

布什政府对俄罗斯政策成因分析

邱 伟

(国际关系学院 研究生部, 北京 100091)

[摘要] 美国对俄罗斯政策主要由美国在国际体系中的实力地位、国内因素、美对俄认知等因素决定。冷战后,由于国力差距悬殊,美国掌握着美俄关系的主动权;21 世纪初,美国共和党政府上台后,凭借“一超”的实力地位,追求主导世界秩序的“单极”战略,在对外政策中奉行美国利益至上的“单边主义”,强调地缘政治利益、重视传统安全,以实力和对抗解决问题;俄罗斯大国倾向、外交战略、国家的“非民主”特征导致美对俄非良性认知等使得布什政府视俄为战略竞争对手,实行弱俄、防俄政策。

[关键词] 美国; 俄罗斯; 政策; 原因

[中图分类号] D817.20 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3489(2002)03-0006-05

冷战结束后,美克林顿政府为巩固民主胜利果实,防止“极权体制”在俄罗斯重新崛起,帮助俄制定了经济改革方案,重视俄发挥地区大国的作用,并向俄提供大量的资金援助,促其向西方式国家的转变。而在 21 世纪之初的美国大选中,美国共和党候选人乔治·沃克·布什批评克林顿政府对俄政策“没有成效”,并将俄民族主义上升、经济改革失败归咎于克林顿的对俄政策。2001 年初,布什入主白宫伊始即显示出对俄强硬态度,将美俄关系由“特殊关系”降为“普通关系”。取消了克林顿时期设立并赋予较大权限的负责俄罗斯和独联体问题的总统特别助理一职,而且美国政要多次对俄恶语相向,两国甚至重开间谍战。一年多来,美俄关系一波三折,怒视多于微笑。即使在“911”事件后,俄罗斯向美国表明支持其反恐立场,为美国在阿富汗的军事行动提供便利的情况下,美国并没有在发展 NMD、北约东扩等涉及俄罗斯国家利益等问题上放缓步伐。布什政府一年

多来的对俄政策可以总结为,视俄为战略竞争对手,挤压俄罗斯的战略生存空间,侵蚀俄罗斯的势力范围,削弱俄罗斯的军事实力,规范俄罗斯的政治经济走向。本文拟从美国在国际体系中的实力地位、国内政治因素、美俄两国认知互动等方面考察美国对俄政策的成因。

一、美国的“一超”实力是对俄政策的力量基础

一个国家在对外决策时,必须根据该国的实力,自己与行为对象之间的力量对比状况,以及在国际体系中的地位而定。冷战后,美国在国际体系中拥有其它国家无可比拟的优势地位。

(一) 美国在经济、军事等领域拥有绝对优势地位。与跌宕起伏的全球经济相比,美国经济在高科技的推动下,保持了持续的“高增长、低通胀”型经济

增长。自 1998 年财年以来,美财政盈余达 5000 亿美元,并预料在今后 10 年内联邦财政盈余将达 5.6 万亿美元。据国际统计材料(按 90 年代末的官方汇率和国家货币购买力平价折合成美元计算),世界大国在世界国内生产总值中所占的比重如下:美国占 21%,西欧占 20%,日本占 7.5%,中国占 12.5%,俄罗斯占 2.4%。2000 年,俄罗斯按汇率计算的 GDP 只有美国的 2%^{[1] (P.14)}。美国的军费在 2001 财年度高达 3400 亿美元,超过了中、俄、日、英、法、意、德、印等八个军事强国的总和,占世界军费开支的 1/3 强。布热津斯基认为“世界进入新的美国世纪,美国经济上是全世界的火车头,在科技上是创新的源头,在军事上是唯一的全球性强国。……所有这些都赋予美国在发挥全球政治作用的可能性。”^{[2] (P.15)}

