

# 俄罗斯研究

汪道涵 题



全国中文核心期刊

中国期刊方阵双效期刊

中国人文社会科学核心期刊

中文社会科学引文索引来源期刊

## 目 录

### 俄罗斯外交思想与实践

- 3 柳丰华 / 普京总统第三任期俄美关系演变与第四任期双边关系走势
- 23 毕洪业 / 俄罗斯地缘政治思想的演变及影响
- 45 田少颖 / 戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”外交构想研究

### 俄罗斯经济问题研究

- 77 杨攻研, 曲文轶 / 俄罗斯政府债务演进的政治经济逻辑及风险研究
- 101 李洋 / 俄罗斯 2018-2020 年中期财政预算、影响因素分析及各方争论焦点
- 130 张冬杨 / 俄罗斯数字经济发展现状浅析

### 中东欧、高加索研究

- 159 杨友孙 / 冷战结束后中东欧政体转轨及其得失
- 182 涂志明 / 冷战后欧盟对南高加索地区政策研究——政策演变、主要动因和影响要素

#### 主管单位:

中华人民共和国教育部

#### 主办单位:

华东师范大学

#### 出版单位:

华东师范大学出版社有限公司

编辑:《俄罗斯研究》编辑部

主 编: 冯绍雷

副 主 编: 陈大维(常务)

刘 军

本期执编: 阎德学

封面设计: 王 洪

编辑部地址:

上海市中山北路 3663 号

华东师范大学理科大楼 A403

电话: 021-62233816; 62238113

Email: russiastudies@163.net

邮政编码: 200062

国内统一连续出版物号:

CN31—1843/D

国际标准连续出版物号:

ISSN 1009—721X

印刷: 上海市崇明裕安印刷厂

出版日期: 2018 年 4 月 28 日

# 俄羅斯研究

ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ

2018 年第 2 期 ( 双月刊 )

## Оглавление

### *Лю Фэнхуа*

Эволюция отношений России и США в период третьего президентского срока Путина и тенденция двусторонних отношений в период четвертого срока..... (3)

### *Би Хунъе*

Эволюция и влияние геополитического мышления России..... (23)

### *Тянь Шаоин*

Исследование дипломатической концепции Горбачёва «общий европейский дом» ..... (45)

### *Ян Гунянь, Цю Вэньи*

Анализ политической и экономической логики и рисков развития государственного долга России..... (77)

### *Ли Ян*

Среднесрочное бюджетное планирование, влияющие на него факторы, и споры, окружающие российский бюджет на 2018-2020 гг. .... (101)

### *Чжан Дунян*

Анализ развития российской цифровой экономики ..... (130)

### *Ян Юсун*

Изменения в политике Центральной и Восточной Европы после Холодной войны, а также выигрыши и потери данных изменений.....(159)

### *Ту Чжимин*

Политика Евросоюза на Южном Кавказе после Холодной войны--эволюция политики, основные мотивации и факторы влияния .....(182)

# 俄羅斯研究

RUSSIAN STUDIES

2018 年第 2 期 ( 双月刊 )

## Contents

### *Liu Fenghua*

The U.S.-Russia Relationship during President Putin' s Third Term and Prospects for the Bilateral Relationship during His Fourth Term ..... ( 3 )

### *Bi Hongye*

The Evolution and Influences of Russia's Geopolitical Thinking.....(23)

### *Tian Shaoying*

On Gorbachev's Diplomatic Concept of "Common European Home".....(45)

### *Yang Gongyan, Qu Wenyi*

Political, Economic Logic and Risk of Russian Government Debt Evolution ..... (77)

### *Li Yang*

Russian Medium-term Budget, its Impact Factors in 2018-2020 and Focuses of Debates ..... (101)

### *Zhang Dongyang*

A Brief Analysis of the Status Quo of Russian Digital Economy ..... (130)

### *Yang Yousun*

Regime Transition in CEE Countries and Their Gains and Losses since the End of the Cold War ..... (159)

### *Tu Zhiming*

On the EU's Policies towards South Caucasus since the Cold War: Policy Evolution, Main Impetuses and Impact Factors..... (182)

**俄罗斯外交思想与实践**

## 普京总统第三任期俄美关系演变 与第四任期双边关系走势

柳丰华\*

**【内容提要】**在普京总统第三任期内（2012-2018年），俄美关系不断恶化，因乌克兰危机陷入持久对抗状态；特朗普就任美国总统后，俄美对抗更加剧烈。俄美两国对彼此综合国力和国际地位的认知差异大，对国际法和国际机制的观点不同，缺乏互信。同时，两国在战略军事、欧洲地区安全新体系建构、独联体事务和意识形态等领域存在严重的利益矛盾。在普京总统第四任期（2018-2024年），俄美关系将向消极的方向发展，其基本特点是两国关系继续恶化，但以不发生直接武装冲突为“下限”。

**【关键词】**俄罗斯外交 俄美关系 乌克兰危机 普京总统外交

**【中图分类号】**D851.2 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2018)02-0003(20)

2012-2018年，即普京总统第三任期，俄美关系不断恶化，并因为乌克兰危机陷入持久对抗状态。特朗普就任美国总统，也没能改变这种局面。普京与特朗普共同的俄美修好愿景，很快冰消瓦解，两国对抗更加剧烈。2018年3月，普京再次赢得总统选举，进入其第四总统任期，继续领导俄罗斯追求大国梦想。国际社会密切关注着俄美对抗的加剧，尤其聚焦于以下问题：俄美关系是怎样步入困境的，为何每况愈下，有没有改善的可能，其未来走势如何？本文通过分析普京总统第三任期内俄美关系的演变进程，论述其内外影响因素，在此基础上，评估普京新一任期俄美关系的走势。

\* 柳丰华，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所俄罗斯外交研究室主任、研究员。

## 一、俄美关系：从“重启”转入对抗

2012年5月，当普京第三次入主克里姆林宫时，俄美关系还处于“重启”状态。“重启”俄美关系，是由梅德韦杰夫和奥巴马2009年7月在莫斯科会晤时达成的共识，旨在重建两国建设性伙伴关系，共同应对国际金融危机和恐怖主义等安全威胁。这一政策的主要成果表现在以下方面：促成俄美两国签署《第三阶段削减战略武器条约》<sup>①</sup>，延续核裁军合作；减少俄美在独联体地区的竞争，其典型案例是美国没有干预2010年乌克兰总统选举和吉尔吉斯斯坦骚乱，而是听任俄罗斯在乌、吉两国发挥传统影响；发展反恐与经贸等领域的合作。与此同时，“重启”俄美关系政策未能解决两国在欧洲安全方面的重大矛盾，包括美国在欧洲部署反导系统，俄罗斯倡议的《欧洲安全条约》谈判没有进展。尽管俄美“重启”是两国“竞争格局下的有选择合作模式”<sup>②</sup>的延续，但它使两国关系总体上保持了良性、稳定的状态。

对俄罗斯来说，无论是促进经济现代化，还是维护其大国地位，美国都具有非常重要的意义。因此，2012年5月7日普京总统上任当天，就签署了《关于实施俄罗斯外交方针措施的总统令》，确定了对美国的政策：基于平等和尊重对方利益的原则，将俄美合作提升到战略水平；扩大两国经贸合作；履行《第三阶段削减战略武器条约》。同时，要求美国保证其全球反导系统不针对俄罗斯的核武器，以维持战略稳定。<sup>③</sup>2013年2月，普京总统签署新版《俄罗斯联邦对外政策构想》，其中对美政策基本上重申了上述内容。对于俄美关系中的问题，这份文件也只提到反导问题，要求美国做出其反导

---

① 即2010年4月签署的《进一步削减和限制进攻性战略武器措施条约》。条约规定，在条约生效后七年内，俄美两国将各自实际部署的战略核弹头限制在1550枚以下，各自实际部署的战略运载工具不得超过700件。参见Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений. [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/512](http://news.kremlin.ru/ref_notes/512)

② 柳丰华：《“梅普组合”的外交战略》，北京：中国社会科学出版社，2012年，第186-189页。

③ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №.605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации». [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/CCEDDDFE09434063442579FA002DFEA4](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/CCEDDDFE09434063442579FA002DFEA4)

系统不针对俄罗斯的“法律保证”。<sup>①</sup>实际上，当时俄美矛盾并不少，普京曾在 2012 年初发表的竞选文章中用很大的篇幅论述过，其中包括：美国违反国际法滥用武力，推动北约东扩，利用人权工具干涉他国内政，介入俄罗斯选举等。<sup>②</sup>俄罗斯此时在官方外交文件中只提及俄方最关切的反导问题，对其他分歧避而不谈，是想淡化矛盾，发展合作，将俄美关系引入建设性伙伴关系的轨道。但是，此后俄美关系却不断降温，恶化，终于陷入对抗。

### （一）俄美矛盾的爆发

俄美矛盾首先在俄罗斯民主化问题上爆发。促进俄罗斯民主一直是美国对俄政策的重要组成部分，普京回归克里姆林宫，加重了美国民主党政府对俄政治集权倾向的担忧。奥巴马政府批评 2011 年俄罗斯国家杜马选举和 2012 年俄总统选举舞弊，支持俄反对派举行大规模抗议活动。俄罗斯谴责美国干涉其内政，并出台《非营利组织法修正案》，叫停美国国际开发署在俄境内的活动，压缩美国及西方其他国家通过非政府组织对俄进行政治渗透的渠道，两国在俄罗斯内政问题上的干预和反干预之争逐渐升级。2012 年 12 月，美国推出《马格尼茨基法案》<sup>③</sup>，俄随即通过《季马·雅科夫列夫法案》予以还击。<sup>④</sup>俄方法案不仅以牙还牙，而且削弱了美国通过公民社会影响俄社会舆论的能力。“斯诺登事件”为俄罗斯政府利用人权工具还击美国提供了机会。2013 年 8 月，俄罗斯向美国国家安全局前雇员斯诺登提供政治庇护，斯诺登择机公布了美国窃听外国领导人通话等重要情报，使美国人权外交的道义性大打折扣。美国随即取消原定 9 月在莫斯科举行的美俄总统会晤，并表示要重新审视和调整两国关系。

---

① Концепция внешней политики Российской Федерации, Утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 12 февраля 2013 г. <http://www.mid.ru/bdomp/ns-0sndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!OpenDocument>

② Путин В. Россия и меняющийся мир// Московские новости. 27 февраля 2012 г.

③ 《马格尼茨基法案》禁止向与 2009 年俄罗斯律师马格尼茨基死亡事件有关的 60 名俄罗斯人发放美国入境签证，冻结其在美国资产。

④ 《季马·雅科夫列夫法案》禁止对俄罗斯公民实施过犯罪、参与非法剥夺俄公民自由或对俄公民进行过不公正审判的美国人入境，查封其在俄资产；禁止美国公民收养俄罗斯儿童。

俄美地缘政治矛盾加剧，使两国关系日益脱离“重启”的轨道。在此之前，俄美关系处于“重启”状态，当时在地缘政治方面，两国共同维护战略平衡，减少在对方特别关注地区的竞争。即，美国在亚太实施“再平衡”战略，俄罗斯主导独联体事务。但是随着“梅普组合”“王车易位”，普京重登总统之位，美国对俄罗斯民主政治问题、欧亚联盟计划等的疑虑和干涉明显增加，继而又引起俄政府对美国的怀疑和抵制。相互反感和对立的加深，使两国减少地缘政治竞争共识的基础日益动摇。首先进入俄美地缘政治竞争日程的是叙利亚问题。出于防止美国在叙利亚复制“利比亚模式”、对他国军事干涉常态化等考虑，俄罗斯坚决反对奥巴马政府对叙动武计划。2013年9月，俄美两国总统在二十国集团圣彼得堡峰会上，围绕美国将对叙利亚动武问题进行了激烈的交锋。随后，俄罗斯促成叙利亚“化武换和平”的解决方案。普京虽然获得了外交胜利，但引起了奥巴马的记恨。其次，美国兴建欧洲反导基地，使俄美两国在反导问题上矛盾激化。美国不仅没有做出其反导系统不针对俄罗斯的“法律保证”，而且不顾俄方的坚决反对，于2013年10月开始在罗马尼亚建设反导基地。俄罗斯将美国的欧洲反导系统视为对俄美战略平衡的破坏。为保持战略平衡，俄在其“飞地”加里宁格勒州部署“伊斯坎德尔”导弹。第三，乌克兰“西进”问题再次出现，使得此前俄美两国在独联体地区短暂的相安无事的状况难以为继。以2013年11月欧盟“东部伙伴关系”维尔纽斯峰会为标志，俄罗斯与欧盟围绕乌克兰是加入欧亚一体化还是加入欧盟一体化的竞争达到白热化程度。在这个问题上，美国公开支持乌克兰签署欧盟联系国协定，参与欧盟一体化而脱离俄罗斯主导的欧亚一体化。为此，美国一方面压制亚努科维奇政府，援助乌反对派，另一方面抨击莫斯科干预乌外交政策。俄罗斯与美欧展开竞争，以阻止乌克兰投入西方的怀抱。至此，尽管俄美总统委员会等机制下的对话，以及在反恐、经贸等领域的合作仍在发展，但是两国关系总体上已经回归到地缘战略竞争的轨道。

乌克兰危机的爆发，彻底终结了俄美关系“重启”的进程，并使两国陷入持久对抗。2014年2月的事件，打破了长期以来在乌克兰形成的俄罗斯与西方影响大致平衡、实际上俄略占优势的状态，它表明乌正在被纳入西方

的地缘经济和政治轨道。这是俄罗斯所不能接受的，因为其对乌克兰政策的一贯目标，就是使之保留在俄罗斯的独联体势力范围之内。此后出现了克里米亚问题，美国和欧盟以俄罗斯侵略乌克兰领土、违反国际法为由，对俄实施经济制裁、政治孤立及军事遏制等措施，从此俄与西方陷入对抗。从俄美关系的角度看，乌克兰危机的实质，是冷战后俄美间的欧洲安全新秩序之争。

## （二）俄美对抗的展开

俄美对抗大致在以下四个方面展开：

第一，经济制裁与反制裁。早在克里米亚事件酝酿之际，美国就声明不会采取军事干预方式，而将通过经济制裁手段，迫使俄罗斯放弃兼并克里米亚的企图。美国首轮制裁措施包括对多名俄罗斯官员限制旅游、冻结资产等，在俄反响不大。2014年4月乌克兰东部地区武装冲突发生后，美国不断推出新的对俄制裁措施，并将制裁范围扩大到俄银行、能源和军工企业。8月，俄罗斯宣布实施反制裁措施，禁止从美国进口一系列食品和农产品。9月，美国宣布禁止向俄罗斯受制裁企业提供贷款和融资，禁止购买俄银行发行的30天以上的债券、股权等。“制裁战”使俄美经贸合作急剧缩减，以贸易为例，两国贸易额由2013年的380亿美元下降到2014年的292亿美元。<sup>①</sup>在美欧制裁和国际石油价格下跌等因素的综合作用下，俄罗斯从2015年起陷入经济衰退。尽管如此，俄罗斯政府并没有按照西方开出的条件寻求和解，因此美欧和俄罗斯不断延长制裁与反制裁期限。

第二，军事政治对抗。美国及其欧洲盟国认为，对俄罗斯仅仅实施经济制裁是不够的，还必须在军事上加以遏制，以阻止其对乌克兰甚至东欧其他国家的“侵略”。2014年9月，北约决定在东欧前沿部署5000人的快速反应部队；2016年7月，宣布在波罗的海三国和波兰部署四个营，总兵力为4000人。北约派遣战机协助波罗的海三国防守领空，频繁在东欧前沿和乌克兰举行联合军事演习。俄罗斯不甘示弱，在俄乌边界附近地区和黑海举行军事演习，派遣战机示威性地贴近波罗的海国家及北约其他成员国的领空巡

---

<sup>①</sup> Давыдов А. Проблемы и ограничения российско-американских экономических отношений// США и Канада. 2005. №.2; Торгпред: санкции США в торговле с РФ дали обратный эффект. 22.04.2015. <https://ria.ru/interview/20150422/1060145931.html>



航，多次试射“白杨”、“布拉瓦”等系列的洲际导弹。2016年1月，俄罗斯宣布将在西部和南部地区新建三个师，每个师约为1万人。俄罗斯与美国及北约的军事对峙创造了“冷战”结束以来的最高纪录，以至于梅德韦杰夫总理2016年2月在慕尼黑安全会议上称，俄与西方正在步入“新冷战”。

第三，反导系统之争加剧。美国建立欧洲反导系统的主要目的，是要削弱俄罗斯的核遏制潜力，以获取对俄军事战略优势。俄罗斯则积极发展突防能力及反导系统，力图维持俄美战略平衡。乌克兰危机之后，随着美国在欧洲反导系统建设进度的加快，俄美战略军备竞赛态势日益显现。2016年5月，美国在罗马尼亚建成并启用第一个陆基导弹拦截站，加上此前已经部署在西班牙基地的四艘装备雷达和拦截导弹的美国驱逐舰，美国的欧洲反导系统已经初具规模且具有了实战能力。美国还在波兰建设第二个陆基导弹拦截站，将在2018年建成。俄罗斯则加强战略核部队的实力，研发新型导弹系统和新型防空系统，将五个拥有现代化导弹装备的导弹团投入战斗值班，在加里宁格勒部署能携带核弹头的“伊斯坎德尔”导弹，以反制美国的欧洲反导系统。

第四，继续在乌克兰、叙利亚等国际热点问题上角力。美国援助乌克兰政府军，俄罗斯支持乌东部地区武装势力，乌东部冲突因而陷入僵局。在德国、法国、俄罗斯、乌克兰四国签署明斯克协议<sup>①</sup>之后，美国不断对俄施压，敦促其执行该协议。2015年9月俄罗斯出兵叙利亚，空袭叙境内的“伊斯兰国”组织、援助叙政府军，扭转了后者的被动局面，稳住了巴沙尔政权。俄罗斯加强了在叙利亚的影响，但是也有力地挑战了美国在叙问题调解中的主导地位，使俄美关系更加恶化。由于美国奉行叙利亚问题单独谈判的策略，俄罗斯没能将其在叙获得的地缘政治筹码用来促使美国调整其对乌克兰问题的政策。

俄美对抗也反映在俄罗斯的政策文件中。2015年12月，普京总统批准

---

① 2015年2月德国、法国、俄罗斯、乌克兰四国首脑在明斯克就长期政治解决乌危机的综合性措施及乌东部地区停火问题达成协议，协议主要内容包括：停火，从冲突地区撤出重型武器；外国军队撤出乌克兰；乌进行宪法改革，以立法形式保证顿涅茨克和卢甘斯克的特殊地位。Текст минских соглашений по Украине от 12.02.2015. <http://pressa.today/law/tekst-minskih-soglashenij-po-ukraine-12-02-2015/>

新版《俄罗斯联邦国家安全战略》。该文件指出：北约东扩及其军事设施向俄罗斯边境的推进，对俄国家安全造成威胁；美国在欧洲、亚太和中东地区部署反导系统，实施“全球打击”构想，部署战略性的非核、高精武器系统与太空武器等，破坏了全球和地区稳定，对俄国家安全造成消极影响；俄愿意同美国在军备控制、增进互信、防止大规模杀伤性武器扩散、打击恐怖主义、调解地区冲突等方面开展合作。<sup>①</sup>2016年11月，俄罗斯出台新版《俄联邦对外政策构想》。该文件规定：俄罗斯愿意与美国在平等、尊重对方利益和互不干涉内政的基础上进行对话，在军控等领域开展建设性合作。但是，美国及其盟友实施的遏俄方针破坏了地区和全球稳定，俄罗斯不会容忍任何军事、政治、经济等压力，俄方保留对不友好行为进行强硬回击的权利。<sup>②</sup>这两份文件反映了新形势下俄罗斯对美国政策的主要内容：其一，将竭力维护俄美战略平衡，强硬回应美国及北约对俄的军事安全威胁，以保障俄国家安全和利益；其二，愿意并准备在战略平衡、反恐、乌克兰危机和叙利亚等问题上同美国开展合作，借此推动俄美关系逐步改善。在当时的形势下，开展俄美建设性合作几无可能，因此，这些外交文件实际上增强了俄罗斯与美国对抗的调门和倾向。

### （三）美国国内政策的影响

2017年1月特朗普就任美国总统，俄罗斯希望这位新总统能够为两国关系的改善带来机遇。特朗普在竞选中也多次表示对普京的好感，上任伊始，就与普京总统通话，达成以下共识：美俄两国应在反恐和叙利亚危机问题上加强合作，修复双方关系。但是美国两大政党和主流民众所持的强烈反俄情绪，使这位新总统任何缓和对俄关系的政策都举步维艰。早在特朗普上台之前，美国情报和安全机构就已指认俄罗斯通过网络攻击干预美国2016年总统选举。2017年2月，美国联邦调查局和参众两院情报委员会，发起对特

---

① Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №.683. <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/133.html#>

② Концепция внешней политики Российской Федерации, Утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016 г. <http://www.kremlin.ru/acts/news/53384>

朗普政府与俄罗斯关系（即美国媒体所谓的“通俄门”）的调查。美国国家安全顾问弗林引咎辞职，是建制派对特朗普改善美俄关系意向的一次公开警告。在美国政治体系的制衡和欧洲盟国的影响下，特朗普政府对俄罗斯和乌克兰危机的政策，逐渐回归到奥巴马时期的方针。2017年4月，特朗普总统下令美军使用导弹打击叙利亚政府军的军用机场，签署接纳黑山加入北约的条约，引起俄罗斯方面的强烈不满。俄罗斯与美国还没开始“修复”双方的关系，而既有矛盾的涌现，就已经给彼此罩上了浓重的阴影。

尽管如此，俄罗斯仍在观望美国国内政治形势的发展，期待特朗普总统给俄美关系带来某些利好举措，同时，试图推动俄美在战略稳定、叙利亚和反恐领域的合作，争取两国总统首次会晤能够取得实质性成果，从而将俄美关系引上“修复”之路。考虑到梅德韦杰夫总统与奥巴马总统曾经经由核军控合作而实现俄美关系“重启”，在这段时间，俄罗斯智库和学术机构积极研究俄美在战略稳定方面推进合作的方向和途径，提出了签订新的削减战略武器条约、保持《中导条约》等政策建议。<sup>①</sup>尽管俄罗斯和美国都有保持核军控合作的理性需求，但是2009年的合作已无法重演。此时双方在中导、反导等涉及战略稳定的问题上矛盾严重，而明斯克协议又没有得到执行，因此美国没有积极回应在这方面开展合作的提议。俄美两国外交部部长实现了互访，就叙利亚问题进行了交流，寻求合作机会，但都无功而返。与此同时，俄美两国间的对立情绪仍在增长，美国继续追加对俄制裁举措。2017年6月，美国财政部宣布对俄罗斯38个组织和个人实施制裁，俄随后将对美国反制裁措施有效期从2018年1月1日延长到12月31日。在这种形势下，2017年7月7日，在二十国集团汉堡峰会期间，普京总统和特朗普总统举行首次会晤，就叙利亚局势、乌克兰冲突调解及网络安全等诸多重要问题交换意见，然而，仅达成一项在叙西南部地区停火的协议。俄罗斯前外长伊·伊万诺夫在评论这次俄美峰会时说：“俄美关系的例子再次证明了一个古老的

---

① Наталия Бубнова. Ограничение вооружений: необходимость выхода из таймаута. 29 марта 2017г. [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=8886#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=8886#top-content); Алексей Поляков. Достижения разрядки забыты: неужели договор РСМД больше никем не соблюдается? 21 Апреля 2017г. <http://beta.russiancouncil.ru/analytiks-and-comments/analytiks/dostizheniya-razryadki-zabyty-neuzheli-dogovor-rsmd-bolshe-nikem-ne-soblyudaetsya/>

真理：关系可以轻易毁坏，但是很难恢复。”<sup>①</sup>俄罗斯的失望和无奈，由此可见一斑。

2017年7月下旬，美国国会众、参两院先后通过一项针对俄罗斯、伊朗和朝鲜三国的制裁法案，8月2日特朗普总统签署该法案。根据法案，美国以俄罗斯涉嫌干涉美国总统选举和乌克兰危机等为由，追加对俄相关个人和实体的经济制裁；国会有权否决总统做出的解除对俄制裁的决定。该法案还要求美国阻止“北溪-2”项目，以促进美国能源出口，挤占俄罗斯在欧洲天然气市场的份额，削弱俄对欧盟政治影响。这项制裁法将俄美总统汉堡会晤所展示出来的仅有的那点通过对话谋求缓和的共同意愿涤荡尽净，强化了美国的反俄政策，为以后不断追加对俄制裁举措奠定了法律基础。它将俄罗斯同美国所谓的“流氓国家”伊朗和朝鲜以及邪恶的恐怖主义相提并论，丑化了俄的国际形象。它还规定制裁可能适用于任何与俄罗斯开展能源、交通、军工等合作的国家，以此限制其他国家与俄合作。

美国出台对俄罗斯的制裁法案，深刻影响着俄罗斯的对美政策：俄对特朗普政府改善俄美关系彻底失望，不再观望待变，转而对美采取强硬政策。俄方第一个报复措施，就是清算一笔搁置的“外交账”：2016年12月底奥巴马政府曾驱逐俄罗斯驻美外交机构35名情报人员，查封俄常驻纽约代表处和俄驻华盛顿大使馆郊区别墅，当时俄为了在特朗普上台后与之改善俄美关系，隐忍未发。2017年7月28日，俄罗斯外交部公布对美国参议院通过对俄制裁法案的首批反制措施：从8月1日起暂时禁止美驻俄大使馆使用谢列布里亚内博尔的外交别墅等房产；要求美国驻俄外交机构在9月1日前裁减755名工作人员，以使俄、美在对方外交机构的人数对等。随后，针对美国有意向乌克兰提供致命性防御武器的表态，以及北约在东欧前沿的军事遏制，俄罗斯先后举行代号为“西方-2017”的俄白联合军演、战略核力量演习，以示抵抗的决心和威慑的力量。2017年11月，在美国要求“今日俄罗

---

<sup>①</sup> Игорь Иванов. Что день грядущий нам готовит. Размышления после встречи в Гамбурге, 19 июля 2017г. <http://beta.russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/что-ден-грядущий-нам-готовит-размышления-после-встречи-в-гамбурге/>

斯”电视台驻美分部注册为“外国代理人”之后<sup>①</sup>，俄罗斯针锋相对，迅速通过《外国代理人媒体法案》<sup>②</sup>，将美国之音广播电台、自由广播电台等驻俄媒体界定为“外国代理人”。俄美“媒体战”是双方在政治、经济、军事、外交等领域对抗的“外溢”，进一步增加了两国社会的互不信任感。

#### （四）俄美对抗的延伸

俄美间对抗呈现向战略军备竞赛方面扩展的态势。在围绕美国欧洲反导系统问题持续斗争的情况下，2017年俄美两国在中导问题上的矛盾加剧。这个问题包括两个方面：其一，互相指责对方违反《中导条约》，研发中短程导弹。《中导条约》由苏美两国在1987年签订，规定销毁两国所有类型的射程为500~5500公里的陆基导弹及其发射装置。美国指责俄罗斯试验比洲际弹道导弹射程短的“亚尔斯—M”PC—26机动弹道导弹，研发射程超过500公里的P—500巡航导弹。俄罗斯则批评美国的反导系统是通用装置，可以用来发射射程为2500公里的海基巡航导弹；美国用于测试反导系统的靶弹的性能等同于中短程弹道导弹。<sup>③</sup>其二，是否还要维系《中导条约》。由于认为俄罗斯违反《中导条约》，有些美国国会议员公开讨论美国退出该条约的问题。2017年11月，美国国会通过《2018财年国防授权法案》，该法案规定拨款5800万美元，用于研发陆基中程导弹。俄罗斯早就对《中导条约》只禁止俄美两国生产和部署中短程导弹，而邻近俄罗斯的中国、朝鲜、伊朗、印度、巴基斯坦等国却可以发展这类导弹表示不满，呼吁将这些国家纳入《中导条约》。在俄美关系对抗、美国推进其全球导弹防御系统建设的情况下，俄罗斯不会容忍自身战略进攻和防御能力受到削弱。在2013年及

---

① 按照美国有关法律，“外国代理人”代表外国政府等实体在美国从事与政治相关的活动，须定期向美方报告与外国委托人的关系以及在美国的活动和财务收支等情况。

② 根据这项法律，俄罗斯政府有权认定某些外国媒体为“外国代理人”；被认定为“外国代理人”的媒体在向俄公众发布任何消息时，必须提及自己“外国代理人”的身份；“外国代理人”必须向俄政府登记，定期上交报告说明资金来源、花销情况、要达到何种目的以及管理人员等情况；俄执法部门还可以对“外国代理人”进行抽查，以确保其遵守法律规定。

③ Расширенное заседание коллегии Министерства обороны, 22 декабря 2017 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56472>

以前发布的《俄罗斯对外政策构想》中，都提到要使《中导条约》成为全球性机制，而 2016 年版的《俄对外政策构想》对该条约只字不提，这多少显示出俄罗斯政府的态度，尽管俄并不愿意退回到 20 世纪 80 年代苏美在欧洲中导对峙的局面。

2018 年 2 月，美国公布《核态势评估》报告，俄政府将其视为敌视俄罗斯、遏制俄核威慑力的信号。这份报告与 2010 年《核态势评估》报告相比，在承诺遵守核不扩散条约的同时，主要有以下变化：（1）强调俄罗斯和中国等潜在对手正在迅速提升自己的核力量，特别是俄试图确立对美国的优势，因此必须提升与俄抗衡的能力。（2）为了保护自身和盟国，美国必须加强对核武器的依赖性。为此，建议替换老化的核武器，并向核武库增加两种新型导弹：一种是新型低当量海基弹道导弹，一种是新型海基巡航导弹。

（3）与第二点相关，提出了“低当量核打击”作战概念，也就是说，在敌国使用战术核武器的情况下，美国将动用类似武器做出回应。<sup>①</sup>显然，美国无论是更新核武库，还是提出新的核战斗概念、降低使用核武器的心理门槛，主要是针对俄罗斯。美方认为近年来俄罗斯投入巨资研发较低当量的战术核武器，是想借此实施“以（武器）升级促（冲突）降级”的战略。根据这一战略，俄罗斯准备在 NATO 与俄战斗时使用战术核武器，并指望美国因没有类似当量的武器妥善还击，只能在俄的核攻势前选择退却。俄罗斯专家认为，现在特朗普政府决定研发低当量核弹头，并将其配备在部署于邻近俄罗斯边境的潜射导弹上，就可使莫斯科的“以（武器）升级促（冲突）降级”战略失去意义。俄罗斯高等经济大学俄美关系问题专家德米特里·苏斯洛夫（Дмитрий Суслов）指出，美国在核武器政策方面的变化，与美在欧洲和亚洲部署战术核武器、美强化核威慑并将其向盟国和伙伴国延伸、近期内俄美战略对话无法恢复等因素共同作用，将削弱国际战略稳定，导致新的核军备竞赛，可能引发俄美间尖锐的军事危机甚至冲突。<sup>②</sup>

---

① “Nuclear Posture Review”, February 2, 2018, [https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0218\\_npr](https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0218_npr); Adam Mount, “Trump’s Troubling Nuclear Plan”, February 2, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-02-02/trumps-troubling-nuclear-plan>

② Дмитрий Суслов. Российско-американская конфронтация: от «перезагрузки» к новой ядерной гонке. 02.02.2018. <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiysko-amerikanskaya-konfrontatsiya/>

2018年3月1日，普京总统发表2018年度国情咨文，在阐述近年来俄罗斯经济、社会发展成就及未来发展目标的同时，用很大篇幅展示了在美国退出《反导条约》之后俄罗斯所研发的一系列最新战略武器，并论述了俄罗斯的国防和外交政策。这些最新战略武器包括“萨尔马特”导弹系统、新型战略滑翔导弹系统、装有核动力装置的小型巡航导弹、无人潜航器、高超音速航空导弹系统、激光武器等，都能高效地应对美国的反导系统，或已经，或将要列装。普京强调，俄罗斯不断增长的军事实力，“保持着并将继续保持世界战略平衡和均势”。普京表示，美国《核态势评估》报告有关条款降低了核武器使用门槛，引起俄方重大关切；俄罗斯或其盟国无论受到何种当量的核打击，俄都将立即用核武器还击；同时，希望美国能坐到谈判桌前，与俄共商国际安全问题。<sup>①</sup>可见，因为反导问题，俄罗斯已经同美国展开了不对称的战略军备竞赛；针对美国核武器政策的调整，普京毫不犹豫地吹响了战略军备竞赛升级的号角，以期有效应对核战斗威胁，保障国家安全，维护俄美战略平衡。如果美国退出《中导条约》，俄罗斯只会迅速跟进，以牙还牙。因此，《中导条约》和新的削减战略武器条约问题，仍将是未来俄罗斯与美国博弈的核心问题。

总之，在普京总统第三任期，尽管俄罗斯力图维持与美国的务实合作关系，但是由于俄与西方在地缘政治、经济和民主政治等一系列问题上的理念差异和利益矛盾，特别是在乌克兰迎头相撞，最终使俄美关系陷入冷战后最激烈、最持久的对抗之中，特朗普的上台也无助于摆脱这种困境。俄美关系的核心是战略稳定和军事安全，两国关系的基本结构是基于军事安全合作，而不是经济合作，这个结构性特点决定了俄美两国在交好时走不了多远，如同“梅普组合”时期的俄美关系“重启”所示；但是在交恶时却恶性循环，难以逆转，这在普京总统第三任期表现得淋漓尽致。

---

<sup>①</sup> Послание Президента Федеральному Собранию, 1 марта 2018 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>

## 二、俄罗斯与美国：认知差异和利益矛盾

### （一）认知差异

首先，俄美两国的综合国力和彼此认知差别很大。冷战结束后，美国成为唯一的超级大国，在经济、军事、科技等领域保持领先地位，并拥有北约等多边和各种双边同盟体系，主导着国际体系和世界事务。而俄罗斯则经历了深重的危机和艰难的转型，仍处于经济和国力的恢复性增长阶段，只在独联体地区和有限的国际热点问题上拥有重要影响。美国和俄罗斯综合国力差距巨大，从以下两个主要指标可见一斑：2016年国内生产总值：美国为18.7万亿美元，俄罗斯为1.2万亿美元；2015年的防务支出：美国是5960亿美元，<sup>①</sup>俄罗斯则是664亿美元。<sup>②</sup>实力悬殊，导致俄美两国权力和地位不平等，以及认知上的冲突。

美国自认为是全球领导国，追求单极霸权；认为俄罗斯是地区强国，因而即便它不融入美国主导的现行世界秩序，也应当接受这个现实。俄罗斯则认为自己也是全球大国，有其特殊的利益，追求与美国平起平坐的地位；同时认为美国是一个正在衰落的超级大国，应当接受正在形成中的多极世界。长期以来，俄罗斯要求美国在发展俄美关系时遵循三个原则，即，互相尊重、切实考虑对方利益和互不干涉内政，其实质是追求平等的伙伴关系，但是没有获得美国的认可，这是俄美关系在认知和观念方面的基本矛盾。

其次，对国际法和国际机制的观点不同。冷战后，美国无视国际法和公认的国际关系准则，奉行单边主义，甚至绕开联合国，擅自对他国动武，因而导致国际局势动荡，对当代国际关系造成消极影响。作为一个曾经衰落、又正在崛起的大国，俄罗斯注重利用国际法和现行国际机制，来维护自身主权、安全等利益。俄罗斯主张加强联合国作为国际关系调解和协调中心的作用，反对单方面使用武力；主张通过多边外交，而不是集团政治方式，解决国际问题；呼吁在平等安全和安全不可分割，而不是在片面和集团（北约）

---

① Ежегодник СИПРИ 2016: вооружения, разоружение и международная безопасность: Пер. с англ. – Институт мировой экономики и международных отношений РАН. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С.545.

② Там же. С.534.



安全的原则基础上，构建欧洲地区安全体系；强调国际法在国际关系中至高无上的地位，反对破坏国际法的行为，反对随意解释不使用武力和民族自决权等国际法准则。<sup>①</sup>俄罗斯长期主张将欧洲安全与合作组织建设成为全欧安全机制，反对北约或者北约联合欧盟取而代之。显然，在这些方面，俄罗斯和美国的观点无不相左，两国问题清单很长，包括波黑冲突、北约东扩、科索沃战争、“颜色革命”、乌克兰危机和叙利亚冲突，等等。

再次，俄美两国缺乏互信。这种互不信任是在两国长期交往中形成的，并且呈现不断积累和加深的态势。叶利钦执政初期，俄罗斯奉行向美国和西方“一边倒”的外交政策，以期加入“西方文明大家庭”，但是以美国为首的北约实施东扩计划，给俄亲西方政策以沉重打击。“9·11”事件后，俄罗斯为美国在阿富汗的反恐战争提供了巨大的支持，但是美国不仅没有投桃报李，承认俄罗斯在独联体地区的“特殊权利”，而且在该地区推动“颜色革命”，令俄方大失所望。同时，在普京第二任期内，美国加强对俄遏制力度，其中包括筹划建立东欧反导系统、推动北约接纳格鲁吉亚和乌克兰等。美国承认科索沃独立，俄罗斯步其后尘，与格鲁吉亚发生武装冲突，承认南奥塞梯和阿布哈兹的独立。乌克兰危机发生后，美国精英认为，俄罗斯在乌克兰和叙利亚咄咄逼人，必须对其进行惩罚和遏制；而俄精英则认为，美国及其主导的北约等国际机制不断伤害俄，俄必须抵制。因此，美国和俄罗斯都把对方的政策和行动视为对自身利益的威胁，不断强化遏制与反遏制举措，从而陷入长期对抗状态。俄美间根深蒂固的互不信任感和遏制思维，在两国接近时是暗中涌动的阻力，在两国对抗时则成为火上浇油的“助燃剂”。

## （二）利益矛盾

第一，在战略军事领域，俄罗斯力图维持战略平衡，美国则谋求战略优势。首先，在反导领域展开竞争。1972年苏美两国签订《反导条约》，以限制双方反导防御的方式，保持彼此对于核打击的脆弱性，因此确定了苏美相互确保摧毁的原则。由《反导条约》和《第一阶段削减战略武器条约》等

---

<sup>①</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации, Утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016 г. <http://www.kremlin.ru/acts/news/53384>

条约协议，确立了苏美战略平衡。苏联解体后，俄罗斯成为战略平衡的另一方。2002年，美国以应对伊朗和朝鲜导弹威胁为由，退出《反导条约》。俄罗斯认为，美国建立全国和欧洲战区反导系统，目的在于削弱俄的核遏制潜力，打破俄美战略平衡。<sup>①</sup>2004年，美国在阿拉斯加和加利福尼亚部署陆基拦截导弹；2016年，启用其在罗马尼亚的反导基地。俄罗斯则积极发展本国反导系统，增强战略突防能力，以维持在反导领域的均势。其次，战略军事竞争正在从反导向中导方面“外溢”。2014年以来，俄美两国多次互相指责对方违反《中导条约》，研发中短程导弹。2017年，双方在这方面的“口水战”更加频繁。在美国，从国会议员到军方一些高官，呼吁特朗普政府退出《中导条约》，发展中程导弹。俄罗斯则警告，美国一旦退约，俄将立即跟进。《中导条约》曾经解除了苏联和西欧遭受来自对方核打击的威胁，并为苏美两国达成核裁军条约发挥了重要的作用。未来该条约存续与否，也将对俄美两国在战略稳定领域的关系产生重大影响。

第二，在构建欧洲地区安全新体系方面，美国推行北约主导模式，而俄罗斯主张建立有俄罗斯平等参与的区域集体安全模式。苏联解体不仅导致全球的、也导致欧洲地区的两极格局土崩瓦解。鉴于自身实力急剧下降，俄罗斯虽然不得不接受冷战后“一超多强”的国际格局，但是却极力在欧洲地区维护其大国地位。构建一个对俄罗斯有利的欧洲地区安全新体系，是俄历届政府外交政策的优先方向。20世纪90年代，俄罗斯极力构建以欧安组织为基础的欧洲安全体系，并力图通过强化欧安组织来抵制北约中心主义的欧洲安全模式。以2004年的北约和欧盟双东扩为标志，表明以北约为核心，欧盟为辅助，俄罗斯有限参与的欧洲安全新结构基本形成。显然，俄罗斯对这种地区安全结构并不满意，因而继续倡议建立以平等安全和安全不可分割原则为基础的欧洲集体安全体系，同时，坚决反对北约向独联体国家扩张，以维护俄在独联体地区的主导地位。但是，美国不顾俄罗斯为北约东扩划出的“红线”，推动北约接纳格鲁吉亚和乌克兰，这是引发俄格冲突和俄在乌克兰危机问题上强硬反击的深层原因。根据俄罗斯的倡议而进行的欧洲安全条

---

<sup>①</sup> Выступление и дискуссия президента РФ на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, 10 февраля 2007 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

约谈判，从 2010 年起就已冻结，而在此之前，欧盟成员国普遍对商签该条约不感兴趣。同时，尽管俄罗斯与北约在常规武装力量和防务支出等方面的差距日益拉大，但是俄仍然借助于核武器，通过不对称反制等方式，极力追求与北约的军事均势。

第三，在独联体事务方面，俄罗斯力图维护独联体这一势力范围，美国则积极推动该地区地缘政治多元化，将乌克兰和格鲁吉亚等地缘政治支轴国家纳入其影响之下。独联体各国与俄罗斯在安全、经济和社会等方面有千丝万缕的联系，因此，莫斯科一直要求美国承认其在欧亚的特殊利益。对此，美国不仅始终没有认可，而且积极支持独联体各国的对俄离心倾向。华盛顿支持独联体国家的主权和独立，鼓励这些国家参加北约“和平伙伴关系”计划，支持该地区有反俄倾向的“古阿姆”集团的活动。美国向独联体国家提供经济援助，扩大在这些国家的经济存在，支持修建绕开俄罗斯领土的能源输出管道，以帮助该地区国家摆脱对俄能源管道或能源供应的依赖。美国还通过在独联体国家策动“颜色革命”，催生亲美、反俄的政权。当然，将一些独联体国家纳入北约和欧盟“东部伙伴关系”计划，也是美国与俄罗斯在这一地区竞争的重要手段。在美国及欧盟的软、硬实力和机制等优势吸引下，独联体国家的西进趋势日益显著。乌克兰危机反映了俄与西方竞争的烈度，尽管如此，俄美在独联体地区的竞争不会停止。

第四，意识形态矛盾从未间断，这是俄美关系在不同时期复杂化的又一个深层原因。苏联解体后，美国一直想把俄罗斯纳入其主导的国际秩序，使之变成一个“正常国家”，其中一个重要的目标就是以此来促进并巩固俄民主制度。但是，随着西方自由民主模式在俄失去影响力，俄越来越自信地寻求符合自身传统和国情的发展道路。美国干涉俄罗斯大选等内政问题，甚至想在俄策动“颜色革命”，成为两国不和的重要原因。特朗普上台以来，俄美关系持续恶化的一个重要原因，就是华盛顿坚信俄政府“干涉”了 2016 年美国总统选举，执意要惩罚俄罗斯。美俄干预对方内政似乎具有了双向性；两国展开“媒体战”，表明双方在意识形态领域的斗争进入了一个新的阶段。未来俄美两国在“民主改造”与自主发展、经济市场化与国家资本主义等问题上的矛盾，将长期存在。

### 三、普京总统第四任期的俄美关系走势

2018年5月普京开始其第四个总统任期后，理论上，俄美关系有三种发展前景：（1）消极模式，其基本特点是在现有的对抗状况下，俄美关系继续恶化，但以不发生直接武装冲突为“下限”。主要将包括：美国不断延长对俄经济制裁，并加大制裁范围和力度；美国和北约加强在东欧前沿的军力部署，北约与俄罗斯在波罗的海和黑海地区紧张对峙；美国向乌克兰提供致命性武器，俄罗斯则重新武装乌东部地区分离势力，因此在顿巴斯将上演俄、美“代理人战争”，等等。不排除美国单方面退出《中导条约》的可能，即便如此，预计俄美两国都不会终止核裁军合作的进程。（2）维持现状模式，即维持2014-2017年的以对抗为主、以极其有限的合作为辅的状态。这种方案实质上也是消极的，它区别于前述消极模式的地方，在于俄美在进行军事政治和经济对抗的同时，仍然就乌克兰、叙利亚与朝鲜核等问题进行接触，试图开辟合作，以缓和两国关系。（3）积极模式，即俄美两国都有改善双边关系的政治意愿，在涉及对方重大利益的领域寻求妥协和共识，并采取一些实际合作行动，为美国取消对俄经济制裁和双方改善关系创造一些必要的条件。俄罗斯和美国有可能在中导与核裁军问题上达成妥协，在叙利亚问题上开展合作，甚至在乌克兰东部地区冲突问题上形成某些共识。

可以认为，在普京总统第四任期，俄美关系很可能按照第一种模式方向发展。其理由如下：其一，美国对俄罗斯政策日益强硬。在美国持续声讨俄罗斯干预其总统选举、“通俄门”调查可能伴随特朗普总统整个这一任期的形势下，反俄情绪笼罩美国，主导对俄决策的反俄政治精英力图加大对俄惩罚和遏制力度，同时通过限制总统在对俄决策方面的权力，防止特朗普采取任何缓和美俄关系的步骤。除了延长和加强对俄经济制裁和军事政治遏制之外，美国政府已宣布将向乌克兰提供反坦克导弹及其发射器等致命性武器，以帮助乌提升防御能力。无论是出于以其人之道还治其人之身，还是出于一贯的促进俄罗斯民主进程的考虑，美国都会介入和影响俄罗斯国内政治进程。2018年美国将拨付巨资，用于阻止俄罗斯在欧洲和独联体地区扩大影响，使美国成为独联体国家主权和安全的“保护国”。美国甚至可能单方面

退出《中导条约》，如同当年退出《反导条约》一样，给美俄两国在战略稳定方面的合作以沉重一击。而所有这些遏俄、反俄政策，都将使本已处于冷战后“低谷”的俄美关系雪上加霜。

其二，俄罗斯政府不会主动对俄美关系火上浇油，但是也不会对美国的遏俄、反俄举动逆来顺受。从 2017 年 7 月美国国会通过对俄制裁法案后，俄方已经对美国彻底失去耐心，接连推出针对性的报复措施，包括驱逐美国外交官、禁止美方使用在俄外交房产、认定美国一些媒体为“外国代理人”等。显然，按照美国要求履行明斯克协议、归还克里米亚等条件，以实现俄美和解，对俄罗斯来说是做不到的。认清了这一点，俄罗斯早就做好了与美国和欧盟长期周旋的心理准备。俄罗斯的策略是以拖待变，并主动创造一些机遇或筹码，比如出兵叙利亚等，来促使美国搁置在乌克兰问题上的争议，改善对俄关系。与此同时，俄罗斯在一系列涉及其核心利益的问题上，果敢反击，捍卫自身安全和利益，同时，有理有节，避免军事对撞。不难想象，对于美国在 2018 年从提升援助乌克兰武器的力度，到加强与俄罗斯在独联体地区的地缘政治竞争，从经济制裁到战略遏制等方面的种种举动，俄政府都将采取对等或不对称的反制措施，并在中东和亚太等地区给美国制造麻烦，因此，俄美关系前景很不乐观。

其三，俄美两国在北约东扩、反导和独联体事务等领域的矛盾是结构性的，而在反恐和经济领域的合作动力不足。<sup>①</sup>同时，俄美两国由于没有建立起类似中美的经济相互依存，而已有的军控合作又不能够稳定双方的动荡关系，因此，在相当长的时间内，俄美关系难以实现正常化。

俄美关系持续恶化将对国际和地区形势产生一系列消极影响。主要包括：俄美两国在战略军备控制方面的不协调和在常规高精尖武器方面的竞赛，不利于国际战略稳定；俄罗斯同美国和北约在东欧的军事政治对峙，俄美在乌克兰的竞争激化，都将影响地区安全和稳定；俄美在叙利亚、朝鲜核、伊朗核等问题上也将加强竞争，使这些问题复杂化。对此，中国应当加强研究，及时应对，以维护自身利益，并妥善处理好中美和中俄关系。

---

① 柳丰华：“乌克兰危机以来的中俄美三角关系：调整与走势”，《国际经济评论》，2017年第4期。

---

**【Abstract】** During President Putin’s third term (2012-2018), Russia-U.S. relationship has been deteriorating and fell into a lasting confrontation due to the Ukraine crisis; even after Trump took office as President of the U.S., the Russia-U.S. confrontation became more intense. Actually, there exist big differences between both countries in their perceptions regarding each other’s comprehensive national strengths and international statuses. Both hold different views as to international law and international mechanisms, lacking mutual trust. Meanwhile, both have serious contradictions of interests in the fields such as strategic and military issues, construction of a new European regional security system, CIS affairs and ideology. During President Putin’s fourth term (2018-2024), Russia-U.S. relationship will develop towards a negative direction. It will be characterized by a continued deterioration of relations, but with a “lower limit” of no direct armed conflicts.

**【Key Words】** Russia’s Diplomacy, Russia-U.S. Relationship, the Ukraine Crisis, President Putin’s Diplomacy

**【Аннотация】** В течение третьего президентского срока Путина (2012-2018 гг.) отношения между Россией и Соединёнными Штатами Америки продолжали ухудшаться, из-за украинского кризиса страны вошли в состояние затяжной конфронтации, а после вступления Трампа в должность президента США, российско-американские отношения стали ещё более напряжёнными. Россия и США совершенно по-разному воспринимают национальную мощь и международный статус друг друга, имеют разные взгляды на международное право и международные механизмы, у них отсутствует взаимное доверие. В то же время между двумя странами существуют серьёзные конфликты в таких областях, как стратегические вооружённые силы, строительство новой европейской системы региональной безопасности, вопросы СНГ и идеология. В четвёртый срок Путина (2018-2024 гг.) отношения между Россией и США будут развиваться в отрицательном направлении. Основная их особенность

заключается в том, что отношения между двумя странами будут продолжать ухудшаться, однако прямой вооруженный конфликт будет «нижним пределом».

**【Ключевые слова】** Российская дипломатия, российско-американские отношения, украинский кризис, президентская дипломатия Путина

---

(责任编辑 肖辉忠)

## 俄罗斯地缘政治思想的演变及影响\*

毕洪业\*\*

**【内容提要】**地理空间对俄罗斯民族和国家而言,一直有着特殊的决定意义。自立国以来,不断进行领土扩张就成为俄罗斯国家历史的一部分。纵观历史,俄罗斯地缘政治态势变动的频度和幅度,在世界大国中可以说是最为激烈的。正是横跨欧亚的独特地理位置和不断变化的地缘政治现实,促进了俄罗斯地缘政治思想的形成和发展,并对俄罗斯国家的对外政策和发展走向形成影响。冷战结束后,从普里马科夫的多极化构想到普京的欧亚战略,伴随着对国家利益的讨论和认识,俄罗斯对外政策的调整,还是回归到了欧亚大陆本身。普京的“大欧亚伙伴关系”计划与中国的“一带一路”倡议有很多契合点,拓展了两国合作空间,但全面欧亚伙伴关系的设想,还需要深入研究和系统评估。

**【关键词】**俄罗斯地缘政治思想 欧亚联盟 大欧亚伙伴关系

**【中图分类号】**D851.2**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2018)02-0023(22)

地缘政治(Geopolitics)是一个既古老而又崭新的话题,因为无论是古代还是现代,在处理国家间关系时都要考虑到地理空间因素的影响。纵观俄罗斯摆脱蒙古统治以来500多年的历史,从向西与欧洲列强争夺暖洋出海口、向南蚕食中亚地区,到向东攫取西伯利亚和远东,其地缘政治态势发生

\* 本文系国家社科基金一般项目“跨欧亚伙伴关系背景下的中俄两河流域合作研究”(项目批准号:17BGJ032)、“乌克兰危机冲击下的俄罗斯与欧洲关系及中国的应对研究”(项目批准号:15BGJ052)的阶段性成果。

\*\* 毕洪业,上海外国语大学中亚研究中心研究员、华东师范大学俄罗斯研究中心特约研究员。



了巨大变化。一直到十月革命后苏俄的战略收缩和苏联的势力范围扩张，再到苏联解体所带来的地缘政治急剧变动，俄罗斯国家地缘政治态势变化的频率和幅度，在世界大国中都是最为激烈的。正是这种地处欧亚大陆中心地带的独特地理位置和不断变化的地缘政治现实，催生了俄罗斯地缘政治思想的形成和不断演进。冷战结束后，从普里马科夫的多极化构想到普京的欧亚战略，伴随着对国家利益的讨论和认识，俄罗斯对外政策的调整还是回归到了欧亚大陆本身。

## 一、俄罗斯地缘政治思想的形成与初步发展

随着技术进步、经济发展，指导国家间交往的地缘政治理论也不断发展，但地缘政治理论无论如何发展、演变，最终都要建立在其永恒不变的逻辑支点——地理空间上。这一点在俄罗斯的地缘政治思想发展和演变中显得尤为突出。地理空间对俄罗斯民族和国家而言一直有着特殊的决定意义。横跨欧亚的独特地理位置和广袤空间，一方面赋予了俄罗斯民族某种特殊的优越心理和巨大的回旋空间，但另一方面也时常对其造成“困扰”。在论证地理环境与俄罗斯对外扩张的关系时，美国学者亨利·赫坦巴哈指出：“没有自然屏障是俄罗斯周围环境的基本条件”，这种基本条件“不仅激发了一种远达天涯海角的冒险精神，而且形成了俄国社会的基本特征。”<sup>①</sup>对此，俄罗斯著名思想家普列汉诺夫说道：“俄国的历史是一个在自然经济条件下进行开拓的国家历史。”<sup>②</sup>

在俄罗斯，就地理空间对国家发展影响的理论探索已有近两个世纪的历史。早在19世纪30~40年代，有关“俄国与西方”问题，就形成了西方派和斯拉夫派之间的激烈辩论。一定意义上，两者都是从地理空间或地缘政治角度探寻俄罗斯国家的未来，都强调俄罗斯有不同于西方的历史特质，但斯拉夫派肯定俄国的历史经验，强调从本民族的历史中寻找发展动力，反对走

---

① [美]亨利·赫坦巴哈等著：《俄罗斯帝国主义：从伊凡大帝到革命前》，吉林师范大学历史系翻译组译，北京：三联书店，1978年，第4页。

② [俄]普列汉诺夫著：《俄国社会思想史》（第1卷），孙静工译，北京：商务印书馆，1988年，第106页。

西方的道路；西化派则对本国的历史遗产持否定态度，强调西方文明优于斯拉夫文明，只有走西方的道路俄国才有前途。<sup>①</sup>无论是斯拉夫派还是西方派，都不满足于俄国落后的现状，都在积极寻求使国家强大的发展道路，实际上都是俄罗斯民族的自我意识觉醒。斯拉夫派与西化派都在试图拯救自己的祖国，两者有“同样的爱，只是方式不一样……我们像伊阿诺斯或双头鹰，朝着不同的方向，但跳动的的心脏却是一个。”<sup>②</sup>相对而言，西方派过于激进和片面，具有历史虚无主义倾向，而斯拉夫派虽有进步意义，但也明显表现出保守的一面。

随着俄罗斯地缘扩张遇到挫折，亦即在克里米亚战争中失败，斯拉夫主义最终被泛斯拉夫主义所取代。“斯拉夫派和西方派的争端不是由于一方对另一方的说服，而是由于迅速发展和扩张的西方社会的不可抵抗的压力，才得到解决。这种压力通过俄国和一些西方强国（其中最重要的是英国和法国）之间的克里米亚战争而得到戏剧性的说明。”<sup>③</sup>1869年，达尼列夫斯基（Н.Я. Данилевский）在《俄罗斯与欧洲》一书中提出“文化-历史类型”理论，担负起整合泛斯拉夫主义为统一整体的任务。达尼列夫斯基主张建立一个强大的、由俄国领导的“全斯拉夫联盟”的斯拉夫帝国，共包括四个斯拉夫国家和地区在内的八个部分，基本覆盖了整个东部欧洲。<sup>④</sup>在达尼列夫斯基看来，由于文化类型的差异，欧洲对俄国充满敌意，但随着欧洲影响的下降，新世

---

① 斯拉夫派的代表人物主要有霍米亚科夫（А.С. Хомяков）、阿克萨科夫兄弟（К.С. и И.С. Аксаков）、基列耶夫斯基兄弟（И.В. и П.В. Киреевский）、萨马林（Ю.Ф. Самарин）、瓦鲁耶夫（Д.А. Валуев）及著名作家陀思妥耶夫斯基（Ф.М. Достоевский）等；西方派的主要代表人物是卡维林（К.Д. Кавелин）、格兰诺夫斯基（Т.Н. Грановский）、鲍特金（В.П. Боткин）、恰达耶夫（П.Я. Чадаев）、赫尔岑（А.И. Герцен）、别林斯基（В.Г. Белинский）、斯坦科维奇（Н.В. Станкевич）、索洛维约夫（С.М. Соловьев）等。

② [俄]赫尔岑著：《往事与随想》，项星耀译，北京：人民文学出版社，1993年，第131页。

③ [美]斯塔夫里阿诺斯著：《全球通史—1500年以后的世界》，吴象婴等译，上海：上海社会科学院出版社，1992年，第382页。

④ Данилевский Н.Я. Россия и Европа: Взгляд на культурные и политические отношения Славянского мира к Германско-Романскому. М.: Эксмо, 2003. С.383-418.

界将由斯拉夫联盟来领导，一定程度上美国也将参与领导。<sup>①</sup>泛斯拉夫主义主张俄国应推行积极的地缘扩张政策，他们并不惧怕因此而导致与欧洲的紧张关系。俄国政府也意识到可资利用，希望借此推动建立斯拉夫联邦，最终实现对巴尔干的控制。于是，沙皇政府协助塞尔维亚获得独立地位，还插手东南欧国家针对土耳其的巴尔干战争。

到 19 世纪末 20 世纪初，一些俄国学者，包括索罗涅维奇（И.Л. Солоневич）、别尔嘉耶夫（Н.А. Бердяев）、索洛维约夫（В.С. Соловьёв）、契切林（Н.Б. Чичерин）等人，开始明确把俄罗斯民族、历史的发展同自然地理因素联系起来，并进行了初步的理论总结。在索罗涅维奇看来，俄罗斯与美英在对个人自由的认识上之所以存在着较大差别，其直接原因就在于不同地理因素作用的结果：美英以大洋与海峡同大陆隔绝，而“俄国的历史就是一部克服俄罗斯地理的历史”。<sup>②</sup>作为俄罗斯“国家学派”<sup>③</sup>的重要代表人物，索洛维约夫和契切林通过研究气候、土壤等外部环境在社会生活和历史进程中的作用，强调中央集权对于拥有广大地理空间和多民族的俄罗斯国家发展具有重要意义，欧亚之间的独特地理位置和环境决定了俄罗斯发展道路的独特性，也促使它被迫与周边的草原游牧民族进行长期的较量。<sup>④</sup>在著名思想家别尔嘉耶夫看来，广袤的空间在俄罗斯的命运中有着决定性意义，跨欧亚的独特地理位置不仅决定着俄罗斯民族的特殊历史使命，其在世界上的地位也将因此而得到极大提高；同时，巨大而广袤的空间对俄罗斯民族发展来说也是一种不幸，因为它成为导致俄罗斯民族性格与文化上的矛盾和分

---

① 达尼列夫斯基的观点同托克维尔有相近之处。后者把俄罗斯民族与美利坚民族进行比较，认为两者都是当时世界上的伟大民族，在其他民族发展处于停滞或困境之时，只有这两个民族仍在发展。托克维尔认为，美国以自由为行动的基本手段，而俄国则把服从作为根本原则，尽管两者的出发点不同，道路各异，然而，其中的每一个民族都好像受到天意的密令指派，终有一天要各主世界一半的命运。参见[法]托克维尔著：《论美国的民主》（上卷），董果良译，北京：商务印书馆，1988年，第480-481页。

② Солоневич И.Л. Народная монархия. М.:Феникс, 1991. С.48,69.

③ “国家学派”（Государственная школа）是 19 世纪后半期俄国最具影响的史学流派，强调国家对历史发展中的主导，是历史的创造者和社会进步的标志。主要代表人物有卡维林（К.Д. Кавелин）、契切林、索洛维约夫。

④ Китаев В.А. Государственная школа в русской историографии: время переоценок// Вопросы истории. 1995. №3.

裂的主要因素。“斯拉夫种族正在替代那些曾经发生过作用、而今已在衰落的种族；它是未来的种族。俄罗斯不能像东方那样限制自己，站在西方的对立面。俄罗斯应当意识到自己也是西方，是东西方的综合，是两个世界的联结点，而非分界线。”<sup>①</sup>从外在的、实证科学的观点来看，辽阔的俄罗斯空间便是俄罗斯历史的地理动因。但从更深刻的、内在的观点来看，这些空间本身就是俄罗斯命运的内在的、精神的事实。这是俄罗斯灵魂的地理学。<sup>②</sup>

“俄罗斯土地的广袤无垠、辽阔广大与俄罗斯的精神是相适应的，自然的地理与精神的地理是相适应的。”<sup>③</sup>但历史发展表明，对俄罗斯民族和国家而言，正是横跨欧亚的广阔地理空间在为其提供了丰富资源和无限可能的同时，也成为其永恒的困扰和沉重的负担。

第一次世界大战爆发后，战争的杀戮使人们开始质疑西方文化的优越地位，出现了像斯宾格勒（Oswald Spengler）《西方的没落》这类关于西方文明出现危机的著作和反西方主义情绪。而与此相对应，在俄国却展开了一场源自西方的社会主义思想的实践。在这种历史背景下，具有俄罗斯特点的欧亚主义思想在 20 世纪 20 年代流亡欧洲的俄罗斯侨民中开始形成和传播，并形成了欧亚学派。按照著名欧亚主义者萨维茨基（П.Н. Савицкий）的理解，欧亚主义的出现是俄罗斯民族意识对俄国革命一种富有创造性的回应。<sup>④</sup>1921 年，由萨维茨基、苏符钦斯基（П.П. Сувчинский）、特鲁别茨科伊（Н.С. Трубецкой）、弗拉洛夫斯基（Г.В. Флоровский）四人合著的论文集《走向东方：预言与现实——欧亚主义

---

① [俄]别尔嘉耶夫：《别尔嘉耶夫集》，汪建钊编选，上海：上海远东出版社，1999 年，第 20 页。

② 同上，第 38-43 页。

③ [俄]别尔嘉耶夫：《俄罗斯思想》，雷永生、邱守娟译，北京：三联书店，1996 年，第 2 页。

④ Русский узел евразийства. Восток в русской мысли. Сборник трудов евразийцев. М.: Беловодье, 1977. С.369.

