



RUSSIAN FOREIGN POLICY
THE RETURN OF GREAT POWER POLITICS

大国政治的回归 俄罗斯的外交政策

[美] 杰弗里·曼科夫 著
黎晓蕾 李慧容 等译



新 华 出 版 社



RUSSIAN FOREIGN POLICY
THE RETURN OF GREAT POWER POLITICS

大国政治的回归 俄罗斯的外交政策

[美] 杰弗里·曼科夫 著
黎晓蕾 李慧容 等译



新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国政治的回归: 俄罗斯的外交政策/ (美) 曼科夫著; 黎晓蕾 李慧容 等译

北京: 新华出版社, 2011. 1 ISBN 978—7—5011—9507—7

I. ①大… II. ①曼…②黎…③李… III. ①外交政策—研究—俄罗斯 IV. ①D851. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 247036 号

著作权合同登记号: 图字: 01—2010—1933

Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics

Published by agreement with the Rowman & Littlefield Publishing Group
through the Chinese Connection Agency, a division of the Yao Enterprises, LLC.

Simplified Chinese translation copyright © 2011 by Xinhua Publishing House

ALL RIGHTS RESERVED

大国政治的回归——俄罗斯的外交政策

作 者: [美] 杰弗里·曼科夫

译 者: 黎晓蕾 李慧容 等

责任编辑: 张 敬

封面设计: 李尘工作室

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://press.xinhuanet.com> <http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

照 排: 新华出版社照排中心

印 刷: 北京新魏印刷厂

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 17.75

字 数: 300 千字

版 次: 2011 年 1 月第一版

印 次: 2011 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978—7—5011—9507—7

定 价: 45.00 元

温馨提示: 本社“新华版短信书友会”新书直订 发短信至: 13651277005

本社图书策划中心诚征品位畅销选题 发邮件至: xhchzx@163.com

购书热线: 010—63077122 中国新闻书店购书热线: 010—63072012

图书如有印装问题请与出版社联系调换: 010—63073969

>>> 序 言

八月炮火*

2008年8月上旬，当全世界的目光都聚焦在北京奥运会开幕之时，俄罗斯的坦克越过边界涌入了试图脱离格鲁吉亚的南奥塞梯。几日之内，俄罗斯军队便粉碎了格鲁吉亚军队，控制了南奥塞梯，并威胁到格鲁吉亚首府第比利斯。几天后，俄罗斯完全不顾西方的抗议和恫吓，宣布承认南奥塞梯及另外一个格鲁吉亚的分裂省份阿布哈兹的独立。世界似乎已经习惯于将俄罗斯视作一个功能失调的躯壳，而入侵格鲁吉亚这一令人震撼的行为表明：俄罗斯已重新成为值得考虑的重要力量。

整个秋天，俄罗斯军队都在格鲁吉亚逡巡，有条不紊地拆除了该国的军事基础设施，其他国家和组织显然无力阻止。然而与此同时，俄罗斯的经济开始迅速下滑。俄格冲突不过几天，政治经济风险的升级便使外国投资者开始从俄罗斯撤资，引起了股市的严重下滑。这仅仅是俄罗斯经济困境的开始，此时，美国大规模房贷泡沫的破灭引发了全球范围内信贷市场遇冷，全球经济衰退随之而来，石油价格从7月的每桶147美元跌至11月末的每桶不足50美元。俄罗斯的经济主要依赖石油和天

* 《八月炮火》（Guns of August），巴巴拉·塔齐曼（Barbara Tuchman）著，1962年出版，是一部关于第一次世界大战的历史著作。此处因事件发生时间的巧合，作者做了巧妙的借用。

然气，所以它的经济受到重创，这迫使克里姆林宫不得不联合多家主要银行紧急救市，支撑卢布，并多次使股市停盘以避免指数进一步下滑。战争和经济危机都暴露出现代俄罗斯面临的主要困境，那就是：一方面急于操控全球化的力量，从而使自身成为现代经济体的有机组成部分，另一方面长久以来又渴求着能够回归传统，以构建硬实力的能力为标准来获取相应的全球影响力。这种基于对抗那些有关俄罗斯国家定位和特征的论述而产生的矛盾，在梅德韦杰夫总统身上有着鲜明的体现。从名义上讲，格鲁吉亚战争和金融危机爆发期间都是这位总统在执政。梅德韦杰夫总统曾做过律师，爱好西方摇滚乐，被西方普遍认为是前总统普京诸多可能的接班人里思想最解放，最具改革意识的一位。尽管梅德韦杰夫总统一再强调他坚信俄罗斯需要实现全面现代化，但他和那些幕后掌权者也仍然支持这样的观点——在这个仍以旧有的国家实力的大小来评估和定义国家间关系的世界里，俄罗斯依然是一个传统意义上的强国。

