

第六章 俄羅斯之安全情勢發展

劉蕭翔¹

壹、前言

東方在俄國外交歷來是較為薄弱的一環，此於冷戰後俄羅斯國力中衰尤甚。世界政經重心今日正往亞太地區轉移，俄羅斯卻長年難有作為。有別於往，俄羅斯在 2018 年 9 月的亞太地區則格外引人側目。是月，俄羅斯同步舉辦「東方—2018」(Восток-2018) 軍演與「東方經濟論壇」(Eastern Economic Forum)。時值美國倡議「印太戰略」，中國亦力推「一帶一路」，俄羅斯是否將重返亞太地區？其如何看待美國「印太戰略」？又如何因應中國的挑戰？凡此皆為值得觀察的重點。

貳、俄羅斯與亞太地區

由於東方既非俄國安全之所繫，亦非其威望之所在，故序位總落後於西方和南方，僅在情勢容許時才被顧及，然而此外交傳統既在延續，也在轉變。今日，西方仍是俄羅斯外交重點，亦是地緣政治壓力源頭；南方近鄰 (near abroad) 仍攸關威望，但已成外交優先，亦為日後再起憑藉；東方則今非昔比，已崛起的中國更是俄羅斯外交的新課題。

一、俄羅斯加速轉向東方

2016 年最新版的《俄羅斯聯邦對外政策概念》(Foreign Policy Concept of the Russian Federation) 曾闡述俄羅斯對亞太地區的認知及其亞太定位。該文件指出，鑒於全球權力與發展潛力正逐漸分散並往亞太地區轉移，俄羅斯視鞏固其於亞太地區的地位，與加強和當地國家關係為戰略重點，希望積極參與亞太地區整合進程，利用當地資源落實自身西伯利亞和俄屬遠東的開發，並於亞太地區建立一個全面、開放、透明、平等的集體安全與合作體系。² 亞太地區在俄國官方論述雖有一席之地，但序位卻遠落後於獨立國家國協 (Commonwealth of Independent States, CIS，以下簡稱獨立國協)、歐洲與大西洋地區、美國和北極地區，此既反映國際現實，亦為往昔外交傳統遺緒。

俄羅斯一向重視與歐盟的合作，希望與其打造從大西洋至太平洋的共同經濟與人文空間。縱使俄歐關係在烏克蘭危機爆發後陷入低潮，俄羅斯仍視歐盟為重要貿易與外交夥伴，但 2018 年 6 月歐盟卻再度延長對俄經濟制裁至翌年 1 月。對俄羅斯而言，既然融入西方不可得，加速轉向東方則正當時。2009 年普遍被認為

¹ 非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員。

² “Концепция внешней политики Российской Федерации,” Министерство иностранных дел Российской Федерации, 1 декабря, 2016, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/2542248

是俄羅斯「轉向東方」(Разворот на Восток)的開始，但真正的加速轉向則始於烏克蘭危機後，其間又以 2014 年 4 月俄中 4,000 億美元天然氣合同最引人側目。西方啟動制裁後，俄羅斯在亞太地區的參與又更為積極。³

2015 年 10 月生效的《符拉迪沃斯托克自由港法》(Law On the Free Port of Vladivostok)，即在於提供單一窗口與多種稅收優惠和行政便利以吸引外資。據 2018 年統計，2017 年遠東聯邦區已成立 18 個超前發展區 (Advanced Special Economic Zone, ASEZ)，其間常駐企業 204 家，共創造 39,772 個工作崗位，吸引 2,175 億盧布的投資。與 2015 年僅 9 個超前發展區，21 家常駐企業，7,666 個工作崗位和 187 億盧布的投資相較有大幅度的成長。⁴甫於 2018 年 9 月落幕的第四屆「東方經濟論壇」，則簽署 175 項合作協議，總金額達 3.1 兆盧布 (約 460 億美元)。論壇規模逐年成長，隱有成為東北亞國際合作平台之勢。此次除中國國家主席習近平首次與會外，逾 60 國代表團亦齊聚符拉迪沃斯托克 (Vladivostok，即海參崴)，俄羅斯總統普欽 (Vladimir Putin) 還特地提出制定遠東發展國家特別計畫的構想。由於過往不乏涵蓋遠東與貝加爾湖周邊區域的發展計畫，此次特地針對遠東亦有面向亞太地區之意。