者的主张》在索非亚正式出版，这标志着欧亚主义的诞生。<sup>①</sup>欧亚主义者在 20 世纪 20-30 年代出版了很多著作，还创办杂志和报纸，积极宣传欧亚思想。<sup>②</sup>在欧洲的俄罗斯侨民，尤其是知识分子中间，欧亚主义有着极大的影响，是其他思潮所无法企及的。

以俄罗斯横跨欧亚大陆这一独特的地理空间为背景，欧亚主义者主张俄罗斯是一个欧亚国家和一种特殊的欧亚现象，是兼具东-西方特性的、独特的欧亚文明。欧亚主义具有强烈的地缘政治倾向，在当时所有的欧亚主义者中，萨维茨基最为热衷于地缘政治学，“可以被称作第一个完全意义上的俄罗斯地缘政治学家。”<sup>③</sup>萨维茨基的地缘政治思想主要包括以下几个方面：

首先，萨维茨基把俄罗斯视为一个独特的文明综合体。萨维茨基在《欧亚主义的地理和地缘政治基础》<sup>④</sup>一文中指出，与中国相比，俄罗斯更应该被称为“中心国家”，因为俄罗斯的“中间性”与其自身的历史发展相一致，其既不能被归入欧洲，也不能被归入亚洲，它是独立的世界。俄罗斯的这种独特历史精神和地理现实被萨维茨基称为“欧亚洲”。麦金德强调从“心脏地带”产生动力推动边缘的“内新月地带”创造了文化和历史，而萨维茨基则直接指出欧亚俄罗斯就是心脏地带，就是对时空全面展开的世界文化和历史的一种“综合”。

---

① 有些西方学者认为，欧亚主义来源于 20 世纪初英国著名地理学家麦金德（Halford Mackinder）提出的“心脏地带”理论（这一理论断言，地球将永远分割为两个相互对立的领域——陆地与海洋，而陆地大国的自然宝库就是处于欧亚“心脏地带”的苏联帝国，谁控制了心脏地带，谁就会最终统治世界），俄国历史学家萨维茨基抄袭了麦金德的思想（参见“美刊论述俄罗斯的欧亚主义思潮”，《国外理论动态》1999 年第 10 期）。实际上，欧亚主义思想的鼻祖应该是俄国的思想家 Н.Я. 丹尼列夫斯基。在《俄国与欧洲》（1869 年）一书中，丹尼列夫斯基对德国历史学家吕特尔特特的“文化历史类型”理论进行了拓展，他认为不存在全人类文明，而只能有各种不同的文明或文化历史类型，而由于历史文化类型的不同导致了西方对俄国的敌视。后来的斯宾格勒和汤因比一定程度上都受到了丹尼列夫斯基这一观点的影响。

② 1922 年，欧亚主义者出版了《在路上：欧亚主义者的主张》，1923 年又出版了论文集《俄罗斯和拉丁世界》，最后在 1931 年出版了《30 年代》（欧亚主义运动 10 年回顾文集）。

③ Дугин А.Г. Основы Геополитики. М.: Арктогея-центр, 1999. С.82.

④ Савицкий П.Н. Географические и геополитические основы евразийства// Русский мир: Геополитические заметки по русской истории, Сборник. М.: Эксмо, 2003.

其次，萨维茨基提出了“发展地”（Месторазвитие）的概念。萨维茨基在《欧亚俄罗斯的地理观察》中强调，对俄罗斯来说，社会政治环境及其所处的空间应融合成地理单位或地理景观的统一整体，欧亚俄罗斯是一个“发展地”、“完整统一体”、“地理单位”，也是包含有地理、历史、民族及经济等内容的自然景观。<sup>①</sup>萨维茨基提出的“发展地”这一术语与拉采尔（F. Ratzel）和契伦（Rudolf Kjellen）的“生存空间”概念极为相似，契合于德国的有机组织学派，而与盎格鲁-撒克逊的实用主义完全相反。

第三，萨维茨基系统阐述了俄罗斯对金帐汗国乃至蒙古帝国的继承问题。萨维茨基认为，正是鞑靼统治时期造就了俄罗斯，俄罗斯是大汗的后代和亚洲的统一者，这里同时存在着“定居”和“草原”两种历史要素；在整个世界历史上，对西欧来说，海洋具有重要意义，而陆地对于蒙古具有重要意义，它是俄罗斯人的灵魂。<sup>②</sup>俄罗斯的自然景观呈现出明显的两重性，而萨维茨基的欧亚地缘政治思想正是对俄罗斯欧洲部分的广袤森林和亚洲部分的宽阔草原进行整体性和独特性的一种“综合”。萨维茨基的这一观点是与麦金德、马汉（Alfred Thayer Mahan）、斯拜克曼（Nicholas J. Spykman）理论中占主导地位的实用主义、商业主义立场相对立的。这种对立，其实质就是海洋和陆地的历史对立，反映了不同的地缘政治观，即海洋的自由民主、贸易体系、实用主义和陆地的思想专制、等级管理、宗教思想占优势的对立。萨维茨基的观念对后来俄苏地缘政治思想的发展产生了极为深远的影响。巨大空间的客观形势迫使苏联按惯性成为一个具有强烈地缘政治意识的欧亚大陆国家，其在地缘政治实践中的许多方面同萨维茨基的观念是相通的。

欧亚派在 20 世纪 20 年代末就已开始出现分化，主要原因在于学术观点和政治倾向上的分歧。尽管如此，欧亚主义在欧洲的俄国侨民中仍有很大影响，而且还被传入苏联境内。在很长时期内，欧亚主义都被苏联当局视为异端邪说而加以限制，但其仍然顽强地延续着。在这种困难时期，古米廖夫（Л.Н. Гумилёв）（1912-1992 年）对欧亚主义的传承发挥了非常

---

① Савицкий П.Н. Географический обзор России-Евразии// Континент Евразия. М.: Аграф, 1997.

② Савицкий П.Н. Степь и оседлость щжб// Классика геополитики-XX век. Сборник. М.: АСТ, 2003.

重要的作用，是古典欧亚主义的最后代表人物。在古米廖夫看来，把地理、历史同自然科学相结合展开综合性的考察和研究，这是欧亚主义的优势所在。这种研究告诉人们，人类是由各种不同的景观共同组成的“混合体”，并不是以欧洲为唯一中心的统一体。古米廖夫反对欧洲中心论和美国主导的单极世界霸权，强调“只有作为欧亚强国，俄罗斯才有重新崛起的可能，而且唯有依赖于欧亚主义才能完成。”<sup>①</sup>

## 二、苏联时期的地缘政治思想

在第二次世界大战前的苏联，地缘政治学说已经以“政治地理学”的名目成为军事院校以及国际关系专业院校的特定教学内容，并逐渐成为对外政策的哲学思想来源之一。学者们从不同角度探讨了地缘政治学科的本质和内涵，形成了自己的独特见解。苏联学者斯皮琴科（К.И. Спидченко）提出，“政治地理学是一门社会学科，它研究各国现代政治发展的特殊性，而这种特殊性又与各国的社会经济制度有着不可分割的联系。”<sup>②</sup>相对于斯皮琴科，维特科夫斯基（О.В. Витковский）则更多地着眼于从地理学视角来研究国际政治。他认为政治地理学属于社会地理学的一部分，其研究对象是“揭示和阐明社会的地域-政治组织及地域分布特征，说明在国际舞台上，在各个国家和局部地区中政治力量相互关系上的区别，描述这种相互关系改变的规律和趋势，以及分析政治斗争的内容和后果中的地域特征。”<sup>③</sup>维特科夫斯基不赞同《苏联大百科全书》中关于政治地理学属于经济地理学分支的解释。

由于处在资本主义国家包围之中，刚刚取得革命胜利的苏俄和苏联一度被迫收缩地缘战略空间。为确保苏维埃政权的生存，列宁坚决签署了《布列斯特和约》和《里加条约》，放弃了西部的大片领土，明确提出了“空间换

---

① Гумилёв Л.Н. Если Россия будет спасена, то только через евразийство (интервью)// Начала. 4. М., 1992. С.5.

② [苏]斯皮琴科著：《政治与军事地理学》，何希良译，北京：解放军出版社，1984年，第691页。

③ Витковский О.В. Политическая география и геополитика. Новый рецидив американской геополитики// Вестник Московского университета. Сер.5. География, 1980. №.6.

时间”战略。20世纪40年代初，随着战争的日益迫近，斯大林推行所谓“东方战线”的地缘扩张政策，强占了欧洲东部一些国家的领土。由于德国地缘政治学（特别是“生存空间”理论）为纳粹发动对外战争所利用，所以，战后很长一段时间，苏联领导层和知识界一直把地缘政治学看成是指导帝国主义对外侵略扩张的反动科学。1971年版的《苏联大百科全书》就认为地缘政治学利用非正常的解释经济和自然地理数据来论证和宣传帝国主义国家的侵略政策，是资产阶级的反动学说。一些学者在自己的著作中也认为地缘政治是对政治、经济、自然地理等客观要素的歪曲解释，是帝国主义对外侵略政策的理论依据。<sup>①</sup>

第二次世界大战结束后不久，美苏就从战时的盟友转变为对手，进而形成了长期的两极对峙格局。冷战期间，美苏在对世界主导权的争夺中，远洋海军和核威慑力量的发展成为重中之重。由于核武器使用的局限，大力发展远洋海军更具现实意义。虽有漫长的海岸线，但由于被大陆和冰冻的北冰洋所分割，苏联的海域分布在周边各处，太平洋、黑海、里海、波罗的海、北冰洋各自独立。这种状态既便于苏联从欧亚大陆心脏部分直接向各处海域扩张，也要求苏联必须同时拥有多支海上力量，从而大大刺激了苏联海军的发展。为配合同美国进行全球争霸的需要，苏联特别重视对海洋地理的研究，把“制海权”作为实现全球霸权的基础。在这一领域最有影响的人物当属海军元帅戈尔什科夫（С.Г. Горшков）。戈尔什科夫的海洋战略思想集中体现在他的《战争年代与和平时期的海军》和《国家的海上力量》这两部著作中。在其著作中，戈尔什科夫强调，自然地理环境不仅是人类发展所必不可少的条件之一，它还对一个国家武装力量发展的特点和方向有着重要的影响。他说：“无疑，我们国家过去和现在都是世界上最大的大陆国家，但同时，它从来是，现在仍然是一个伟大的海洋国家。”<sup>②</sup>在戈尔什科夫看来，俄国在历史上没有成为强国的原因，就在于缺少一支强大的海军，没有重视发展强大海军的结果就是克里米亚战争和日俄战争的失败。他认为，到20世纪70

---

① Сорокин К.Э. Геополитика современности и геостратегия России. М.: РОССПЭН, 1996. С.12.

② [苏]С·戈尔什科夫著：《战争年代与和平时期的海军》，许秋明译，北京：三联书店，1974年，第19页。



年代，美苏两国的争夺已进入“现实威慑”阶段。这一阶段的实质，就是要把主要战略进攻力量转移到海洋上去，必须把夺取制海权置于战略的首要地位。虽然戈尔什科夫和马汉一样都强调对海洋的控制在地缘战略中的主导地位，但二者的理论还是有很大不同。马汉始终坚持海权在国家发展中的绝对地位，而戈尔什科夫在主张加强海军的同时要求海陆并重，而且强调武装力量的结构要因时而异。马汉主张海上力量要在决定性的地点保持优势，而戈尔什科夫在承认力量集中的必要性同时，针对苏联当时的地理条件，提出苏联不得不在被分割开的各海域都保持一支舰队。另外，戈尔什科夫还反对马汉依赖以往战争经验确定未来战略的思维定式，提出必须预见科技发展趋势和运用海军力量的可能条件。<sup>①</sup>戈尔什科夫与马汉在基本观点和海军发展战略上的区别，是同美、苏两国所处的不同地理政治条件密切相关的。不可否认，戈尔什科夫的海洋战略思想迄今在俄罗斯的军事安全战略中仍有较大的影响。

在冷战对抗中，苏联的地缘战略目标是把美国势力逐出欧亚大陆，在实现对欧亚大陆掌控的基础上与美国进行全球争夺。由此，苏联组建了华沙条约组织并大力发展核能力和海军，以提高远洋作战能力，扩展自己在全球的军事存在和影响。这样，俄罗斯重又跨出欧亚大陆中心地带，在大陆边缘及非洲、拉丁美洲立足，成为不可一世的超级大国。空间因素无疑仍是苏联构建世界霸权的主要资本。曾几何时，纵深辽阔的东欧大平原使横扫欧洲大陆的拿破仑和希特勒最终难逃失败命运。但就地理因素对国家战略而言，其作用是随着社会经济的变化而不断改变的。“可以说，苏联之伟大在于其辽阔无比的疆域，但苏联的悲哀也正在于这难以整合维系的广大空间。”<sup>②</sup>在很大程度上，恰恰是苏联的全球争霸战略为其在20世纪末的崩溃埋下了祸根。正如一位西方学者所言，“帝国在政治上生来就是不稳定的，因为下属单位几乎总是喜欢享有更大程度的自治。从这个意义上，帝国不会被攻克，而只

---

① 转引自冯绍雷等著：《国际关系新论》，上海：上海社会科学出版社，1994年，第101页。

② 冯绍雷：“俄罗斯—东西方结合部的文明”，载资中筠主编：《冷眼向洋——百年风云启示录（下卷）》，北京：三联书店，2000年，第173页。

会分崩离析。这种分崩离析通常是非常缓慢的，但有时也会非常迅速。”<sup>①</sup>在某种意义上，苏联解体也是一次“空间换时间”战略的尝试，但这种尝试完全是不自觉的和被迫的，其所产生的巨大震动和痛楚至今仍停留在部分俄罗斯人的心中。

### 三、后冷战时期俄罗斯的地缘政治构想

随着冷战的终结，欧亚大陆的地缘政治格局发生了根本性的变化。而俄罗斯外交和政治精英的一个基本判断是：“20世纪90年代的历史进程表明，旧的地缘政治思想还没有成为过去。当然，20世纪末世界电讯事业、新交通工具、信息技术、全球经济和金融制度的发展，在很大程度上降低了地缘政治因素的意义。然而，在国家继续存在的条件下，这一因素无疑将继续发挥作用，包括作为确定各国在世界政治舞台上地位的参数。”<sup>②</sup>伴随着北约和欧盟的双东扩，欧洲整合的步伐明显加快，而与此同时，地处欧亚大陆东端的古老中国快速崛起并显示出了对世界的巨大影响力。伴随苏联解体的是，原有的统一地缘政治空间的不复存在，周边安全问题愈加突出，这对俄罗斯的国家安全造成了严重威胁。“遍布于欧亚大陆心脏地带辖区的大陆性，既是自然条件也是心理状态。俄罗斯与苏联历史上一直被封在里面。甚至当技术已改变了以前的现实（如苏联对外层空间的征服，核武器及常规武器的进步，以及能源财富）之后，早期的性情仍还保持不变。苏联的解体和北大西洋公约组织扩张的威胁加强了俄罗斯对被外部世界封在里面的意识。”<sup>③</sup>面对挑战，俄罗斯原有的地缘政治思想在新的条件下重新找到了自己施展的舞台，促进了地缘政治理论的发展，并影响着俄国家地缘外交取向的选择。

---

① 唐纳德·普查拉：“未来国际关系史”，《地理学和国际事务》，1994年第8期，转引自[美]兹比格纽·布热津斯基著：《大棋局—美国的首要地位及其地缘战略》，上海：上海人民出版社，1998年，第13页。

② 俄罗斯外交与国防政策委员会著：《俄罗斯战略—总统的议事日程》，北京：新华出版社，2003年，第33-34页。

③ [美]索尔·科恩著：《地缘政治学—国际关系的地理学》，严春松译，上海：上海社会科学院出版社，2011年，第45页。

## 1、欧洲-大西洋主义及其现实困境

欧洲-大西洋主义，也即亲西方主义，在戈尔巴乔夫外交“新思维”的背景下，这股早在19世纪早期就已出现的西化思潮在新的条件下重新兴起，并很快在思想领域取得优势。这一思想通过科济列夫（А.В. Козырев）和盖达尔（Е.Т. Гайдар）等早期改革派和像右翼联盟或亚博卢集团等一些政治势力和理论家所进行的政治宣传和学术活动，得到积极的维护和推动。欧洲—大西洋主义强调，冷战的终结宣告了西方文明和体制的最终胜利，作为欧洲国家的俄罗斯唯有选择加入西方阵营，全面融入西方政治、经济及社会之中，才能最终解决国家所面临的一系列问题和挑战。第一，俄罗斯对内必须通过全面转轨加快构建公民社会，对外以融入西方社会为目标，而不是稳定或联合反自由的地区；第二，俄罗斯的发展战略应当以适应全球和地区发展出现的新趋势为重点，而不应以与独联体国家稳定和融合为重心；第三，就算俄罗斯有必要发展同邻国的关系，也主要是与中国及中亚国家发展关系。也就是说，如果不能融入欧洲，俄罗斯就有被边缘化的危险，而俄罗斯无论如何也不应再退回欧亚大陆。<sup>①</sup>亲西方思想得到右翼党派和部分私营企业主的支持，一些知名政治人物，包括叶利钦、外长科济列夫、代总理盖达尔及国务秘书布尔布利斯（Г.Э. Бурбулис）等，曾视其为唯一正确的理论并在实践中推行。正如政治学家米格拉尼扬（А.М. Мигранян）所说：“俄罗斯还没有找到自己在国际社会中的位置……如果说此前我们确信我们的利益到处都与西方利益冲突的话，那么现在，相反，确信它们处处一致。俄罗斯外交部在声明放弃意识形态的时候，所实行的却是在文明的对外政策口号下的积极的意识形态政策。”<sup>②</sup>

俄罗斯在转轨初期（1991-1993年）所执行的地缘外交政策，与其整个改革的指导思想是一致的。由此，在“一边倒”外交的指导下，俄罗斯很快形成了全球收缩的地缘战略，苏联时期的亚非传统盟友被忽略或抛弃，对自己利益密切相关的独联体地区的冲突也一度采取放任态度。尽管后来对独

---

<sup>①</sup> Dmitri Trenin, *The end of Eurasia: Russia on the Border between Geopolitics and Globalization*, Moscow, Carnegie Moscow Center, 2001, p.319.

<sup>②</sup> [俄]安德兰尼克·米格拉尼扬：《俄罗斯现代化之路——为何如此曲折》，徐葵、张达楠译，北京：新华出版社，2002年，第309页。

联体地位和作用的认识有所修正，但总体来看，这一时期俄罗斯过于理想化的外交是失败的。事实是，西方取向外交不仅没有换来大规模经济援助，融入欧洲的目标更化为泡影，更别说同美国的平等伙伴关系了。更严重的是，北约东扩及独联体内部冲突导致俄安全环境急剧恶化。这种外交政策很大程度上反映了早期自由主义思想，而完全忽视了国家利益差别，最终陷入了困境。很快，亲西方外交招致朝野一致谴责，20世纪90年代中后期以日里诺夫斯基（В.В. Жириновский）为代表的极端民族主义思想<sup>①</sup>，和各种欧亚地缘政治构想的兴起，正是对亲西方外交的反思和回应。

## 2、欧亚地缘政治思潮的兴起

转型以来，俄罗斯所面临的国际困境推动了欧亚主义的重新兴起。在有关如何摆脱困境和国家走向等重大问题的争论中，欧亚主义政治思潮因其浓厚的地缘政治色彩和文明包容性而得到认可。按照季塔连科（М. Титаренко）的说法，“俄罗斯知识分子正在努力寻找一种新观念，并且形成了研究的流派，成为许多重要政治组织的指导性观念，这种观念就是欧亚主义。”<sup>②</sup>新欧亚主义对古典欧亚主义的地缘政治思想具有继承性，强调借助语言、民族、文化和经济及安全上的相互依赖等有利条件，在后苏联空间实现建立以俄罗斯为核心的“欧亚联邦”的目标。<sup>③</sup>从自身独特的文明和地理

---

① 日里诺夫斯基认为，俄罗斯必须要建立强大的军队，恢复战略边界和历史上形成的地缘政治空间，首先应该与乌克兰、白俄罗斯及原苏联其它加盟共和国实现统一。日里诺夫斯基领导的极右翼政党——自由民主党，在国家杜马选举中连续取得成功，形成所谓“日里诺夫斯基现象”。参见 Жириновский В.В. О судьбах России. Ч. I-III. М., 1993.

② 俄罗斯科学院远东所所长季塔连科院士在 1994 年上海东北亚安全形势研讨会上的谈话，转引自冯绍雷著：《制度变迁与对外关系—1992 年以来的俄罗斯》，上海：上海人民出版社，1997 年，第 173 页。

③ 对新欧亚主义的相关重要评论参见 Исаев В.И. Евразийство: миф или традиция?// Коммунист. 1992. No.12; Панарин А.С. Между атлантизмом и евразийством// Свободная мысль. 1993. No.11; Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. М.: Наука, 1993; Евразийство: за и против, вчера и сегодня, материалы «круглого стола»// Вопросы философии. 1995. No.6; Маслин М.А. Неоевразийство о судьбе России// Вестник РУДН. Серия Философия. I. М.: Изд-во РУДН, 1997; Югай Г.А. Средний путь России и евразийство. М.: МОНФ, 1998; Евразийская идея и современность. Сборник статей. М.: Изд-во РУДН, 2002; Межуев Б.В. Новое евразийство// Агентство политических новостей. 17 декабря, 2006.

位置出发，俄罗斯很快出现了多种具有欧亚倾向的地缘政治经济主张，回应了在地缘政治领域所面临的挑战。

受到萨维茨基和古米廖夫观点的影响，久加诺夫（Г.А. Зюганов）、纳尔托夫（Н.А. Нартов）从俄罗斯文明的独特性出发，强调在原苏联地理范围内恢复昔日的文明帝国。<sup>①</sup>这种思想强调俄罗斯文明的独立性，认为其所面临的威胁主要来自西方文明和美国的全球霸权，而保持和发展自己独特性的唯一途径就是远离西方世界的影响，因为，“在西方主导下的全球世界体系、也即帝国主义格局中，强大、统一和独特的俄罗斯难以找到自己相应的位置。”<sup>②</sup>同时，作为文明帝国的俄罗斯，其疆域仅限于地缘政治独立和经济自足的后苏联空间，俄罗斯以其独特地位有着整合这一地缘空间的特殊使命。这种主张与俄共的政治家及其支持者有着密切联系，也为部分民族主义者所接受，一定程度上推动了俄罗斯在20世纪90年代中期的对外政策调整。

面对欧亚大陆所面临的一系列安全挑战，加兹耶夫（К.С. Гаджиев）和索罗金（К.Э. Сорокин）重点关注于欧亚大陆内部稳定机制的构建。在他们看来，俄罗斯作为多极世界中的一极，首先要做的不是恢复传统帝国，而是要稳定和控制欧亚大陆；俄罗斯只有拥有强大的实力才能更好地在欧亚大陆发挥稳定作用；尽管北约东扩给俄罗斯造成了地缘战略压力，但俄罗斯没有必要反对西方，而应在欧亚大陆奉行传统的权力制衡政策，以缓解战略压力——可以大力发展与中国的经济合作，保持同印度的特殊关系，甚至可以把日本、朝鲜及韩国纳入某种特定目的的集体安全体系。<sup>③</sup>相对于前者，科洛索夫（В.А. Колосов）、米罗涅科（Н.С. Мироненко）和罗戈夫（С.М. Рогов）主要从地缘经济的视角，强调欧亚大陆经济合作对俄罗斯的重要意义。科洛索夫和米罗涅科认为，只有俄罗斯发展成为欧亚大陆的经济中心，后苏联空间的稳定与和平才有可靠保障；为此，俄罗斯首先应该制定以地缘经济发展为核心的欧亚战略，以加快推进与世界经济接轨的进程，否则俄罗斯将面临

---

① Зюганов Г.А. География победы: Основы российской геополитики. М.: Арктогея, 1997; Нартов Н.А. Геополитика: Учебник. М.: Юнити, 1999.

② Зюганов Г.А. Глобализация: Тупик или выход?// Диалог. 2001.№.6.

③ Гаджиев К.С. Геополитика. М.: Междунар. Отношения, 1997; Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. М.: Логос, 1997; Сорокин К.Э. Геополитика современности и геостратегия России. М.: Росспэн, 1996.

严重的安全挑战。<sup>①</sup>罗戈夫的欧亚地缘经济战略主要强调俄罗斯可以成为沟通欧亚大陆的信息桥梁，进而促进欧亚大陆的开放和经济政治稳定。通过发展独联体欧亚地区的交通运输网络和电子通信系统，可以大大缩短欧洲和亚太地区信息交通网络，推进欧亚大陆的整体合作水平。<sup>②</sup>这种欧亚稳定与经济合作主张，承认了后苏联空间的地缘政治现实，希望俄罗斯能够采取切实可行的欧亚发展战略，以更好地应对来自欧亚大陆的挑战。该主张能够较好地把握国际政治经济化不断发展的趋势，在调整后的俄罗斯外交中体现得较为明显。普京执政以来，俄罗斯积极以集体安全条约组织和欧亚经济共同体为核心推动后苏联空间一体化整合，同时借助上海合作组织加强欧亚大陆的安全合作。

亚历山大·杜金（А.Г. Дугин）是新欧亚主义者中激进思想的代表，也是俄罗斯最著名的地缘政治学家之一。杜金的《地缘政治学基础》（多次再版）被誉为地缘政治领域第一部俄文教科书。针对转型期的俄罗斯社会，杜金不仅提出了“新欧亚主义”的理念，还把其作为“欧亚”运动（后改建为“欧亚党”）的指导思想，并在实践中积极加以推动。相对于其他几种欧亚主张，杜金的欧亚思想明确强调对欧亚大陆的扩张性整合和与美国的对抗，具有明显的激进色彩：

第一，所谓“心脏地带”论。从战略角度出发，俄罗斯是典型的大陆国家，横跨欧亚大陆的独特地理位置决定了俄罗斯具有与欧亚大陆一致的独立地域结构，其战略利益、主权及国家安全必然与整个大陆紧密结合在一起，而欧亚大陆周边国家显然都不具备这种地理优势；从全球地理结构出发，海洋文化和陆地文化的对抗决定了海洋性西方和大陆性东方地缘战略利益存在着深刻的矛盾和冲突，未来的世界将是海洋国家联盟（美英）和陆地国家联盟对抗的两极模式，而不是亨廷顿的多文明之间的冲突。

第二，关于“边缘地带”观点。从海洋和陆地联盟的对抗出发，虽然由于差异所决定，俄罗斯文明难以与欧亚大陆周边的罗马—日耳曼文明和东方

---

① Колосов В.А, Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. М.: Твердый переплет, 2001.

② Рогов С.М. Евразийская стратегия России// Экономические стратегии. 2001, ноябрь-декабрь. С.51-61.

的伊斯兰、印度、中国的传统文明相融合，但这些“边缘文化”、“边缘地带”当前还不是欧亚俄罗斯的战略对手，而是可以合作的对象，“东西并重”应成为俄罗斯的主要地缘战略。

第三，关于“帝国整合”思想。由当前的地缘政治现实所决定，俄罗斯必须加快“帝国整合”的步伐，否则俄罗斯及欧亚大陆就将陷入困境；这种整合的进程是，首先在后苏联空间进行帝国构建，再与东欧国家恢复同盟关系，把东方国家也整合在一起，最终形成新欧亚大陆战略联盟。在欧亚大陆西部，应推动法德联盟进程，使其最终脱离北约实现独立，而在大陆东部应该与伊朗、印度甚至日本保持传统联系或改善关系。<sup>①</sup>

杜金的欧亚扩张性构想与欧洲古典极右思想具有相通性，由于其过于激进而难以实现，俄罗斯的当政者只能敬而远之。但随着俄罗斯地缘政治环境恶化，这种主张还是得到了部分极端民族主义者和军方强硬派的呼应。

#### 四、普京的欧亚战略：从欧亚联盟到大欧亚伙伴关系

“对俄罗斯地缘政治特征的分析，可以找出使其能够迅速从苏联解体之后长达十年的政治与社会不稳定及经济紊乱状态中恢复过来的固有优势。重获作为控制心脏地带中心强国地位，可让俄罗斯得以对心脏地带外围施加压力及影响，进而再次对全球施加影响。”<sup>②</sup>无论是欧洲一大西洋主义，还是新欧亚地缘政治思想，都是对冷战结束以来俄罗斯所面临的诸多问题，特别是地缘政治挑战的积极回应，以及从不同视角对俄罗斯地缘政策走向的理论思考。总体而言，每种构想都有其独立性，但在某些方面又是相通的，特别是欧亚倾向的几种地缘政治构想之间尤其如此。相对来看，仍把俄罗斯视为后苏联空间的文明主宰，只能说明它的过去，其排他性的地缘政治方案只会增加冲突和纷争；具有扩张倾向的杜金方案则过于激进，更加危险和不切实际，因为任何把俄罗斯国家的地理边界向大陆周边地带推进的企图都可能引起新的冲突和战争。而强调欧亚大陆经济合作、稳定和安全的方案，反映了

---

① Дугин А.Г. Основы Геополитики, М.: Арктогея-центр, 1999. С.165-172.

② [美]索尔·科恩著：《地缘政治学-国际关系的地理学》，第 236-237 页。

后冷战时期欧亚大陆地缘政治面临的新挑战和新需求。该构想主张切实推进各方能够接受的欧亚战略，在加强对后苏联空间整合的同时，还为在更广泛的欧亚大陆创建集体安全机制描述了愿景。由于这一构想更具包容性，所以在俄罗斯的外交实践中也体现得较为充分。

## 1、普京的欧亚联盟构想

近10年来，随着与美欧矛盾和分歧的不断扩大，普京外交的重中之重就是对后苏联空间的整合，以为俄罗斯的重新崛起打造地缘政治基础。在安全领域，加快推动独联体集体安全条约组织的发展，包括集体维持和平和快速反应部队的建设和统一防空体系的建设。在经济领域，从独联体的实际情况出发，加快推进与白俄罗斯、哈萨克斯坦单独组建关税同盟和统一经济空间。

金融危机客观上提升了新兴经济体的国际地位，加快了国际格局转换的步伐，而俄、白、哈三国关税同盟的启动（2010年7月）大大增强了普京对后苏联空间整合的信心。正是在这种背景下，普京在2011年10月正式提出创建欧亚联盟的构想。普京表示：“我们不会就此止步，我们给自己提出了更加宏大的目标，朝下一个更高的一体化阶段前进，建立欧亚联盟。这将是一种强有力的、超国家的联盟模式，其有潜力成为当今多极世界中的一极。”<sup>①</sup>大多数媒体和专家认为，普京此举所追求的更多的是政治目的，而不是单纯的经济整合<sup>②</sup>；也有人提出，这标志着俄对外政策的重新调整，而欧洲将不再是外交重点<sup>③</sup>；杜金认为，创建欧亚联盟将成为普京外交的重点方向，而在地缘政治上就是在重建苏联<sup>④</sup>。说普京此举是试图重建苏联，显然是言过其实，普京本人也曾多次指出，尝试重建苏联是愚蠢的行为。但从地缘政治角度看，在后苏联空间打造俄罗斯重新崛起的地缘政治和经济基础，则是题中应有之意。

---

① Владимир Путин. Новый интеграционный проект для Евразии-будущее, которое рождается сегодня// Известия. 2011, 4 октября.

② Анастасия Башкагова, Михаил Сергеев. Манифест о светлом интеграционном будущем// Независимая газета. 2011, 5 октября.

③ Robert M. Cutler, “Putin Declares ‘Eurasian Union’ Goal of Russian Foreign Policy, 10/19/2011, issue of the CACI Analyst.

④ Путин готов воссоздать СССР, не копируя то, что уже осталось в прошлом? <http://www.nakanune.ru/articles/15834/>



伴随着对欧亚大陆整合步伐的加快，俄罗斯和欧盟都把矛头指向了乌克兰，最终在欧洲引发了冷战结束后最大的一场地缘政治危机。克里米亚公投入俄后，美欧对俄罗斯的经济制裁和政治孤立不断加码。在强大的压力之下，普京搁置分歧，推动俄罗斯、哈萨克斯坦、白俄罗斯三方就建立欧亚经济联盟达成条约。<sup>①</sup>按照条约规定，自2015年1月1日起，欧亚经济联盟正式启动，到2025年将实现商品、服务、资金和劳动力的自由流动。成立几年来，欧亚经济联盟取得了一定的成绩：建立起了相应的决策、执行及分歧解决机制；明确了中远期发展规划，各类统一市场创建开始起步；扩员取得突破，亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦加入；与区外国家自由贸易协议谈判进展顺利，在与越南达成自由贸易协议的同时，与伊朗、新加坡的谈判也取得积极进展，接下来与印度、以色列、中国等国也将签署自由贸易协议。不仅如此，在美欧不断强化的经济制裁和战略压力之下，普京进一步抛出了大欧亚伙伴关系计划，引起国际社会的极大关注。

## 2、“大欧亚伙伴关系”——机遇与挑战

2016年6月，俄罗斯总统普京在圣彼得堡国际经济论坛全体会议上明确提出了启动“大欧亚伙伴关系”计划。普京表示，“大欧亚伙伴关系”计划成员包括有欧亚经济联盟成员国，以及中国、印度、巴基斯坦和伊朗等与俄罗斯关系紧密的国家和组织，并将很快与中国磋商相关事宜，这是建立大欧亚伙伴关系的第一步，同时愿意就欧亚经济联盟与欧盟实现对接问题展开对话。普京表示，有很多国家和组织有意愿与欧亚经济联盟进行合作，合作可以把统一和简化行业合作、投资、卫生、海关和知识产权保护等领域的规范和标准为突破口。<sup>②</sup>普京的“大欧亚伙伴关系”涵盖了欧亚经济联盟、上海合作组织、东盟，甚至欧盟，在地缘经济和地缘政治意义上都相当及时，有助于积极应对来自美国的挑战。<sup>③</sup>俄罗斯专家认为，这是对美国当时推动

---

① Договор о Евразийском экономическом союзе. <http://www.nomad.su/?a=3-201405300028>

② Путин призвал создать большое Евразийское партнерство. <http://tass.ru/pmef-2016/article/3376295>

③ Сумский В. Расширение интеграционного контура в Евразии. 20 Июня 2016. <https://www.fondsk.ru/news/2016/06/20/rasshirenie-integracionnogo-kontura-v-evrazii-40972.html>

的TPP和TTIP的有力回应，其能够让欧亚大陆重焕生机，但考虑到这些经济体的巨大差异，这种整合将是十分困难的。<sup>①</sup>俄罗斯国家杜马国际事务委员会第一副主席列昂尼德·卡拉什尼科夫（Л.И. Калашников）说：“我认为，这是对美国举动的巧妙回应。美国打着政治民主的幌子，暗中进行经济扩张……俄罗斯明白，中国也清楚，美国在试图孤立我们……既然我们都看清了这一点，就应该团结起来应对。”<sup>②</sup>随后，对这一构想出台起到重要推动作用的谢尔盖·卡拉加诺夫（С.А. Караганов）等人对大欧亚伙伴关系进行了详细论述，定位了俄罗斯在“大欧亚”中的角色和地位：应夯实俄罗斯作为欧亚大陆中心的有利的地缘经济和地缘政治地位，成为“大欧亚”的中心之一，同时维持与中国友好和建设性的平衡关系，并通过对亚洲贸易的多元化防止对中国的过分依赖。显然，“大欧亚伙伴关系”计划是一个长远战略，针对的是整个欧亚大陆地缘经济和地缘政治变化的基础进程，已经具备了形成的基本条件，俄罗斯拥有必要的经验和能力来处理过程中产生的风险和挑战，包括借鉴中国等国家的成功经验，启动经济增长的信心、维护政治稳定、推进现代化治理、建立有效的公共机构，最终通过内部协作和社会力量能够确保俄罗斯在欧亚及世界上的应有地位。<sup>③</sup>

对此，有中国学者研究认为：“大欧亚伙伴关系”是俄罗斯官方和学界相互配合而有计划、有步骤地提出的概念，本质上是俄欧亚战略思想的延续和现实表达，应审慎对待<sup>④</sup>；普京提出“大欧亚伙伴关系”，不仅在于应对西方的制裁和挑战，还要解决欧亚经济联盟所面临的发展困境，更大范围上

---

① Михаил Мошкин, Андрей Резчиков. Глобальное евразийское партнерство составит конкуренцию проектам США. <https://vz.ru/politics/2016/6/17/816620.html>; Агеев А.И., Борталевич С.И., Логинов Е.Л. Большое евразийское партнерство: проект, встречный Транстихоокеанскому партнерству// Экономические стратегии. 2016. №6; Дмитрий Верховцев. Большое Евразийское партнёрство в противовес мировой торговой экспансии США. <https://www.ritmearasia.org/news--2016-07-08--bolshoe-evrazijskoe-partnerstvo-v-protivoves-mirovoj-torgovoj-ekspansii-ssha-24562>

② Михаил Мошкин, Андрей Резчиков. Глобальное евразийское партнерство составит конкуренцию проектам США. <https://vz.ru/politics/2016/6/17/816620.html>

③ Сергей Караганов. С Востока на Запад, или Большая Евразия// Российская газета. 2016, 24 октября; Дмитрий Ефременко. Рождение Большой Евразии// Россия в глобальной политике. 2016. №6.

④ 庞大鹏：“俄罗斯的‘大欧亚伙伴关系’”，《俄罗斯学刊》，2017年第2期。

还将构建新的国际秩序<sup>①</sup>；俄罗斯需要规模更大、权利结构更加平衡、凸显俄罗斯及其盟友地位的机制，而“大欧亚伙伴关系”不仅仅是一个欧亚经济联盟的升级版，也是一个含有地缘政治色彩的长远战略，普京此举有绝地反击和被动应对的一面，更有高瞻远瞩和主动布局的一面。<sup>②</sup>俄罗斯问题专家冯绍雷教授指出，随着“大欧亚伙伴关系”这一新范畴的提出，今后的欧亚大陆东侧和一大片纵深地带的地缘政治与经济形势将逐步发生大变化，而这种变化将会产生何等样的地区辐射与全球影响，值得人们密切关注。<sup>③</sup>

从俄方的初步设想看，“大欧亚伙伴关系”基本反映了科洛索夫、米罗涅科和罗戈夫等人的欧亚地缘经济主张，亦即通过合作使俄罗斯成为欧亚大陆的经济中心、进而稳定后苏联空间的设想。但普京的目标显然不止于此，通过构建“大欧亚伙伴关系”，不仅可以实现地缘经济合作，进一步还要借此解决地缘政治困境。很多俄罗斯学者也毫不隐讳地指出了普京借“大欧亚伙伴关系”，应对美国制裁和战略压力的意图。这一点与中国借助“一带一路”建设化解地缘政治压力，并为民族复兴打下基础是相通的。中国的“一带一路”倡议，在地理范围上更加广泛，而且实现路径清晰，更有中国改革开放近 40 年积累的发展经验和金融资金支持。当然，普京对俄罗斯的现状也很清楚，只能借助与中国的全面合作来实现自己的构想，但又希望能够在欧亚整合进程中掌握主动，所以，有计划地抛出了“大欧亚伙伴关系”计划。当然，“大欧亚伙伴关系”还只是处于概念阶段，其发展目标、原则、机制和框架等都还不清晰，面临很多的不确定性。现在，最大的问题是对是否会导致更大规模的地缘政治对抗的担心。俄罗斯急需战略突围，而通过对大欧亚的整合能够扩大与西方抗衡的平台，增强抗衡的资源。把奉行大国平衡政策的东盟拉入，有利于形成新的亚太安全格局多边对话机制，以对冲美国的亚太战略。而普京表示欢迎欧盟加入（特别是德国），在英国退欧的背景下，

---

① 李自国：“大欧亚伙伴关系：重塑欧亚新秩序？”，《国际问题研究》，2017年第1期。

② 王树春、朱燕：“大欧亚伙伴关系—多维视角下的深度解析”，《俄罗斯研究》，2017年第2期。

③ 冯绍雷：“建‘欧亚伙伴关系’——中国向欧亚大陆内部开放”，《东方早报》，2016年6月27日。

如果这一构想有所推进，就难免使人联想到陆权和海权的对抗。这在很大程度上符合了杜金的组建欧亚大陆联盟对抗海洋联盟的思想。

推进欧亚经济合作符合该地区国家的利益，但考虑到欧亚大陆地缘政治的现实，如何切实推进经济合作取得进展而且又要确保这种整合不掉入地缘政治对抗的陷阱，对俄罗斯、中国及其他主要国家及区域组织都是一个巨大的考验。尽管面临特朗普的新印—太战略（组织美、日、澳、印度四国同盟围堵中国）压力，但中国仍坚持构建不对抗、不冲突、合作共赢的新型大国关系理念，在中、美、俄三角关系中，要确保中俄关系的稳定和深化，同时使中美关系好于俄美关系。中俄之间的协调与合作是“大欧亚伙伴关系”的核心内容和动力之源，但中俄也需要深入磨合，有必要联合对“大欧亚”构想进行可行性研究。不仅丝绸之路经济带与欧亚经济联盟的对接进展难如人意，大欧亚伙伴关系与“一带一路”倡议的对接更需要在相关原则、范围、路径等问题上进行必要的澄清和深入地沟通与协商，而这绝非一朝一夕之功。崛起中的中国是一个陆海兼备的国家，希望通过地缘经济合作化解地缘政治压力，在加强与相关国家关系的同时，要坚决避免陷入新的地缘政治对抗。“大欧亚伙伴关系”计划与“一带一路”倡议有许多契合点，拓展了两国合作的空间，但对于全面欧亚伙伴关系的设想，还需要进行深入研究和系统评估。

---

**【Abstract】**For the nation and state of Russia, geographic space has always had a special decisive significance. Ever since its founding, ceaseless territorial expansion has become an important part of the Russian history. Throughout the world history, the frequency and magnitude of changes in Russian geopolitical situation can be described as the most intense among world powers. It is the unique geographical location across the Eurasia and the everchanging geopolitical realities that have led to the formation and continuous evolution of Russian geopolitical thoughts, giving impetuses to Russia's foreign policies. Since the end of the Cold War, from Primakov's multi-polarization concept to Putin's Eurasian strategy, together with debates regarding its national interests,

Russian foreign policy has returned to the Eurasian continent itself. Putin's "Greater Eurasian Partnership" program and China's "One Belt and One Road" Initiative complement and reinforce each other, expanding the cooperation space for both countries. Nevertheless, further research and systematic evaluation is still needed for the idea of Comprehensive Eurasian Partnership.

**【Key Words】** Russia's Geopolitical Thinking, the Eurasian Union, Greater Eurasian Partnership

**【 Аннотация 】** Географическое пространство всегда имело особое решающее значение для российской нации и страны. Со времён основания российской государственности территориальная экспансия стала важной частью исторического развития России. На протяжении всей истории частота и масштаб изменений геополитической ситуации в российском государстве можно назвать самыми бурными среди великих держав мира. Уникальное географическое положение и в Европе и в Азии, изменяющиеся геополитические реалии, давшие толчок формированию и непрерывной эволюции геополитического мышления России, также оказали непосредственное влияние на формирование внешней политики и само развитие России. После окончания Холодной войны был совершён переход от концепции многополярной альтернативности Примакова до евро-азиатской стратегии Путина, сопровождаемой обсуждением и осознанием национальных интересов, корректировка внешней политики России вернулась к Евразийскому пространству. В программе Путина «Большое евразийское партнёрство» есть много точек соприкосновения с китайской Инициативой «Один пояс и один путь», что расширяет пространство для сотрудничества между двумя странами. Однако концепция общего евразийского партнёрства требует углублённых исследований и систематической оценки.

**【Ключевые слова】** Геополитическое мышление России, Евразийский союз, большое евразийское партнёрство

---

(责任编辑 阎德学)

## 戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”外交构想研究

田少颖\*

**【内容提要】**20世纪70年代末至80年代中期，苏联与西方各国关系缓和的进程，因“欧洲导弹问题”等危机的发展而受挫，东西方之间形成所谓“第二次冷战”局面。戈尔巴乔夫上台后，苏联决策层赋予“共同欧洲家园”概念以新的内涵，通过降低对西欧的军事威胁，使苏联与西欧政治、经济联系最大化，以襄助自身改革，使本国回归欧洲。戈尔巴乔夫等按这一构想推动“全欧进程”，谋求苏联对全欧洲的影响力。首先是转变态度，接受美国在欧洲的存在；其次，在对两德关系上，外交重点转向西德。然而，两德统一问题重上国际议程，打破了这一渐进构想，凸显出对德国问题缺乏整体战略是其重大失误。两德统一快速实现，东欧各国剧变同时加速，对苏联内部动乱产生很强的“溢出效应”。苏联进入解体过程，戈尔巴乔夫等让国家回归欧洲的努力功败垂成。近年来，俄罗斯以构建共同人文、经济和能源空间对欧盟展开外交，与戈尔巴乔夫时期相比，其对欧洲前景的判断和俄欧关系战略已大异其趣。这一战略方向转变，可给我们提供很多思考和借鉴。

**【关键词】**共同欧洲家园构想 苏联外交 苏德关系 俄欧关系 俄罗斯外交

**【中图分类号】**D851.2;K512.5**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2018)02-0045(32)

苏联自成立以来，其与西方的关系是长期对抗。为反击后者的压力和威胁，苏联发展出一套反联盟战略来反制对手。冷战时期，苏联一直试图在美

\* 田少颖，北京大学国际关系学院法学博士、西北工业大学外国语学院助理教授。

国和其西欧盟国间打入楔子，扩大北约内部裂痕。<sup>①</sup>20世纪50年代，苏联推动“全欧进程”时即是如此：呼吁建立全欧集体安全体系，在西欧倡导中立，促动各国放弃美国核保护，希望以此削弱北约，直至驱美离欧。<sup>②</sup>

从20世纪70年代后半期到戈尔巴乔夫上台前，苏联和西方国家关系的缓和进程，因“中程核导弹<sup>③</sup>危机”、苏军入侵阿富汗、波兰团结工会危机等问题而受挫。美国总统里根上台后，对苏强硬，经常对其进行率意抨击，两国间爆发了所谓“第二次冷战”。20世纪70年代中期后，苏联在东欧部署SS-20中程核导弹，本来是想利用西欧各国对美国核保护伞效力降低的担心，在美国和西欧间打入楔子。然而，对外过度扩张，反而使苏联自身在国际上极为孤立。同时，过度的军事开支消耗了大量经济资源，再加上其经济社会体制僵化，经济陷入长期停滞状态。

戈尔巴乔夫上台后，开始内外改革，提倡外交“新思维”：降低对西方的军事威胁，通过推动“东西方接近”，加强对西欧的政治、经济联系，更好地利用西方，尤其是西欧提供的经济、技术资源，来辅助本国改革。为此，苏联决策层重新定义了“共同欧洲家园”概念，把它发展成一套对欧洲构想，以此来指导对“全欧进程”的推动。按照这一构想，苏联对反联盟战略做出重大修正。首先，面对西欧一体化对苏联、东欧集团的压力，及西德实力和地位的上升，苏方转而接受了美国影响力及美军在欧洲的存在，要拉着美国共同面对西德崛起。“全欧进程”中开始有美国的位置。其次，苏联对两德三角关系的重点发生转移，要以西德为首要伙伴。这一重大战略转变，是冷战末期东西方关系演变的重要方面，也是面对东欧各国政治剧变、两德统一等重大事变时，苏联选择和平应对、最终妥协的重大原因。

为推动外交新思维，使“共同欧洲家园”构想得以落实，苏联大力提倡所谓“全欧进程”，外交上仍取攻势。根据这一设想，北约和华约两大集团要化入全欧集体安全体系。在这一体系中，苏联的影响将扩至全欧洲。20

---

① Robbin F. Laird, *The Soviets, Germany, and the New Europe*, Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1991, p.2.

② [美]弗拉季斯拉夫·祖博克：《失败的帝国——从斯大林到戈尔巴乔夫》，李晓江译，北京：社科文献出版社，2014年，第144页。

③ “Intermediate Range Nuclear Forces, INF”，包括射程500到5500公里的陆基巡航导弹和弹道导弹——笔者注。

世纪 80 年代后半期，在欧洲存在多个政治、经济和安全进程。其中，在东西方关系框架下，有美苏核裁军、欧洲常规裁军和欧安会进程；在西欧，欧共体各国经济一体化强劲重启。对这些进程，苏联或置身其间，或改变了态度，但“全欧进程”对苏联来说更为根本，苏方或者要将其他“进程”纳入其中，或要为其所用，以推动东西方接近。

苏联领导人提倡“共同欧洲家园”理念，对西欧展开外交，收获的多是冷淡反应。苏联在“第二次冷战”中的作为、苏军的强大军力以及戈尔巴乔夫外交上的攻势面目，使西欧各国仍对其心怀疑虑。美国看到了苏联新构想的危险性，担心它以此拉拢西德，破坏北约。布什总统提出“完整而自由的欧洲”构想，对“共同欧洲家园”倡议提出挑战，要求消除东西欧界线，实质上是要求苏联放弃控制东欧。

“共同欧洲家园”构想所设想的东西方接近，是一个渐进过程，最终苏联将“回归欧洲”。然而，柏林墙倒塌及两德统一启动，打破了此构想。大墙倒塌促使东欧各国政治剧变骤然加速，危机迭起，还传导到苏联内部，立陶宛等波罗的海三国要求独立，诸多危机使苏联左支右绌。戈尔巴乔夫等面临重重内外困难，希望至少保住华约框架，挽救“全欧进程”，但东德很快崩溃，捷克斯洛伐克、匈牙利等国要求苏联撤军，华约很快名存实亡。美国和西德为实现两德统一，一方面让苏联面对既成事实，另一方面又不断进行劝说、利诱、让步、援助。在这样的背景下，戈尔巴乔夫接受了统一的德国参加北约，未坚决以建立全欧集体安全体系作为要价。华约式微，统一后的德国参加北约，北约得到加强，“全欧进程”终成泡影。戈尔巴乔夫转而把希望寄托在苏德特殊关系上，要依靠统一的德国在欧洲代表苏联的利益。

这段历史距今已有 40 年之久，各国档案大量解密，政治家及助手们的回忆录也多已出版，相关研究极为丰富，我们已有条件深入历史，展现其复杂图景，以便加深对戈尔巴乔夫外交构想与冷战终结关系的认识，在此基础上，对他的历史性抉择做出客观评判。

俄罗斯独立之后，对欧盟提出建立“从里斯本到符拉迪沃斯托克的共同空间”的倡议，在乌克兰危机后，仍予坚持。这一倡议和戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”构想有何区别？俄罗斯今日如何认识西方，并构建对西方、欧



盟的战略？可借助对“共同欧洲家园”构想的研究，使相关认识深化。

## 一、“中导危机”时期的东西方斗争与欧洲安全格局

战后，冷战格局逐渐形成，美苏构建了北约和华约两大军事政治集团，以分裂的德国为前沿尖锐对峙，期间，曾爆发两次柏林危机。1958-1961年的第二次柏林危机和1962年的古巴导弹危机，甚至一度使世界面临核战风险。此后，美苏英三国开始核军控谈判。到1972年，美苏之间签署了第一阶段限制战略武器条约(Strategic Arms Limitation Treaty, SALT1)。1973年，北约和华约23国开始进行中欧裁军谈判(Mutual and Balanced Forces Reduction, MBFR)，两大集团自此开始了长达15年之久的扯皮，也未能达成实质性裁军协议。裁军谈判反而成了美苏在欧洲争夺军事优势的工具。

第一阶段限制战略核武器条约的达成，和中欧裁军谈判的开启，都是勃列日涅夫执政前期苏联实施缓和和对西方关系外交政策的结果。在对西欧关系上，对西德关系是重点，苏方推动对西德关系，希望能引进其技术和贷款，帮助本国解决经济困难，开发资源，推动经济现代化。西德勃兰特政府推行新东方政策，事实上承认了东德，以及战后欧洲各国边界，承认了苏联对中东欧的控制权。勃列日涅夫还大力推动“欧洲安全会议”的召开，1973年，欧洲安全与合作会议终于在芬兰首都赫尔辛基召开，并于1975年达成了《赫尔辛基最终文件》。苏联得到了西方各国对战后边界和政治现实的承认，这成为其缓和政策的重大成就。然而，苏联在推动政治缓和的同时，一直在大力建军，不仅在核武器爆炸当量、核弹头数量上超过美国，还在欧洲驻扎了令人生畏的常规军力。

战后之初，在欧洲人看来，苏联在欧洲的常规军力优势，被美国的核武器优势抵消了。但苏联核武力量一直在增长，全力追赶美国。1972年美苏之间达成的第一阶段限制战略武器条约，被欧洲人看成是美苏之间出现了核均势，美国的核保护伞“穿孔了”，而苏联的常规军力优势更为凸显。1976年下半年，苏联开始在欧洲部署SS—20中程核导弹，此型导弹相当先进，最远可从西伯利亚打到英国，使苏联在常规军力和战区核武器系统上都有了

优势，北约落了下风。北约中的西欧成员对此极为忧虑。<sup>①</sup>它们认为，这打破了欧洲核平衡，使北约的核威慑力量，包括英法独立的战略力量在内，都面临危险。1977年10月，西德总理施密特在英国国际战略研究所演讲，提出北约必须对SS-20导弹采取战略和外交步骤加以应对。<sup>②</sup>施密特除担心SS-20的威胁，还担心卡特政府急于和苏联达成核裁军协议而忽视欧洲的安全利益，“欧洲导弹问题”这一政治战役自此开始。<sup>③</sup>这一政治外交斗争的发起，实际上体现了美欧因为面临苏联中程核导弹的威胁程度不同，而出现利益分化。苏联正是要对此安全心理和政治分歧加以利用。北约集团内部经过复杂的争论，终于在1979年12月做出了“双轨”决策：既与苏联进行谈判，争取削减、销毁中程核导弹，也准备谈判失败，在西欧部署美国产中程核武器。

面对苏联的政治攻势，美方于1981年11月提出“双零”方案——美方取消在西欧部署中程核导弹方案，换取苏联销毁在欧亚的所有该类导弹。<sup>④</sup>里根的提议和西欧左派的想法合拍，受到欢迎，暂时缓解了紧张局面。<sup>⑤</sup>此后，美苏之间开始了历时两年、但毫无进展的中导谈判。

1981-1983年，北约在西欧部署中程核导弹问题引发美苏关系紧张，西欧舆论界为此产生极大争论，和平运动、反核武器运动更为高涨，大规模示威游行不断，形成所谓“中导危机”，使美欧政界面临很大政治压力。西欧民意“左倾”，又受到苏联所称的美国在西欧部署中程核导弹目的是要使核战争“欧洲化”这一宣传攻势的影响。民意成为北约面临的巨大困难。以西德社会民主党(Social Democratic Party, SPD)为代表的西德左派，反对北约如谈判不成功就部署导弹的“双轨”决策，反对美国在西德部署中程核导弹，

---

① Patrick Glynn, *Closing Pandora's Box: Arms Races, Arms Control, and the History of the Cold War*, New York: BasicBooks, 1992, pp.312-313.

② William B. Voegele, *Stepping Back: Nuclear Arms Control and the End of the Cold War*, Westport, Connecticut and London: Praeger Publishers, 1994, pp.90-91.

③ Jeffrey Herf, *War by Other Means: Soviet Power, West German Resistance, and the Battle of the Euromissiles*, New York: The Free Press, 1991, p.54.

④ William B. Voegele, *Stepping Back: Nuclear Arms Control and the End of the Cold War*, pp.91-92.

⑤ Patrick Glynn, *Closing Pandora's Box: Arms Races, Arms Control, and the History of the Cold War*, p.316.

主张在美苏之间搞“等距离外交”。<sup>①</sup>西德社会民主党左翼更认为，美国在西欧部署中程核导弹，是把德国当人质，如果真的爆发核战争，美国不会为保护德国承担本土被核大战摧毁的风险，德国反而会成为“有限核战争”的战场。<sup>②</sup>

1983年，在西德国内就是否接受部署美国核导弹激辩时，苏联发起强大政治宣传攻势，鼓动和平运动，试图分裂北约，阻止美国在西欧部署中程核导弹。事实证明，苏联用中程核导弹对西欧进行威胁和恫吓，用宣传攻势离间美欧，用笼络西德社会民主党等手段，都难以达到使西德在东西方间中立化的目的。1983年11月22日，西德国会历经37次激烈辩论后，作出决议，允许在西德部署美国中程核导弹，同时敦促美国继续对苏谈判。次日，苏联代表退出了日内瓦中导裁军谈判。美国中程核导弹在西欧数国，尤其是西德实现了部署，中导危机结束了。

“中导危机”迁延数年，期间，苏联于1979年入侵阿富汗，团结工会危机1980年在波兰爆发，里根1981年在美国上台，对苏持强硬立场。这些变动的合力使美苏间爆发了“第二次冷战”，苏联开始面临多年未有的挑战和压力。<sup>③</sup>

苏联对欧洲政策的核心，是如何处理德国问题及对两德关系。在欧洲，能对苏联在东欧霸权提出挑战的并非美国和北约，而是西德。西德的挑战主要不是军事，而是政治上的。从20世纪60年代末期开始，西德推行新东方政策，与东欧各国关系正常化，并开始和东德直接打交道。西德要在欧洲促进互信，希望借此在未来解决民族统一问题。西德的武器是广泛合作，其经济实力对东欧各国产生很大吸引力。西德推行和平政策，对北约这个反德联盟的根基产生冲击。欧洲局势的紧张程度下降，两大集团都裁军，苏联就得放松对东欧的控制。20世纪70年代，苏联从西欧、西德的和平运动、反核武运动中看到希望，认为西欧民众将会反对本国政府增加军费，还认为西德

---

① Jeffrey Herf, *War by Other Means: Soviet Power, West German Resistance, and the Battle of the Euromissiles*, New York: The Free Press, 1991, p.198.

② Ibid, p.114.

③ William R. Smyser, *From Yalta to Berlin: The Cold War Struggle Over Germany*, New York: St. Martin's Press, 1999, pp.230-241, 278-289.

为了与东德缓和关系，不会对苏联部署SS-20新式导弹有激烈反应。然而事与愿违，西德总理施密特认为，苏联的导弹部署是要离间美欧，对西德进行政治讹诈。<sup>①</sup>在他的推动下，“欧洲导弹问题”产生并发展为中导危机。

勃列日涅夫主政时，苏联和西德社会民主党的关系发展极快，西德社民党左翼在裁军等问题上的立场受到苏方很大影响。苏联试图拉拢西德，使其脱离西方阵营。然而，1982年基民盟主席科尔在西德上台，极为亲美，追随里根政府，对苏联展开斗争。这样，西德对苏联关系的大门逐渐闭合，这在战略和经济上对后者都十分不利。

## 二、戈尔巴乔夫的“新思维”及苏联推动东西方接近

勃列日涅夫执政晚期，苏联已渐露疲态和衰相。苏联军队规模过大，军费占国家支出份额太大，体制僵化也加重了经济停滞。在过度对外扩张中，苏联发展了很多贫穷盟国，日益承担不起过多的对外援助。

在东西方缓和期间，苏联和东欧的关系开始出现裂痕。20世纪70年代，苏联和东欧的关系还较稳定，因为苏方在经济上作了让步，且允许东欧各国对西方开放。然而，进入20世纪80年代后，东欧从西方得到的贷款转化成高筑的债台。苏联经济同期开始下滑，无力再补贴东欧各国。在苏联疲惫之时，美国却逐步走出越战后的阴霾。里根上台后，不再像三位前任一样，认为苏联经济还有支撑力，并开始挑战这个假设，针对苏联经济弱点施压。美国提高军费，迫使苏联跟进。西欧各国也不肯再对苏联、东欧各国提供贷款。<sup>②</sup>第二次冷战期间，苏联内外压力骤然增大，高层极为紧张。1983年，苏联领导层几乎把北约的“优秀射手”演习视为大战前奏。与西方关系紧张、阿富汗战争泥潭、波兰团结工会引发的政治危机等，迫使苏联精英层对内外政策进行痛苦反思。戈尔巴乔夫上台之后，苏联开始进行内外全面改革。

---

<sup>①</sup> Michael J. Sodaro, *Moscow, Germany, and the West: From Khrushchev to Gorbachev*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1990, pp.268-270.

<sup>②</sup> Michael Cox, "From Containment to Cooperation: U.S.-Soviet Relations in the Eighties", in Michael Cox ed. *Beyond the Cold War: Superpowers at the Crossroads?* Lanham, Maryland: 1990, pp.39-41.

戈尔巴乔夫对内要进行改革，对外要推行外交“新思维”。“新思维”有两个基本点：第一，结束和美国的对抗；第二，让苏联和资本主义世界更接近。苏联要推动东西方接近，就要降低对西方，尤其是对西欧的军事威胁，其步骤是先在军控上对西方让步，再发展经贸往来。同时，从内部改革角度来说，也只有降低了军费，才能给经济松绑。“新思维”有一个重要假设，即必须先创造出与西方新的经济关系，苏联改革才能成功。没有对外联系，苏联经济只会继续停滞。只有西方国家和西方主导的国际经济机构，才能给苏联贷款。同时，苏联只有参与了国际经济体系，才能通过国际经济竞争的约束和刺激，使本国经济恢复活力。<sup>①</sup>

“新思维”实际上是苏联对世界现状的承认，表明其再无力自外于世界体系。在戈尔巴乔夫领导下，苏联进行了意识形态革命，承认本国，尤其是斯大林，对冷战也负有责任。以此对美国表示，苏联不再当规则的破坏者，而是要加入国际俱乐部。苏联为此改变了战争不可避免的观点，改变了追求绝对安全的军事理论，转向利用谈判和协议保证自身安全，追求共同安全，军力“合理充足”即可。苏联的经济理论也变了，要寻求新版社会主义。为此，苏联眼望西欧，要向西欧民主社会主义模式取经和学习，推动东西欧接近，戈尔巴乔夫本人就极为重视和意大利共产党的联系。至于欧洲的分裂问题，从“新思维”外交观点来看，欧洲的分裂过去对美苏有利，现在对苏联来说则是无益的。苏联逐步发展了其“共同欧洲家园”的构想，不再想把美国推离欧洲，而是要纳入美国、加拿大等，在欧洲推动东西方接近。苏方还要邀请西方经济力量进入东欧，帮助其进行改革，不再批判西方对东欧事务的干涉。<sup>②</sup>

“新思维”也有其进攻性的一面。在冷战逻辑影响下，苏联改善面目，增大对西欧的影响力，不能不让美国等西方大国忧虑。戈尔巴乔夫在上台后，发起裁军攻势，对西方做出让步，更多地削减苏联军力。1987年12月，美

---

① Michael Cox, “From Containment to Cooperation: U.S.-Soviet Relations in the Eighties”, pp.42-44.

② Michael Cox, “Beyond Conflict: Soviet Foreign Policy Under Gorbachev”, pp.107-120.