与多数大国不同，俄罗斯还背负着沉重的历史负担。鼎盛时期的俄罗斯帝国和苏联都获得过无上的权力和荣耀。从鞑靼、土耳其、波兰到近代的德国，这些邻国都充满了侵略性。巩固国内局势的稳定和向国外的势力扩张一直是俄罗斯捍卫自身安全的关键所在。俄罗斯长期以来主要都是在自身和对手中间建立缓冲区，而非设置防御前沿。几个世纪以来，乌克兰就充当着抵挡土耳其人和鞑靼人的缓冲区；19世纪以及1939年《苏德互不侵犯条约》签订后，波兰充当了两者间的缓冲区。冷战期间，东欧（波兰又是前线）充当了将俄罗斯腹地同国外侵略者隔开的角色。俄罗斯这种把邻国当炮灰的嗜好令人心生畏惧。而由畏惧滋生出的敬畏一直持续到了苏联解体前最后的日子，那时，连苏联的外围成员国都不再忌惮莫斯科。1991年12月苏联解体后，遗留下来的俄罗斯不过是苏联的缩影。国家边界经历了17世纪以来前所未有的后移，一度战无不胜的红军也成为明日黄花。不再令人心生畏惧的俄罗

斯，也就不再享有大国应当享有的尊重。北约对俄罗斯的抗议置若罔闻，将其近邻纳入北约。苏联的其他成员国也都开始摆脱俄罗斯的羁绊。20 世纪 90 年代俄罗斯开始感受到了“魏玛综合征”（指人们对不断受到破坏的民主化进程彻底失望），然而它并没能采取有效的措施解决权力与尊重之间的历史问题。

俄罗斯的复苏之快令人惊异，也为它奠定了重返旧有模式的基础。众多俄罗斯民众再次认为世界充满了敌意。这种敌意既包括北约一贯的鬼蜮伎俩，又包括在俄罗斯边境的新威胁（例如恐怖主义）。至少对俄罗斯政治精英而言，他们所作的回应便是求助于颠扑不破的真理：强大的国家依靠强大的武装力量来支撑，外交政策的制定必须有战略高度和深度。只是 21 世纪的世界已经不再是 19 世纪的世界，俄罗斯在 19 世纪的外交政策不能够完全适用于应对新的威胁和挑战。因而，当今俄罗斯外交政策中一个潜在的焦点是必须兼顾过去与将来，自给自足与全球化之间的矛盾。2008 年年中，梅德韦杰夫就任俄罗斯总统，俄罗斯仍在努力以其旧有的历史强国的身份来面对新的现实。

俄罗斯和格鲁吉亚之战为本书提供了背景舞台，从而揭示出本书的主题：俄罗斯东山再起、权力复活，在国际体系中的自主角色再度确立。自 1998 至 2008 的十年间，俄罗斯从国力衰败、难于驾驭，到蓄积力量和自信，如今能够不顾国际谴责对邻国发动军事袭击。就连国家经济连遭重创也丝毫没有浇灭俄罗斯领导人争取在国际舞台中发挥更重要作用的热情。在普京总统任期内（2000—2008 年），俄罗斯从能源贸易中获得了激增的收入，而且国内政治局势稳定。众所周知，俄罗斯的内部变革便是基于此而进行的。然而，很少有人关注这种变革对俄罗斯外交政策的影响。

当然，正是由于俄罗斯国内高度统一、稳定和自信，莫斯科才愿意在与格鲁吉亚的争端的问题上訴诸武力。权力的大小，仅仅是政治家们制定外交政策时必须考虑的因素。不管是知足的政权还是修正主义的政

