

俄罗斯联邦 对外政策构想

俄罗斯联邦 对外政策构想

翻译：马维先

中国社会科学院东欧中亚研究所

俄罗斯对外政策的本质是由下述长期任务所决定的：俄罗斯作为民主、自由国家的复兴；为建设保障无愧于俄罗斯人的生活、国家财政经济独立的蓬勃发展的现代化经济和俄联邦以具有悠久历史、独一无二的地缘政治地位、足够强大的军事力量、举世瞩目的技术、智力、道德潜力的大国平等、正常地加入国际社会提供良好条件。

停止武装冲突、解决俄罗斯周围的冲突并不使其大到我国境内，确保“近外”国家严格遵守人权和少数民族，特别是俄罗斯族和俄语居民的权力，是要求所有国家机构相互配合、常抓不懈的最重要的对外政策任务。

保持俄联邦的统一和领土完整同样是一项核心任务。根据联邦条约，对外政策和国际关系属联邦机构管辖，而各联邦主体，在不与联邦宪法和联邦法律相抵触的前提下，是国际和对外经济关系活动的独立参加者。俄罗斯对外政策建筑在既考虑联邦整体利益，又考虑各个联邦主体利益的基础上。这种对外政策的统一是利益协调一致的结果，同时又是全力实现这一利益的可靠保证。

变化世界中的俄罗斯联邦

世界最大的国家之一向民主方向发展的转变从根本上改变了世界力量的格局。在“两种制度”斗争旗号下通过的反映在国际生活各方面的政策的终止，不仅使全球性战争的威胁退居于次要位置 and 使对峙时代聚集起来

的大部分武器不再需要，而且为各国区域性和全球性、在联合国和其他国际组织中的建设性合作奠定了新的先决条件。

俄罗斯承认“政治新思维”构想的意义，它是走出全面对抗死胡同的首次尝试。但同时，这一构想迷恋于一种没有冲突的“全球主义”的抽象概念，另一方面又保持了作为我国对外政策方针的关于“两种制度”对立的过时观念。尽管“新思维”有其过渡性意义，上述的模棱两可性却铸成了它的缺陷和弱点。

新俄罗斯国家体制的民主性质开创了越过这一阶段的可能性。意识形态斗争结束了。开始关心以经济、外交、军事和其他手段保障俄罗斯的需求。根据捍卫我们的价值观和利益的要求，通过现实的协作而不是从对立走向乌托邦，与邻国、主要民主国家和经济发达国家的平等伙伴关系基础正在形成。

正在积累以互利方式解决俄罗斯和其他国家间分歧和矛盾的经验。出现了在文明的国家间关系范围内对俄罗斯历史、地缘政治、经济利益的特殊性予以具体考虑的可能。

20世纪末的世界将如何，在很大程度上与其他客观进程一样，取决于我们的改革成功、俄罗斯公民社会和联邦体制的巩固以及它的对外政策。而对外政策本身没有民主的俄罗斯国家的巩固和全面、现实地考虑国外所发生的变化进程，不可能行之有效。

首先，这涉及前苏联各共和国。这些国家后极权时期产生的危机现象直接影响到俄罗斯的安全和俄罗斯国家自身克服经济和社会危机的速度和能力。甚至，如果最尖锐的危机及由此而形成的民族和领土冲突得以解

决，向民主和健康的市场经济过渡仍将是痛苦和长期的。在独立过程中典型的夸大与俄罗斯之间距离的做法，被民族情绪煽动起来的领土争端，包括对俄罗斯的领土要求，以及一种对一切可能使人联想到过去对联盟机构依附的过敏反应，影响着独联体一系列国家对外政策的形成。依靠与更新的俄罗斯的关系使解决他们的民族任务更加容易的客观现实，不是很快被人们所理解。此外，为在国际社会中寻找自己的位置，一些国家，特别是前苏联亚洲部分的国家，试图在社会种族、宗教或经济方面与其接近的国家，包括历史上曾在这一地区与俄罗斯争夺势力的国家中寻求支持。因此，与俄罗斯最接近的地缘政治环境的形成过程是复杂的，其结果将在很大程度上取决于我们以说服方式和在迫不得已的情况下使用强力手段确立国际法准则，包括少数民族权利，及建立牢固睦邻关系的能力。

依靠现代化的科技成就，西方一批主要工业发达国家使其经济和财政的强大力量及在世界的政治影响迅速增长。随着“冷战”的结束，对抗时期形成的“西方团结”的理由已不存在，这使发达国家间出现较为明显的地缘政治和经济矛盾。但西方国家在世界发展的主要问题上（市场经济、公民社会）保存着的相当大的利益一致性，促使他们不仅在相互间，而且也与民主俄罗斯寻求政治、军事、经济和其他领域的共同立场。