俄羅斯加速轉向東方與其西方困境有關，其間的政經權宜考量居多。「轉向東方」已是不得不然，但俄羅斯若欲重返亞太地區，現階段仍心有餘而力不足。

二、俄羅斯與美國「印太戰略」

俄中兩國在 2017 年《美國國家安全戰略》同被視為戰略競爭者，但美國「印太戰略」的主要假想敵實為中國，而非俄羅斯。俄羅斯雖被邊緣化，卻不代表沒有發言權。美國「印太戰略」欲借重者—印度與日本，及所欲打擊者—中國，向來是俄羅斯亞太政策的重點，而且若非與俄羅斯密不可分，就是關係糾葛難解。俄羅斯現階段顯然無意隨美國印太戰略起舞，要談論「俄羅斯如何看待美國『印太戰略』」，或許思考「俄羅斯因素對美國『印太戰略』的可能影響」會更合宜。

印度是俄羅斯亞太政策與全球布局不可或缺的支柱，但中國的重要性卻可能更甚於印度。蓋因俄羅斯在俄美中三角更需要聯中制美，但俄中關係的增強無異為俄印關係的削弱，而美國正得以趁虛而入，美俄對印度軍售的競爭即為具體之例。以 2013—2017 年印度軍購為例，俄羅斯是印度最大武器供應國，占其進口額 62%，美國居次僅占 15%。但印度 2013—2017 年自美國的進口額，卻是 2008—2012 年的 5.57 倍，成長幅度驚人。⁵ 俄印軍售份額若被美國瓜分，過去俄羅斯藉俄印軍售質勝俄中軍售一籌，而箝制中國之說便難以成立，也代表俄羅斯於俄印中三角的樞紐地位正在動搖。但俄羅斯之於印度仍舊不可或缺，正因有俄印

³ *Будущее России в глобальной экономике*, под общ. ред. И.Ю. Юргенса (М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015), с. 119-122.

⁴ “O TOP,” *Корпорация развития Дальнего Востока*, <https://erdc.ru/about-tor/>

⁵ “India is world’s largest weapons importer: SIPRI report,” *Indian Express*, March 13, 2018, <http://www.newindianexpress.com/nation/2018/mar/13/india-is-worlds-largest-weapons-importer-sipri-report-1786293.html>; Aude Fleurant, Pieter D. Wezeman, Siemon T. Wezeman, Nan Tian, and Alexandra Kuimova, *Trends in International Arms Transfers, 2017* (Stockholm: SIPRI, 2018), p. 6.

軍售及俄印「因陀羅」(Indra)系列軍演，印度才能與西方討價還價。此即美國2018年即便威脅制裁或延遲美印首次防長和外長「2+2」會談，逼迫印度取消購買俄國S-400「凱旋」防空飛彈系統，印度仍不為所動之故。

美國「印太戰略」另一重要槓桿—日本，則與俄羅斯的關係糾葛難解。俄日關係長年受俄中日與俄美中三角關係影響。俄日和解非但有助俄羅斯成為俄中日三角的樞紐，亦能平衡俄中關係。俄羅斯雖可聯日制中，卻更需要在俄美中三角聯中制美。俄羅斯雖捨日就中，但日本為自身利益考量卻對俄羅斯多所遷就。如日本不得不隨美國就烏克蘭危機制裁俄羅斯，但力道卻相對溫和；日本擔憂俄中聯合制日，故亦樂見甚至強調俄屬遠東的「中國化」，以利日俄和解。凡此莫不為北方四島(俄方稱為南千島群島(South Kuril Islands))問題，俄日為此迄今仍未簽署二戰後的和平條約。普欽曾於2018年9月「東方經濟論壇」提議，俄日於2018年底前不設任何前提簽署和平條約，意圖擱置主權爭議。日本則向來堅持解決島嶼歸屬後，再進行條約談判，故日本外務省對此不予置評，並宣稱日方立場不變。俄羅斯試圖分化西方經濟制裁力道，而日本尋求突破北方四島問題，雙方各取所需之舉，短期內恐仍不斷重演。

俄羅斯在俄美中三角對中國的重要性自不待言，俄中兩國在反霸與倡議世界多極化經常互為表裡。再者，俄中軍事合作密切，更不時舉行聯合軍演傳達政治意向。2018年9月「東方—2018」軍演即號稱是自1981年「西方—81」(Запад-81)演習以來，在俄國規模最大的戰役演習。俄羅斯宣稱此回將記取在敘利亞及烏克蘭的教訓，顯然欲針對西方，並順道邀請中國趁機向美國示威。

俄羅斯在亞太地區雖然力有未逮，更遑論建立其想像中的集體安全與合作體系。但俄羅斯與當地主要國家的往來，仍可能影響區域情勢，或對美國「印太戰略」構成壓力。此外，俄羅斯的意向亦足以使亞太地區情勢反轉，如俄羅斯既能作為中國穩定的後方，同樣亦能與美國改善關係，但此仍需諸多條件配合。至少美國總統川普在「通俄門」的緊箍咒下，短期內美俄聯合制中的可能性微乎其微。

