

# 俄羅斯全球戰略下的中東政策特點及其對兩岸關係的 啟示

胡逢瑛

元智大學通識教學部助理教授

莫斯科國立國際關係大學博士



## 一、俄羅斯外交政策的轉折

俄羅斯總統普京於 2016 年 11 月 30 日正式簽署了《俄羅斯聯邦對外政策概念》(КОНЦЕПЦИЯ внешней политики Российской Федерации)，作為俄羅斯整體外交之基礎原則、優先方向、目標和任務集合的觀點體系。<sup>1</sup>

文件提及世界體系向多極和多元文明發展，西方和亞太地區權力消長，以及西方對於反恐持雙重標準導致地區動盪，均使得國際關係結構複雜化。其根植於西方國家試圖維繫自己的優勢，並且以自己觀點施加與圍堵崛起國家造成地區更加混亂。在全球權力結構轉型過程中，爭奪建構未來國際體系根本原則的形塑成為了當前國際發展的特徵。文件也提及面對國際恐怖組織的安全威脅，俄羅斯作為聯合國安理會成員，堅持立足於國際法和聯合國，以相互尊重和堅持不干涉他國主權內政為原則，進行更加積極、平衡和客觀的對外政策方針，以維護全球社會的共同安全。

俄羅斯塔斯社報導認為，烏克蘭事件和敘利亞局勢根本改變俄羅斯對外政策的基調。首先，確認俄羅斯作為多極中心的立場；其次，鞏固俄羅斯傳播力量將

---

<sup>1</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016 г.), [https://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk86BZ29/content/id/2542248](https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk86BZ29/content/id/2542248).

俄羅斯觀點傳播全球。面對地區衝突和危險升級，俄羅斯將更加積極來應對。堅決反對以反恐為由進行外力干涉推翻他國政權，鼓吹建立全球反恐聯盟，消滅伊斯蘭國。俄羅斯在疏離西方的同時，強化和中國和印度的傳統友誼關係，展緩烏克蘭關係的修復。<sup>2</sup>

時至今日，俄羅斯對外政策的背景是因烏克蘭政變開始，俄羅斯採取主動併入克里米亞半島作為面對西方戰略進攻的回應，打開了積極外交的新頁。在俄羅斯遭到西方全面圍堵以及俄羅斯與中國確定俄中全面戰略協作夥伴關係之後，讓俄羅斯在突圍西方的過程中，採取穩定地區戰略盟友關係並且深植敘利亞戰略據點的務實外交方針。因此，從因應西方挑戰和強化俄印中關係兩方面來看，我們可以看到俄羅斯維護國家利益的決策中心思想。那麼，同樣身處中美戰略競逐的台灣，具有圍堵中國的戰略前哨地位和兩岸歷史血脈的地緣親近關係，是否正在面對一個日益險峻的問題？以習近平訪問莫斯科把俄羅斯作為上任後的外交起始站開始，我們可以設想習近平和普京決策的相似性在於：美國越採取戰略接近台灣，台灣若採取單邊靠近並且疏離中國，那麼，北京就會在台灣問題上的解決步伐越加緊迫。這樣一來，台灣就會越來越在決定自身命運上削弱影響力；反之，倘若台灣採取平衡政策，左右逢源，才能緩和中美競逐的焦點放在台灣爭奪戰上面。因此，如何拿捏中美台三角關係的分寸，制定具有反映內部共識和因應現實挑戰環境的戰略抉擇與方向，越來越是台灣內部應該聚焦的共識問題。

## 二、俄羅斯藉中東重返國際大國舞台

俄羅斯國際事務理事會執行長安德烈·卡爾圖諾夫(Андрей Кортунов)認為，中東外交政策是普京總統近年內最成功的國際成就。若沒有在中東扮演重要角色，俄羅斯難以解決任何一項區域性的安全問題。但是，他也認為，中東形勢嚴峻複雜，俄羅斯如何把眼前的成果變成持久的地緣政治利益才是問題。他認為中東問題沒有一勞永逸的解方，至少俄羅斯與中國和歐盟與美國在反恐上均有共識，合作反恐仍然是主要的方向，而特殊局勢問題都要針對性來尋求解決。當然，在聯

---

<sup>2</sup> Андрей Веселов, Что нового в концепции внешней политики России, 2 ДЕК 2016, <https://tass.ru/politika/3835736>.

