所提供的科研与组织支持表示感谢，感谢他们的工作效率和奉献精神。特别要感谢 T·鲍里索娃，A·别尔金，Л·科扎科娃，T·波塔波娃，A·雅舒克，A·杜勃罗沃尔斯基，T·谢维列娃，С·博尔科，M·格罗姆什金娜和 O·彼得洛娃。

本书的作者几乎没有得到任何稿酬，但是本书的出版还是需要一定的花费。与往常一样，外交与国防政策委员会的成员和朋友们提供了无私的帮助。我们要特别感谢 M·瓦西里耶夫（石化工业集团），B·维里奇科（拉斯维洛公司）和 B·格里戈里耶夫为本书出版所提供的资助。

由于总统选举日期的改变，本书的出版也不得不比计划大大提前，但瓦格里乌斯出版社的编辑和印厂工作人员却在以任何国际标准衡量都不为过的最短期限内使本书得以出版，我们不能不对他们的工作效率表示赞叹。

谢尔盖·卡拉加诺夫

目
录

中译本前言	(1)
序 言	(4)
第一章 大选后的俄罗斯：内政的 绝对命令	(1)
第二章 面临 21 世纪挑战的俄罗斯 对外政策	(35)
1. 概 论	(35)
2. 俄罗斯所处的世界	(38)
3. 影响对外政策的国内因素.....	(51)
4. 对外政策资源	(59)
5. 结论和建议	(60)
第三章 俄罗斯经济：战略优先 方向	(73)
第四章 军事政策和军队建设	(87)
引言	(87)
1. 俄罗斯联邦军队建设管理问题.....	(88)
2. 关于军事学说的几个问题.....	(90)
3. 军事组织规模与国家资源的 相互关系	(93)
4. 核力量与常备力量之间的 资源分配	(96)

5. 军事经济与动员潜力	(100)
6. 职业军事培训的改革	(103)
7. 编制补充原则和军事政策的 社会问题	(107)
8. 结论和几点论断	(113)
第五章 国家机关中的腐败：意义、 原因和反腐机制	(119)
前言	(119)
1. 历史因素	(120)
2. 目前俄罗斯腐败的规模与后果 ...	(122)
3. 腐败在俄罗斯盛行的主要原因 ...	(126)
结论	(144)
第六章 宪法改革	(148)
总论	(148)
1. “改变宪法”大受欢迎的原因 ...	(149)
2. 现行宪法需要改变吗?	(150)
3. 现行宪法哪些条款需要完善? ...	(153)
4. 如何准备修改宪法	(160)
第七章 俄罗斯联邦制的发展前景 ...	(163)
报告目的	(163)
1. 联邦制的概念	(163)
2. 俄罗斯联邦制的发展阶段	(164)
3. 国家管理和区域化危机	(166)
4. 联邦关系的基础	(170)
5. 联邦制同国家法制结合的问题 ...	(175)

目
录

6. 俄罗斯联邦制的经济基础	(178)
7. 联邦制的预算发展问题	(185)
8. 完善俄罗斯联邦制的方法	(187)
第八章 俄罗斯社会经济政治空间中 的西伯利亚和远东	(190)
引论：俄罗斯是否面临失去西伯 利亚和远东的威胁？	(190)
1. 在国际和全俄发展的新范式下 开发西伯利亚和远东	(192)
2. 西伯利亚和远东的当前局势： 陈规与现实	(198)
3. 21 世纪的俄罗斯西伯利亚 和远东	(208)
4. 政治观点和一体化	(219)
第九章 俄罗斯的能源政策和油气 综合体的发展	(222)
1. 油气综合体在国民经济中的作用 及其主要发展目标	(222)
2. 油气综合体发展“自然进程” 的规律	(226)
3. 油气综合体与相关产业： 竞争还是合作？	(227)
4. 俄罗斯油气综合体的主要问题 ...	(228)
5. 克服财政动荡和拖欠的措施	(230)
6. 克服投资不足和创造良好的投资 环境的措施	(232)