參、俄羅斯對中國「一帶一路」之因應

普欽曾謂要讓俄國經濟之帆乘上中國之風，⁶除代表對中國帶動西伯利亞及俄屬遠東開發的期盼，也顯示俄羅斯欲融入亞太地區仍需中國相助。一如普欽的務實外交哲學，中國亦不會從事於己無益之事。伴隨中國經濟力量而來的，對俄羅斯可能是挑戰居多，而不盡然是機遇。

一、「絲綢之路經濟帶」的挑戰

2018年9月，習近平於「東方經濟論壇」表示中國已是俄屬遠東第一大貿易國與第一大投資國，並宣布已成立首期100億元人民幣，總規模為1,000億元人民幣的中俄地區合作發展投資基金。其籌備始於2017年5月「一帶一路」國

⁶ Владимир Путин, “Россия и меняющийся мир,” *Московские новости*, No. 33, 27 февраля, 2012, с. 1.

際合作高峰論壇，為中國推動「絲綢之路經濟帶」—「中蒙俄經濟走廊」重要策略，旨在促進中國東北與俄屬遠東的整合。

「中蒙俄經濟走廊」於 2016 年 6 月推動後，同年 12 月俄羅斯亦公布「濱海一號」與「濱海二號」國際交通走廊構想，以連結其遠東區港口與中國東北。兩國看似合作無間，卻非自始如此。「絲綢之路經濟帶」構想於 2013 年 9 月提出後，俄國內部對此正反意見皆有，反對者更提出連接歐洲、亞洲與北美洲的「跨歐亞發展帶」(Trans-Eurasian Belt Development, TEPR)與之較勁。2015 年 3 月，中國闡述「絲綢之路經濟帶」具體內容後，時任第一副總理舒瓦洛夫(Igor Shuvalov)即回應俄羅斯對此歡迎，並準備在 2015 年 1 月成立的「歐亞經濟聯盟」(Eurasian Economic Union, EAEU) 框架下與之合作。⁷ 易言之，俄中合作須由俄羅斯主導。凡此除代表俄羅斯擔憂其「歐亞經濟聯盟」受衝擊外，亦認定「絲綢之路經濟帶」取道中亞、俄羅斯再至歐洲的規劃，有邊緣化其亞俄地區之虞。2015 年 5 月習近平訪俄後，兩國卻簽署「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合聲明。背後折衝無從得知，但至少代表俄羅斯願意平等合作，不再堅持主導。俄國立場的轉變，咸信應為全盤考量後的抉擇。

烏克蘭危機攸關俄國國家安全，尋得有力盟友的支持至關重要。「絲綢之路經濟帶」有益俄國西部與南部的發展，卻可能損及俄國的中亞威望，並與「歐亞經濟聯盟」競爭。亞俄地區本有被邊緣化之虞，但中國已表態願推動「中蒙俄經濟走廊」，俄羅斯亦能從「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 獲得所需資金。在東方可能蒙受的經濟損失已然化解，南方威望利益亦非迫切之事，中國又是少數願意支持俄羅斯的大國，俄羅斯權衡後自然同意其「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合。

二、因勢利導的「大歐亞夥伴關係」

俄中於 2018 年 6 月簽署《關於完成歐亞經濟夥伴關係協定聯合可行性研究的聯合聲明》，宣示兩國已完成 2017 年 7 月進行研究的決議。但雙方僅就未來擬談判的領域達成初步共識，並無具體重大突破。近年中國與俄羅斯及上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization, SCO, 以下簡稱上合組織) 成員有關自由貿易區的談判滯後。2018 年 5 月「歐亞經濟聯盟」與中國簽署經貿合作協定，乃是 2016 年 10 月啟動談判，並於 2017 年 10 月簽署實質性結束談判聯合聲明後的具體成果。但協定卻未取消關稅或自動降低非關稅壁壘，僅是簡化貿易手續。反觀聯盟與越南、伊朗的整合進度卻大幅超前。整合現況實難與 2015 年俄中宣示的情景聯想。

「歐亞經濟夥伴關係」實即普欽於 2016 年 6 月聖彼得堡國際經濟論壇所提，欲包含「歐亞經濟聯盟」、中國、印度、巴基斯坦、伊朗、獨立國協，與有意參與的國家及組織在內之「大歐亞夥伴關係」的實踐。⁸ 此又可溯及其智囊卡

⁷ “Шувалов: Россия готова к совместной работе с Китаем,” *Аргументы Недели*, 28 марта 2015, <http://www.argumenti.ru/politics/2015/03/393796>

