

俄罗斯对外政策的教训

许志新 来源：《东欧中亚研究》2002年第2期

〔内容提要〕20世纪90年代，俄罗斯对外政策的教训表现在8个方面：1. 对西方抱有不切实际的幻想；2. 大量举债危及政策的独立性；3. 以意识形态划线，中断传统国际联系；4. 把对外政策当作权力斗争的工具；5. 目标与手段失衡；6. 内政外交本末倒置；7. “漫天要价”，步步退让；8. 没有真正落实对外开放政策。总结当代条件新对外政策失误的原因，具有现实的教益。

〔关键词〕俄罗斯 对外政策 国家利益 目标与手段

〔作者简介〕许志新，1954年生，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。（北京 100007）

俄罗斯对外政策经历了科济列夫的“亲西方外交”、普里马科夫的“多极化外交”两个阶段，现在进入普京的“务实外交”时期。在不到10年的时间里俄罗斯对外政策一再发生性调整的原因，用俄国人自己的话来说就是：“1993年4月23日第284号俄罗斯联邦总统令所批准的《俄罗斯联邦外交政策构想总则》及其他一些文件中关于俄罗斯同外部世界建立新互利伙伴关系的一些设想未能实现。”〔1〕也就是说，俄罗斯对外政策的战略设计与现实之间出现了偏差，其实践结果表现为俄罗斯的外部环境没有改善，实际上，到普京上台时斯面临外部世界更加严峻的挑战。外部环境是否改善是和平时期衡量一个国家对外政策是否成功的重要标准。从这个意义上讲，应当说截至普京上台之前的俄罗斯对外政策是失败而非失败的。这种失败客观上讲是国力下降造成的，但也有主观的原因。主观上的错误能够引为教训，因此值得认真总结。

第一个教训：对西方抱有不切实际的幻想 1992年新年伊始，俄罗斯开始推行“休克疗法”和大规模私有化的经济改革。这一改革的政治内涵是：打碎现有社会结构，建立民主政体的社会基础，防止共产主义东山再起。为实现改革的经济、政治目标，俄罗斯实行了“亲西方外交”政策。这一政策有3个方面：争取西方援助，消除与西方的对抗，与西盟。

争取外援是最紧迫的任务。时任俄罗斯代总理的盖达尔对何以实行亲西方政策做了最好的诠释。他说：“如果我们不能吸引对俄罗斯经济大规模的贷款和投资，我们就不能克服面临的问题”；“俄罗斯政府将奉行亲西方政策，并深信，对于俄罗斯的现状来说这是唯一理智的政策”；为此“必须彻底消除俄罗斯与西方关系中的一切对抗成分，并使这种关系成为完全盟友式的伙伴关系”〔2〕。俄罗斯政府要员一再呼吁西方对俄实行“新马歇尔计划”和扩大投资，声言如果俄罗斯改革中断，共产主义就会再占上风，那时国际社会将不得不付出远比现在援助俄罗斯高得多的代价。用叶利钦的话说：“西方今天省去几戈比，明天就会多花几百万。”〔3〕

为了消除与西方的对抗，俄罗斯在战略平衡、东欧撤军、波罗的海问题、世界热点地区、国际传统联系等方面均作出让步。这类让步同时带有战略收缩性质，不能说完全错，在于俄罗斯对西方几乎到了凡事说“是”的地步，卑躬屈膝〔4〕。

俄罗斯对西方的呼吁和示好举动并没有达到预期的目的。1992年，西方曾提出240亿美元的援俄计划，实际兑现150亿美元；1993年，西方又提出430亿美元的援助计划，实际落入手里的只有50亿美元。1994年和1995年，西方援俄速度进一步放慢，直至1996年俄罗斯大选前夕，为支持叶利钦连任，西方才又提出102亿美元的新援助计划。也就是说，在1992年科济列夫任内大力推行亲西方政策期间，西方的援助不足承诺的一半。实事求是地说，在4年的时间里西方援助达到200多亿美元，数额并不算少。问题是在俄罗斯经济改革一团糟况下，这些援助几乎都“打了水漂”，俄罗斯社会状况未见丝毫好转，反倒成了吸纳资金的无底洞。这是西方援助减少的重要原因。