苏在华盛顿签署了削减中程核武器条约(以下简称中导条约)。<sup>①</sup>1988年12月,戈尔巴乔夫在联合国大会演讲,提出大规模削减苏联驻东欧军力。1989年春夏,苏联发起新的裁军攻势——提出削减、销毁两大集团在欧洲的短程核武器。<sup>②</sup>西德等西欧各国都倾向于对苏谈判,美英则认为,在中程核导弹按协议销毁后,北约必须升级短程核武器,以应对苏联常规军力优势。这在当时被称为“短程导弹危机”。

西方担忧苏联的裁军攻势会引发连锁反应,刺激西方各国公众要求本国政府也削减军费;还担心苏联在核武器削减上单方面让步,最后会造成西欧去核武化,损及北约灵活反应核战略的有效性,甚至损害北约本身。此外,美英等担心苏联的外交攻势,损害西德和北约的关系。如果西德左派利用形势上台,西德的中立化倾向将大为加强,西方将在短程导弹危机之后,面对在德国土地上产生的、新的、更大的政治危机。<sup>③</sup>

戈尔巴乔夫等对外交“新思维”的运用,使美苏对欧洲事务主导权的竞争在新缓和背景下进入新阶段,呈现新形态。苏联的“共同欧洲家园”构想是要降低北约与华约的对抗,但保持两大集团政治界线,加强相互间政治、经济、安全和文化合作。苏联要借推行此倡议,使其与西欧的政治经济联系最大化,同时力促东欧实施苏式改革以保稳定。<sup>④</sup>为此,苏联努力推动“全欧进程”,呼吁以全欧集体安全体系取代北约和华约两大集团。苏方为此大力推动苏美核裁军和欧洲常规裁军,降低对西方尤其是西欧的安全威胁,同时,苏联极为重视欧安会,将这一框架当作全欧安全体系的初级阶段。

### 三、戈尔巴乔夫“共同欧洲家园”构想的提出与发展

“共同欧洲家园”概念并非戈尔巴乔夫首创。1972年,苏联外长葛罗

---

① 1987年12月7日,戈尔巴乔夫访美,和美国总统里根签署了《苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约》,条约要求两国全部销毁并彻底禁止射程500公里到5500公里的陆基巡航导弹和弹道导弹。条约于1988年生效——笔者注。

② “Short Range Nuclear Forces, SNF”, 射程500公里以下——笔者注。

③ Michael Cox, “Beyond Conflict: Soviet Foreign Policy Under Gorbachev”, pp.121-122.

④ Angela Stent, *Russia and Germany Reborn: Unification, The Soviet Collapse and The New Europe*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999, p.42.

米柯为使法国总统蓬皮杜支持召开欧安会，使用过此说法。1981年，勃列日涅夫访问西德时也提过此说法。1984年底，戈尔巴乔夫率团访英，在对英国议会演讲时，又使用了这一概念，他说：“欧洲是我们的共同家园，不是军事行动的场所”。<sup>①</sup>此时，正值20世纪80年代初“第二次冷战”高峰，重提这一说法，不免和降低两大集团在欧洲的军事对抗联系在一起。

戈尔巴乔夫当选总书记后不久，就宣称“苏联的外交政策兴趣不能再完全专注于美苏关系，西欧必须在苏联外交中处于首要位置。”<sup>②</sup>1985年10月，他访问法国，在回答媒体提问时用了“欧洲——我们共同的家园”这个说法。他还说：欧洲文明是一个整体，在追溯其共同渊源的时候，我越发强烈地感到集团矛盾的虚妄和“铁幕”观念的陈腐。<sup>③</sup>此时，“共同欧洲家园”概念的内涵尚不明确，只是领导人的宣示性用语。

戈尔巴乔夫上台初期，其思想和前任还没有太大区别，他希望苏联与西欧关系恢复缓和态势，并以此离间美欧关系。<sup>④</sup>他访问法国并提出“共同欧洲家园”概念，是想迎合西欧民众对新冷战的厌恶，同时，想利用苏联与西欧关系进展，对美施压，迫使美国改变对裁军谈判的态度。但新冷战造成的国际氛围，使西欧怀疑苏方又是想借此在美欧间“打入楔子”，对其倡议反应冷淡。实际上，戈尔巴乔夫不仅确有离间美欧的意图，他还想促使美军撤离欧洲。在东欧和西欧经济合作上，他也想排除美国的参与。<sup>⑤</sup>

然而，法国并不认同苏联的裁军倡议。戈尔巴乔夫上台后，美苏核裁军谈判势头恢复。法国担忧，美苏为寻求合作会损害欧洲安全利益，因而不仅不愿将法国核力量纳入美苏核裁军谈判，还加强与西德的军事合作，试图推动西欧军事一体化。法方还一度设想对西德提供核保护，两国常规军事合作

---

① Marie-Pierre Rey, “Europe is our Common Home”: A Study of Gorbachev’s Diplomatic Concept, in *Cold War History*, 2004, Vol.4, No.2, pp.33-65.

② Michael J. Sodaro, *Moscow, Germany, and the West: From Khrushchev to Gorbachev*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1990, p.335.

③ [俄]米·谢·戈尔巴乔夫：《戈尔巴乔夫回忆录》（全译本），述弢等译，北京：社科文献出版社，2003年，第797-798页。

④ Sergey Radchenko, “Gorbachev in Europe and Asia”, in Lorenz M. Luthi, ed. *The Regional Cold Wars in Europe, East Asia, and the Middle East: Crucial Periods and Turning Points*, Stanford, California: Stanford University Press, 2015, p.288.

⑤ Ibid.

也有发展。<sup>①</sup>苏联对此都大为不安。因为如果在北约之外再出现新的西欧安全联盟，与苏联要推动的两大集团化入全欧集体安全体系是相违背的；法国核保护伞向西德延伸，和戈尔巴乔夫在1986年1月提出的“无核世界”倡议也相左。1988年，法国对苏联发动的中导条约宣传攻势采取敌对态度。苏方批评法国不肯让欧洲实现无核化，不愿配合美苏开启削减短程核导弹谈判，是要破坏美苏核裁军。苏联逐渐不再把对西欧外交目标寄托在法国身上，而是把重点转向西德。<sup>②</sup>不难看出，此时的“共同欧洲家园”概念仍含有苏联传统的反联盟战略考虑，反对西欧组建新军事集团，是苏方重要考量。

在对法国逐渐失去兴趣的同时，苏联对美国在西欧的军事政治存在及对北约的态度逐渐发生变化。1986年2月，戈尔巴乔夫在苏共27大上说，“在当代世界的现实条件下，难以预期西方联盟会破裂。”苏联学者也认为，北约是能自我维系的结构，未来的“全欧进程”必须纳入美国。对于苏联极为担心的西欧军事一体化，他们认为，只有加强美国在西欧军事、政治存在的基础，才能抑制其发展，确保裁军谈判取得进展，并在快速变化的欧洲维护稳定。这些新的思考都进入了戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”构想，使其呈现新面貌：不再试图驱美离欧，而是要使欧洲接纳苏联和东欧各国。<sup>③</sup>苏联决策层开始对反联盟战略做出重大修正。

除战略和裁军问题外，苏联还从制度和文明角度重新认识西欧，希望对西欧的交往有利于苏联改革，西欧能与苏联相向而行，这也体现在“共同欧洲家园”的构想中。1987年3月26日，戈尔巴乔夫在一次政治局会议上说：“为了改革，我们需要(欧洲)”。<sup>④</sup>4月，他在布拉格讲话时对“共同欧洲家园”进行了详细论述：根据新思维，苏联提出了“全欧大厦”的主张，它

---

① Samuel F. Wells Jr., “From Euromissiles to Maastricht: The Policies of Reagan-Bush and Mitterrand”, in Helga Haftendorn, Georges-Henri Soutou, Stephen F. Szabo, and Samuel F. Wells Jr. eds., *The Strategic Triangle: France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p.296.

② Robbin F. Laird, *The Soviets, Germany, and the New Europe*, Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1991, pp.70-79.

③ Michael J. Sodaro, *Moscow, Germany, and the West: From Khrushchev to Gorbachev*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1990, pp.335-344.

④ Sergey Radchenko, “Gorbachev in Europe and Asia”, in Lorenz M. Luthi, ed. *The Regional Cold Wars in Europe, East Asia, and the Middle East: Crucial Periods and Turning Points*, Stanford, California: Stanford University Press, 2015, p.289.



意味着属于不同社会制度和加入对立军事政治集团的国家有某种整体性……要研究东西欧之间的经济合作，促进欧洲两部分一体化；要努力通过核裁军、常规裁军、建立军事互信等谈判，在欧洲推进缓和。<sup>①</sup>苏联要借裁军进程推动“全欧大厦”的建立，谋求和西欧经济一体化。新的对西欧外交和经济战略，体现了戈尔巴乔夫对欧洲的认同。

戈尔巴乔夫等逐渐把与西欧交往看作苏联进行改革不可或缺的条件。实际上，西欧不仅是改革了的苏联的最重要伙伴，还日益被当作目的地。改革仅仅是使苏联回到欧洲的一种手段，苏联将会成为注重民主和人权的共同体的一员。戈尔巴乔夫多次说过，“我们（俄罗斯人）是欧洲人”。他成为苏联历史上把回归欧洲作为国家政策的第一位最高领导人。<sup>②</sup>

苏联要回归的是摆脱了对抗状态的欧洲，为此，苏方在裁军、军事互信和经济关系等方面大力推动全欧合作。1986年，苏联在斯德哥尔摩互信与安全措施谈判中让步。依照协定，苏联必须与西方相互通报军事调动，这使苏联对西欧发动突然袭击的可能性大为降低。苏方在美苏核裁军中让步，促成中导条约签署，在欧洲消除了一个等级的核武器。在欧洲一体化问题上，苏方也一改此前不承认欧共体的态度，转而推动经互会和欧共体发展关系。1988年6月，两者达成了框架协议。<sup>③</sup>

1988年7月15日，戈尔巴乔夫在华沙参加华约峰会时发表讲话，对“欧洲大厦”和“全欧进程”的关系再行论述。他提出：第一，欧洲是东西方所有关系的前沿，要推动欧洲两部分发展稳定的伙伴关系。西欧一体化是西欧大陆稳定而主要的发展方向。在不远的将来，不仅在经济、政治方面，而且在军事结构方面都会产生一个西欧联盟。苏联东欧集团西边正出现一个有3.5亿人口的强大集团，其经济、科技水平和发展速度都超过苏东集团。苏

---

① 《在布拉格文化宫举行的捷苏友好大会上的讲话》，1987年4月10日。《戈尔巴乔夫关于改革的讲话（1986年6月-1987年6月）》，苏群译，北京：人民出版社，1989年，第280-298页。

② Sergey Radchenko, “Gorbachev in Europe and Asia”, in Lorenz M. Luthi, ed. *The Regional Cold Wars in Europe, East Asia, and the Middle East: Crucial Periods and Turning Points*, Stanford, California: Stanford University Press, 2015, p.289.

③ Angela E. Stent, *Russia and Germany Reborn: Unification, The Soviet Collapse, And The New Europe*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999, p.63.

联已为此提出“欧洲大厦”设想，要在军事、政治、经济和人文各方面制订纲领。第二，“全欧进程”是对“欧洲大厦”概念的发展和丰富，其目的是要在华约和北约间架起桥梁，使它们从欧洲紧张的根源转为欧洲稳定的基础。这一设想不含有分裂北约、把美国排挤出欧洲的意图。第三，欧洲的两大大社会体系相互影响，形成了独特结构，一方不能吞并另一方，不能融入另一方，只能是合作和相互依赖。第四，应召开全欧高层会议，美国、加拿大都可参加，讨论削减欧洲常规武装力量、在欧洲建立减少军事危险中心等问题，这是重中之重。第五，苏联准备就人权问题与西方对话。<sup>①</sup>

讲话表明，苏联提出构建“欧洲大厦”的根本目的，是促进东西欧进行政治对话和经济技术合作。苏联推动“全欧进程”，是要使两大集团降低对抗性；引入美国参加这一进程，可为欧洲提供稳定，还可抑制西欧各国追求军事一体化。为此，苏联不仅自己大力推动全欧进程，还鼓励东欧国家提出如中欧无核区等形形色色的建议。

#### 四、“共同欧洲家园”构想与苏联对西欧外交

在推动全欧进程过程中，苏联注重和西欧左翼的联络和思想交流，尤其重视改善与西欧各国社会民主党的关系。1988年4月14日，戈尔巴乔夫会见了社会党国际主席、西德社民党主席、前总理维利·勃兰特。戈尔巴乔夫表示，在国际问题、裁军问题上，苏方和西德社民党没有原则分歧。他劝说勃兰特，在1989年举行的社会党国际大会上推动不再把美苏相提并论。他还对社会党国际要召开的全欧左翼政党“圆桌会议”表示支持，希望这有利于打破东西方相互的“敌人形象”。<sup>②</sup>

不断提出裁军倡议，是苏联对美国争夺欧洲政治和舆论主导权的主要手

---

① 《苏共中央总书记戈尔巴乔夫在华沙讲话稿》，1988年7月15日，载于崔海智编译：“关于苏联解体问题的俄国解密文件”，《冷战国际史研究》，2012年01辑，北京：世界知识出版社，2012年，第294-307页。

② 《在苏共中央政治局会议上》，1988年4月14日，载于[俄]阿·加尔金、阿·切尔尼亚耶夫，《戈尔巴乔夫与德国问题》，周力、胡昊、董国平、姚晓南、王峰译，北京：当代世界出版社，2017年，第69-70页。

段。为此，戈尔巴乔夫有意设计了“反富尔敦演说”——1988年12月7日，他在联合国大会演讲，提出苏联远期将裁军50万人，短期先从东欧撤走5万驻军，5千辆坦克。<sup>①</sup>苏联单方面裁军的力度，在西方引起震动，改变了欧洲政治气氛。

苏联的常规裁军动议，促使中欧裁军谈判结束，转变为欧洲常规裁军谈判。1989年1月15日，欧安会第三次续会达成《维也纳最后文件》，其突破主要在裁军和人权两方面：华约和北约放弃激烈抗衡和削弱对方的立场，扩大互信和安全措施，谋求在低水平均势上维护欧洲和平和稳定。双方决定从1989年3月开始，在维也纳举行由欧安会35国参加的欧洲建立安全与信任措施谈判（即斯德哥尔摩第二阶段会议）；与此同时，华约与北约23国将进行欧洲常规裁军谈判，使双方不再具有发动突袭和大规模进攻能力。在人权方面，苏联和东欧国家首次允许西方对其进行一定程度的人权监督。苏联还提出要在莫斯科召开人权会议，尊重本国人权，释放了600名政治犯，这些在一定程度上赢得了西方的信任。<sup>②</sup>

苏联降低对西欧的军事威胁，开展政治和人权对话，参与欧洲经济一体化，这是苏联在“共同欧洲家园”构想下对西欧外交的基本框架。

戈尔巴乔夫的这一构想在1989年时已基本成形。1989年4月11日，西德社民党新任主席福格尔访苏。在会谈中，戈尔巴乔夫详细论述了其构想：赫尔辛基进程（1975年，欧安会达成《赫尔辛基最终文件》，此后其续会仍习惯上被称为赫尔辛基进程——笔者注）现在不仅在交流商品，还在交流思想；苏联不想将美国排挤出欧洲；有人说“共同欧洲家园”的提议含混不清，这是苏联有意为之，好提升别人的兴趣；“共同欧洲家园”的建筑队，是北约和华约两大集团，这两个集团应政治化；欧洲常规裁军进程有利于降低两大集团的对抗性；此外，经互会和欧共体应往一体化方向发展。<sup>③</sup>可见，裁

---

① “Minutes of the Politburo discussion of Mikhail Gorbachev’s United Nations speech”, December 27-28, 1988, in *The Shevardnadze File*, National Security Archive Electronic Briefing Book No.481, Compiled and edited by Svetlana Savranskaya and Thomas Blanton, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB481/>

② 肖力：“欧洲东西方关系史上的重大突破”，《瞭望周刊》，1989年2月12日。

③ 《摘自戈尔巴乔夫同福格尔的会谈记录》，1989年4月11日，载于[俄]阿·加尔金、阿·切尔尼亚耶夫，《戈尔巴乔夫与德国问题》，第117-126页。

军、经济一体化、人权对话等，是这一构想中东西欧互动的主要领域。

戈尔巴乔夫对“共同欧洲家园”构想的推动，渐达顶峰。1989年7月6日，他在斯特拉斯堡对欧洲委员会发表演说，提出用新缓和克服欧洲的分裂。他说，“全欧进程”正取得进展，冷战正成为过去，要确认欧洲的整体性。欧洲应该统一为一个自愿的民主共同体，一个高级社会，只在市场和思想方面竞争。他还说，西方许多人认为，要克服欧洲分裂只能靠征服社会主义，这将引发对抗，不会带来欧洲统一。苏联提出“共同欧洲家园”的构想，是为了把国际关系改造得更人道、平等和公正。军备负担和对抗阻碍苏联被一体化进欧洲进程，对苏联的发展不利。要重构欧洲国际秩序，把欧洲共同价值观放在前列，以利益平衡代替旧日的力量平衡。要在两大集团间和集团内部排除武装冲突和使用武力的可能，为此，苏联将从外国撤军。他申明，安全是“共同欧洲家园”的基础，合作是其框架。<sup>①</sup>苏联允许美军留驻西欧，自身则从东欧撤军，以此推动东西方接近。戈尔巴乔夫高调公开了其使苏联回归欧洲的目标。

苏联的政治、外交攻势在西欧收获的多为谨慎反应，和对其意图的疑虑。1989年3月，英国外交大臣杰弗里·豪的一篇演讲稿发表于报刊。他表示，英国注意到自戈尔巴乔夫在联合国大会发表演讲以来，苏联对其外交“新思维”的践行：苏军开始从阿富汗撤离；欧安会进程维也纳续会对苏联和东欧各国人权状况监督问题达成令西方满意的文件；两大集团将进行欧洲常规裁军谈判；美苏将举行历史性峰会等。但他提出，苏联的外交攻势对西方既是机遇，也是挑战，要保持警惕性：戈尔巴乔夫上台后，要扭转苏联颓势，所以要通过外交政策转变，使苏联呈现“新面目”。西方抓住时机，可以和苏联达成比冷战状态更好的和平，但双方体制仍十分不同。他还强调，西欧一体化进展迅速，东欧在苏联控制下停滞了，西方对此不可接受。西方要把苏联的对欧洲政策，当成对其“新思维”的检验场。他还表示，欧共体就是“共同欧洲家园”的榜样。他的结论是，苏联如果改革成功，还会和西方进行竞

---

<sup>①</sup> “Europe as a Common Home”, Address given by Mikhail Gorbachev to the Council of Europe (Strasbourg, 6 July 1989), [http://chnm.gmu.edu/1989/archive/files/gorbachev-speech-7-6-89\\_e3ccb87237.pdf](http://chnm.gmu.edu/1989/archive/files/gorbachev-speech-7-6-89_e3ccb87237.pdf)

争，所以不能对其作不必要的让步。<sup>①</sup>

法国前总统德斯坦对戈尔巴乔夫在欧洲委员会发表的演讲所做的评价与英国外交大臣相仿。1989年7月，他在英国国际战略研究所发言称，戈尔巴乔夫在欧洲委员会演讲时，没有提欧共体经济发展全面超越了苏联。戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”的提法是个错误的比喻，扭曲了现实和未来：苏联领导人说欧洲会统一、和平并民主化，这和其要求的两制并存相互矛盾。德斯坦还质疑俄国能否欧洲化，因为它是个欧亚国家，一直延伸到符拉迪沃斯托克。他提出，地理接近不等于制度上的任何共同点，所以没有什么“共同欧洲家园”，只有共同欧洲空间，也就是同在欧洲屋檐之下。<sup>②</sup>

当戈尔巴乔夫对西欧推出“共同欧洲家园”构想时，欧洲冷战局面已延续了数十年，人们习惯于从两制对抗和竞争出发来看待苏联的一举一动。西欧政治家为欧共体的经济成就和一体化发展势头感到骄傲，并明了苏联经济落后和改革困难的局面，他们此时更为关注的是苏联经济改革的迟滞和艰难。德斯坦指出，苏联如果想要向西欧的民主看齐，首先要在经济改革上取得成功，放开价格管制，施行市场化。他还没有看到真正的经济改革，而是看到了苏联人民开始表现出不满。此外，相比“共同欧洲家园”畅想，西欧政治家更关注苏联如何放松对东欧的控制。尽管如此，他们此时考虑的仍是如何长期与苏联及东欧各国发展关系，欧共体能否纳入一个或几个东欧国家，并未想到冷战格局会突然终结，苏联会解体。

戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”构想，是其“新思维”的一部分，遵循的是相同的思想逻辑。<sup>③</sup>这一构想意味着走向全欧安全体系，促进全欧经济一体化，这都是渐进过程。苏联为最终回归欧洲，修正了传统的反联盟战略。但是，这一构想的基础仍是1975年欧安会赫尔辛基最终文件划定的地缘政

---

① Geoffrey Howe, "Soviet Foreign Policy under Gorbachev", *The World Today*, 1989, Vol.45, No.3, pp.40-45, <http://www.jstor.org/stable/40396089>

② Valéry Giscard d'Estaing, "The Two Europes, East and West", *International Affairs*, 1989, Vol.65, No.4, pp.653-658, <http://www.jstor.org/stable/2622578>

③ Marie-Pierre Rey, "Europe is our Common Home": A Study of Gorbachev's Diplomatic Concept, in *Cold War History*, 2004, Vol.4, No.2, pp.33-65.

治界线。戈尔巴乔夫仍想竭力恢复东欧经济和安全架构。<sup>①</sup>在他的构想当中，东西欧可以趋同，但仍有界线，东欧仍是苏联在欧洲的立足之基。

## 五、“共同欧洲家园”构想与苏联对东欧各国关系

戈尔巴乔夫时期，苏联对东欧各国的政策，有一个从试图改造与东欧各国的关系，到放手让东欧自行演变的过程。戈尔巴乔夫上台之初就表示：东欧各国领导人将负责制定和实施他们自己的政策……（苏联）不会干涉他们的事务。他回忆说，这是根本上否定了“勃列日涅夫主义”。<sup>②</sup>东欧各国领导人不能再指望苏联坦克来保护其政权了。<sup>③</sup>他要把各国平等和互不干涉内政原则引入一直靠苏联强力控制维系的社会主义阵营。

改革经互会是戈尔巴乔夫对东欧政策的重点。一方面，他认为苏联在与东欧的经济关系中吃了亏；另一方面，东欧国家则对苏联产生了离心倾向，转向西方去寻求贷款和贸易机会，长期来看这不利于苏联控制东欧。戈氏上台后，苏方提出加强经互会内一体化，东欧国家却千方百计予以拒绝。<sup>④</sup>

戈尔巴乔夫谋划改变苏联供给东欧原料、东欧把制成品交给苏联的合作方式，他希望合作变得互利。1986年11月，经互会各国在莫斯科举行会议，他呼吁集团内各国把经济关系转到市场轨道上来。然而，除波兰、匈牙利表示支持外，其他东欧国家实质上对此并不赞成，它们已习惯于苏联扶助，或因经济困难，只能依靠苏联，无法提供回报。

到戈尔巴乔夫上台时，苏联已面临严重经济困难。“伴随着1986年国际油价的急剧下降，苏联慢慢认识到，不仅盟友们是个包袱，而且经互会是无法维持的，部分是因为苏联正失去能把共同体维系在一起、并聚拢在自己

---

① Sergey Radchenko, “Gorbachev in Europe and Asia”, in Lorenz M. Luthi, ed. *The Regional Cold Wars in Europe, East Asia, and the Middle East: Crucial Periods and Turning Points*, Stanford, California: Stanford University Press, 2015, p.289.

② [俄]米·谢·戈尔巴乔夫：《孤独相伴——戈尔巴乔夫回忆录》，潘兴明译，南京：译林出版社，2015年，第286-287页。

③ [俄]米·谢·戈尔巴乔夫：《戈尔巴乔夫回忆录（全译本）》，述弢等译，北京：社科文献出版社，2003年，第1083页。

④ Sergey Radchenko, “Gorbachev in Europe and Asia”, pp.285-286.

身边的经济力量。这样，戈尔巴乔夫和苏联的东欧政策制定者意识到，社会主义集团对苏联而言是经济抽水机，而不带来好处。”<sup>①</sup>东欧在经济上对苏联的重要性在降低。

1988年3月10日，苏共中央政治局举行会议，戈尔巴乔夫称：“在经互会中，我们几乎没有贸易，只有原材料交换。石油是主要项目。……欧盟当中有市场，但经互会中没有。我们的对外援助每年从预算中花费410亿卢布。对于经互会中的关系，我们首先该考虑自己的人民了。”政治局会议记录表明，苏联领导人对东欧盟国作用的认识在转变：不再认为东欧能进行有效的经济改革，而是苏联的沉重负担。戈尔巴乔夫认识到经互会体制已失败，他说：“从经济意义上说，社会主义没有通过实践检验。”雷日科夫也通报说：国际油价从每吨180卢布下跌到54卢布。苏联无力再供养东欧。<sup>②</sup>

不过，在东欧各国对苏联经济价值降低的同时，戈尔巴乔夫自信地认为，苏联的改革可为东欧树立榜样，为社会主义阵营提供新的凝聚力。这给了苏联高层虚假的安全感，认为东欧除了效仿苏联改革之外，别无选择。<sup>③</sup>在苏联日益倾向回归欧洲时，戈尔巴乔夫等人却没有认识到，东欧各国一有机会就会脱离苏联控制，它们回归欧洲的愿望比苏联更强烈。

戈尔巴乔夫等对东欧潜在的危机因素也有察觉，但缺乏具体的应对措施。1989年1月24日，戈尔巴乔夫对政治局说，东欧问题丛生，他要求中央委员会新近为东欧建立的委员会赶紧研究出对策，以保卫那里的“社会主义基础”。他要求研究匈牙利如果提出加入欧共体，苏联应如何反应。苏联已再也给不了东欧更大的帮助，而东欧需要新技术，如果苏方提不出办法，

---

① Svetlana Savranskaya, "The Logic of 1989: The Soviet Peaceful Withdrawal from Eastern Europe", in Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton, and Vladislav Zubok, eds., *Masterpieces of History, The Peaceful End of The Cold War in Europe, 1989*, Budapest & New York: Central European University Press, 2010, p.16.

② "Notes of CC CPSU Politburo Session", March 10, 1988, in Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton, and Vladislav Zubok, eds., *Masterpieces of History, The Peaceful End of The Cold War in Europe, 1989*, Budapest & New York: Central European University Press, 2010, pp.265-267.

③ Andrei Grachev, *Gorbachev's Gamble: Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War*, Cambridge: Polity Press, 2008, p.122.

东欧会脱离苏联。<sup>①</sup>戈尔巴乔夫要摒弃“勃列日涅夫主义”，但苏联已无力再扶助东欧各国，这些讨论只停留在了纸面上。

戈尔巴乔夫在联合国大会上宣布裁减驻东欧苏军，宣布放弃使用武力，主要针对的是西欧各国和西欧民众，是要降低对西欧的常规军力威胁，以推动欧洲常规裁军谈判。但东欧各国反对派看到的却是苏联要从东欧撤军，不再用武力干涉其政治演变，认为要抓住这个摆脱苏联控制的历史机遇，东欧的政治转变由此开始。<sup>②</sup>

1989年初，波兰、匈牙利的政治演变还较平静，一时看来，是在模仿苏联改革，还在“共同欧洲家园”构想框架内。1989年6月4日，团结工会在波兰国会选举中大胜，波兰统一工人党面临失去政权的危险，但戈尔巴乔夫坚持其政治、社会制度应由本国人民“自由选择”的原则，不以武力维持波兰党的政权。

如上所述，苏联依照戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”构想，其对欧洲外交逐渐形成了这样的局面：一方面是要使苏联和西欧的合作最大化，使苏联能够参加欧洲经济一体化，最终回归欧洲文明共同体；另一方面是促使东欧各国模仿苏联进行改革，苏联为此放松了对东欧的控制。然而，这两方面之间缺乏有机联系和配合。一旦放松控制，东欧各国要模仿的就是西欧各国的经济社会模式，而不会是道路漫漫、成败难料的苏联改革。

## 六、“共同欧洲家园”构想与苏联应对德国问题的疏漏

苏联按照“共同欧洲家园”构想处理与两德三角关系，同样失于粗略。日后的事件证明，缺乏对德国问题的整体战略，是这一构想的致命缺陷。

苏联一直试图以其反联盟战略离间美欧。然而，进入20世纪80年代后，西欧一体化取得进展，且不以疏远美国为代价。苏联传统的外交政策，尤其是反联盟战略带来很多问题，使苏联自外于世界发展主流，政治上孤立，经

---

<sup>①</sup> Robert Service, *The End of The Cold War 1985-1991*, New York: PublicAffairs, 2015, p.367.

<sup>②</sup> Andrei Grachev, *Gorbachev's Gamble: Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War*, Cambridge: Polity Press, 2008, pp.126-127.



济技术水平与西方的差距更大了。1987-1989年，无奈之下，苏联开始把西德当作建设新欧洲的合作伙伴。“共同欧洲家园”构想，被和改善苏联与西德的关系明确地联系在一起了。

苏联认为，西德急于在欧洲建立新秩序以便发挥领导作用，因此会尊重苏联的“合法愿望”。西德在北约内地位上升，对东西方关系影响加大。“全欧进程”、经互会和欧共体关系的发展，都取决于西德的相关立场。中导条约、欧洲常规裁军谈判和削减战略武器谈判，对西德的影响要大于对西欧其他国家。同时，西德在欧洲一体化进程中居于核心位置，是塑造欧洲一体化的关键国家。西德对美国裁军立场的影响也越来越大，苏联再也不能把西德当成反西方的工具，而应该作为伙伴，以便帮助苏联参与欧洲进程。苏联必须重新定位两国关系，放弃反联盟战略。西德民众也希望看到苏联改弦更张，希望苏联更多地考虑德国人的民族利益。更重要的是，德国人喜欢“共同欧洲家园”构想，认为它有利于解决德国民族统一的任务。苏联人则认为西德可以帮助苏联完成改革当中的经济任务，东德日后可以成为西德和东欧各国之间经济技术联系的桥梁。<sup>①</sup>

1988年12月7日，戈尔巴乔夫在联合国大会演讲，大力推动欧洲常规裁军。此后，从1989年2月开始，苏联外交界举行了多次高级别会议，官员与学者们受命赶紧制造“共同家园”概念来配合这一演讲，目的是终结欧洲在军事、政治和经济方面的分裂，代之以两种社会制度的共存，实现军备再削减，一体化进一步发展。新进程要以欧安会模式为基础。此时，以驻西德大使尤里·克维钦斯基(Julij Kwizinskij)为代表的苏联外交界高层人士，对欧洲一体化和德国问题形势的判断是：苏联国内经济形势令人绝望，西德则在欧洲享有经济霸权；西欧各国也惧怕西德的经济霸权；西德与东欧的合作、对东欧的援助、西德本身发展水平对东欧的吸引，都对苏联控制东欧构成威胁；解决办法是使西德更进一步一体化到西欧中去。克维钦斯基指出，建立“共同欧洲家园”，要把美国纳入进来。美国正在削弱与西欧的关系，北约可能会衰落。但美国在欧洲40年了，已是欧洲政治结构的一部分，美

---

<sup>①</sup> Robbin F. Laird, *The Soviets, Germany, and the New Europe*, Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1991, pp.120-142.

国撤离欧洲对苏联而言并非好事，因为美国压制了西德的核野心。在他看来，西德人也会支持“共同家园”设想，因为这有利于他们处理对东德的关系，有利于防止外界指责他们有复仇主义。总之，“共同家园”构想能够容纳相互矛盾的利益，超越差异，使得苏联超出东欧范围，掌握外交上的主动权。苏联提出这一构想的目的是欧洲经济一体化里要有苏联的位置。<sup>①</sup>

1989年6月，戈尔巴乔夫访问西德，两国发表的共同声明承认了苏联的“共同欧洲家园”构想，这和西欧其他国家对此构想的冷淡反应恰成对比。西德外长根舍回忆说：两国确定其共同目标是克服欧洲的分裂，用各自方式加以表述，“欧洲和平秩序”或者是“共同欧洲家园”。<sup>②</sup>西德总理科尔的外交顾问特尔切克回忆说，在此次访问过程中，戈尔巴乔夫尽管对柏林墙何时能消亡不做正面回应，但对西德承诺苏联不介入两德内部事务。<sup>③</sup>这对西德来说已是重大让步。

在与西德关系改善的同时，苏联和东德关系日益冷淡。东德领导人昂纳克对戈尔巴乔夫的改革充满疑虑，不仅在东德维持原状，还禁止国人讨论苏联的改革，或者号称苏联今日的改革是东德早就实行过的。“共同欧洲家园”构想中促进东欧各国改革一维在东德遇到顽强阻力。

针对德国统一问题，戈尔巴乔夫仍坚持“两个德国”和“面对战后现实”的立场，因为他的“共同欧洲家园”构想，及苏联对“全欧进程”的推动，都经不起德国问题快速演进的冲击。

两德如果统一，在欧洲会出现一个什么样的新德国，对苏联意味着什么？这些问题，苏联内部早有学者提出了自己的思考，但未能有效影响高层。1987年11月27日，苏联科学院世界社会主义经济体系研究所副所长维亚切斯拉夫·达什乔夫(Vyacheslav I. Dashichev)在一次研讨会上提出：当前局面已不利于苏联利益，需要对德国问题采取新方法。他提出六种方案：（1）

---

① Eugene Rumer, *The German Question in Moscow's "Common European Home": A Background to the Revolutions of 1989*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1991, <http://www.rand.org.ubs/notes/N3220>

② Hans-Dietrich Genscher, *Rebuilding A House Divided*, translated from the German by Thomas Thornton, New York: Broadway Books, 1998, pp.265-266.

③ [德]霍斯特·特尔切克：《329天：德国统一的内部视角》，欧阳甦译，北京：社科文献出版社，2016年，第97页。

维持现状；（2）两德统一，新德国中立；（3）两德统一，新德国加入北约；（4）两德退出两大集团，成为两个中立国；（5）两个中立的德国组成邦联；（6）与两德分别缔结和约，两德仍在两大集团之内。他认为第二个方案，两德统一，新德国中立最符合苏联利益。而第三个方案，两德统一，新德国加入北约，对东西方都不利，会使新德国在经济上和军事上都支配欧洲。他还认为两德的内部发展可能产生“无法预料的变化”，苏联要有所准备。但是，他马上在研讨会上被指责为是“失败主义”。1988年11月，在一次中央委员会会议上，达什乔夫争辩说，只要欧洲仍处于分裂状态，就不可能建成“共同欧洲家园”。他马上遭到党中央国际部部长法林(Valentin Falin)的攻击，法林说欧洲现实不可触碰。东德也宣布他是不受欢迎的人，不给他旅游签证。<sup>①</sup>达什乔夫的遭遇，说明了“共同欧洲家园”构想的空想性和过于乐观的缺陷。

尽管西欧各国多数对苏联的“共同欧洲家园”倡议反应冷淡，但美国却认为这是苏联在竞争对欧洲政治的主导权，必须有所回应。1989年5月31日，布什访问西德时在美因茨讲话，提出“完整而自由的欧洲”构想，呼吁在欧洲去除边界，实现人员自由通行，东欧政治上更为自由。<sup>②</sup>布什提出“完整而自由的欧洲”的构想，称要以此“质疑”和“检验”苏联的诚意。<sup>③</sup>美国的真实意图，是希望苏联放弃对东欧的军事和政治控制，消弭东西欧的分裂，在欧洲去除冷战结构，才肯接纳苏联融入国际社会。

柏林墙倒塌前，波兰、匈牙利两国的政治转变比较和平有序，符合苏联坚持的自由选择原则和渐进演变路线。西德在苏联默许下，致力于推动东德进行改革，改变封闭状态，实现两德间自由通行，推动东德举行自由选举。然而，1989年11月9日，柏林墙突然倒塌。此后，苏联出于至关重要的利益，力图保留东德，但东德民众很快从要求改革转为要求实现民族统一。东

---

<sup>①</sup> Angela E. Stent, *Russia and Germany Reborn: Unification, The Soviet Collapse, And The New Europe*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999, pp.71-72.

<sup>②</sup> Mark Gilbert, “A Shift in Mood: The 1992 Initiative and Changing U.S. Perceptions of the European Community, 1988-1989”, in Kiran Klaus Patel and Kenneth Weisbrode eds., *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s*, New York: Cambridge University Press, 2013, pp.251-259.

<sup>③</sup> NSD-23, “U.S. Relations with the Soviet Union”, September 22, 1989, George Bush Presidential Library and Museum, <http://bushlibrary.tame.edu/research/pdfs/nsd/nsd23.pdf>

德统一社会党无力改革，无法维持局面，很快失去政权。西德领导人科尔抓住东德民众对统一的热望，用西德马克和支持东德基民盟当选，大力介入东德政治演变，使统一成为必然。

苏联在原则上接受德国统一之后，要求新德国不得加入北约，提出新德国中立化方案，而不是要求西方一起推进全欧集体安全体系，给了西德和美国机会，使它们能够以有限和暂时的让步，换取苏联同意两德按西方方案统一。当时的美国政治分析家、日后克林顿政府的助理国务卿阿斯莫斯评论说，中立化方案有几大弊端：第一，德国将是中欧最强大的国家，它能否坚持中立没有任何保证，邻国们可能为赢得与德国的合作相互竞争，造成均势失衡；第二，面对一个中立的德国，现存的军政集团可能被迫转型为预防德国再度崛起的组织；第三，中立的德国，其安全得不到保障，可能最终转向寻求核武器。<sup>①</sup>阿斯莫斯的看法体现的是西方人的利益，但也指出了中立化方案不符合欧洲新安全格局的需要。在当时东欧多国剧变的情况下，北约的存在对于维护局势稳定尚有正面作用。同时，波兰、匈牙利和捷克斯洛伐克等国，都无法接受德国中立化；欧安会机制缓不济急；强行追求中立化的结果，可能是将数年来缓和与西方关系、大力推动裁军、为苏联经济松绑的成果，毁于一旦，不符合苏联的根本利益。苏联在两个德国统一大为加速的情况下，要求 40 年来和西方联盟紧密捆绑在一起的西德迅速中立化，有很大的空想因素。苏联此时以斯大林 1952 年即提出的中立化方案应对两德统一，凸显出其自身对全欧洲集体安全体系缺乏信心，无从布局。

在两德统一过程中，美国对“共同欧洲家园”构想的态度有戏剧性的变化：在力劝苏联同意统一的德国参加北约时，布什把“完整而自由的欧洲”构想说成是和“共同欧洲家园”构想相同。到统一已成既成事实，苏联地位更为弱势时，则将“共同欧洲家园”构想和“全欧进程”等说辞弃之一旁。如 1990 年 4 月 6 日，谢瓦尔德纳泽访美，在和布什的会谈中，苏联外长要求设计全欧安全架构，对德国和东欧的变革做出安全保证。布什表示，美苏可以一起加强欧安会机制，但集体安全机制注定不会成功。美国愿意留在欧洲，这有利于欧洲稳定。美国留在欧洲利于“完整而自由的欧洲”的利益，

---

<sup>①</sup> Ronald D. Asmus, "A United Germany", *Foreign Affairs*, 1990, Vol.69, No.2, p.68.

也就是苏联人说的“共同欧洲家园”的利益，德国在北约内对苏联不是威胁。北约扩大其使命对苏联也不是威胁，北约会考虑新的条件。<sup>①</sup>布什由此否定了苏联提出的全欧安全架构，但为了安抚对方，表示他主张的“完整而自由的欧洲”和戈尔巴乔夫宣扬的“共同欧洲家园”是相近的，并提出北约将进行改革，绕过全欧集体安全机制问题。1990年7月中旬，苏德达成“大交易”，苏联允许统一的德国参加北约。此时，戈尔巴乔夫仍想对美国提出互惠性要求，让美军也撤离德国。7月22日，苏联外长谢瓦尔德纳泽在西柏林会见美国国务卿贝克时提出此要求，遭到坚决拒绝。<sup>②</sup>苏方仍想推动的全欧进程会削弱北约，美国断难允准。

面对两德统一等地缘政治形势巨变，苏联领导人试图让西方承认，这一切和苏联推动“全欧大厦”、“全欧进程”大有干系，想为本国挽回些颜面。在两德统一前夕，苏共中央政治局委员、戈尔巴乔夫的得力助手雅科夫列夫于1990年9月25日在巴黎欧洲会议上发表题为《欧洲的德国：新的面貌、新的威力和新的主动性》的讲话。他提出，两德能统一，是因为从20世纪80年代后半期开始，欧洲国际关系出现了质的变化，东西方对抗和欧洲分裂得以消除，统一得益于全欧进程。两德统一后，应该把建立“全欧军事政治、社会经济、法律和入道空间”提上议事日程，苏联相信新德国能够对全欧大厦、建立全欧安全保障体系发挥积极作用。苏联愿意同德国建立新型关系。<sup>③</sup>不难看出，在两德统一在即、苏联内外困难继续增大之时，苏联领导人还在勉为其难，掩饰本国在政治、安全和地缘上的挫败和退缩，希望西方能够有所感恩和回报。

简而言之，正如莱韦克所说：柏林墙的倒塌注定了戈尔巴乔夫实现欧洲逐步和解的“共同欧洲家园”计划将会失败。苏联本来希望的是，无论在经济领域、军力平衡方面，还是在创建新的欧洲安全框架方面，苏方和东德的

---

① “Memorandum of Conversation between George Bush and Eduard Shevardnadze in Washington”, April 6, 1990, FOIA request to the George H.W. Bush presidential library, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB481/docs/Document%209.pdf>

② Robert Service, *The End of The Cold War 1985-1991*, New York: PublicAffairs, 2015, p.450.

③ [苏]亚历山大·雅科夫列夫，《“改革新思维”与苏联之命运》，高洪山等译，长春：吉林人民出版社，1992年，第307-317页。

让步，都会得到西德和西方的同等让步。然而，东德的崩溃使苏联失去了在东欧的最大一张王牌。1989年11月28日，科尔提出其关于两德渐进统一的“十点计划”之后，苏联在苏德关系上就再也没有任何主动提议了。<sup>①</sup>苏联国内的经济困难、波罗的海三国谋求独立造成的重大危机，都使戈尔巴乔夫等在两德统一问题上处于被动应付地位。他做出的最大决断就是，在苏共28大之后，以拉巴洛式苏德“大交易”，换取德国人对苏联允许两德统一的由衷感激，希望两国建立起特殊关系，期望未来新德国能帮助苏联解决经济困难，并在欧洲代表苏联的利益。

## 结 语

从戈尔巴乔夫1984年底访英时首次使用“共同欧洲家园”的说法，到1990年10月3日两德统一，苏联外交“新思维”及其在对欧洲政策上的表现——“共同欧洲家园”构想，仅有6年时间酝酿、发展。两德统一的快速实现，埋葬了此构想。这一构想及苏联对欧洲战略的失败，大致有以下原因：

第一，构想本身有重大缺陷。戈尔巴乔夫要在保持战后政治军事界线的前提下，推动东西方、东西欧接近，却没有看到东西欧实力差距带来的危险。西欧经济、生活方式的吸引力，西方推动的自由迁徙、自由交流等和平演变战略对东欧的渗透力，都会冲击东西欧界线。维持这一界线和使苏联回归欧洲，这两者之间是矛盾的。

第二，戈尔巴乔夫要推动东西方接近，一方面，放松了对东欧的政治和军事控制，还在经济上“甩包袱”；另一方面，又希望东欧模仿苏联改革，政治民主化和经济市场化都能成功，成为苏联走向西欧的桥梁。这一构想过于宏大，不可控因素过多，就东欧各国局势而言，其缺陷在于控制不了东欧反对派运动。最终，不是东西欧相互接近，而是事态失控与东欧剧变。

第三，在实施这一构想中，戈尔巴乔夫及其团队犯了很多策略错误。因为思想上的接近，对西方民主社会主义模式的倾慕，戈尔巴乔夫和苏联外交

---

<sup>①</sup> Jacques Lévesque, *The enigma of 1989 : the USSR and the liberation of Eastern Europe*, translated from the French by Keith Martin, Berkeley: University of California Press, 1997, pp.162-164.

界一直寄希望于西德社民党能上台。当东德崩溃不可避免时，又希望东德民社党(东德统一社会党于1990年2月更名为“民主社会主义党”)能赢得大选，而没有看到西德社民党和东德民社党的渐进统一立场得不到东德民众的支持。这一点在导致戈氏丧失提出对西方更高要价的时机上，有重要作用。

第四，戈尔巴乔夫上台后，在和西方政治家的峰会外交、裁军谈判等互动中，形成了对西方的信任。在两德统一过程中，美国和西德、法国、英国等都坚持统一的德国必须参加北约，在两德统一问题上不断制造既成事实，除让苏联接受之外，还对戈尔巴乔夫有所劝说、让步和利诱。此外，冷战终结的重大性、冲击性，使国际上形成了在东欧剧变时尽力维持欧洲稳定、避免冲突爆发的共识。戈尔巴乔夫珍视东西方合作框架，不愿因为阻挠两德统一，损害裁军进程、东西方的接近和合作，导致苏联再度陷于孤立。

第五，在两德统一过程中，苏联内部的民族独立运动、民族骚乱和冲突日益严重。苏联经济状况不佳，出现供应危机和通胀，反改革和反戈尔巴乔夫的势力也在增长。在两德统一过程中，戈尔巴乔夫拖延表态，提出新德国参加北约之外的其他各种军事归属方案，最后乾纲独断，都是为了国内政治需要，为了应对两德统一的“溢出效应”。他本人并不绝对反对两德统一，在内部压力下，他只能危险地走钢丝。

第六，戈尔巴乔夫接受新德国参加北约时，仍然抱着北约和华约会有新关系的希望。1990年7月16日，在高加索会谈中，他说道：我们只谈近期的未来。等以后苏军撤军时，再讨论进一步的安全安排。<sup>①</sup>他未预料到华约会很快解散，北约日后会东扩。内外多重危机来袭，争论这一安全安排不是他的最优先事项。

随着冷战终结、苏联解体、俄罗斯等加盟共和国独立，开启各自对西方、欧共体/欧盟的新关系，“共同欧洲家园”构想戛然而止，没入历史之渊。多年来，西方学者不断回溯这一构想，对其做出分析和评价。例如，罗伯特·英格力什(Robert D. English)就认为，现实主义者把戈尔巴乔夫接受统一的德国参加北约，视为“外交上等同于无条件投降”。他们理解不了，戈尔巴

---

<sup>①</sup> 《摘自戈尔巴乔夫与科尔的会谈记录》，1990年7月16日，载于[俄]阿·加尔金、阿·切尔尼亚耶夫，《戈尔巴乔夫与德国问题》，第424页。

乔夫是为坚持使苏联和西方一体化的构想，才接受这一欧洲力量的重新组合。<sup>①</sup>尽管他的“共同欧洲家园”构想试图以苏联一国的愿望和力量，改造整个欧洲国际关系，有很多空想成分，但对此不能仅以成败论英雄，而忽视戈尔巴乔夫代表的是苏联 1960-70 年代成长起来的西化派整整一代知识分子。这些人想通过改造苏联外交和内政，突破世界划分为两个对抗部分的现状。而且，当时西欧许多人也主张克服东西欧分裂，创建欧洲和平秩序，对苏联推动的全欧进程有所回应，这是冷战终结时不可忽视的历史事实。西方学者把“共同欧洲家园”构想的发展、演变，作为冷战国际史研究的重要课题加以研究，视角多元，立场相对超脱。

与此相比，俄罗斯学者对此构想的评断则要严苛得多。他们把这一构想与俄罗斯独立后对西方关系的跌宕起伏、以及自认为遭受西方歧视性对待等切肤之痛紧密联系在一起。比如，俄罗斯战略家谢尔盖·卡拉加诺夫认为，戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”构想，以及布什“完整而自由的欧洲”理念，都是“天真幼稚”的。他在乌克兰危机相关各方于 2014 年 9 月 5 日达成停火协议之后所写的一篇文章中说，在经历这场危机后，普京已吸取了俄罗斯独立后在处理对西方关系上的历史教训，不再对西方抱有幻想；然而，俄罗斯还必须争取创立一个共同空间，使人员、资本和能源能在亲美的欧洲和投向亚洲的俄罗斯之间自由流动。<sup>②</sup>卡拉加诺夫的主张表明，俄罗斯在对抗西方并将经济和地缘政治战略重心转向亚洲的同时，仍在力求保住本国不失去欧洲性，要和欧盟维持一种“斗而不破”的关系。

俄罗斯独立之后，在同西方关系的蜜月期中，曾提出过加入欧盟，甚至加入北约。但亲西方派很快发现，俄罗斯对内没有能力、对外也缺乏权力，可以在短期内构建自由市场经济体制，并同西方一体化。<sup>③</sup>一方面，冷战结束以后，俄罗斯不再被尊为世界大国，甚至其在欧洲的地位，也要由别国来

---

① Robert D. English, *Russia and the Idea of the West: Gorbachev, Intellectuals, and the End of the Cold War*, New York: Columbia University Press, 2000, pp.225, 228.

② Sergey Karaganov, “Western Delusions Triggered this Conflict and Russians Will not Yield”, 15 September, 2014, <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/Western-delusions-triggered-this-conflict-and-Russians-will-not-yield-16968>

③ Allen C. Lynch, “The Influence of Regime Type on Russian Foreign Policy toward ‘the West,’ 1992-2015”, *Communist and Post-Communist Studies*, 2016, Vol.49, pp.101-111.



划定；另一方面，欧洲规则的制定，也多数与俄罗斯无关。面对欧盟机构和规则的密度，及其对自由民主价值观的输出，俄罗斯处于弱势地位，适应起来极为困难和痛苦。时间流逝多年，俄罗斯也无法成为欧洲平等的一员。<sup>①</sup> 欧盟内部一直有人认为：俄罗斯领土太大，人口太多，军事上过于独立，如果让其入盟，会使欧盟失衡，并改变性质。普京上台之后，俄罗斯渐渐放弃了加入欧盟的念头，开始推行更为现实主义的外交政策。从 2001 年开始，俄罗斯为推动和欧盟合作，提出共同经济，共同自由、安全和公正，共同外部安全，共同研究、教育和文化空间四个倡议。然而这些倡议缺乏清晰目标和推进方案，双方一体化难以实现。<sup>②</sup> 普京执政后，俄罗斯逐渐演变为威权政治体制，强调维护主权，反对西方插手俄罗斯内部事务；同时，俄罗斯为欧盟机构官僚化和对俄霸道作风所恼。再加上俄罗斯和欧盟在对双方共有邻国关系上还有竞争性，俄罗斯认为欧盟拉拢这些国家，是要搞“防疫带”，孤立自己，极为防备西方在共有邻国内搞“颜色革命”。<sup>③</sup>

从 20 世纪 90 年代开始，俄罗斯内部关于欧亚文明的研究重新兴起。2008 年后，欧盟陷入债务危机，再提不出新的战略思想，内部出现认同危机。美国也开始战略收缩。新欧亚主义在俄高涨，研究者们认为，欧亚文明既有欧洲性又有亚洲性，多元和包容，在美欧衰落之时，有了发展机会，可以挑战前者对世界的支配地位。俄罗斯应该带头构建欧亚共同体。<sup>④</sup> 例如，卡拉加诺夫在 2010 年提出，欧洲衰落对俄罗斯不利，但衰弱的欧洲难以对俄国再傲慢，这有利于双方开展合作。俄罗斯转向亚洲不是不要欧洲了，而是借此推动构建“更大的欧洲”：经济上，俄罗斯利用亚洲的市场和机会；社会和政治上，则要和欧洲协调，去除双方关系中的冷战遗迹，最终目标是创建新

---

① Hiski Haukkala, “A Norm-Maker or a Norm-Taker? The Changing Normative Parameters of Russia’s Place in Europe”, in Ted Hopf eds. *Russia’s European Choice*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, pp.35-56.

② Christer Pursiainen, “Theories of Integration and the Limits of EU-Russian Relations”, in Ted Hopf eds. *Russia’s European Choice*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, pp.149-185.

③ Sergei Medvedev, “The Stalemate in Eu-Russian Relations: Between “Sovereignty” and “Europeanization”, in Ted Hopf eds. *Russia’s European Choice*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, pp.215-232.

④ Natalia Eremina, “Advent of a New Civilization Project: Eurasia in- U.S. out?”, *Journal of Eurasia Studies*, 2016, Vol.7, pp.162-171.

的欧洲安全体系，通过共同的人文、能源和经济空间，创建欧洲联合(Union of Europe)。2010年，普京在访问德国时提出，创建“从里斯本到符拉迪沃斯托克”的“更大的欧洲”：欧洲和俄罗斯将统一为一个共同的战略和经济区，共同发展，以便未来和美国、中国一起成为世界的三极。普京提出，要以欧亚联盟作为欧盟的补充，两者要执行共同工业政策，建立共同能源体系，建立免签证机制，推动一体化。俄罗斯学者博尔达切夫(Timofey Bordachev)对“更大的欧洲”构想的提倡不遗余力，他呼吁俄罗斯和欧盟建立面向未来的真正联盟，做出“大交易”，构建“从爱尔兰到符拉迪沃斯托克”的国际机制。<sup>①</sup>

俄罗斯的“共同空间”倡议和“欧亚联盟”构想相互为用，是其地缘政治、经济大战略的组成部分。2011年，普京在消息报撰文提出“欧亚联盟”构想：要使其成为有力的超国家架构，能够成为世界未来的一极，成为欧洲和活跃的亚太地区的桥梁。欧亚联盟要和欧盟、美国、中国和亚太经合组织共同维护全球可持续发展。2012年，普京在第三次就任总统时的演说中提出：俄罗斯要成为整个欧亚的重心。乌克兰危机之后，俄罗斯与西方关系恶化，更加大力推动欧亚一体化。俄罗斯不仅要阻止北约东扩，还涉及与欧洲的发展路径观念之争——是建立俄所主张的从里斯本到符拉迪沃斯托克的“更大的欧洲”(Greater Europe)，还是欧盟主张的“东扩的欧洲”(Wider Europe)。<sup>②</sup>

俄罗斯战略家根据对全球政治、经济和安全形势演变的观察，在不断构建其地缘政治、安全 and 经济大战略，力图打破西方制裁，打破俄罗斯被孤立的局面，既要向东方突围，又要以东方发展之分量，迫使西方就范。其中，也有对俄罗斯内部改革迟滞、经济长期低迷的焦虑。比如，经过乌克兰危机的震荡之后，卡拉加诺夫提出，在世界政治中，民族国家在复振，各自推行其地缘政治战略。美国在全球范围内收缩，甩下一系列危机区。欧洲500年

---

① Richard Sakwa, “Looking for a Greater Europe: From Mutual Dependence to an International Regime”, *Communist and Post-Communist Studies*, 2012, Vol.45, pp.315-325.

② David Svarin, “The Construction of ‘Geopolitical Spaces’ in Russian Foreign Policy Discourse before and after the Ukraine Crisis”, *Journal of Eurasian Studies*, 2016, Vol.7, pp.129-140.

来对全球的统治终结了，俄罗斯经济不振，两者都在寻找新的地缘身份和发展理念。以往，俄罗斯提出过加入北约，合作搞共同空间，签署全欧安全条约等，都未获欧洲回应，因为西方要推动北约和欧盟东扩，压缩俄国的回旋空间，还对俄输出价值观，这是以凡尔赛体系战胜国对战败国方式对待俄罗斯，必然遭到反击。但他提出，俄和欧盟之间还是要发展共同人文、经济和能源空间。<sup>①</sup>

俄罗斯要推动“共同人文、经济和能源空间”，无法绕开德国这个欧盟的领头羊。戈尔巴乔夫提出“共同欧洲家园”构想，同意两德统一。俄罗斯对欧盟关系的核心也是对德关系。但是，乌克兰危机让两国一度疏远。<sup>②</sup>2016年6月，德国总理默克尔表态同意，在欧盟和俄罗斯之间创建共同经济区，对乌克兰问题的处理也转向更为实际。<sup>③</sup>2018年2月初，有消息报道，德国执政各党达成一致，支持建立“从里斯本到符拉迪沃斯托克的共同经济空间。”俄罗斯外长拉夫罗夫表示，在一片对俄国制裁声中，出现这样的进展十分重要。<sup>④</sup>

总之，从戈尔巴乔夫的“共同欧洲家园”外交构想，到今日俄罗斯推动创建“更大的欧洲”，俄罗斯人从寻求与西方，尤其是西欧一体化，变为转向欧亚。俄罗斯从理想主义外交、在东西方关系框架下看待世界政治，变为现实主义的权力政治外交，以地缘政治思维和战略应对欧洲既有政治、安全架构对本国的压力，维护大国地位，争当世界一极。

---

**【Abstract】** From the end of the 1970s to the middle 1980s, the détente

---

① Sergey Karaganov, “Eurasian Way Out of the European Crisis”, 8 June, 2015, <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/Eurasian-Way-Out-of-the-European-Crisis-17505>. 此文中文版发表于《俄罗斯研究》2017年第6期：C·卡拉加诺夫：“克服欧洲危机的欧亚方案——扩大解决问题的空间”，第3-14页。

② Dmitri Trenin, “From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian Entente”, 9 April, 2015, <http://carnegie.ru/2015/04/09/from-greater-europe-to-greater-asia-sino-russian-entente-pub-59728>

③ Max Rossi, “From Lisbon to Vladivostok: Merkel Seeks Free Trade Zone Between Russia, EU”, *Ruters*, 05.06.2016, <https://sputniknews.com/politics/201606051040810928-merkel-eu-russia-cooperation>

④ “Russia: Moscow Values New Signal from Germany to Create Common Economic Space”, *Thai News Service Group*, Bangkok, 09 Feb, 2018, <https://search.proquest.com/docview/1999358073/fulltext/D129C4A8A0424B9DPQ/13?accountid=13151>

between the Soviet Union and the West suffered a setback due to crises including the “European missile issue”. Accordingly, the so-called “second Cold War” was formed between the East and the West. After Gorbachev came to power, the Soviet decision-makers added new substance to the concept of “the Common European Home” by reducing military threats to Western Europe, maximizing political and economic ties between the Soviet Union and Western Europe, in order to help its own reform and to render Russia itself back to Europe. Based on this idea, leaders such as Gorbachev promoted the “Greater Europe” process, seeking the Soviet Union’s influences across the whole Europe. First, he changed his attitudes and accepted the U.S. existence in Europe. Secondly, when dealing with relations with the two Germanys, his diplomatic focus turned to West Germany. However, the unification of the two Germanys was again put on the international agenda, breaking this gradual idea and highlighting his big mistake in lacking an overall strategy for the German issue. Both the rapid unification of the two Germanys and the acceleration of drastic changes in Eastern Europe brought about strong “spillover effects” on the internal turmoil of the Soviet Union. The collapse of the Soviet Union indicated that Gorbachev’s efforts in bringing Russia back to Europe ended in failure. In recent years, Russia has been endeavoring to handling diplomatic relations with the European Union by building four common spaces. Compared with that during the Gorbachev period, Russia’s judgment on the prospect of Europe and its EU strategy is quite different, which could offer us quite a few references.

**【Key Words】** the Common European Home Concept, Diplomacy of the Soviet Union, the Soviet-Germany Relationship, Russia-EU Relationship, Russian Diplomacy

**【Аннотация】** С конца 1970-х до середины 1980-х годов процесс смягчения отношений между Советским Союзом и западными странами был сорван развитием «европейского ракетного кризиса» и иными проблемами, началась так называемая «вторая холодная война» между Востоком и Западом. После того, как Горбачёв занял свой пост, процесс

принятия решений в Советском Союзе приобрёл новое значение благодаря концепции «общего европейского дома». С целью содействия реформированию страны и благоприпятствования возвращению в Европу военная угроза Западной Европе была уменьшена, политические и экономические связи между Советским Союзом и Западной Европой были максимально расширены. Горбачёв и его окружение в соответствии с данной концепцией способствовали «все-европейскому процессу»: стремились найти точки влияния Советского Союза в Европе, сначала изменили своё отношение и приняли присутствие Соединённых Штатов в Европе. Затем, в отношениях между двумя Германиями дипломатический фокус переместился на западную Германию. Однако вопрос о воссоединении Германии вновь появился на международной повестке дня и разрушил данную концепцию, подчеркнув отсутствие общей стратегии относительно немецкой проблемы как её главную ошибку. Быстрое воссоединение двух Германий, одновременное ускорение резких изменений в странах Восточной Европы явились «побочным эффектом» внутренних беспорядков в Советском Союзе. Когда Советский Союз вступил в процесс распада, попытки Горбачёва вернуть страну в Европу претерпели неудачу. В последние годы Россия развивает дипломатические отношения с Европейским союзом по построению единого гуманитарного, экономического и энергетического пространства. По сравнению с периодом Горбачёва, мнение России относительно перспектив Европы и стратегии отношений между Россией и ЕС изменилось. Данные изменения в стратегическом направлении предоставляют нам достаточно пищи для размышления.

