

俄美关系的走向及其影响*

□ 柳丰华

〔提 要〕 乌克兰危机以来，由于美国对俄罗斯实施经济制裁和政治军事遏制，俄美关系陷入长期对抗。俄美对抗的根源在于美国不断削弱俄罗斯对其周边地区的影响力和企图改造俄罗斯政治制度。同时，基于军事安全互动的俄美关系基本结构也使两国难以摆脱安全困境。拜登执政后，美国对俄推行“强力遏制+有限合作”政策，普京政府可能以反制与合作两手策略应对，既避免与美国发生军事冲突，也不会卑躬屈膝地与之和解。未来一段时期内，俄美关系仍将延续对抗状态，难以实现正常化。

〔关键词〕 俄美关系、拜登政府对俄政策、经济制裁战、核军控合作

〔作者简介〕 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

〔中图分类号〕 D851.22

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 2 期 0068-20

在中美竞争加剧、新冠肺炎疫情加速大国力量消长和国际格局孕育重大变化的形势下，俄美关系走向无论对中国，还是对国际秩序变革和全球战略稳定，都具有重要的影响。拜登入主白宫后美国将推行何种对俄政策，俄罗斯又将如何应对，俄美关系是继续坠落还是触底反弹，将对国际政治产生哪

* 感谢《国际问题研究》杂志匿名评审专家和编辑的修改意见，文中不足之处由作者负责。

些影响？这些问题都值得密切关注并进行深入研究。

一、俄美关系的结构性矛盾

冷战结束近 30 年来，受国际形势和彼此内外政策等因素影响，俄美关系经历了三轮接近期（1991—1993 年、2001—2003 年、2009—2011 年），但是都以疏离和不满告终。俄美关系演变进程显示，在双边关系中，美国处于主动地位，主导游戏规则和互动议题，但是俄罗斯也有能动和塑造作用，其政策选择在相当大程度上影响到俄美关系发展状况。作为世界大国，俄美两国之间有竞争，也有合作，但是合作不足以发挥双边关系“压舱石”的作用，而结构性矛盾却主导着两国关系的性质与主要特征。俄美结构性矛盾主要包括三个：双方对俄罗斯周边地区主导权的竞争、美国试图改造俄罗斯政治制度、俄美安全困境。这些结构性矛盾制约着普京 - 奥巴马时期和普京 - 特朗普时期的俄美关系，并将继续阻碍拜登执政时期的两国关系，它们构成未来俄美关系走向的研判基础。

（一）俄美对俄罗斯周边地区主导权的争夺

冷战结束后，美国不断推动北约和欧盟双东扩，以占有原属于俄罗斯（苏联）的地缘战略空间，防止俄罗斯“帝国”卷土重来。俄罗斯则极力抵抗美国将西方体系向俄周边扩展，保持自身在周边地区的主导地位。美欧将中东欧绝大多数国家纳入西方体系，从而大幅削弱了俄罗斯在中东欧地区的地缘政治影响。美欧继续向东扩张，与俄罗斯角逐独联体地区。俄罗斯视独联体地区为其势力范围，并将该地区作为实现大国崛起的战略依托加以经营，因此日益坚决地抵制美欧在该地区的扩张。俄罗斯与美欧的竞争导致 2008 年俄罗斯与格鲁吉亚武装冲突，并引发 2014 年乌克兰危机。乌克兰危机终结了俄美关系“重启”，并使两国陷入长期对抗。

克里米亚事件发生后，美欧与俄罗斯展开“经济制裁战”，美国联合欧盟对多名俄罗斯高官实施签证禁令和冻结海外账户等制裁措施。奥巴马总统宣称：克里米亚全民公决违反乌宪法和国际法，因此永远不会为美国和国际

社会所承认。^[1] 普京总统则指出：克里米亚独立公投符合《联合国章程》关于民族自决的规定；西方支持乌克兰政变，目的在于阻止乌俄两国重新一体化；北约不断东扩，俄罗斯已无处退让，更不会容忍北约舰队进驻克里米亚，威胁俄罗斯南部安全。^[2] 针对美国对俄罗斯高官的制裁，普京政府也发起对多名美国政界要员的制裁。2014年4月乌克兰东部地区武装冲突发生后，美欧实施“行业制裁”：制裁俄罗斯主要银行、能源和军工企业，以打击俄罗斯主要经济部门，切断其在西方市场获取资金和技术的渠道。俄罗斯则实施反制裁措施，禁止从美国和欧盟进口一系列食品和农产品。俄美“制裁战”重挫两国经济合作，其中俄美贸易额由2013年的380亿美元下降至2014年的292亿美元。^[3] 美欧制裁和国际石油价格下跌等因素导致俄罗斯经济下滑并陷入衰退。特朗普延续制裁俄罗斯的政策。2017年7月，美国国会批准“通过制裁反击美国敌人法案”。该法案不仅限制了美国总统对俄政策决定权，而且将美国对俄经济制裁以法律固定下来，亦即使之长期化。俄罗斯与美欧互不妥协，因此双方“制裁战”迁延不止。

与此同时，美国和北约在东欧前沿对俄罗斯实施政治军事遏制，又导致双方政治军事对抗。乌克兰危机激起东欧国家新一轮“恐俄症”，北约的集体安全防御功能被激活，美国和北约在军事上遏制俄罗斯，以防止其“侵略”东欧国家和乌克兰其他地区。美国与北约向波兰和波罗的海三国增派兵力，在东欧盟国、乌克兰、波罗的海和黑海等地区频繁举行联合陆、海军事演习，意图以此威慑俄罗斯。2018年美国开始向乌克兰提供“标枪”反坦克导弹等致命性武器，加强其抵御俄军的能力。俄罗斯在其西部地区和黑海扩充军力军备，加强军事演练，抗衡北约。鉴于在常规军力方面俄罗斯远逊于北约，

[1] Обама сообщил Путину, что США готовы к дополнительным мерам в отношении России. 17 марта 2014, https://zn.ua/WORLD/ssha-i-evropa-gotovy-prinyat-dopolnitelnye-mery-v-otnoshenii-rt-za-narushenie-suvereniteta-ukrainy-141258_.html. (上网时间: 2021年2月20日)

[2] Обращение Президента Российской Федерации. 18 марта 2014, <http://kremlin.ru/events/president/news/20603>. (上网时间: 2021年2月20日)

[3] Давыдов А. Проблемы и ограничения российско-американских экономических отношений. // США и Канада. №2. 2015 г.