最令俄国人失望的是，早在1993年西方就已开始酝酿北约东扩，并于次年年底付诸实施。北约东扩是从地缘政治上对俄罗斯进行挤压，是把俄罗斯置于潜在敌对地位而设置“防线”，这从根本上动摇了俄人对西方的看法。北约东扩严重危及俄罗斯的利益，成为对双方关系影响重大但又难解的矛盾焦点。俄罗斯的亲西方政策归于失败。

从中可以得出的教训是：

(1)把内部发展寄托于外部援助是一种错误。像俄罗斯这样有1.4亿多人口、经济转轨任务艰巨、社会负担沉重的国家，把国内发展的希望寄托于西方的援助，是很不现实的。于对西方抱有不切实际的幻想，导致对西方卑躬屈膝，让步过多，从而损害了俄罗斯的国家利益；

(2)在内乱不止的情况下，外来援助是不可能持久的。“免费的午餐”是不存在的；外来援助的前提是有利可图，否则就难以持续。不讲效益的援助是政治性的援助，而政治性当然是有限的；

(3)地缘政治利益高于意识形态。西方并没有因俄国人推翻了共产主义、实现了同西方的意识形态同一，而欢迎俄罗斯加入西方阵营。西方对俄罗斯实行的地缘政治挤压战略再明，在国际关系中，国家的地缘政治利益高于意识形态。

第二个教训：大量举债危及政策的独立性 俄罗斯继承了原苏联欠西方的800多亿美元外债，到2000年年初，外债总额升至近1700亿美元，净增800多亿，扣除伦敦俱乐部（商业银行债权人组成）减免的106亿，实际外债余额接近1600亿美元。在新增的800多亿美元债务中，外国贷款大概400多亿〔5〕，其余则为本息滚动造成的。1999年，俄罗斯GDP约300亿美元，外债总额相当于GDP的65%。

外债重负像挥之不去的梦魇，压得俄国人喘不过气来。俄罗斯年年都需要与西方谈判延期还债和债务重组问题。西方则利用手中的援助和债权杠杆，附加大量政治、经济条件，罗斯施加了巨大影响。俄国人陷入难以自拔的旋涡：激进的经济改革导致经济崩溃，经济崩溃又引起持续的政治动荡；为了挽救经济，保住权力，便四处乞援，大量举债；由于偿还严重不足，俄罗斯陷入了借新债还旧债的恶性循环，实际所得资金有限，外债规模却滚雪球般迅速增大；沉重的债务负担使俄国人处处受制于西方而难以脱身，贻害无穷。外债把俄置于饱受西方欺凌的地位，内外政策的独立性均因此受到损害，至今仍是振兴经济的严重障碍。

需要指出的是，俄罗斯所以陷入外债旋涡，与其国内政治局势有很大关系。由于俄罗斯政府政策失当而引起社会剧烈动荡，反对派向叶利钦发起了强有力挑战。在这种情况下，很难形成举国一致的政治意志，而且为了保住权力，俄罗斯政府不得不靠借债来稳定局势，结果是眼前的执政利益牺牲了后人的利益。

从中可以得出的教训是：

(1)外债规模必须与偿还能力相适应，否则就会在内外政策方面受制于人，损害独立性；

(2)对举借外债应有制度限制。在国际关系史中，为阶级利益而牺牲民族利益的情况并不鲜见。为了防止大量举债损害民族的长远利益，需建立限制制度，如超出警戒线的举债行政单方面行为，应有立法、司法参与。