大国政治的回归

权，也不管是单一民族国家还是一个帝国，一个国家在国际体系中的地位都决定了权力运用和分配的思维框架。同理，一个国家及其统治者如何表达他们的国家利益，并不是对客观目标的阐述，而是对国家中哪些群体能够从中获益的主观理解。简而言之，纵然认识到俄罗斯在梅德韦杰夫执政之初要比 1999 年普京成为代总统时更加强大和稳定，但是，要理解俄罗斯外交政策在过渡时代的演变，这些还远远不够。

1991 年苏联解体后，那个不断变革、常常出人意料的俄罗斯与如今梅德韦杰夫领导下的俄罗斯是一脉相承的。如果没有意识到这一点，那就无法理解 2010 年以后俄罗斯同世界的关系的本质。叶利钦时期，多数俄罗斯精英意识到，短期内与西方国家及其制度相融合既不可能也非人心所向。此后十年，俄罗斯外交政策的特征表现为武断和以自我利益为中心，这种外交政策的形成起源于叶利钦时代，并在“普京—梅德韦杰夫”时代达到巅峰。这是本书的主要内容。由于俄罗斯本身不稳定，西方又未能察觉到俄罗斯自身的真实状况，俄罗斯政府领导人开始为俄罗斯搭建其重新回到它所习惯的国际地位的基础，也就是力争在这个变化不断、竞争激烈的国际体系中成为一极。20 世纪 90 年代所发生的事实，究竟是北约的扩张，还是西方社会在面对科索沃种族清洗时所采取的行动？这场争论为十年之后更为严重的争斗及格鲁吉亚地区的战争埋下了伏笔。

普京任总统期间，俄罗斯彰显了自己作为一个国际大国力量的存在，也显示出俄罗斯有能力在国际上表达自己的利益诉求。长期以来，许多俄罗斯精英人士希望他们的国家能够拥有世界强国的地位。然而只有在普京执政下政治经济的恢复才促使这个目标有了实现的可能。作为普京的“半个继任者”（普京仍以总理身份当政，总理的责任和相对权力比他的前任们有了极大的扩充），梅德韦杰夫将不得不面临的是一个更加危险和动荡的世界。与叶利钦、普京时代相同的是，俄罗斯的利益一直没有明确的界定，梅德韦杰夫一方面需要控制俄罗斯动荡的边境并

同时处理好它与不断变化的东亚的关系，另一方面还要平衡其与西方的接触度。

梅德韦杰夫同时还要处理普京遗留下来的不可忽视的外交政策问题。在普京执政期间，俄罗斯边境极不稳定且问题多样。普京对于诸如中国崛起、北约扩张等一系列挑战的处理方式变得尖刻而武断。制定俄罗斯外交政策的过程也发生了变化，现在不再是20世纪90年代混乱的多元主义时代，外交政策表面上是由总统及其领导班子制定，实际上则产生于一个明争暗斗的过程之中。为了对外交政策施加影响，国家安全部门、军事工业部门、大型国有企业，甚至是总统和总理之间不断争斗。事实上，这些争斗也部分解释了为何梅德韦杰夫表明了有兴趣改善同西方各国的关系，而俄罗斯却决定入侵格鲁吉亚。在普京的领导下，这种权力争斗不单是意识形态层面的，更多的是领导权和资源方面的。俄罗斯同格鲁吉亚敌对，也就证明了俄罗斯精英内部意识形态的争论开始卷土重来。

尽管俄罗斯在国际舞台上越来越崭露头角，但驱动俄罗斯外交策略的全套观点和优先考虑要素却基本保持不变，至少与20世纪90年代中期很接近。普京执政时以更加直接武断、更具攻击性的方式来处理俄罗斯与世界的关系，这种被称作“普京模式”的外交政策主要是普京本人直接影响的结果，当然也是俄罗斯精英权衡俄罗斯的国际角色、地位及其相对权力达成共识的结果。

俄罗斯的崛起有很多因素，其中最重要的在于俄罗斯是石油和天然气的主要输出国，而世界能源价格持续走高。俄罗斯以能源为支柱的经济增长使它能够着手挽救一落千丈的军事武装，能够摆脱对外国债券的依赖，能够利用石油和天然气对买主施压。更可能的是，俄罗斯能源产业的繁荣也给了国家精英新的自信，他们不再缄默，开始站出来争取他们认可的国家利益。最后一点，伊拉克和阿富汗的战事都表明美国的力量开始受到了本土之外的牵制，美国独霸世界的时代已经成为历史。由