俄方多次试射“白杨”“布拉瓦”等系列的洲际导弹，加快战略火箭部队建设。

俄罗斯为转移美欧对乌克兰危机的注意力，出兵叙利亚，使叙利亚成为俄美新的博弈场。2015年9月俄罗斯军事干预叙利亚危机，使巴沙尔政权反败为胜，维护了俄罗斯在叙利亚的政治经济利益。但普京政府并未能使美欧与俄罗斯就乌克兰危机和俄西方关系改善等问题进行谈判，因在叙利亚的两国关系竞争进一步恶化，双方在叙利亚的矛盾时有激化。

俄美在独联体地区的竞争再度加剧。俄罗斯发展与欧亚经济联盟和集体安全条约组织成员国的一体化。美国则发展北约与乌克兰、格鲁吉亚等国家的军事政治关系，推动独联体国家加强与欧盟的合作，以削弱俄罗斯与这些国家的一体化。2020年，在各国忙于防控新冠肺炎疫情的形势下，美国仍然积极致力于对独联体国家的“民主改造”，干涉白俄罗斯总统选举和吉尔吉斯斯坦议会选举，力图颠覆亲俄的卢卡申科政权。普京政府通过发展与独联体国家的军事、政治、经济和防疫合作，抵御美欧在该地区推进“民主改造”，以保持俄罗斯的传统影响。

（二）美国企图改造俄罗斯政治制度

美国欲在俄罗斯推行西方的政治制度，而俄罗斯坚持实行适合自身国情与历史传统的政治制度，这是俄美两国之间的深层矛盾。美国认为，向“民主”的过渡是保持俄罗斯稳定的唯一路径，只有这样俄罗斯才能负责任地管理其核武库，充当美国的伙伴。^[1]因此，美国历届政府对俄政策的一个重要方面是，促进俄罗斯政治经济改革，建立西方政治制度和市场经济。为此，美国大力支持俄罗斯“民主派”政治家和政党，干涉俄罗斯大选甚至重要人事任免，通过西方国际组织对俄施加影响。美国对俄罗斯的“民主改造”曾如日中天，但在20世纪90年代末宣告失败。随着俄罗斯经济复苏，摆脱对西方债务的依赖，俄罗斯日益强调维护政治主权，并提出“主权民主”构想，自信地走

[1] Eugene Rumer and Richard Sokolsky, “Thirty Years of U.S. Policy Toward Russia: Can the Vicious Circle Be Broken?,” June 20, 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/06/20/thirty-years-of-u.s.-policy-toward-russia-can-vicious-circle-be-broken-pub-79323>. (上网时间：2021年1月22日)

上了寻求符合自身传统的独特发展道路。俄罗斯摒弃西方“自由民主”模式，并在国内和独联体地区抵御美欧策动的“颜色革命”，俄美在政治制度方面的矛盾不断加深。

最近一轮俄美关系的破裂，虽然是乌克兰危机所致，但却始于两国政治制度矛盾。2012年，普京以与梅德韦杰夫“二人转”的方式，重新执掌俄罗斯政权，招致美欧对俄罗斯民主政治的批评，这给普京-奥巴马时期的俄美关系罩上第一抹阴影。针对奥巴马政府支持俄罗斯反对派举行大规模抗议活动，俄罗斯谴责美国干涉其内政，并通过出台《非营利组织法修正案》、叫停美国国际开发署在俄境内活动等方式，压缩了美欧通过非政府组织对俄罗斯进行政治渗透的渠道。2012年12月美国推出《马格尼茨基法案》^[1]，俄罗斯随即通过《季马·雅科夫列夫法案》予以还击^[2]，两国在俄罗斯内政问题上的干预和反干预之争逐渐升级。俄方法案不仅以牙还牙，而且削弱了美国通过非政府组织影响俄罗斯社会舆论的能力。2013年俄罗斯利用“斯诺登事件”，以美国惯用的人权工具反治其身，给美国人权外交沉重一击。美国随即取消原定同年9月在莫斯科举行的美俄总统会晤，并表示要调整两国关系，美俄关系开始退化。乌克兰危机发生后，美国加大对俄“民主改造”力度，两国矛盾持续加深。俄罗斯外长拉夫罗夫公开指出：根据美国2015年通过的《支持乌克兰法》，“美国国务院受命每年花费2000万美元促进俄罗斯的民主”，这些资金中很大一部分用于资助俄罗斯的非政府组织“在俄促进民主”；在俄罗斯反对派组织并以更换俄政权为口号的抗议活动中，经常发现有美国官方代表的身影。^[3] 2016年10月美国国土安全部和国家情报总监办公室联合发表声明，首次公开指责俄罗斯授意黑客入侵美国网络，窃取并揭露内部

[1] 《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。

[2] 《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。

[3] Андрей Васильев Лавров: Госдепу ‘приказано продвигать демократию в России. // Российская Газета. 28 октября 2018, <https://rg.ru/2018/10/28/lavrov-gosdepu-prikazano-prodvi-gat-demokratiuu-v-rossii.html>. (上网时间: 2021年2月22日)