合國架構下，建構中東的集體安全組織有利於長期對話與合作，但是無法完全杜絕衝突發生。俄羅斯介入中東不僅僅是填補美國國際干涉主義退卻下來的權力真空，而是因為中東問題可以繞過西方在烏克蘭問題上對俄國的經濟封鎖，使俄羅斯在國際事務上扮演樽俎折衝的協調角色。(Андрей Кортунов, 2019)<sup>3</sup>

俄羅斯外交與國防政策委員會主席、俄羅斯瓦爾代國際討論俱樂部學術執行長、《全球政治中的俄羅斯》月刊主編費奧多爾·盧基揚諾夫(Фёдор Лукьянов)認為，當前國際政治已經無法繞過莫斯科的參與。俄羅斯出兵敘利亞的舉措本來是令外界相當緊張，深怕如同蘇聯出兵阿富汗與美國出兵伊拉克一樣深陷戰爭泥潭。更擔憂俄羅斯會與美國和土耳其造成擦槍走火。然而，出兵敘利亞速戰速決，此舉結果卻徹底改變敘利亞的局勢和中東的地緣政治格局，使俄羅斯不但成為中東最重要的關鍵玩家，甚至成為國際政治的大國角色，變成國際權力結構平衡的關鍵角色。這樣的結果是出乎許多評論家意料之外的。(Фёдор Лукьянов, 2019)<sup>4</sup>

費奧多爾·盧基揚諾夫還認為，這與俄羅斯一貫堅持不干涉他國內政以及穩定合法政權有關。普京總統支持巴沙爾·阿塞德總統清剿伊斯蘭國恐怖主義，幫助敘利亞穩定政局。俄羅斯認為伊拉克、利比亞和埃及的政變顯示造成地區更加動盪和紊亂，卡扎菲慘死成為象徵代表。莫斯科在敘利亞的政策是非典型的，史無前例地採取政治、外交、軍事、經濟、文化和資訊等混合戰術，堅決支持阿塞德政府完成領土完整的邊界劃定任務，試圖未來透過政治外交的談判手段來加速敘利亞結束內戰。

費奧多爾·盧基揚諾夫也認為，由於各方利益不同，莫斯科採取彈性政策與強化與大國之間的溝通工作極為關鍵。尤其是 2017 年伊始創建的處理敘利亞問題的俄羅斯-土耳其-伊朗三角關係阿斯塔納機制，成為各方利益分歧的溝通協商平台。三方都認知到：倘若缺乏一個相對中立的協商機制，將使各方利益目標無法達成。費奧多爾·盧基揚諾夫認為俄土關係是戰術上務實的關係。莫斯科了解，安卡拉運用莫斯科作為平衡與華府之間的槓桿力量，特別是在軍售和天然氣貿易

---

<sup>3</sup> Андрей Кортунов, Россия на Ближнем Востоке: тактические победы и стратегические вызовы, 31 июля 2019, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-na-blizhnem-vostoke-takticheskie-pobedy-i-strategicheskie-vyzovy/>.

<sup>4</sup> Фёдор Лукьянов, Ни один путь не ведет мимо Москвы, 18 декабря 2019, <https://globalaffairs.ru/redcol/Ni-odin-put-ne-vedet-mimo-Moskvy-20301>.

關係上，俄土關係出於實際利益考量，而非情感或是意識形態。

費奧多爾·盧基揚諾夫最後認為，烏克蘭危機之後，歐洲試圖把與俄羅斯的對話限縮在明斯克進程當中，向莫斯科施壓。但是，經果俄羅斯出兵敘利亞突圍至今的敘利亞行動，反轉了整個局勢，俄羅斯成為解決地區衝突和國際爭議的關鍵角色。儘管如此，俄羅斯輿論界雖然滿意普京的外交成果，但是都認為俄羅斯在敘利亞的行動風險很高，離未來完成解決衝突的目標還有相當艱辛的工作要持續堅持。