第三个教训：以意识形态划线，中断传统国际联系 在科济列夫亲西方外交期间，俄罗斯大大削弱了传统国际联系，不仅苏联时期用友好条约编织的帝国外延网络荡然无存切断了与这些国家，特别是马克思主义倾向政党执政国家的政治、经济传统联系。这样做固然有力量收缩的因素，但也有以意识形态划线、放弃对第三世界国家反帝斗争的支持、附方、向西方表明心迹的成分。例如，科济列夫曾接见古巴反对派代表，并以“人权”为借口干涉一些国家的内政；俄罗斯紧随西方对南联盟和塞尔维亚人进行制裁、设置禁飞区，在国投票同意加强对伊拉克的制裁；在西方的压力下，放弃向伊朗提供核反应堆技术，放弃一些武器出口订单，等等。到普里马科夫出任外长、特别是普京执政时，俄国人已认识到，意识形态划线、中断传统国际联系的做法，不仅不能赢得西方的欢心，反而有损俄罗斯的国际地位。普京开始重新恢复传统国际联系，如恢复与朝鲜、古巴的联系，废除1996年与美国的向伊朗出口武器的协议，要求解除对伊拉克的制裁。普京这样做的目的：一是重返世界热点地区，显示俄罗斯是国际舞台上不可忽视的一员，增大与美国讨价还价的资本；二是俄俄罗斯出口、特别是武器出口。虽然说“亡羊补牢，犹未为晚”，但俄罗斯如此反复，毕竟给人留下了靠不住的印象。

从俄罗斯放弃到重拾传统国际联系一反一正的举动中可以得出的教训是：

(1)传统国际联系是一个国家外在实力的重要组成部分，不能轻易放弃。广泛的国际联系可以成为一个国家与外部世界斗争的借助力量，并有助于提高国际地位，有利于国家利益。

在意识形态发生变化的情况下，为维护传统国际联系，应当：

(2)适时地转换意识形态基础。意识形态是国家利益的表象。对第三世界国家来说，捍卫民族独立和国家主权、反对外来经济剥削、实现和平与发展是它们最基本的国家利益。且可以在此基础上与它们构筑新的一致；

(3)变援助关系为道义支持关系。因经济困难而减少甚至停止援助是不难求得谅解的，应避免给人以甩包袱的印象。

第四个教训：把对外政策当作权力斗争的工具 科济列夫的外交政策以争取西方援助、融入西方为目标，以防止国内共产主义卷土重来为目的。这使对外政策成为阶级压制反对派的工具。而外交问题同时成为朝野激烈斗争的焦点之一。由于亲西方政策一再遭到失败，反对派以此为由攻击政府，指责其出卖国家利益。对外政策成了叶利钦政权一道攻击的软肋。

为了推行和捍卫自己的亲西方路线，科济列夫始终在权力斗争的第一线冲锋陷阵，并成为反对派的死对头。像科济列夫这样把党派利益凌驾于国家利益之上、以致深深卷入国内斗争的外交部长，在世界上实不多见。

相对于对内政策而言，对外政策如果从民族利益出发、高举爱国主义旗帜，本来是较容易得到民众支持的，因此对外政策往往是弘扬爱国主义、团结人民、弥合国内分歧的手段科济列夫的亲西方政策刚好相反，不仅未对内部发展起促进作用，反倒加剧了国内的分裂。

从中可以得出的教训是：

(1)对外政策应当高举爱国主义旗帜。爱国主义不等于狭隘民族主义，更非闭关锁国。任何脱离爱国主义轨道的政策都是十分危险的；

(2)引进外部世界的压力来解决内部的基本利益冲突，是很难成功的。把对外政策作为权力斗争的工具，靠对外让步以引进外部资源来获得对反对派的优势，不仅很难压服反对且会使国家利益受到损害。

第五个教训：目标与手段失衡 这个问题主要与普里马科夫相联系。普氏的功绩是，提出“世界多极化”政策概念，彻底放弃了亲西方对外方针，实际推动了独立自主的外交，捍卫了俄罗斯的利益。但他的问题在于把俄罗斯在国际舞台的位置定得过高。如他认为：俄罗斯仍是国际舞台上的“主要角色”，“没有俄罗斯的参与，世界上任何一个重大问题解决不了” [6]。他说：“放弃积极的对外政策，俄罗斯将来是否还能重新像一个强国那样奉行积极的政策，是否还能保住自己如此艰难地争取到的国际地位将成问题。在国际政