信息，试图影响美国总统选举进程。对此，俄方予以否认，而美国为此追加对俄制裁并限制俄罗斯媒体在美传播信息。2017年11月，针对美国迫使“今日俄罗斯”电视台驻美分部注册为“外国代理人”的举动^[1]，俄罗斯通过《外国代理人媒体法案》^[2]将美国之音广播电台、自由广播电台等驻俄媒体认定为“外国代理人”。俄美两国在民主政治方面的对抗向媒体和信息领域“外溢”，从精英向民众扩散。

美国致力于瓦解普京政权的政治基础，在俄罗斯营造“颜色革命”的社会条件。2018年1月，美国财政部公布“克里姆林宫名单”，其中包括与普京总统关系密切的114个政要和96个“寡头”，威胁对其进行制裁。俄罗斯总统新闻秘书佩斯科夫随后表示，美国企图通过对俄罗斯精英施加压力，直接影响俄罗斯总统选举。^[3]在普京连任俄罗斯总统之后，美国继续支持俄罗斯反对派和非政府组织的活动。同年8月，美方提议通过“保护美国免遭克里姆林宫侵略法案”，不仅威胁对“克里姆林宫名单”中俄罗斯“寡头”和普京总统“近臣”实施制裁，而且规定编制俄罗斯总统个人财产报告，旨在削弱俄罗斯政治体制的合法性。^[4]

2020年俄罗斯修改宪法，将普京担任总统届数归零，从而使其在理论上能够执政到2036年。这一事件引发美国对俄罗斯政治制度的新一轮批评。2020年7月2日，美国国务院在评论俄罗斯宪法修正案在全民投票中获得通过时声明，美国对有人企图操纵投票结果的消息感到不安，对普京可能连选连任总统至2036年深感忧虑。对此，俄罗斯国家杜马国际事务委员会主席斯

[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、开支情况、要达到何种目的以及管理人员等情况；俄执法部门可以对“外国代理人”进行抽查，以确保其遵守法律规定。

[3] “俄媒：美试图以‘克宫名单’这种方式搅乱俄罗斯大选”，新华网，2018年1月31日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/31/c_129802306.htm。（上网时间：2021年2月20日）

[4] *Иван Тимофеев* Россия — США — DASKAA: в режиме драконовских санкций. 22 августа 2018, <http://russiancouncil.ru/analytiks-and-comments/analytiks/rossiya-ssha-daskaa-v-rezhime-dragonovskikh-sanktsiy/>.（上网时间：2021年1月20日）

卢茨基回应称，这是美国对俄罗斯内政的直接干涉。^[1]俄罗斯联邦委员会保护国家主权和防止干涉俄国内务临时委员会主席克利莫夫表示：美国在拥有全世界新冠肺炎疫情最高发病率和死亡率的情况下，仍然不遗余力地出资推动俄罗斯“民主化”——美国国务院民主、人权和劳动局宣布提供500多万美元的经费用于俄罗斯独立观察员监督投票；美方还通过乌克兰等俄罗斯的邻国，为俄罗斯国内抗议修正案的活动提供资金。^[2]

（三）俄美安全困境

美俄作为世界上最大的两个军事强国，未能幸免陷入安全困境。美苏长期冷战的历史与冷战思维、俄美在欧洲军事对峙的现实等因素，助长了两国间军事竞争。俄美关系的基本结构基于军事安全互动，而不是经济相互依存，^[3]这决定了两国关系中的各种问题都容易安全化，致使彼此互相防范和制衡。两国即使开展军事合作，也不能把相互关系拉得很近，更不能消除对方的恐惧感和不信任感。

乌克兰危机导致俄美双方在东欧前沿展开常规武装力量对抗的同时，还研发和部署不受双边军控条约限制的战略武器，导致俄美在反导问题上的矛盾升级。俄美反导之争由来已久，攸关两国战略安全。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，以获取对俄战略军事优势。俄罗斯则积极发展突防能力及反导系统，力图维持对美战略平衡。乌克兰危机后，美国利用东欧国家反俄心理，加快与之建设反导系统的步伐，2016年在罗马尼亚建成并启用第一个陆基导弹拦截站，又在波兰建设第二个陆基导弹拦截站。美国在罗马尼亚的陆基反导系统和部署在西班牙的海基反导系统，已经初具规模且具有实战能力，对俄罗斯核威慑能力构成严重挑战。俄罗斯

[1] Татьяна Замахина В Госдуме оценили обеспокоенность США на тему поправок в Конституцию. // Российская Газета. 2 июля 2020, <https://rg.ru/2020/07/02/v-gosdume-ocenili-obespokoennost-ssha-na-temu-popravok-v-konstituciiu.html>. (上网时间：2021年2月23日)

[2] Галина Мисливская Сенатор: США не жалели денег на ‘демократизацию’ России во время пандемии. // Российская Газета. 25 июня 2020, <https://rg.ru/2020/06/25/senator-ssha-ne-zhaleli-deneg-na-demokratizaciiu-rossii-vo-vremia-pandemii.html>. (上网时间：2021年2月23日)

[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”，《俄罗斯研究》2018年第2期。

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，以反制美国部署在欧洲的反导系统。反导竞争触发了俄美战略军备竞赛。两国增加国防开支，更新武器装备，只能加剧双方安全困境。

俄美军事对抗及在地缘政治和意识形态等领域的矛盾，进一步刺激了相互敌对情绪，强化了彼此军事对抗政策。2015年12月普京总统批准的新版《俄罗斯联邦国家安全战略》，将北约东扩及其军事设施东移确定为安全威胁，将美国在欧洲和亚太地区部署反导系统、部署战略性的非核与高精武器系统界定为安全消极因素。^[1] 2016年11月俄罗斯出台的《俄联邦对外政策构想》指出：美国及其盟友实施的遏俄方针破坏了地区和全球稳定，俄罗斯保留对其不友好行为采取强硬回击的权利。^[2] 这两份文件表明，俄罗斯将强硬回应美国及北约对俄军事安全威胁，竭力维护俄美战略稳定和俄罗斯的国家安全。2017年底至2018年2月，美国先后出台《国家安全战略》《国防战略》《核态势评估》报告，再次把俄罗斯确定为战略竞争者和首要军事对手，重申遏俄政策。