西方不再是传统强力意义上的军事政治概念，但仍是世界经济、国际关系、全球文明进程最重要的中心之一。

一体化的机制正在发展，特别是在越来越明显地成为全球独立因素的西欧，尽管存在着问题，世界政治多

中心主义（美国、西欧、日本加上追求充当地区中心角色的国家）与美国保持领袖地位的企图之间的斗争也将是特点之一，虽然由于“冷战”结束，美国追求领袖地位的基础一旨在以它的军事潜力与苏联抗衡，已失去了原有的意义。

结束了极权主义的一批中、东欧国家面临着复杂的经济和社会问题。过渡时期的困难成为促使民族主义复活和社会危机的发展环境，其影响已超出了他们的国界。伴随类似现象的向民主和市场经济过渡中，不可避免地要出现也许至少十年的不稳定和严重的危机形势。

寻求新的政治共同点的进展是复杂的。在向西方一边倒，试图得到安全保障和以平等的或联合国身分加入西方一体化机构的同时，出现了在新的基础上恢复与俄罗斯关系的趋势。这一关系的脱节，特别是在经济领域，加深了摆脱危机、市场机制形成和经济现代化的困难。

“第三世界”国家分化加剧。某些国家走上了经济腾飞之路，保障了内部的稳定和在国际舞台上日益增长的作用。大多数国家越来越落后于主要工业发达国家。

“第三世界”由于社会经济、民族和向文明社会发展中存在的严重问题，正在变成未来几十年全球性和地区性威胁的主要策源地。对国际形势稳定具有破坏性影响的武装冲突的危险，军备竞赛，包括企图获得大规模杀伤性武器及运载工具许可，社会和种族问题爆炸，恐怖主义，贩毒，大规模饥荒和疫病流行等是全球性的威胁，不可能不损及俄罗斯的利益和安全。

尽管所发生的进程千变万化，未来几十年将以工业化的北方与落后的南方之间的差距加大、南南矛盾不断出现、后极权制度和最贫穷的发展中国家社会经济和民

族问题所引起的危机和冲突为主要特征，这必将对主要的或部分国家改变世界关系政治结构的倾向和新出现的地区大国保障其势力范围的欲望产生影响，直到尝试以武力施压。

这些因素的相互交织决定着按历史尺度衡量全球形势的迅速变化，其基本特点是：

- 全球两极格局消失；
- 两极格局消失后国际政治呈多样性；
- 出现地区性力量中心关系。

“冷战”的结束并非自然而然意味着国际舞台局势的稳定。军事强权因素仍起着重要的作用。军事力量在全球范围内作用降低的同时，在地区和局部有加强的趋势。强权立场在挑起冲突和使其升级方面仍起着决定性作用。与此相应，武力在解决冲突及在调整国际关系的总体实践中也保持着重要的位置。俄罗斯作为一个与联合国安理会其他常任理事国共同保持国际和平负有责任的大国和作为承担独联体维和使命重担的国家，对此有充分认识。

俄罗斯原则上赞成排除使用世界政治武库中的军事力量。当国家及其公民的安全出现威胁时，为遏制侵略行动和其他对国际和平和安全造成的威胁，俄罗斯允许使用武力，但严格遵守联合国宪章和其他包括维持和建立和平范围内的国际法准则。

未来，衡量民族和国际发展的基本参数越来越由社会和经济范畴决定。其中，在民主和市场关系条件下最易实现的科技成果在经济上的应用对一个国家在世界的

地位尤为重要。而正是这些因素，比以往任何时候都更加无情地影响着武装力量的效率。

至关重要的是，必须根据全民族的根本利益，而不是根据意识形态方针或党的需要确定对外政策的方向，俄罗斯应采取坚决方针发展与那些与其合作有助于解决民族振兴迫切任务的国家的关系，首先是与邻国、经济强大、技术发达的西方国家和各地区新兴工业国家发展关系。

对世界文明基本价值观的共同理解和在世界局势发展关键问题上，包括在维护和平与安全、协助俄罗斯成功地改革、保障经历着后极权社会变革地区的稳定、不允许“第三世界”问题出现全球性不稳定的后果问题上利益的一致性，使俄罗斯恰恰与这一组国家接近。

同时，非常重要的一点是能看到，任何合作都有一个界限。即使存在着许多一致的利益，但在一些具体事情和问题上的立场也可能有分歧，甚至在某些地方发生对立。协作的方针应提高自己的地位，这样或那样问题的协议不应是目的，或更不是“救济费”。不管与谁合作，这一合作应按符合俄罗斯自身长远利益的标准和方式发展。