(二) 美国在国际体系中拥有结构性控制权力。“结构性权力是形成和决定全球各种政治经济结构的权力”,它是“决定办事方法”,“构造国与国之间关系的权力”。美国的结构性权力不仅建立在对安全结构、生产结构和金融结构的主宰上,而且建立在人们最容易忽视和低估的对知识结构的控制上。“由于世界市场经济的发展和扩大,美国的权力来源已从土地和人民变成对世界体系的结构控制”。^{[3] (P.33-38)} 美国在国际权力结构中的各个层次都拥有远远超出世界其它各国的压倒性优势。这使其在国际体系中处理与其它各国,包括俄罗斯在内的外交事务时能够轻易占据主动地位。

而与此同时,作为苏联的政治继承者——俄罗斯陷入严重的经济危机之中,除其军事力量外,俄罗斯已不能称为严格意义上的世界大国。具体体现在:俄罗斯综合国力大幅下降,经济实力严重倒退,增长乏力,国际影响力大打折扣,在八国集团等重要国际组织中发挥的作用也十分有限。有的美国报纸甚至认为“美国对俄罗斯经济已具有较强的控制力,俄经济在许多方面已对美形成严重的依赖,再也无法摆脱美国的控制。”^{[4] (P.320)} 俄罗斯力量的萎缩使美对俄的外交决策不必再象前苏联时期那样小心谨慎,美国认为在一些重大战略问题上,美国可以撇开俄罗斯,绕过俄罗斯具有否决权的联合国安理会而

单独行事。俄罗斯方面也认为“俄罗斯与美国在经济上、政治上和军事上的不平衡是显而易见的,这种失衡也成为莫斯科与华盛顿之间战略伙伴关系没有实现的原因。”

二、美国内政因素是对俄政策的主导动因

“一个国家的外交政策偏好或目的(其中包括外交战略)在很大程度上取决于国内社会……”^{[5] (P.163)}。而且不可否认,一个国家的外交总是以追求最大的现实利益为其外交目标。作为置身于国际竞争场的大国——美国就更是如此。

(一) 美国着力追求主导世界秩序的单极战略。冷战结束后,苏联的解体,使得美国成为在全球唯一拥有政治、经济、军事方面绝对优势的国家。在新的国际形势下,美国国内尽管在实施何种战略的问题上存在不同的主张,但在进一步强化和利用自身经济、军事优势的基础上,在 21 世纪继续谋求世界霸权,建立美国主宰的单极格局乃是朝野主流的共识。从 20 世纪 90 年代开始,历届美国政府就设想实现“美利坚统治下的和平”(Pax Americana)。21 世纪初,美国经济保持近 10 年的连续增长,美国的综合实力相对增强,国际地位相对改善。其国内霸权心态日盛,布什宣称“美国必须比全世界任何其它国家发展得更先进、更快”。可见,美国 21 世纪战略核心目标仍是巩固、扩大美国在全球唯一超级大国的强势地位,塑造由美国主导的全球体系。因此不难看出,布什政府不顾俄罗斯强烈反对,退出 ABM,发展 NMD,目的是拥有攻防兼备的能力,以使美国获得更大的战略优势和谋求美国的“绝对安全”。夺取未来战略的制高点,压制其它国家对其称霸全球可能造成的损害,巩固美国的“全球领袖地位”。

(二) 美国保守势力得势,共和党的现实主义政策占据主流。“当政治精英再也不能就实现对外政策的手段,甚至何种目的更为重要等问题达成共识。因此,新的政治集团控制后,政策会发生大的变化。”^{[5] (P.199)} 21 世纪初,美国内政形成了一种“同

党控制”几十年少有的格局。以美国共和党为代表的保守势力重新占据政策主导地位,他们推崇实力和实力外交的重要性,认为这是把美国意志强加于它国的不可或缺的后盾和手段。与克林顿时期对外政策不同,“共和党的对外政策将从美国国家利益这一坚实的基础上,而不是虚幻的国际共同利益上开始施行。”^{[9] (P. 59)}这意味着美国对外政策为了追求国家利益,而无视国家利益与国际利益的平衡。共和党现实主义外交政策的表现就是外交中的“单边主义”,即不顾或较少顾及其它国家或国家集团的利益,以自我本位主义为核心,采取单方面外交行动或措施的外交方式。表现在对俄政策上,布什政府在逮捕俄白联盟秘书长博洛金、建立导弹防御系统、接见车臣外交部长等一些涉及双边关系的重大问题上,置俄罗斯的呼吁、抗议于不顾,采取我行我素的单边策略。