**【Ключевые слова】** Концепция общего европейского дома, советская дипломатия, советско-германские отношения, отношения между Россией и ЕС, российская дипломатия

---

(责任编辑 肖辉忠)

**俄罗斯经济问题研究**

## 俄罗斯政府债务演进的 政治经济逻辑及风险研究\*

杨攻研 曲文轶\*\*

**【内容提要】**全球金融危机以后，政府债务成为国际经济领域受到持续关注的焦点。俄罗斯政府债务问题由来已久。自普京执政以来，俄罗斯中央政府债务水平持续下降，但地方政府债务规模则持续膨胀。究其根源，国家经济安全战略催生了中央政府层面极低的债务水平；普京所建立的中央与地方全新的政治契约，改变了地方精英阶层的行为和激励，造成了地方政府债务的增长。在欧美金融制裁背景下，短期内俄罗斯政府债务并不会成为危机的引爆点。然而，后危机时代这一体系的缺陷日渐显露，地方政府沉重的债务负担正在挤出长期投资，债务与增长的恶性循环也正在形成。俄罗斯政府债务管理方略面临艰难的抉择：国内层面重塑政治契约以重振地区经济增长，国际层面适度平衡经济安全与国家发展利益，以改变当前中央政府债务的抑制状态，成为未来政策调整的重中之重。俄罗斯政府债务背后的政治经济逻辑及风险，是本研究的主要对象。

**【关键词】**俄罗斯中央政府债务 俄罗斯地方债务 俄罗斯经济安全

**【中图分类号】**D815.2;F815**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2018)02-0077(24)

\* 感谢 2016 年辽宁大学亚洲研究中心项目(Y201608)、辽宁省教育厅 2016 年度人文社科研究一般项目(WQN201611)、2017 年度辽宁省财政厅财政科研项目《辽宁地方政府债务风险防范与化解研究》(17C006)和 2018 年度辽宁省经济社会发展研究课题(2018slsktqn-026)的资助。

\*\* 杨攻研，辽宁大学转型国家经济政治研究中心研究员、辽宁大学国际关系学院副教授；曲文轶，辽宁大学转型国家经济政治研究中心研究员、辽宁大学国际关系学院教授。

## 引言

2008 年全球金融危机过后，多数国家经历了财政状况的持续恶化。欧美政府债务所引发的危机一次次将全球经济推向危险的边缘。在经历了大规模的财政刺激之后，各国纷纷开启了财政巩固的进程。但时至今日，无论新兴经济体还是发达国家，政府债务的风险仍然挥之不去。政府债务问题的应对，成为各国宏观经济政策的优先议题。

回顾历史，俄罗斯同样深受政府债务之苦。沙俄时期，国家财政崩溃与政府债务危机频发；苏联成立之后，随即开启了历史上最长的债务违约周期；苏联解体之后，俄罗斯政府债台高筑并因此沦为西方国家嘲讽的对象；1998 年亚洲金融危机冲击之下的俄罗斯，再次经历了国债市场的崩溃和国家信誉的严重创伤。统计显示，在过去一个多世纪的历史中，俄罗斯大约在 38.8% 的时间中处于政府违约的状态。<sup>①</sup>

然而，在 2008 年全球金融危机引发债务风暴后，俄罗斯似乎置身事外。在石油价格冲击和乌克兰危机后欧美发动经济制裁的背景下，尽管俄罗斯经历了艰难的时刻，但其中央政府的债务水平却出人意料地维持低位。相关统计显示，截至 2017 年底，俄罗斯中央政府债务占 GDP 的比重仅为 15.3%，不仅低于新兴经济体的平均水平（47.4%），更是远小于发达国家的债务规模（107.6%）。2000-2008 年，即在全球金融危机爆发之前，俄罗斯中央政府债务存量的年均增长率为-6.4%。然而，就地方层面而言，尽管地方政府债务占比 GDP 的水平同样较低，但普京执政以来它却维持了快速增长势头。2005-2008 年期间，俄罗斯地方政府债务存量年均增速高达 18.7%。<sup>②</sup>2008 年全球金融危机之后，伴随中央政府大规模财政刺激计划的推出，二者（中央债务与地方债务）的增长率差异才逐渐缩小。后危机时代，多数人已经从政府债务危机中得出启示：高债务往往伴随着高风险。然而，就理论层面而

---

① Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, “From Financial Crash to Debt Crisis”, *American Economic Review*, 2011, Vol.101, No.5, pp.1676-1706.

② 数据来源：国际货币基金组织（IMF，<http://www.imf.org/external/datamapper/DEBT1@DEBT/RUS>）和司尔亚司数据信息有限公司数据库（即CEIC数据库，<https://insights.ceicdata.com/e6447d97-3cb0-4c8b-b92f-f5370becc92f/views>）并经过作者计算。

言，政府债务是把“双刃剑”。18世纪亚历山大·汉密尔顿就表达过这一观点：“国债如果不过分的话，这将是国家的幸运”<sup>①</sup>，它不但能够平滑个人生命周期中的消费，而且可以进行代际之间、地区之间的财富转移，极大地改善社会整体福利。<sup>②</sup>在本文中，我们试图从新政治经济学的角度，对俄罗斯政府债务问题进行全面探究：俄罗斯政府债务如何演变至今且当前呈现何种新的特征？它的形成和演进又遵循着怎样的政治经济逻辑？在欧美金融制裁不断加剧的背景之下，其政府债务又面临着何种风险和挑战？

## 一、长期历史视角下俄罗斯政府债务的演进

### （一）俄罗斯政府债务的历史演进

回顾历史，发达国家的政府债务问题并非现代金融领域的新景象，甚至可以追溯至数个世纪之前。中世纪时期，为了维持自身的奢侈消费和战争支出，欧洲的国王们就已经以领地、官职、税收代理权甚至王冠作为担保，进行借款。亚当·斯密曾在《国富论》中指出：“在战争爆发的瞬间，军队必须增大，这费用是不能等待新税逐渐地、慢慢地纳入国库来应付的，在此紧急的情况下，除了借债，政府再不能有其他方法了。”俄罗斯的历史充满了战争与冲突，财政赤字与政府债务则如影相随，政府债务成了沙皇弥补财政赤字最主要的工具。克里木战争是俄国财政史上的一次标志性事件，1850-1860年期间，在克里木战争的冲击下，俄国就发行了4亿卢布的国债，每年偿付的债务成本高达5000万卢布。<sup>③</sup>随后的俄土战争再次使俄国财政遭受重创，1881年政府债务攀升至60亿卢布，每年的债务成本占据财政收入的

---

① 这一表述最先出现在1781年5月30日亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)写给莫里斯的信中，在美国财政部公共债务办公室网站亦有提及。详见<http://www.publicdebt.reas.gov/history/1700.htm>

② Alex Cukierman and Allan H. Meltzer, “A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework”, *American Economic Review*, 1989, Vol.79, No.4, pp.713-732.

③ 数据来源：Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России. М., 1954. С.31.



34%。<sup>①</sup>在随后的数十年间，俄国财政进入缓慢恢复期，经济高速增长，政府债务开始出现缓慢下降。

好景不长。由于1903年日俄战争的爆发以及1905年革命，俄国政府再次走上了借新债还旧债的老路。第一次世界大战超乎所有人预期的战争规模和军费支出，将各国推向了历史上第一次政府债务的高点，俄罗斯也不例外（如图1所示）。一战前夕，89亿卢布政府债务余额在短期内急剧增加：一战爆发至1918年，俄国政府所需高达541亿卢布（相当于1913年政府支出的17.6倍）的军费，均通过政府债务的方式进行筹集。1914年10月至1916年10月期间，俄国政府多次发行10年期国债。巨额的资金缺口也迫使俄国将目光转向了国际金融市场，沙俄从美国、英国政府以及外国金融机构合计借款69亿卢布。<sup>②</sup>俄国由此成为国际金融市场上最大的债务国，所欠外债占比GDP达到骇人的214.6%。<sup>③</sup>十月革命之后，苏维埃政权突然宣布不再履行偿还沙俄国债的义务，在国际市场上发生主权债务违约，这一行为招致债权国的强烈反对。作为最大的债权国法国，其时任财政部长如是说：“任何国家都没有债务违约的权力，如果政权交替就可以废除债务，那么世界上任何国家都不可能在国际市场上发行国债了。”尽管在国际压力之下，苏维埃政权曾数次含糊地表示有履行偿还债务义务的可能，但最终违约周期一直持续到1986年。<sup>④</sup>

1991年苏联解体之后，俄罗斯继承了苏联大部分的政府债务。叶利钦时期，经济转型导致财政支出的持续增长和税收收入的锐减，使俄罗斯政府债务水平持续维持高位。1991-1998年期间，地方政府拖欠联邦政府税收成

---

① Куприянова Л.В, Тютюкин С.В. Таможенно-промышленный протекционизм и российские предприниматели: 40-80-е годы XIX века. М.: Институт российской истории РАН, 1994. С.110.

② 数据来源：[日]富田俊基：《国债的历史-凝结在利率中的过去与未来》，彭曦译，南京：南京大学出版社，第330页。

③ D. Weidenmeir, “The Making of Global Finance, 1880-1913”, *The Economic History Review*, 2005, Vol.58, No.1, pp.227-228.

④ 注：苏维埃政权宣布违约之后，沙俄国债的国债价格在国际金融市场上并未出现暴跌，无论是在伦敦还是巴黎，在宣布废除外债之后的两年时间中，沙俄国债的价格都维持在票面金额的50%-60%，这一独特的现象被称为“苏联拒绝履行债务之谜”。相关研究可参见 Kim Oosterlinck, “The Bond Market and the Legitimacy of Vichy France”, *Explorations in Economic History*, 2003, Vol.40, No.3, pp.326-344.

为常态，俄罗斯中央政府财政预算长期处于赤字状态，税收占联邦预算的百分比由 1992 年 17.9% 锐减至 1998 年的 9.3%。全国所欠税款总额占比国内生产总值由 1992 年的 1.8% 跃升至 1998 年的 9.6%。<sup>①</sup>1992-1998 年期间，俄罗斯平均中央债务水平高达 72.2%。<sup>②</sup>普京执政以后，在政治领域进一步加强了对地方的控制，强化中央权威，在经济上推行税制与预算改革，加上石油价格的持续走高带来财政收入的不断增加，俄罗斯中央政府债务水平开始持续下降。债务存量由 2000 年的 4.48 万亿卢布降至 2008 年的 2.51 万亿卢布。2008 年第三季度金融危机爆发之时，俄罗斯政府债务占比 GDP 却为 7.1% 的历史最低值。<sup>③</sup>

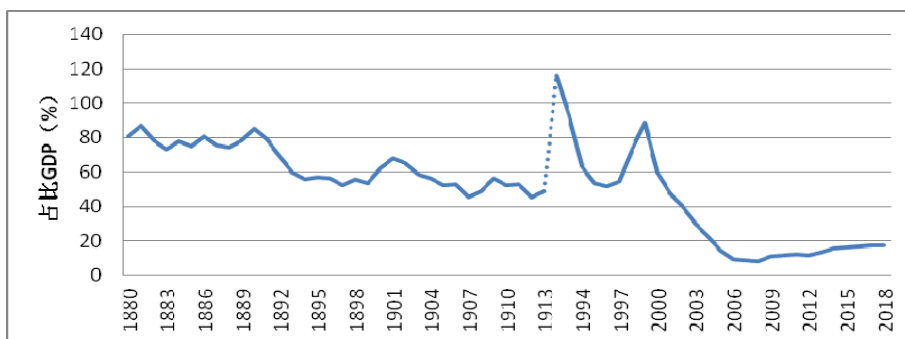


图 1 俄罗斯中央政府债务的历史演进

数据来源：国际货币基金组织（IMF）的公共财政历史数据库: Historical Public Debt Database, <http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/DEBT>

## （二）全球金融危机之后俄罗斯政府债务新特征

2008 年金融危机之后，俄罗斯中央政府债务规模重拾上升态势，但仍保持在极低的水平，并且中央政府债务中外债比例快速下降。为应对全球金融危机，俄罗斯政府实施了典型的扩张性财政政策，试图通过增加有效需求、

① 数据来源：Treisman Daniel, “Fiscal Pathologies and Federal Politics: Understanding Tax Arrears in Russia’s Regions”, *World Bank Technical Paper*, 2003, pp.49-68.

② 数据来源：根据国际货币基金组织（IMF）的政府债务历史数据库（Historical Public Finance Dataset）数据计算得到。

③ 同上。

刺激投资、实现充分就业等手段，将经济从衰退中解救出来。<sup>①</sup>由此，政府支出不断增加，中央政府债务存量开始缓慢上升，2009年一年俄罗斯中央政府债务就增加了0.78万亿卢布，随后两年也均保持了几乎相同的增幅。截至2013年，政府债务占比GDP水平升至13.5%。俄罗斯国内经济形势刚刚企稳之际，乌克兰危机爆发，美欧随即对俄罗斯发动经济制裁，俄经济再次遭受重创。卢布兑美元大幅贬值至1美元兑60卢布的水平，经济出现明显下滑，增长率从2013年的1.3%降至2014年的0.6%。同时，石油价格的大幅度走低导致财政收入减少，2014年第4季度俄罗斯中央政府债务占比GDP升幅高达3.3%（甚至超过了全球金融危机爆发后的2009年全年），达到了16.3%。尽管在全球金融危机和欧美经济制裁的冲击之下俄罗斯政府债务存量有所增加，但俄罗斯仍然对中央政府债务水平保持着高度的警惕（始终维持在17%左右），相比新兴经济体44.2%的债务水平中位值，俄罗斯政府债务水平仍处于绝对的低位。

俄罗斯中央政府债务规模出现缓慢攀升的同时，债务结构也彰显出不同于以往的新特征：显著降低对外部资金的依赖。如图2所示，2004年以前，俄罗斯政府债务中外债占比高达80%以上，但随后开始出现急剧的下降。到2008年，外债占比降至44.3%的水平。此后，伴随国际金融市场的动荡和对自身金融风险的担忧，俄罗斯去外债化趋势持续推进，2011年外债占比降至21.6%的历史低位。2014年，乌克兰危机爆发，欧美的金融制裁进一步限制了俄罗斯通过国际金融市场融资的能力，俄罗斯政府债务发行受到了更多的制约。尽管由于卢布汇率的大幅度贬值，导致以外币衡量的外债比例并未发生大幅变动，但从绝对数量观察，2015年以后以美元衡量的外债规模呈现持续下降态势，国内债务余额不断增加。

---

<sup>①</sup> 童伟：“抵御经济危机的国家安全气囊—俄罗斯财政预算稳定机制分析”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2010年第4期，

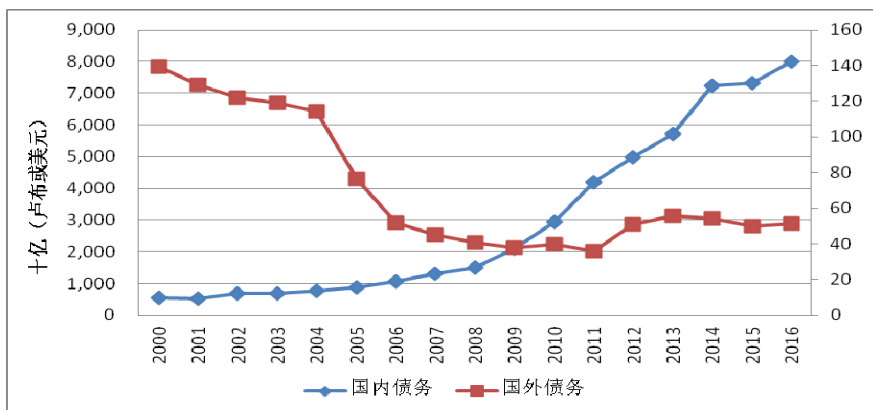


图 2 俄罗斯政府债务规模及结构特征

数据来源：根据俄罗斯财政部（Ministry of Finance of the Russian Federation）和CEIC数据库中的数据整理得到（<https://insights.ceicdata.com/e6447d97-3cb0-4c8b-b92f-f5370bec92f/views>）。其中，国内债务以卢布衡量（左栏），国外债务用美元衡量（右栏）。

与此同时，俄罗斯地方政府债务规模却急剧攀升，融资手段不断变化（如图 3 所示）。2004 年，俄罗斯地方债务存量为仅为 0.304 万亿卢布，但在随后持续增加。2008 年，地方债务存量达到了 0.6 万亿卢布。此后，地方债务膨胀速度进一步提高，仅仅用了三年时间，地方债务存量再次翻番，2011 年达到 1.2 万亿卢布。2016 年则达到了 2.4 万亿卢布，为 2004 年债务存量的 8 倍。2004 年至今，俄罗斯地方债务几乎保持了每年 20% 的增长率，增速远超中央政府债务。<sup>①</sup>就各地区而言，在俄罗斯全国范围内有 14 个联邦主体的地方债务与财政收入持平。而莫尔多瓦共和国的债务占比财政收入甚至达到了 194.1%，哈卡斯共和国、科斯特罗马州也均超过了 150%。2008 年全球金融危机爆发之前，在俄罗斯地方政府债务融资来源中，商业银行贷款融资比例通常维持在 25% 左右；联邦预算贷款呈现下降趋势，从 2005 年的占比 15.8% 下降将至 2007 年年末的 6.2% 的低位；证券融资规模则在 35%–45% 的区间内浮动。这三种融资手段成为地方政府债务融资的主要途径。在 2008 年 12 月（即全球金融危机爆发之初），联邦预算贷款、证券融资和商业银

<sup>①</sup> 数据来源：根据俄罗斯财政部（Ministry of Finance of the Russian Federation）和 CEIC 数据库计算。

行贷款的比例，分别为 6.8%、44.7%和 27.9%。

自 2009 年开始，地方债务融资的手段发生急剧变化。如图 3 所示，首先，联邦预算贷款融资比例不断攀升，在不到三年的时间里，从 2009 年 1 月的 6.9%上升至 2011 年 11 月的 40.3%，随后经过小幅度下降之后，再次重拾上升态势。截至 2017 年 5 月，这一比例已经达到了 50.5%。商业银行贷款也呈现出同样的趋势，在 2011 年 11 月，商业银行贷款融资比例达到了十多年来的最低值，为 16.2%，但随后开始持续上升，2014 年 12 月达到了 42.5% 的最高值。尽管伴随中央政府相关融资规则的出台，这一比例开始下降，但仍然维持在高于 30% 的水平。然而证券融资则呈现出截然不同的变化趋势，它自 2008 年底的高位持续下降，在 2016 年 9 月达到了 16.9% 这一近十年来的最低值，尽管 2017 年有过缓慢的回升，但已经远低于过去的水平。

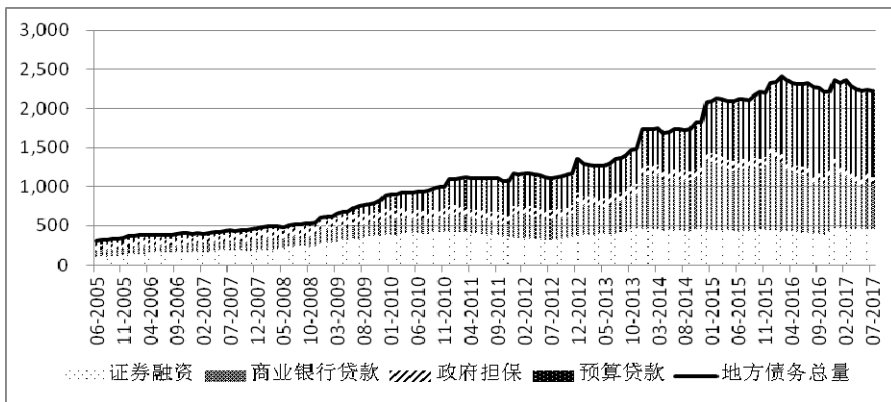


图 3 俄罗斯地方政府债务融资来源及规模（单位：百万卢布）

数据来源：根据俄罗斯财政部（Ministry of Finance of the Russian Federation, <http://old.minfin.ru/en/debt/management/index.php>）和 CEIC 数据库的数据整理，<https://insights.ceicdata.com/e6447d97-3cb0-4c8b-b92f-f5370becc92f/views>）。

## 二、俄罗斯政府债务变迁的政治经济驱动力

与发达国家以及绝大多数的新兴经济体相比，尽管经历了金融危机之后的持续膨胀，俄罗斯中央政府债务水平仍然维持低位，而地方政府债务问题

日渐凸显，沉重的债务负担势必成为经济增长的严重拖累。与此同时，无论是中央层面或是地方层面，其融资方式都在发生着巨大的变化。那么，在俄罗斯政府债务模式及其演变的过程中，有着怎样的政治与经济考量呢？

### （一）国家经济安全与中央政府债务

叶利钦时期快速的私有化，导致俄罗斯各项社会经济指标几乎全面恶化，贫困人口数量在 1992 年和 1993 年分别增加 35.5% 和 31.5%。<sup>①</sup> 社会环境和基础医疗条件远不如苏联时期，贫富差距快速扩大。与此同时，民主派政府不断遭受着外部的挑战。为赢得 1996 年大选并巩固民主制度，叶利钦不断加码对社会领域和民生支出的承诺，提高工资和退休金，付清拖欠的工资，并下令增加对陷入困境企业的财政补贴。转型时期政府权威和有效税收制度的缺位、私有化导致的政府财政收入来源的丧失、经济困顿之下民生支出的急剧增长，最终导致了俄罗斯财政几近崩溃，通过国际市场举债成为俄罗斯度过财政困境的唯一选择。

国内恶劣的金融环境和糟糕的经济形势，为政府债务带来了巨大的风险和不确定性，长期国债几乎无人问津，俄罗斯被迫只能以短期债务弥补巨额资金缺口。1993 年 3 月，俄罗斯发行了期限为 3 个月的短期国家债券(GKO)，市场参与者经过短暂的迟疑之后逐渐接受了此类高利率、流动性强的债券；1994 年推出期限为 6 个月和 12 个月的国债；1995 年可转换债券(OFZ)再次被推出；截至 1997 年底，仅仅此两类短期政府债务占比 GDP 就达到了 14.4%（1994 年这一比例仅为 1.7%）<sup>②</sup>。在满足了政府资金需求的同时，风险也在不断积累：这一时期俄罗斯短期债券与国际储备的比例高达 187%。在 700 亿美元的短期债券中，三分之二由国外投资者持有，政府偿债能力极为脆弱。最终在东亚金融危机冲击之下，外资大幅撤离，1998 年秋，俄罗斯政府债务危机爆发。

与此同时，俄罗斯也面临着越发不利的国际环境。叶利钦时期的俄罗斯竭力改善与西方的关系，渴望被接纳为西方世界的一员；西方国家则希望新

---

① 冯绍雷、相蓝欣：《俄罗斯经济转型》，上海：上海人民出版社，2005 年，第 31 页。

② Thierry D. Buchs, “Financial Crisis in the Russian Federation: Are the Russians Learning to Tango?”, *Economics of Transition*, 1999, Vol.7, No.3, pp. 687-715.

生的俄罗斯能够接受美国主导的全球政治经济秩序，并依照“华盛顿共识”打造成为自由民主国家。然而，在这场互动之中，彼此的不信任感却在日益上升：西方军事力量和政治影响力向原苏联空间的扩张，使俄罗斯感受到了前所未有的威胁；西方国家则认为俄罗斯注定是一个独裁专制的国家，二者的矛盾日渐突出。在内忧外患的背景下，普京登上了俄罗斯的政治舞台。他开始重新寻找后冷战时期俄罗斯的身份认同和国家利益，立足于自尊自强以恢复俄罗斯的大国地位，并对叶利钦执政时期的内外经济政策进行全面反思。普京行使总统职责伊始，就对国家利益的主要内容做出明确的阐释：发展利益和安全利益；随后，颁布新的《俄罗斯联邦国家安全构想》，将安全划分为政治、经济、军事、外交、信息、生态等诸多领域，并明确指出“经济安全是保障国家安全的关键所在，……俄罗斯在经济领域的国家利益是最为关键的。”<sup>①</sup>

在普京看来，维护经济安全是保障国家安全、实现自强的基础。<sup>②</sup>

《俄罗斯联邦国家安全构想》提出，“俄罗斯面临的经济安全威胁主要是：国内生产总值急剧下降，银行体系失衡，国家内债和外债增加等”，并明确地将政府债务列为经济安全的主要威胁之一。俄罗斯的债务历史为这一论断的合理性提供了论据：如表 1 所示，自 1880-2010 年的一百三十年间，俄罗斯经历了多次的政府债务违约和债务危机。戈尔巴乔夫在苏联实施激进式改革过程中，在急需西方资金支持以渡过难关时，欧美却选择了袖手旁观。苏联解体之后，俄罗斯仍然无力偿还苏联时期欠下西方的巨额债务，而被迫选择债务重组，对新生的俄罗斯国家信誉和经济造成双重打击：1992 年出现严重的通货膨胀，产出下降 14.5%。而后在亚洲金融危机的冲击之下，投资者在国际市场大规模抛售俄罗斯资产，俄罗斯政府债务（内债和外债）违约再次发生。这次违约和债务重组持

---

① 程伟：“普京的选项：经济颓势下的外交强势”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2017 年第 1 期。

② 对于国家经济安全的概念，《俄罗斯联邦经济安全构想——基本条例》将经济安全定义为：“为保障个人的生存和发展，国家政治、经济和军事的稳定，抵御来自国内外的各种威胁创造条件。”马蔚云认为“国家经济安全是经济全球化时代一国保持本国经济系统运行与发展，维护国家经济主权，抗击各种威胁的状态和能力”。参见马蔚云：“俄罗斯国家经济安全及其评估”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2012 年第 5 期。

续了三年，政府债务重压之下的俄罗斯成为西方媒体嘲讽的对象。

表 1 1800-2010 年间俄罗斯政府债务违约事件

政府债务（外债）违约年份	持续时间（年）	政府债务（内债）违约年份	银行业危机爆发年份	超级通货膨胀年份	债务违约的年份占比（%）	五个产出下降最大的年份（%）
1839	1	1917-1918	1862	1918-1924	38.8	1992（14.5）
1885	1	1947	1875	1993		1993（8.7）
1918-1986	69	1957	1896			1994（12.7）
1991-1997	7	1998-1999	1995			1998（5.3）
1998-2000	3		1998			2009（7.9）
			2008			
周期个数						
5		4	6	2		

资料来源：根据Reinhart-Rogoff (RR)数据库中的数据整理而成，<http://www.carmenreinhart.com/data/browse-by-topic/topics/7/>

无论是苏联时期还是俄罗斯时代，政府债务所引发的经济动荡和对国家信誉的损伤，已经成为国家实现自强自立、维护国家经济安全的主要威胁之一。因此，在政府债务危机接近尾声之地上台的普京，将经济安全提高至前所未有的高度，将其作为实现国家利益最重要的保障，而政府债务则被列为其中最为核心的部分。2000年2月，俄罗斯联邦安全会议学术委员会制定的《俄罗斯联邦经济安全指标清单》，界定了19项临界值安全指标，其中三项与政府债务密切相关：政府债务总量占比GDP不得超过60%；政府债务成本支出占联邦预算支出总额的比重不得超过20%；联邦预算赤字不得超过GDP的3%。2009年5月12日出台的《2020年前俄罗斯国家安全战略》，再次重申维护经济安全的重要性，进一步将安全指标精简为7项，对政府债务规模的限定仍然位列其中。

偿还外债已经成为俄罗斯重塑国家形象的重中之重。国际市场能源原材料价格大幅上扬为普京削减政府债务、确保经济安全的主观意愿创造了绝佳的客观条件。从2000年开始，石油价格持续上涨，五年之内石油价格由每桶22.97美元上升至每桶50.75美元。俄罗斯通过出口能源原材料获得了巨额收益，仅石油及其制成品出口收益一项，就从2002年的不足400亿美元



猛升至 2005 年的 1000 多亿美元。能源和原材料行业的税收，占据俄罗斯全部财政收入的将近一半。<sup>①</sup>普京主导之下的俄罗斯由此开启了快速的债务削减进程。2006 年，俄罗斯时任财政部长库德林宣布，俄罗斯将在同年 8 月底之前偿清所欠巴黎俱乐部的所有债务（213 亿美元），甚至不惜支付 10 亿美元作为补偿金。2004 年俄罗斯仍然背负巴黎俱乐部高达 475 亿美元的债务，仅用了两年时间，债务余额就降至 31 亿美元，其中部分债务由于德国将其发行为债券而无法提前偿还。2015 年，俄罗斯还清了所欠巴黎俱乐部的所有债务。<sup>②</sup>

仅仅用了八年时间，俄罗斯就将中央政府的债务水平由 116% 降至 7.1%，每年下降幅度高达 13.6%。尽管在全球金融危机的冲击之下，债务出现上升势头，但仍远低于 60% 的临界值。同时，普京的政治改革也大大提高了政府信誉，增加了国内投资者对国债的需求，降低了俄罗斯对西方资金的依赖，推动了中央政府债务结构的变化：外债比例从 2004 占比 80.2% 降至 2008 年的 44.2%；相应地，国内债务比例则由 19.7% 上升为 55.7%。这一趋势并未因为 2008 年金融危机的爆发而逆转。后金融危机时代，尽管俄罗斯面临着社会保障支出增加、低油价导致财政收入锐减的窘迫境地，但俄罗斯政府仍然对政府债务风险保持高度警惕，政府债务融资仍然主要通过向居民发行国内债券而非在国际金融市场进行债务融资，外债占比进一步从 44.2% 降至 2017 年的 27%，预计 2018 年再降为 24%。

## （二）国内政治契约与地方债务

不断膨胀的地方债务与持续下降的中央政府债务形成鲜明对比，中央和地方层面债务演进呈现出截然不同的路径。自 20 世纪 90 年代以来，叶利钦时期基于新自由主义的理念，俄罗斯实行较为松散的财政联邦制度。苏联解体以后，寡头、地方精英阶层获得了更大的自主权和影响力，处于转型时期和经济困境中的中央政府，不得不做出让步以换取地方在经济与政治领域的

---

① 参见 OECD International Energy Agency 以及曲文轶：《俄罗斯转型研究》，北京：经济科学出版社，2013 年，第 137 页。

② 参见 CEIC 数据库，<https://insights.ceicdata.com/e6447d97-3cb0-4c8b-b92f-f5370becc92f/views>

支持。这种妥协和退让更由于叶利钦自身的各种问题而不断强化，“只要有能力承担，尽可能扩大自治权”，权力的天平不断向地方政府倾斜。俄罗斯司法部长在 1996 年指出，地方政府 44000 项地方法规中，有将近一半违反了联邦宪法。地区的经济潜力、领导人在政治领域的地位、以及它们与中央相关部门的联系，往往影响着分权的程度，那些财政收入富足的地区获得了更大的自主权。<sup>①</sup>财政权力的下放，成为叶利钦换取地方政治支持的主要手段。<sup>②</sup>中央政府与地方政府之间由此形成了隐性的政治契约：中央实施更大程度的财政分权，以换取地方政府的政治支持。该制度适应了苏联解体之后严峻的国内政治局势，有助于维护国家的统一，但同时也造成了中央财政收入的锐减和权威的丧失。

普京反思叶利钦盲目推行新自由主义的惨痛教训，认为“俄罗斯复兴和蓬勃发展的关键在于国家政治领域，俄罗斯需要一个强有力的国家政权体系。”<sup>③</sup>根据这一思路，普京通过打造政权党和修改国家杜马代表产生办法，切实加强中央政权的统一权威：首先，设立七个联邦区，通过全权代表确立中央对地方权力部门的控制；其次，普京发动了一场广泛的法律改革，对各联邦主体的法律是否符合联邦宪法进行评估，并责令各联邦主体废止 46 项权力分享条约中的 26 个项目，地方法规也必须服从宪法，进而建立起俄罗斯统一的法律体系；最后，普京通过修改法例，获得了解除地方法律制定者和地方领导人的权力，同时，修改联邦委员会代表的规定，大大限制了地方政府通过联邦委员会挑战中央权力。

与此同时，则是从财政收入（而非支出）的层面，重新界定中央与地方的财政关系：首先，开始征收 13% 的个人所得税，降低公司税率，更为重要的是将增值税的征收权力重新收归中央。增值税乃是俄罗斯全国预算中的最

---

① 某些地方政府的独立性甚至达到了惊人的地步，鞑靼斯坦和巴什科尔托斯坦共和国在整个 90 年代都没有向联邦政府上缴过任何税收，部分地区不断对莫斯科进行特权勒索，取得了类似独立的地位（如雅库特共和国、鞑靼斯坦共和国和巴什科尔托斯坦共和国等），将本地区的语言写在护照之上并在国外委派地区的贸易代表等。

② Daniel Treisman and Andrei Shleifer, “A Normal Country: Russia After Communism”, *Journal of Economic Perspectives*, 2005, Vol.19, No.1, pp.151-174.

③ 程伟：“普京的选项：经济颓势下的外交强势”。

大的税收来源，2001年增值税占俄罗斯联邦收入的27%。<sup>①</sup>2004年，地方政府进一步丧失了对管辖区域内油气资源的控制权，开采执照改由俄罗斯联邦自然资源部颁发。地方政府对于正在进行资源开采的大型企业也不再拥有政策影响力，因为这些大型企业的注册地往往在莫斯科，税收和相关开采条款均由莫斯科负责征收和签署。1991-1999年期间，俄罗斯联邦中央预算均处于赤字状态，但在2000年就实现了138万亿卢布的盈余，2001年则进一步增加为264万亿卢布，相当于全国总预算的9.8%，联邦预算已经占据了全国总税收收入的62%，地方拖欠税款的情形也大为改观。国内大部分财政收入集中于中央政府手中，并通过转移支付、补贴、贷款等手段在不同地区之间进行分配。2012年，俄罗斯中央政府对地方的官方转移支付，就达到财政收入的20.8%，地方政府则负责提供教育、医疗和社会保障。<sup>②</sup>

普京执政之后的一系列举措，使俄罗斯的财政联邦制度发生了本质的变化：通过财政收入和预算的中央集中化，收回了地方的财政自主权；政治领域的一系列措施，大大降低了地方政府讨价还价的能力。就理论层面而言，财政领域的联邦制度，通常会由于不同地区之间在政治领域的竞争，导致中央政府财政“公共池塘问题”的出现：地方政府通常将中央财政预算视为可以通过公开竞争而获得的公共资源，这些群体会尽可能地获取更大份额而不考虑整体预算的形势<sup>③</sup>，造成中央政府债务持续膨胀。普京在政治与财政领域的双重改革，有效避免了上述情形的发生。在这一财政体制之下蕴含着新的政治契约：地方官员失去了与中央政府博弈的政治权力，地方官员的晋升由中央而非选民决定，他们成了普京的代言人，通过向区域内的选民提供公共服务，进而确保普京的高支持率；中央政府则通过转移支付和其他形式的预算，对其行为进行回馈。

在普京基本完成了政治与财政体制的改革之后，地方政府的财政状况和

---

① 注：此前，增值税由中央政府和地方政府共同征收，分别获取收入的80%和20%，但各地区之间存在较大的差异，部分地区获得的增值税收入比例甚至超过了50%。

② B. Searle, “Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization”, *Fiscal Equalization*, 2007, pp.371-401.

③ Barry Eichengreen, Ricardo Hausmann and Jürgen Von Hagen, “Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council”, *Open Economies Review*, 1999, Vol.10, No.4, pp.415-442.

支出结构也随之发生了变化：地方财政盈余规模不断下降。2006 年全国地方财政仍然保持了 1396 亿卢布的盈余，但 2007 年盈余快速下降至 379.8 亿卢布，2008 年则出现了 547.7 亿卢布的财政赤字。2006–2008 年期间，对于经济增长至关重要且急需改善的基础设施领域，地方政府财政支出增长率仅为 7.6%；医疗支出增长率则为 13.9%，社会保障支出达到了 30.8%，显著高于总体支出增长率。2016 年的统计数据显示，社会政策支出仍然占据了地方政府支出的 16.6%。<sup>①</sup>由此可见，中央对地方财政自主权和政治权力的限制，改变了地方精英阶层的行为和激励。相比专注于地区经济发展，他们寻求莫斯科的政治和财政支持变得更加重要，这决定了他们的政治生涯和地区的财政状况。在这一政治契约之下，地方精英阶层的最优策略变成了迎合普京的需求，而非进行艰难的经济改革。

在该体系之下，中央政府的转移支付和财政补贴充满了政治色彩。俄罗斯转移支付可以分为如下几类：（1）无差异的中央拨款，旨在确保地区提供公共服务的能力；（2）对中央政府认为重要的区域或者项目，进行无条件的配套拨款；（3）补偿性拨款或一次性拨款。<sup>②</sup>尽管存在相关的法律与法规，但后两种类型的转移支付，往往存在不透明的现象：不同区域得到的中央财政支持的力度差异巨大，联邦政府对地方政府的财政支持力度，往往并非出于经济的考量。一方面，地缘政治因素往往决定了它所能获取的财政资源，如印古什共和国接受的财政支持占据了地方政府收入的 86.4%，而汉特-曼西自治区的这一比例仅仅 4.9%<sup>③</sup>；2014 年重新夺回的克里米亚地区获得了 1250 亿卢布的联邦预算，当年的财政盈余甚至达到了 GDP 的 13.4%；与中国接壤的远东地区、动荡的车臣共和国以及东邻里海、毗邻格鲁吉亚和阿塞拜疆的达吉斯坦共和国等具有重要地缘政治意义的地区，也是联邦财政预算的重中之重。另一方面，在新政治经济学者看来，中央转移支付的目的并

---

① 数据来源：根据俄罗斯财政部，Ministry of Finance of the Russian Federation, <http://old.minfin.ru/en/statistics/index.php>

② K. Va rtapetov, “Russian Fiscal Federalism Under Stress: Federal Support of Regions during the Global Financial Crisis”, *Eurasian Geography and Economics*, 2011, Vol.52, No.4, pp.529-542.

③ 数据来源：CEIC数据库，<https://insights.ceicdata.com/e6447d97-3cb0-4c8b-b92f-f5370becc92f/views>

非为了促进经济增长，政治家资源的分配，更多的是为了确保在选举来临时的高支持率，以及帮助精英阶层维持权力及影响力。他们在转移支付过程中，更青睐自己核心的支持者以及那些与中央政策保持高度一致的地区，以此来奖励他们的忠诚。<sup>①</sup>蒂莫西·弗莱(Timothy Frye)等人针对俄罗斯的研究也证实了上述论断。他们的实证研究发现，在大选中更加支持普京的选区，在全球金融危机来临时，也得到了更多的中央财政支持和投资基金。<sup>②</sup>

普京时代，俄罗斯新的政治契约在确保中央政府财政状况不断改善、债务水平不断下降的同时，地方政府却面临着越来越大的财政压力。地方民众的高支持率是普京执政、实现强国战略的基础。通过不断增加工资和社会保障支出提高国民整体福利水平、着力改善民生问题，是普京赢得民心的重中之重。在 2000-2008 年期间，俄罗斯实际平均工资水平增加了 3.4 倍。2012 年，普京第二任期伊始即颁布“五月总统令”，签署的 11 项法令涉及社会政策、保障系统和教育系统、住房等问题，并承诺在 2020 年之前创造 2500 万个高质量的工作机会。上述目标的实现离不开强有力的财政支持。在中央严格控制债务总量的前提下，地方政府在财政自主权被剥夺的同时，支出却不得不快速增长以满足既定目标，因为这是考核地方官员的重要条件，也是地方官员能否赢得中央信任、获得更大财政支持的前提。因此，在该体制的激励之下，地方政府财政赤字日益恶化，在地方政府债券发行受到中央管制的情况下，地方政府不得不依赖联邦预算贷款和持续寻求国有商业银行的融资，进而造成地方政府债务规模不断积累。

### 三、金融制裁冲击下的俄罗斯政府债务风险

2014 年，美国和欧盟因为乌克兰冲突对俄罗斯实施经济制裁，大大限制了俄罗斯在国际金融市场的融资能力。而处于历史低位的油价使俄罗斯经

---

① 部分学者认为政治家希望通过资源的分配吸引中间选民，扩大联盟的实力。具体可参见 S.C. Stokes, “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina”, *American Political Science Review*, 2005, Vol. 99, No.3, pp. 315-325.

② Timothy Frye, Israel Marques, Eugenia Nazrullaeva, Denis Ivanov, Andrei Yakovlev, “Through Thick and Through Thin: Economic Shocks, Transfers and Strategic Priorities in Russia”, NRU HSE Working Paper, 2015.

济更加艰难，资本外流和卢布汇率面临巨大压力。制裁不仅没有解除，美国财政部更是在 2018 年 3 月 15 日推出新一轮制裁行动，这将对俄罗斯政府债务带来何种风险和挑战？是否会再次诱发金融危机？

### （一）短期视角下无政府债务危机之忧

欧美对俄罗斯的经济制裁使俄罗斯经济遭受重创，尤其当西方国家威胁动用SWIFT<sup>①</sup>对俄罗斯进行金融封锁时，2014 年第四季度俄罗斯资本外逃达到了 1510 亿美元的规模。为了缓解卢布贬值压力，俄罗斯央行对外汇市场进行持续干预，然而并未能够稳定市场预期、缓解其贬值趋势。同时，外汇储备迅速流失，从 2013 年年中的高点 5095.9 亿美元下降至 2014 年的 3854.6 亿美元。随后，国际三大信用评级机构惠誉、穆迪和标普，相继下调俄主权信用评级。1998 年金融危机过去的十六年之后，俄罗斯再次处于债务危机的边缘。在俄罗斯经济刚刚企稳之际，2017 年 8 月，美国参议院以压倒性优势通过了对俄罗斯的新一轮制裁，包括俄罗斯能源、军工和银行等关键领域，俄罗斯金融体系和政府债务风险日渐突出。

就理论层面而言，经济制裁将从以下方面加剧一国政府的债务风险：（1）经济制裁将全面冲击一国主权信用评级，导致投资者对该国政府债务风险预期增加，并要求更高的投资回报率，在国际金融市场上融资成本急剧攀升；

（2）自 20 世纪 90 年代以来，在一揽子经济制裁手段中，金融制裁的重要性日渐提升，制裁国不断强化对资本流动以及他国金融体系的限制，强有力的金融制裁能够将一国政府、企业彻底排除在国际金融体系之外，导致该国融资渠道锐减；（3）经济制裁往往导致一国经济处于衰退之中，即使总体政府债务存量并未发生变化，也会通过减少分母的形式推高政府债务水平，加剧政府债务风险和财政负担；（4）在经济制裁冲击之下，资本外流和汇率的贬值，将直接推高政府债务中以外币计价的债务规模和债务成本，债务偿还压力快速增加。

普京的经济安全战略为俄罗斯应对此次经济制裁、防范债务危机打下了良好的基础。在经济制裁全面实施时，俄罗斯的中央政府债务水平仅为

---

<sup>①</sup> SWIFT，即，环球同业银行金额电讯协会，是国际银行同业间的国际合作组织。

13.5%，其中外债占比GDP更是降至 4.6%。地方政府债务存量尽管有所上升，但占比GDP仅 4%，且绝对大数地方债务由商业银行贷款和联邦政府预算贷款构成，几乎与国际市场隔绝。极低的政府债务存量 and 外债比例，意味着俄罗斯对于金融制裁有较强的抵抗能力。国际市场上融资渠道的锐减和融资成本的上升，难以对俄罗斯政府债务的可持续性产生实质性影响。同时，汇率的变化所带来的政府债务水平的攀升，也极为有限。对于俄罗斯而言，经济制裁最主要的冲击，来自于长期的经济衰退：制裁之下，俄罗斯的失业率和社会保障支出不断增长，政府债务总额缓慢攀升；同时，经济衰退也推高了政府债务与GDP之比。2017 年底俄罗斯的中央政府债务并未超过 20%。根据 IMF 的 2017 年 12 月的预测，未来五年俄罗斯的真实经济增长将恢复至 1.5% 的水平，因此可以预期俄政府债务规模将在短期内维持稳定。<sup>①</sup>

俄罗斯政府债务的另一个特征是短期债务占比较低，2015 年短期债务仅为 819.2 亿美元。而俄罗斯的外汇储备在经历了 2014 年和 2015 年的下跌之后，2016 年开始缓慢回升至 3774 亿美元的水平，预计 2018 年将达到 4080 亿美元。外汇储备与短期债务之比，通常用来衡量发展中国家的政府债务风险。2015 年，俄罗斯的这一比例高达 450%，仅次于中国 522% 的水平，远高于其他新兴经济体（如印度为 274%、巴西为 206%、南非为 141%）。预计 2018 年仍将保持在 412% 的水平上，<sup>②</sup> 外汇储备将为俄罗斯提供强有力的债务风险减震器。综上可知，短期之内俄罗斯政府债务不会成为金融体系和经济安全的主要威胁。

## （二）长期中日益形成债务与增长的恶性循环

如果西方的经济制裁不在短期内解除，将会进一步强化俄罗斯对经济安全的忧虑，并固守以往成功的经验，长此以往，俄罗斯地方政府的债务风险也许将超过人们的预期。债务背后的独特政治经济逻辑，隐藏着不容忽视的风险：在地区层面，沉重的债务负担和地方政府的融资需求，正在挤出投资，

---

① [http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/RUS](http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/RUS)

② 数据来源：国际货币基金组织（IMF）所建立的外汇储备充足率数据库（Assessing Reserve Adequacy），[http://www.imf.org/external/datamapper/Reserves\\_STD@ARA/RUS](http://www.imf.org/external/datamapper/Reserves_STD@ARA/RUS)

并不断拉低潜在经济增长率，债务与增长的恶性循环正在形成。俄罗斯联邦统计局(Federal Statistics Agency)的数据显示，<sup>①</sup>2015年俄罗斯有将近14%的人口生活在官方贫困线以下，比2014年增加了3个百分点，为近十年来的最高值；人口老龄化问题开始凸显，尽管俄罗斯经济经历了持续的增长，但其养老金体系并没有为快速进入老龄化的人口结构做好准备，2016年俄罗斯政府不得不将养老金上调4%。在经济制裁不断加码之际，地方政府面临着越来越大的支出压力，52个地区出现财政赤字，地方政府财政缺口高达1090亿卢布，大部分需通过发行新债的形式来进行弥补。<sup>②</sup>沉重的债务成本消耗了地区宝贵的财政资源，各地再无财政空间进行基础设施更新和人力资源积累，投资缺口不断扩大。

地方精英阶层正处在双重困境中：他们一方面不得不努力迎合莫斯科的要求；另一方面，管理日益多元化的经济和社会，变得更加困难。短期之内，这种压力将迫使地方效忠于中央政府。然而，从长期看，当中央再无力进行财政回馈时，积压已久的不满情绪将使中央-地方的矛盾快速恶化，地方政府债务也将面临全面失控和违约的风险。如今在地方财政收入来源不断收窄的背景下，商业银行逐渐成为地方政府的重要资金来源。俄罗斯85个地区中有67个利用国有商业银行贷款，进行政府债务融资，融资比例从3.4%到100%不等。俄罗斯联邦储蓄银行(Sberbank)75%的商业贷款流向了地方政府，利率高达10%-12%。地方政府债务对商业银行资金的依赖，挤出了私人企业部门的融资需求，造成商业银行对于中小企业的贷款比例不断下滑，企业长期投资获得相应金融支持的难度不断增加，民间投资总额不断下降，长期潜在经济增长率随之下滑，这成为俄罗斯政府债务的最大风险。

---

① 俄罗斯联邦统计局，[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/en/figures/living/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/figures/living/)

② 数据来源：俄罗斯财政部(Ministry of Finance of the Russian Federation)和CEIC数据库，<https://insights.ceicdata.com/e6447d97-3cb0-4c8b-b92f-f5370becc92f/views>



## 四、俄罗斯政府债务管理方略调整的可能方向

自普京执政以来，俄罗斯的债务管理策略具有明确的指向：一方面，减少对外部的经济依赖，实现独立自主，对外确保经济安全；另一方面，通过调整中央与地方的关系，建立具有俄罗斯特色的财政联邦制度以加强对地方的控制，对内赢得选民的高支持率，确保权力的集中与政权的稳定。总体而言，在过去的十多年时间中，普京实现了既定的目标。然而，伴随全球经济进入后危机时代以及西方经济制裁的持续，这一体系的缺陷也日渐显露，风险正在内部积累。

### （一）国内层面：政治契约重塑与地区经济增长

普京执政之后所形成的政治契约，正在经受日益严峻的挑战，财政权力的过度集中对于地区经济产生了诸多负面影响。尤其是在普京进入第二任期后，在大幅削减地方财政收入的同时，对地方政府施加了越来越多的支出责任，严重动摇了地方财政的稳定性。即使发达地区，如车里雅宾斯克州、斯维尔德洛夫斯克州和伊尔库茨克州等，也不例外。债台高筑的地方政府，被迫做出极其不受欢迎的削减医疗、教育支出的决定。中央政府通过压缩地方的财政空间，迫使地方精英阶层依附于中央，但这种政治契约是以地区经济的恶化和地方政府债务的持续积累为代价换来政治的效忠。发达地区和资源丰富的地区成为联邦财政的贡献者，出于政治的考量，这部分税收又被转移到其他财政困难的地区以支付债务成本。结果造成，无论是发达地区还是欠发达地区，均无力进行大规模基础设施投资和资本积累，经济增长率不断下滑，最终导致越来越多的地区陷入财政困境，财政盈余贡献者越来越少。<sup>①</sup>

在经济状况良好和中央财政状况持续改善的情况下，上述机制还能够勉强持续。然而，在后危机时代西方经济制裁长期持续的背景下，调整势在必行。俄罗斯财政部公布的《俄罗斯政府债务管理政策 2017-2019》文件显

---

<sup>①</sup> J. Rogoża, “Federation without Federalism: Relations between Moscow and the Regions”, 2014, Ośrodek Studiów Wschodnich Working Paper, No.49.

示，<sup>①</sup>一方面，在短期内，俄罗斯中央政府将减少对地方政府融资渠道的限制，尤其鼓励地方政府以市场化的方式发行债券，减少商业银行债务融资规模，防止地方政府债务风险向银行体系的渗透和对企业融资的负面冲击。另一方面，也将充分发挥中央政府债务低的优势，着力扩大针对陷入财政困难地区的超低利率的联邦预算贷款，甚至可能采取更为激进的债务重组措施，将特定地区的政府债务直接转移至中央政府的资产负债表之下。但地方债务膨胀的长期根源，在于政治契约导致的错误激励以及地区层面财权与事权的不匹配，这也是俄罗斯经济投资严重不足的重要原因。也有学者建议，俄罗斯中央政府应主动调整财政收入的分配方式，或者将更多的支出责任划归联邦财政预算，同时切实减少转移支付过程中的不透明现象和地缘政治考量。更为重要的是，建立完善的官员考核和任免制度，将地区经济增长作为官员晋升的重要指标势在必行。<sup>②</sup>

## （二）国际层面：经济安全与发展利益再平衡

自普京执政以后，经济安全被提上了前所未有的高度，俄罗斯极力压低中央政府债务水平。自 2000 年开始，俄罗斯就已经开始了中央层面的财政巩固，随后进入长达十五年的政府债务削减周期，大幅度降低了俄罗斯对外资的依赖，为应对 2008 年全球金融危机以及随之而来的西方国家经济制裁，提供了有效的减震器。然而，这绝非免费的午餐，政府债务是把双刃剑。在欧洲主权债务危机之后，学术界开始重新审视政府债务这一古老命题。莱因哈特（C. Reinhart）和罗格夫（S. Rogoff）开创性的分析表明，当政府债务占比GDP超过 90%时，就会阻碍经济增长，欧洲各国政府已沦为这种观点的信奉者。<sup>③</sup>但该结论受到包括埃格特松（G. Eggertsson）和克鲁格曼（P. Krugman）在内的大批学者的强烈质疑，<sup>④</sup>他们认为，政府债务是把“双刃

---

① 具体参见：[http://old.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/2017-2019\\_Debt\\_Management\\_Strategy\\_Eng.pdf](http://old.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/2017-2019_Debt_Management_Strategy_Eng.pdf)

② J. Rogoza, “Federation without Federalism: Relations between Moscow and the Regions”.

③ Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, “Growth in a Time of Debt”, *American Economic Review*, 2010, Vol.100, No.2, pp.573-578.

④ G. B.Eggertsson, and P. Krugman, “Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo Approach”, *The Quarterly Journal of Economics*, 2012, Vol.127, No.3, pp.1469-1513.

剑”，在到达临界值之前，它的积极影响被多数人所忽略。

伴随西方经济制裁的不断持续和地方政府财政压力的日渐增长，俄罗斯中央政府债务所预设的 20% 的警戒线，势必难以维持。坚守主观认定的经济安全红线，只能确保俄罗斯经济在短时期内免受外部冲击，却也可能牺牲了经济发展的长期利益。适度的政府债务水平，能大大提高社会福利并成为维护国家利益的重要手段。回顾历史，现代意义上的政府债务最早诞生于英国。成熟的国债市场和良好的政府债务信誉，是英国的一项重要战略资源。法国由于绝对君主制的长期持续，迟迟未能建立起有效的国债市场，在拿破仑登基之后的漫长战争时期，他始终未能以低息发行政府债券筹集军费，只能通过借款的方式为战争融资。在英法战争中，荷兰等欧洲国家的资本源源不断地流入英国，确保了战争的最终胜利，并为产业革命打下了坚实的基础。观察俄罗斯当前的政府债务水平，无论是从欧元区所建立的 60% 警戒线，还是学术领域所提出的 80% 的临界点，俄罗斯不超过 20% 的中央政府债务水平均离危险区很远。但这也意味着俄罗斯政府的债务水平处于前所未有的抑制状态，俄罗斯为应对潜在的经济风险，付出了多少代价我们至今仍未可知。

国家安全和政治稳定，归根结底仍然由长期经济增长率决定。离开了经济的繁荣和人均收入的持续提升，安全和民众的支持只是虚幻的表象。国内学者程伟认为，俄罗斯中央政府债务管理，未来可能转变以经济安全为导向的策略，转而实施发展导向型的政府债务管理模式，重新平衡外部经济安全与内部经济发展的关系。<sup>①</sup>一方面，在欧美经济制裁不断加码之际，预计俄罗斯也会主动淡化过于谨慎的政府债务指标，扩张中央政府资产负债表，实施更加积极的政府债务管理模式，弥补国内不断扩大的投资缺口，更最大限度地发挥政府债务对经济增长的积极影响。另一方面，可能会调整中央政府支出结构，建立更加透明的政府债务规则，适度削减军费支出和超过地方政府承受能力的民生支出，更加注重基础设施的改善和资本的积累，为后危机时代的俄罗斯经济增添动力。

---

① 程伟：“普京的选项：经济颓势下的外交强势”。

---

**【Abstract】** Since the global financial crisis, the government debt has become a focus with sustained attention within the international economic field. Actually, Russia has a long history in government debts. Under Putin's administration, the debt level of Russian central government has continued declining, but the scale of local government debts has expanded. The root cause lies in the fact that the national economic security strategy gives birth to the extremely low level of central government's debts. The new political contract between central and local governments, established by Putin, has changed behaviors and incentives of local elites, causing growth in local governments' debts. Against the backdrop of financial sanctions both from Europe and the U.S., in the short term, the Russian government's debts will not become a flashpoint of the crisis; however, in the post-crisis era, the defects of this system are emerging, the heavy debt burden of local governments is squeezing out the long-term investment. The vicious cycle of debt and growth is also being formed. The Russian government faces difficult choices in its debt management strategy. On the one hand, domestically speaking, it needs to reshape political contracts to reinvigorate the regional economic growth. On the other hand, internationally, it needs to moderately balance economic security and national development interests in order to change current repression of the central government's debts, which has become the most important policy adjustment in the future. The political, economic logic and risks behind the Russian government debts are the main objects of this study.

**【Key Words】** Russian Central Government Debts, Russian Local Debts, Russian Economic Security

**【 Аннотация 】** После глобального финансового кризиса государственный долг стал центральной темой академических дискуссий в сфере международной экономики. Российское правительство имеет долгую историю долговых проблем. С тех пор, как Путин пришёл к власти, уровень долга центрального правительства России продолжает снижаться, но

масштабы задолженности местных органов власти продолжают расти. Стратегия национальной экономической безопасности центрального правительства России привела к низкому уровню задолженности, новый политический контракт между центральными и местными органами власти, созданный Путиным, изменил поведение и стимулы местных элит, вызвав рост задолженности местного правительства. На фоне финансовых санкций ЕС и США долг правительства России не станет решающим фактором кризиса в краткосрочной перспективе, однако в посткризисный период недостатки данной системы становятся всё более очевидными, тяжкое долговое бремя местных органов власти вытесняет долгосрочные инвестиции, формируется порочный круг долгов и роста. Стратегия управления государственным долгом России сталкивается с жёстким выбором: на внутригосударственном уровне, корректировка политического контракта с целью оживления регионального экономического роста, на международном уровне, умеренный баланс между экономической безопасностью и интересами национального развития с целью изменения нынешнего состояния подавления государственного долга, стали главными приоритетами корректировок политики. Политическая и экономическая логика и риски, лежащие в основе долга российского правительства, являются основными объектами данного исследования.