允许有真空，只要有一个国家从第一排退出，另一个国家就会马上补上。” [7] 保住俄罗斯原有的“第一排”大国地位是普里马科夫外交的目标。但俄罗斯却缺少保持原有国际地位的手段，这个问题在与西方的关系中得到充分暴露。制止北约东扩、稳定与西方的关系、保持俄罗斯在欧洲安全上的作用，是普里马科夫外交迫、最重要的任务。他在任外长初期曾坚持反对北约东扩，到了1996年9月，当他意识到北约东扩难以阻挡时 [8]，便开始转变策略，以默认波、匈、捷3国加入北约作为条件，换取愿意签署使双方关系得以稳定的协议。1997年5月，双方签署了关于俄罗斯与北约相互关系和保障欧洲安全的《基本文件》。普里马科夫声称这一文件具有“约束性质” [9]。他说：方应以实际的态度面对已形成的局势，不能越过已确定的界线，因为越过这个界线意味着破坏稳定。” [10] 普里马科夫的意图是要划定一条双方都不得逾越的界线，保障俄罗斯的地位，制止北约进一步东扩。但西方并不买账。北约利用基本文件完成了第一阶段东扩的任务，基本文件签署后一个多月北约首脑会议发表马德里宣言，重申“北约仍向新成员敞开” [11]。7月13日，正在立陶宛访问的美国国务卿奥尔布赖特对立陶宛、爱沙尼亚和拉脱维亚三国外长保证说：“北约扩大的进程在马德里最高级会晤后还将继续进行，北约的要求加入的所有国家都是敞开的。” [12] 1999年3月，北约不顾俄罗斯的一再反对，悍然发动对南联盟的侵略性打击，北约咄咄逼人的攻势，使俄罗斯通过让步换来的基本文件变空文。这令俄国人极为愤怒，但他们却没有还手之力，只能咽下苦果。普里马科夫对西方的外交归于失败。

目标过高而手段不足，是普氏外交的基本问题。正如俄国人后来总结教训时所指出的：“俄罗斯的失败部分是由于对外部世界理解不准确造成的，是不恰当地确定重点、对自身估计过高造成的。相当明显，俄罗斯因维护过去某个时候有过的常常是不牢靠的地位，而错过了应有的机会。” [13]

从中可以得出的教训是：

(1)应当根据国家现实时的需要确定对外政策基本目标。对外政策只能围绕这些基本目标展开，超出基本目标的活动会造成不必要的资源浪费；

(2)对外政策目标必须与实现目标的手段相平衡。国家利益有最大值到最小值的弹性幅度，利益实现的程度取决于实力。因此，只能根据自身实力状况确定对外政策目标。超出目标要求是难以实现的；

(3)要把握好国家在国际舞台的定位问题。定位过高必会带来损害，因此应宁低勿高。应当根据国家现实时的主要任务，由这一主要任务决定的对外政策目标，实现对外目标的政

治、军事、人文和国际支持手段等要素情况，来决定定位问题。第六个教训：内政外交本末倒置 内政为主，外交为辅，是一般规律。普里马科夫失误的原因之一就是违背了这一规律。他的一个指导思想是：“没有多样化的外交，俄罗斯不能克服自己的困难，就不能在当今这个相互依存的世界里保住自己的大国地位。” [14] 结合普里马科夫的外交实践来看，他是想借助外交努力，通过保住俄罗斯的大国地位，来有利于国内发展的条件。结果是以确保大国地位为目的的外交成了解决国内问题的前提，最终造成外交与内政脱节。例如，为了显示存在价值，俄罗斯积极参与欧洲的维和行动，以至内军人连军饷都开不出的情况下却不得不支付大量维和费用，超出了其承受能力，得不偿失；作为俄罗斯大国战略的体现，它在南斯拉夫问题上陷得过深，回旋余地越来越小，以至拉夫问题成为俄罗斯与西方关系中一个随时可能引起紧张局势的燃点。

普里马科夫认为：越是在国内困难的情况下，越是需要积极参与国际事务，保持俄罗斯在世界“第一排”的位置。但是他忽略了：(一)保持这种“第一排”位置是要付出代价的，不慎就会招致一大堆麻烦，而俄罗斯的境况实际要求卷入外部事务的程度越低越好；(二)俄罗斯是一个大国，但却是跛足大国，除军事潜力外，其经济实力不足以支撑它所要求的位置。在内乱不止、经济深陷危机的情况下，俄罗斯所能向外投放的力量是极其有限的。