(三)“冷战思维”主导外交事务。“冷战思维”顾名思义就是仍以冷战的角度看待世界,习惯以实力与对抗来解决问题和实现外交目标,强调地缘政治利益,重视以军事安全为主体的思维模式。布什政府对外政策的主要成员副总统切尼、国务卿鲍威尔、国防部长拉姆斯菲尔德、总统国家安全事务助理赖斯等人,在他们头脑中早已形成了对世界和美国外交的固定看法和态度。当他们重新回到执政地位后,他们头脑中的世界还主要是10年前冷战时期的世界。他们的“冷战思维”表现在:一是注重“威胁”,寻找“威胁”,寻找“对手”和“敌人”,采取强硬手法对付“威胁”、“对手”和“潜在的敌人”。赖斯“我们打心眼里认为,对西方和我们的欧洲盟国来说,俄罗斯仍是一种威胁,而对克里姆林宫的核武库和弹道导弹的威胁无论是我们还是我们的盟国都没有保持足够的警惕性。”^{[7] (P. 10)}二是重视地缘政治利益。他们认为“任何一次大规模战争(包括冷战)的结果都是胜利者要对地缘政治进行重新安排”,因此,对待俄罗斯有时就象是对待一个战败国。同时,积极推行“在欧亚大陆北约东扩——形成向中心包抄和挤压之势,加之在海湾——高加索——里海——中亚地带的渗透和控制,进一步实现其先控制欧亚大陆进行

全球的‘蟒蛇’战略。”^{[8] (P. 12)}9. 11事件后,美国借反恐之机进驻中亚,不能说没有地缘政治利益方面的考虑。三是重视传统的军事和防务问题,安全观由“相对安全”转向“绝对安全”。布什政府的施政重点多为传统的军事安全问题,如,大幅增加国防开支、积极开展军事战略评估、积极发展导弹防御系统等军事装备,并对伊拉克强化遏制和制裁、对朝外交中突出导弹问题等等。

三、美对俄的认知是对俄政策的意识形态根源

“国家身份关系不是先天具有的,而是由行为体之间的社会互动实践确定的,两个从未谋面的行为体不可能互为敌人,不可能互为朋友。它们只有通过相互接触和相互行为确定的。当行为体考虑自身利益的同时,首先影响到这种考虑的是自我与他者的认知性认同。”^{[9] (P. 139-140)}由此可见,布什政府对俄政策还源于对俄的认知因素,苏联解体,并不意味着俄罗斯就成为西方的“天然盟友”,相反“俄罗斯社会及外交活动已显得故意并有能力推行与美国的努力和目的相对立的政策。”^{[8] (P. 23)}

(一)俄罗斯的大国战略对美“单极战略”构成威胁。“成为大国,——对地区及世界安全利益有重大影响”^{[10] (P. 62)}一直是俄罗斯追求的目标。即使是普京的务实做法,放弃了叶利钦时代提出的“重要一极”,认为“俄罗斯目前是衰落的一极”,仍提出了重整大国地位的战略。俄罗斯根据其面临的战略生存环境,在《俄罗斯联邦国家安全构想》中提出“俄罗斯的敌人主要来自西方”,在军事战略中重新树立“核威慑战略”,特别是对有损俄国家利益的NMD及北约东扩计划充满疑虑和戒心。“俄罗斯仍然怀疑北约的角色和意图,而且太多的俄国人仍然认为(北约东扩)是零和游戏,北约之所得即为俄罗斯之所失。”^{[11] (P. 7)}俄罗斯从其国家利益出发,主张建立多极世界,认为只有多极世界才能保持俄罗斯的大国地位。俄罗斯坚持多极理论与美国建立单极世界的图谋形成对立。美国认为,俄罗斯提倡多极世界是