**【Ключевые слова】** Долг центрального правительства России, российский местный долг, экономическая безопасность России

---

(责任编辑 肖辉忠)

# 俄罗斯 2018-2020 年中期财政预算、影响因素分析及各方争论焦点\*

李洋\*\*

**【内容提要】**自 2007 年以来，俄罗斯开始实行三年期中期预算制度，以这样一种前瞻性的战略方式确立优先次序并配置资源，这是身处复杂局面下的俄罗斯稳定宏观经济的重要方法。总体上，中期预算以紧缩为主，但也考虑了部分领域的补充性预算支出，中期预算下的收入与支出安排，目的是让预算更具持续性。同以往一样，2018-2020 年中期预算也引起了俄罗斯国内各政治团体的争论，围绕预算的结构及改革方向，各方均有自己的立场和建议，这些讨论将决定俄罗斯未来财政预算的重塑。

**【关键词】**俄罗斯经济 俄罗斯财政 俄罗斯预算

**【中图分类号】**D815.2;F815**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2018)02-0101(29)

## 一、2018-2020 年财政预算结构概况

2017 年 11 月 24 日，俄罗斯国家杜马就“2018-2020 年财政预算”进行了三读审议，最终以 341 票赞成、61 票反对，通过了该中期预算方案，为未来三年的俄罗斯国家财政确定了基本方向。相比上一个三年周期，俄罗斯财政收入有了明显的提高，但财政支出却比较平缓，这是俄实施相对紧缩的财政政策的信号。尽管有公平俄罗斯党和俄罗斯共产党对财政支出结构及规

\* 感谢匿名审稿人的意见，文章存在的纰漏和不足，由作者负责。

\*\* 李洋，内蒙古自治区社会科学院俄罗斯与蒙古国研究所助理研究员。

模的强烈反对，但被统一俄罗斯党控制的杜马，仍然通过了以紧缩为基调的三年预算方案。这是基于一系列国内国际情势做出的判断。如果要兼顾中长期经济增长，这样做不免被人诟病，但刚从经济大幅度下滑缓过神来的俄罗斯希望保持“渐进式”的策略，因为有太多的不确定性。能源价格、贸易行情、地缘政治安全、地方债务问题及新一轮的企业私有化，都是俄罗斯制定财政预算的考量环节。而这些环节的走势目前尚不清晰，所以在现有的收入框架下，俄罗斯财政支出还是以稳为主，不敢太过激进。俄罗斯希望进一步降低财政赤字，这将在多大程度上妨碍经济增长还不得而知，但可以确定的是，财政支出结构的变化，必然潜移默化地影响俄罗斯经济的整体走势。

表 1 俄罗斯 2017-2020 年财政预算指标

年份	2018	2019	2020
收入（万亿卢布）	15.26	15.55	16.29
占 GDP 比重（%）	15.7	15.1	14.8
支出（万亿卢布）	16.53	16.37	17.06
占 GDP 比重（%）	16.9	15.9	15.6
赤字（万亿卢布）	1.3	0.8	0.9
占 GDP 比重（%）	1.4	0.8	0.8

资料来源：俄罗斯财政部官网 [regulaton.gov.ru](http://regulaton.gov.ru)

一般来说，国家编制中期预算，是想通过对多年度的财政收支、赤字和债务进行评估和与预测，以期实现政府资源总量的跨年度合理分配与平衡。实质上是采取一种前瞻性的战略办法，确立优先次序并配置资源，因而能够纠正年度预算的短视缺陷。<sup>①</sup>俄罗斯希望将短期宏观经济问题放在一个中长期的宏观经济视角下来考虑，通过总额财政纪律保证财政支出不超过财政的能力范围，达到削减赤字、降低债务的目的。这在经济不景气的现实情况下显得格外重要。俄罗斯在制定 2018-2020 年中期财政预算时，固定了几个基

① 王朝才、张晓云、马洪范等：《部分国家中期预算制度》，北京：中国财政经济出版社，2016 年，第 2-13 页。

本经济指标：3年周期的石油价格分别为43.8美元/桶、41.6美元/桶和42.4美元/桶；通货膨胀率不高于4%；GDP增长率维持在2.1%–2.3%之间。虽然俄罗斯经济发展部对上述指标做过一些修正，但这是在分析基础上的预测，并不能取代制定预算时的官方指标。不同于1985–1991年和1997–1999年的两个危机周期，2014–2017年这个周期俄罗斯的财政比较稳健。这一方面得益于外债的减少，更重要的是财政支出的大幅压缩。2018–2020年财政预算延续了这个思路。2018–2020年财政预算的一个显著特点，是赤字的大幅缩减，这符合俄罗斯在后危机时代的政策惯性。即，在收入不确定的情况下，尽量压缩支出，实现赤字占GDP的比重从3%（2017年）下降到0.8%的目标（2020年）。这被俄罗斯政府称为“平衡性”预算政策，即财政赤字能被可预知的收入所覆盖。俄罗斯主要减赤来源，分别是两大基金（国民储备基金和国家福利基金）和联邦政府债券（ОФЗ）。国民储备基金是传统工具，从2015年到2017年的三年间，为预算赤字融资贡献了5.7万亿卢布。<sup>①</sup>自2015年以来，国民储备基金不断缩水，从高峰期的879.1亿美元下降到2017年的160.3亿美元。2018年2月份账户为零的国民储备基金，其职能被国家福利基金取代。<sup>②</sup>尽管后者流动性也呈不断下降的趋势，并且国家福利基金还要承担部分退休职工的养老保险、基础设施建设和国有银行股票的投资保值职能，能够支持预算的资金不高于资金总量的2/3。对此，俄罗斯财政部计划在中期预算里扩大以发行联邦债券为主的操作方式，预计两年内发行8680亿卢布的联邦政府债券，来对冲赤字。2018年2月，美国S&P（标准普尔）公司将俄罗斯主权债务评级，由之前的“BB-”提高到“BBB-”<sup>③</sup>，进入“可投资”区间，这对于俄罗斯债券市场和投资者来说是一个积极的信号。从另一方面看，赤字越小代表其可预知的未来收入来源越低，支出会越保守，这也是俄罗斯不同智库和反对派对中期预算的主要争议点。对于地方政府财政现状，俄财政部希望地方政府也通过加大发行债券募集资金，因为

---

① Вадим Вислогузов. Минфин простился с Резервным фондом// Власть. <https://www.kommersant.ru/doc/3515948>

② 从2018年2月1日起，两大基金正式合并，统称为“国家福利基金”。

③ Дмитрий Бутрин. России вернули инвесторов// Власть. 2018. <https://www.kommersant.ru/doc/3558137>



无论是联邦政府的低息预算贷款，还是银行商业性贷款，都存在预算软约束问题。而地方政府债券可以通过风险-收益评估来迫使地方政府更加理性地支出，同时也能缓解地方政府自 2014 年以来膨胀的债务。

除了少数领域，大部分财政支出方向都有不同程度的缩减，包括社会支出、人力资本支出、国民经济支出以及教育和文化支出等。国防和环保是为数不多的支出扩充项目。总体上，俄罗斯财政支出的压缩，必然对总需求产生负面影响，而利率的缓慢下降也仅仅是周期性的拉动消费，但从长期看，则受制于居民可支配收入和企业部门的运营效率，而此两者恰恰是薄弱环节。增加的税收被转移到无效率的、占产出总量 70% 的国有部门后，一大部分从居民部门汲取的财政收入被浪费掉了。<sup>①</sup>之后被传导到消费和收入环节，这是个人实际可支配收入连续 4 年下滑的深层原因之一，也是俄罗斯各界呼吁“新私有化”的佐证。

## 二、财政预算支出问题分析

### （一）支出结构分析

按照俄罗斯 2017 年 7 月通过的新预算规则，政府在制定财政支出计划时一般考虑三个具体参数：石油天然气收入、非能源收入和政府债务水平，在此基础上确定各项支出结构。<sup>②</sup>表 2 是 2020 年俄罗斯预算支出的一个大概支出分类，同 2011 年相比，除了国防支出，其他项目都在支出结构里出现下降。俄罗斯政府在 2010 年 12 月制定了《2011-2020 年国家国防规划》和《2020 年军工综合体发展计划》，旨在逐年增加国防财政预算。<sup>③</sup>2014 年以后，由乌克兰危机引发的地缘政治不稳定，促使俄罗斯加速这一过程，预计到 2020 年，国防支出占预算支出的比例将超过 30%，这比 2011 年高出将近

---

① Алексей Михайлов. Свинья-копилка визжит от голода// Профиль. 2017 <http://www.profile.ru/economics/itemlist/authors/aleksej-mikhajlov>

② Федеральный бюджет на 2018-2020 годы-режим жесткой экономики. <https://www.finam.ru/analysis/forecasts/federalnyiy-byudzhnet-na-2018-2020-gody-rezhim-zhestkojy-ekonomiki-20171026-120521/>

③ Алексей Михайлов. Бюджет за 10 лет в картинках// Профиль. <http://www.profile.ru/economics/itemlist/authors/aleksej-mikhajlov>

8个百分点。

在财政支出中，社会支出是占比重最大的一部分，但根据联邦预算，它将从2017年的5万亿卢布缩减到2018年的4.7万亿卢布，降幅为7.8%；到2020年略有提升，达到4.8万亿卢布，这是财政紧缩政策最大的牺牲者。社会支出中有接近70%是退休金，还包括住宅公用事业等支出。划归到人力资本支出中的科教文卫事业支出，同样被迫为紧缩政策让路，支出比例将从2011年的8.1%下降到2020年的7.5%。其中，在备受关注的科技和教育支出方面，俄罗斯同欧美国家的一个重要区别是，前者的支出主要依靠国家财政预算，而后者主要是来自企业界的支持。俄罗斯在教育 and 科研方面的支出有68.2%依靠国家预算，企业支持比例为28.1%；而日本、美国和德国企业支持的比例占74.5%、64.2%和65.5%。<sup>①</sup>这一方面源于俄罗斯较强的产业政策，使得国家支出“挤出”了私营资本；另一方面，俄罗斯私营企业也确实缺乏支持科技创新的资金。这造成俄罗斯业界既不满科研支出的额度，也不满国有支出造成的创新成果低效率。对社会和人力资本项目支出的缩减，无疑会进一步拉低居民可支配收入。当然，整体性的紧缩政策并不能掩盖部分部门的支出增加，如财政支出对农业、环保、道路桥梁建设以及“数字经济”领域，都有不同程度的补充，这些均是有限预算下的优先支持对象。

表2 俄罗斯2020年同2011年财政支出项目比重对比

支出项目	2011年	2020年
社会支出	31.2%	28.8%
人力资本支出	11.4%	7.5%
国民经济支出	16.4%	13.9%
国防支出	25.4%	32.2%
其他支出	15.6%	17.7%

资料来源：Алексей Михайлов: Бюджет за 10 лет в картинках// Профиль. <http://www.profile.ru/economics/itemlist/authors/aleksej-mikhajlov>

## （二）影响财政支出的一些新因素

### 1、地区债务问题

<sup>①</sup> Михаил Метцель. Придать мощную динамику развитию России// Эксперт.2018. <http://expert.ru/2018/02/9/pridat-moschnuyu-dinamiku-razvitiyu-rossii/>

俄罗斯同大多数发达国家一样，奉行的是“公共财政”，即以社会支出撬动经济发展，以财政联邦主义的形式划分为联邦、联邦主体和地方三级税收机制。事实上，大部分的社会支出职责落到了联邦主体和地方头上，但税收的划分却很不平衡。如表 3 所示，联邦税的重要性的数量远高于联邦主体税和地方税。尽管有很多税种最终由中央和地方共享，但后两者（联邦主体和地方）却要在医疗教育服务、公共住房维修、道路建设和招商引资方面对选民承担很多责任，这对各地区形成很大的压力。一般情况下，政府通过“预算转移中心”和“非预算基金”<sup>①</sup>来填补地方的支出缺口。如远东联邦区有 40% 的政府支出依靠上述两种资金来源<sup>②</sup>，但仍旧难以消弭庞大的地区债务。当前债务形成的另一个重要原因，是 2016 年 9 月地方选举后，各个联邦行政区开始加大基础设施建设来履行竞选诺言和 2012 年普京下达的“五月指令”，后者旨在通过公共部门的努力来提高地区整体福利水平。很多地区在缺乏财政资金的情况下，靠商业银行贷款维持后续工程建设，形成投资长期化、债务短期化的期限错配，政府现金流难以覆盖庞大的基建支出。<sup>③</sup>另外，联邦政府对地方的财政支持，在很多情况下，以类似税收优惠这种变相减税的形式进行。地方政府在损失潜在税收的情况下，还积攒了大量债务，很多地区在完成基本的社会保障性支出后，钱已经所剩无几。

表 3 俄罗斯联邦、联邦主体和地方三级税种划分

税收性质	税种
联邦税	增值税，消费税，个人所得税，企业所得税，关税
联邦主体税	财产税，交通税，博彩税
地方税	土地税，物业税

资料来源：Классификация налогового. <https://saldovka.com/nalogi-yur-lits/prochie/klassifikatsiya-nalogov.html>

① “预算转移中心”承担着联邦政府向地方财政转移支付的职责，而“非预算基金”就是预算外基金。

② Надежда Краснушкина, Вадим Вислогузов. В дотациях не найдено выравнивающего эффекта// Власть. 2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3480375>

③ 从 2014 年开始，俄罗斯联邦政府开始给地方提供低息预算贷款，来替代之前的商业银行贷款。

从政治上来说，一个国家应该财富分配均等化，实现各地区的同比例支出，但现实中却很难做到。广阔的地域和经济发展水平的不平衡，使俄罗斯各地区的财政状况差异很大。尽管在财政分权下，一些税种如个人所得税完全由联邦主体支配，企业所得税也是地方政府拿了大头，但人口和经济水平的差异，使很多地区呈现两个极端，最终出现莫斯科和圣彼得堡向一些地区进行财政收入转移的现象，像是一种平行转移支付。在中央财政转移支付不足的情况下，很多收入低的地区只能通过向银行借款，来实现基础设施建设和提供公共服务。这是一种预算软约束<sup>①</sup>，因为债务偿还最终由中央承担兜底责任，后果是不仅恶化了地方政府的资产负债表，联邦政府和银行也一道被“拖下水”，让原本就脆弱的银行系统存在更大的坏账隐患。

通过联邦预算对地区庞大的债务进行重组，是俄罗斯的新措施。截至2017年11月，地方债务总量达到2万亿卢布，50个联邦主体的债务率超过50%，其中8个超过100%；85个联邦主体中只有12个收入超过支出。仅有50万人口的哈卡斯共和国，其债务达到了惊人的240亿卢布，到了破产的临界点。对此，俄罗斯政府宣布通过联邦预算注资，对地区预算性贷款进行重组，在2018和2019年预计核销5%的负债比例，可以释放4280亿卢布的资金。<sup>②</sup>接下来的任务是优化地方政府债务结构，增加预算贷款比例，降低商业贷款占比，因为后者的利率水平是前者的几十倍以上。<sup>③</sup>即使预算性贷款重组后，商业性贷款形成的潜在不良资产和利息负担，也有可能由联邦政府来“买单”。这是不可预测的额外财政支出，且具有多米诺骨牌效应，有可能蔓延到金融部门和其他领域。

在缩减赤字的前提下，不可能扩大联邦债券的发行量。针对地方债务问题，俄罗斯政府只能在“节流”和提高资金使用效率上做文章。如，财政部将进一步对地区税收优惠进行评估，以优化资金拨付，2017年这部分资金多达3280亿卢布。<sup>④</sup>正确评估地区税收优惠的使用效率，将会使“蒸发掉”

① 罗伊·巴尔：“财政体制改革的国际视角”，《财经》，2012年，第82-83页。

② 这是杜马议长瓦切斯拉夫·瓦洛金接受专访时对“地方债”的阐述，<http://www.vesti.ru/videos?cid=6>

③ 2017年9月俄罗斯预算贷款利率水平为0.1%。

④ Вадим Вислогузов. Губернаторам пересчитают льготы// Власть. 2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3458856>

的财政资金重新回到政府的账户上，这也是缩减地方债务的重要方法。另外，联邦政府配以行政手段加强对地方的垂直控制，以按照联邦中央政府的意愿来管理地方预算。最明显的例子就是 2017 年联邦对各州行政长官进行了大洗牌，从 1 月份到 9 月份共更换了 13 名州长。这是普京贯彻其地区经济管理思路的信号，以防止地方政府在经济特别是预算政策上一再违背联邦政府的意愿。所以，为了维持债务的稳定性，联邦政府很难再扩大赤字，这无疑在未来经济增长的硬约束。但在联邦“集权化”的趋势下，地方政府存在的道德风险会加强，缺乏自下而上的自我约束机制，从而导致地方债务不降反升，最终会拖累联邦政府。总体上看，想要在短期内改善地方政府的负债状况绝非易事，因为遏制其投资冲动同实现经济增长的目标相悖，只能寻找折中方案来缓解地方政府资产负债表的恶化。其他的渠道就是发行地方政府债券，目前这一债务形式在地方政府融资比重中份额不断扩大。截至 2018 年 1 月，俄罗斯地方债券发行总量为 5490 亿卢布，为 2010 年以来的最高峰，在地方债务结构中的比例由之前的 19% 上升到 24%。<sup>①</sup>债券一方面为地方政府提供了替代的融资手段，另外还为居民提供了可以充当抵押品和保值手段的安全资产，可谓一举多得。总体而言，根据《俄罗斯 2017-2019 年债务政策基本目标》，将调整地方长期政府债券、预算贷款和商业银行贷款在地方债务结构中的比例，因为政府债券作为在风险基础上定价的金融产品，有助于将预算软约束风险压缩到最低。

## 2、财政支出与投资的低效联动

普遍存在这样一个投资循环路线，即，政府通过财政汲取资金，然后对企业进行有计划战略性投资，再通过企业税收回归财政。俄罗斯在这一循环回路中的显著特点，是投资大量涌向国有部门，而来自中小企业的投资日渐萎缩。一般而言，后者是创新的源泉，全要素生产率的提高基本上都依靠中小企业的贡献。在发达国家，它对财政与就业的贡献是不可替代的。俄罗斯的思路是，通过降低利率来提振私人部门投资，但该问题的核心并不是降低利率，而是利率需要降到何种程度，因为利率如果不降到位，不仅达不到

---

<sup>①</sup> Вадим Вислогузов, Олег Сапожков. Регионы перешли на бумаги// Власть. 2018. <https://www.kommersant.ru/doc/3558442>

拉动经济推动企业发展的效果，还会形成资本外流的预期。2017年第五次降息后基准利率是8.25%，但企业贷款利率仍旧高达20%左右，<sup>①</sup>市场上出现了严重的分化：国有企业和风险偏好型企业留了下来，其他中小企业因盈利问题被挤出市场，因为完全靠自有资金来补充资本很不现实，即使是诸如远东的“经济赶超区”和全国性的“自由经济区”，在提供税收优惠后，响应者也没有想象的那么多。因为这是个联动效应，它不仅取决于企业本身，也取决于地区发展的整体规划和投资环境。就像在远东联邦区公民获得“1公顷赠予土地”后，在完全缺乏配套基础设施的情况下，即使有税收和贷款利率优惠，对于产业发展也是杯水车薪。“自由经济区”也存在一定问题，外商企业进入自由经济区的两个最重要的前提，一是投资额不得低于300万欧元，二是要实现在俄罗斯的本土化生产以贯彻“进口替代”战略。<sup>②</sup>实质上是将资本和技术留在俄罗斯，来换取对企业的低所得税，这可以归结为内部因素。

俄罗斯固定资产投资占GDP的比例，在近二十年基本维持在20%左右。俄罗斯远东和贝加尔基金会主席阿列克谢·切库科夫认为，如果将固定资产投资占GDP的比例设定为30%作为目标，这样到2030年可以支撑俄罗斯4%-6%的GDP增长率，经粗略计算大约需要1.5万亿美元，不借助外部融资基本不可能实现。<sup>③</sup>但是，俄罗斯的外部融资之路被严重阻隔，美国的制裁措施无论在融资额还是借款周期上，都几乎把俄罗斯压缩到了极限。例如，对俄罗斯银行的借款最多不超过14天，一次性投资不能超过100万美元，这逼迫俄罗斯企业另寻出路。即使是短期的投机性资本，也随着俄罗斯基准利率同美联储联邦基金利率的预期低利差，开始不断流出俄罗斯。俄罗斯央行2017年年底对经济制裁环境下的俄罗斯经济，作了压力测试，其中考验之一就是国外投资者撤出俄罗斯国债市场（ОФЗ）。目前，俄罗斯国债30%

---

① Об изменениях ставок по кредитам для бизнеса. 2017. <http://www.mirfinansov.ru/facts/ob-izmeneniyakh-stavok-po-kreditam-dlya-biznesa/>

② Алексей Афонский. Локализация без фанатизма// Профиль. 2017. <http://www.profile.ru/economics/item/121038-lokalizatsiya-bez-fanatizma>

③ Алексей Чекунков. Мифы и надежды Пояса и Пути// Эксперт. 2017. №.15. С.50.

的持有者是外国投资者<sup>①</sup>，俄罗斯央行预见到西方将进一步限制投资俄罗斯国债市场，这会导致财政和卢布汇率的双重不稳定。对此，俄罗斯希望让更多的包括中国在内的外国资金进入国债市场，来弥补西方投资者离开后的空缺。例如，俄罗斯计划在 2018 年发行人民币债券(熊猫债券)来给政府财政融资。<sup>②</sup>总体低债务率和赤字水平，可以让俄罗斯以相对低的收益率来发行债券。由于人民币是国际货币基金组织储备货币，这将有助于吸引中国以外的投资者，也有助于中国推进资本账户可自由兑换及人民币的国际化，是双赢的合作。另外，俄罗斯的对外政策加剧了投资环境的不确定性，这无疑会压低私营企业投资的意愿。总体上，私营企业的投资能否改善，将决定俄罗斯国家的整体投资状况和财政收入流。

### 3、行政管理机构效率低下引起的支出浪费

俄罗斯长期以来实行的预算管理模式的，都是以“投入”为核心。这种预算管理模式赋予了公共支出部门一种实际的特权：无论支出的资金能否取得产出，它们都能从国家财政资源中索取到资金。这种投入型预算对预算结果的漠视，使预算部门不是以公共利益为预算考虑的重点，而只考虑公共支出部门利益的大小。造成了各个支出部门争相索取更多的资金，却无视资金的使用效率。在这种情况下，预算支出项目交叉重复，造成了政府预算资金的巨大缺口，既恶化了国家财政状况，又降低了预算资金的使用效率和政府行政效率。2007 年以来，三年中期预算的编制，对控制支出、提高资金使用效率有一定成效，但俄罗斯整体行政官僚机构的问题，却无法在一朝一夕得到解决，这是后苏联时代的政策惯性。相比波兰、匈牙利和捷克等前社会主义阵营转轨国家，俄罗斯的行政效率相对低下。一方面是因为没有前者在欧盟框架下的种种条件约束，另一方面是因为由“租金国家”到“税收国家”的转变并不顺畅，造成官僚机构对公民社会的反馈相对不灵敏，时常有地方行政长官利用职权在各种项目上贪污受贿和为自己谋利益，丑闻频出。后果就是公民对行政机构信任度的下降。据专家分析，这种不信任度到 2017 年

---

① Анна Королева. В ЦБ предполагают худшее// Эксперт.2017. <http://expert.ru/2017/11/13/v-tsb-predpolagayut-hudshche/>

② Анна Королева. Мифин переходит из рубля в юань// Эксперт.2017. <http://expert.ru/2017/12/12/ofz-v-yuanyah-vyipustyat-v-2018-godu-a-mozhet-byit-i-net/>

从之前的 18% 上升到了 25%。<sup>①</sup>当公民社会对官僚机构的行为开始“用脚投票”时，将会加剧二者的分裂，这是一个相互加强的过程，最终会影响统治者的执政根基。

俄罗斯公共官僚机构的种种劣迹，经常被俄罗斯国内外各种文献所提及。垄断条件下极易征收的租金收入，导致俄罗斯建立有效公共官僚机构的动机很弱，因而形成了当下行政管理效率低下的现实。这是对财政支出的巨大浪费，同时也是商业发展的障碍之一。俄罗斯前财政部长、俄罗斯战略研究中心主席阿列克谢·库德林呼吁，加快行政管理的“数字化”，让 IT 技术和自动化管理渗透到各个行政部门，以淘汰“低效”的行政人员，节省财政资金。根据他的测算，裁减 1/3 的官员在 6 年内可以给俄罗斯补充 0.3% 的 GDP。<sup>②</sup>俄罗斯的具体做法，是推动“国家行政创新化”。宏观的创新并不只体现在技术领域，同时也需要政府在社会保障、市政管理等领域形成创新机制来压缩行政成本。从 2012 年起，俄罗斯信息化技术服务市场不断膨胀，市场需求总额达到 65.8 亿美元，比 2011 年增长 11%。<sup>③</sup>其中国家行政机构的“信息化”平台建设，是推动该市场繁荣的重要原因。如，俄罗斯从 2013 年起力推的国家机构“信息化”服务计划，包括外来移民管理、税收缴纳、海关服务和市政建设方面，都在力推网上办公和在线服务，不仅提高了效率，又补充了地方财政收入。

俄罗斯政府在不同联邦行政部门之间建立共享的云存储平台，到 2013 年，已经建立起统一的“部门间电子交互系统”（СМЭВ）。<sup>④</sup>从 2017 年开始加快“数据区块链”（Блокчейн）技术的应用，从而实现了快捷的国家机构间信息共享，并让这一趋势向地区行政部门，特别是税收征集部门扩展。例如，利用现代技术来提高税收征集效率，是相比调整税收政策或修改预算中纳入国库的石油价格门槛更被俄罗斯财政部所青睐的方向。<sup>⑤</sup>所以，整体趋

---

① Алексей Кудрин. Устойчивый экономический рост: модель для России. 2017. С.32.

② Алексей Афонский. Кудрин всех уволит// Профиль. 2017. <http://www.profile.ru/economics/item/119480-kudrin>

③ Андрей Москаленко. Субъект информатизации// Профиль. 2013. №36. С.36-37.

④ Система электронного межведомственного взаимодействия.

⑤ Анна Королева. Кому достанутся нефтяные сверхдоходы// Эксперт. 2018. <http://expert.ru/2018/01/16/kak-budut-pereraspredeleniyi-neftyanyie-sverhdohodyi/>



势就是利用技术，以透明度、低门槛和包容性为驱动，让公民能以最便捷的方式获得政府和商业服务，而不是以传统方式改变政府。技术创新环节只是局部的良性发展，从整体上优化支出结构还需要全国性的布局，而政府要做的是，保障一个积极的创新环境，同时消除阻碍创新发展的行政壁垒。

### 三、财政预算收入分析

#### (一) 收入结构分析

在财政收入方面，尽管财政收入总量增加了，但其对 GDP 占比却逐年下降。2017 年，俄罗斯财政收入占 GDP 份额为 15.9%，而 2018-2020 年的数据（设定的目标）分别为 15.6%、15.1%和 14.8%。俄罗斯近年来非能源收入的增速，超过了来自石油和天然气相关收入的增速，这是个积极变化，即使是在深陷危机的 2015 年，财政预算中的非能源收入也增长了 13.4%。保持低通胀的目的在于，俄罗斯央行能够扩大降息的空间，来进一步释放资金对非能源行业的投入，这也是维持既有税收收入的前提。如表 4 所示，非石油天然气收入占 GDP 比重呈现乐观的趋势，未来三年将维持在 10%的水平。随着 2017 年俄罗斯央行的不断降息，其时滞效应将在未来几年反映在家庭部门和企业部门的可支配收入上，这会带动相关利润税、增值税、关税以及个人所得税的显著增长。在不扩充税基的前提下税收收入的增长，将依赖货币政策以及“结构性改革”的深入，这会在很大程度上抵消油价下降导致的能源收入缩水。

表 4 俄罗斯 2018-2020 年基本预算收入

年份	2018	2019	2020
预算收入（万亿卢布）	15,26	15,55	16,29
石油天然气收入（万亿卢布）	5,48	5,25	5,44
占 GDP 比重（%）	5,6	5,1	4,9
非石油天然气收入（万亿卢布）	9,78	10,31	10,85
占 GDP 比重（%）	10	10	9,8

资料来源：Федеральный бюджет на 2018-2020 годы-режим жесткой экономики.  
<https://www.finam.ru/analysis/forecasts/federalnyiy-byudzhet-na-2018-2020-gody-rezhim-zhestkoy-ekonomii-20171026-120521/>

表 5 俄罗斯各项主要税收分布（2017-2020 年）单位：十亿美元

指标	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
<b>矿物提取税</b>	3879.8	3547.5	3410.3	3533.3
<b>出口关税</b>	1915.4	1932.1	1837.2	1907.1
<b>国内生产性税收</b>	4677.8	5098.8	5413.2	5818.2
增值税	3050.8	3330.9	3558.7	3880.1
消费税	902.0	961.8	1029.3	1053.4
所得税	725.0	806.1	825.2	884.7
<b>进口相关税</b>	2671.3	2958.4	3071.1	3143.4
进口货物增值税	2038.7	2294.0	2402.3	2473.8
进口货物消费税	77.4	92.2	97.8	102.1
进口关税	555.2	572.2	571.0	567.5
<b>其他</b>	1576.0	1721.0	1822.8	1883.4

资料来源：Бюджет для граждан к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2018 год и на плановой период 2019 и 2020 годов.

2017 年税收为预算贡献了 17.3 万亿卢布，其中联邦预算获得 9.2 万亿卢布，两者分别比 2016 年提高了 19%和 46%。如表 5 所示，除开矿物提取，税收中占比重最大的就是增值税，预计到 2020 年增值税占 GDP 的比重将比 2017 年提高 0.3%，达到 3.88 万亿卢布。消费税和所得税也稳步增加，两者预计到 2020 年比 2017 年都增加约 1500 亿卢布。根据统计，2017 年 1 月-10 月的税收收入同比增加了 30%，达到 7.5 万亿卢布。企业所得税和个人所得税是贡献最大的两个部分，分别增加了 2.9 和 2.5 万亿卢布<sup>①</sup>，成为联邦税收的一大亮点。事实是，企业利润近年一直下滑但所得税却增加了，因为在利润率不变的条件下，政府提高了对企业的预算内非税收入征缴，包括行政事业性收费和其他专项缴纳费用。2017 年上半年该类收入同比增加了 20%，达到 2144 亿卢布<sup>②</sup>，事实上是变相的增税。这或许能够解释，在俄罗斯政府承诺到 2019 年之前不增加新税种、居民实际可支配收入大幅下滑情况下，税收收入增长率却一反常态地接近 20%。这对企业有两个影响：留存利润减少和投资下滑。不少企业开始通过其他渠道避税。最明显的例证就是，俄罗斯目前有 3300 万劳动者属于“影子经济”范畴，占劳动力总人口的 13.6%，

① Анна Королева. Рост налогов стремится угнаться за их собираемостью// Эксперт. 2017. <http://expert.ru/2017/11/22/v-strane-perevyipolnen-plan-po-nalogam/>

② Там же.

达到 2006 年以来的峰值。<sup>①</sup>这是企业部门规避税收的手段，也可以说是高税费压力下的被迫选择，这对主要以企业缴纳的保险费为主要来源的预算外基金，具有很强的冲击。即使是具有支持养老保险支付职能的国家福利基金，也显得捉襟见肘，因为后者还要承担国民储备基金消失后（同国家福利基金合并）的预算减赤功能，关于延长退休年龄的争论也源于此现实情况。对此，俄财政部长安东·西卢阿诺夫在 2018 年初的“盖达尔经济论坛”上，也承认俄罗斯企业的负担很重，称 30.2% 的保险缴纳把很多中小企业压得喘不过气，这还不包括所得税和增值税。<sup>②</sup>另外，纳税人的纳税遵从度低下，对未来公共财政支出是否满意，也需要深入探讨。纳税人不希望政府征收的钱，花在对他们毫无意义的用途上。转轨这些年来，在民主化框架下，随着公民意识的逐渐增强，对税收的公共支出关注不断提高。不管怎样，最终是造成了财政的隐形损失。客观地说，这是俄罗斯人口大面积返贫导致的必然趋势，以行政的手段阻止这个过程非常困难。所以，在个人所得税率被固定在 13% 的情况下，“影子经济”依然猖獗，过渡到累进税率会增加高收入者的边际税率，会催生和恶化各种避税行为，财政收入很有可能不升反降，所以该想法的落实只能在数次讨论后延期。在税收结构上，增值税、关税和营业税等本质上都是消费税。由于低收入群体的消费占其可支配收入比重高，消费税具有累退性质，低收入群体的有效税率超过高收入群体，结果加剧了收入的不平等。这样一个恶性循环，暂时还没有看到被打破的契机。

出口关税在俄罗斯的税收结构中，占有举足轻重的地位，因为对原油、石油产品和天然气出口征收关税，能为俄罗斯带来丰厚的财政收入。虽然近几年非能源出口日益扩大，但仍不能替代能源出口的地位。俄罗斯在中期预算中，将三年关税收入基本设定在 1.9 万亿美元上下，同 2017 年相差不大。鉴于卢布汇率的不稳定，俄罗斯出口关税以美元标价，而不是以本币征税，这使得卢布汇率即使在急剧贬值的时期，也能够保障稳定的出口关税收入。俄罗斯的案例非常独特，例如在中国，关税要么按从价税计算或直接对进出

---

① Алексей Михайлов. Кто владеет Россией// Профиль. 2017. <http://www.profile.ru/economics/item/119180-kto-vladeet-rossiej>

② 30.2% 的企业保险支付结构中，包括 22% 缴纳到退休基金，5.1% 缴纳到医疗基金，2.9% 缴纳到社会保险基金，0.2% 为工伤和职业病保险，也属于社会保险基金范畴。

口产品以人民币征税，这符合很多国家的普遍做法。但俄罗斯是个例外。所以，在浮动汇率制下，俄罗斯关税通过同美元挂钩来保障收入，是个不错的选择，但代价是卢布的“边缘化”。降低矿物提取税一直都是俄罗斯政府致力目标，摆脱“能源依赖”是俄经济改革的核心一步，也是最艰难的过程。低油价下国民储备基金的枯竭几成事实，财政预算将失去一个重要屏障，技术环节上的微调可以部分缓解收入的下降。比如，2016年2月，俄罗斯国家杜马通过提高燃料消费税来削减财政赤字。但随着支出的不断增加，该收入不能完全覆盖赤字。财政部计划通过矿物开采税来填补2000亿卢布的财政赤字；2017年9月又决定在2018年分两次（1月和7月分别提高50戈比/升）将汽油和柴油消费税提高100戈比/升，并决定从2019年开始征收石油开采附加税。<sup>①</sup>维持石油开采量可以在短期内增加国库收入，所以“石油依赖”在短期内是不可能完全消除的。这一方面取决于财政收入的稳定性，也取决于经济改革的进展。这容易让人想起俄罗斯前总理、著名经济学家盖达尔曾经的判断：“20世纪80年代初的高油价所保障的那笔稳定储备金，使得苏联领导人能够毫无作为，也依然可以保持政治上的稳定性。当1986年价格下降至此前数十年史无前例的低水平时，20世纪70年代末-80年代初所积累的种种问题后来才显现出来，但却是以难以想象的规模显现。”<sup>②</sup>

## （二）影响财政收入的一些突出因素

### 1、居民收入的持续下滑

作为劳动者的个人，是连接消费和企业的载体，因为个人既是消费者又是劳动者。个人收入的下滑，对企业部门的影响非常大，因为家庭部门紧缩的预算，将导致高利率环境下的企业特别是中小企业更加艰难。后者是税收的主体，是财政收入的主要来源。在提振总需求的要素中，俄罗斯政府更多地选择了出口和投资。但投资在很大程度上也取决于个人收入的积累，要知道在国际融资环境异常严酷的今天（或将延续很多年），主要从国内寻求资本

---

<sup>①</sup> 2017年11月27日，俄罗斯政府将征收“石油开采附加税”的提案递交给了俄罗斯杜马，该项立法拟在2018年年初通过。

<sup>②</sup> [俄]叶·季·盖达尔：《帝国的消亡：当代俄罗斯应从中汲取的教训》，王尊贤译，北京：社会科学文献出版社，2013年，第321页。

来源或许是正途，可是家庭部门的收入情况很不乐观。如图 1 所示，自 1998 年经济危机以后、进入新世纪以来，俄罗斯从 2014 年开始第一次出现居民可支配收入的连续下滑，三年间下降了 11%。据俄罗斯专家分析，俄罗斯居民实际可支配收入要达到 2013 年的水平需要 5-8 年的时间。也就是说，即使是乐观的估计也要等到 2022 年。<sup>①</sup>

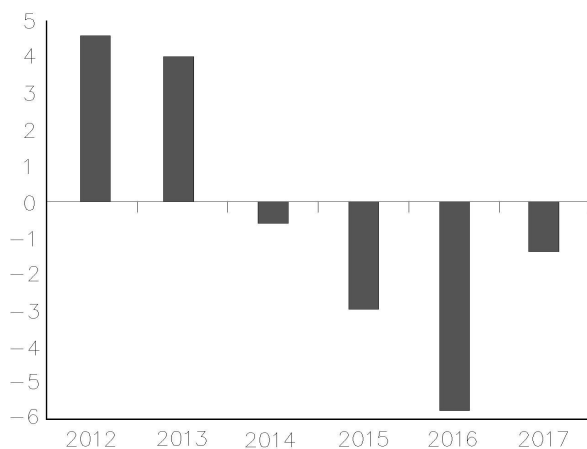


图 1 俄罗斯居民部门的实际可支配收入增长率走势图 (2012-2017 年)

资料来源：俄罗斯统计局官网，[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#)

另外一个指标就是居民储蓄率的下滑。2017 年俄罗斯居民储蓄占家庭收入的比重为 9.3%，甚至低于 2008 年和 2014 年经济危机时的数据。<sup>②</sup>家庭储蓄是影响政府资产负债表的重要变量，因为前者是政府国内债务的主要来源。储蓄率的下滑是俄罗斯政府扩展资产负债表的掣肘因素，相对宽松的财政政策难以实施，这会推高国内的债券收益率对利率形成倒逼。在这种情形下，俄罗斯或许只能依靠增税来解决问题。储蓄率的下降和相对的低利率，

① Алексей Михайлов. Страна обреченности// Профиль. 2017. <http://www.profile.ru/economics/item/120281-strana-obrechennosti>

② 2008 年和 2014 年俄罗斯居民部门储蓄占可支配收入的比重，分别为 13.2%和 12.7%。

二者之间有多大程度的关联还需要研究，但可以明确的是，房地产市场和证券市场均不活跃。例如，莫斯科市商品房价格在 2017 年前 11 个月同比下降了 4.5%，以商业经营活动为主要目的的楼盘开发更加萎靡。部分原因是 2014 年危机以后的库存消化还没有结束，根本原因是家庭和个体工商户资产负债表的萎缩。俄罗斯证券市场的总市值为 4500 亿美元，仅占世界证券市场资本总额的 0.6%，在债券市场上这一数值为 0.3%。莫斯科银行间货币交易所指数 (ММВБ) 长期在 2200 点左右的低点徘徊，在经历过几次危机后居民并不倾向于投资证券市场，交易量有限。2017 年莫斯科证券交易所股票交易量比 2016 年下降了 1.5%<sup>①</sup>，这也说明对资产的货币需求并没有因利率的下降而明显增加，很大程度上只是单纯的收入下降。

在职人口“贫困化”、人口老龄化同人口出生率下滑共存，也是居民贫困化的因素之一。当前，俄罗斯有 1200 万在职工作人员被划分为贫困人口，占总就业人口的 16.8%，其中包括了个体经营者。<sup>②</sup>人口老化和劳动力人口下降，是俄罗斯今后财政可持续性面临的巨大挑战。目前俄罗斯有 3700 万退休人口，占总人口比重的 25%。不同于转轨初期的是，目前俄罗斯人均预期寿命达到 72.5 岁，加大了代际供养负担，形成养老基金吃紧和财政支出负担增加的现象。这也是普京总统在 2017 年 12 月推出一系列年轻家庭生育鼓励政策的主要原因。从 2016 年下半年开始，家庭消费出现的一些正面因素具有周期性的特点，比如预期利率走低会导致资产价值上升，使按揭抵押贷款市场开始回暖。<sup>③</sup>为提高出生率而施行的年轻家庭补助计划，并不是全覆盖的，而是有选择的“点对点”帮扶。政府还承诺从 2018 年 5 月起，将最低劳动报酬 (MPOT) 提高到官方贫困线上限水平。这些举措受到俄罗斯周期性经济状况的很大影响，且 2018 大选之后政策操作的可持续性难料。2016 年退休金曾暂停“挂钩”通胀率就是例子。而利率受油价和卢布汇率的潜在影响很大，不可能成为持续的正面指标。

① Алексей Михайлов. Жареный петух не клюнул// Профиль. 2018. <http://www.profile.ru/economics/item/123725-zharenyj-petukh-ne-klyunul>

② Алексей Михайлов. Предвыборны рост экономики// Профиль. 2017. <http://www.profile.ru/economics/item/121292-predvybornyj-rost-ekonomiki>

③ 俄罗斯居民部门的贷款增加，不全是由于利率的下降，很大一部分原因是由于贫困化导致的入不敷出，低保障居民家庭成为贷款的主要人群。

## 2、非能源出口崛起

俄罗斯政府提出要在 2020 年将石油天然气对财政收入的贡献率设定到 33% 的目标<sup>①</sup>，即，非能源财政收入的贡献率要提高到将近 70%，目前这一数据为 28%–35% 左右。在预算目标不变的情况下，需要寻找其他来源来弥补能源收入的减少。能源收入的下降，致使国民储备基金几近枯竭，后者是 2008 年以来俄罗斯最主要的减赤工具。所以，替换石油美元的新收入来源，不仅关系俄罗斯的经济转型，更关系到财政预算结构的稳定。俄罗斯经济学界普遍认为，身处危机的经济寻找“动力支撑”的可选项并不多，其中“非能源出口”可以作为一大突破点。更多的企业参与到非能源产品出口中来，有利于扩大税基。而在政府允诺税率不变的情况下，扩大企业税基是增加财政收入的前提条件。事实上，非能源出口收入已经渐渐开始代替石油天然气带来的出口收入。2017 年，俄罗斯非能源产品出口增长率为 19%<sup>②</sup>，从图 2 可以看出这一趋势。目前非能源产品出口同能源产品出口对财政收入的贡献比例大约为六比四，如金属制品、粮食、军工、航天、木材制品和化工产品出口，都呈加速趋势。目前俄罗斯出口增速最快的商品，前三位是金属制品、粮食和化工产品，2017 年上半年出口增长率分别为 36%、19.6% 和 9.8%。<sup>③</sup>但同其他欧美发达国家相比，附加值高的加工制造产品出口依然是俄罗斯的短板，如汽车整车出口只占到对外贸易总额的 0.1%，这会严重限制出口潜力。作为大宗商品的成品和半成品，受到美元汇率的强制掣肘，在美联储紧缩货币政策的背景下，强势美元势必会拉低大宗商品价格。例如粮食产量一旦因突发天气灾害遭遇了大幅度下滑，就可能会逆转良好的贸易态势。这种类型的出口显然是脆弱的，要知道俄罗斯不是没有过这样的经历，所以提升价值链和出口产品附加值，是俄罗斯非能源产品出口的主要方向。周期性促进因素，如弱卢布汇率等，不可能永久持续下去，对此，俄罗斯需要扩大高

---

① Анна Королева. Вместо нефтедолларов в бюджет пойдут налогорубли// Эксперт. 2017. <http://expert.ru/2017/12/29/neftyanuyu-iglu-smenit-nalogovyij-press/>

② Анна Королева. Россия нарастила несырьевой экспорт// Эксперт. 2018. <http://expert.ru/2018/01/17/eksport/>

③ Татьяна Едовина, Яна Циноева. Несырьевой экспорт растет, теряя долю// Власть. 2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3352059>

附加值产品的生产和出口。

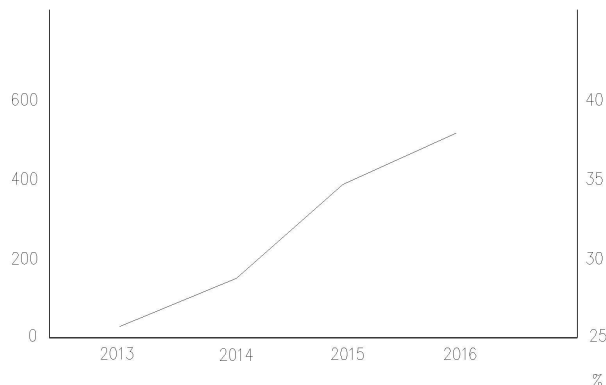


图2 俄罗斯非能源产品出口趋势图（单位：十亿美元）

资料来源：俄罗斯出口中心官网，<https://www.exportcenter.ru/>

俄罗斯促进非能源产品出口的一个重要举措，是在2015年成立“俄罗斯出口中心”（РЭЦ）。它以服务平台的形式，对俄罗斯出口企业进行保险、融资和担保等服务的支持，改变了之前企业“单打独斗”的境况，有助于平台内企业在客户搜寻、出口咨询和商业对接方面更加快捷高效。截至2018年年初，俄罗斯出口中心共注册了6600家俄罗斯企业，提供了203亿美元的融资和保险服务支持。<sup>①</sup>细化到方法工具上，俄罗斯出口中心的资金支持主要体现在三个方面：（1）对出口企业的“合同担保式”低息贷款，即企业以出口合同为抵押，便可以向俄罗斯出口中心申请优惠利率贷款；（2）对出口企业的交通支出补贴，其中包括在国外组织的展会和其他推介活动；（3）发展地区基础设施，目前已经有27个联邦主体在基础设施领域得到了俄罗斯出口中心的资金支持。

俄罗斯经济发展部部长马克西姆·阿列什金认为，目前在世界贸易领域，终端产品的需求并不占据主导地位，而是中间环节的产品在全球贸易链

<sup>①</sup> Александр Ивантер. Финансист, учитель, сталкер// Эксперт. 2017. №.14. С.56-59.



中更受青睐。欧美制裁延缓了俄罗斯融入世界贸易链的进程，俄罗斯起初以“进口替代战略”为主要应对办法，但对于不具备比较优势的商品，包括中间产品，进行强行“替代”，结果就是终端商品价格的提高和质量的下降。在药品生产领域这一现象最为明显，不具有成本优势的产品在国内市场都难以为继，遑论出口国际市场了。对此，俄罗斯方面的一个新的思路，是以“外资本土化”来实现国际分工。主要措施是在国际合作与市场准入简化的基础上，建立如“自由经济区”、“经济加速区”和“自由港”这样的特区，以及高科技产业集群，以推动俄罗斯在非能源产品领域，特别是高新技术领域的出口。这是发展地区出口导向经济的重要步骤。对于投资者，特区从融资、税收和行政检查环节，都实行比较大的简化和优惠。如在符拉迪沃斯托克建立自由港，制成品企业可享受一年的零出口关税，对原材料实行零进口关税，并简化增值税返还程序。相比税收优惠，更重要的优势是，“本土化”后的外国投资企业生产的产品，可以绕开俄罗斯的“2020年进口替代战略”<sup>①</sup>，有资格被纳入政府采购的名单。截至2017年11月，各类特区共吸引了2.1万亿卢布的投资。<sup>②</sup>尽管还存在不少障碍，俄罗斯在发展区域性特区问题上总体是乐观的。这从非能源出口的比重及收入的向好趋势就可以看出，它不仅能以贸易顺差的形式弥补俄罗斯的外资流失，更重要的是创造了就业和增加了财政收入，形成了良性循环过程。

## 2、“私有化”踌躇慢行

经过20世纪90年代“私有化浪潮”下私营企业的急速扩张，进入新世纪后，俄罗斯私营企业开始不断收缩，同时伴随着国有企业的“卷土重来”。图3可以直观地观察到这个趋势。今天俄罗斯上层精英对“私有化”的认知，相比转轨初期已经有了很大的变化。区别当年用“私有化”来实现产权革命以适应现代市场经济，当下的私有化多是在各级政府预算窘境下，补充财政收入的无奈之举，对2000年以来的“再国有化”没有产生逆转之势。

俄罗斯国有企业近些年的做大做强，实际上是一种“内敛式”发展，国

---

① 该“战略”囊括了20个经济领域，俄罗斯禁止对这些领域进口产品实施政府采购。

② Алексей Афонский. Локализация без фанатизма// Профиль. 2017. <http://www.profil.ru/economist/item/121038-lokalizatsiya-bez-fanatizma>

家需要集中资源来克服内外部障碍。在财政收入上对国有企业的依赖，不是一个好的信号，尽管它对 GDP 的贡献举足轻重，但潜在的“挤出效应”将资本从边际生产率更高的私营企业转移到了政府控制下的国有企业。在 2017 年预算中，有 1/7 支出流向了国有企业。外部环境也让国有企业获得了更多的“寻租”条件，如在外部制裁下，俄罗斯政府允许大型国有企业在招投标过程中对供货方信息进行保密，并可以不透露招标细节。还存在不少国有能源企业之间的“私有化”，即，由国有控股的企业通过“私有化”的形式购买其他的国有企业。<sup>①</sup>这实际上为关联交易提供了土壤，有多少国家财政资金被浪费，谁也不知道。正如美国经济学家道格拉斯·诺斯评论苏联时说的：“瓶颈和危机领域出现得越多，越需要更多的国家控制来堵上漏洞，这从内在机制上推动了中央集权的金字塔式的权力机构的形成。”<sup>②</sup>同样，金融领域也是类似情形。俄罗斯央行出资 1 万亿卢布在行政接管了两家大型私人银行“Открытие”和“Бинбанк”后，俄罗斯排前十位的商业银行只有一家“Альфа-банк”是非国有的。很明显，这不是长久之计。俄罗斯需要资本边际生产率更高的企业，优化国有企业股权结构以引入更多的外部资本，被俄罗斯政府视为解决路径之一，也可称作为私有化。

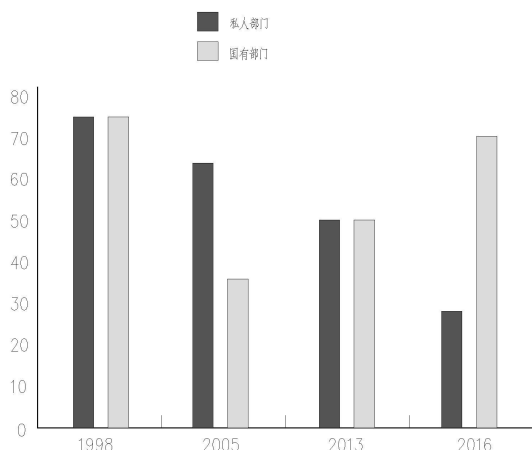


图 3 俄罗斯国有及私人经济部门占 GDP 比重图

① 按照俄罗斯私有化法规，拥有超过 25% 国有股权的企业禁止收购其他国有企业。  
 ② [美]道格拉斯·诺斯：《理解经济变迁过程》，钟正生、邢华等译，北京：中国人民大学出版社，2013 年，第 133 页。

资料来源：俄罗斯联邦反垄断局官网 <https://fas.gov.ru/>

如何以正确的激励手段从企业获取收入增长源泉是正确路径，即承载主要税收职责的中小企业如何将正面因素传导到家庭部门，再以消费的形式形成正面循环。但目前暂时没有看到这样的条件，这首先取决于俄罗斯究竟有多大的动力，实现从对国有能源企业的“租金依赖”，转而成为从私人企业汲取税收的系统，形成对私人企业的综合性政策激励，通过新一轮私有化和减持国有股份，淡化国有垄断色彩。卖掉垄断性国有企业的部分股份，是俄罗斯为填补财政收入的重要选择，也是优化企业治理结构的方法，可谓“一箭双雕”。但在现实操作过程中也存在一些问题，如某些国有企业股份被其他国有企业所购买(左手倒到右手)，“私有化后”的企业非国有股本在股权结构上没有实质性改变，以及部分私有化方案被搁置和市场需求冷淡。俄罗斯政府于2017年2月制定的“2017-2019年私有化方案”，相比上一个三年计划，私有化规模有了明显的收缩，仅涉及7家大型企业，其中有4家企业将完全撤出国有股份，3家企业减持国有资本。中小企业的拍卖也遭到市场的冷遇。在2017年的46起国有中小企业拍卖中，拍卖金额最大的两起分别仅为15亿卢布和11亿卢布。<sup>①</sup>2017年前11个月的联邦预算、联邦主体预算和地方预算，从各项私有化项目中得到的财政收入分别是114亿卢布、53亿卢布和15亿卢布。<sup>②</sup>这对于实现增加各级财政的目标来说是杯水车薪。部分学者认为，此举甚至间接导致了地方政府的高债务率，这源于各联邦主体在制定预算时对“私有化收入”的高估，在现实收入短缺的现实下被迫去借高利率的商业银行贷款。

在2018-2020年财政预算中，来自新一轮企业私有化后的联邦财政预期进账130亿美元，其中包括政府对部分大型国有控股企业的股份减持。这一次，俄罗斯摒弃了“休克疗法”的脚本，希望通过循序渐进的方式实现国家股份退出。这一方面是为了稳定企业管理，另一方面是因为遭到企业特别是大型银行的阻拦。众所周知，“私有化”是一个复杂的企业结构重组过程，不仅在技术环节上需要审慎操作，也需要市场导向的法律和政治结构基础，

---

① 这两起拍卖分别是“谢尔科夫贵金属加工厂”和“莫斯科第二印刷厂”。

② Алексей Михайлов. Призрак социализма// Профиль. 2018. <http://www.profile.ru/economics/item/124300-prizrak-sotsializma>

而且后者更加重要。<sup>①</sup>这也是俄罗斯不急于快速推进新一轮“私有化”的原因。但从长远看，这一过程不可避免，它会以新兴私人企业的税收为载体来重新塑造国家与社会的关系，也是完善“公共财政”的核心步骤。

#### 四、俄罗斯财政预算问题中的讨论焦点

总体上，在整个中期预算方案中，财政支出是争论的焦点。大部分反对者都对社会支出、人力资本支出和国民经济支出的缩减有所诟病。阿列克谢·库德林认为，膨胀的国有部门消耗的资金和从教育医疗被转移走的财政预算，都是威胁经济增长的重要因素，因为人力资本会对全要素生产率产生长期的影响。他认为，财政支出中对 GDP 贡献最大的是交通建设和医疗保障支出，两者对 GDP 的贡献率分别为 1.64%和 1.25%；而国防支出的贡献率最低，仅为 0.22%，后者在 2011-2016 年平均拉低 GDP 约 0.8 个百分点。但即便如此，俄罗斯在军费开支上同其地缘政治竞争对手美国仍有很大的差距。2017 年，俄罗斯的军费支出是 690 亿美元，美国是 6000 亿美元，相差了近 9 倍。但国防支出在两国总支出中，都占有极高的比例。俄罗斯的社会军事化征兆，不免让人联想到了 20 世纪 70、80 年代的军备竞赛，最终结果是里根政府留给了美国的高债务率和苏联的垮台。即使有 20 世纪 70 年代的滚滚石油美元储备作为财政基础，苏联仍然为应对阿富汗战场而捉襟见肘。当前条件下在叙利亚的反恐军事行动，不免引起反对者对其支出的可持续性的怀疑。在经济脆弱的条件下，为地缘政治战略投入的军事支出，很有可能是经济坍塌的导火索，显然在这方面俄罗斯比美国要冒有更大的风险。

库德林建议大幅度增加对教育、医疗和基础设施建设的支出，这样可以在未来 20-30 年增加 GDP25%-30%。<sup>②</sup>当前，针对石油收入的再分配或许可以更加激进一些。根据俄罗斯央行预测，延长到 2018 年底的“OPEC+协议”，

---

① [美]热拉尔·罗兰主编：《私有化成功与失败》，张宏胜、于淼、孙琪等译，北京：中国人民大学出版社，2011 年，第 72-90 页。

② Алексей Михайлов. Нефтяная дипломатия: много шума и ничего// Профиль. 2017. <http://www.profile.ru/economics/item/120243-neftyanaya-diplomatiya-mnogo-shuma-i-nichego>

将会把石油价格推高到 55 美元/桶，这将为财政带来 2.8 万亿卢布的额外收入。但在当前的预算规则下，超过 40.8 美元/桶价格的石油收入，均强制性地进入国家福利基金，其余划拨到国库。库德林提议增加到 45 美元/桶，这样每年可以增加 5000 亿卢布的预算。<sup>①</sup>进而给资金再分配更大的回旋余地，并拉动 1% 的 GDP，这也是“结构性改革”所必需的。但扩大支出必然会拉高利率，这是俄罗斯政府最不愿意看到的结果。所以，包括专家呼吁的“降低增值税”等议案均在杜马被“冻结”。库德林的建议估计也很难被政府所采纳，俄罗斯财政部更倾向于通过行政和技术手段来提高税收征收能力。目前环境下实施预算和税收改革，都会触碰不同集团的利益，在各方博弈的过程中将经济增长的潜力消耗殆尽。从长期看，在石油价格上做数字游戏不会带来稳定的财政收入，俄罗斯政府也明确规定要逐渐摒弃这种方式。从 2019 年开始，禁止从国家福利基金向财政注资来填补赤字，逐渐发挥债券市场的力量来规范债务市场。2017 年大规模发行的联邦债券是这一过程的开端，当然这需要有良好的税收系统作后盾。

俄罗斯“前进党”领袖、“斯托雷平俱乐部”首席经济学家鲍里斯·季托夫认为，为了实现经济增长的目标，可以容忍一定的通胀率和较高的财政赤字，即，将赤字占 GDP 的比重提高到 5%–7%，同时将名义利率降到零。这样，实际利率就是负值，就如同美国和欧盟在 2008 年以后所做的一样。如此可以在货币和财政政策两端同时刺激总需求，把资金向家庭和私营企业转移，这比将财政资金通过政府采购的方式向国有企业转移更为有效。在笔者看来，一般来说财政预算支出占 GDP 的比例，会随着经济增长的增加而增加，这是一个自然的过程。但需要前期的投资而不是将钱大量花在军事开支上，特别是在俄罗斯身处同欧美关系恶化的周期内，加剧军备竞赛会将俄罗斯带向另一个勃列日涅夫式的经济停滞。同前者相比，目前的经济情势甚至还略有逊色，这样一种“停滞的稳定”是各部门都不愿看到的。关于国有化的军工企业对家庭收入的挤出效应，部分批评者认为，后者的低收入也在很大程度上遏制了通货膨胀，所以政府没有动力去提高家庭收入，因为这会

---

<sup>①</sup> Алексей Афонский. Кудрин всех уволит// Профиль.2017. <http://www.profile.ru/economics/item/119480-kudrin>

恶化已经企稳的通胀率。<sup>①</sup>当然，财政预算仅是冰山一角，个人可支配收入的连续下滑，必定在政治上形成压力，而被迫的改革显然不如主动推进。预算作为最重要的经济文件，必然是公民社会对政府反馈的首要目标，这也可能是推动俄罗斯走向真正“税收国家”<sup>②</sup>的重要契机。不同于季托夫，俄罗斯政府认为2014年以后经济最主要的成就，就是没有把短期的经济增长凌驾于长期的稳定之上。但这存在一个“稳定悖论”，即不能为了稳定而稳定。因为一些指标的暂时稳定不能掩盖其后续隐患，如低通胀下俄罗斯居民的预期通胀率却高达8.7%。这实际上说明通胀率的下降速度快于名义利率的下降速度，结果导致实际利率不降反升。<sup>③</sup>还有，如联邦债券虽然是有效的减赤工具，但部分国际信用评级机构对俄罗斯的负面评价，势必会提高债券收益率<sup>④</sup>，将会形成巨大的债务成本。如果持续扩大赤字占GDP的比重，在不增税的情况下，只能通过联邦债券扩大外债，这让最近几年引以为豪的国家低债务率看上去也不稳固。另外，季托夫提议的宽松货币政策在为支出融资时，铸币税难以像美国那样转嫁到国外，而是会传导到国内的消费部门。企业和家庭通过低利率拿到贷款后，利润和收入却被通货膨胀吞噬，这是各界都不愿意看到的。因为它在苏联末期和俄罗斯经济转轨初期都曾出现过，即财政赤字由新创造的货币来弥补，结果导致通货膨胀。所以，央行和财政部并不倾向于季托夫的建议，最终选择将紧缩的财政政策和货币政策结合在一起，形成一个“脆弱的平衡”。俄罗斯需要利用这样一个相对稳定的周期，它是改革的窗口期。在稳定的基础上实行适应时代的改革，既包括经济的，也包括政治的，而将这两者扣在一起的就是财政预算。

呼吁更彻底改革的是亚博卢党领导人格里戈里·亚夫林斯基，这位盖达尔和丘拜斯的亲密战友认为，财政政策需要系统性地修改和重塑，并辅之以

---

① Алексей Михайлов. Экономика «осажденной страны»// Профиль. 2017. <http://www.profile.ru/economics/item/122688-ekonomika-osazhdennoj-strany>

② 按照“财政社会学”的分类，按照国家财政收入的来源形式，分为自产国家、税收国家和租金国家。

③ 按照金融学理论，经过“费雪方程式”推导，可以得到实际利率=名义利率-通货膨胀率的结论。

④ 2018年1月发行的俄罗斯联邦政府债券十年期年化收益率为7.5%，而同期美国和德国国债的收益率分别为2.6%和0.6%。

政治和司法的配套改革。他认为，当前的中期预算政策从根本上摒弃了通过提高居民收入来拉动经济的途径，竞争性的市场在国有部门资本的侵蚀下变得脆弱不堪。亚夫林斯基主张赋予地方更多的自治权，特别在税收分配上，在“财政联邦主义”的框架下应将更多的税收收入向地方政府倾斜，而不是像现在更多地集中在联邦政府，这类似于中国“分税制改革”的逆转版本，但中央财政不会弱化到依赖地方分成，而是以税收为纽带来扭转“强中央、弱地方”的现有格局。结果是地方议会会更加关注民生，在支出上会审慎而行，基层民主也会不断巩固。<sup>①</sup>更为激进的反对派索布恰克和纳瓦尔尼认为，在政治层面上，库德林和季托夫都不敢触碰政治改革这个圣器，眼下民主化进程、司法独立以及独立媒体都存在不同程度的倒退，各大派系均只在一些如预算支出结构等技术性问题上争论不休，但财政预算的本质是政治的产物，是政治生态的一个缩影。尽管杜马拥有批准国家开支和提高税收的权利，但在这一“平台”上，议会的其他政党大部分时刻变成了执政党决策的“陪衬”。在关键时刻，类似于右翼的自由民主党和中左翼的公正俄罗斯党，总会拉执政党一把。如自由民主党领袖日里诺夫斯基曾在各种场合激烈批评现行预算政策，但在杜马预算讨论的三读阶段，却出人意料地选择投票支持政府提交的预算方案。所以，不少非议会反对派认为，执政党通过培植其他议会团体来实现预算控制这一“一切立宪主义的中枢神经”。<sup>②</sup>事实证明，俄罗斯精英对卢梭和斯托雷平的继承，远多于对洛克和哈耶克的认同，使得建立强有力的政府成为优先选项。这被盖达尔称为“温和的专制主义”。<sup>③</sup>这种思维定式，不仅反映在俄罗斯的政治机制中，也通过政治机制渗透到了诸如财政预算的设计中。因为通过“人民意志”认可和赋予的权力，最终却在实践中削弱了公民的经济利益，这也是包括“亚博卢”在内的很多非议会政党反对派进行抨击的主要内容。但这种诉求对于那些经历了 20 世纪 90 年代

---

① Собчак напомнила конкурентам, что Россия женского рода. <http://www.vesti.ru/videos/show/vid/746411/cid/5/>

② 马克斯·韦伯在其研究沙皇俄国的著作《论俄国革命》中，将预算控制称为一切立宪主义的中枢神经，以此讽刺 1906 年第一届杜马召开后，由于种种约束条件导致其虚弱的预算控制能力。

③ [俄]叶·季·盖达尔：《帝国的消亡：当代俄罗斯应从中汲取的教训》，第 319 页。

初经济和政治动荡的普通民众来说，吸引力远不如强有力的政府带给他们生活的稳定，哪怕忍受一些福利的损失。因为在 1985-1991 年和 1997-1999 年两次危机时期，政府都选择了大幅度增加预算支出，却带来了灾难性的后果，即使是盖达尔也承认这一点。所以，从根本上建立起良性的反馈循环，不同于曾经的“精英讨价还价策略”，也不同于现在的“国有部门优先”模式，让预算成为熊彼特笔下的民主“先决条件”。这依然是一条艰难的道路，因为它还需要经济结构的配套改革。显然，包括“亚博卢”等党派，在短期内还难以承担起这样一个艰巨的任务，或者时机还未成熟，尽管他们的提议对俄罗斯的长远发展是有益的。

笔者认为，俄罗斯需要反思其所谓的“经济奇迹”为何只持续了 8 年（2000-2007 年），而不是像之前东亚新兴经济体那样的持续繁荣。也需反思近些年来政治生态变化。社会各层的多少诉求会通过预算表达出来，目前还不清楚，但俄罗斯经济身处危机是一个不争的事实。这需要 2018 年大选后重新考量，以避免落入“勃列日涅夫”式的长期停滞。尽管俄罗斯不可能完全回到那种情况，但在政治竞争日趋减弱和外部孤立的情况下，俄罗斯政府在财政汲取上有可能变得更加强势。因为拉动经济增长的主力——国有机构——需要不断的“内部输血”。而包括地方政府在内的“中介”，将以牺牲个人利益（主要是家庭和私人企业）的形式来维护此机制的运转，这同苏联时代通过从农村汲取资金来补贴城市工业化有异曲同工之处；后者将劳动变成了某种形式的劳役地租，这被历史学家孔飞力称为“政治控制下的财政垄断”。<sup>①</sup>苏联解体后，奥尔森称：“新社会中权力最为强大的游说集团和卡特尔，自然不打算成为新的中央收税人……税收收入的主要来源失去了，并被强有力、新出现要求得到补贴的人所取代”。<sup>②</sup>尽管公共管理和福利国家在当今的欧洲名誉欠佳，但俄罗斯日益壮大的下层阶级和赤贫化，使其必须考虑在公共财政上做些什么。社会中下层福利的损失，如果以“罗斯主义”来看，便是整体社会福利的损失。如果不通过再分配来改变资源结

---

① 孔飞力：《中国现代国家的起源》，上海：生活·读书·新知三联书店，2016 年，第 21-26 页。

② [美]曼瑟·奥尔森：《权力与繁荣》，苏长和、嵇飞译，上海：上海世纪出版集团，2014 年，第 124 页。



构，将逐渐拉低社会福利的下限。尽管从国际经验来看，削减公共开支曾经被撒切尔夫人和里根成功运用到提振经济的政策之中，但是不能忽略两人同时在大规模减税、成功的私有化及创新激励机制上的突破。这些因素是一个整体，需要结合起来形成政策工具才可能有效。也就是说，英美是有目的地削减公共支出，将侧重点放在了供给端，财政支出变得更加非福利化并注重效率。相比之下，俄罗斯在很大程度上是被迫地削减公共支出并伴随着供给端的低效率，这是俄罗斯转轨初期的特征，对接下来俄罗斯的发展也是前车之鉴，其中隐藏着政治危机并可能间接影响着未来俄罗斯的政策抉择。与苏联时期不同的是，转轨二十多年以来，俄罗斯日渐崛起的公民社会对国家政治事务的参与正在不断巩固，越来越多的精英阶层正被动或主动地投入到国家事务中去。即使在执政党占绝大多数席位的国家杜马，政策法规的通过也必须要考虑多方的利益，他们背后有着深厚的选民根基。这在经济结构的核心——财政问题上表现得尤为突出。所以，如何以财政预算重塑国家与社会的关系，将是俄罗斯面临的重要议题。

---

**【 Abstract 】** Since 2007, Russia has begun to implement the three-year medium-term budget system. With such a forward-looking strategic approach to decide upon priorities and allocate resources, this is an important way for Russia to stabilize the macro-economy against a complex backdrop. On the whole, the medium-term budget is mainly characterized by austerity, only taking into account supplementary budgetary expenditures in some areas. Both income and expenditure are affected by certain factors, which constitute basic conditions for the sustainability of the budget. As in the past, the medium-term budget in 2018-2020 has also provoked debates among political groups in Russia. Regarding the structure of budget and the reform direction, all parties have their own positions and suggestions, which will in the end reshape Russia's future financial budget.

**【 Key Words 】** Russian Economy, Russian Finance, Russian Budget

**【 Аннотация 】** В 2007 г. Россия внедрила систему трёхлетнего

среднесрочного бюджетного планирования, установив такой перспективный дальновидный подход к определению приоритетов и распределению ресурсов. Это важный способ для России стабилизировать свою макроэкономику в сложной ситуации. В целом, среднесрочное бюджетное планирование основано на жёсткой экономии, но оно также учитывает дополнительные бюджетные расходы в некоторых областях, влияние определённых факторов на доходы и расходы, что и становится основным условием устойчивости бюджета. Как и в прошлом, среднесрочное бюджетное планирование на 2018-2020 годы также вызвало споры между различными политическими группами в России. Относительно структуры бюджета и направления реформ у всех сторон есть свои собственные позиции и предложения, которые и будут определять перестраивание будущего бюджетного планирования России.