俄美军事对抗向战略稳定领域进一步延伸，导致《中导条约》被废弃，两国重开陆基中短程导弹竞赛。在俄美围绕反导问题争斗不休的情况下，美国又以俄罗斯长期违背《中导条约》研发中短程导弹为由退出《中导条约》。普京表示俄罗斯将以军事技术和其他必要手段回应美方退约。2019年8月美国和俄罗斯先后正式退出《中导条约》。尽管两国退约后竞相开发陆基中短程导弹，但俄罗斯希望双方都不在欧洲部署陆基中短程导弹。

[1] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/. (上网时间：2021年2月20日)

[2] 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/CptlCk6BZ29/content/id/2542248. (上网时间：2021年2月20日)

《中导条约》的废弃，对《第三阶段削减战略武器条约》的延续产生了消极影响。《反导条约》《中导条约》《第三阶段削减战略武器条约》一起构成现有国际军控条约体系，而前两者的相继被弃，加上特朗普政府对后者的消极态度，使后者延长有效期成为公开的问题。俄罗斯核武库老化严重，维护和更新需要巨额资金，依照对等原则与美国共同削减核武器符合俄方利益。俄罗斯主张延长《第三阶段削减战略武器条约》，这样既能保持俄美战略稳定，又能维护俄罗斯战略安全。不过，特朗普政府拒绝保持美国与俄罗斯在核武器领域的对等地位，表示对延续该条约缺乏兴趣。考虑到《第三阶段削减战略武器条约》有可能到期失效，普京政府和特朗普政府都曾暗自筹划在其失效之后，重整各自核武库及其他进攻性战略武器。

上述三大结构性矛盾长期困扰俄美关系，其发展状况基本上决定了两国关系的特征和走向。无论是普京-奥巴马时期的俄美“制裁战”，还是普京-特朗普时期的俄美“混合战”^[1]，都只是这些结构性矛盾在当时形势下演化的必然结果。“制裁战”和“混合战”都没能迫使俄罗斯屈服于美国及其盟国，相反，却加深了俄美矛盾，使双边关系每况愈下。虽然俄美在核军控、贸易和反恐等领域仍然保持合作，但是这些合作不能阻止两国关系持续下滑。当前，两国关系处于冷战结束以来的最低谷，而且呈现进一步恶化趋势。

二、拜登政府对俄政策：继承与调整

鉴于疫情严重、经济衰退和种族矛盾激化等问题，拜登执政初期的首要任务是处理国内问题——摆脱疫情困扰和恢复经济增长等，而不是外交问题。就外交政策而言，拜登政府的优先方向，首先是修复美国与欧洲和亚太盟友的关系，其次是处理美中“贸易战”及双边关系中的其他紧要问题，最后才

[1] “混合战”（гибридная война，又译作“混合战争”）是国际媒体和学术界描述当前俄美全面冲突的术语，用以区别苏美“冷战”。参见 Дмитрий Тренин От гибридной войны к взаимному отстранению. Как изменятся отношения России и США за 20 лет. 8 ноября 2019, <https://carnegie.ru/commentary/80293>。（上网时间：2021年1月16日）

是处理较为迫切的《美俄第三阶段削减战略武器条约》续签问题以及重新审视美俄关系。

拜登总统及其外交决策团队核心成员都对俄罗斯和美俄关系持负面认知，主张强力遏制俄罗斯，仅可在少数利益契合领域与俄罗斯合作。拜登认为，俄罗斯是一个处于严重衰退之中的二流强国，无力与西方竞争；俄罗斯正在从内部削弱西方，破坏北约、欧盟和世界秩序；俄罗斯将其与美国的对抗扩展到原苏联边界之外，并且越来越积极接近美国的主要竞争对手中国。^[1] 拜登在竞选时曾表示，俄罗斯是美国安全和西方联盟的主要威胁。^[2] 2021年2月4日，拜登在国务院发表外交政策演讲，将其对俄政策表述为：美国将在符合自身利益的领域与其对手开展外交合作，因此同意将《美俄第三阶段削减战略武器条约》有效期延长五年；对于俄罗斯“干涉”美国大选等行为，美国将提高俄罗斯所须付出的代价，以捍卫美国重要利益；在对俄关系上，美国将与盟国协调行动。^[3] 2月19日，拜登在慕尼黑安全会议上发表讲话，称俄罗斯有意破坏美欧跨大西洋合作，呼吁欧洲伙伴国在欧盟和北约内部保持团结，与美国共同应对俄罗斯威胁。拜登还宣称美国政府目前的主要任务是证明西方民主政治制度仍然是最有效的，他将强化西方民主的价值观和力量。^[4] 拜登政府外交与安全决策团队主要成员，包括国务卿布林肯、总统国家安全事务助理沙利文、国防部长奥斯汀等，都对美俄关系持相同或相似看法，主张制裁和遏制俄罗斯。

一方面，拜登总统、美国国会和两党都怀有浓重的反俄情绪，另一方面，

[1] Дмитрий Тренин Какое место займет Россия во внешней политике Байдена. 25 ноября 2020, <https://carnegie.ru/commentary/83303>. (上网时间: 2021年1月25日)

[2] Байден назвал Россию главным врагом США. 26 октября 2020, https://lenta.ru/news/2020/10/26/biden_russia/. (上网时间: 2020年10月30日)

[3] The White House (США): речь президента Байдена о месте Америки в мире. 6 февраля 2021, <https://inosmi.ru/politic/20210206/249082138.html>. (上网时间: 2021年2月26日)

[4] Байден обвинил Россию в подрыве отношений Европы и США. 19 февраля 2021, <https://www.kommersant.ru/doc/4701943>; Байден перешел важнейшую красную черту в отношении России. 20 февраля 2021, <https://www.mk.ru/politics/2021/02/20/bayden-pereshel-vazhneyshuyu-krasnuyu-chertu-v-otnoshenii-rossii.html>. (上网时间: 2021年2月26日)