对其“单极”世界的挑战。“美国对俄罗斯打着多极世界构想的旗号试图形成类似国际均势的东西与美国分庭抗礼作出了愤怒的反应”^{[12] (P.22-26)}，认为俄是美国实现其“单极战略”和欧洲战略的主要障碍。

(二)俄罗斯外交战略由“一边倒”向“全方位”调整，不少应对措施在一定程度上包含传统“冷战”外交色彩。一是整合独联体，划定了与美竞争的地缘战略底线。独联体是俄外交的“绝对优先方面”，俄始终抓住不放，全力保住这一阵地，使其整体或局部成为俄安全的屏障和外交的依托。俄罗斯在独联体内部以俄白联盟为核心，五国联盟为基础，稳定高加索、中亚，进一步加强独联体集体安全条约成员国之间的安全合作。此外，乌克兰最终将以某种形式与俄罗斯“重新一体化”是许多俄政治精英的一个坚定信念。二是俄加强与欧盟关系，采取欧洲优先战略。普京总统多次表示“俄是一个欧洲国家”，并在 NMD 问题上争取美国在欧洲盟国的支持，某种程度上说，俄的欧洲外交战略是为了分化美欧。此外，普京甚至下决心加强两伊关系及恢复俄古关系，这实际上是冷战时期反复运用“敌进我也进”战略的翻版。俄大力拓展传统市场，特别是伊朗、利比亚、古巴等如今被美国以各种借口列入“封锁”或“制裁”名单的国家，它们过去都是俄的重要伙伴。近年来，俄不顾美反对，恢复与这些国家的政治、经济关系。以致布什政府一名高官声称“俄罗斯决心在世界上显示其权力，并经常以任意的威胁美国利益的方式行事。”^{[7] (P.58)}

(三)俄国内政治的传统及结构具有“非民主”特征。美国一位国际问题专家认为“国家间利益通常应该以国内情况为先决条件，如果一国的情况正好与我们的偏好相对立，那么将直接地影响我们的利益。”^{[13] (P.67)}

1. 俄罗斯的形成、发展具有扩张性。长达 500 多年之久，所有的沙皇都奉行一种“积累俄国的土地”的政策，这实际上意味着占领外国的土地，然后居民俄罗斯化。^{[14] (P.158)} 前苏联时期继承了大俄罗斯国家对外扩张的传统。它致力于向外围建立缓冲地

带，为守住既有的缓冲地带在其外核心再扩张新的缓冲地带，一旦它吞下的地区绝不肯再吐出来。^{[14] (P.285)} 自 18 世纪以来，俄罗斯就被视为有大规模征服计划的侵略性十足的国家，在西方乃至全世界这一观念逐渐发展成为一种意识形态。

2. 俄国内民族主义倾向抬头，有向富有侵略性极权体制倒退的危险。俄国力虚弱，国民生活质量下降，俄国内民众受害者心态上升。为迎合民族情绪，普京上任伊始即提出了以“强有力的国家”为中心的俄罗斯思想，实际上赋予了民族主义思潮以官方色彩。西方普遍认为“俄罗斯的危险仍然非常实实在在。我们必须准备应付这种可能性，即改革被扭转，俄罗斯富于侵略性的民族主义可能从共产主义的废墟中抬头——即使通过民主方式也罢。”^{[15] (P.147)} 布热津斯基也认为“法西斯主义的不死鸟在俄罗斯的转世再生，不单单是极大的历史讽刺。……一个充满民族主义动机的俄罗斯，在再度恢复的帝国本能的驱使下，并因而非常可能与其邻国发生激烈冲突的情况下，就不可避免地会成为一种破坏性力量，使世界越来越无法控制它的命运。”