于这些变化和发展，俄罗斯外交部才会宣称“近些年俄罗斯主要的成就是重新获得了外交自主权”。

总体上来说，俄罗斯精英对于俄罗斯自身的理解及其在世界上的定位都与 20 世纪 90 年代中期基本一致。叶利钦是最早开始尝试西方化战略的，接着，一批年轻的改革派像前代总理叶戈尔·盖达尔（Yegor Gaidar）、私有化方面的大师兼国家资产委员会主席阿纳托利·丘拜斯（Anatoly Chubais）、外交部长安德烈·科济列夫（Andrei Kozyrev）等紧随其后，但随着西方化尝试的失败，俄罗斯精英不再考虑寻求与西方国家机构一体化。在外交方面，从科济列夫（Kozyrev）到普里马科夫（Primakov）的过渡象征着（并不是引起了）俄罗斯强调自身大国统治地位的新外交策略的转变。在一个自给自足、无政府状态的国际体系中，权力而不是国际秩序和机构充当着国际关系的最终手段。而俄罗斯所要追寻的正是——一个强国地位。

20 世纪 90 年代中期，这种新策略在俄罗斯精英中获得了广泛的支持，并指引俄罗斯的外交政策至今。俄罗斯精英普遍强调俄罗斯作为历史强国，是保持俄罗斯西、南和东面地区平衡的力量，在追求精英所认同的国家利益方面必须采取积极的外交措施。普京代表并继承了这种共识，在管理俄罗斯官僚政治下的拜占庭世界（Byzantine）时大获成功。有些因素也许是暂时的（例如支撑俄罗斯经济复苏的石油和天然气价格直到 2008 年中期仍居高不下），不过其他就是持久的了。前总统仍然在政，新总统的选择和过渡又十分谨慎，我们没有理由认为梅德韦杰夫时期的俄罗斯会在外交政策方面发生重大变化。

冷战后俄罗斯地位下降，国力衰弱，因而近年来它竭尽全力向其他国家证明自己的国际影响力。俄罗斯所采用的方式有时在其他国家眼中充满了挑衅和威胁，或显得国家主义。即便不考虑俄罗斯仅仅以保护南奥塞梯一个未被承认的分裂省份为借口便决定入侵邻国格鲁吉亚的行为，俄罗斯的新外交政策——不管是支持邻国的分裂势力，切断白俄罗

斯和乌克兰的天然气供应，还是选择在安理会中支持伊朗——对西方而言都是充满危险的时代错误。依靠雄厚的实力和自信心，在俄罗斯看来是公平正义的举动，在西方眼里却充满挑衅和恶意。《俄罗斯与全球事务》（Russia in Global Affairs）杂志总编费奥多·卢科亚诺夫（Fyodor Lukyanov）巧妙地将普京领导下的俄罗斯的外交行为比作是 20 世纪 90 年代初臭名昭著的“新俄罗斯人”——就像个在别人看来又傲慢又粗俗的暴发户，并且会一直做恶作剧，“除非遇到更富有或者更聪明的人，不然他会想办法冒犯任何人”。

在过去的几年里，冷战后的国际新秩序主要建立在美国处于绝对主导地位的基础之上，而这位有进取心的暴发户会经常跳出来挑战这种秩序。因此，经常听到俄罗斯与欧美作对也就成为稀松平常的事了。俄罗斯总是试图用它拥有的各种影响手段，阻止自由民主的市场在自己的边境扩张。俄罗斯和西方的关系僵冷，俄罗斯在中亚、高加索、西欧、中东及其他地区的问题上都成为西方的对手。正如 2006 年 3 月美国对外关系委员会发布的报告中所惋惜的那样，俄罗斯与西方不断升级的敌对关系意味着“（俄罗斯与西方的）合作将变得罕见而不是常见”。