与所有摆脱了自我陶醉的意识形态模式的国家关系的形成应考虑我们的改革需要和这些国家在新的情况下对我国安全的重要性。如保持双边政治、经济、文化关系中一切合理的东西，根据今天的实际补充新内容，以及与那些从前在我们的政策中未予重视的国家发展关系，俄罗斯就能保障自己的利益，在选择对外政策各种方案时有较大的自由度。同时，也为国家在国际舞台上拥有更巩固的地位创造了前提条件。

对外政策的优先方面和原则

俄罗斯对外政策思想的核心是保证国家的民族利益高于一切。排在这一根本任务框架内的主要优先方面如下：

—以政治手段保障俄罗斯各方面的安全，包括：主权、独立和领土完整，加强周边、邻近地区和整个世界的稳定；

—捍卫俄罗斯人的人权、自由、尊严和幸福；

—保障民主改革向建立公民社会方向推进的良好的外部环境；

—动员财力和技术支持建立有效的市场经济，提高俄罗斯生产者的竞争能力，保障其在世界市场上的利益，协助解决内部社会问题；

—俄罗斯同独联体及其他“近外”国家建立原则上新型的、平等互利的关系，与最成功地解决了俄罗斯今天正在解决的那些任务的传统的“远外”国家继续实行伙伴和盟邦关系的战略方针；

—保证俄罗斯在世界势力平衡和调整世界经济和国际关系多方面进程中发挥与大国地位相符合的作用。

俄罗斯摒弃选择政治手段的双重标准和随意性。俄对外政策行动严格建筑在国际法、忠于联合国宪章和欧安会宗旨与原则的基础上，包括边界不可破坏、国家的领土完整。根据国际法，边界可以按照协议以和平方式变更。

俄罗斯不会无根据地视任何一个国家是敌对的或友好的，但愿意与所有国家建立最友好的和互利的关系，努力以政治手段解决争端和冲突。

俄罗斯联邦把全力稳定俄周围地缘政治空间形势和建立建设性的地区合作看作是在俄周边解决建立安全和睦邻带任务的理想途径。为此目的，俄罗斯准备在它的对外政策中最大限度地利用在职能和地理方面与这一空间相联的俄内部地区的潜力。

俄罗斯作为苏联的继承国执行着转交给它的国际舞台上的权利和义务。通过与独联体其他成员国的协商，俄协助他们实施属于他们司法范围的前苏联的权利和义务。

外交活动的基本方向

俄罗斯的地缘政治地位要求其必须在诸多方向实行积极、务实和平衡的路线。自然，这不仅不排除，而且要求根据目前情况的特点选择优先方向。

一、独联体国家

俄罗斯与独联体国家和其他“近外”国家的关系问题与俄罗斯改革的命运、国家克服危机和保障俄罗斯和俄罗斯人正常生存的前途直接相关。在新的基础上建立经济和运输联系，解决我们周边的冲突和实现稳定，是俄罗斯正常发展、在“远外”国家有效实施其对外政策最重要的条件。

俄罗斯与这一组国家的相互关系应是国家间全方位的、保障与他们在各个领域相互积极合作的关系。

解决冲突并制订防止发生冲突的办法是一项长期的任务。为解决这一任务，应首先发挥由俄罗斯调停与维持和平的双边形式和独联体多边机构的作用并吸收联合国、欧安会、欧洲联盟等组织的力量予以支持，必要时取得他们对上述行动的认可。保卫独联体的外部世界是一项紧迫的任务，不解决这一任务，既不能保证独联体国家内部的稳定，也不可能同犯罪活动，包括贩毒、走私武器及其他危害社会和破坏社会稳定的犯罪活动进行斗争。

俄罗斯同其他前加盟共和国完全意识到对我们的人民和国际社会所承担的保障前苏联地区稳定、人权、自由、执行国际义务的责任。

在与“近外”国家建立新的关系时，双边友好关系的全面发展应与增加各种多边的相互协作形式结合起来。

为此需要：

1. 使独联体变成有效的、以共同利益和自愿参加某种合作方式为基础的、主权的国际交往主体的国家间组织。最大限度地使独联体国家间交往和有更多成员国参加的各个领域的相互义务包罗在一起符合俄罗斯的利益。但自愿原则是基础，自愿是独联体巩固和有效的保证。较慢但稳妥地向确定的目标不停地迈进，较之匆忙达成对现实未加考虑因而无法执行的协议更可靠。