⁸ “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. Владимир

拉噶諾夫 (Sergey Karaganov)，於「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合之際提出的「大歐亞」概念。卡拉加諾夫認為俄中正創建「大歐亞」新共同體。俄國經濟雖不如中國，卻仍與中國平起平坐，但俄羅斯必須轉向東方，以扭轉停滯的經濟。印度、伊朗和其他地區國家也應參與該共同體。中國將是大國，或許是領導者，但不會是霸主。與歐洲分離不利於具有歐洲特徵的俄羅斯，須尋求與西方在更廣泛歐亞背景下的對話。中國將帶來巨大機遇，但過去幾年俄羅斯只看到危險，對機會卻視而不見。⁹ 凡此實已勾勒出俄羅斯外交未來數年的脈絡。

繼前外長伊凡諾夫 (Igor Ivanov) 於 2015 年 9 月表示應以「大歐亞」取代「大歐洲」後，¹⁰ 普欽又於同年 12 月國情咨文建議俄羅斯、「歐亞經濟聯盟」、上合組織與東協磋商經濟夥伴關係的可能。¹¹ 2016 年 5 月俄羅斯—東協高峰會議，普欽指出「歐亞經濟聯盟」與東協創建自由貿易區前景時，又提出另一有前景者為「歐亞經濟聯盟」、東協、上合組織與「絲綢之路經濟帶」的區域經濟整合。¹² 普欽最後於 2016 年 6 月定調為「大歐亞夥伴關係」並與中國簽署聯合聲明，主張在開放、透明和考慮彼此利益的基礎上建立「歐亞全面夥伴關係」，包括吸納「歐亞經濟聯盟」、上合組織與東協成員加入的可能，然而到可行性研究的完成卻又耗時兩年。

中亞與遠東兩地整合進度的高度反差，令人懷疑俄羅斯與中國的合作是否有所選擇。整體觀之，「大歐亞夥伴關係」可視為俄羅斯因應「絲綢之路經濟帶」的對策。「大歐亞」概念的落實雖僅年餘，卻能看出俄羅斯以「歐亞經濟聯盟」為軸心，轉向亞太地區的布局。「轉向東方」已是必然，「絲綢之路經濟帶」之勢亦不可擋，但俄羅斯卻無意受制於中國，而且更要鞏固南方。蓋因「歐亞經濟聯盟」為俄羅斯再起的憑藉，此即何以提出「大歐亞夥伴關係」倡議之故。除能降低「絲綢之路經濟帶」的衝擊，還能藉機提升聯盟成員亟待改善的基礎建設。

處於劣勢的俄羅斯能與中國周旋，在於其態度足以左右「一帶一路」布局，如六大經濟走廊即有三條與俄羅斯有關，而 2018 年啟用的「冰上絲綢之路」亦有賴其支持。此外，面臨西方經濟制裁與中國「絲綢之路經濟帶」的衝擊，俄羅斯雖順勢鞏固其南方並轉向東方，卻仍未忘懷西方，依舊受其外交傳統影響。

Путин выступил на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума,” Президент России, 17 июня 2016, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52178>

⁹ Евгений Шестаков, “Китайский ветер дует в наши паруса. Китай и Россия создают новое сообщество - Большую Евразию,” *Российская газета*, 1 июня, 2015, с. 5.

¹⁰ Игорь Иванов, “Закат Большой Европы,” *Россия в глобальной политике*, 13 сентября 2015, <http://globalaffairs.ru/global-processes/Zakat-Bolshoi-Evropy-17680>

¹¹ “Послание Президента Федеральному Собранию,” Президент России, 3 декабря 2015, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>

¹² “Встреча с представителями Делового форума Россия – АСЕАН,” Президент России, 20 мая 2016, <http://kremlin.ru/events/president/news/51951>

肆、小結

烏克蘭危機迫使俄羅斯加速轉向東方，此乃其不得不然之舉。俄羅斯雖然無力重返亞太地區，卻仍可影響區域情勢或對美國「印太戰略」構成壓力，更甚者還能使亞太地區情勢反轉，惟此尚需諸多條件配合。

目前俄中兩國於東北亞的整合進展順利，但俄羅斯起初卻擔憂「絲綢之路經濟帶」可能衝擊其甫成立的「歐亞經濟聯盟」，甚至邊緣化其亞俄地區。鑒於「絲綢之路經濟帶」能帶動亞俄的開發，對其南方威望的影響亦非迫切，且又有益俄國西部與南部發展，而中國更是目前少數能雪中送炭的大國，俄羅斯幾經權衡後方同意其「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合。現階段既然融入西方無望，中國的經濟力量又勢不可擋，俄羅斯惟有鞏固其南方近鄰勢力範圍，並以「歐亞經濟聯盟」為軸心，擴大整合範圍轉向亞太地區，以免受制於中國，此即俄羅斯何以順勢推動「大歐亞夥伴關係」倡議之故。在一定程度上，「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」近年整合進度的落後亦反映現況。