当然，过于自信的俄罗斯影响的不仅仅是西方国家。俄罗斯选择何种方式来对待其他国家对它的邻国有直接的利害影响。这些邻国既包括原苏联加盟共和国，也包括邻近的中国、伊朗和土耳其。迅速崛起的中国对西方规则当道的国际秩序也颇感不适，对克里姆林宫来说，中国时而是有用的伙伴，时而成为令人不安的对手。中国商人保持了西伯利亚以及远东这些俄罗斯人口锐减的边缘地区的经济稳定；中国大量购买俄罗斯军备，支持了俄罗斯军事工业的发展。相比之下，俄罗斯自己军队的订单倒显得微不足道。从地缘政治学上讲，中国不安于美国施加的限制，这使得中俄双方在诸如伊拉克战争及美军进驻中亚等许多问题上乐于寻求共识。然而这些合作并没有打消许多俄罗斯人对这个庞大邻国固有的担忧。中国人口众多，经济发展迅猛，并且在历史上与苏联（俄

▣ 大国政治的回归

罗斯)有过边界争端。中国显然乐于实现经济一体化、和平崛起,这与并不注重保持现状的俄罗斯背道而驰。这种分歧在格鲁吉亚争端上尤为明显,中国拒绝支持俄罗斯对分裂地区独立的认可。

受到俄罗斯独断外交政策最直接的影响的是那些曾经是原苏联加盟共和国的俄罗斯邻国。自1991年苏联解体以来,它的成员国纷纷尝试摆脱俄罗斯的阴影,建立(或重新建立)自己的新国家。有些国家——比如白俄罗斯——几乎没有切断自己曾经是原苏联加盟共和国的历史;而另一些国家,特别是格鲁吉亚,尽可能地扩大自己与俄罗斯在政治、文化和历史方面的不同。对俄罗斯政府而言,防止原苏联加盟共和国跳转成为敌对势力是头等重要的大事。在对格鲁吉亚的战争中,俄罗斯在苏联疆域内的政策几乎是赤裸裸的帝国主义。在这里,历史背景显得比在任何其他地方都更为重要。从20世纪20年代初以来,苏联解体首次将俄罗斯边境区域推到了风口浪尖,俄罗斯领导人对于外国(包括北约和外国非政府组织)武装侵入从不惮以最坏的恶意进行解读。俄罗斯对原苏联加盟共和国采取的时而近乎疯狂的方式,实际上是过去十多年来俄罗斯外交政策以更加强有力的大国竞争姿态为特征的体现,同时也是俄罗斯对其认为是西方伪善的外交而作出的回应,比如科索沃问题。俄罗斯非常不理解,为什么美国和欧盟利用它们的政治和军事力量保证科索沃从俄罗斯盟国塞尔维亚独立,却反对俄罗斯试图帮助南奥塞梯做同样的事呢?

20世纪90年代末,政治、经济和军事方面的崩溃使俄罗斯无比衰落,无法继续左右国际事务。即便是西方分析人士和外交家都会把叶利钦时期的俄罗斯当作棘手但最终无关的麻烦而不再考虑和谈论。俄罗斯精英对他们眼中的国家的暂时衰败感到十分愤怒。叶利钦本人对西方的青睐也好,俄罗斯持续依赖国外援助也罢,多数俄罗斯领导阶层仍然认为他们的国家肩负着历史和地域赋予的使命,那就是成为世界秩序的主要维护者。叶利钦的离任、国内局势的巩固、能源价格飞涨,这些都被

视为佐证。普京和梅德韦杰夫时代的俄罗斯，并没有走上一条全新的、更具威胁性的道路，他们只是使国家恢复了元气和实力，并采取了甚至是叶利钦本人期望的行为方式。普京时期俄罗斯外交基调的转变不时掩盖了这些目标的存续。然而，新的外交基调是源于外部环境的改变而非目标的转变。这些外部环境，即俄罗斯国家政权的巩固、居高不下的能源价格以及美国单极时代的消失都不会很快结束。尽管 2008 年下半年俄罗斯遭受的经济衰退十分严重并将持续下去，但这并不会像 1992 年和 1998 年的经济危机那样引发基本原则的转变。

比起曾是克格勃的普京，梅德韦杰夫也许会表现得更自由化一些。不管事实是否如此，也不管普京是否会在总理的职责范围内继续从幕后操纵事态的发展（又或者他会在 2012 年重返总统宝座），1994—1995 年科济列夫的一体化战略广为流传后，俄罗斯外交政策所考虑的因素将继续影响它的国际行为。尽管普京直到 2000 年才走上政治舞台（他在 1999 年做了总理），但俄罗斯的外交政策十多年来一直是普京模式的。考虑到外部环境，以及俄罗斯精英喜好的稳定，梅德韦杰夫时代的俄罗斯外交非常有可能继续以这种宏伟的战略构想为基本特征。