2. 使独联体及独联体建立的组织成为独联体成员国政治上相互协助的机构和协调政治方针和寻找共同利益的工具。

3. 努力完善和扩大独联体作为一个地区性国际组织的条法基础，首先要完成制订和通过章程、成立执行秘书处、解决建立集体安全委员会问题、推进建立协调委员会的设想、组建独联体维和部队等方面的工作。

俄罗斯支持对独联体组织和工作形式的“速度不同”的灵活立场，在一些伙伴对参加某些领域的合作准备不足的情况下，可以只吸收有兴趣的独联体国家开展深化协作。

如果以俄罗斯与独联体每一成员国双边友好关系相应的法律环境为依托，并考虑独联体欧洲、中亚和外高加索部分具体方向的特点和优先次序，多边协议效能将会更高。

考虑到与乌克兰、白俄罗斯和哈萨克斯坦相互关系的重要性，首先必须进行制订与这些国家全方位的政治条约的工作。

4. 执行在安全领域合作问题的现有的协议。

加强统一的军事战略空间是一项刻不容缓的任务。这是由于俄罗斯必须保障对核武器统一集中的行政和军事监督。俄罗斯认为，任何将监督职能分割的方案都不符合加强不扩散规定、提高地区和全球稳定性的目标，并将在该领域已经签署的国际协议基础上努力实现上述目标。

与这一进程相关，应解决俄罗斯军事存在问题，包括俄罗斯军队的撤出或布署、签署双边军事合作或协调行动协议。

5. 努力保留经济相互关系中行之有效的机构，解决货币周转问题，依法整顿俄罗斯地区、企业与“近外”伙伴间的经济关系。

6. 努力与前苏联每一个共和国在相互和完全符合国际法准则的基础上签署保障在联邦外居住的俄罗斯公民权利的条约和协议。促进在独联体框架内就这些问题签订多边协议，争取吸收联合国、欧安会和其他国际组织参与解决这些问题。

7. 保持和加强在多边和双边基础上的科技和文化合作。俄罗斯拥有强大的科技潜力，如这一潜力在民用部门发挥作用，俄罗斯可以也应该成为对独联体国家具有吸引力的中心。

8. 作为俄罗斯和“近外”国家克服社会危机现象必要的先决条件，在保持法制、与犯罪活动和贩毒斗争、在刑事和民事案件中提供法律帮助问题上建立相互协作关系。

实现上述目标符合俄罗斯的长远利益。但我们的伙伴应当明白，如果认为，这一切的背后隐藏着俄罗斯对独联体新“中心”角色的追求，或认为，俄罗斯的好处如此之大，可以为它的实现不惜任何代价，那将是错误的。客观情况是，这里所说的好处是相互的，即使俄罗斯对所发生问题的折衷结果表示同意，它也不会以损害本国利益和俄罗斯人权利的单方面让步为代价发展关系。

如果其他“近外”国家单方面采取有损于俄罗斯利益的行动或拒不执行他们所承担的义务，俄罗斯将寻求捍卫自己利益的途径，当然，要依据国际法准则，利用联合国和欧安会的力量，不排除必要时采取报复措施。

第三国对独联体采取什么路线对所提出方针的效果并非无足轻重。世界主要民主国家关注保障前苏联地缘政治空间的稳定，承认俄罗斯及其政策对保持这一稳定

所发挥的作用，而且还意识到加强这一作用的必要性。这不排除他们谋求对自己的好处，首先是在经济方面，但某种长远利益的一致性为俄罗斯的对外政策留下充分的回旋余地。

毗连区域的邻国各行其事。很明显，这些国家极力利用苏联的解体加强自己的地位，而在某些情况下则是在民族或宗教的旗帜下吸引前苏联加盟共和国，以实施建立广泛的共同体计划。一方面，实施这样的计划可能损害俄罗斯的安全和经济利益，孕育着形成挑动大批俄罗斯人离开前加盟共和国返回俄罗斯本土的政治和社会条件的危险。

另一方面，这一趋势又是不可避免的，它反映着世界的客观进程。这其中并非都是不好的方面。扩大关系，增强其他国家在前加盟共和国中的地位可能伴随着促进这些国家经济的发展，这本身为俄罗斯带来明显的好处，因我们的生产综合体之间保存着相互依赖的关系。

所以，俄罗斯外交部门的使命是在每一具体情况下将对俄罗斯潜在的损害和可能的益处进行比较。但如果对俄罗斯利益明显不利，则可以和应该找到政治和外交反应的对策。在这方面，西方可能成为我们的伙伴，尤其是地区性和全球性稳定处在危胁的情况下。