**【 Ключевые слова 】** Экономика России, российские финансы, российский бюджет

---

(责任编辑 肖辉忠)

## 俄罗斯数字经济发展现状浅析\*

张冬杨\*\*

**【内容提要】**全球已进入数字经济时代，数字经济正在引领发达经济体的增长。在此背景下，俄罗斯政府亦将数字经济作为未来十年经济重点发展方向之一。2017年7月，俄罗斯政府正式批准了《俄罗斯联邦数字经济规划》，以期借此加速经济现代化建设，为俄罗斯在国际竞争中发挥新优势提供强大保障。从目前俄罗斯数字经济微观、中观和宏观发展现状来看，尽管其发展水平仍与数字经济先发国家存在一定差距，但正呈现出积极的增长态势，数字经济的规模和边界逐渐扩大，从单一的ICT产业向数字媒体、电子商务以及工业控制领域延伸。总体来看，俄罗斯在推动传统经济行业数字化转型方面拥有较为广阔的发展空间和前景。

**【关键词】**俄罗斯数字经济 俄罗斯新经济 俄罗斯经济竞争力

**【中图分类号】**D851.2;F151.2 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2018)02-0130(29)

### 一、引言：俄罗斯对“数字经济”内涵的理解

信息通信技术（ICT）的迅猛发展，催生出了一一种全新的融合性经济形态——数字经济。一般认为，数字经济的概念最早产生于20世纪90年代中期。当时，加拿大学者唐·泰普斯科（Don Tapscott）在其著作《数字经济：

\* 感谢匿名审稿人的意见，文责自负。

\*\* 张冬杨，北京大学国际关系学院博士后。

网络智能时代的承诺与危机》<sup>①</sup>中，提出了数字经济具有数字化、知识化、虚拟化、分子化、互联互通、消费者也是生产者等多个显著特征。随后，“数字经济”这一术语迅速在全球范围内流行。近三十年来，世界各国政府、学者、研究机构，分别从各自角度对数字经济进行了研究，但至今全球范围内关于数字经济的内涵仍没有形成统一的认识。中国互联网信息中心分析师李长江<sup>②</sup>，通过对已有的关于数字经济内涵的研究成果进行归纳后认为，这些研究的共性在于，几乎都认同数字经济是信息技术、信息化所带来的经济形态；但同时，由于数字经济具有高度复杂性和不断演进等特征，不同研究者对数字经济内涵的界定，还选择了如概括数字经济显著特征、对数字经济进行测量、从要素、条件、路径、目标去定义数字经济等多种途径和视角。

自 2008 年金融危机以来，俄罗斯国内生产总值在全球的排名始终在第十名左右。俄罗斯政府在 2008 年 3 月出台的《2020 年前经济社会长期发展战略》中所制定的在 2015 年 GDP 进入世界前五强的目标，未能实现。经济资源化和产业结构不合理，是俄罗斯经济难以取得突破性进展的两个重要原因。世界主要国家发展数字经济的实践，以及信息技术本身对经济的高带动性、高渗透性、高创新性和高倍增性，使俄罗斯看到了摆脱能源依赖、实现经济飞跃的新动力。为此，俄罗斯政府不断出台鼓励高新技术和数字经济发展的国家政策。2017 年 7 月 28 日，俄罗斯政府正式批准了《俄罗斯联邦数字经济规划》。该规划指出，数字经济本身是一种经济活动，以数字形式呈现的数据是关键的生产要素，数字经济有助于公民和社会在信息需求基础上形成统一的信息空间，有助于发展俄罗斯信息基础设施，促进信息通信技术的培育和应用，为社会经济发展构建新的技术基础。俄罗斯发展数字经济的目的，是通过利用现代数字技术，提高信息化水平和数字素养，改善公共服务普及性以及国内外信息安全环境，来提高商品和服务的可获得性和质量，为俄罗斯发展知识社会、提高公民福利和生活水平创造条件。该规划设定了三个层次的发展目标：第一，创建俄罗斯数字经济生态系统，即数据成为所有社会经济领域中关键的生产要素，用来确保数字经济生态系统中政府、企

---

① Don Tapscott, *The Digital Economy: Promise and Peril In The Age of Networked Intelligence*, New York: McGraw-Hill, 1994, p.29.

② 李长江：“关于数字经济内涵的初步探讨”，《电子政务》，2017 年第 9 期。

业、科研机构 and 公民之间的有效互动；第二，通过消除制度和基础设施层面的障碍和限制，大力推动俄罗斯高技术产业发展；第三，提高俄罗斯企业以及整体经济在全球市场中的竞争力。<sup>①</sup>

《俄罗斯联邦数字经济规划》从条件、路径、目标等方面入手，对数字经济的内涵进行了界定。从某种意义上看，这种对内涵的描述更像是发展数字经济战略的高度精简版。《俄罗斯联邦数字经济规划》将数字经济看作是一个经济生态体系，认为该体系由微观基础、中观基础和宏观基础组成。具体来说，数字技术的应用和创新带来全新的商业发展模式，不断推动数字企业和数字市场的发展，构成了整个经济的微观运行基础；数字基础设施和数字产业是构成数字经济的重要内容，也是数字经济运行的中观基础；国家保障推动数字经济发展的制度措施，以及政府提供公共服务的水平，构成了俄罗斯数字经济宏观运行的基础。

## 二、俄罗斯数字经济发展状况

当前，俄罗斯政府已将数字经济视为实现经济复苏和持续发展的关键依托，正在加紧从宏观层面制定和实施促进数字经济相关产业协同发展的政策举措。从数字经济微观基础和中观基础现状来看，俄罗斯具备发展数字经济的条件和潜力，一些发展指标已经达到世界先进水平，但数字产业硬件制造水平严重落后的事实，将会对俄罗斯数字经济整体发展形成一定的掣肘。

### （一）俄罗斯数字经济的微观表现：企业和市场

在全球数字时代发展背景下，企业和市场的数字化水平不仅关系到俄罗斯数字经济能否健康发展，同时也是俄罗斯综合国力的重要标志和体现。

#### 1、企业：制造和管理的数字化

工业领域的企业界和学术界普遍认为，人类工业文明已经跨越了三个革命性阶段，它们分别以机械化、电气化和信息化为标志和动力。目前，领先

---

<sup>①</sup> Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации». 15.08.2017. <http://government.ru/docs/28653/>

的发达国家已经进入了第四次工业革命时代。与前三次工业革命相比，第四次工业革命的源动力是数字技术、物理技术和生物技术的有机融合，是前三次工业革命成果的延续和升级。在第四次工业革命时代，制造业的信息化和数字化水平，是发展数字经济的关键因素。目前，俄罗斯制造业企业在制造和管理环节的自动化和数字化水平相对较低。

从制造环节中的硬件设备数字化程度来看，国际机器人联合会的统计数据显示，全球制造业平均每万名工人机器人拥有量为 74 台；韩国、新加坡、德国和日本这四个领先国家的机器人拥有量分别为 631 台、488 台、309 台、303 台；美国和中国分别为 189 台和 68 台，而俄罗斯每万名工人机器人拥有量不足 3 台。俄罗斯机器人市场相对较小，仅占全球的 0.25%。中国、韩国、日本和美国分别占到全球机器人市场的 27%、15%、14%和 14%。<sup>①</sup>

数控机床是制造业的加工母机，它对于制造业具有无限放大的经济效应和社会效应。苏联曾是世界机床生产大国，特别是金属切削机床的工业产值位居全球第二位。20 世纪 80 年代末，俄罗斯机床年产量约为 7 万台，2015 年，俄罗斯机床年产量骤降了 95%以上。<sup>②</sup>俄罗斯总理梅德韦杰夫在 2016 年俄罗斯经济现代化和创新发展会议上指出，生产流程数字化已经成为趋势，没有计算机建模、没有数控机床的现代工业是无法想象的；俄罗斯机床市场规模在 2015 年时接近 1000 亿卢布，但其中进口机床的比例约占 80%。<sup>③</sup>另外，俄罗斯数控机床保有量的比例，与先进工业国家相比，也有很大差距。2015 年，日本数控机床保有量高达 90%以上，德国和美国为 70%以上，中国约为 30%，<sup>④</sup>而俄罗斯数控机床保有量只有 10%。<sup>⑤</sup>

---

① “World Robotics 2017 Industrial Robots”, 05.10.2017. <https://ifr.org>; Мониторинг и анализ технологического развития России и мира. 05.10.2017. [http://www.forecast.ru/\\_ARCHIVE/HT\\_Mons/2017/2017\\_q1.pdf](http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/HT_Mons/2017/2017_q1.pdf)

② Демкина О.В, Юрченко Т.И. О развитии отечественного станкостроения в условиях экономического кризиса и санкций// Вестник Университета. 2016. №.12.

③ О развитии станкоинструментальной промышленности. 05.10.2017. <http://government.ru/news/22178/>

④ “CNC machine tool market analysis 2016-2020 with industry chain structure, competitive landscape illuminated by new report”, 05.10.2017, <https://www.whatech.com/market-research/industrial/archive/200633-cnc-machine-tool-market-analysis-2016-2020-with-industry-chain-structure-competitive-landscape-illuminated-by-new-report>

⑤ В развитие станкостроения вложат более 15 млрд рублей до 2016 года.05.10.2017. <http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!8640>

工业软件应用程度反映制造业企业管理的数字化水平。梅德韦杰夫总理在 2014 年 9 月俄罗斯经济现代化和创新发展会议上指出，与 IT 系统相关的工业生产新技术正在改变传统生产概念和组织方式，欧盟、美国、日本是全球工业生产新技术的领先国家，俄罗斯尽管在这一领域已有一定的科研基础（如数学模型和新材料等），但如果将其联系到生产和实体经济时，情况并不乐观。<sup>①</sup>2015 年，CRM（Customer Relationship Management，客户关系管理系统）、ERP（Enterprise Resource Planning，企业资源计划）、SCM（Supply Chain Management，供应链管理）三个系统在俄罗斯企业层面的应用比例为 15.7%，在俄罗斯整个经济领域中的应用比例为 22%。<sup>②</sup>麦肯锡公司测算结果表明，俄罗斯整个工业中，PLM（Product Lifecycle Management，产品生命周期系统）的应用比例约为 2%；俄罗斯制造业企业普遍对工业软件等新技术和设备的操作能力较差，工业软件应用效率平均只有 1%。<sup>③</sup>

企业数字化程度不足，是造成俄罗斯劳动生产率低于工业领先国家的重要原因之一。世界银行数据显示，2016 年，俄罗斯每位雇佣人员所创造的 GDP 约为 4.58 万美元（2011 年不变价购买力平价），排在全球第 66 位。从比较数据来看，俄罗斯的这一指标目前居于全球中等水平，尽管高于中国、印度等金砖国家水平，但与美国等发达国家还存在较大差距，美国以及部分欧盟国家每位雇佣人员所造的 GDP 约是俄罗斯的 2-3 倍。

---

① О развитии новых производственных технологий. 06.10.2017. <http://government.ru/news/14787/>

② Индикаторы цифровой экономики: 2017. Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики. 06.10.2017. <https://www.hse.ru/primarydata/ice/2017>

③ Цифровая Россия: новая реальность. 01.10.2017. <http://www.mckinsey.com/global-locations/europe-andmiddleeast/russia/ru/our-work/mckinsey-digital>

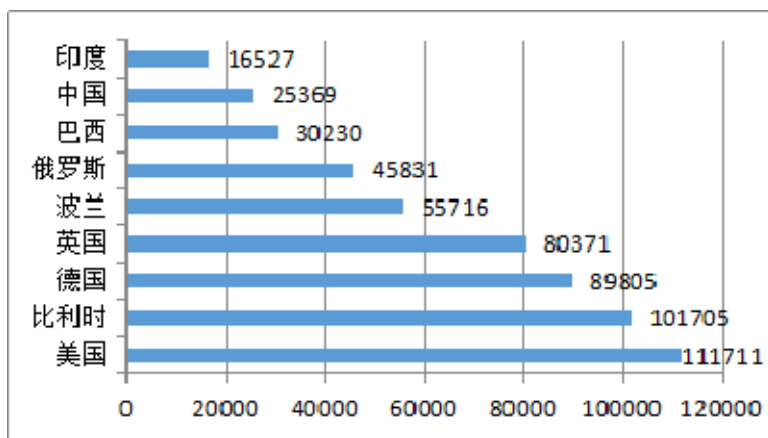


图 1 2016 年全球主要经济体就业人口人均 GDP  
(2011 年不变价购买力平价美元)

资料来源：世界银行数据，<https://data.worldbank.org.cn>

## 2、市场：交易模式数字化

信息通信技术的出现与普及，加速推动着商业模式的创新发展，电子商务是在信息通信技术推动下商业模式创新的结果。在由俄罗斯通信与大众传媒部、俄罗斯统计局和俄罗斯高等经济大学共同编制的《数字经济指标：2017》中，明确将电子商务列为俄罗斯数字经济的重要内容之一。

(1) 俄罗斯B2B电子商务发展状况。以互联网为代表的信息通信技术，为企业提供了从获取信息到组织销售和数据分析的全新营销模式。企业借助互联网，可打破时间和地域的限制，直接与消费者进行即时互动，与供应伙伴建立联系渠道，从而实现业务的高效运营。2015 年，俄罗斯全国配备电脑的企业占比为 89.3%，拥有网站的企业比例为 41.4%。俄罗斯采购商电子商务服务使用率为 67.4%，其中，利用互联网获得商品、工程和服务信息的比例为 61.5%；利用互联网提供企业在商品、工程和服务方面需求信息的比例为 45%；利用互联网支付商品、工程和服务费用的比例为 41.2%；利用互联网公布商品、工程和服务采购信息的比例为 36.4%；利用互联网获得电子产品的比例为 28%。俄罗斯供应商电子商务服务使用率为 54.4%，其中，利用互联网提供企业在商品、工程和服务方面需求信息的比例为 49.1%；利用



互联网与消费者进行电子结算的比例为 28.6%；利用互联网获得商品、工程和服务采购信息的比例为 25%；利用互联网提供售后服务的比例为 7.3%；利用互联网宣传电子产品的比例为 6.5%。<sup>①</sup>

(2) 俄罗斯B2C电子商务发展状况。据俄罗斯电子商务公司协会（Ассоциация компаний интернет торговли, АКИТ）数据显示，俄罗斯B2C电子商务市场在最近几年呈现出快速发展态势。2013-2016年，B2C电子商务市场规模分别为 5440 亿卢布、7130 亿卢布、7600 亿卢布和 9200 亿卢布。2016年，俄罗斯B2C电子商务市场约占GDP的 1.06%。2014-2016年，B2C市场同比增长率分别达到了 31%、7%和 21%。АКИТ预测，2017年，俄罗斯B2C市场的同比增速将达到 25%，市场规模将达到 1.15 万亿卢布。<sup>②</sup>

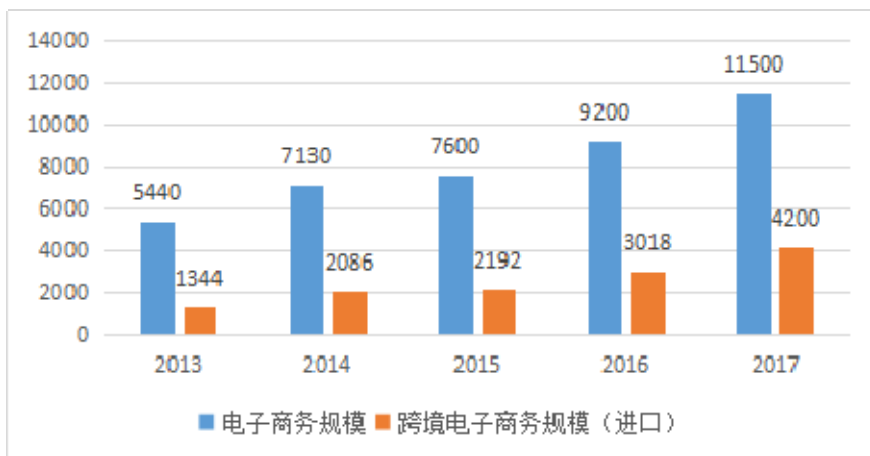


图 2 2013-2017 年俄罗斯 B2C 电子商务市场规模（亿卢布）

资料来源：俄罗斯电子商务公司协会，<http://www.akit.ru/wp-content/uploads/2017/06/Рынок-Интернет-торговли.-Результаты-2016-АКИТ.pdf>

① Индикаторы цифровой экономики: 2017. 06.10.2017. <https://www.hse.ru/primarydata/ice2017>

② Рынок интернет-торговли в России: Результаты 2016. 06.10.2017. <http://www.akit.ru/wp-content/uploads/2017/06/Рынок-Интернет-торговли.-Результаты-2016-АКИТ.pdf>

俄罗斯跨境电子商务市场约占B2C电子商务市场的30%，它的增长动态趋势与整体B2C市场相一致。2013-2016年，俄罗斯跨境电子商务市场规模分别为1334亿卢布、2086亿卢布、2192亿卢布和3018亿卢布，在B2C电子商务整体市场规模中所占比重分别为24.7%、29.2%、28.8%和32.8%。2014-2016年，跨境电子商务市场同比增长率分别为55.2%、5.1%和37%。АКИТ预测，2017年，俄罗斯跨境电子商务同比增长率将达到39%，市场规模将实现4200亿卢布，跨境电子商务市场在俄罗斯B2C市场中的比例将达到36%以上。<sup>①</sup>

从B2C电子商务交易规模的行业分布来看，交易规模最大的领域为家用电器和电子产品。2016年，该类商品交易规模达到了2080亿卢布，占到全部B2C市场规模的22.6%。其中，计算机和笔记本约占到该类商品交易规模的28%，大型家用电器约占24%，手机和智能手机约占22%，其他消费类电子产品约占14%。从B2C电子商务交易频次的行业分布来看，2016年，有48%的网民购买过衣服、鞋和运动产品，有29%的网民购买过金融服务产品，有26%的网民购买过日常生活品，有18%的网民购买过旅游产品以及娱乐活动票务产品，有14%的网民购买过电子设备（家用电器、移动电话、电灯等），有11%的网民购买过书籍、杂志和报纸（包括电子版本）。从俄罗斯境内B2C电子商务交易的地区分布来看，2016年，莫斯科市在电子商务交易市场中的比重最高，约为30.9%；其次为圣彼得堡市和列宁格勒州、莫斯科州、克拉斯诺达尔斯克边疆区，这三个地区B2C市场规模占比分别为10.6%、5.8%和4.2%。从跨境电子商务交易的地区分布来看，2016年，市场规模排在前四名的地区分别是莫斯科市、莫斯科州、圣彼得堡和列宁格勒州、秋明州，占比分别为32%、11%、11%和3.3%。从俄罗斯跨境电子商务购买国分布来看，2016年，中国、欧盟和美国是俄罗斯跨境电子商务支出最多的对象国家和地区，它们分别占俄罗斯跨境电子商务市场规模的52%、23%和12%，从跨境包裹数量来看，来自中国的跨境包裹占俄罗斯全部跨境包裹数量的90%。<sup>②</sup>

---

① Рынок интернет-торговли в России: Результаты 2016.

② Там же.

## （二）俄罗斯数字经济的中观表现：数字基础设施和数字产业

数字基础设施和数字产业是国家经济向数字化转型的重要支撑和基础条件，也是推动经济增长的重要动力。

### 1、数字基础设施

铁路、公路、机场、油气水管道等设施，是传统经济领域中主要的基础设施；光缆、微波、卫星、移动通信等信息通信设施，则是数字经济时代主要的基础设施。数字基础设施是国家和社会各个领域开展信息化建设的前提和基础支撑，同时也是保证生产和生活的基本设施的重要组成部分。

从用户端角度来看，2016年，俄罗斯每百名居民拥有固定电话机数量为23.3部，移动电话设备197.8部，每百名居民固定宽带用户为18.6人，移动宽带用户为71.1人。2015年，固定宽带接入端口数量约为2675万个，其中，xDSL、FTTH/FTTB(ETT<sub>x</sub>)、光缆模块和其他接入技术端口数量的占比分别为23.6%、68.7%、1.8%和5.7%。宽带移动网络接入端口数量约为9979万，占有移动网络的90.7%。宽带卫星网络接入端口数量为2.3万，占有卫星网络的28%。宽带无线地面固定网络接入端口数量为1.3万，占有无线地面固定网络的12%。宽带无线地面移动网络接入端口数量为138万，占有无线地面移动网络的76%。在广播电视普及方面，2016年，俄罗斯可接收1套节目的地面模拟电视广播覆盖率为97.3%，可接收5-8套节目的地面模拟电视广播覆盖率为61.7%，有线电视和数字电视的覆盖率分别为33.7%和88.5%。2017年，俄罗斯通信与大众传媒部对俄罗斯互联网普及和发展再次进行了测算，结果显示，从互联网普及来看，俄罗斯16岁以上的互联网用户数量一直呈持续增长态势；2016年的互联网用户数量达到8500万，占全国总人口70%以上，成为欧洲互联网用户数量最多的国家。俄罗斯移动终端（智能手机、平板电脑）互联网用户比例接近60%。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> Годовая расширенная коллегия. 20.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/36827/>

表 1 俄罗斯信息通信基础设施相关指标

信息通信基础设施相关指标	2016 年
每百名居民固定电话机数量, 部	23.3
每百名居民移动通信用户设备数量, 部	197.8
每百名居民固定宽带(带宽大于 256KB/每秒)用户数量, 人	18.6
每百名居民移动宽带(带宽大于 256KB/每秒)用户数量, 人	71.1
固定网络接入端口数量, 千个	26944
宽带接入端口数量,	26756
按接入技术划分:	
xDSL	6315
FTTH/FTTB(ETTx)	18407
光缆模块	487
其他有线技术	1547
无线网络接入端口数量, 千个	111937
移动网络接入端口数量	109926
其中, 宽带移动网络接入端口数量	99793
卫星网络接入端口数量	82
其中, 宽带卫星网络接入端口数量	23
无线地面固定网络接入端口数量	107
其中, 宽带无线地面固定网络接入端口数量	13
无线地面移动网络接入端口数量	1822
其中, 宽带无线地面移动网络接入端口数量	1387
居民广播电视覆盖率, 其中	
可接收 1 套节目的地面模拟电视广播覆盖率, %	97.3
可接收 5-8 套节目的地面模拟电视广播覆盖率, %	61.7
有线电视覆盖率, %	33.7
数字电视覆盖率, %	88.5

注: 表格中网络接入端口数量为 2015 年统计数据。

资料来源: 俄罗斯统计局、俄罗斯通信与大众传媒部, [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/monitor\\_rf.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/monitor_rf.xls), <http://minsvyaz.ru/ru/events/36827/> )

2016年，俄罗斯新铺设通信光缆总长3.4万公里。截至2017年3月，光纤通信网络已经覆盖俄罗斯71个联邦主体的近4000个居民区，可为居民提供网速为每秒10兆、月度使用资费为45卢布的电信服务，北极地区的14个联邦主体还无法接入宽带。在移动通信领域，俄罗斯从2012年开始部署第四代移动通信（4G）LTE（Long Term Evolution，长期演进）标准的移动通信基站设施。截至2016年底，俄罗斯已建成约12万个LTE标准基站，占全部移动基站数量的四分之一，4G服务已可覆盖俄罗斯70%的居民区。民用卫星通讯产业稳步发展，当前，俄罗斯航天卫星通讯公司共计拥有12个在轨民用卫星通讯设施。光纤网络、4G基站等设施的规模性建设，确保了俄罗斯移动通讯服务在全球范围内具有较高竞争优势。据世界经济论坛数据显示，俄罗斯移动通讯资费处于全球最低水平，仅次于香港，位居全球第二低位，宽带服务可获得性在全球排名第十，美国和中国则分别排在第11名和第68名。<sup>①</sup>

## 2. 数字产业

在《数字经济指标：2017》中，俄罗斯将数字产业理解为信息产业，认为信息产业包括ICT产业和数字内容产业两个部分。俄罗斯通信与大众传媒部于2015年12月发布了第515号命令，对俄罗斯ICT产业和数字内容产业的经济分类进行了界定。根据该命令，俄罗斯ICT产业被定义为与设备生产、提供服务、ICT产品进出口、电信业四个领域相关的所有经济活动；数字内容产业被定义为与出版业，影视制作、租赁和放映，广播电视，新闻媒体业四个领域相关的经济活动。<sup>②</sup>经测算，2016年，俄罗斯数字产业增加值在GDP中的比例约为3.3%，大部分发达国家的这一比重保持在5%左右的水平，而数字经济较为发达的国家，如英国、比利时、爱尔兰、韩国、美国、日本等国家的这一比重则达到了7%左右。<sup>③</sup>

---

① Годовая расширенная коллегия. 20.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/36827/>

② Минкомсвязь России закрепила понятия «Сектор ИКТ» и «Сектор контента и СМИ». 06.10.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/34655/>; Индикаторы цифровой экономики:2017. Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”. 06.10.2017. <https://www.hse.ru/primarydata/ice2017>.

③ Информационная индустрия в России. 01.10.2017. <https://issek.hse.ru/news/209633223.html>

### (1) ICT 产业

ICT产业是俄罗斯数字产业的核心，数字产业中 90%的增加值和 87%的就业人员都来自ICT产业。2016 年，俄罗斯ICT产业总增加值达到 2.265 万亿卢布，对GDP的贡献率约为 2.9%。与 2010 年相比，ICT产业总增加值增长了 17%，增速是GDP的 2.7 倍。从ICT产业对GDP贡献度的国际比较来看，韩国ICT产业对GDP的贡献度高达 11%，日本、瑞典、美国等国家ICT产业对GDP的贡献度在 6%-7%之间，波兰、挪威、希腊等国家ICT产业对GDP的贡献度略高于俄罗斯，在 3.3%-3.5%之间。<sup>①</sup>

表 2 2016 年俄罗斯 ICT 产业主要经济指标

指标	ICT 产业	细分领域 (%)			
		ICT 设备生产	ICT 服务	ICT 产品进出口	电信业
市场规模	2.265 万亿卢布	22.20%	31.10%	7.90%	38.80%
从业人数*	134.9 万人	32.70%	31.00%	5.40%	30.90%
企业数量*	16.6 万家	9.50%	53.10%	23.90%	13.50%
固定资产投资	4890 亿卢布	13.00%	10.00%	1.00%	76.00%

注：\*为 2015 年统计数据

资料来源：Индикаторы цифровой экономики: 2017.

在ICT产业四个细分领域中，电信业和ICT服务的市场规模约占 70%左右。ICT设备生产、服务和电信业的从业人数分别约占ICT产业的三分之一。从事ICT服务的企业数量占ICT产业的半数以上。电信业是ICT产业中固定资产投资最高的细分领域，这与近几年来俄罗斯在电信业基础设施建设方面不断加大政策支持力度有关。从技术创新投入水平来看，2015 年，俄罗斯ICT产业用于技术创新的开支为 986.4 亿卢布，在ICT产业总产出中的比重为 4.1%。技术创新积极性不高的原因，主要是受到外部经济环境（资金短缺、高经济风险、缺少国家资金支持、对新产品需求低等）、企业内部因素（创

<sup>①</sup> Минкомсвязь России закрепила понятия «Сектор ИКТ» и «Сектор контента и СМИ». 06.10.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/34655/>; Индикаторы цифровой экономики: 2017. Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики. 06.10.2017. <https://www.hse.ru/primarydata/ice2017>

新潜力不足、专业人才不足、新技术获取渠道不畅等)和其他因素(知识产权的经济回报不确定性、缺少支持创新方面的法律法规、创新基础设施不够发达等)的影响。2015年,俄罗斯全部企业盈亏比例分别为71.9:28.1,ICT企业的盈亏比例要好于整体经济情况,比例为80.5:19.5。<sup>①</sup>

2015年,俄罗斯ICT产品出口额为27.9亿美元,电脑和外部设备、通信设备、消费电子设备以及其他电子元件和ICT产品出口额的比重,分别为58.9%、8.6%、13.9%和18.6%。ICT产品进口额为165.58亿美元,上述四个细分领域进口额的比重分别为37.2%、38.3%、8.9%和15.5%。从进出口情况来看,俄罗斯ICT产品出口与进口比例严重失衡,出口额仅占进口额的16.7%。从俄罗斯ICT产业的关键产品来看,2015年,计算机出口额为4.44亿美元,进口额为40.34亿美元,出口额为进口额的11%。电话和电传通信设备出口额为1.84亿美元,进口额为63.08亿美元,出口额为进口额的0.91%。电视接收器出口额为2.47亿美元,进口额为3.15亿美元,出口额与进口额的比例为86.9%。<sup>②</sup>

表3 2015年俄罗斯ICT产品进出口主要指标

指标	ICT产品出口 (亿美元)	ICT产品进口 (亿美元)	出口和进口 比例(%)
总额	27.69	165.58	16.7
电脑和外部设备	16.32	61.62	26.4
其中,计算机	4.44	40.34	11
通信设备	2.38	63.43	3.75
其中,电话和电传通信设备	1.84	63.08	0.91
消费电子设备	3.48	14.7	23.6
其中,电视接收器	2.47	3.15	86.9
其他电子元件和ICT产品	5.14	25.82	19.9

资料来源: Индикаторы цифровой экономики: 2017.

① Индикаторы цифровой экономики: 2017. 06.10.2017. <https://www.hse.ru/primarydata/ice2017>.

② Там же.

## (2) 数字内容产业

目前,俄罗斯数字内容产业约有 4.73 万家企业,从业人口约 21 万。2015 年,数字内容产业增加值为 2423 亿卢布,约占 GDP 的 0.3%,全年固定资产投资额为 271 亿卢布。从数字内容产业细分领域的发展情况来看,出版业增加值约占数字内容产业的三分之一;影视制作、租赁和放映以及广播电视业约占数字内容产业的三分之二。出版业和广播电视业从业人数,约占数字内容产业总从业人数的 80%。出版业企业数量,约占数字内容产业总企业数量的 60%。广播电视业固定资产投资,约占数字内容产业固定资产投资总额的 80%。2015 年,数字内容产业盈利和亏损企业比例约为 62.5: 37.5。<sup>①</sup>

表 4 2015 年俄罗斯数字内容产业主要经济指标

指标	数字内容产业	细分领域 (%)			
		出版业	影视制作、租赁和放映	广播电视	新闻媒体业
市场规模	2423 亿卢布	30.70%	69.30%		-
从业人数	21 万	46.10%	15.50%	32.20%	6.20%
企业数量	4.73 万家	59.60%	20.10%	12.30%	8.00%
固定资产投资	271 亿卢布	5.90%	12.60%	80.70%	0.50%

资料来源: Индикаторы цифровой экономики: 2017.

## (三) 俄罗斯数字经济的宏观表现: 宏观政策和电子政务

国家层面,俄罗斯对于发展数字经济不仅有较强烈的意愿,同时也在政策引导、产业集聚、投融资、人才培养、公共服务等方面实施了多项措施。

### 1、宏观政策

俄罗斯数字经济微观和中观基础的创新与发展,离不开国家宏观调控与政策支持。2008 年金融危机以来,政府高度重视信息通信等数字技术对促使俄罗斯经济从资源型向创新型转变的特殊作用,制定了多个推动数字技术发展和社会经济全面现代化的发展规划,实施了一系列相关政策措施。

(1) 数字经济相关的国家规划。借助数字技术来推动数字经济微观基

<sup>①</sup> Индикаторы цифровой экономики: 2017.



础——企业和市场的创新，是俄罗斯政府构建创新型经济的前提和条件。2014年1月，俄罗斯政府正式批准《2030年前俄罗斯联邦科技发展预测》，明确将信息通信技术等七项技术列为战略性创新技术，期望这七项战略性创新技术的发展可为解决社会经济问题和提升国家竞争力做出重要贡献。该文件充分肯定信息通信技术作为推动经济增长引擎的重要作用，判断信息通信技术将会不断与采掘业、机械制造、化学工业、教育、医疗等传统经济领域和行业相融合并培育出新市场、新产品和新服务。<sup>①</sup>2014年12月，普京总统在年度国情咨文中强调，要准确定位未来10-15年俄罗斯中长期发展任务，确保俄罗斯成为世界技术领先国家，确保国家安全，提高人民生活水平，促进技术升级。普京总统在此基础上提出了“国家技术倡议”，并将其列为国家重点政策之一。该倡议实施的目标，是在未来20年内（2015-2035年）保障俄罗斯经济迈向数字化、现代化，以及成为全球技术领先国家。保障的路径包括先进技术（数字设计与建模、新材料、增材技术、量子通信、感知技术、生物机械工程、仿生学、基因和合成生物学、神经技术、大数据、人工智能与控制系统、新能源、元器件）、市场（培育能源、食物、安全、健康、航空、海运、汽车、金融八个市场）、政策支持与机制建设（知识产权、投融资、制定标准、市场环境、税收政策、法律环境、促进出口）和智力（国家科研机构、高校科研机构、大型赛事、人才管理、教育项目）四个方面。<sup>②</sup>2016年12月1日，普京总统批准《俄罗斯联邦科学技术战略》，再次强调要用10-15年的时间，通过实施向数字生产技术转换、提高人力资源使用效率、发展生态和清洁技术等措施实现科技进步，提高国产产品和服务的创新水平。<sup>③</sup>

在发展数字基础设施和数字产业方面，俄罗斯政府在2013年11月出台了《2014-2020年信息技术产业发展战略及2025年前发展前景》，提出加速信息技术在关键经济领域的应用，以提高劳动生产率，改善整体投资环境，

---

① Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. 03.10.2017. <http://government.ru/news/9800/>

② Национальная технологическая инициатива. 22.08.2017. <http://asi.ru/nti/>

③ Президент подписал Указ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». 03.10.2017. <http://www.kremlin.ru/acts/news/53383>

降低经济对原材料出口依赖性的战略要求。该战略同时确立了 2020 年前俄罗斯信息技术产业的主要目标，即，信息技术产品出口额到 2020 年增加至 110 亿美元，新增高新技术岗位从 2012 年的 30 万个提高到 2020 年的 70 万个。<sup>①</sup>此外，为构建具有高竞争力的电子和无线电子产品的生产和技术基础，增强对民用电子和无线电子产品的支持力度，俄罗斯政府曾于 2012 年 12 月批准了《2013-2025 年发展电子和无线电子工业国家规划》，后又于 2016 年 4 月 27 日颁发了关于对该战略进行修订的政府决议。目前，俄罗斯工业和贸易部网站上公布了修订版的规划草案。规划草案将电信设备、计算机设备、医疗无线电子产品、电子机器制造产品和智能管理系统五个领域，列为俄罗斯电子和无线电子产业的优先发展方向。主要目标是，到 2025 年前，俄罗斯国产电子和无线电子产品，在国内市场中的比例扩大至 60%。<sup>②</sup>

表 5 俄罗斯数字产业相关国家规划

颁布时间	规划名称	主要目标和任务
技术发展		
2014.1.3	《2030 年前俄罗斯联邦科技发展预测》	将信息通信技术、生物技术、医疗和卫生、新材料和纳米技术、合理利用自然资源、交通和航空系统、能效和节能，列为最具前景的、可确保为解决社会经济问题做出重要贡献、提升国家竞争力的科学技术领域。
2014.12.5	“国家技术倡议”	“国家技术倡议”是一项中长期发展任务规划，旨在用 15-20 年时间，在国家的支持下，发展最具前景的经济领域，确保俄罗斯成为世界技术领先国家，保障俄罗斯国家安全，人民生活水平的提高和技术升级。
2016.12.1	《俄罗斯联邦科学技术战略》	用 10-15 年的时间，通过实施向数字生产技术转换、提高人力资源使用效率、发展生态和清洁技术等措施，来实现科技进步，提高国产产品和服务的创新发展。
产业发展		

① Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014-2020 годы и на перспективу до 2025 года. 06.10.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/documents/4084/>

② Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы». 06.10.2017. <http://regulation.gov.ru/projects#npa=41138>

2013.11.1	《2014-2020年信息技术产业发展战略及2025年前发展前景》	加速信息技术在关键经济领域的应用，以提高劳动生产率，改善整体投资环境，降低经济对原材料出口的依赖性；计划到2020年，信息技术产品出口额扩大至110亿美元，新增高新技术岗位70万个。
2016.4.27	《2013-2025年电子和无线电子工业发展规划》（草案）	规划旨在提升电子和无线电子产品的竞争力，构建具有高竞争力的电子和无线电子产品的生产和技术基础；主要目标是到2025年前，俄罗斯国产电子和无线电子产品在国内市场中的比例扩大至60%。
社会信息化和经济数字化发展		
2017.5.9	《2017-2030年俄罗斯联邦信息社会发展战略》	为俄罗斯构建知识社会创造条件，打造可获得高质量和高可靠性信息的空间，发展信息通信基础设施，培育和应用信息通信技术并确保其在国际上的竞争力，确保国家在数字经济领域的利益。
2017.7.28	《俄罗斯联邦数字经济规划》	通过利用现代数字技术、提高信息化水平和数字素养、改善公共服务普及性以及国内外信息安全环境，来提高商品和服务的可获得性和质量，为俄罗斯发展知识社会、提高公民福利和生活水平创造条件。

资料来源：笔者根据俄罗斯政府、工业和贸易部、通信与大众传媒部信息整理。

在促进社会经济信息化和数字化方面，2017年5月，俄罗斯政府批准了《2017-2030年俄罗斯联邦信息社会发展战略》，明确其战略目标是为俄罗斯构建知识社会创造条件，打造高质量和高可靠性的信息空间，发展信息通信基础设施，培育和应用信息通信技术并确保其在国际上的竞争力，确保国家在数字经济领域的利益。<sup>①</sup>此外，在2017年7月28日出台的《俄罗斯联邦数字经济规划》中，明确将大数据、神经技术和人工智能、区块链、量子技术、新生产性技术、工业互联网、机器人组件和传感器、无线通信技术、虚拟和增强现实技术，列为2025年前俄罗斯数字经济发展所必需的融合性数字技术。该规划还从可测量角度制定了具体的定量指标和任务，主要包括：培育至少10家在全球市场上具有竞争力的领先公司；为主要经济行业（数字医疗、数字教育和智慧城市）培育至少10个行业（产业）数字平台；培育至少500家开发数字技术、平台和提供数字服务的中小企业；信息通信技

<sup>①</sup> Президент подписал Указ «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы». 03.10.2017. <http://www.kremlin.ru/acts/news/54477>

术领域高等院校毕业生数量每年达到 12 万人；信息通信技术领域中等和高等职业学校毕业生每年达到 80 万人；全国掌握数字技术的人口比例达到 40%；实施不少于 30 个（规模不少于 1 亿卢布）数字经济领域项目；参与以数字经济国际科技合作为优先方向的大型项目（规模 300 万美元）的俄罗斯机构的数量，不少于 10 家；家庭宽带入网（每秒 100 兆）比例达到 97%；在所有大城市（人口 100 万以上）覆盖 5G 及更高移动通信技术；国家和社会机构中安全信息互动标准的应用比例达到 75%；俄罗斯互联网流量在全球总数据流量中所占比例达到 5%。<sup>①</sup>

（2）产业创新集群建设。为支持 IT 产业发展，培育高新技术领域领先公司，充分发挥产业集群效应，俄罗斯从 2007 年开始陆续出台支持高新技术产业园建设的政策措施。目前，俄罗斯建有 12 个高新技术产业园，分布在莫斯科、圣彼得堡、喀山、新西伯利亚、秋明、叶卡捷琳堡等 11 个城市。12 个高新技术产业园总面积 48 万平方米，总计入驻企业 987 家，为俄罗斯社会提供了 17538 个高新技术岗位。2016 年，高新技术产业园全部入驻企业年总收入达到 630 亿卢布，俄罗斯政府对高新技术产业园总投入达到 134 亿卢布。<sup>②</sup>此外，为减少对资源的依赖和建设创新型经济，2010 年 9 月，俄罗斯政府颁布了第 244 号《关于斯科尔科沃创新中心》联邦法律。从零开始建设的斯科尔科沃创新中心，经过 6-7 年发展之后，成为俄罗斯高新技术产业创新集群的重要代表之一。目前，斯科尔科沃创新中心入驻企业超过 1700 多家，其中 25% 的企业已开拓了国际市场。创新中心为俄罗斯社会提供了 2.21 万个高技术岗位，入驻企业总收入超过 1300 亿卢布，知识产权申请数量超过 800 多个。预计到 2020 年，斯科尔科沃创新中心建设面积将超过 200 万平方米，高技术岗位将达到 3.5 万个。<sup>③</sup>

（3）支持数字产品出口和进口替代政策。2014 年 2 月，俄罗斯政府通过《关于支持进入海外国家和支持出口的路线图》文件，在海关出口手续办

---

① Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации». 06.10.2017. <http://government.ru/docs/28653/>

② Годовая расширенная коллегия. 20.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/36827/>

③ Совет Фонда «Сколково» подвел итоги работы за 2016 год. 08.10.2017. <http://sk.ru/news/b/pressreleases/archive/2017/06/17/sovets-fonda-skolkovo-podvel-itogi-raboty-za-2016-god.aspx>

理、外汇管制、出口退税、出口企业金融支持、出口贷款与投资保险、完善基础设施等方面，给予出口企业多项扶持。<sup>①</sup>2014年9月，为改善俄罗斯IT产品出口的制度环境，通信与大众传媒部成立了IT产品出口推动工作组，制定了相关出口的补贴与资助措施。具体包括：通信与大众传媒部与俄罗斯进出口银行共同开展贴息贷款，以支持俄罗斯ICT服务出口和使用权转让，为俄罗斯软件产品在海外市场实现本地化提供部分资助，为俄罗斯生产商在注册国外知识产权方面提供部分资助等。2015年6月，为向出口企业提供一站式财政及其他服务，政府批准成立了俄罗斯出口中心。2016年9月，通信与大众传媒部和俄罗斯出口中心签署合作协议，大力支持俄罗斯IT企业境外参展，向IT出口公司提供信息咨询和技术推广服务。2016年，尽管宏观经济呈现下滑态势，但在上述政策的支持下，俄罗斯IT产品的出口额实现了12%的高增长。<sup>②</sup>

为完成国家在IT领域实施进口替代的任务，俄罗斯政府在2015年11月通过了《关于禁止外国原产地软件进入国家和市政采购体系》的第1236号决议。该决议还要求从2016年1月1日起构建国产软件清单。软件进口替代任务执行以来，俄罗斯政府机构国产软件采购比例不断提升。据通信与大众传媒部的数据，2016年，政府机构采购国产成品软件占全部软件采购中的比例，比2014年提高了两倍；联邦主体行政机关和市政自治机构国产软件采购率达到65.35%，联邦政府机构采购率达到62.3%。政府机构采购与国产软件相关的工程与服务，占全部工程与服务采购的比例，比2014年提高了近3倍；联邦主体行政机关和市政自治机构与国产软件相关的工程与项目采购率为51.89%，联邦政府机构采购率为53.2%。<sup>③</sup>2017年1月1日，俄罗斯政府颁布的《关于优先使用俄罗斯产地商品和由俄罗斯法人提供的工程与服务》的第925号决议正式生效，这意味着，俄罗斯国产IT产品将在国内大型硬件和软件采购项目中获得优先权。另外，为保障实施构建俄罗斯国产软件清单，通信与大众传媒部成立了俄罗斯软件专家委员会，截至2017年8

---

① О новой редакции «дорожной карты» «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта». 20.08.2017. <http://government.ru/docs/10829/>

② Поддержка ИКТ-экспорта. 20.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/activity/directions/769/>

③ Годовая расширенная коллегия. 20.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/36827/>

月，这份清单已经收录了 3915 个俄罗斯国产软件产品。<sup>①</sup>

(4) 税收和融资支持。俄罗斯从 2010 年开始调低了IT企业的保险缴纳比例，并规定将这一优惠政策持续至 2017 年。减税优惠对俄罗斯IT产业的发展起到了积极促进作用。2010 年，IT企业税务减免总额约为 280 亿卢布，2012 年为 540 亿卢布，2015 年达到 970 亿卢布。2016 年 12 月 29 日，普京签署了《关于延长IT企业税收优惠》的联邦法律，将对俄罗斯IT企业实施的 14%的低保险缴纳比例政策延长至 2023 年。14%的保险缴纳水平，远低于俄罗斯其它行业规定的 30%的标准保险缴纳率。具体包括：退休基金（8%）、联邦强制医疗险（4%）、社会保险基金（2%，主要适用于短期丧失劳动能力及孕产等情况）。据俄罗斯通信与大众传媒部统计，截至 2017 年 8 月，享受税收优惠的俄罗斯IT企业已超过 7300 家，占全行业的 10%以上。<sup>②</sup>

俄罗斯信息通信投资基金和俄罗斯信息技术发展基金是政府支持IT产业发展的风险投资基金公司。2014-2015 年，通信与大众传媒部对俄罗斯信息通信投资基金公司进行了全面改革，该基金公司全部股份归属于俄罗斯联邦，净资产额为 1.296 亿卢布。基金公司的运营宗旨是将俄罗斯ICT产业打造成为推动俄罗斯经济现代化和技术发展最优先方向之一，主营业务是向俄罗斯ICT企业提供A轮融资服务。2016 年，该基金公司重点融资服务，逐渐向应用于热力综合体、机械制造和交通等领域的工业软件倾斜。另外，为落实俄罗斯行业进口替代计划，普京于 2016 年 3 月 30 日提出了创建俄罗斯信息技术发展基金的构想。2017 年 1 月 24 日，俄罗斯政府批准了《关于成立俄罗斯信息技术发展基金》的第 57 号决议，明确了该基金公司的宗旨是推动俄罗斯软件产品在国内和国外市场的发展，制定俄罗斯国产软件技术参数、组织测试和试点，与国产软件采购者进行协调。<sup>③</sup>

(5) 数字人才培养。IT人才培养是俄罗斯发展数字经济的重要前提条件之一。俄罗斯目前约有 50 万名软件程序员，但 2016 年俄罗斯新增IT行业

---

① В реестре отечественного ПО почти четыре тысячи программных продуктов. 20.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/37283/>

② Годовая расширенная коллегия. 20.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/36827/>

③ Постановлением Правительства №57 учрежден фонд развития ИТ. 21.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/36445>

就业岗位数量高达 30 万个，IT 人才储备明显低于市场需求。俄罗斯科学与教育部和通信与大众传媒部从 2015 年开始连续扩增 IT 人才培养教育计划，截至 2016 年底，俄罗斯高等院校中 IT 专业学生数量比 2014 年增长了 70% 以上，从 2014 年的 2.5 万人增长到 2016 年的 4.25 万人。此外，位于鞑靼斯坦共和国“Innopolis”（Иннополис）经济特区城市的“Innopolis”大学也是俄罗斯培养高端 IT 人才的重点院校之一。2016 年 9 月，“Innopolis”大学正式对外招生，开设的专业课程涵盖大数据、人工智能、机器人、软件开发、信息安全等 84 个信息技术领域。截至 2017 年初，该校共有 554 名高等教育大学生和 131 名补充教育大学生。<sup>①</sup>

## 2. 电子政务

向公众提供公共服务是政府的职能之一，电子政务是国家实施政府职能转变和带动经济和社会向信息化、数字化过渡的重要保障。俄罗斯政府为电子政务的发展提供了多种支持。2011 年 4 月 6 日，俄罗斯通过了《电子签名法》，随后又于 2011 年 6 月 8 日通过了《关于在以电子形式提供国家和市政服务以及履行政府职能时保障信息互动的基础设施》的第 451 号政府决议。2013 年 1 月 25 日，俄罗斯政府出台了《关于在提供国家和市政服务时使用简明电子签名》的第 33 号文件。2016 年 8 月 13 日，为发展和优化政府提供电子服务的条件，俄罗斯政府对上述第 451 号文件进行了修改，增加了关于向第三方提供电子政务服务结果的规定。同时，也针对上述第 33 号文件，增加了借助无线移动设备使用简明电子签名的规定。在联合国经济与社会事务部发布的《2016 电子政务调查报告》中，俄罗斯电子政务发展指数在全球 193 个国家中排在第 35 名，属于电子政务发展程度较高的国家之一，英国和美国分别排在全球第 1 名和第 12 名，巴西、中国和印度分别排在第 51 名、第 63 名和第 107 名。<sup>②</sup>

普京总统在 2012 年 5 月 7 日签署了《关于完善国家治理体系主要方向》第 601 号总统令，提出到 2016 年实现公民电子政务使用率比例达到 50%、2018 年达到 70% 的目标。据俄罗斯统计局数据显示，2016 年，俄罗斯公民

<sup>①</sup> Университет Иннополис. 22.08.2017. <https://university.innopolis.ru>

<sup>②</sup> “2016 电子政府调查报告”，联合国经济与社会事务部，2017 年 8 月 22 日，<https://publicadministration.un.org/zh/Research/UN-e-Government-Surveys>

电子政务使用率达到 51.3%，完成了第 601 号总统令的既定目标。目前，俄罗斯以电子形式所提供的 99% 的服务来自于内务部、退休基金会、登记、地籍和制图局、税务局、社会保险基金会、司法监管局、统计局、劳动和社会保障部这八个政府机构。国家和市政服务统一平台（Единый портал государственных услуг, ЕПГУ）和政府间电子互动系统（Единая система межведомственного электронного взаимодействия, СМЭВ）是俄罗斯电子政务的主要平台。截至 2016 年底，国家和市政服务统一平台注册用户达到了 4000 万，提供国家和市政服务的种类达到 766 种。2016 年，居民在该平台所预定的以查询罚款、欠税和贷款信息为主的电子服务数量高达 3.8 亿次，平台共计完成电子支付服务交易的数量为 750 万次，交易总金额为 81 亿卢布。政府间电子互动系统可在为民众提供电子服务时实现政府机构之间的数据互动。目前，已有 1.35 万个政府机构接入该系统，各联邦主体均在该系统框架下组建了地区级政府间电子互动系统。2016 年，该系统接受公众咨询的总次数高达 97 亿次。<sup>①</sup>

### 三、俄罗斯数字经济发展趋势

随着数字技术创新和应用的不断加速、社会信息化水平和居民数字素养的不断提高、政策环境的日臻完善，俄罗斯数字经济将在未来几年呈现出一些新的发展趋势。

#### （一）2025 年前将保持中速增长

基于国际货币基金组织、俄罗斯统计局、HIS 咨询机构的相关数据，麦肯锡公司在其《数字俄罗斯：新现实》报告中指出，从规模上看，2011 年俄罗斯数字经济在 GDP 中的比重为 2.6%，2015 年为 3.9%，仅为数字经济领先国家的三分之一水平。以 2015 年卢布价格计算，俄罗斯数字经济规模约为 3.2 万亿卢布，而美国、中国、欧盟（西欧国家）、巴西、印度的数字经

---

<sup>①</sup> Электронные услуги для граждан и бизнеса. 23.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/activity/directions/4/>



济在GDP中的比重则分别为 10.9%、10%、8.2%、6.2%和 5.5%；从增速上看，2011–2015 年，俄罗斯数字经济实现了快速发展，俄罗斯GDP增幅为 7%，而数字经济增幅则达到了 59%，数字经济增速高出其他经济领域 8.5 倍。<sup>①</sup>麦肯锡公司对俄罗斯数字经济未来发展作出了较为乐观的预估，它认为，到 2025 年，俄罗斯数字经济在GDP中所占的比重将增至 2–3 倍，从当前的 3.9% 提升至 8%–10%，即达到数字经济领先国家的当前水平。<sup>②</sup>麦肯锡的预测意味着未来 7–8 年的时间里，俄罗斯数字经济需保持 12% 的高速增长率。笔者认为，数字经济能否快速增长，与俄罗斯当前宏观经济环境，以及俄罗斯数字经济内部生态系统密切相关。

从宏观经济运行来看，尽管 2017 年俄罗斯GDP和进出口贸易出现向好态势，但由于受到国际油价、制裁危机以及卢布贬值等因素综合影响，俄罗斯经济在 2014–2016 年期间遭遇了较为严重的下滑，整体经济形势尚未复苏。从 2016 年具体数据来看，俄罗斯 2016 年GDP继续延续 2015 年的下降态势，同比下降 0.2%，GDP总量为 86 万亿卢布（约为 1.3 万亿美元），全球排名第 13 位，在全球中的占比约为 1.8%。<sup>③</sup>消费与投资活跃度总体下降。2016 年，俄罗斯建筑业、零售贸易、家庭最终消费，以及固定资产投资，分别同比下跌了 4.3%、5.2%、5%和 0.9%。居民生活水平有所下降。2016 年，俄罗斯失业率为 5.5%，消费者价格指数同比增长 5.4%，月平均工资为 3.67 万卢布，月平均最低生活标准为 9828 卢布，低于最低生活标准的人口数量约占全俄人口的 20%以上，2015 年这一比例为 19.5%。外贸额下跌严重。2016 年，俄罗斯进出口贸易额为 4732 亿美元，同比下降幅度为 11.4%，其中，与独联体国家的贸易额为 603 亿美元，同比下降 15.7%，与独联体以外国家的贸易额为 4129 亿美元，同比下降 10.8%。出口总额为 2818 亿美元，同比下降 17.5%，进口总额为 1914 亿美元，同比下降 0.8%。进出口结构未有明显变化，出口产品以油气、金属、原木、化工等原材料为主，进口则以

---

① Цифровая Россия: новая реальность. 01.10.2017. <http://www.mckinsey.com/global-locations/europe-andmiddleeast/russia/ru/our-work/mckinsey-digital>

② Там же.

③ 根据世界银行统计数据计算，22.08.2017, <http://data.worldbank.org.cn/country/russian-federation>

消费类产品、高端制造类产品为主。<sup>①</sup>

俄罗斯数字经济内部的数字资源分配并不均匀，数字鸿沟问题明显。在数字基础设施方面，俄罗斯地域广阔，东部和西部以及北极地区在手机终端数量、互联网普及、网速、电子政务使用等方面，均存在较大差异。目前，俄罗斯仍有包括北极地区的 14 个联邦主体，因未完成电信基础设施建设而无法接入宽带。2016 年 3 月联邦出版和大众通信局发布的俄罗斯互联网报告的数据显示，各联邦区互联网访问速度存在一定程度的差异，莫斯科、圣彼得堡和中央联邦区平均网速可达到每秒 35 兆以上，但其他联邦区平均网速则在每秒 10 兆到 30 兆之间不等。<sup>②</sup>在电子政府服务普及方面，2016 年实现公民使用电子政府服务比例达到 50% 的联邦主体数量为 32 个，这意味着约有 62% 的联邦主体未能完成 2016 年所设定的电子政务普及目标。通信与大众传媒部在 2016 年对联邦主体信息社会发展水平进行了评估，评估参数包括基础设施信息化指标和和经济行业信息化指标，其中，前者包括人力资本、经济环境、ICT 基础建设和信息化管理，后者涵盖电子政务、教育、卫生、文化、贸易、农业、交通运输、社会管理、住宅等领域。评估结果显示，目前，俄罗斯各地区信息社会水平的差异最高可相差五个等级。<sup>③</sup>从数字产业发展来看，一方面，作为俄罗斯数字产业核心的 ICT 产业，对 GDP 的贡献与数字经济领先国家有一定差距；另一方面，长期以来，俄罗斯电子信息产品因研发投入不足、产品质量和水平较低等多方面原因，在全球市场中不具备竞争能力，国内市场电子信息产品进口依存度平均高达 80% 以上。

综合上述情况判断，未来几年时间内，俄罗斯数字经济年均增速将很难连续保持 12% 的高增长率，快速赶超数字经济领先国家水平的可能性不大。乐观情况下，俄罗斯数字经济将延续 2012-2014 年 ICT 产业增速，维持在 5%-7% 的中等增速水平。

## （二）数字经济将推动行业加速整合和向平台化发展

---

① Российская экономика в 2016 году: тенденция и перспективы(выпуск 38). Институт экономической политики Имени Е.Т.Гайдера, 2017. С.23, 243.

② Интернет в России 2015: состояние, тенденции и перспективы развития. 23.08.2017. <http://www.fapmc.ru/rospechat/activities/reports/2016>.

③ Годовая расширенная коллегия. 23.08.2017. <http://minsvyaz.ru/ru/events/36827/>

扩张和整合是数字经济时代的必然发展趋势。由于数字技术的不断创新和对其他行业的高渗透性，政府和企业正在加速推进电信、金融、教育、医疗、互联网等主要经济领域向数字化转型的同时，也在已掌握的海量用户数据和技术能力基础上，对行业内部资源进行整合，推进行业向平台化发展。

最近几年来，数字技术在俄罗斯医疗、教育等行业中的应用快速发展。以数字医疗为例，俄罗斯卫生和社会发展部 2011 年 4 月颁发了建设统一国家医疗信息体系（Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения, ЕГИСЗ）的命令。截至 2016 年，在 ЕГИСЗ 框架下，俄罗斯共有 81 个联邦主体的 7076 家医院（约占总数的 40.5%），引入了统一电子医疗卡，6811 家医院在该体系中实现信息共享，全俄 70.5% 的医务人员工作岗位接入了统一医疗信息系统，超过 15.8 万个居民区和 7.4 万家各类医疗机构在电子病历登记系统中注册。2016 年 12 月，俄罗斯卫生部部长维罗妮卡·斯科沃尔佐娃（Вероника Скворцова）在俄罗斯总统战略发展和优先事项委员会会议上表示，2018 年年底以前，接入统一医疗信息系统的医务人员工作岗位将不低于 95%，每位公民都将通过“我的健康”个人账户实现预约医生、查看医疗保险状态、请医生出诊、查看电子病历等数字医疗服务。<sup>①</sup>将所有医院以及医疗机构纳入统一的数字平台，一方面，有效提高了提供医疗服务的质量、可获得性和效率，完善了国家对卫生领域的监管体制；另一方面，数字化技术的应用有助于对现有医疗资源进行优化组合，实现医疗资源在全国的合理化调配。

俄罗斯政府在《俄罗斯联邦数字经济规划》中明确提出，到 2025 年，在主要经济领域实现培育 10 家行业数字平台的目标，特别强调将在数字医疗、数字教育和智慧城市领域培育数字平台。在主要经济领域布局统一数字平台，将成为未来几年俄罗斯发展数字经济的主要关注点。数字平台的建设将逐步打通用户的需求，降低用户获取服务的成本，完善线上和线下的服务，为用户提供更为便利、多样、高效、精准的服务，最终形成一个具有高度开放性、协同性的创新数字经济生态系统。

---

① Обзор: ИТ в здравоохранении 2017. 14.12.2017. [http://www.cne\\_ws.ru/reviews/it\\_v\\_zdravoohranenii\\_2017/articles/informatizatsiya\\_poka\\_uslozhnyaet\\_rabotu\\_vracha](http://www.cne_ws.ru/reviews/it_v_zdravoohranenii_2017/articles/informatizatsiya_poka_uslozhnyaet_rabotu_vracha)

### （三）更加关注网络安全

随着全球网络的互联互通，有关数字安全的威胁逐渐增多，传统的网络威胁逐渐从信息技术领域向工业网络、制造控制系统扩散。域名系统攻击、用户信息泄露、通信诈骗、关键基础设施瘫痪等网络安全问题，频频在各国发生，俄罗斯也不例外。俄罗斯国家信息安全监测中心监测到的数据显示，2017年一季度，监测到的可能违反信息安全政策的现象为1.37亿次，可判定的破坏操作和对信息安全造成威胁的事故为98次，其中，恶意软件事故、网络攻击、密码破解、违反信息安全政策、网络漏洞和DDoS攻击的占比，分别为52%、16%、14%、9%、6%和3%。<sup>①</sup>

万物互联是数字经济生态系统中的重要特征之一，物联网正在数字技术广泛应用的背景下迅速发展。根据先进通信与传媒咨询公司（Advanced Communications & Media）估算，2016年，俄罗斯在与物联网相关的产品和服务方面的开支达到850亿卢布，基础设施运营商提供物联网服务的收入达到76亿卢布。<sup>②</sup>由于物联网在实质上是兼软件和硬件为一体的系统，与之相关联的物体数量众多且呈现个性化特点，很难通过简单的网络升级来应对可能的安全威胁，因此，保障物联网安全的难度甚至要大于互联网。

此外，数字经济的发展对互联网等关键资源的全球治理提出了新的要求。各国围绕网络空间的国际规则不断提出各自的版本和方案，争夺在互联网空间的话语权，例如，美国、加拿大、德国、英国等西方国家曾在2013年提出了首部网络空间国际法手册——《塔林手册》；中国、俄罗斯等国家在2015年共同制定了“信息安全国际行为准则”。与此同时，世界各国不断加大网络空间军备力量的部署力度，开展网络空间军事演习和竞赛，国家之间网络冲突的风险逐渐加大。

普京总统在2016年12月5日签署的《俄罗斯联邦信息安全学说》总统令中，强调信息安全是国家安全的重要组成部分，俄罗斯在信息领域的国家

---

① Отчёт Центра мониторинга информационной безопасности за I квартал 2017 года. 23.08.2017. <https://habrahabr.ru/company/pm/blog/326810/>

② Главные события в российском Интернете вещей. 24.08.2017. <https://iot.ru/promyshlennost/glavnye-sobytiya-v-rossiyskom-internete-veshchey>.

利益，是确保公民在获取信息技术时的宪法权利和自由，为俄罗斯国家安全创建可靠的信息环境和信息基础设施。2017年7月19日，俄罗斯联邦委员会正式批准了《关于俄罗斯关键信息基础设施安全》的第187号联邦法，再次强调预防俄罗斯信息资源受到网络攻击的重要性。随着俄罗斯对网络安全的需求持续增多，俄罗斯政府将不断加大对网络安全的重视程度，制定更加有力的政策措施。

#### （四）ICT硬件设备进口替代任务艰巨

无线电子工业是俄罗斯ICT硬件设备生产的重点产业之一。但长期以来，俄罗斯无线电子工业都以军用产品生产为主。俄罗斯工业和贸易部数据显示，2016年俄罗斯无线电子产业市场规模为3.3万亿卢布，其中，军用产品比重占全部无线电子工业的91.8%，民用产品份额只有8.2%，约为27亿卢布，无线电子产品总出口额仅为2100亿卢布。<sup>①</sup>2015年12月17日，俄工业和贸易部签署了《关于俄罗斯无线电子产业实施进口替代计划》修订版，提出在通信设备、计算机设备、特殊技术设备和智能控制系统四个方向，逐步落实进口替代的计划。<sup>②</sup>但是，俄罗斯无线电子产品因研发投入不足、产品质量和水平较低等多方面原因，在全球市场中不具备竞争能力，国内市场无线电子产品进口依存度平均高达80%以上。俄罗斯工业和贸易部数据显示，2014年，网络地址和端口转换器、光纤传感器、路由器、电子测地测速仪、高性能现代拓扑个人电脑微处理器、笔记本、服务器、移动设备芯片、平板电脑等多个品类电子信息产品的进口率均为100%。<sup>③</sup>这意味着，这些品类产品需要从零开始开拓国内市场，进口替代任务面临严峻挑战。缺乏强

---

① Доклад о целях и задачах Минпромторга России на 2017 год и основных результатах деятельности за 2016 год. 24.11.2017. [http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/Minpromtorg\\_blok\\_15.03\\_final\\_for\\_web.pdf](http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/Minpromtorg_blok_15.03_final_for_web.pdf)

② О внесении изменения в план мероприятий по импортозамещению в радио-электронный промышленности Российской Федерации, утвержденный приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. №662. 24.11.2017. [http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/prikaz-3\\_4129.pdf](http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/prikaz-3_4129.pdf)

③ План мероприятий по импортозамещению в радиоэлектронной промышленности Российской Федерации. 24.08.2017. <https://gisp.gov.ru/plan-import-change/?type=radio&ID=415>

大的电子信息制造业，成为俄罗斯发展数字经济的重要软肋之一。

## 结 语

从目前俄罗斯数字经济微观、中观和宏观发展状况来看，尽管其发展水平仍与数字经济发达国家存在一定差距，但正呈现出积极的增长态势。数字经济的规模和边界逐渐扩大，从单一的 ICT 产业向数字媒体、电子商务以及工业控制领域延伸。总体来看，俄罗斯在推动传统经济行业数字化转型方面拥有较为广阔的发展空间和前景。

发展数字经济对于俄罗斯具有战略意义。首先，俄罗斯经济长期依靠原材料出口来拉动，产业结构调整效果不明显，经济增长动力不足。数字经济的发展可以推动俄罗斯从能源资源依赖型传统发展模式，向数字驱动、知识驱动的发展模式转变，实现产业的转型升级和结构优化。其次，俄罗斯数字经济的关键产业——ICT 产业拥有相对较为雄厚的科研能力，数字基础设施的建设将带动巨大的市场需求，加上俄罗斯政府将数字经济纳入国家发展战略，明确了数字经济未来的发展方向，大力扶持数字产业，这为俄罗斯发展数字经济创造了前所未有的机遇。

---

**【Abstract】** The world has entered an era of digital economy, which is leading the growth of advanced economies. Against this backdrop, the Russian government also regards digital economy as one of its priorities in the next decade. In July 2017, the Russian government formally approved the program of “Digital Economy of the Russian Federation”, aiming to speed up economic modernization and to provide guarantees for Russia to give full play to new advantages in international competition. Based to micro, meso and macro perspectives regarding current Russian digital economy, we notice that it shows a positive growth despite the fact that its development still lags behind those advanced countries in digital economy. The scale and boundary of digital economy is gradually expanding, from the single ICT industry to digital media,

e-commerce and industry-dominated areas. On the whole, Russia has vast room to promote digital transition of its traditional industries.