目 录

序 言	八月炮火·····	1
第一章	俄罗斯外交政策概况·····	1
第二章	俄罗斯外交政策的制定 ·····	37
第三章	危险的伙伴关系：美国和俄罗斯 ·····	75
第四章	欧洲：处在一体化和对抗之间·····	118
第五章	中国的崛起及俄罗斯的亚洲定位·····	162
第六章	回到敌意？苏联·····	200
结 论	应对俄罗斯外交政策转趋强硬·····	246

>>> 第一章

俄罗斯外交政策概况

苏共垮台后，俄罗斯经历了一段充满困惑，并十分痛苦的自我界定的过程中。地缘政治及意识形态不再绝对是俄罗斯政治的核心，当代俄罗斯不得不面对和回答一系列基本问题，包括与冷战后世界体系的关系以及国家定位等。俄罗斯不再统治欧洲腹地，过去那种主要建立在同归于尽逻辑之上的美苏“零和关系”，如今也不复存在。因此，21 世纪早期的俄罗斯在很多方面都处于自我探索的阶段。

自我探索的一个重要组成部分便是努力诠释一种新的外交政策愿景，既适用于这个衰弱但仍令人生畏的政权，又能应对这个不确定的威胁层出不穷的世界。苏联末期，戈尔巴乔夫首次提出覆盖从大西洋沿岸到乌拉尔山地区的“欧洲共同家园”的设想，此后俄罗斯外交政策的规划之路便一直不平坦。20 世纪 90 年代初，叶利钦掌管下的俄罗斯似乎正迅速靠近其冷战时期的敌人，寻求加入全新的民主的西方。但这种向西方的迅速靠拢很快因为国内反对和国外质疑而中止。到了 90 年代中期，这种愿景被“重振俄罗斯”的决定取代——俄罗斯希望成为利益取向完全不同于西方自由资本主义国家的、独立的国际角色。这种新外交政策的依据则是俄罗斯精英长久以来在国际关系本质和俄罗斯国家身份方面达成的广泛共识。

到了 90 年代末，普京从默默无闻到崭露头角，他寻求的战略设计既体现了这种共识的基本因素，又以此为基础制定了俄罗斯国际地位的长期规划。高涨的油价和飞速发展的经济使俄罗斯的实力得以增强，如今的俄罗斯实现了许多它在 90 年代几乎不敢奢望的目标。2008 年出现了“普京—梅德韦杰夫”双寡头的局面，同时格鲁吉亚战争使得外在力量不得不重新评估俄罗斯的国际角色，如何看待俄罗斯的长远地位和国家利益也显示出新的紧迫性。

普京制定俄罗斯外交政策的能力很大程度上依赖于他对 20 世纪 90 年代中期以来盛行的俄罗斯战略共识的坚持。2008 年年中梅德韦杰夫出任总统。在这个权力过渡中暴露出了长期困扰克里姆林宫的问题——制度化管理的缺乏；同时人们也怀疑，有没有领导人能够背离时下对俄罗斯利益本质的共同理解。这种共识的基础便是坚信：尽管国力有所削弱，但俄罗斯仍是一个大国，利益遍及全球，同时它有责任在这个危险、冷漠的世界为自身安全负责。因而尽管俄罗斯最亲近的政治盟友不少都在欧洲，俄罗斯精英却希望他们的国家在世界中扮演与美国类似的角色，而并非现实地倾向于与欧盟一体化。

结果，俄罗斯外交政策的重点仍然在于维护（或者说是创造）这样的国际体系：大国是全球秩序的主要维护者，可以在它们认为合适的情况下自由地寻求自我利益；在有限的势力范围内尊重他国的地位，同时保持各国之间权力的大致平衡。20 世纪 90 年代，尽管国家秩序混乱，俄罗斯领导人却始终将自己视作是主要大国中的一分子。从前外交部长叶夫根尼·普里马科夫（Yevgeny Primakov）开始，俄罗斯的外交官和政策制定者便一再强调俄罗斯不能仅仅作为西方的附属或是世界市场的自然资源供应商，俄罗斯必须拥有独立的外交政策。