3. 俄现政治结构的组成与前苏联政权有千丝万缕的联系。俄加强中央集权，强化联邦政府职能的措施，增加了西方对俄回归极权体制的担心。美国人认为，俄罗斯的现任政治精英主要是前领导阶层，非法寡头政治执政者、克格勃和军队领导组成的联盟，他们为摒弃苏联的过去而做的仅仅是表面文章……，普京总统的新班子毫无例外地是由假如苏联仍然存在还会在政府身居要职的人组成。普京公开声称崇拜自己在克格勃的前任……安德罗波夫，这说明普京并非俄罗斯的凯末尔。^{[16] (P.40)} 此外，普京将苏联时期的国歌改词后定为国歌，并将苏联红旗定为军旗，都被视作重温帝国美梦。

总而言之，怀疑与戒备心理始终存在于两个大国之间。美国以超强实力为后盾，推行强硬的对外政策，企图长期主宰世界秩序的态势明显，而俄罗斯国力的恢复与重振需假以时日。在这种不均衡状况下，美对俄的弱化与防范政策不会发生根本性改变。

[参考文献]

- [1] 陈凤英. 美国经济盛极趋衰及其前景[J]. 现代国际关系, 2001(4).
- [2] 王缉思等. 中美关系纵横谈[J]. 现代国际关系, 2001(6).
- [3] 庞中英. 在变化的世界上追求中国的地位[J]. 世界经济与政治, 2000(1).
- [4] 郭隆隆. 世纪之交的大国关系[M]. 上海: 上海教育出版社, 1998.
- [5] [美] 斯塔尔, 拉西特. 世界政治[M]. 北京: 华夏出版社, 2001.
- [6] [美] 孔多丽萨·赖斯. 促进美国国家利益[J]. 战略与管理, 2001(3).
- [7] 郭宪纲. 美国大幅度调整对俄罗斯政策[J]. 国际问题研究, 2001(4).
- [8] [美] 理查德·哈斯. 新干涉主义[M]. 北京: 新华出版社, 2000.
- [9] 秦亚青. 国际体系中的无政府性[J]. 美国研究, 2001(2).
- [10] Robert Legvold. Russia's Unformed Foreign Policy [J]. Foreign Affairs, Sep/Oct 2001.
- [11] Lord Robertson. NATO and its Neighbours to the East [J]. International Relations, April 2001.
- [12] 杨洁勉. 从战略伙伴到亦敌亦友的美俄关系[J]. 国际观察, 2000(1)
- [13] [美] 理查德·哈斯. 规制主义[M]. 北京: 新华出版社, 1999.
- [14] 陈忠经. 国际战略问题[M]. 北京: 时事出版社, 1987.
- [15] 牛军. 克林顿治下的美国[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [16] [美] 兹比格涅夫·布热津斯基. 美国与俄罗斯[J]. 战略与管理, 2001(1).

(责任编辑 双木)

·学术信息·

刘跃进在《铁道警官高等专科学校学报》2002年第1期发表的《文化的先进性是国家文化安全的关键》一文中认为,文化安全是国家安全的深层次问题,一个国家只有在与其他民族,特别是发达国家的文化交流中,在不断吸收世界先进文化并改造民族文化以保持自身文化具有一定程度的先进性的基础上,才可能真正获得自身的文化安全。虽然帝国主义和殖民主义者搞“文化霸权”和“文化渗透”时在主观上追求的是自身的利益,有时甚至通过非常野蛮的形式追求自身的特殊利益,表现出来的经常是一种对落后民族的歧视、掠夺、侵略、压迫,但是在客观上,这一过程确实又起到了传播“优秀文化”和“先进文化”的作用,使其文化中的某些先进内容“渗透”到了落后国家之中,成了落后国家改变自身落后状态的精神养料。我们反对残酷野蛮的“侵略”,反对恃强凌弱的“霸权”,反对包藏祸心的“渗透”,但是我们却不应反对“文化”,特别是不应因此拒绝在帝国主义国家产生的“优秀文化”和“先进文化”。保持文化一定程度的先进性,是保障国家文化安全的关键。文化的先进性程度越高,文化的安全度也就越高。在文化安全研究和文化安全工作中,需要处理好文化的先进性与文化的民族性、文化的多样性之间的关系,通过促进文化建设不断沿着先进性方向发展来确保我国文化安全。

(田甲方)