拜登及其决策班底拥有专业的外交素养，这些因素预示了拜登政府对俄政策既比特朗普时期更严厉，又在核裁军等个别问题上更专业、更务实。因此，拜登政府将在延续此前遏制与制裁俄罗斯方针的情况下，加大遏俄力度，同时也开展必要的合作。

（一）继续制裁和围堵俄罗斯

其一，继续实施对俄制裁。这项政策可以上溯到奥巴马时期，当时身为副总统的拜登也参与了该政策的制定与实施。拜登政府将继续制裁俄罗斯的能源、金融和军工行业，打击俄罗斯经济以达成其政治目的。美国将继续阻止俄罗斯实施“北流-2”天然气管道项目。鉴于不少美国人认为俄罗斯对美发动网络攻击而美国需要予以报复，拜登政府可能会进一步加强对俄经济制裁力度。至于制裁能强化到何种程度，取决于美国应对其经济衰退的成效等因素。与此同时，拜登政府将加强对俄罗斯“人员制裁”——制裁俄罗斯政府官员和经济寡头，以期达到分化俄罗斯精英之目的。

其二，继续在东欧保持对俄罗斯的军事政治压制态势。这也是奥巴马时期就已实行的政策，拜登政府当不会放弃。美国及其欧洲盟国认为，只有以强大的军事力量才能威慑和阻止俄罗斯的“侵略”。特朗普执政四年，其对北约和欧盟政策导致欧洲国家对美国离心离德，在一定程度上制约了北约遏制俄罗斯的协调性。拜登政府将重视开展多边外交，巩固美欧同盟，协调和发挥欧洲盟国的遏俄作用，并加强北约军力及其框架下的军事合作，继续在东欧前沿保持对俄军事压力。

（二）加大遏俄力度，同时开展有限的合作

首先，通过战略武器军备竞赛和军控条约等方式，削弱俄罗斯的军事实力，获取对俄战略军事优势。俄罗斯是世界第二军事大国，主要在安全上对美国构成威胁，并依靠军事实力在国际事务中损害美国利益。对美国来说，只有削弱俄罗斯军事实力，特别是战略武器装备，才能降低其对美威胁。拜登政府已同意延长《美俄第三阶段削减战略武器条约》有效期，预计将在与俄罗斯有关新削减战略武器条约的谈判中，努力把俄方占优势的战术核武器、

高超音速导弹等武器纳入条约限制范围之内。同时，拜登政府不会重返美国已经退出的《反导条约》和《中导条约》，而可能会在反导、中导和其他非核战略武器等领域巩固或建立对俄优势。

其次，挤压俄罗斯在欧亚地区的传统影响。拜登政府将加大对欧亚地区反俄国家的支持力度，比如向乌克兰提供军事援助，扩大美国和北约同乌克兰、格鲁吉亚等国的政治军事合作，并支持它们与欧盟的经济一体化等。美国将推动欧亚国家“民主化”，支持这些国家的反对派通过大选或街头抗议运动取代亲俄罗斯的老一代领导人，并指望其执掌国家政权从而推行亲西方的外交政策。美国也可能有意激发欧亚地区一些“被冻结的冲突”，在俄罗斯周边制造混乱，使俄罗斯不得不卷入其中，消耗俄罗斯的国力和外交资源。拜登政府将支持欧亚地区亲俄国家更加“独立”，并促使其发展与欧亚经济联盟以外国家——主要是西方国家的经济合作。

最后，推动俄罗斯“民主化”。拜登认为俄罗斯不可能永远维持现状。鉴于普京是否参与2024年俄罗斯总统选举将影响深远，拜登政府应会对俄罗斯的内政施加影响。^[1] 拜登政府将资助俄罗斯反对派，向俄罗斯国内亲西方民众灌输意识形态观点，对俄发动信息战，以动摇其政治体制。^[2] 2021年1月，美国驻俄使馆提前在其官网发布俄罗斯各大城市游行时间和路线，鼓动支持纳瓦利内的大规模游行示威活动。2月，拜登总统在国务院演讲时指出，纳瓦利内由于政治原因被监禁，因为揭露贪污而受害，应当立即无条件地获得释放。^[3] 今后，拜登政府很可能会利用俄罗斯民主、人权等问题和2021年俄罗斯国家杜马选举等时机，推动俄罗斯国内反普京活动，不排除未来美国在俄罗斯策动“颜色革命”的可能。

[1] Дмитрий Тренин Как повлияют на Россию отношения Байдена с Европой и Китаем. 3 декабря 2020, <https://carnegie.ru/commentary/83372>. (上网时间: 2021年1月27日)

[2] Иван Тимофеев Стратегическое соперничество: перспективы российско-американских отношений в новом политическом цикле в США. 22 декабря 2020, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/strategicheskoe-sopernichestvo-perspektivy-rossiysko-amerikanskikh-otnosheniy-v-novom-politicheskom/>. (上网时间: 2021年1月28日)

[3] The White House (США): речь президента Байдена о месте Америки в мире.