**【Key Words】** Russian Digital Economy, Russian New Economy, Russian Economic Competitiveness

**【Аннотация】** Сегодня мир вступает в эпоху цифровой экономики (ЦЭ), которая становится движущей силой роста развитых экономик мира. В этой связи Россия включила ЦЭ в свои приоритетные направления развития в будущем десятилетии. В июле 2017 года российское правительство утвердило программу «Цифровая экономика Российской Федерации», направленную на ускорение экономической модернизации страны и повышение конкурентоспособности России на международной арене. Данная статья посвящена анализу текущей ситуации ЦЭ в России с точки зрения микро-, мезо- и макро-перспективов, рассматривает политические идеи и основные меры по развитию ЦЭ, обсуждает тенденцию её будущего развития.

**【Ключевые слова】** Цифровая экономика России, новая экономика России, экономическая конкурентоспособность России

---

(责任编辑 肖辉忠)

**中东欧、高加索研究****冷战结束后中东欧政体转轨及其得失\***

杨友孙\*\*

**【内容提要】**自东欧剧变以来,政治民主化成为中东欧国家转轨的一个重要方面,而推动建立民主政体,则是政治民主化的核心内容。中东欧国家在巨变后普遍建立了总理总统制和议会制政体。总体来看,这两种政体对推动中东欧民主转轨发挥了积极作用。但在总体表现不错的情况下,这两种政体在中东欧都出现了一些问题,例如内阁不稳定,总统、总理行政权的冲突,议会政党过多,单党垄断议会、内阁和总统职位等现象。

**【关键词】**中东欧转型 中东欧政党 中东欧政体 中东欧政府

**【中图分类号】**D751 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2018)02-0159(23)

冷战结束后,中东欧<sup>①</sup>开始了意识形态多元化、政治民主化和向市场经济转轨。这些变革的基本方向和特征,是“向西(欧)看齐”,并伴随着靠拢欧盟的进程不断巩固。

在政治民主化方面,一个重要的步骤就是进行政体变革,<sup>②</sup>主要是学习

\* 感谢匿名审稿人的意见,文责自负。

\*\* 杨友孙,江西财经大学马克思主义学院政治学系教授、博士生导师。

① “中东欧”作为冷战之后兴起的一个新的地缘政治概念,其范围仍然有一定争议。我国当前也常常将与中国国家开展的“16+1”合作中的16个国家确定“中东欧”,包括:波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、克罗地亚、罗马尼亚、保加利亚、塞尔维亚、黑山、马其顿、波黑、阿尔巴尼亚、爱沙尼亚、立陶宛、拉脱维亚等16国。

② 在英文中,政体(polity)、政治体制(regime)、政治制度(political system)并不是区分非常明显的概念。一般来说,政体在狭义上主要是指立法、行政、司法三权的关系,而广义上则还包括与之相关的政党制度、选举制度等。本文采取狭义的政体概念。



西欧国家的民主政体或民主制度。<sup>①</sup>西方民主政体或民主制度的核心要素是：主要政府职位由通过竞争产生的人来担任、多党竞争、轮流执政等。<sup>②</sup>这种民主政体也被统称为代议制或代议制政体。早期一般认为代议制政体包括总统制和议会制两种基本类型。<sup>③</sup>冷战结束后，中东欧多数国家采取了半总统

---

① 在 2000 多年前的古希腊，亚里士多德就提出了民主制政体，作为与君主制、贵族制并立的三种政体之一，认为主权归多数人所有的制度就是民主制度。但现代西方民主制度确立之后，政治学者才对民主制度进行了更细致的界定。

② 不同学者界定稍稍有所差别：Adam 只是一般性地强调政府职位需要通过直接竞选产生任职者；Collier 和 Adcock 认为部分职位由通过竞争产生的人来担任即可；José Cheibub 则认为，除了国家行政长官和立法机构应该由竞选产生外，还应增加了两个条件：多党竞争、轮流执政。参见 Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991; Collier and Adcock, "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts", *Annual Review of Political Science*, 1999, Vol.2, pp.537-565; José Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, 2007, pp.27-28.

③ 自从 1980 年法国著名政治学学者迪韦尔热 (Morice Duverger) 发表“一种新的政治制度模式：半总统制政体”以来，学术界普遍接受了半总统制为一种新型政体，代议制民主制度由总统制、议会制的两分过渡到总统制、议会制和半总统制的三分。但也有一些学者持不同看法。例如 Alan Siaroff 认为，对民主制度进行总统制、半总统制、议会制的三分法，存在不少缺陷，主要是半总统制概念不清、界限模糊，因此他提出了政体的四分法：总统制政体 (presidential systems)、总统支配型的议会制政体 (parliamentary systems with presidential Dominance)、总统矫正型议会制政体 (parliamentary systems with a presidential corrective)、总统挂名型议会制政体 (parliamentary systems with figurehead presidents)。Lhamsuren Munkh-Erdene 认为，2000 年之前的蒙古政体，总统直接选举，但总统基本不参与内阁的任命和免职，应属于一种新的政体——半议会制政体。在他看来，半议会制就可以说是和总统制、议会制、半总统制并立的第四种主要政体模式。Eugene Mazo 也认为，摩尔多瓦在 2000 年宪法变革之后，并不是人们所普遍认为的从半总统制转变为议会制，因为它不是典型的议会制度国家，准确地说是“半议会制”：即总统由议会选举产生，但是总统仍然有固定的任期；他还能任命总理（并与他一起管理行政），议会不能对总统进行不信任投票。曹沛霖、徐宗士认为，虚君共和制、总统共和制、议会共和制是三种基本政治形式。参见 Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 1980, Vol.8, Issue2, pp.165-187; Alan Siaroff, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research*, 2003, Vol.42, pp.287-312; Lhamsuren Munkh-Erdene, "The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-parliamentary to Parliamentary?", *Asian Survey*, 2010, Vol.50, No.2, pp.311-334; Eugene Mazo, "Post-Communist Paradox: How the Rise of Parliamentarism Coincided with the Demise of Pluralism in Moldova", working paper of Stanford Institute for International Studies of Stanford University, Number 17, 27 August 2004; 曹沛霖、徐宗士：《比较政府体制》，上海：复旦大学出版社，1993 年，第 3 页。

制政体，<sup>①</sup>使目前的代议制形成了总统制、议会制和半总统制三分天下的格局。<sup>②</sup>

在中东欧，代议制政体的确立主要表现在开放党禁，进行自由选举，强调权力均衡，建立宪法法院，选择新的政权组织形式——主要是半总统制政体和议会制政体，核心是从过去权力过于集中的领导体制转变为注重权力分

---

① 根据诺库斯（Zenonas Norkus）的分类，在冷战结束后，前苏东阵营29国中有15国采取了半总统制：亚美尼亚、保加利亚、克罗地亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、立陶宛、马其顿、摩尔多瓦、蒙古、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛文尼亚、乌克兰；6个国家采取了总统制：阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦；8个国家采取了议会制：阿尔巴尼亚、波黑、前南联盟、拉脱维亚、爱沙尼亚、捷克、匈牙利、斯洛伐克（吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、斯洛伐克等国后来改变过政体）。他的分类存在一些问题，因为一般认为这个地区不存在总统制，那6个总统制国家，实际上也是半总统制中的总统议会制。参见Zenonas Norkus, “Parliamentarism versus Semi-presidentialism in the Baltic States: the Causes and Consequences of Differences in the Constitutional Frameworks”, *Baltic Journal of Political Science*, December 2013, No.2.

② 对于总统制、议会制的界定，学术界比较一致。斯蒂潘（Alfred Stepan）和斯卡奇（Cindy Skach）指出，总统制是一种立法、行政相互独立的民主政体，其标准定义为：（1）立法权力机关通过（直接）选举产生并有固定任期，因而具有独立的合法性；（2）行政长官通过（直接）选举产生并具有固定任期，因而具有独立的合法性。议会制是一种立法、行政相互依存的政体，其标准定义为：（1）行政长官必须受到立法机关的绝对多数支持，并可因立法机关的不信任投票而离职；（2）行政长官（通常与国家元首共同）享有解散立法机关并宣布重新选举的权力。而半总统制的界定则争议较大，其经典定义是1980年法国著名政治学者莫瑞斯·迪维尔热（Maurice Duverger）的三标准论：一个民选的有任期的总统；总统有相当大的权力；一个对议会负责而不受总统控制的总理。但该定义的第二点颇受争议，因为“相当大的权力”不好界定和理解。1999年，罗伯特·埃尔吉（Robert Elgie）将这个经典定义中的第二条删除，即半总统制是“总统公共选举产生并有固定任期，但总理及内阁对议会负责”，这就使半总统制标准大大降低，并且也更为客观。运用这种“最小定义法”，埃尔吉认为世界上有55个半总统制国家。尽管仍然存在争议，但多数学者认为，埃尔吉的定义避开了“相当大的权力”这个棘手问题而更加适用，因此本文采取埃尔吉“最小定义法”。参见Alfred Stepan, Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism”, *World Politics*, 1993, Vol.46, No.1, pp.1-22; Maurice Duverger, “A new political system model—semi-presidential government”, *European Journal of Political Research*, 1980, Vol.8, Issue2, pp.165-187; R. Elgie, “The politics of semi-presidentialism”, in R.Elgie (Ed.), *Semi-presidentialism in Europe*, UK: Oxford University Press, 1999, pp.1-21; Robert Elgie, “What is semi-presidentialism and where is it found?”, in Robert Elgie and Sophia Moestrup edited, *Semi-presidentialism outside Europe A comparative study*, Routledge, 2007, pp.1-13; Petra Schleiter, Edward Morgan-Jones, “Who’s in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semi-presidential Cabinets”, *Comparative Political Studies*, 2010, Vol.43, No.11, pp.1415-1441.

散和权力制衡，加强不同力量的政治参与。在民主化变革过程中，中东欧国家比起原苏联地区国家和前南斯拉夫国家民主转型更早更快，但在变革过程中，部分中东欧国家也在一些时段出现了一些问题。本文以中东欧 16 个国家为研究对象，分析这些国家确立半总统制度、议会制的原因，以及中东欧政体的具体特点及其存在的一些问题，以更为全面地了解中东欧政治制度和理解近年中东欧出现的一些政治现象。

## 一、冷战结束后中东欧国家的政体选择及其原因

根据埃尔吉2007年的统计，原苏联国家绝大多数选择了半总统制，包括：亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、乌克兰；立陶宛、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦（2010年前）、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和摩尔多瓦（2000之前）；中东欧国家也有一半以上选择了半总统制，包括：保加利亚、克罗地亚、马其顿、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克（1999年后）、斯洛文尼亚和波黑。<sup>①</sup>加上此后新独立的塞尔维亚和黑山也选择了半总统制，使中东欧16个国家中选择半总统制的达到11个，只有5个选择了议会制：捷克、匈牙利、拉脱维亚、爱沙尼亚和阿尔巴尼亚。在这些选择半总统制的国家中，原苏联国家除立陶宛外，都选择了“总统议会制”政体，而中东欧11国则选择了“总理总统制”政体。<sup>②</sup>新政体确立的标志是新宪法的出台，各国宪法出台及政体确定时间，参见表1。

---

① Robert Elgie, “What is semi-presidentialism and where is it found?”, pp.1-13.

② 舒戈特 (Matthew S. Shugart) 将半总统制度划分为两种类型：总理总统制 (premier-presidential system, 总统和总理分权, 总理及内阁受议会控制)；总统议会制 (president-parliamentary system, 总统和议会分权, 总理及内阁受总统控制)。参见 Matthew S. Shugart, “Semi-Presidential Systems: The dual Executive and Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, 2005, Vol.3, No.3, pp.323-351.

表1 中东欧各国新宪法出台日期及政体

国家	政体	宪法颁布时间	宪法与政体变更	备注
波兰	总理总统制	1997年4月2日（1997年5月25日全民公决通过，1997年10月17日生效）		1992年8月曾经颁布过临时性的“小宪法”
立陶宛	总理总统制	1992年10月27		
罗马尼亚	总理总统制	1991年11月21日（1992年12月8日全民公决通过并生效）		
保加利亚	总理总统制	1991年7月12日		
斯洛伐克	议会制（1999年以前）	1992年9月1日通过（1992年10月1日生效）	1999年1月14日宪法修改，将议会制转变为半总统制	
斯洛文尼亚	总理总统制	1991年12月23日		
克罗地亚	总理总统制	1990年12月22日		
马其顿	总理总统制	1991年11月17日		
塞尔维亚	总理总统制	2006年9月30日（2006年10月28-29全民公决通过，2006年11月8日生效）		
黑山	总理总统制	2007年10月19日（2007年10月22日生效）		
爱沙尼亚	议会制	1992年6月28日通过		
拉脱维亚	议会制	1993年7月6日		
捷克	议会制	1992年12月16日（1993年1月1日生效）		
匈牙利	议会制	1990年8月24日		
阿尔巴尼亚	议会制	1998年11月28		

### （一）中东欧多数国家选择半总统制的原因

总统议会制、总理总统制、议会制分别成为原苏联地区、中东欧地区、西欧地区的主导性政体。作为地理意义上在西欧与原苏联中间的中东欧，多数国家都选择了介于总统议会制和议会制之间的总理总统制。其原因，除了这些国家普遍缺乏议会传统之外，另一个非常重要的原因，是中东欧国家在政体选择时的政治力量对比。在原苏联国家，尽管开放了党禁，实行了自由选举，但在20世纪90年代上半期宪法制定和政体选择的时候，共产党的继承

党仍然是各国的主导性政党，前共产党领导人仍然控制着国家的政治，也不存在一个强大的反对派来分享权力。因此，在原苏联地区国家中，宪法制定和政体选择的主动权掌握在原共产党的高层。而且，原苏联地区国家在传统上议会基础非常薄弱。因此，这些国家的政治领导人很愿意选择总统议会制以维持其权力。<sup>①</sup>因为在总统议会制下，总统是国家权力的中心，其权力往往比总统制国家中的总统权力要大，

与原苏联地区国家不同的是，中东欧国家在20世纪90年代之初宪法制定之时，普遍存在着一个和前共产党势均力敌的政治反对派，例如波兰有“团结工会”，罗马尼亚有“救国阵线”，保加利亚有“民主力量同盟”，克罗地亚有“克罗地亚民主联盟”、斯洛文尼亚有“斯洛文尼亚民主反对派联盟”、马其顿有“马其顿民族统一民主党”、立陶宛有“争取改革运动”。在这些国家中，只有罗马尼亚的“救国阵线”取得了绝对上风，在其他国家都存在过一个较长时期的政治拉锯战。在这种情况下，旧的执政势力担心议会制度会使他们失去一切，而反对派也担心失去“天鹅绒革命”取得的与执政党平起平坐的成果，最终都愿意选择“让双方都活”的总理总统制。<sup>②</sup>正如弗里松-罗切（Frison-Roche）在研究了波兰、立陶宛、罗马尼亚、保加利亚、斯洛文尼亚和马其顿等国的民主转轨之后所指出的，在政局不明朗的情况下，总理总统制模式的半总统制度，是“使各种政治行为者都在权力分享中感到舒服”的一种制度。<sup>③</sup>

例如波兰团结工会做出的“你们的总统，我们的总理”的政治安排，就隐约表达出了这种“双活”诉求，这使“双活”型政体——总理总统制呼之欲出。只是当1990年年底瓦文萨当选总统之后，他转而希望波兰能够实行总

---

① François Frison-Roche, “Semi-presidentialism in a postcommunist context”, in Robert Elgie and Sophia Moestrup edited, *Semi-presidentialism outside Europe A comparative study*, Routledge, 2007, pp.56-77.

② Ibid.

③ François Frison-Roche, *Le “Modèle semi-présidentiel” comme instrument de la transition en Europe post-communiste, Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovén*, Bruxelles: Breuland, 2005. 转引自 Robert Elgie and Sophia Moestrup, “Semi-presidentialism: a common regime type, but one that should be avoided?”, in Robert Elgie and Sophia Moestrup edited, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, 2008, pp.1-13.

统制，使他能够获得任免总理和内阁成员等权利。<sup>①</sup>然而，左派控制的议会否定了他的要求。瓦文萨因此不断公开谴责政府，还多次威胁要亲自兼任总理，这使瓦文萨在他的任期内和多位总理冲突不断。<sup>②</sup>但议会并没有俯首帖耳。1992年，波兰议会通过“小宪法”，限制了总统的一些权力。例如，总统虽然有提名总理的权力，但议会掌握总理人选的最终决定权；总统没有免职总理和内阁的权力。但总统也保留了一些较大权力：包括立法倡议权和否决权（但否决权可以被议会2/3多数推翻），解散议会权，任命国防部长、外交部长和内务部长的权力。瓦文萨显然对此很不满意，他仍然和左派控制的议会和内阁经常发生冲突，不断要求修改宪法以加强总统权力。<sup>③</sup>1993年，中左阵营在议会选举中的再次胜利，以及1995年瓦文萨在总统竞选中的失败，使波兰宪法改革继续朝着“弱化”总统权力以及“强化”总理权力的方向前进。1997年波兰出台新宪法，进一步缩小了总统权力：总统失去了向总理提议国防部长、外交部长和内务部长候选人的权力；同时，宪法还规定，没有明确规定属于国家或地方哪个机构的权力，由内阁享有；总统仍然有否决权，但是，总统的否决权只需要议会的3/5多数就可以推翻，而不是过去的2/3。而总理权力却增加了：总理可以任免部长、主持内阁会议等。<sup>④</sup>这样，波兰保持了总理总统分权、但总统权力相对较弱的总理总统制。

再如，斯洛文尼亚 1991 年选择半总统制宪法也是一个妥协。在宪法草案讨论阶段，由于斯洛文尼亚共产主义者联盟中央主席团主席米兰·库昌（Milan Kučan）在斯洛文尼亚独立过程中发挥了巨大作用，因此，尽管他是前社会主义政府的领导人，他仍然在斯洛文尼亚享有他人无可替代的政治威望。如果直选的话，米兰·库昌必然会被选为总统，人们愿意接受新独立的国家有这么一个威望较高、权力较大的总统。但是斯洛文尼亚的立法机关

---

① Juan J Linz, Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011, p.281.

② A. van der Meer Krok-Paszkowska, *Shaping the Democratic Order, The Institutionalisation of Parliament in Poland*, Leuven: Garant, 2000.

③ Herman Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago: University of Chicago Press, 2002, pp.59-60.

④ The Constitution of the Republic of Poland of 2n pril, 1997, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

和主要政治权力已经被“反对党联盟”所掌握。“反对党联盟”认为，如果总统直接选举，则米兰·库昌将肯定获得胜利，但如果由议会选举则他很可能输。于是反对派联盟支持议会制宪法。最后，两派达成妥协：总统还是直接选举，但权力只具有象征性。这使斯洛文尼亚最终实行的是一种仪式性总统的总理总统制，或者说是一种仪式性的半总统制。<sup>①</sup>这与斯洛文尼亚传统上以议会为中心的政治文化一脉相承。<sup>②</sup>

## （二）中东欧部分国家选择议会制政体的原因

部分中东欧国家在历史和现实的双重作用下选择了议会制政体，具体原因主要有以下两点：

首先，这些国家都曾经在二战之前有过较为稳定的议会制的实践。其中，匈牙利从13世纪末就建立了议会机构，是世界上最早的立法机关之一。该国在几百年里实行着类似英国的君主立宪制，议会一直是国家的重要权力机构。一战后，1919年8月1日，从奥匈帝国独立出来的匈牙利仍然选择了君主立宪制政体，只是不久后被霍尔蒂·米克洛什（Horthy Miklós）摄政并建立了独裁统治。阿尔巴尼亚在1925-1928期间实行了类似法兰西第三共和国（1870-1940年）的议会制政体。拉脱维亚在1922年2月15日出台的宪法确立了议会制政体；爱沙尼亚在1920年出台的宪法确定了“超级”议会制政体；捷克斯洛伐克1920年2月的宪法也将国家的政体确立为议会制。冷战结束后，这些国家普遍选择“向二战前看齐”，采取了议会制。

其次，这些国家选择议会制度也有现实政治需要。冷战结束后，在几乎所有中东欧国家，都需要重新立法和建立新的国家制度，议会的作用迅速上

---

① 与舒戈特不同的是，埃尔吉按总统权力大小划分半总统制，将半总统制分为三类：超级总统化的半总统制、总统总理分权的半总统制和仪式性总统的半总统制。按照这种划分方法，保加利亚、斯洛文尼亚、斯洛伐克三国属于“仪式性总统的半总统制”。也有的学者将这种“仪式性总统的半总统制”归入议会制政体，但本文采取埃尔吉对半总统制的“最小定义法”，将它们归入“半总统制”。参见 Robert Elgie, “A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on a Theme”, *Journal of Democracy*, 2005, Volume 16, Number 3.

② 需要指出的是，斯洛文尼亚的半总统制在欧洲乃至全世界都是非常特殊的：它是一种强议会、弱总统、弱总理的半总统制，所以也有学者将其视为议会制。参见 Robert Elgie, “A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on a Theme”.

升，于是在20世纪90年代上半期，“在新兴中东欧民主国家，立法机关复兴了”。<sup>①</sup>在立法机关变得强大的情况下，如果国内未出现一个强有力的政治人物，则容易出现议会控制制度设计话语权的局面，从而选择议会制政体。而选择总理总统制的国家往往有一个强力人物，例如波兰的瓦文萨、罗马尼亚的扬·伊利埃斯库（Ion Iliescu）、保加利亚的热柳·热列夫（Zhelyu Zhelev）、马其顿的基罗·格利戈罗夫（Kiro Gligorov）、斯洛文尼亚的米兰·库昌（Milan Kučan）等。强力人物一般不甘心做“议会”的总统——即议会选举产生的总统，而是希望做“国家”的总统——即全民选举产生的总统。

斯洛伐克曾经是一个选择议会制的典型国家。斯洛伐克议会1969年就开始建立，但在1969-1989期间它并未发挥实质性作用。1989年11月捷克斯洛伐克剧变后，为了保持斯洛伐克在捷克斯洛伐克联邦中的独立性，斯洛伐克的议会开始积极发挥作用。1993年1月1日，捷克与斯洛伐克分别建国后，捷克接管了几乎所有的捷克斯洛伐克联邦时期的国家政治体系，而斯洛伐克的国家制度和政治机构则需要从头开始建设，这个责任就落在了斯洛伐克议会身上。这使议会掌握了制订宪法和选择政体的权力。斯洛伐克1992年宪法进一步巩固了议会的权力：它是唯一能够批准法律的机构；它可以对内阁或单个部长提出不信任投票而迫使他们下台；它可以提前举行议会选举；它可以出台具有法律效力的决定；选举和罢免总统；任命总理及内阁；议会选举产生最高法院和宪法法院院长、副院长；发起全民公决等。尽管1999年斯洛伐克总统改为直接选举，但斯洛伐克仍然是一个仪式性半总统制国家，议会仍然在政治权力结构中占据核心地位。

## 二、中东欧政体的基本特点

综观欧洲大陆的政体，大致上可以看到一个有趣的现象：越靠西边，政体中的议会制特性越强，议会权力越大（当然也有例外，例如法国）；越靠

---

<sup>①</sup> Roger Scully, “MEPs and the Building of a ‘Parliamentary Europe’”, *The Journal of Legislative Studies*, 1998, Vol.4, No.3, p.103.



近东边，总统制特性越强，总统权力越大；而在中间的中东欧，则更强调议会和行政权力的平衡。

中东欧在转轨之后，普遍将过去的发展停滞与经济政治危机的根源，归咎于“共产党工人党一党执政的垄断性和高度集权的政治体制”。<sup>①</sup>因此，打破权力垄断，实行西方尤其是西欧式的多党制及代议制民主，实现立法、行政、司法三权分立，成为中东欧国家的一致选择。

由于总统制和总统议会制都将行政权集中于总统，和过去的集权体制没有实质差别。因此，强调意识形态多元化和权力分享的中东欧国家，都没有接受这两种政体。波兰的瓦文萨曾经试图采用总统制，但他失败了。立陶宛总统兰茨贝吉斯(Vytautas Landsbergis)曾经力图将立陶宛的政体确立为“总统议会制”，但他同样也失败了。后来，中东欧在向西欧看齐的过程中，大部分国家以法国为蓝本建立了总理总统制，少部分国家以英国、德国为蓝本建立了议会制。但无论是半总统制还是议会制，中东欧政体都比西欧同类政体更加注重权力平衡和权力共享，主要表现在以下几个方面。

### （一）立法权和行政权之间的平衡及行政权内部平衡

冷战结束后，中东欧国家在设计政体时，十分强调“权力制衡”，这在实行半总统制度的国家体现得尤其明显。同样是半总统制中的总理总统制，但中东欧国家的总理总统制比法国的总理总统制更强调“权力制衡”。这首先体现在总统和议会的权力上。法国的半总统制是一种总统权力较大的总理总统制，总统在国家权力结构中处于优势地位，例如在确定总理人选时，总统发挥的作用大于议会。而在中东欧国家的总理总统制度中，总统权力都不如法国总统大，议会在确立总统人选中发挥着主要作用。其次，“权力制衡”也体现在行政权内部。主要做法就是在总统和总理（及内阁）之间实行分权。在法国，总统除了能任命总理外，还统领行政事务。而在中东欧国家，总统不享有任免总理及内阁的权力。总统的行政权主要集中在外交和安全事务方面，但即使在这两个领域，总统也需要和总理及相关的部长商议行事。在出席国际峰会方面，波兰和罗马尼亚都遇到过由总统还是总理代表本国出席的

---

① 赵乃斌：“东欧国家政体演变和特点”，《东欧中亚研究》，1997年第1期。

争议，最后两国的处理都是应该由总理而不是总统代表本国出席国际峰会，这是与法国截然不同的。此外，中东欧国家总统发布的行政命令一般都规定需要总理“联签”，这样进一步制衡了总统的权力，导致总统在权威上虽然高于总理，但在行政权方面要明显弱于总理。不过，在中东欧这种“强总理、弱总统”为特点的总理总统制政体中，也存在一种可能导向权力集中的情况，那就是当总理和总统处于同一个政党，而且这个政党又在议会中占据绝对优势（50%以上）的情况，即一个政党同时控制了议会、内阁和总统，例如在2015年10月波兰议会选举中，法律与公正党获得了议会460席位中的235席，超过半数。

## （二）建立以比例选举、多党竞争为特征的权力共享体制

中东欧国家和西欧国家政治制度的一个巨大差别，是在选举制度方面。西欧国家议会选举方法主要有两种：一种是多数选举制，即每个选区按照多数原则产生一个议席，法国和英国都采取这种制度；另一种是混合选举制，议会议员一部分由小选区的多数选举产生，一部分由政党按照比例选举产生，意大利和德国均采取这种选举方式。一般认为，小选区多数选举制有利于大党，但对小党不公平，因为它是一种“赢者通吃”的选举制度，容易形成一党独大或者两个大党的政党体制。<sup>①</sup>而混合选举制则是对这种“赢者通吃”的一种纠正，它一方面有利于大党，另一方面也通过加入比例选举的方式照顾小党的利益，一般来说这容易形成由大党配小党联合执政的格局。

中东欧多数采取的则是比例选举制。在中东欧16国中，有的国家在第一次议会直接选举就采取了比例选举制，包括：捷克、爱沙尼亚、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚、罗马尼亚、波黑和拉脱维亚；有的是由多数选举制或者混合选举制转变而来，例如：塞尔维亚、黑山、马其顿、匈牙利和阿尔巴

---

<sup>①</sup> 迪韦尔热在1954年曾提出过著名的论断：比例选举制容易形成比较固化的、独立性强的多党制，单轮多数选举制容易形成两党制，而两轮多数选举制容易形成易变的、独立的多党制（但采取此种选举方式的国家很少——笔者）。此外，他还强调指出，多数选举制对于只需单个人任职的职位选举有好处，但这种选举制度通常不适用于转轨国家。参见Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern World*, London: Methuen, 1954.

尼亚；只有保加利亚、克罗地亚、立陶宛仍然保持混合选举制——但也包含着较高的比例选举份额。比例选举制是一种强调权力均享的选举制度，它使众多政党能够依据获得选票的比例进入议会参与政权，因而常常需要多个政党的“联合执政”，这就使不同的政治力量都能够享有议会权力。有学者认为，比例选举制最大的优点是能够“更充分、更正确、更忠实地反映公众舆论。”<sup>①</sup>

与此同时，为了推动和规范政党的发展，形成多党竞争、轮流执政的格局，中东欧也积极采取措施发展政党政治，以推动多党制的形成。其重要举措之一，是建立低标准的政党成立门槛。中东欧国家的政党法对于政党的注册要求一般都比较低，例如波兰 1997 年新的《政党法》规定，政党登记注册时只要收集 1000 名成人签名即可，注册时不需要提交政党党章党纲，没有规定党的领导人需要通过民主选举产生。罗马尼亚 1996 年《政党法》将政党注册门槛提升到 10000 名初始党员，2003 修改后的政党法提升到 25000 名初始党员，同时需要提交党章党纲，但这些要求其实并不苛刻。举措之二是对于参选政党给予较高补贴。波兰对于在选举中获得 2% 选票、但未过当选门槛（5%）的政党，给予一定的资金支持；对于超过当选门槛进入议会的政党，则给予更高额度的补贴。<sup>②</sup>罗马尼亚政党如果在选举中获得 2% 的选票，就可以获得公共资金支持，对于超过当选门槛（5%）进入议会的政党，还可以根据议员数量分配一定数量的公共资金。<sup>③</sup>而西欧，例如德国，政党登记不仅需要提供党章党纲，而且对党章党纲包含的内容、对政党的内部组织结构以及政党内部的选举制度等，也都有详细规定。<sup>④</sup>同时，西欧对政党的竞选资金的补贴广度，也较中东欧国家要窄一些。

中东欧国家比例选举制、低政党门槛和覆盖面较广的竞选资金补贴，使

---

① 劳伦斯·迈耶：《今日以色列》，钱乃复等译，北京：新华出版社，1987年，第189页。

② 波兰 1998 年《政党法》英文版，参见 <http://www.google.com/url?url=http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law/4e4ab093-1c40-4702-94ff-08e084e5412d.pdf>

③ 罗马尼亚 1996 年、2003 年《政党法》英文版，分别参见 [http://www.dsclcx.ro/english/law/law27\\_1996.htm](http://www.dsclcx.ro/english/law/law27_1996.htm)；<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/15959>

④ 德国政党法于 1967 年出台，以下是 2004 年修订版（英文），[http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/DE/germany-political-parties-act-2004/at\\_download/file](http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/DE/germany-political-parties-act-2004/at_download/file)

中东欧很快形成了多党制的局面。不过这也使最初一段时间议会政党非常之多，例如波兰在 1990 年选举之后就有 29 个政党进入了议会，后来大多数中东欧国家为限制议会政党碎片化的局面，设置了政党议会的当选门槛，多数为 5%，<sup>①</sup>政党联盟则一般为 7%-10% 之间。但大多数国家一般仍然有 5 个以上政党进入议会，使中东欧普遍形成了“多党联合执政”的格局。这种格局的优点是更加公平、权力更加分散，在一定程度上避免了西欧传统议会制潜在的“单党垄断议会、内阁和总统”的情况。

### （三）普遍建立宪法法院

目前世界上有 40 多个国家建立了宪法法院。部分西欧国家，例如奥地利、德国、西班牙、意大利、葡萄牙和比利时建立了宪法法院，而法国则有类似宪法法院的宪法委员会。冷战结束后，为了实行宪政，加强新宪法威严和推动新宪法的实施，中东欧国家普遍建立了宪法法院，使中东欧地区成为世界上建立宪法法院比例最高的地区。中东欧 16 国有 15 个建立了宪法法院，剩下的一个爱沙尼亚，是由最高法院同时兼任宪法法院的职能。宪法法院的建立，加强了宪法的权威，使中东欧国家的宪法总体上能得到较好的遵守，宪政得以实施，也使宪法确立的政体的运行多了一道保障。

与西欧国家宪法法院更多地从事技术性（如违宪审查、解释宪法等）工作相比，中东欧国家的宪法法院在中东欧转型过程中，不仅发挥着司法功能，而且由于中东欧国家新宪法处于初创阶段，宪法中的模糊性权力也极需要宪法法院作进一步的解释和廓清，甚至需要进行创造性的解读。此外，中东欧国家宪法法院经常需要直接参与平衡和平息议会、总统、总理、政党之间的权力斗争，发挥着重要的政治调解功能。不过，由于中东欧国家直选总统往往具有任免 1/3 数额的宪法法院法官的权力，使宪法法院在处理权力斗争中往往更偏向总统一些。例如罗马尼亚宪法法院裁决扬·伊利埃斯库（Ion Iliescu）的总统任期问题，就是一个典型案例。1990 年 5 月 20 日，作为救

---

<sup>①</sup> 据统计，中东欧国家政党进入议会的平均当选门槛为 4.25%，属于高当选门槛，而西欧国家则是低当选门槛，平均只有 1.23%。参见 Sarah Birch, “Electoral Systems and Party Systems in Europe East and West”, *Perspectives on European Politics and Society*, 2001, Vol.2, No.3, pp.35-77.

国阵线总统候选人的伊利埃斯库，以 85% 的得票率当选为冷战结束后罗马尼亚第一任总统。1992 年 10 月，罗马尼亚在新宪法出台后又进行了总统选举，伊利埃斯库再次当选为总统。1996 年，伊利埃斯库总统任期结束，但他想再度竞选总统，遭到了不少质疑。因为罗马尼亚宪法规定，总统最多只能任职两届。1992 年，宪法法院曾经做出过裁决：1992-1996 年是伊利埃斯库的第二个任期。但由于伊利埃斯库是在任总统，在宪法法院又具有一定的影响力，宪法法院于 1996 年再度裁决，认为 1992-1996 年只是他的第一个任期，因为 1990 年他就任总统时，宪法尚未诞生。<sup>①</sup>这样，伊利埃斯库得以在 1996 年第三度参与总统竞选，尽管他失败了，但他在 2000 年卷土重来，第三度成功当选总统。在这个案例中，宪法法院虽然有所反复，同时偏向在任总统，但它的裁决仍然具有很高的权威性，对政治产生了很大影响。

### 三、中东欧国家政体的主要问题分析

在转轨以来的 20 多年里，尽管出现了各种曲折，但中东欧国家基本实现了政局平稳和社会稳定。不论是半总统制政体还是议会制政体，都总体上巩固了民主。<sup>②</sup>但是，在民主传统不深厚、民主制度还不成熟的情况下，中东欧国家政体出现了一系列的问题，可以说是放大了半总统制和议会制各自的缺陷，例如政党过多，执政联盟基础薄弱，总理总统制的“双重行政”，议会制中出现的单党同时控制议会、内阁和总统的情况。具体来说有以下几

---

① Tom Gallagher, Viorel Andrievici, “Romania: political irresponsibility without constitutional safeguards”, in Robert Elgie and Sophia Moestrup edited, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchest University Press, 2008, pp.138-158.

② 埃尔吉和莫斯特鲁普 (Sophia Moestrup) 认为，中东欧的政治制度，尤其是半总统制总体上是成功的，它不是破坏了民主转轨，而是有功于民主转轨。费希尔 (Steven Fish) 也指出，由于半总统制强调在不同行为者之间进行分权，所以它还是比较好的，在蒙古、格鲁吉亚、立陶宛、摩尔多瓦、波兰和罗马尼亚等国，半总统制总体上都是成功的。参见 Robert Elgie and Sophia Moestrup, “The impact of semi-presidentialism on the performance of democracy in Central and Eastern Europe” in Robert Elgie and Sophia Moestrup edited, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, 2008, pp239-257; Fish, M. Steven, “The Inner Asian Anomaly: Monglia’s Democratization in Comparative Perspective”, *Communist and Post-Communist Studies*, 2001, Vol.34, pp.323-338.

个方面。

### （一）半总统制和议会制政体不稳定的内阁

中东欧议会制国家和半总统制国家内阁普遍不稳定，其内在原因有相似性。因为中东欧半总统制和议会制一样，总理都是由议会执政联盟联合推选的。在中东欧议会内政党众多的情况下，执政多数往往需要3个以上政党的联合才能达到多数。随着执政的展开，起初的执政联盟往往出现裂痕，从而导致执政联盟破裂和内阁倒台。

半总统制国家除了存在这些情况外，还可能因为总统和总理的行政系统内部冲突或个人恩怨而导致总理及内阁的倒台。尽管在总理总统制国家和仪式性半总统制国家，总统不具备罢免总理和内阁的权力，但总统可以动用其直选的威望，通过各种方式给总理施加压力，这可能间接导致总理下台。例如1999年立陶宛总统瓦尔德斯·阿达姆库斯（Valdas Adamkus）就曾借助各种场合公开指责总理盖迪米纳斯·瓦格诺留斯（Gediminas Vagnorius），而公众往往会站在由他们自己选举产生的总统一边，最后导致总理被迫辞职下台。<sup>①</sup>在1994-1996期间，保加利亚中右派总统热柳·热列夫（Zhelyu Zhelev）和以詹·维德诺夫为总理的左派内阁发生了激烈冲突。总统常常对政府法令行使否决权及对政府的人事任免行使否决权，并常以违宪为由，将执政联盟提出的法案提交给宪法法院裁决，使詹·维德诺夫内阁异常被动，最终被迫辞职。<sup>②</sup>表2反映了中东欧16国自冷战结束以来的总理（内阁）变化的频度。

---

① K. Duvold and M. Jurkynas, "Lithuania", in Berglund, J. Ekman and F. H. Aarebrot (eds), *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, 2nd ed, Cheltenham, Edward Elgar, 2004.

② Thomas Sedelius and Joakim Ekmangoop, "Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe", *Government and Opposition*, 2010, Vol.45, No.4, pp.505-530.

表 2 中东欧 16 国自制度转轨以来总理总人数及平均任职长度<sup>①</sup>

国家	(时间跨度)	任职总理总人数	平均每位总理任职长度
波兰	1989-2015 (17 年)	15	1.13 年
捷克	1993-2015 (19 年)	11	1.72 年
斯洛伐克	1992-2015 (14 年)	7	2 年
匈牙利	1989-2015 (17 年)	9	1.88 年
立陶宛	1990-2015 (16 年)	15	1.06 年
斯洛文尼亚	199-2015 (16 年)	10	1.6 年
罗马尼亚	1989-2015 (17 年)	17	1 年
保加利亚	1990-2015 (16 年)	11	1.45 年
塞尔维亚	1989-2015 (17 年)	9	1.88 年
黑山	1991-2015 (15 年)	7	2.14 年
马其顿	1991-2015 (15 年)	10	1.5 年
爱沙尼亚	1991-2015 (15 年)	11	1.36 年
拉脱维亚	1990-2015 (16 年)	15	1.06 年
阿尔巴尼亚	1991-2015 (15 年)	12	1.25 年
克罗地亚	1990-2015 (16 年)	11	1.45 年
波黑	1994-2015 (12 年)	12	1 年
16 国平均			1.36 年

由上可见，中东欧国家总理的平均执政时间只有 1.36 年。一般认为内阁更为稳定的议会制国家，在中东欧也很不稳定。中东欧议会制国家的内阁，甚至比半总统制国家内阁的平均寿命还要短。在 5 个议会制国家中，只有捷克总理的平均执政期限超过了平均数（1.36 年）。内阁不稳定一方面是中东欧政体内部问题造成的，另一方面也是由于中东欧政体尚未巩固。随着中东欧政党基础逐渐牢固，政党意识形态日趋稳定，以及稳定的政党联盟等积极因素的出现，中东欧国家总理及内阁的稳定性，在进入 21 世纪以后比 20 世纪 90 年代明显增强了。

① 在这里，笔者统计人数，而非总理届数，如果一个总理连任 2 届，则只算一个总理；但如果一个总理在中间隔了一段时间后再任一届，则算两个；同时，本研究也包含部分临时性代总理。本研究只是粗略的数据统计，可能存在个别纰漏之处，但总体上能反映出政府更迭的频度。

## （二）半总统制政体的双重行政

半总统制，尤其是总理总统制，存在着明显的“双重行政”问题——即总统和总理在行政领域的职权重叠和职权冲突问题。著名政治学学者林兹（Juan Linz）和斯蒂潘（Alfred Stepan）指出，半总统制中双重行政问题是无法避免的，尤其是在总统不是议会多数党的领导人时，或在总理未受到议会多数支持的情况下，或在宪法条款模糊的情况下。<sup>①</sup>瓦伦苏拉（Arturo Valenzuela）也指出，半总统制并没有避免总统制的问题，甚至使其更恶化，总统总理的冲突更多了。<sup>②</sup>

“双重行政”在西欧半总统制国家中也出现过，但由于西方民主制度较为成熟，一些模糊性权力在多年的实践中已经逐渐明晰，所以一般都未酿成政府危机。例如芬兰解决“双重行政”问题的做法，是逐渐削弱总统在行政中的地位，总统行政权一般仅仅限于在外交与安全领域，但即使在这个领域，总统也需要与总理和外交部长、国防部长商量才能做出决定。1999年芬兰宪法修改更是进一步明确规定，一切对欧盟的外交事务由总理负责，从而再次大大削弱了总统的行政权。而法国的做法是，总统在行政权方面享有领导地位，这使总统和总理的行政权冲突有所缩小。在总统和总理来自同一政党时，实际上不会有明显冲突，而在“联合政府”（Cohabitation）时，会发生一些冲突，但也未出现政治僵局。<sup>③</sup>

行政系统内部冲突在中东欧国家普遍出现过，有的还导致了政治僵局，即总统和总理几乎在所有重大决策中都互相拆台，使行政举步维艰。中东欧国家行政系统内部冲突频繁而且烈度很高，除了半总统制本身难以避免“双重行政”的共同原因外，还有中东欧的一些特殊原因。主要是：其一，中东

---

① Juan J. Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, pp.278-280.

② Arturo Valenzuela, “Is Presidentialism Part of the Problem? Reflections on the Institutional Crisis in Latin America”, Paper presented at the III General Assembly of the Clus Madrid, 12-13 November, 2004.

③ “联合政府”通常是指在半总统制国家，总统和总理来自不同的政党，而他们却需要联合行政的一种政治结构。“联合政府”在法国的运行情况可参见 Jean V. Poulard, “The French Double Executive and the Experience of Cohabitation”, *Political Science Quarterly*, 1990, Vol.105, No.2, pp.243-267.



欧国家议会政党众多，总统和总理来自同一政党的可能性比西欧国家更小，使“联合政府”的情况大大增加；其二，中东欧国家的宪法普遍规定不论是总统的命令还是内阁的行政决策，都需要对方“联签”，目的是推动双方合作，但现实中往往成为一方要挟另一方的一个重要武器；第三，中东欧国家同时经历着国家建设、政治经济转轨和加入欧盟、北约这些具有重大历史意义的大事件，在这过程中往往会出现一些威望较高的政治人物，这些政治人物一旦当选为总统，就很容易超越宪法与总理争权。

中东欧行政系统内部冲突的例子很多，例如 2007 年 11 月后，波兰公民纲领党主席图斯克出任总理，他与法律与公正党的领导人、时任总统的莱赫·卡钦斯基就关系紧张，冲突不断。2008 年 10 月，他们在谁代表波兰参加欧盟峰会问题上发生了激烈争吵。双方争议不下，最后提交到了宪法法院。宪法法院认为，总统在国际场合保持“在场”的权利，但国家的外交主导权属于政府。宪法法院在维护总统“面子”的同时，实际上拒绝了总统在国际场合未经内阁同意而“代表”波兰的权力。但总统和总理的冲突并没有因此得到解决，双方几乎在所有重要的政见上都反对对方。卡钦斯基对议会通过的大量法案行使了否决权，使波兰内阁几乎无所作为。

罗马尼亚总统和总理之间的冲突也非常频繁，布加勒斯特日报（Ziua）曾经形象地批评过罗马尼亚的半总统制，认为总统和总理冲突太多，根源是“一辆车有两个司机”。<sup>①</sup>民主党总统特拉扬·伯塞斯库（Traian Basescu）在其任职期间（2004-2014 年），分别与自由党总理波佩斯库-特里恰努（Călin Constantin Anton Popescu-Tăriceanu）和社会民主党总理维克托·蓬塔（Victor Ponta）冲突不断，并且也发生了关于谁代表罗马尼亚参加欧盟峰会的纷争。在伯塞斯库任职总统和蓬塔任职总理期间（2012-2014 年），双方矛盾升级到失去控制，以至双方在各种场合都互相拆台，蓬塔还动员议会发起了对伯塞斯库的弹劾案，而伯塞斯库则指控总理蓬塔曾从事秘密间谍活动。政府的行政能力在内耗中被削弱。

---

<sup>①</sup> Ziua, 10 August, 2005. 转引自：Tom Gallagher, Viorel Andrievici, “Romania: political irresponsibility without constitutional safeguards”, in Robert Elgie and Sophia Moestrup edited, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchest University Press, 2008, pp.138-158.

当总统和总理同属一个政党，并且议会也由该党占据绝对优势时，虽然“双重行政”的问题不大突出，但这种情况可能会导致行政权力过渡膨胀。这方面的一个典型例子是在2015年10月波兰议会选举之后，法律与公正党在上下两院都超过半数，获得单独组阁权；加上同年5月份法律与公正党的安杰伊·杜达在总统竞选中获得成功，法律与公正党垄断了总统、议会和总理（内阁），这使总理及内阁的行政权迅速膨胀。这种情况，在1989年后的波兰尚属首次。贝娅塔·希德沃(Beata Szydło)领导的内阁上台后，推动议会通过宪法法院改革法案，将宪法法院通过决定的门槛，由“简单多数”（8/15）提升至“三分之二”（10/15），进而缩小了宪法法院的权力，变相地扩大了行政权。此举遭到了欧洲委员会、威尼斯委员会等机构的指责。

### （三）议会制的内在问题

匈牙利学者阿格·阿提拉（Ágh Attila）指出，冷战结束后，中东欧国家的议会是将二战前的民主传统进行现代化改造、并学习西方议会制模式的成功经验而构建的，这使议会成为这个地区巩固民主的支配性角色，垄断了政治生活，即出现了“超议会化”的情况。<sup>①</sup>笔者认为，实际上中东欧国家的议会远未普遍地出现“超议会化”的情况。只有在议会内的执政党垄断了议会、行政和总统三大权力机构的情况下，议会制才有可能真正成为“超议会化”的制度。

例如斯洛伐克，正是在议会制框架内，在1994-1998年期间，以弗拉基米尔·梅恰尔（Vladimír Mečiar）为总理的内阁操纵了议会的执政多数，同时该党也控制了总统职位。1999年，新的执政联盟决定修改宪法，将总统由议会选举产生转变为直接选举产生，斯洛伐克政体转变为半总统制。

近些年来，特别是由于2008年以来的金融危机，中东欧政治出现了“右转”倾向，不少国家出现右翼政党联合长期控制议会、行政乃至总统职位的情况，其中匈牙利和捷克最为明显。在2010年4月的议会选举中，匈牙利“青年民主主义者联盟-匈牙利公民联盟”党，获得了52.73%的选票以及2/3以上

---

<sup>①</sup> Attila Ágh, “Parlamentarization as a Region-Specific Way of Democratization in East Central Europe”, in Susanne Kraatz/Silvia von Steinsdorff (Ed.), *Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa*, Opladen, 2002, pp.43-61.

的议席。<sup>①</sup>而在2014年的议会选举中，该党虽然得票率有所下降，但仍然控制了199个议席中的133个，占2/3以上，<sup>②</sup>于是该党得以单独组阁。在控制了议会后，该党立即控制了总理及内阁，同时又在当年选举中产生了本党的总统。于是出现了同一个党同时控制立法与行政机构的情况。2012年，修改后的宪法虽然漏洞百出，但在议会未遇到多大反对就草草表决通过了。任期未满的最高法院院长也在2010年被迅速撤换，代之以由青年民主主义者联盟—匈牙利公民联盟控制的最高法院院长。在2014年《经济学人》信息社编制的民主指数报告显示，近年来中东欧国家民主普遍有所下滑，而匈牙利则是欧盟新成员国中表现垫底的国家，匈牙利在“民主得分排名”<sup>③</sup>和“民主指数得分排名”<sup>④</sup>中都有明显退步。在民主得分排名中，匈牙利2015年相对于2000年后退12名；在民主指数排名中，2015年比2008年后退14名。排名下降的一个重要原因，是2010年以来中右派执政党控制了议会的2/3，同时控制了总统、国家审计机关、国家媒体委员会和中央银行等机关。<sup>⑤</sup>

自2008年金融危机以来，捷克政治和政党也普遍出现保守化倾向。在2010年的选举中，尽管捷克左派政党“社会民主党”在竞选中获得了最多的选票（22.09%），但由于议会政党以右派为主，“社会民主党”未能成功组阁，只能坐看得票率位居第二的“公民民主党”主宰内阁。保守的右派组阁后，控制了议会和内阁，加上2003年开始就任总统的瓦茨拉夫·克劳斯（Václav Klaus）也是来自公民民主党，这就使得捷克也出现了一党控制议

---

① 参见欧洲选举数据库：[http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/country/hungary/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/hungary/)

② 2/3 多数又常常被称为“宪法多数”（constitutional majority），如果某个党在立法机关中达到这个比例，就有能力修改宪法。

③ 位于维也纳的“民主排名组织”（Democracy Ranking Association）编制了世界各国的“民主排名”（Democracy Ranking）。2000 及 2015 年的数据分别参见：[http://www.democracyranking.org/downloads/folder\\_letter-e-03.pdf](http://www.democracyranking.org/downloads/folder_letter-e-03.pdf);<http://democracyranking.org/wordpress/2015-full-dataset-2/>

④ 《经济学人》信息社（the Economist Intelligence Unit）编制的“民主指数”（Democracy Index）。2008 年和 2015 年的数据分别参见<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>;<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>

⑤ “Democracy Index 2014 Democracy and its discontents”, A report from The Economist Intelligence Unit, <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>

会、内阁和总统的现象。

在转型国家，议会制也存在着潜在缺陷，一旦某政党控制了议会多数后，它往往就能控制总理(内阁)和总统；而在半总统制国家，即使某个政党控制了议会多数，它最多只能控制总理(内阁)，因为总统不是由议会选举产生的，总统只可能“碰巧”是这个党的而不必然是这个党的；而且，半总统制下的总统由全民选举产生，主要需要对人民负责而不是对议会执政党负责。

#### 四、结语

在转轨的第一个十年里，尽管出现了各种曲折，中东欧国家基本实现了政局平稳、宪法制定和政体变革。在第二个十年里，中东欧国家的政治制度表现不错，但在个别国家出现了一些状况。而从2010年前后开始的第三个十年里，随着中东欧国家政治制度逐渐完善，以及民众的政治立场更为明确等，使中东欧国家政治碎裂化和政党碎片化的现象逐渐得到克服，政党的民意基础更为稳定和持久。加上一些政党成功地迎合了选民的情感和心理，使它们变得比过去更稳定、更强大。在议会，“政党碎片化”的局面逐渐被“稳定性政党(联盟)”或“垄断性政党(联盟)”的局面所代替。此外，中东欧国家从欧盟的“候选国”转变为正式成员之后，欧盟对其民主法治、人权保护方面的监督、约束弱化，加上2008年开始的金融危机，导致中东欧政局右转，民族主义情绪上升，民主法治及人权保护状况在部分国家出现了一定程度的下降。

近年来中东欧出现的一些状况和问题，有多方面的因素，但从其政体角度看，也同样存在一些比较明显的问题。包括上文说到的行政系统内部权力划分不明确而导致的“双重行政问题”、单党垄断立法、行政和司法的问题，总统任免1/3的宪法法院法官导致宪法法院常常支持总统的问题等。当然也还存在着一些更为具体的问题，例如对政党联盟参与竞选设置的当选门槛不

高，中东欧议会制国家对总统选举的门槛较低<sup>①</sup>，中东欧国家议会普遍为单院制，为执政党垄断立法机关提供了更大的可能性等。<sup>②</sup>

在转轨之初，大多数国家都出现了一个威望较高的人物，并由其担任总统，而其他国家机构却在总统职位设置之后才逐渐建立和完善，这使总统在 20 世纪 90 年代上半期，甚至整个 90 年代都掌握了较大的权力。但随着这种时代性人物退出历史舞台，以及立法、行政和司法机构的逐步完善，在总统仍然发挥着一定作用的情况下，中东欧各国政体越来越朝着“议会特性”的方向转变，即议会及其代表——内阁，权力在不断增加。换句话说，过去比较模糊的权力，现在越来越多地属于内阁而不是总统享有。例如在波兰，瓦文萨任命了第一届内阁，但以后，任命内阁的权力就主要转归总理了。再如马其顿，在第一位总统基罗·格利戈罗夫（Kiro Gligorov）任职期间（1991—1999 年），由于他个人权威很高，使总统的权力明显高于总理。但后面的两任总统则威望较低，影响也越来越小，难以争夺宪法上的模糊性权力，更无法享有超越宪法的权力，所以国内权力逐渐转移到代表议会多数施政的总理及内阁身上。但也需要注意，“强势”人物退出历史舞台后，中东欧出现了一些更为成熟的政党或政党联盟，它们有时能够利用中东欧政体存在的一些缺陷和国内民主基础薄弱的现实，较长期地垄断立法和行政，从而削弱选民的话语权。

---

**【 Abstract 】** Since the upheaval in Eastern Europe, political democratization has become an important aspect of transition in Central and Eastern European(CEE) countries, and promoting establishing a democratic regime is the core. As a matter of fact, since these great changes, the

---

① 有些国家需要议会 2/3 以上多数才能选出总统，例如匈牙利、爱沙尼亚，但捷克、拉脱维亚、阿尔巴尼亚只需议会 1/2 的多数就能够选举产生总统，这使执政党能够轻易地控制总统职位。

② 中东欧大多数国家实行一院制，议会制国家只有捷克实行两院制。实行一院制的国家有：匈牙利、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、阿尔巴尼亚、斯洛伐克、保加利亚、克罗地亚（2001 年后）、塞尔维亚、黑山、马其顿和斯洛文尼亚（斯洛文尼亚有主院和辅院。主院即国会—National Assembly，辅院即议事会—National Council，后者主要是参政议政，无立法权，可以说是一个半院，但其实质是一院制）；只有波兰、捷克、罗马尼亚和波黑四国实行两院制。

semi-presidential system and parliamentary system have generally been established in CEE countries. In general, these two regimes have played a positive role in promoting democratic transition in CEE countries. However, despite overall good performances, these two regimes in CEE countries have also encountered some problems, such as cabinet instability, conflicts of executive power between president and Prime Minister, too many parliamentary parties, a single party's monopoly within the parliament, cabinet and presidential positions.

**【Key Words】**Transition of Central and Eastern Europe, Political Parties of Central and Eastern Europe, Political Regimes in Central and Eastern Europe, Governments in Central and Eastern Europe

**【Аннотация】** После резких изменений в Восточной Европе политика демократизации стала важным аспектом переходного периода стран Центральной и Восточной Европы, и содействие созданию демократических государств являлось ядром политики демократизации. После радикальных изменений в странах Центральной и Восточной Европы были установлены президентские и парламентские системы. В целом эти две формы государственного устройства сыграли позитивную роль в продвижении демократии в Центральной и Восточной Европе. Несмотря на в целом успехи двух режимов, страны Центральной и Восточной Европы столкнулись с некоторыми проблемами, такими как нестабильность кабинета, конфликт между президентом и премьер-министром, чрезмерно большое количество политических партий в парламенте, монополия парламента, кабинет и президентские полномочия, и т.д.

**【Ключевые слова】** Трансформации в странах Центральной и Восточной Европы, политические партии Центральной и Восточной Европы, форма государственного устройства в странах Центральной и Восточной Европы, правительство в странах Центральной и Восточной Европы

---

(责任编辑 肖辉忠)

## 冷战后欧盟对南高加索地区政策研究 ——政策演变、主要动因和影响要素\*

涂志明\*\*

**【内容提要】**对于南高加索地区的国家来说,该地区丰富的石油储备和独特的地缘经济与地缘战略地位(作为沟通欧洲与亚洲运输走廊的角色),日益受到国际上主要大国和国际组织的关注,欧盟就是其中之一。尽管冷战结束后欧盟制定了诸多政策项目,并对高加索地区国家提供人道和技术援助,但是欧盟对南高加索政策的发展和变迁,不仅取决于欧盟自身及其成员国对该地区局势的认知和理解,还受到国际层面(美俄、美伊的博弈)与地区层面(北约和难以构建地区安全复合体)的影响。所以,本文通过对欧盟的南高加索的政策演变进行梳理,分析了欧盟调整南高加索政策的主要动因,强调欧盟的政策除了要协调内部机构以及成员国之间分歧,还应该纳入到更为广泛的地缘视野中加以审视,并处理好与美、俄之间关系,兼顾美俄关系产生的影响。

**【关键词】** 欧盟外交政策 南高加索 欧俄关系 欧美关系

**【中图分类号】** D814 **【文章标识】** A **【文章编号】** 1009-721X(2018)02-0182(27)

冷战的终结及苏联解体使整个国际格局发生了剧烈变化。苏联解体后的新独立国家历经重要的政治、经济和社会转型。对于欧盟而言,广大的后苏

\* 感谢匿名审稿人的意见,文责自负。

\*\* 涂志明,江西师范大学马克思主义学院教师,新华社瞭望智库特约研究员。本文得到中国—东盟区域发展协同创新中心科研专项和教育部长江学者和创新团队发展计划联合资助(CWZ201505)。

联空间打开了一扇机会之窗，使其能重新定义对外政策，并给予新独立国家在其外交政策“金字塔”中以新的定位。南高加索地区作为后苏联空间的重要组成部分，也是欧盟拓展影响力的重要辐射区域。本文在梳理欧盟对南高加索政策的发展流变过程中，指出欧盟对南高加索的政策制定与调整是由内外因素的共同驱动，并受到国际、地区和欧盟自身交互作用的影响。

## 一、政策演变：从有限接触到制定全面战略

### （一）有限接触：1991-2002 年

20 世纪 90 年代欧盟对南高加索地区的外交往来相对来说并不频繁，这段时期基本上可以被描述为“欧盟—南高加索关系失去的 10 年”。<sup>①</sup>从南高加索国家的角度来看，苏联解体后的独立初期，这些国家基本上都忙于本国的政治、经济与社会转型问题，以及与邻国之间未决的领土冲突造成的负面效应（亚美尼亚与阿塞拜疆之间的纳—卡领土争端），从而无法将过多的精力放在处理对欧关系上面；<sup>②</sup>而且欧盟自身也忙于扩大后的巩固工作，没有太多精力顾及与南高加索国家的外交问题。<sup>③</sup>正如英国学者威利（Wyllie）所说，一方面欧亚新独立国家需要获得外界援助，以实现政治经济转型与冲突的缓和。另一方面，对自身发展的关注令欧盟缺乏意愿去承担地区责任，

---

① “The EU’s Strategy in the South Caucasus: Opportunities for Intensified Engagement”, [http://icbss.org/media/842\\_original.pdf](http://icbss.org/media/842_original.pdf)

② 关于南高加索在这一阶段是否重视对欧关系，从现有检索的文献资料来看，基本上所有材料都立足于欧盟的视角，但是从这当中我们基本上能够看出南高加索国家开展对欧关系的精力非常不足，政治经济与社会转型以及领土争端等一系列问题确实困扰着它们。参见 Ondrej Ditrych, “EU Security Policy in the South Caucasus”, *Stiftung Wissenschaft und Politik, working paper*, 2011, p.5; Svante E. Cornell & S. Frederick Starr, “The Caucasus: A Challenge for Europe”, *Central Asia-Caucasus Institute*, 2006; James A. Green & Christopher P.M. Waters, *Conflict in the Caucasus: Implications for International Legal Order*, Palgrave Macmillan, 2010; 能够佐证南高加索在 90 年代初期主动需要欧盟的重要证据就是邻近里海的阿塞拜疆，它必须得到西方国家的支持开采石油、建立管道，参见 Svante E. Cornell, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, British: Routledge, 2000, p.211.

③ 其一，欧盟缺乏关于该地区的相关问题专家；其二，欧盟不少（外交）官员缺乏经验；参见 Licinia Simão, *The EU’s Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*, Palgrave Macmillan, 2018, pp.78-79.