依靠国际法和利用与世界主要民主国家伙伴关系的潜力，俄罗斯将能积极抵制其他国家在与俄罗斯接壤的国家扩大军事政治存在的任何企图。

二、控制军备与国际安全

东西方对立的结束，实际上消除了发生全面的，特别是有预谋的军事冲突问题。与此同时，由于强大的军事基础设施的存在，仍有风险及对新的全球形势的挑衅，首先是在不稳定地带地区性冲突升级失控的可能性及大规模杀伤性武器及其运载工具扩散的危险。

在这一形势下，面临下述基本任务：

一巩固全球和地区的国际安全体系从以集团对立为原则向以合作为基础转变的进程，这要求完全不同的国家共同努力以政治手段保持稳定，就限制军备和裁军问题达成相应的国际性法律协议，增强与世界主要国家的相互谅解、信任和合作，包括与西方防务机构的协作。

一使军事潜力与新的形势相适应，撤掉自己的武库中没有需要的武器（超过确定数量的洲际武器、超过现有条约和协议商定的常规武器），保存这些武器本身对经济是一种负担，并孕育着偶然的或未经批准使用的风险。

一使现有装备保持在足够防御的水平，保障有效遏制周边和“远外”国家的潜在威胁，尤其要重视大规模杀伤性武器及其运载工具扩散的危险。在可以预见的未来，俄罗斯改革后的军事潜力将是维护其切身利益的重要因素。

包括在已完成并以相应方式批准的国家安全构想中的实现这些目标的基本方针和具体步骤与措施，应纳入俄罗斯军事改革的轨道并与国家的经济和社会力量相一致。

在最近的将来，裁军进程的基本方针将是：

1. 实施已达成的削减常规武器和核武器的协议；同时努力减轻与削减和控制军备有关的财政支出。

2. 在俄美第二阶段削减进攻性战略武器条约批准后对该条约条款付诸实施；进一步完善总统提出的建立防御远程导弹及其他大规模杀伤性武器运载工具的全球体系的设想，包括利用军事大国的力量参与实施。

3. 通过相关的核武器撤到俄罗斯，把对前苏联核力量的控制完全集中在俄罗斯手中，并随后在其境内销毁；具体实施现有的关于乌克兰、白俄罗斯、哈萨克斯坦成为无核国的协议；乌克兰、白俄罗斯、哈萨克斯坦作为无核国家加入不扩散核武器条约；在独联体框架内建立不扩散监督体系。

4. 俄罗斯作为平等的一员加入出口导弹技术的监控制度。

5. 完成关于禁止化学武器公约的生效工作，采取措施消除任何对执行禁止生物武器公约的忧虑。

6. 从有效地巩固所达成的关于军事上相互不再视为敌人的谅解任务出发，继续就俄罗斯与其主要伙伴，首先是与美国的军事学说比较进行对话。

7. 继续努力对今后核武器试验进行严格限制并最终全面和彻底禁止核武器。

8. 商定旨在保持稳定和尊重俄罗斯合法商业利益的关于出口武器原则的多边协议；制订在新的经济条件下控制武器供货的内部法律基础，完善武器贸易的出口监督和许可证发放制度。

9. 促进制订和实施国防工业转产计划，包括建立相应的国际协作关系和吸引外国投资者。

10. 保障执行政府间（俄罗斯、亚美尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、乌克兰）“关于协调可能用于大规模杀伤性武器、运载火箭的原料、材料、设备、技术、服务出口控制问题工作”的协议。建立独联体成员国在这一领域进行具体协作的工作机构。

11. 在军事领域，包括在国防预算方面实行开放性，制订在欧安会进程框架内进一步稳定、信任和透明的措施。

12. 商定和实施与北约和北大西洋合作委员会1993年度合作计划，加紧在双边和多边基础上的接触，通过进行政治接触和发展军事部门间友好关系、互访、举行联合演习、交流经验和在解决危机形势方面的协作，在加强和平与安全问题上与北约机构合作。

三、促进经济改革

在俄罗斯建立与世界经济有机地实现一体化、快速发展和富有成效的经济，是国家生存、拯救民族的首要条件。没有经济的振兴，俄罗斯不可能成为20世纪末、21世纪初大国俱乐部的平等成员，从而更难在国际舞台上捍卫俄罗斯本身及俄罗斯人的利益。

这要求在三个主要方面采取行动。

第一，将现有的，完全能与主要西方国家潜力相匹敌但区别在于至今实际上仍与民用品部门隔绝的军事部门的科技潜力转向民需品。

第二，建立广泛的国际合作，以能使俄罗斯得到世界主要国家的经验、技术、投资。