在强化对俄遏制的同时，拜登政府可能会在核裁军等极为有限的领域与俄罗斯开展合作。而且，俄罗斯在这些领域也存在合作需求和意愿。对于美国来说，这种俄美对抗状态下的选择性合作比较务实，包括以下两方面。

其一，与俄罗斯开展战略军备控制合作。维持美俄核裁军合作符合美国的利益，也符合拜登的军控理念。2021年1月26日，俄美两国总统通话，同意将《第三阶段削减战略武器条约》延期五年。该条约延期有助于维护全球战略稳定，也为俄美两国进行《第四阶段削减战略武器条约》谈判创造了必要条件。考虑到俄方将美国欧洲反导系统与进攻性战略武器相联系的核军控谈判立场、美国将俄罗斯战术核武器与非核战略武器（高超音速导弹系统等）纳入裁减范围的要求、美国国内反俄情绪以及美俄对抗等因素，预计在拜登任期内，美俄要想达成《第四阶段削减战略武器条约》难度很大。俄罗斯国际事务委员会理事长科尔图诺夫认为，拜登政府能够将美俄达成的任何新的军备控制协议经由参议院通过批准的可能性极小。在这种条件下，拜登政府可能被迫需要同俄罗斯达成无须提呈参议院通过的协议，其中可能包括美俄暂停在欧洲部署中短程导弹协议，只要俄方同意将美方关切的9M729导弹纳入暂停部署的导弹之列。^[1] 尽管如此，美俄两国恢复战略军控对话与合作，对两国关系仍有积极意义。

其二，恢复美俄在一些旨在解决具体问题的多边机制中的对话与合作，如伊朗核问题“5+1”机制、应对气候变化的《巴黎协定》等。拜登总统上任伊始就签署了美国重新加入《巴黎协定》的行政命令，也表达了恢复伊朗核协议的意愿，这为美国与包括俄罗斯在内的其他国家开展合作提供了可能。当然，俄美两国能否在这些国际问题上进行合作，还在一定程度上取决于拜登政府对俄罗斯总体政策和普京政府的态度。而且，即便美俄能够在这些问题上开展合作，拜登政府也会遵循个案处理原则，不会因此而改变其遏制俄罗斯的政策。

[1] Андрей Кортунوف Администрация Джо Байдена и Россия. 22 декабря 2020, <https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/administratsiya-dzho-baydena-i-rossiya/>. (上网时间：2021年1月30日)

三、俄罗斯的预判和应对策略

长期以来，俄罗斯对美政策的基本立场是：在平等、尊重对方利益和互不干涉内政三原则的基础上同美国对话与合作，抵御美国及北约对俄罗斯的安全威胁，维护俄罗斯的安全和利益。^[1] 俄罗斯对美关系三原则包括但不限于以下利益诉求：承认俄罗斯的大国地位，建立平等的俄美伙伴关系；保持俄美战略稳定；承认独联体地区为俄罗斯势力范围，在欧洲安全事务中给予俄罗斯一定的参与决策权；尊重俄罗斯实行独立自主的内外政策的权利，不干涉俄罗斯内政。正如前文对俄美关系三大结构性矛盾的分析所示，美国不仅无视俄罗斯的利益诉求，而且遏制和“改造”俄罗斯，使俄美关系矛盾加剧乃至陷入对抗。

对于拜登执政后的俄美关系，俄罗斯国内普遍持悲观态度。普京总统迟至2020年12月15日才给拜登发贺电祝贺其当选美国总统，是最晚祝贺拜登当选的极少数外国元首之一。尽管普京在电文中表达了同拜登总统合作与接触的意愿，^[2] 但是迟迟不承认他胜选的行动本身表明，普京政府做好了与美国新政府对抗的心理准备。12月29日，俄罗斯外长拉夫罗夫表示，俄方不指望退化的俄美关系能很快得到纠正或稳定下来，而且席卷美国的反俄歇斯底里症也不会提供机会使两国关系很快恢复正常。^[3] 俄罗斯对拜登政府对俄政策可能的应对策略如下：

[1] Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г., <http://www.kremlin.ru/acts/news/53384>. (上网时间：2016年11月30日) 参见俄罗斯发布的各版《俄罗斯联邦对外政策构想》《俄罗斯联邦国家安全战略》及其他涉俄外交政策文件，此处不再赘述。

[2] Поздравление Джоозефу Байдену с победой на выборах Президента США. 15 декабря 2020, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64660>. (上网时间：2021年1月31日)

[3] Интервью Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова международному информационному агентству «Россия сегодня». 29 декабря 2020, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4514920. (上网时间：2021年2月2日)

第一，继续以发展与第三方经济合作等方式应对美国制裁，同时争取与美国缓和关系。普京政府将及时顺延对美欧的反制裁政策，继续禁止从美欧进口农产品、原料和食品等。俄罗斯将根据2018年6月实施的《对美国及其他国家不友好行为反制措施的联邦法律》等法案，继续限制进口美国产品；禁止或限制向受到制裁的美国企业出口产品和原料；禁止美国公司参与俄罗斯国家采购合同和俄罗斯国有财产私有化；禁止受到制裁的美国官员和公民进入俄罗斯。^[1] 普京政府将顶住美国的制裁压力，游说德国等国尽早共同完成“北流-2”天然气管道项目。俄罗斯将继续扩大与亚太地区国家的经贸合作，弥补其在西方市场的损失，同时与中国等国扩大双边贸易本币结算规模以推进去美元化。为应对美欧制裁和完善反制裁措施，俄罗斯将解决以下问题：协调政府机构间的合作；制定关于违反俄罗斯相关制度须负责任的法律；探求金融制裁的工具和策略；改进签证限制；拓展与盟国和伙伴国的合作；完善技术监督等。^[2]

第二，继续反制美国和北约的政治军事压制。俄罗斯是持“安全重于一切”理念的国家，而西部历来都是俄罗斯国家安全保障的最重要方向，因此普京政府将全力以赴，维护国家安全，特别是西部军事安全。2020年12月，俄罗斯国防部长绍伊古指出，北约视俄罗斯为主要威胁，在俄罗斯西部和南部边界附近举行系统性的演习；美国驻德国部队移防波兰和波罗的海三国，美军舰机在俄罗斯边界附近的侦察和示威行动频率大幅增加。^[3] 俄罗斯政府官员和智库专家普遍认为，拜登政府和北约将延续针对俄罗斯的军事政治遏

[1] Федеральный закон от 4 июня 2018 г. N 127-ФЗ “О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств”. // Российская Газета. 6 июня 2018 г., <https://rg.ru/2018/06/06/kontranksicii-dok.html>. (上网时间: 2021年2月5日)