官方的战略性文件中——特别是《俄罗斯外交政策构想》和《俄罗斯国家安全构想》——都体现了这样一种对世界的理解。这些文件都是官僚主义精英的讨价还价后互相让步的结果，并且为了迎合选民常

常蓄意选用一些模棱两可的语言，尽管其重要性不应该过分强调，不过其中的用词遣句却足以让人洞察到负责俄罗斯国家安全的人们是如何看待这个世界的。这些构想与其说是对具体挑战的回应，不如说是政策背后的指导原则，这些构想界定了政策制定者制定相关政策的精神框架。2000年12月，普京就任总统近一年时通过了名为《俄罗斯外交政策构想》的文件。2008年，梅德韦杰夫上任不到一个月，也签署了一份新版的《俄罗斯外交政策构想》。两份文件中的不同之处非常具有启发性。

普京时代的文件中列出的俄罗斯外交政策的首要任务如下：

确保国家的安全，维护和加强其主权、领土完整，巩固其
在国际社会中的强势和权威地位，从而推进俄罗斯作为一个大
国，以及当今世界的一个势力中心的利益的实现，发展俄罗斯
在政治、经济、人才及精神领域等各方面的潜力。

这种论断，与构想中所提到的其他主要任务（建立基于平等、相互尊重和互利合作的国家伙伴关系之上的稳定的国际关系体系）之所以引人注目，是因为它特别强调“权威”、“大国”、“国家伙伴关系”这些概念。《俄罗斯外交政策构想》与地缘政治用语相同——世界各国寻求权力与利益，同时受制于权力平衡。这种语言及世界观，对美国官方表述来说都是无法想象的，更别提欧盟了。

2008年5月，梅德韦杰夫就职不久，便签署了新版的《俄罗斯外交政策构想》。在2008年的版本中，大概80%的内容与之前完全相同。不同之处也非常明显：“大国”一词消失了，取而代之的是将俄罗斯定位于“当今世界的领导核心之一”，并且不断重复“新俄罗斯”这一概念。俄罗斯的分析人士称这种变化反映了俄罗斯更加强调自己是一个正在崛起的国家，并处于不断发展的过程中。尽管为获得大国地位而努力

的信念仍然是十分重要的潜台词，普京时代语气张狂的文件之下所掩盖的社会经济困难依然存在。除了前文所述，梅德韦杰夫时代的外交政策要务还包括：

创造良好的外部条件，以实现俄罗斯的现代化，让俄罗斯的经济转入创新型的发展道路，提高人民生活水平，增强社会凝聚力，巩固宪法制度、法制国家和民主机制的基础，实现人的权利和自由，在全球化的世界中保持国家的竞争力。

最后一个很大的不同在于新文件同时明确规定：“总理领导的内阁对俄罗斯外交政策的实施负有责任。”这一新增规定使得刚从总统一职卸任而作为总理的普京能够继续染指外交事务，而此前的总理均不拥有这项职权。

考虑到梅德韦杰夫签署新版《俄罗斯外交政策构想》后不到一个月便发生了格鲁吉亚之战，很难说莫斯科在同第比利斯不断升级的紧张局势中给予的强硬回应符合新文件强调的重在发展、法制以及其他自由主义的改革措施。可以肯定的是，旧版《俄罗斯外交政策构想》中几乎只是礼貌性地提及俄罗斯需要周边友好的邻国，这种表述在新版《俄罗斯外交政策构想》里已经被完全摒弃。然而，这些差异触及俄罗斯外交政策思路中特有的混乱，或者说更像是一场仍悬而未决的争论。无论如何，梅德韦杰夫被推选为总统时还是一个局外人，他的观点（强调竞争力和软实力）长期以来与“强力集团”（Siloviki，安全和情报服务部门的成员）的观点不合。“强力集团”伴随在普京左右，某种程度上也继续伴随着做了近一年总统的梅德韦杰夫。格鲁吉亚之战看起来似乎是蓄意而为，旨在破坏梅德韦杰夫总统所维系的平衡，并向他证明尽管他的自由言论非常华丽，真实的权力却存在于别处。

普京于2000年1月就任总统，几个星期后他就签署了《俄罗斯国