此外，俄羅斯中東問題獨立評論員亞歷山大·赫列布尼科夫(Алексей Хлебников)認為，2017年是俄羅斯在中東外交成果收成的一年，主要反映在油氣和武器經貿成果上。此外，阿斯塔納對話機制的運行，是填補美國在敘政策模糊且沙烏地阿拉伯忙於葉門內戰之刻，就是俄羅斯深入中東的決戰時機。俄羅斯在敘利亞穩住陣腳，在拉塔基設有空軍基地，並且又強化在塔爾圖斯海軍基地的軍事部署。俄羅斯恢復大國影響力也意味著責任的增加，但是這仍離解決地區衝突距離尚遠。他認為，俄羅斯的政治風險遠比戰爭大，癥結在於衝突複雜且盟國不受控管。大馬士革和利雅德當局採取強烈對抗態度，不願意向美國妥協，導致俄羅斯協調的效果有限。(Алексей Хлебников, 2018)<sup>5</sup>

美國卡內基駐莫斯科中心主任德密特里·特列寧(Дмитрий Тренин)認為，2015年伴隨著美俄關係的凍結，俄羅斯決定出兵敘利亞，竭盡所能把重返中東作為躋升全球強權之林且重回國際舞台的重要政治試驗場。(Дмитрий Тренин, 2016)<sup>6</sup>

特列寧認為，中東危機影響著全球石油價格的升跌以及恐怖主義滋生伴隨而來的國家安全問題，其衝擊不僅是地區性的，也是全球性的。因此，特列寧認為，普京介入全球最不穩定且能源豐富的中東地區具有全球戰略意涵，有助於俄羅斯提升國際影響力。他列舉俄羅斯的中東任務有幾項：第一，反恐以遏止恐怖主義

---

<sup>5</sup>Алексей Хлебников, Политика России на Ближнем Востоке в 2018 году: сценарии, риски, возможности, 10 Января 2018 г., <https://eurasia.expert/politika-rossii-na-blizhnem-vostoke-v-2018-godu-stsenarii-riski-vozmozhnosti/>.

<sup>6</sup> Дмитрий Тренин, Россия на Ближнем Востоке: задачи, приоритеты, политические стимулы, 21 АПРЕЛЯ 2016 ДОКЛАД, <https://carnegie.ru/2016/04/21/ru-pub-63388>.

向俄羅斯及前蘇聯地區蔓延；第二，建立地區友好國家合作的策略聯盟；第三，確保俄羅斯邊界地區有限軍事力量的長期存在；第四，擴大俄羅斯武器、石油、天然氣、核燃料與農產品等等的市場；第五，吸引富裕的波灣國家對俄羅斯進行投資；第六，與波灣石油輸出國家協調支撐能源載體的價格。

特列寧歸結關於俄羅斯在中東政策的優先順序是：第一，尋求與美國合作處理敘利亞政治和解的協調進程；第二，深化和擴大在伊核協議後的伊朗關係；第三，維持與埃及、伊拉克和庫德族人(敘利亞和伊拉克境內)的緊密關係；第四，建立莫斯科與德黑蘭和開羅的三角軸心關係；第五，與沙烏地阿拉伯以及其他波灣國家建立務實關係，協調對以色列的關係。

綜合上述所言，筆者後續在文中稍加爬梳整理。

### 三、普京時代的中東政策脈絡綜述

在談俄羅斯中東政策之前，可以先了解俄羅斯總體外交思想大體有三：第一、反對顏色革命式的推翻他國政權；第二、根據主權政府邀請，建立協商機制，主張衝突方進行政治談判；第三、透過聯合國安理會進行地區衝突討論，反對單邊主義在他國領土上進行軍事行動。

俄羅斯的中東政策在「阿拉伯之春」之後對美立場逐漸趨強。普京時代下的俄羅斯的中東政策與美國關係大體經過四個時期發展。

(1)美俄合作期：俄羅斯在中東的政策特點是以處理中亞以及高加索地區恐怖組織國際化的安全問題為核心。也就是當美國在九一一事件之後進行阿富汗與伊拉克戰爭，是以打擊恐怖主義為名，發動的是全球反恐正義之戰，這和俄羅斯的反恐需求是相同的。這段時間，俄羅斯把重心放在國內的政治與經濟改革上。