[2] Иван Тимофеев О санкционных итогах года. 28 декабря 2020 г., <https://www.kommersant.ru/doc/4628194>. (上网时间: 2021年2月5日)

[3] Расширенное заседание коллегии Минобороны. Владимир Путин посетил Национальный центр управления обороной, где принял участие в ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства обороны Российской Федерации. 21 декабря 2020 г., <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64684>. (上网时间: 2021年2月1日)

制政策，以加强美国在欧洲的军事影响，恢复北约的活力。普京政府将继续加强在俄罗斯西部地区（包括克里米亚）的陆、海、空军兵力，扩充武器装备，并视需要举行陆上和海上军事演习以反制美国和北约的军事遏制。同时，普京政府将致力于恢复俄罗斯—北约理事会机制下的对话，以缓和军事对抗，避免擦枪走火。

第三，与美国进行战略军控合作，同时发展本国的反导、中导和其他战略武器，保持对美国的不对称威慑能力。2020年6月，普京总统签署《俄罗斯联邦国家核遏制政策原则总统令》。这是俄罗斯第一份阐述其核遏制政策原则的官方文件，它阐明了核遏制原则以及俄罗斯使用核武器的条件，强化了俄罗斯核武器的安保功能。^[1]同年12月21日，普京总统在出席俄罗斯国防部部务扩大会议时指出：现代化武器在俄罗斯常规武装力量中占比已超过70%，在俄罗斯核武库中占比达到86%；俄罗斯军队以及“三位一体”（陆基洲际弹道导弹、潜射弹道导弹和战略轰炸机）核力量已经达到可以保障国家安全的水平，但俄军武器更新绝不能止步不前。2021年俄罗斯核武器的更新率应当达到88.3%，2024年俄军常规武器更新率应当达到75.9%。^[2]拜登政府同意延长《第三阶段削减战略武器条约》有效期后，俄罗斯国家杜马和联邦委员会先后批准关于延长《第三阶段削减战略武器条约》有效期的协议，普京总统签署关于批准该协议的法案，完成了俄方续约的全部程序。普京政府将在维护本国利益的基础上，基于可接受的条件，与美国就《第四阶段削减战略武器条约》进行谈判。同时，考虑到该谈判的复杂性和长期性，俄罗斯将力求与拜登政府达成若干军控协议。比如，俄美在中短程导弹上不装备核弹头的协议、互不在欧洲部署陆基中短程导弹协议等，以解决一些迫切的

[1] Указ «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания». 2 июня 2020 г., <http://www.kremlin.ru/acts/news/copy/63447>. (上网时间: 2021年2月6日)

[2] Расширенное заседание коллегии Минобороны. Владимир Путин посетил Национальный центр управления обороной, где принял участие в ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства обороны Российской Федерации. 21 декабря 2020 г., <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64684>. (上网时间: 2021年2月1日)

战略安全与稳定问题。普京政府还将推动联合国安理会五个常任理事国召开核安全问题会议等活动，为俄美下一步削减核武器及战略军控多边化营造条件。

第四，与美国和欧盟竞争欧亚地区，力图保持俄罗斯对该地区事务的主导权。2020年白俄罗斯总统选举、纳卡冲突和吉尔吉斯斯坦议会选举等事件，反映出美欧与俄罗斯在欧亚地区的竞争继乌克兰危机之后进入新的阶段：美欧在发展与乌克兰、格鲁吉亚等反俄国家的经济和军事政治一体化的同时，加紧通过“颜色革命”、激活“被冻结的冲突”等方式，颠覆亲俄国家的政权，或者使俄罗斯对独联体国家顾此失彼。普京政府将在与欧亚国家共同抵制西方策动的“颜色革命”的同时，继续发展俄罗斯所主导的多层次一体化进程，重点推进欧亚经济联盟框架下的经济一体化和独联体集体安全条约组织框架下的军事安全一体化。俄罗斯将加强与欧亚国家的双边合作，利用经贸、能源、安全和防疫等合作加强双边关系，并兼用经济笼络和冲突调解等手段使相关国家继续处于俄罗斯的强力影响之下。

第五，进行适当的政治改革，提高国家治理效率。普京在俄罗斯执政已有20年，他的主要政绩是捍卫了国家领土完整，实现了俄罗斯的政治稳定和经济发展，重建了强大的军队等。^[1] 2020年俄罗斯修改宪法和改组政府，反映出普京已着手应对广受关注的“2024年（权力过渡）问题”。在西方制裁、俄罗斯经济衰退和新冠肺炎疫情在俄流行等形势下，俄罗斯国家治理和社会潜在不稳定等问题日益突出，这些问题也可能像纳瓦利内事件一样被西方利用。因此，俄罗斯学者建议普京政府在敌人利用俄罗斯国内弱点攻击俄罗斯之前，主动解决这些问题，为此，应当按照任人唯才和问责制原则更换执政精英、修改国内政策以加强社会团结，并基于对国家利益问题的广泛共识调整外交政策。^[2]

[1] Реформы Путина: другая страна 20 лет спустя. // РИА Новости. 27 декабря 2019, <https://ria.ru/20191227/1562947600.html>. (上网时间: 2021年2月7日)

[2] Дмитрий Тренин Как повлияют на Россию отношения Байдена с Европой и Китаем. 3 декабря 2020, <https://carnegie.ru/commentary/83372>. (上网时间: 2021年1月27日)

简而言之，普京政府对美国既准备继续对抗，又寻求合作以缓和俄美关系。当然，俄罗斯深知在当前俄美对抗的氛围中，两国间任何合作的启动都异常艰难，而且合作领域也极为有限。正如科尔图诺夫所说，俄罗斯不应当指望拜登政府再次“重启”美俄关系，在最好的情况下，拜登政府可能允许很有限地缓和美俄关系，以提高对两国紧张关系的管理水平，降低美俄相互竞争的成本。^[1]同时，只要美国表现出合作的意愿，如拜登在核军控问题上所采取的政策，普京政府也愿意在符合俄罗斯利益的基础上与美国合作。