目
录

7. 油气综合体降低消耗和改变科技 落后的途径	(237)
8. 改善原料产地再生产进程恶化 的措施	(241)
9. 建立有效的价格政策的途径	(243)
11. 针对形成的原料基地简化 体制结构	(249)
12. 提高国家对油气综合体调控 成效的途径	(250)
附录一：俄罗斯外交与国防政策委员会 简介	(252)
附录二：俄罗斯外交与国防政策委员 会成员名单	(254)

第一章 大选后的俄罗斯：内政的绝对命令^①

1.1.1999年12月19日的国家杜马选举和1999年12月31日叶利钦的辞职意味着国内政治转型翻开了新的一页，其中包含几个方面的内容：

正式选举拥有俄罗斯总统宪法全权的国家首脑；

完成已经开始的“执政党”重组，广义上讲就是建立联邦中央同各级地方、各社会团体之间直接、双向联系的规范机制；

重塑政治精英，他们是既能影响战略决策的实施，也能

① 本章由A·萨尔明撰写，他借助了B·特列季亚科夫和A·费奥德罗夫向外交与国防政策委员会工作组提供的讨论资料。参加外交与国防政策委员会工作组的还有A·阿尔巴托夫、A·别尔金、M·德里亚金、C·卡拉加诺夫、E·科若金、B·克里沃希扎、H·米哈伊洛夫、B·尼科诺夫、O·奥兹诺比雪夫、B·鲁巴诺夫、H·尤尔根斯。

2000年2月26—27日，外交与国防政策委员会召开第8次全体大会，会上曾就这一章的设想进行了讨论。讨论取得了广泛的一致，但就俄罗斯危机的本质和解决方法问题，委员会成员及来宾存在分歧。最终本章采纳了部分人的观点，特别是K·本杜齐泽、H·布宁、JI·魏因伯格、M·杰里亚金、K·扎图林、C·卡拉加诺夫、B·卢金、M·马萨尔斯基、A·米格拉尼扬、A·涅夏金、B·尼科诺夫、A·奥加涅斯杨、A·波德别列兹金、A·普什科夫、B·鲁巴诺夫、B·雷日科夫、B·特列季亚科夫、A·乌格拉诺夫、A·乌斯、A·费奥德罗夫、H·施梅列夫、C·尤申科夫的观点。

在本章写作过程中，作者使用了外交与国防政策委员会1997—1999年发表的报告，特别是《21世纪的俄罗斯战略：战略—3》（《独立报》，1998年6月18日）和《危机的出路》（《独立报》，1999年2月27日），以及外交与国防政策委员会1999—2000年组织的一系列“圆桌会议”的讨论材料。

影响制定“游戏规则”和政治制度风格的整个政治阶层；

或许，在一定程度上是政治制度和社会体制结构性基础的彻底更新。

1.2. 如果前面三种变化在选举新的国家领导人时是自然的，那么可能出现的第四种情况绝对不能说是“顺理成章”的，它同俄罗斯当前形势特点紧密相联。在这种情况下，如果制度发生更新，那么决定更新特征的将不仅是主要当政者宣告的设想，也不仅是发挥潜在作用的政治、经济和社会意识的“绝对命令”，而是在特定政治力量和代表人物参与下发生前三种变化的具体方式。

2.1. 1991—1996 年间，俄罗斯形成了现存的政治制度，在某种程度上可以称之为“不成熟的民主”，或者“准民主”。一些学者根据俄罗斯的特点称之为“交警体制”，因为它介于法制与专制之间。这是从晚期“萧条”的极权主义制度向新制度过渡的产物，新制度的核心思想是向公民提供或归还个人的和政治的基本权利与自由，并为此建立相应的制度。然而这种制度同发达民主的区别在于缺少一系列重要成份，同时又有很多“残余的”或“不良的”“多余”东西。

新的民主制度在苏联体系深处的萌发或复兴是在 80 年代末至 90 年代初。“民主”在这一时期主要是言论、出版自由，自由的多元选举，从 1988 年开始的信仰自由。这种“民主”足以摧毁昏聩的极权制度。但它的进一步发展却复杂而充满矛盾。发展渠道是使现有的苏维埃制度服从于新的“民主”逻辑，发展结果是时常造成原有制度的瘫痪和激烈冲突。

在 1991—1993 年的现实斗争中，立法和行政机关进行