(2)美國單邊期：當 2011 年「阿拉伯之春」之後，大規模的抗議活動成為西方軍事介入中東的藉口。強人政權在內戰當中陸續被推倒，西方以空襲行動獵殺

強人，其中以利比亞強人卡扎菲遭到炸死對俄羅斯震撼最大。

(3)美俄對峙期：當顏色革命與內戰發生在前蘇聯的領土上特別是烏克蘭時，這引起了俄羅斯的極大反感。俄羅斯認為，這是美國顏色革命已經到了家門口的威脅，把俄羅斯逼到了反擊的牆角邊緣。2014 年烏國政變後的克里米亞事件成為俄羅斯外交由保守轉向積極的轉捩點。

(4)俄重返中東：當俄羅斯傳統的盟友敘利亞總統阿塞德向俄羅斯請求支援時，俄羅斯終於在 2014 年克里米亞事件之後的西方經濟制裁期間開始自主外交。當美國要以推翻阿塞德政權方式來解決中東問題時，俄羅斯的武器就會伴隨著戰略部署而進入到當地。俄羅斯在敘利亞塔爾圖斯建立無限期常設海軍基地，未來俄北方艦隊和黑海艦隊可以隨時駐守塔爾圖斯，俄羅斯也著手在哪裡部署 S300 以及 S400 導彈，等於同時掌握地中海與黑海的戰略地位。土耳其扮演俄羅斯、裡海、伊朗、敘利亞及歐盟能源過境橋梁的夢想得以實現。除了土耳其的北約身分以外，俄土已經自 2015 年 11 月 24 日蘇愷—24 被土耳其擊落事件後恢復正常關係。俄羅斯在中東的敘利亞、伊朗、土耳其多邊關係已經建立。未來中東一帶的安全問題就是俄羅斯的安全問題。

美國在 2008 年金融危機之後，歐巴馬政府就決定要將中東的軍事部署轉移到亞洲，在重返亞洲的戰略政策下，歐巴馬希望盡快解決中東反恐任務。然而，中美貿易的升溫使得圍堵中國的力道相對減弱。中俄試圖重建國際經濟秩序，也讓中美關係維持一定的穩定。川普上任之後，美俄關係在通俄門環境下僵局難解，發動貿易戰提升美國愛國主義情緒作為支撐川普美國第一的優先政策。在自身遭到彈劾與中俄聯手的夾擊之下，其外交空間限縮，將持續進行總統大選的內部政治鬥爭。因此，美國在中東和亞洲的權力真空將由俄羅斯和中國取代。但是，亞洲是全球經濟成長區域，中美俄在亞洲的競逐反而更加激烈。

那麼，俄羅斯在中東的突圍將是重要的時機，俄羅斯的外交做法大體如下：

(1)強化與土耳其關係：川普在中東的作為，面對普京的強硬政策幾乎施展不開。敘利亞是俄羅斯在中東最重要的軍事戰略據點，敘利亞的重建將是普京在中

東外交的勝利。普京利用與沙烏地阿拉伯之間協調國際石油價格的過程而結成重要夥伴；與土耳其達成建立「土耳其流」的天然氣管道、銷售 S-400 飛彈防禦系統並且協助興建核電站，以伊斯坦堡為核心建構的「俄羅斯、土耳其、德國和法國四邊首腦機制」，定期處理敘利亞以及中東衝突問題。俄羅斯、土耳其和伊朗三駕馬車「阿斯塔納機制」把土耳其推向一個地區大國的角色。大馬士革和安卡拉之間的關係將對庫德族的自主產生威脅，俄羅斯與庫德自治區的石油合作又是有利的斡旋籌碼。沙國甚至表示歡迎敘利亞重返阿拉伯聯盟。

(2)強化與伊朗關係:伊朗更加肆無忌憚對抗以色列，企圖建立什葉派新月勢力範圍，支持敘利亞的阿塞德政權與黎巴嫩的真主黨，這些舉措不但不會引起俄羅斯的反對，反而使得伊朗和什葉派為主的中亞之間關係更加緊密，有利於向俄羅斯政權傾斜。