加上俄罗斯在欧亚大陆的关键地位，因而欧盟在介入该地区初期，仍将俄罗斯视为稳定地区的主要力量，确保转型时期的俄罗斯较少受到南高加索和中亚地区局势的影响。<sup>①</sup>所以，针对南高加索的政治格局，欧盟建立了巴丁特委员会（Badinter Commission, 1991）来研究决定是否要承认该地区的新独立国家，并且在欧安组织的框架内介入到南高加索地区国家的事务当中。<sup>②</sup>但总体上对于欧盟而言，该地区对其安全政策的影响究竟有着怎样的密切关系还不明朗，而且欧盟还未考虑到周边邻国对其发展和稳定所带来的影响。

尽管如此，欧盟（欧共体）依然制定并实施了一系列涵盖南高加索地区的项目和计划，如塔西斯计划（Taxis）、《伙伴关系与合作协定》（Partnership and Cooperation Agreements, PCAs）、欧洲—高加索—亚洲运输走廊（Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia, TRACECA）和跨欧洲际石油与天然气（Interstate Oil and Gas to Europe, INOGATE）计划等。1991年7月，根据欧共体理事会第2157/91号决议，欧共体决定开始对苏联实施塔西斯援助计划，以帮助苏联向市场经济过渡并实行民主化改革。苏联解体后，该计划随即转向针对原苏联地区新独立国家实施技术援助。1996年4月，欧盟与格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆签订了《伙伴关系与合作协定》（1999年7月正式生效）。值得关注的是，与南高加索国家签订的PCAs仅仅是欧盟针对所有独联体国家政策的一部分，它们是针对地区发展的技术援助项目，而非针对某一个国家的特定项目。该政策文件的目的在于加强南高加索国家与欧盟的紧密联系，通过PCAs框架下的各种具体政策推动南高加索国家的内部政治经济改革。

2001年“9·11”事件的发生不仅改变了美国的南高加索政策，也同样对欧盟的南高加索政策构成影响。对欧盟来说，南高加索地区存在的“‘弱势国家’、‘未决的地区冲突’以及‘松散的边界’等问题”与欧盟的周边安全有着一定关联性，虽然此刻欧盟的边界并未延伸到该地区，但是欧盟部分国家在“9·11”事件之后与美国共同参与到阿富汗的军事行动中，所以

---

① 参见 J. H. Wylie, *European Security in the New Political Environment*, London: Longman, 1997, p.73.

② Charlotte Hille, *State Building and Conflict Resolution in the Caucasus*, Dutch: Brill, 2010, pp.35, 215.

不得不对高加索地区作为连接中亚的战略走廊的价值给予关注。<sup>①</sup>然而，即使与南高加索三国签订了《伙伴关系与合作协定》，欧盟仍然把该地区的政治、经济等一系列问题视为“未决的地区冲突”之根源，<sup>②</sup>在整个 20 世纪的最后 10 年，欧盟总体上在南高加索地区“保持着低姿态”，除了对地区国家进行援助之外，并未直接涉足冲突的调解，“没有制定战略去指导政策实施。”<sup>③</sup>

## （二）主动介入：2003-2008 年

2001 年瑞典担任欧盟轮值主席国期间，欧盟三驾马车首次对南高加索三国进行访问，<sup>④</sup>这标志着南高加索地区开始受到欧盟的重视。欧盟一改 20 世纪 90 年代中后期的低姿态，主动而积极地加强与该地区国家之间的关系。

2003 年，格鲁吉亚的“颜色革命”引发了欧盟对其南高加索地区利益的思考和讨论。一方面，格鲁吉亚政权的变更导致俄格关系发生变化，也让欧盟看到了在俄家门口实施“民主演变”的可能性；另一方面，南高加索地区在欧盟能源供应多元化的政策中占有重要地位，<sup>⑤</sup>尤其是 2004 年后，随着土耳其加入欧盟的可能性日益增加，使得欧盟可能面临与南高加索地区接壤的现实，从而不得不让“欧盟根据土耳其‘可能入盟’这一现实来审视南高加索问题”。<sup>⑥</sup>2003 年 2 月，欧盟委员会对外总署（EU Commission's External Directorate-General）代表迈克尔·科勒（Michael Kolher）指出，“基于对当今世界尤其是本地区恐怖主义的关注，欧盟不应该让格鲁吉亚这样的高加

---

① Svante E. Cornell, S. Frederick Starr, “The Caucasus: A Challenge for Europe”, *Central Asia-Caucasus Institute*, 2006, p.12.

② Uwe Halbach, “The European Union in the South Caucasus: Story of a hesitant approximation”, in *South Caucasus – 20 Years of Independence*, Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 302, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/08706.pdf>

③ The EU's Strategy in the South Caucasus: Opportunities for Intensified Engagement.

④ 欧盟三驾马车指欧盟轮值主席国、欧盟委员会以及候任主席国。

⑤ 参见 Roberta Carbone, *Georgia between the European Union and Russia*, Centro Einstein di Studi Internazionali, November 2012, p.6; Leila Alieva, “EU and South Caucasus”, *Bertelsmann Group for Policy Research*, December 2006, p.1.

⑥ The EU's Strategy in the South Caucasus: Opportunities for Intensified Engagement.

索国家成为一个失败的国家。”<sup>①</sup>也正是意识到这一地区的冲突可能对其能源利益和安全利益带来潜在的消极影响，2003年7月，欧盟任命驻芬兰人黑奇·塔尔维特（Heikki Talvitie）为欧盟南高加索特使（EUSR），这一决定不仅显示了欧盟涉入该地区事务的主动性，也标志着南高加索地区在欧盟对外事务议程中的重要性得到加强。

2004年6月，欧盟正式将南高加索三国（格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆）纳入欧洲睦邻政策（ENP）之中，其目的是通过南高加索地区在更大程度上和欧盟的融合与合作，实现地区的稳定和民主化。在ENP框架下，欧盟与邻国的关系将“建立在对共同价值观相互承诺的基础上”，主要涉及的领域包括法制、善治、人权、承诺实行市场经济以及可持续发展等，而这些承诺是欧盟对外行动的基础。并且，ENP还将巩固地区和次地区合作的现有形式，提供进一步发展的框架。<sup>②</sup>为了进一步加强欧盟议会与南高加索三国的议会间合作，欧盟还分别与地区三国建立双边层面的议会合作委员会。

随着2007年保加利亚和罗马尼亚的入盟，欧盟和南高加索地区面临着共同的海域疆界——黑海，而黑海因其紧邻中东地区而又有着特殊的重要意义。所以，黑海地区及其毗邻的南高加索地区也愈加成为欧盟对外政策领域内的一个重要关注点。

### （三）制定全面战略：2008年-至今

2008年的俄格战争成为欧盟对南高加索地区政策的转折点。<sup>③</sup>大国在南高加索地区的博弈让“冷战”似乎重回国际舞台。在法国总统的调解之下，俄格双方基本上实现了停火。这场发生在新世纪经济危机背景下的战争并未

---

① Mariam Dekanozishvili, “The EU in the South Caucasus: By What Means, to What Ends?”, *The Georgian Foundation for Strategic and International Studies*, Occasional Paper # 2:2004, January 2004, p.4.

② “Communication from the Commission entitled European Neighbourhood Policy---Strategy Paper”, 12 May 2004, pp.3-4, [http://www.cvce.eu/obj/communication\\_from\\_the\\_commission\\_entitled\\_european\\_neighbourhood\\_policy\\_strategy\\_paper\\_12\\_may\\_2004-en-1577bf20-ecac-4980-ad81-10ab6440bcdf.html](http://www.cvce.eu/obj/communication_from_the_commission_entitled_european_neighbourhood_policy_strategy_paper_12_may_2004-en-1577bf20-ecac-4980-ad81-10ab6440bcdf.html)

③ 俄格战争中，欧盟并未表现出坚定地支持格鲁吉亚的立场。言辞上的抗议、谴责，与行动上的无力，容易让该地区国家认为，欧盟并未准备好参与处理这一地区的主要危机事务。

引起大国间的激烈冲突，无论是欧盟还是美国、北约，都极力避免为格鲁吉亚与俄罗斯发生激烈对抗，美国甚至在奥巴马政府上台后着力推动与俄罗斯关系的“重启”。这不能不影响到欧盟的南高加索政策，而且，欧债危机的困扰也未给欧盟留下太多的空间去处理远距离的南高加索问题。

2009年，欧盟把南高加索国家列入东部伙伴关系计划（EaP）之中，该计划为欧盟与南高加索之间的合作提供了更宽广的平台，其目的是希望通过欧盟对冲突的调解，促进地区问题的解决。2009年5月，由欧盟理事会轮值主席国捷克签署的《布拉格东部伙伴关系峰会联合宣言》成为实现EaP目标与战略的关键文件。文件指出，东部伙伴关系的主要目标是在欧盟和伙伴国之间创造必要的条件，以推动政治联系与进一步的经济融合，并通过支持伙伴国的政治与社会经济改革，为伙伴国提供经济、社会与地区发展的强大动力。欧盟认为，“通过对6个伙伴国社会—经济和政治转型的支持及其与欧盟间密切而更为自信的合作”，<sup>①</sup>EaP的最终目标能够实现。

2010年5月20日，欧洲议会通过了“欧盟的南高加索地区战略”决议。该决议认为，南高加索地区的“冷冲突”（frozen conflicts）阻碍了地区的经济和社会发展，<sup>②</sup>并妨碍了该地区国家生活水平的改善，以及阻止了欧洲睦邻政策下的东部伙伴关系倡议的实施。

从上述欧盟涉足南高加索地区的政策划分阶段来看，从有限接触逐步转变为通过一系列举措主动介入，这一发展脉络无不和欧盟自身内部的发展以及周边地区局势紧密相连。无论是欧洲睦邻政策的出台，还是东部伙伴关系的实施，本质上都是力求确保东扩后欧盟与南高加索毗邻边界的安全与稳定，防止地区冲突外溢影响到欧盟自身的建设和发展。从更深层面审视，欧盟对南高加索的政策演变也是冷战后全球安全态势的折射。一方面，能源对地缘安全的影响与全球战略走势相互交织，对世界主要行为体的政策构成重

---

① Paweł Dariusz Wiśniewski, “The Eastern Partnership—It Is High Time To Start a Real ‘Partnership’”, *Carnegie Moscow Center*, 2013, p.4.

② 冷冲突（frozen conflicts）又称冻结冲突，是指在武装冲突结束后冲突各方没有签署和平条约或达成相关政治框架来解决冲突，而形成的一种的僵局状态。处于该状态下的冲突，随时有可能再度爆发。参见[https://en.wikipedia.org/wiki/Frozen\\_conflict](https://en.wikipedia.org/wiki/Frozen_conflict)；关于冷冲突的文章可以参见Robert Ortung, “Putin’s Frozen Conflicts”, February 13, 2015, <http://foreignpolicy.com/>

要影响；另一方面，地区发展态势也对西方国家自身的发展与战略部署带来影响，尤其是原苏联空间内社会经济和政治形势对地区安全的塑造，所以，欧盟地区政策的发展与变迁是自我调整与全球安全相互合力的结果，其南高加索政策调整的动因也受内外要素的共同驱动。<sup>①</sup>

## 二、欧盟调整南高加索政策的主要动因

纵观苏联解体以来的二十多年时间，欧盟从南高加索地区事务的“旁观者”日益转变为这一地区的利益相关者。审视欧盟对南高加索政策内容的变化可以看出，大体上所有政策关注的共同点体现在三个方面：民主化、能源合作以及地区安全，这也使得欧盟对该地区的政策调整围绕着三个层次展开。所以，推动欧盟逐步介入该地区事务的动因，主要包括地区安全以及能源供应和民主治理。前者和地区冲突的外溢相关，因为东扩后的欧盟更容易受到南高加索地区冲突外溢的影响。同时，如果将来土耳其加入欧盟的话，欧盟便面临着直接与南高加索地区接壤的现实，原本处于冲突阴影下的南高加索，对欧盟的周边安全就显得更为重要；而且，这种地区不稳定容易对欧盟的能源供应构成一定影响，毕竟里海地区的能源及其管道运输，是欧盟摆脱对俄罗斯能源依赖的一项选择。

此外，东扩让欧盟坚信能够在国际与地区事务中发挥更大作用。在东扩的大背景下，欧盟成功推动了中东欧国家实现政治经济体制转型，某种程度上也促使欧盟影响南高加索地区的民主化转型。因此，在该地区推广欧盟的民主价值观，维护地区稳定，实现能源来源的多元化，是欧盟的动力因素。

### （一）推动南高加索地区民主化，产生示范效应

自苏联解体以来，由于欧盟及其成员国“缺席”该地区国家的社会政治转型事务，从而未能在南高加索的身份认同和价值观构建的早期过程中施加

---

<sup>①</sup> 参见 Licinia Simão, *The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*, pp.8-15.

影响。<sup>①</sup>处于转型期的南高加索国家并未形成一个支持西方价值观的民主社会，反而演变为一个腐败且效率低下、管理不当的“非民主”地区。对于标榜自由和规范等价值观的欧盟而言，支持南高加索国家建立法制、民主机制就顺理成章地成为欧盟的重要目标之一。

强调南高加索的民主化建设从理论层面来看主要受到建构主义理论的影响。在欧洲一体化进程中，行为体（国家、社会团体和个人）的身份、偏好和行为方式都会发生变化。正如克里斯蒂安森等学者所指，“欧洲一体化本身经过了多年的变化，有理由假定在这个进程中，施动者（agent）的身份乃至利益和行为都同样发生了变化。”<sup>②</sup>既然欧洲能在一体化进程中通过汇聚共有的价值观和身份实现欧洲的壮大，那么这种价值观作为“当前共同外交与安全政策中的主要特征”，<sup>③</sup>也有必要成为实施对外政策的一个内容。

早在1993年，欧盟曾经制定过一套哥本哈根标准（Copenhagen criteria）用来衡量一国是否有资格加入欧盟，<sup>④</sup>因而欧盟也会将其作为与周边国家进行交往的条件。对欧盟来说，“主权、善治和民主化……是经济发展、自由市场、长期的政治和社会稳定的一个工具”。<sup>⑤</sup>不管是《伙伴关系与合作协定》还是塔西斯计划，抑或是欧洲睦邻政策与东部伙伴关系计划，欧盟始终在政策文件的内容中强调南高加索国家的政治、司法体制的民主化改革，唯有如此，该地区才能实现所谓的稳定和繁荣。在欧盟看来，地区国家的民主化并不仅仅是政治层面上的，同时还伴随着经济领域竞争性市场体制的建立。笔者认为，一旦该地区的治理与民主化实现成功转型，西方民主价值观不仅能得以拓展，欧盟治理模式的价值意义也能得以凸显，即通过多边主义路径而非诉诸武力实现地区冲突的解决，从而体现欧盟价值观的优越性。正如学者丹罗伊特（Dannreuther）所指，在快速变化的安全环境中，南高加索作为欧盟的近邻，一方面，推动该地区的民主化是对欧盟转型为后威斯特伐

---

① Licinia Simão, *The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*, p.14.

② Thomas Christiansen et al., “The Social Construction of Europe, Introduction”, *Journal of European Public Policy*, 1999, Vol.6, p.529.

③ Walter Carlsnaes et al., *Contemporary European Foreign Policy*, N.Y.: Sage, 2004, p.125.

④ 这套标准包括人权、民主和法治等。

⑤ Cornell Svante, S. Frederick Starr, “The Caucasus: A Challenge for Europe”, p.15.

利亚行为体的检验,通过鼓励地区国家的社会转型而非诉诸武力解决冲突的方式加强影响力。<sup>①</sup>另一方面,促进地区民主化还能够产生较强的示范效应,因为“在一个国家成功发生的民主化,会鼓励其他国家的民主化”<sup>②</sup>而且,这种辐射效应将由该地区蔓延至整个独联体地区,从而在俄罗斯外围构筑起一个民主化的“友邻之环”。同时,地区的民主化还能“产生强大动力,使得它不仅能促进自身……和俄罗斯的发展,还能推动整个大黑海区域和后苏联空间的发展”。<sup>③</sup>因此,从长远来看,维护周边地区的稳定,推动南高加索国家民主和国家治理的转型,就成为欧盟的重要利益。

---

① Roland Dannreuther, “Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, 2006, pp.183-201.

② [美]塞缪尔·P·亨廷顿,欧阳景根译:《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》,北京:中国人民大学出版社,2013年,第90页。可能会有读者质疑,为何格鲁吉亚实现了民主化之后却并未形成示范或扩散效应?首先,从民主化本身来看,民主的实现是“任何转型的起点而非终点”,只有“稳定的民主”才能对周边构成影响。(参见Andrea Cassani, Alessandro Pellegata, “The other way around: Investigating the ‘reverse wave of de-democratization’ hypothesis”, Università della Calabria, Arcavacata di Rende, September 2015; Thomas Denk, Anckar Carsten, “Length of Independence and Democratic Failure”, *Contemporary Politics*, 2014, Vol.20, No.4)而格鲁吉亚目前还处于民主化巩固的过程中,在民主化的道路上有很长一段路要走,在民主化的进程中它必须解决国内面临的诸多社会矛盾与问题(参见Frederik Coene, *The Caucasus: An Introduction*, British: Routledge, 2008)。其次,亨廷顿并未对这种示范效应给予绝对化定论,在其书中同样给出了民主化巩固与持久性的分析(《第三波》,第202页)。第三,格鲁吉亚实现了民主却又没有形成示范效应,关键在于,格没有面临加入欧盟的政策任务,这就使得“当地转型精英不受来自外部的强制进行经济改革”和民主化巩固的压力,(参见[俄]伊诺泽姆采夫主编:《民主与现代化:有关21世纪挑战的争论》,徐向梅等译,北京:中央编译出版社,2011年,第155页。)从而令自身的民主化质量以及这种示范效应打了折扣。此外,“颜色革命”以后,新领导人意识到要进行改革并实现发展,就需要强化而不是弱化政治权力,这又加剧了权力和资源的集中与恩庇侍从关系(patron-clientalistic relations)的产生,形成了一个权力集中的恶性循环。所以,如果不考虑这些国家民主化过程中的特殊性,那么民主化及其示范效应就会沦为空谈(参见Leila Alieva, “EU and South Caucasus”, *Bertelsmann Group for Policy Research*, December 2006)。第四,格的民主化没有产生扩散效应的原因还在于,南高加索地区本身的战略价值决定了大国之间的博弈会对该地区国家的政体构成关键影响。作为俄罗斯的战略大门,俄更加不会允许这种示范效应扩大化。(参见Lise Rakner, Alina Rocha Menocal, “Democratisation’s Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned”, *The Advisory Board for Irish Aid*, August 2007, 该文虽然是以非洲为案例,但却说明了民主化过程中外部因素的重要性。)

③ J.Forbig, R Shepherd, “Ukraine after the Orange Revolution: Strengthening european transatlantic commitments”, *The German Marshall Fund of the United States*, 2005, p.35.

2003 年格鲁吉亚的“颜色革命”推动了国内反对党领袖萨卡什维利上台，<sup>①</sup>欧盟抓住机遇加强与这位新总统的外交关系。同时，该国的“颜色革命”为欧盟提供了推动地区国家民主化转型和发挥“软实力”的双重机遇。前者会产生示范效应影响其他国家，而后者则体现在通过多边主义路径的方式而非诉诸武力等手段解决地区冲突。

所以，促进地区国家民主化的内涵在于，一方面，实现政治经济体制转型；另一方面，采取对话合作的方式解决冲突，<sup>②</sup>实现欧盟的周边安全。事实上，将欧盟的价值观推广到原苏联地区不仅仅是营造一个对西方有利的周边环境，同时也是对中东欧国家“重返欧洲”诉求的响应，这对欧盟后续的扩大将会产生积极影响。<sup>③</sup>

这种民主与地区安全之间的关系，还体现在亚美尼亚的国家安全战略报告中。该报告不仅指出欧盟是亚美尼亚对外关系的优先发展方向，还强调“在促进民主化的巩固、加强法制、保护人权和基本自由方面，加强与欧盟的多样化合作”，同时，“通过地区性倡议，欧盟可以促进南高加索地区稳定与合作环境的改善”。<sup>④</sup>

当然，欧盟在推动南高加索地区国家朝着民主化迈进的过程中，往往关注的是与自身利益相关的地区问题。从长远来看，维护周边地区稳定，推动南高加索地区实现民主化是欧盟的重要目标，是欧盟在世界舞台上发挥更大作用和影响力的一个基础。在它看来，南高加索地区就是实现这一期望的“机会之窗”。然而，地区形势的复杂化使得民主的实现较为艰巨，对于渴望亲近西方、获得援助的地区国家而言，如果不实行欧盟要求的改革，又会影响到地区国家与欧盟之间的关系。

---

① 从建构主义理论中的施动者身份角度来看，政治精英在一国对外政策中的作用不容忽视，支持亲西方的领导有助于加强格鲁吉亚与欧盟的融合，参见 Licinia Simão, *The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*, p.35。当然，政治精英能否按照欧盟预期的实施改革，则受到内外压力影响（参考上述民主化示范效应的注释第三点）。

② 康德的“民主和平论”曾指出，民主国家之间不会通过战争的形式解决矛盾和冲突。

③ 参见 Licinia Simão, *The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*, p.37。

④ “Republic of Armenia National Security Strategy”, January 26, 2007. [http://www.mfa.am/ru\\_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf](http://www.mfa.am/ru_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf)



严格意义上来说，虽然推动该地区国家实现民主化转型对欧盟有利，但是“颜色革命”及其后果也令欧盟在促进地区国家转型过程中必须掂量俄罗斯的态度。格鲁吉亚的萨卡什维利通过“颜色革命”上台后，实施的亲西方政策与俄的战略利益已经产生摩擦，2008年的俄格冲突更是与欧盟营造稳定周边的政策背道而驰，这些都说明欧盟推动地区民主化的政策不一定能产生预想的效果。

## （二）稳定欧盟周边安全局势，为能源供应营造有利环境

地区安全指的是南高加索地区自身稳定与否对欧盟造成的影响。“9·11”事件以后，南高加索因其地理位置而在反恐问题中的作用日益凸显。该地区成为以美国为首的西方在采取军事行动时不得不考虑的因素，尤其是从欧洲向中亚地区运送军队和重型物资的时候。考虑到在采取军事行动时借道伊朗和俄罗斯空域的可能性比较小，所以，南高加索国家（尤其是格鲁吉亚和阿塞拜疆）就成为西方国家通往中亚和阿富汗的唯一可行线路。这一考量由于2003年的伊拉克战争和西方与伊朗之间的对抗而变得更加紧迫。所以，从非传统安全的角度看，欧盟和美国在高加索的安全利益是一致的，都需要防止该地区成为恐怖主义扩散的跳板。但与美国不同的是，考虑到欧盟未来可能面临着与南高加索地区接壤的情况，欧盟会更加关注该地区的稳定和发展。尤其是随着2007年罗马尼亚和保加利亚入盟以后，欧盟濒临黑海并与高加索地区共同分享这一海域。如果将来土耳其成为欧盟成员国，将使南高加索地区的地缘重要性更加突出。作为欧盟的重要近邻，该地区还承担着作为亚欧桥梁的关键作用，因此，南高加索地区长期未解决的冲突就影响着欧盟的安全利益。同时，地区的不稳定也使高加索区域容易成为武器贩卖、毒品走私、有组织犯罪的天然温床，更是滋生恐怖主义的温室，这些问题都成为边界扩大后的欧盟不得不面临的紧迫课题。

从潜在的地区冲突爆发的角度来看，自冷战结束以来，格鲁吉亚的南奥塞梯问题以及阿塞拜疆和亚美尼亚的纳-卡领土争端，一直处于所谓的“冷冲突”状态之中。无论是阿塞拜疆还是亚美尼亚，都不愿在领土问题上做实质性让步，而格鲁吉亚则因“颜色革命”上台的“民主型”领导人萨卡什维

利不断推行对西方“一边倒”的政策，从而造成俄格矛盾激化，这些都给地区整体态势的变化埋下了伏笔。2008年8月的俄格战争是这种潜在冲突爆发的写照。且不说冲突爆发的诱因为何，仅仅是冲突本身，不但对地区的政治经济发展构成破坏，还对整个地缘政治格局带来了一定影响，更成了鼓励移民和犯罪的催化剂，进而“阻碍了南高加索的地区和平与稳定”。<sup>①</sup>

对欧盟而言，和平解决纳-卡领土问题以及南奥塞梯和阿布哈兹冲突，将巩固地区稳定与合作。南高加索地区长期悬而未决的地区冲突，不仅影响了地区整体的经济发展和社会转型，还会进一步阻碍欧盟各项地区政策的实施，对欧盟与南高加索地区的经贸交流造成阻力，也对欧盟实现能源来源多元化的政策目标构成了阻碍，更由于该地区冲突可能造成的外溢效应会进一步影响欧盟的安全和稳定。

事实上，缓和南高加索的地区冲突，从另一层面来看也是为稳定欧盟其他周边局势奠定基础。南高加索本身的冲突不仅仅牵扯地区三国，还涉及域外其他国家。首先，出于宗教、民族以及地缘政治等要素的影响，伊朗本身也容易受该地区的影响。一方面，阿塞拜疆与伊朗在宗教问题和伊北部阿族问题上存在分歧；另一方面，纳-卡问题、土耳其与亚美尼亚之间的紧张关系以及俄格冲突的爆发凸显出伊朗—亚美尼亚边界的重要性，再加上伊朗自身在里海能源领域内的关键地位，都在一定程度上对欧盟参与解决伊朗问题构成影响。其次，阿塞拜疆与土耳其国内阿族之间的密切关系，不仅影响土耳其在纳-卡问题上的立场，还为欧盟缓和冲突设置了障碍，同时该地区和土耳其在能源管道方面的合作，也对土耳其与欧盟之间的关系构成影响。<sup>②</sup>第三，上述土耳其与伊朗对南高加索的认知差异，不仅有可能影响地区问题的解决，也对两国关系的发展构成影响。所以，南高加索冲突背后折射出复杂的地区局势，缓和南高加索的冲突对欧盟构筑稳定的周边环境具有重要意义

---

① Haydar EFE, “Foreign Policy of the European Union Towards the South Caucasus”, *International Journal of Business and Social Science*, 2012, Vol.3 No.17.

② 参见 Licinia Simão, “The EU’s Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community”, pp.122-131; G.M. Winrow, “Turkey and Central Asia”, in R. Allison, L. Jonson (Eds.), *Central Asian Security: The New International Context*, Royal Institute of International Affairs, 2001, pp.199-218; S.E. Cornell, “The Politicization of Islam in Azerbaijan”, *Silk Road Paper*, 2006, October; [https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2006\\_10\\_SRP\\_Cornell\\_Islam-Azerbaijan.pdf](https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2006_10_SRP_Cornell_Islam-Azerbaijan.pdf)

义。在该进程中，欧盟的安全视野已经跳出南高加索，而是置于更加宽广的地缘范畴中。

此外，由于俄罗斯本身在南高加索地区具有重要地位，不管是地区冲突的解决，<sup>①</sup>还是能源问题，始终都绕不开俄罗斯。所以，俄在该地区冲突的解决中是“维持和平与稳定的主要角色”。<sup>②</sup>可以说，在地区安全层面，欧盟政策的另一面其实是在处理与俄罗斯的关系。如果俄罗斯自身发展的不稳定或它的周边政策发生变化，也会影响到欧盟的稳定，那么南高加索安全的实现就只能是空谈。<sup>③</sup>

因此，不管是出于反恐需要，还是地区冲突“外溢效应”给欧盟带来的不安，都决定了在南高加索的冲突管理和解决方面，欧盟必须发挥建设性作用，通过各种手段推动地区冲突的解决，实现地区稳定。一旦“可持续的和平、稳定与繁荣”成为欧盟在该地区的战略目标，<sup>④</sup>那么欧盟就会主动通过各项政策措施对地区冲突进行化解。此外，南高加索地区还是进入里海能源开发的必经通道，地区冲突往往能够对欧盟的能源供应安全构成关键影响，所以，无论是从南高加索地区危机的“外溢效应”视角来讲，还是从能源开发的角度来看，南高加索地区都在欧盟的安全参数中占有重要一环。

### （三）确保欧盟能源供应安全，减少对俄的能源依赖

在能源方面，对于有着巨大能源需求以及试图将能源来源多样化的欧盟

---

① 关于俄罗斯的北高加索与南高加索之间的关系、以及宗教、种族联系等问题，参见 Hooman Peimani, *Conflict and Security in Central Asia and the Caucasus*, U.S.A.: ABC-CLIO, 2009, pp.213-290.

② Frederik Coene, *The Caucasus: An introduction*, British: Routledge, 2010, pp.173-174.

③ 欧盟在冷战结束初期实施的塔西斯计划、伙伴关系与合作协定等政策，一方面是通过对话合作的形式对俄罗斯进行援助，以稳定其国内社会，另一方面也是通过协商解决双方分歧。而欧盟在南高加索也是通过诸如 ENP 或 EaP 等综合性手段，而非军事政治手段，尽可能地降低俄罗斯的疑虑，以实现地区发展和稳定与对俄关系发展的双重目标。此外，俄罗斯的周边政策演变（对土耳其、乌克兰和伊朗的政策）某种程度上也会影响欧盟在南高加索的政策。所以，在该地区安全事务中，能否协调对俄关系将涉及到欧盟在其他地区的政策。参见 Licinia Simão, *The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*, pp.122-131；唐志超：“欧盟与土耳其关系的内在逻辑与发展趋势”，《西亚非洲》，2017年第2期。

④ Stefan Wolff, “The Prospects of an EU Strategy for the South Caucasus”, <http://www.stefanwolff.com/files/south-caucasus.pdf>

来说，南高加索地区有着重要意义，这主要体现在里海地区的能源开发以及能源运输走廊的建设。

由于欧盟对俄罗斯的能源进口依赖度较大，所以，欧盟介入该地区的原因之一在于减少对俄的能源依赖，并希望减少地区冲突带来的能源供应安全的恐惧感。在欧盟看来，“俄罗斯的权力和影响已经不再是弹道导弹的精确度，相反，是建设起来的能源管道以及每日出口的石油”。<sup>①</sup>2008年8月，俄格战争显示出该地区脆弱的能源安全环境仍然没有从深层次得到改善，因为BTC管道和横穿格鲁吉亚的巴库—苏普萨管道由于此次冲突而被迫关闭，使地区国家不得不重新评估其能源安全。而且在欧盟内部，冲突还使成员国引发了对纳布科管道的质疑，并推动了2008年欧盟—中亚部长会议在巴黎的召开，旨在磋商能源安全问题。<sup>②</sup>

在地区能源开发领域，欧盟关注阿塞拜疆在里海地区的能源地位，因为“近年来由于阿塞拜疆作为能源供应者和运输国的地位，而使其在该地区的战略重要性增强”，<sup>③</sup>诸如英国石油、道达尔等西方石油巨头都相继参与到该地区的能源开发当中。同时，因2006年与2009年间的俄乌能源争端，强化了欧盟的能源安全供应多元化的想法。所以，该地区的能源对欧盟的重要性不仅在于能源供应方面，还在于通过能源公司对地区的投资活动，确保欧盟在南高加索地区事务中的存在和参与。

为了确保能源供应的稳定，欧盟与阿塞拜疆订立了保障供应的协议。2006年11月7日，欧盟与阿政府签署了关于战略能源伙伴关系的谅解备忘录。2011年1月13日，欧洲委员会与阿塞拜疆签署了输送天然气至欧洲的联合宣言。文件指出，双方的共同目标在于“尽可能地建设南方走廊并将阿塞拜疆建成南方走廊的……重要能源供应者”，从而“使天然气运输线路多

---

① Zeyno Baran, “EU Energy Security: Time to End Russian Leverage”, *The Washington Quarterly*, 2007, Vol.30, No.4, p.131.

② 2009年俄乌天然气争端的影响又促使欧盟愈加推动能源来源的多元化。2009年4月，德国纳布科管道投资方RWE公司宣布与土库曼斯坦签署谅解备忘录，开发土库曼的天然气资源。

③ Sabine Fischer, “The European Union and security in the Black Sea region after the Georgia crisis”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2009, Vol.9, No.3, p.335.

样化，并建立欧盟与阿塞拜疆能源与运输的直接联系”。<sup>①</sup>

在能源运输方面，南高加索作为能源走廊，承担起将里海能源与欧洲相连的功能，可以说，该地区已被看作是“将欧洲与中亚、中国和印度相连接的巨大机遇”。<sup>②</sup>尽管这一地区带来的机遇并未像中东、中亚那样受到国际社会重视，但是途经这一路线所产生的贸易潜力却是巨大的，其中格鲁吉亚和阿塞拜疆是该路线的关键国家，也是东西走廊（East-West corridor）的依托。其重要性早在欧盟 90 年代中期的欧洲—高加索—亚洲运输走廊（TRACECA）计划和跨欧洲际石油与天然气运输计划（INOGATE）两项安排中就有所体现，它们的主要目的在于确保欧盟能源供应的稳定。90 年代后期，由于能源重要性日益凸显，加上西方和邻近国家的大力支持与投资，巴库—第比利斯—杰伊汉（BTC）管道项目得以实施。2000 年以后，南高加索由于南方能源走廊（主要包括纳布科天然气管道、跨亚德里亚管道（TAP）以及土耳其—希腊—意大利管道（ITGI））的重要性而变得更加重要，<sup>③</sup>它在欧盟的能源来源多元化政策中占有重要地位，对于降低欧洲对俄的能源依赖有着关键作用。<sup>④</sup>

这一系列的举措表现出欧盟强化了对南高加索地区里海沿岸能源开发的利益关注，减少对俄罗斯能源的过度依赖，象征着欧盟在能源供应安全领域内的一次“胜利”。在西方眼中，南高加索地区管道的建设是地区发展的里程碑，也是从事实上和心理上将欧洲与南高加索地区经济和安全联结起来的标志，也正是诸如 BTC、南方走廊这些管道的成功建设，使得欧盟日益提升了对跨里海地区的能源安全问题的关注。

当然，欧盟除了单独与南高加索国家在双边层面上发展能源关系，还将这种关系置于相关的地区政策当中。以欧洲睦邻政策（ENP）和东部伙伴关

---

① “Joint Declaration on the Southern Gas Corridor”, [http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/strategy/doc/2011\\_01\\_13\\_joint\\_declaration\\_southern\\_corridor.pdf](http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/strategy/doc/2011_01_13_joint_declaration_southern_corridor.pdf)

② Cornell Svante, S. Frederick Starr, “The Caucasus: A Challenge for Europe”, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, A Joint Transatlantic Research and Policy Center*, 2006. p.19.

③ 阿塞拜疆的沙丹尼兹天然气田成为这三条能源管道的起点，而格鲁吉亚则承担起能源管道过境国的角色。

④ 据欧盟统计局 2017 年公布的数据，截至 2015 年，欧盟 28 国固体燃料的 25.8%、原油的 27.7%来自俄罗斯，而天然气的近 2/3（64.1%）来自俄罗斯。

系计划（EaP）为例，ENP主要涉及的领域除了包括法制、善治、人权、解决地区冲突、承诺实行市场经济以及可持续发展等，还强调“由于南高加索在能源生产和运输方面已成为一个重要区域，因此，应该在能源领域内发展合作关系。”<sup>①</sup>而EaP则将全面自由贸易区、经济合作、安全事务与政治对话、公民交流以及能源合作纳入进来。在能源领域，考虑到长期安全而稳定的能源供应与运输，EaP拟在提高能源利用率和推动可再生能源发展方面加强合作。<sup>②</sup>这些情况表明，欧盟把能源、民主和地区安全等因素充分置于更大的政策框架之中予以考虑。

因此，从上述欧盟介入南高加索地区的驱动因素来看，推动地区国家的民主化转型，不仅能够实现西方价值观的传播，还能强化欧盟在地区内的影响，实现地区稳定与能源供应安全。然而，民主化带来的示范效应以及摆脱对俄能源的依赖同样会引起俄罗斯的警觉。2008年的俄格冲突在某种意义上，不但是对过于倒向西方的格鲁吉亚的敲打，也对欧盟周边安全及其能源供应产生了影响。对欧盟而言，尽管安全能够通过民主化达到身份认同的方式来实现，但从欧盟与俄罗斯在周边邻国之间相关问题的分歧方面来看，则明显涉及权力关系的维度。而且早在2002年发布的《大欧洲》（A Wider Europe）文件和2003年的《欧洲安全战略》中就明显折射出周边稳定对欧洲安全的影响。从这一角度来看，欧盟本质上是将邻近地区作为缓冲区，以保护其安全免受外来威胁的影响。<sup>③</sup>尤其是在俄罗斯的压力之下，地区国家对欧盟的态度已经发生变化，除了格鲁吉亚依然维持与欧美的密切关系外，亚美尼亚2013年宣布不与欧盟签署联合国协定，<sup>④</sup>而是加入俄主导的欧亚经济联盟；阿塞拜疆则表示有保留的采纳欧盟的政策。地区三国的政策行为本

---

① 参见“Communication from the Commission entitled European Neighbourhood Policy--Strategy Paper”, 12 May 2004, p.8; Licinia Simão, Maria Raquel Freire, “The EU’s Neighborhood Policy and The South Caucasus: Unfolding New Patterns of Cooperation”, *Caucasian Review of International Affairs*, 2008, Vol.2, No.4, p.228.

② Paweł Dariusz Wiśniewski, “The Eastern Partnership--It is High Time to Start a Real ‘Partnership’”, *Carnegie Moscow Center*, 2013, pp.3-4.

③ Licinia Simão, *The EU’s Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*, pp.58-77.

④ R.Giragosian, “Armenia’s Strategic U-Turn. European Council on Foreign Relations”, *Policy Memo*, 99. 2014, April, [http://www.ecfr.eu/publications/summary/armenias\\_strategic\\_u\\_turn305](http://www.ecfr.eu/publications/summary/armenias_strategic_u_turn305)

质上折射出各自对欧盟在该地区的态度差异，也恰恰说明驱动欧盟调整南高加索政策动因的内在逻辑存在一定的紧张关系，从长远趋势来看，相比推动地区国家的民主化而言，地区安全、防止地区冲突产生的外溢效应以及能源供应安全才是欧盟的重点考虑。

那么是否就说明欧盟通过民主化手段建构周边安全的政策是无效的。其一，如前所述，相比推动周边地区民主化而言，欧盟自身的安全居于优先地位，在欧盟看来，推动地区国家实现身份转型本身就是安全问题，这能够重塑自身与地区间的关系。其二，由周边地区国家的民主化身份带来的安全，也是对欧盟自身民主化的巩固。<sup>①</sup>所以，推动地区民主化仍然是政策菜单中的选择，它与地区安全等动因并非互相排斥的关系。

### 三、影响欧盟对南高加索地区政策走向的要素

从上述推动欧盟在南高加索地区活动的因素来看，能源、安全等要素的复杂性决定了该地区对欧盟的影响主要来自几个方面：国际层面的地缘政治博弈、地区层面的因素（北约构成的影响以及难以构建地区安全复合体）、行为体层面（即欧盟内部成员国与各机构之间）的政策差异，这些因素的相互作用影响着欧盟的南高加索政策。<sup>②</sup>

#### （一）国际层次的俄美地缘政治博弈

国际层面的因素，主要是指非西方力量（俄罗斯、伊朗）与美国的地缘政治博弈，影响着欧盟对南高加索地区的认知和政策变迁。

首先，南高加索地区是美国欧亚战略中的关键环节，是俄美两个世界大国地缘政治博弈的筹码。毕竟作为全球超级大国，“没有一个国家可以与美

---

<sup>①</sup> 参见 Licinia Simão, *The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*, pp.246-247.

<sup>②</sup> 欧盟还不能称之为国家，但是欧盟自身确实在南高加索地区发挥着影响，所以以行为体指代。

国势均力敌，对美国本土构成压倒性的直接军事威胁”，<sup>①</sup>而美国所要做的，就是在处理大规模非传统安全带来威胁的同时，防止在欧亚大陆出现一个能持续挑战美国霸权的国家。

对于美国而言，进入南高加索地区，不仅有着重要的地缘政治利益，而且还能确保整个西方获取该地区丰富的石油和天然气资源，减少美国对中东能源的依赖。因为在美国看来，“紧邻里海和中亚的高加索地区拥有重要的自然资源，从这一方面来看，它成为美国第二个能源来源渠道的标志，特别是伊拉克局势日益恶化，使得海湾地区石油储备无法保证美国的必要供应”。<sup>②</sup>所以，介入南高加索地区，并塑造一个整体上对美国有利的政治、经济和军事格局，从根本上符合美国的战略利益，“也符合这些地区以及世界其他地区的利益”，因为“美国所想要达到的不仅仅是美国的目标，而且也是世界的目标”。<sup>③</sup>

面对西方的战略挤压，俄罗斯做出的选择是和美国针锋相对。而这种竞争的局面必定会对欧盟的周边稳定和安全产生影响，进而影响欧盟的地区政策（如 ENP、EaP 等政策）。可以说，不同的战略视角，决定了美国对南高加索事务的影响后果往往要高于欧盟对该地区的政策效应。虽然美俄两国在欧亚大陆争夺较为激烈，但双方的分歧还是控制在一定限度之内，各方的角逐实则是一种利益关切和地缘底线的碰撞，因此美俄互动对欧盟的影响也相对处于一定可控的范围内。

2017 年特朗普上台后，美国的对外政策出现新的调整。一方面，伊斯兰国恐怖主义（ISIS）和中东问题成为美俄博弈的关键领域，南高加索在美国地区战略部署中的地位发生了变化；另一方面，特朗普执政下美欧关系出现调整，在欧亚地区事务上达成共识的难度增加，这些形势的变化一定程度上都影响着欧盟的南高加索政策。<sup>④</sup>

---

① [美]罗伯特·阿特：《美国大战略》，郭树勇译，北京：北京大学出版社，2005 年，第 14 页。

② “The European Union and the South Caucasus. The Role of Azerbaijan”, *Political Analysis Report*, July 2008, p.11; [http://www.fisd.ro/PDF/mater\\_noi/Report%20Azerbaijan.pdf](http://www.fisd.ro/PDF/mater_noi/Report%20Azerbaijan.pdf)

③ [美]罗伯特·阿特：《美国大战略》，第 285 页。

④ 参见 Giorgi Lomsadze, “Can the Caucasus Grab Donald Trump’s Attention?”, *Eurasianet*, January 23, 2017, <http://www.eurasianet.org/node/82071>



其次，从美国与地区强国伊朗的互动来看，美国的政策目标除了遏制俄罗斯、防止宗教原教旨主义扩散以及能源利益之外，还在于限制伊朗在该地区的影响。长期以来，美国在核问题、政权更迭问题上一直保持对伊朗的打压态势，推动中东地区格局朝着有利于自己的战略方向发展，所以在一定程度上，美国在南高加索地区的政策，将直接影响其在中东等地区的政策部署，如阿富汗、伊拉克、伊朗以及中亚。<sup>①</sup>

此外，在能源领域，阿塞拜疆与伊朗对里海海域的划线问题争执不休，特别是阿塞拜疆支持 BTC 管道的建设，使得伊朗也想建设过境伊朗的里海能源管道。所以，在能源开发及管道建设方面，伊朗与俄罗斯有着同样的利益，希望限制里海地区能源的生产开发，反对那种只会强化阿塞拜疆能源地位并排除俄、伊两国的跨里海能源管道设施的建设项目。这不可避免地与美国的能源利益产生矛盾。虽然南高加索地区暂未被列入美国的石油和天然气来源地排行榜中，但美国依然对该地连接欧洲的能源管道建设给予支持。笔者认为，其背后的含义在于通过介入能源管道的建设，不仅可以参与地区事务，同时也可对关注能源供应安全的欧盟产生影响。

因此，美伊之间的博弈涉及两个层面，即战略部署和地区国家间争端。前者旨在建立对美有利的战略环境，后者不仅涉及美国的能源利益，还关乎美国能否调解地区国家间分歧以加强在南高加索的影响力。一方面，伊朗由于国内的阿塞拜疆族问题而加强与亚美尼亚的关系；<sup>②</sup>另一方面，美国基于能源考虑和地区领土争端的解决，冻结了禁止美国政府对阿政府实施援助的《自由支持法案》下的 907 条款，同时对亚美尼亚施加压力。<sup>③</sup>可以说，美伊在地区问题上的分歧会对南高加索（潜在）紧张局势产生推动作用。

---

① Fariz Ismailzade, "Us Policy towards the South Caucasus: How To Move Forward", *Caucasus Analytical Digest*, 2010, No.13, p.6.

② 对于伊朗而言，它主要担心国内近 1700 万阿塞拜疆族人口基于民族统一的愿望而发生分裂国家的危险，因此在纳-卡地区的冲突中往往偏向于支持亚美尼亚的立场。2007 年伊朗开始对亚美尼亚输送石油，从经济上明确了对亚美尼亚的支持，这一行为的直接后果就是给伊、阿两国关系带来阻碍。

③ Fariz Ismailzade, "Us Policy towards the South Caucasus: How To Move Forward", in "US-Caucasus Relations: attitudes towards the west", *Caucasus analytical digest*, 2010, No. 13, p.6; Svante E. Cornell, *Small Nations and Great Powers---A study of ethnopolitical conflict in the Caucasus*, U.K.: RoutledgeCurzon, 2001, p.369.

然而，在欧盟看来，美国任何遏制与打压伊朗的政策都不会产生良好的效应，复杂的地区局势以及美、伊之间的摩擦，都会对欧盟的周边安全构成影响。<sup>①</sup>尽管欧盟制定的欧洲睦邻政策是针对周边国家，但那些与中东地区接壤的邻国恰恰在中东和平进程中发挥着关键作用，假如缺乏一个连贯的邻国政策来营造稳定的周边环境，那么欧盟自身的稳定发展将难以实现。

早在 2007 年，欧盟出于稳定周边局势的考虑，同时为解决周边地区发展不平衡问题并缓和地区冲突，制定了黑海协调计划（Black Sea Synergy, BSS）。<sup>②</sup>尽管伊朗没有被纳入其中，但欧盟仍然遵守多边主义方式，来稳定地区局势和解决伊核问题，以实现南高加索的安全。

总之，美国与俄罗斯、伊朗在南高加索问题上的互动是其欧亚地缘战略的一部分，介入该地区只是为实现其在欧亚大陆的战略进行铺垫。<sup>③</sup>这就决定了美国更多的是要保持一种对其有利的“介入战略”或者是“选择性战略”，<sup>④</sup>也决定了其在具体的政策实施细节上无法做到像欧盟那样综合而全面。因为对欧盟而言，地理位置决定了其地区政策的目的不仅仅是降低俄罗斯的威胁，而且还要加强地区内部的稳定，并通过推动该地区国家朝着市场经济和民主化方向发展，促进欧盟自身的稳定和繁荣。

事实上，美国的选择性介入战略还使得美、俄、伊在南高加索安全问题

---

① 美国打压伊朗的政策前提在于欧、美站在同一阵线。如果欧盟通过对话的形式缓和与伊朗的关系，那么欧盟能源公司进入伊朗市场将与美国的目标和利益相违背。参见 Camilla Khokhar, Paul Wiberg-Jørgensen, “United States’ strategic possibilities in the South Caucasus”, *European Security*, 2001, Vol.10, No.3, p.79.

② 该计划的参与国除了南高加索三国，还包括土耳其、希腊、保加利亚和罗马尼亚。BSS 的主要目标旨在促进参与国的民主与经济改革、支持地区稳定并促进发展、通过地区框架下的协同行动应对机遇和挑战以及营造有利于地区冲突解决的有益氛围。参见 Mikhail Aghajanyan, “‘Black Sea Synergy’ Initiative and The Southern Caucasus”, [http://www.noravank.am/eng/articles/detail.php?ELEMENT\\_ID=4395](http://www.noravank.am/eng/articles/detail.php?ELEMENT_ID=4395)

③ 美国仍然将主要精力放在了阿富汗和中东地区，所以，关注地区长期稳定并致力于实现这一目标的重任就落在了欧盟肩上，参见 Kakha Gogolashvili, “The Conflicts in the South Caucasus and Their Impact on the Eastern Partnership”, *Eastern Partnership Review*, No.9, Estonian Center of Eastern Partnership, December 2011, p.10; 此外，特朗普政府上台后，美国逐步将更多的精力置于处理美俄关系，南高加索的重要性开始有所降低，参见 Michael Cecire et al., “Internal and External Dimensions of Security in the South Caucasus”, *Russia and Eurasia Programme Meeting Summary*, Chatham House, 13 January 2017, p.4.

④ 参见 Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, U.S.: Cornell University Press, 2003, “Selective Engagement”, pp.121-171; “Implementing Selective Engagement”, pp.223-248.

上存在着“脱节”（disjuncture）的现象，<sup>①</sup>一方面，从功利的角度来看，美国只在必要时介入该地区并施加影响；另一方面，俄罗斯与伊朗基于传统的地理、政治和历史因素将地区安全视为关键问题，南高加索主要博弈者对地区的认知差异，导致各方对地区安全制度性架构的建立难以达成共识，从而产生“可控性不稳定”（managed instability）现象，<sup>②</sup>即各方竭力将地区冲突维持在不会产生战争的前提下，这种尴尬的局面加上地区内部国家之间的分歧，从而在某种程度上限制了欧盟的政策效力。

## （二）地区层次的影响因素

地区层次的因素主要包括两个方面：一是地区性组织（即北约）对欧盟的南高加索政策构成的影响，二是南高加索能否构建地区安全复合体。

首先，北约介入南高加索地区的目的在于促进整个欧洲—大西洋区域的安全和稳定。通过加强与南高加索三国（格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆）的安全合作，加大对地区事务的介入，压制俄罗斯的战略空间。北约与南高加索三国的合作主要是通过1994年发起的和平伙伴关系计划，该计划旨在扩大和加强与非北约成员国的政治与军事合作，增强地区稳定并减少威胁，从而建立有效的“应对新安全威胁”的防务结构。<sup>③</sup>俄格战争以后，2008年9月15日，北约—格鲁吉亚委员会成立，其目标在于形成政治、战略和技术性磋商机制，强化合作。2010年9月15日，北约秘书长与格鲁吉亚总理签署了建立委员会的框架文件。格鲁吉亚与北约之间的亲密关系，在俄罗斯看来已严重损害其在邻近地区的影响力，这不仅加剧俄与北约之间的紧张关系，而同为西方集团一员的欧盟，其对南高加索的任何政策很容易被俄纳入

---

① M. R. Freire, L. Simão, “A Rússia e o Cáucaso do Sul: das relações neocoloniais à realpolitik no ‘estrangeiro próximo’”, in P. Daehnhardt, M. R. Freire (Eds.), *A Política Externa Russa no Espaço Transatlântico. Dinâmicas de Cooperação e Competição num Espaço Alargado*, U.S.: Coimbra University Press, 2014

② Y. Kuznetsova, “The Near Abroad: Increasingly Far Away from Russia”, *Russia in Global Affairs*, 2005, No.1.

③ Domitilla Sagramoso, “The UN, the OSCE and NATO”, *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Papers, 2003, No.65, p.82.

到俄-北约的框架中，间接对欧盟的地区政策产生影响。<sup>①</sup>

尽管北约在该地区的行为表现较为积极，但是总体效果并不明显。北约成员国在形成一项明晰的南高加索政策方面存在分歧。一方面，北约东扩后，新老成员国在南高加索问题上的态度存在差异。以德国为代表的老欧洲国家坚决反对格鲁吉亚成为北约成员，害怕这会引起俄罗斯的强烈反应。对于它们来说，给予格鲁吉亚北约成员国地位并不能给双方带来安全保证，因为像西班牙、荷兰、爱沙尼亚和克罗地亚这样的国家“不可能集结起来与俄罗斯进行决战”。<sup>②</sup>然而，罗马尼亚、保加利亚的加入使北约的前沿延伸到黑海地区，进一步强化了该地区在北约安全议程中的地位。另一方面，北约部分成员国和南高加索国家之间的历史纠葛也影响着欧盟的南高加索政策。作为有望成为欧盟成员国的土耳其，对地区安全和能源问题有着重要影响。它不仅在地缘上有助于强化欧盟对周边的影响，还有助于推动欧盟能源来源多元化的目标。但是作为北约成员国的土耳其则与亚美尼亚在种族问题上存在历史纠葛，从而对欧盟的南高加索政策实施构成一定影响。

此外，北约的政策安排对欧盟也会产生影响。在欧洲常规武装力量条约（CFE）关于南高加索的安排方面，尽管 2004 年的北约峰会重申了对 CFE 和关于南高加索问题的伊斯坦布尔协议的遵守（将俄罗斯重型武器的部署削减到 CFE 可接受的水平、关闭俄在格鲁吉亚的基地），可是北约内部的欧洲成员国仅仅是“接受俄罗斯对伊斯坦布尔协议的部分且未经证实的遵守”，<sup>③</sup>由此可以看出，一旦涉及俄罗斯问题，北约内的欧洲成员国不想以地区安全为代价而在南高加索问题上与俄交恶。

其次，南高加索地区难以构建地区安全复合体也会对欧盟产生影响。英国学者巴里·布赞指出，如果要满足构建地区安全复合体的条件，一组国家

---

① 参见 L. Simão, “Region-Building in the Eastern Neighbourhood: Assessing EU Regional Policies in the South Caucasus”, *East European Politics*, 2013, Vol.29, No.3, pp.273-288; K.Yalowitz, S.E. Cornell, “The Critical but Perilous Caucasus”, *Orbis*, 2004, Vol.48, No.1, pp.105-116.

② Doug Bandow, “No, NATO Shouldn’t Let Georgia In”, August 22, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/no-nato-shouldnt-let-georgia-8932>

③ 事实上，俄罗斯后来也并未严格遵守该协议的要求。Svante E. Cornell, Roger N. McDermott, William D. O’Malley, Vladimir Socor, S. Frederick Starr, “Regional Security in the South Caucasus: The Role of NATO”, *Central Asia-Caucasus Institute*, 2004, p.31.

或其他实体就必须具备一定程度的安全相互依赖，既足以令它们形成一个紧密关联的组合，又可以使它们与周边的安全地区区分开来。同时，这种复合体的形成还必须源自两个方面的互动，一方面是无政府结构及其均势后果，另一方面是当地地理邻近的压力。<sup>①</sup>显然，南高加索地区并不满足这些条件。其一，该地区的无政府状态并不是国际体系层面的结果，而是由内部矛盾与外部因素相互作用导致的。欧盟、俄罗斯和美国都无法主导该地区，而区域内的国家由于无法整合到以欧盟与俄罗斯为核心的大型安全复合体中，不得不游走于大国之间寻找支持者，无法在地区内部形成均势，而是在外部势力的介入下构建了权力平衡格局。其二，区域内部国家之间本身就存在复杂的安全问题，领土争端和分离问题削弱了在该地区建构安全复合体的动力，加上该地区本身独特的地理位置，决定了区域内的安全问题势必对周边的复合体构成影响，这又造成大国介入南高加索安全事务，加剧了地区紧张局势。其三，阿布哈兹、南奥塞梯与阿扎尔三个分离行为体影响了地区国家间的良性互动，加上“俄罗斯利用这些冲突令自己成为不确定现状的捍卫者”，使得地区难以形成国家认同的政治生态环境。<sup>②</sup>

### （三）行为体层面的成员国博弈与内部机构间分歧

之所以使用“行为体”这一概念，主要是为了避免欧盟这一国家联合体产生的歧义。作为由众多成员国建立的联合体，欧盟既拥有主权国家的特征，同时其成员又未完全让渡主权，导致欧盟无法制定一个统一连贯的政策，从而影响了欧盟在该地区的政策效果。从欧盟来看，行为体层面的因素包括内部变量以及自身的战略视野。

首先，从内部因素来看，欧盟要制定和实施对南高加索的有效政策，那么其决策者就必须通过各种视角去全面理解该地区。在欧盟内部，每个人都持不同的立场去观察南高加索。不管是强调欧盟与南高加索之间的能源关系，还是把俄视为影响欧盟对该地区政策的因素，抑或是从援助者的立场来

---

<sup>①</sup> Barry Buzan, Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, U.K.: Cambridge University Press, 2004, pp.45-47.

<sup>②</sup> Ibid, p.420.

审视欧盟发挥的作用，都折射出欧盟内部还缺乏一个统一的政策视角。<sup>①</sup>同时，欧盟机构内部之间也对该地区有着不同的观点。例如，欧盟委员会对外总署官员科勒（Michael A. Kölher）就曾说过：“欧盟不应该让地区内的恐怖主义把格鲁吉亚变成一个失败国家”，同时，另一位官员布兰德（Brender）则强调高加索国家转型的不充分，以及欧盟作为援助提供者的政策连贯性，他指出：“通过塔西斯计划，在PCA框架下改善与南高加索国家的关系，并帮助它们实行善治（good governance）才是欧盟的主要援助方向。从政治层面上看，支持这些国家克服冷冲突才是重要问题。同时，欧盟应该主要关注将来的东扩事务。南高加索国家仍有很多自身的任务需要完成。欧盟在这些国家中的作用要取决于他们成功的改革与民主转型。”<sup>②</sup>

此外，欧洲委员会、欧盟理事会和欧洲议会作为欧盟的三大主要机构，在具体的政策制定方面又扮演着不同的角色。以能源问题为例，欧洲委员会侧重拟定具体的政策计划，并帮助新独立国家实现转型，如塔西斯计划；而欧盟理事会则侧重于从具体的外交或人事安排层面施加影响，并受制于成员国对南高加索地区国家的态度。而且随着2007年12月欧盟《里斯本条约》的签署，欧洲议会的地位得到提高，<sup>③</sup>这意味着欧洲议会将在对外政策方面发挥关键性作用。这三个机构能否在对外政策方面进行有效协调，将对欧盟在南高加索地区制定连贯性对外政策的能力构成影响，并可能会“阻碍欧盟作为连贯而一致的独特行为体发挥作用”。<sup>④</sup>

在欧盟层面上，不同的机构在政策制定及执行的过程中，往往会出台关于该政策的相关报告和执行情况，尽管这对于一项政策的执行效果及评估有着重要的参考意义，但这容易造成不同机构间彼此竞争以影响对外政策的现象。以欧洲睦邻政策（ENP）为例，该政策是由欧洲委员会制定的，这就令

---

① 这些不同观点可参见 Mariam Dekanozishvili, *The EU in the South Caucasus: By What Means, to What Ends?*, p.12.

② Mariam Dekanozishvili, *The EU in the South Caucasus: By What Means, to What Ends?*, p.12.

③ 欧洲议会的立法批准权对未来欧洲委员会如何提出相关草案、以及欧盟如何执行政策承诺产生很大影响。

④ Samuel James Lussac, “Ensuring European energy security in Russian ‘Near Abroad’: the case of the South Caucasus”, *European Security*, 2010, Vol.19, Issue 4, p.613.

欧洲委员会某种意义上在对外政策领域获得了一定程度的发言权。然而，作为欧盟的监督机构，欧洲议会在ENP的执行过程中有权草拟相关的国别报告以及ENP的前景报告，同时，欧洲议会还能够为ENP的伙伴国领导人提供相关平台，以“表达进一步实现与欧洲融合的愿望”，并对ENP的伙伴国在加入欧盟问题上表示支持，<sup>①</sup>而这恰恰是欧盟其他地区政策（如Taxis计划、Black Sea Synergy）中没有明确承诺的条件。因此，不同机构对政策持有的态度不仅给相关国家造成了困惑，即究竟哪个机构能够有效代表欧盟。同时，机构间缺乏协调也容易助长机构之间彼此争夺对外交事务影响的气氛，进一步限制欧盟在南高加索地区乃至其他周边地区的政策效力。

其次，从欧盟成员国角度来看，成员国的增加使其面临的问题不仅是深化并改善内、外行动能力，更重要的是如何处理好东扩后面临的与周边邻国之间关系的问题，而周边地区安全与稳定在很大程度上又将影响着欧盟一体化建设的进程。

不同的成员国基于历史因素、地缘位置等条件，往往从有利于自身的角度来影响欧洲委员会的政策制定。所以，欧盟的扩大不仅仅是成员国数量的增加，更多的是将新老成员国在对外政策方面的分歧也纳入到欧盟层面，这种分歧会强化欧盟内部在面对外界问题时的冲突和矛盾。因此，虽然欧盟的扩大使其获得更多的资本，但是如果欧盟未能将其自身扩大所带来的优势转化成可资利用的权力，这将会严重影响欧盟的决策机制和效率。以波兰和瑞典倡议的东部伙伴关系计划为例，它是欧盟东扩后内部成员国在地区政策分歧方面（包括南高加索问题）的真实写照。在波兰和瑞典看来，如果欧盟在继续前进的过程中支持与南部地区邻国的合作，那么也就有必要通过强调与东部邻国合作来实现两者的平衡。同时，波兰作为欧盟与北约的成员国，意在通过凸显东部地区邻国的重要性，以强化和巩固自身在欧盟内部的地位。

2008年俄格战争期间，欧盟内部新老成员国就对俄罗斯的态度存在分歧。新成员国由于历史因素敌视俄罗斯，害怕俄恢复势力范围，威胁到自身的安全。以波兰为代表的东欧国家希望吸纳格鲁吉亚与乌克兰加入北约，并

---

<sup>①</sup> Stefan Gänzle, “The European Neighbourhood Policy (ENP): Extending Governance beyond Borders?”, p.23.

制裁俄罗斯，而以德法为代表的老欧洲国家则主张对俄保持对话的姿态，反对格鲁吉亚加入北约。可以说，欧盟的内部分歧不仅对其实施南高加索政策的能力构成阻碍，还会影响到对俄罗斯的政策力度，从长远来看，也会影响到地区伙伴国对欧盟发挥建设性作用的信心。

---

**【Abstract】** For states of South Caucasus, their abundant oil reserves, their special geopolitical and geo-economic status as transportation corridor between Europe and Asia, have attracted increasing attention from major powers and international organizations. The EU is one of them. Since the end of the Cold War, although the EU has formulated many policies, programs and provided South Caucasus with humanitarian aids and technical assistances, yet the development and evolution of its policies not only lies in the EU and its members' perceptions and understanding regarding the EU's in this zone, but also depends on international and regional factors, such as the U.S.-Russia game, the U.S.-Iran game, the NATO and difficulty to construct a regional security complex. Looking back to the evolution of the EU's South Caucasus policies, this paper analyses main impetuses, emphasizing that the EU's policies should be explored within a wider geostrategic perspective in addition to coordinating disagreements both within the organization and also between its members. Meanwhile, the U.S.-Russia relationship should be taken into consideration as well.

**【Key Words】** the EU's Foreign Policies, South Caucasus, EU-Russia Relationship, EU-U.S. Relationship

**【Аннотация】** Страны Южного Кавказа, богатые запасами нефти и занимающие уникальное геоэкономическое и геостратегическое положение (как транспортный коридор между Европой и Азией), всё чаще привлекают себе внимание крупных держав и международных организаций, ЕС не является исключением. Хотя с момента окончания Холодной войны ЕС разработал много политических проектов и оказал гуманитарную и



техническую помощь странам Кавказа, развитие ЕС и изменения в его политике в отношении Южного Кавказа зависят не только от осознания ЕС и его государств-членов ситуации в регионе, на понимание ЕС также влияет международный уровень (игра между США и Россией, США и Ираком) и региональный уровень (НАТО и трудности в создании региональных комплексов безопасности). Таким образом, в статье рассматривается эволюция политики ЕС на Южном Кавказе, анализируется основная мотивация ЕС по корректировке своей политики на Южном Кавказе, и подчеркивается, что политика ЕС должна не только гармонизировать с внутренней организацией и сглаживать различия между государствами-членами, но и должна быть интегрирована в более широкий географический контекст, учитывая отношения с США и Россией, а также влияние российско-американских отношений.

**【Ключевые слова】** Внешняя политика Европейского союза, Южный Кавказ, отношения Европейского Союза и России, отношения Европейского Союза и США

---

(责任编辑 孙超)