四、俄美关系走向对国际和地区形势的影响

俄美关系总体对抗、局部合作的发展趋势，将牵动国际和地区形势发展。

其一，推动国际主要力量之间的互动和国际格局的演变。俄美对抗长期化，将促使拜登政府恢复与欧盟的关系，与欧盟协调一致地遏制俄罗斯，从而加大俄罗斯从西方获取资金和技术的难度，也使俄罗斯在与北约关系、独联体地区事务和俄罗斯内政等领域面临更大的压力。美欧同盟关系因为“俄罗斯问题”将有所加强，但是美欧要弥合彼此在贸易、关税和诸多国际问题上的分歧并非易事。俄美紧张关系将消极地影响俄欧关系，欧盟也将继续实施对俄经济制裁，但是俄欧在能源和经贸领域传统的密切合作仍有望保持，而这种经济相互依存关系将对俄欧对抗发挥相当大的“减震”作用。美欧对俄制裁与遏制长期化，将促使俄罗斯继续加强与中国的战略协作，中俄新时代全面战略协作伙伴关系将获得持续而深入的发展。中国的持续崛起与中俄合作抵制美国遏制，将使中美俄三角关系向着有利于中俄的方向发展，从而推动多极均衡化。

其二，增加全球战略稳定复杂性。一方面，俄美延续核裁军合作，有助于防止俄美核军备竞赛，保持俄美核均衡与国际战略稳定；俄美在核裁军及

[1] Андрей Кортунов Администрация Джо Байдена и Россия. 22 декабря 2020, <https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/administratsiya-dzho-baydena-i-rossiya/>. (上网时间: 2021年2月7日)

防扩散领域保持合作，将引领国际社会落实《不扩散核武器条约》，促进核不扩散进程。另一方面，俄美两国虽然限制发展战略核武器，但是在反导系统、中短程导弹、战术核武器、高超音速导弹、激光武器、太空武器、网络武器等其他战略军备方面展开竞赛，并不利于维护国际战略稳定。如果不对战略核武器之外的其他战略军备竞赛加以限制，势必侵蚀俄美战略稳定的基础，进而影响到俄美战略核军控。

其三，冲击欧洲安全。俄罗斯同美国和北约长期在东欧进行军事政治对抗，不利于地区稳定与安全。美国不断扩建欧洲反导系统，俄罗斯在发展本国反导系统的同时，在其西部地区部署可突破美反导系统的导弹，欧洲地区战略稳定问题正在发酵。目前预计拜登政府不会在欧洲部署陆基中短程导弹，如若不然，俄罗斯也将跟进，那么20世纪80年代的导弹危机就可能在欧洲重演，核冲突风险系数也会随之上升。

其四，引发欧亚地区动荡。美国总统拜登、国务卿布林肯和国防部长奥斯汀纷纷表示，将向乌克兰提供经济和军事援助，以提升乌克兰对抗俄罗斯的能力。美俄竞争可能刺激乌克兰东部地区武装冲突，使正在缓和中的乌俄关系回归对抗。美欧与俄罗斯在白俄罗斯总统选举及政治变革问题上的对立，有可能将白俄罗斯变成“第二个乌克兰”。纳卡地区脆弱的停火形势和俄美在纳卡问题调解中的竞争，可能导致新一轮武装冲突。美国在欧亚地区推广“颜色革命”、推动北约和欧盟同欧亚国家发展合作等举动，将迫使俄罗斯利用其仅有的武力优势来压制欧亚国家脱俄入欧的趋势。俄罗斯与美欧在欧亚地区竞争加剧，可能引发该地区（在乌克兰之外）个别国家甚至地区性动荡。

其五，增加部分热点问题发展的不确定性。拜登政府向叙利亚增派兵力、平衡俄罗斯在叙利亚影响等政策举措，将加剧美俄在叙利亚的竞争。在伊朗核问题上，因为拜登政府同意恢复伊朗核协议、俄罗斯本来就支持该协议，所以俄美两国有合作的可能。在朝鲜核问题上，拜登政府将在一定程度上回归奥巴马时期的“战略忍耐”政策，实行制裁与对话并举的策略，这将为俄美合作打开机会之窗。至于俄美能否在伊朗核与朝鲜核问题上开展合作，合作到何种程度，不仅取决于两国在相关问题上的利益契合度，还将受到俄美

总体关系、两国对相关地区政策、伊朗和朝鲜等因素的影响。

五、结语

这一轮俄美对抗已持续七年，两国三大结构性矛盾和在反导等领域的矛盾积重难返，而中导、干涉对方大选、网络攻击等新的问题又不断涌现，令本已处于低谷的俄美关系每况愈下。在拜登总统任期内，俄美关系仍将延续对抗状态，并且可能时有恶化，但以不发生直接武装冲突为“下限”。拜登执政带给美俄关系的机遇甚小，而威胁甚大。普京政府也将以反制与合作两手策略应对美国，既避免与之发生军事冲突，也不会卑躬屈膝地与之和解。俄美关系将是总体对抗、局部合作的发展趋势。

俄美关系目前已不再是国际政治的主轴。两国在发展双边关系时将越来越多地考虑自己与中国的关系。俄罗斯虽然对俄美关系在国际政治中地位的下降深感惋惜，但是也认识到中美战略竞争对俄美关系蕴藏着机遇，这一因素以及其他不可预测的重大战略机遇的出现，也许会促使俄美关系在较长时期后实现正常化亦未可知。这正是百年未有之大变局给国际政治带来的不确定性，其考验各国的战略洞察力和政治智慧。

【完稿时间：2021-2-26】

【责任编辑：曹 群】