(3)強化全球多極體系成形:這些因素都使得俄羅斯亟欲加速敘利亞政治和解進程，甚至促使克里米亞和敘利亞合作組建聯合航運公司，擴大俄羅斯整體的航運商貿。俄羅斯的地緣擴張涵蓋海陸，這場海權的爭奪不是美俄之間的戰爭，而是透過一連串利益的整合和多國共同參與合作而達成，美國的單邊主導形式已經無法滿足盟友的需求。普京在 2018 G20 阿根廷峰會期間，順應川普因克赤海峽危機取消「雙普會」的決定，與中印領導人習近平和莫迪進行三邊領袖峰會，並且提議鞏固「俄中印三邊首腦機制」，因應更加瞬息萬變的國際局勢和區域安全。俄羅斯防微杜漸的外交機制、情資蒐集和軍事部署，都對美國起產生敲山震虎的作用。普京於 2019 年 10 月 22 日，在索契接見土耳其總統厄多安，以謀求緩和日益尖銳化的土敘關係。在厄多安堅持不與庫德工人黨談判之際，莫斯科與大馬士革需要儘快加速敘利亞境內庫德武裝分子政治談判的進程。

#### 四、小結:美俄中東角力對我國的啟示

當前，俄羅斯與美國正處在經濟制裁的對立狀態，俄羅斯在中東主要是透過解決伊斯蘭國問題與敘利亞政府軍和土耳其、伊朗進行合作，以確保俄羅斯的石油和武器市場可以在中東得到穩固和拓展。與此同時，俄羅斯的軍隊在敘利亞反

恐戰爭中得到訓練，證明俄羅斯的軍隊是可以進行境外和平工作的有素質軍隊，這對於俄羅斯強化集體安全條約組織在中亞地區的維和與安全防護起到保障的作用。

2019年10月9日，土耳其發動和平之泉軍事行動後，顯示華府與安卡拉間已達成某些協議。莫斯科試圖幫大馬士革政府與庫德族反叛軍進行政治談判；顯然，不能沒有支持庫德民主派美國的參與。儘管美軍撤軍方向不變，但也要在政治進程中保留參與權，以維持在中東地緣政治的利益。大國博弈下，我們仍可看到美國撤守後敘利亞結束內戰的曙光。那麼，這對於兩岸有何啟示？

這不妨從避免陷入修昔底德陷阱的理論來看。艾利森提出的理論是，當崛起中的強權，自認足夠強大可以不再忍受屈辱，試圖取代現有霸主，而霸主也不願意面對這個趨勢，在彼此缺乏與時俱進的相處關係並且尚未心態調整和對話的情況下，容易導致戰爭。換言之，我們要看的是避免遭到池魚之殃。在古希臘雅典與斯巴達兩大強權競逐中，雅典不願意接受在愛琴海擁有重要戰略地位的米洛斯保持獨立，那樣顯示自己的軟弱，要求中立國米洛斯進行對話：選擇投降或是被消滅。米洛斯根本喪失了選擇的空間，雅典入侵米洛斯是現實主義中小國犧牲的案例。擁有戰略地位的小國如何在兩強爭霸中生存？大國一旦爆發衝突，小國立刻失去任何生存籌碼，無法保持獨立。須先在和平時期就要未雨綢繆，避免挑起任何一方強權衝突的動機，這應是核心問題。

克里米亞被俄國收復是在烏克蘭危機爆發之後，當時俄國覺得在烏克蘭的利益受損而需求得補償，非得拿回克里米亞與確立烏東戰略緩衝區不可。當年普京為何反應過度？第一：普京感覺一旦烏克蘭被西方主導，俄羅斯在歐亞經濟聯盟境內的所有經濟利益都會迅速流失，那麼，俄國的經濟復甦將更為艱難；第二，確定新時代俄中全面戰略協作夥伴關係繼續深化，尋求策略聯盟，平衡權力關係；第三，重返中東地緣政治大國，作為西方經濟封鎖導致國際空間限縮的突破口。換言之，克里米亞事件之後，儘管俄羅斯經濟受到西方制裁遭受嚴重打擊，但是拉攏了中國和土耳其而成為歐亞地緣政治大國，這個意外收穫太大了。參照美國國家安全戰略方向，面對兩個崛起的中俄強權，也就是川普在美國國家安全戰略報告中列入的修正強權，還是北約視為敵人和恐怖主義等級的國家。這些國際轉



變使我們不能不警惕身處強權競逐過程中的對峙和僵局所面臨的險境。倘若台灣一廂情願地作為美國箝制中國的前哨站將導致自身風險增加，也就是：中國在台海局勢中的軍事活動程度越高，導致美國避戰的心態越強；那麼，台灣的危機也相對提高。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)