正因为存在这种本末倒置的错误，所以普京上台后一再强调“国内目标高于国外目标” [15]。

从中可以得出的教训是：

(1)不能脱离国家实际夸大对外政策的作用；

(2)对外政策必须服务于内部发展的需要。特别是在国内发展的紧要时期，应避免对外伸手过多，外交应以低姿态为好。

第七个教训：“漫天要价”，步步退让 这个问题涉及的是俄国人惯用的策略手段。俄罗斯外交习惯于使用强硬言辞，如曾担任政府副总理的伊格纳坚科在解释俄罗斯外交时就说过：“在外交上，有时公开声明措辞会很强硬，但在实际解决问题时，则是另一种方式。” [16] 叶利钦也说过：“有时我的声明乍听起来显得莫名其妙的强硬，……但是，这些声明是与和‘八国首脑会议’其他领导人进行具体协商、进行非常艰难的谈判相联系的。” [17] 俄罗斯的手法就像商场上的“漫天要价，就地还钱”。

这种手法与俄罗斯的境况有很大关系。一个曾叱咤风云几十年的超级大国，对于其迅速衰落难免心有不甘，由于力量不足，总想借助于强硬的言辞来保住其摇摇欲坠的地位。在用严厉的语言来掩饰虚弱是靠不住的。正如俄罗斯外交和国防政策委员会的一份报告所说：“在所有的危机中，以及在北约扩大的根本问题上，莫斯科最终都接受了西方的设想，一次地充当了美国和北约的‘被迫伙伴’的矛盾角色。在重大问题上的行为模式基本上没有改变过：最初不同意，接着使用强硬的言辞，最后还是同意了，而俄罗斯大多是在修饰才得了对手的让步。” [18] 这种外交模式偶尔为之或许不会有什么问题，而一再使用就会带来严重的副作用：(一)这使俄罗斯的真实意图变得模糊不清，同时，由于立场经常发生变给人以随意和不严肃的感觉；(二)最初的强硬立场往往与对手的利益要求发生严重冲突，而引起对手的强硬，一旦俄罗斯开始退让，对手就会步步进逼。久而久之，强硬言辞就不再用；(三)以强硬开始，以软弱收场，很容易失去国内民众对政府外交的信任。实际上，在较长的一段时间里，俄罗斯民众指责政府对西方软弱的言论一直不绝于耳。

从中可以得出的教训是：

(1)在外交上不能轻易用强；

(2)当需要强硬时，必须有实力做后盾，有言必行、行必果的能力。

第八个教训：没有真正落实对外开放政策 由于经济衰退，20世纪90年代，俄罗斯的对外贸易关系没有实质性扩大。俄罗斯虽然实行了经济自由化，但在对外开放、吸方面并没有做切实的努力，没有为外国投资提供真正的优惠。时至今日俄罗斯经济仍相当封闭。造成这一状况的原因很多，如人们的观念问题等，但更重要的原因是，俄罗斯政府出治上的考虑对民族资本作出了让步。叶利钦在其回忆录中说得清楚：“有人说，我们的国营企业在出售时估价过低。他们说卖得太便宜，而且人为地制造了不让西方资本参与拍买碍。是的，绝对正确”。为了解决民族资本资金不足问题，叶利钦的解决办法是：让俄国人从西方贷款来买俄罗斯的国有企业；由于贷款不可能多，因此出售国有企业的价格就不能 [19]。一些俄国人用外国的资金低价瓜分了国有资产，却把外国资本挡在门外，结果付出了经济封闭、技术持续落后的代价。

经济封闭在外交上的后果是：由于缺少经济上投资的纽带和市场的紧密联系，俄罗斯基本上没有外交的经济手段，而只能依赖政治手段，这使俄罗斯面临西方巨大的压力，并很难摆脱传统思维的窠臼。

上述教训也可以集中概括为两句话，即利益判断失误，目标与手段失衡。读者可以发现，除一些具有个性的问题外，许多问题在国际关系理论的教科书中早有涉及。因此，也可20世纪90年代俄罗斯对外政策的反复历程和教训就是国际关系理论教科书的当代版。总结当代条件下俄罗斯对外政策失误的原因，更具有现实的教益。

