

俄羅斯總統普丁訪日與日本 對俄外交新途徑

Putin's Visit to Japan and Japan's New Approach to Russia

林賢參 (Lin, Hsien-Sen)

國立臺灣師範大學東亞學系副教授

壹、懸而未決的日俄領土爭議

依照日本政府的主張，蘇聯於1945年8月9日對日本宣戰後，占領位於日本北海道與蘇聯千島群島間，鄂霍次克海鄰接北太平洋的澤捉、國後、色丹、齒舞(群島)等當時屬於日本領土的四島，衍生戰後日蘇/日俄間的「四島爭議」。蘇聯於1946年將四島(蘇聯稱南千島群島)併入其版圖，並且將當時約一萬七千餘名島民全數強制送回日本本土，形成日本所謂的「北方領土」爭議。1956年10月，日蘇雙方發表共同聲明，約定「在日蘇和平條約締結後，蘇聯將交還色丹、齒舞兩島給日本」。但是，關於澤捉、國後兩島今後如何處理，蘇聯拒絕將其寫入共同聲明。1960年，蘇聯以日本與美國締結新安保條約為由，附加「所有外國軍隊必須從日本領土撤離」，作為前述歸還兩島的新條件。另一方面，日本則堅持採取「解決四島歸屬問題後，才與蘇聯締結和平條約」的基本方針，導致「四島爭議」陷入僵局。

後冷戰時期，俄羅斯總統葉爾辛(Boris Yeltsin)於1993年10月訪日，與日本首相細川護熙發表《日俄關係東京宣言》，確認俄羅斯將繼承舊蘇聯與日本間所有的條約與國際承諾。同樣地，普丁(Vladimir Putin)於2000年5月就任俄羅斯總統初期，曾首度對日承諾，確認《日蘇共同

聲明》是設定雙方交涉四島歸屬問題與和平條約締結的起始點之有效法律文件。2013年4月29日，日本首相安倍晉三在克里姆林宮與普丁舉行會談，雙方再度確認歷次領袖會談的主張，表明最終解決四島歸屬問題的決心。其後，雖然日本因為烏克蘭危機而與歐美國家共同對俄羅斯實施經濟制裁，但是，由於雙方都具有各自的戰略盤算，最終促成普丁於2016年12月15日，踏上睽違13年的訪日行程，為亞太區域大國政治的合縱連橫遊戲增添新戲碼。

貳、日本以經濟援助換取俄羅斯讓步未果

在冷戰期間，要求蘇聯同步歸還北方四島，是日本政府處理「四島爭議」的基本方針。在舊蘇聯瓦解後的1992年3月，赴日訪問的俄羅斯外長柯吉列夫(Nikolay A. V. Kozyrev)，曾非正式地向日方提出解決「四島爭議」的秘密提案，亦即：日俄雙方同步進行歸還色丹、齒舞兩島程序，以及澤捉、國後兩島今後歸屬的交涉。但是，由於當時參與其事的日本執著於四島一併取回的「一攬子解決」途徑，並且擔心同步交涉可能讓日本永遠失去澤捉、國後兩島，遂決定不予以理會，因而喪失部分解決「北方領土」爭議，以及簽署和平條約進而發展雙邊關係的大好機會。

後冷戰初期，葉爾辛為重建俄羅斯經濟，除了低頭向歐美先進國家求援外，也期待日本伸出援手，前述秘密提案即是葉爾辛爭取日本援助的起手式。如同前述，葉爾辛於1993年10月首次赴日訪問，與細川護熙簽署承認日俄兩國間存在「四島爭議」的《東京宣言》，表明：將立足於歷史與法的事實，在兩國間共識下簽署的各項文書、法律和正義原則的基礎上，解決四島歸屬問題，並且繼續進行交涉以早日締結和平條約，讓兩國關係完全正常化。1997年11月初，揭櫫「歐亞外交」的日本首相橋本龍太郎訪問俄羅斯，與葉爾辛在西伯利亞地區第三大城克拉斯諾亞爾斯克(Krasnoyarsk)舉行會談，會後發表日本支援俄羅斯市場經濟化改革、雙方在能源領域合作等六項計畫在內的「橋本/葉爾辛計畫」，表明將依據《東京宣言》，在2000年前締結和平條約。1998年4月，橋本在日本靜岡縣川奈與葉爾辛舉行會談，並提出「川奈提案」：千島群島南端的得撫島(Urup)與澤捉島間劃分日俄兩國國境線；在日俄兩國達成共識前，四島

現狀完全不加變更，日本承認俄羅斯在四島施政為合法。換言之，橋本解決「四島爭議」的新途徑為：只要俄羅斯承認四島主權歸屬日本，日本願意彈性處理歸還的時機與方式。其後，由於橋本因為參議院選舉敗選而下臺，葉爾辛則因俄羅斯經濟危機而成為跛鴨總統，導致「川奈提案」無疾而終。

2000年3月，普丁當選俄羅斯總統，以及親俄派的森喜朗組閣，重新摸索解決日俄「四島爭議」的新途徑。同年9月，普丁首次到訪日本，與森喜朗舉行會談時，雖然表明無法接受「川奈提案」，但也確認將在《日蘇共同聲明》、《日俄關係東京宣言》等文件基礎上，摸索新的解決方案。2001年3月25日，赴俄訪問的森喜朗在西伯利亞與普丁舉行會談後發表《伊爾庫次克聲明》，表明將依據《東京宣言》解決四島的歸屬問題，以推動日俄關係正常化。在此次會談上，森喜朗重新提起前述1992年俄羅斯外長的秘密提案，獲得普丁之首肯。因此，當時以內閣官房副長官身分參與會談的安倍晉三認為，《伊爾庫次克聲明》在四島議題上達成劃時代的共識，並且將其視為日俄和平條約交涉之起始點。雖然如此，其後日俄雙方並未實際展開解決「四島爭議」的雙軌交涉。

不可否認的是，普丁在「四島爭議」上展現柔軟姿態的背後，隱藏著拉攏日本以減輕歐美國家批判普丁發動第二次車臣(Chechnya)戰爭壓力的動機。其後，由於發生911恐怖攻擊事件，俄羅斯成為美國反恐戰爭的盟友，以及接替森喜朗組閣的小泉純一郎內閣偏向親美路線，再加上日俄兩國內部各自存在反對意見，提高「四島爭議」解決的困難度。特別是日本國內主張四島同時歸還的「原理原則派」，對於森喜郎等推動雙軌交涉或階段性解決的「柔軟利益派」大加撻伐，導致日本處理「四島爭議」的方針出現搖擺，轉向強硬要求四島同時歸還，這種強硬派主張反映在2005年1月的日俄外長會談。對於日本的強硬姿態，普丁於同年9月在俄羅斯電視上表明，國際法已經確立四島屬於俄羅斯主權，這是二次大戰的結果，形同推翻以往對「四島爭議」的承諾。¹ 普丁對「四島爭議」態度丕變，除了車臣戰爭陰霾已經消散之外，國際原油價格暴漲為石油出口大國俄羅斯賺進龐大外匯，導致日本經濟援助的誘因降低，也是重要原因。

¹ 河內明子，「日露間の領土交」，レファレンス，2014年3月號，頁101-121。

參、日本因應中國大陸挑戰的戰略布局：安倍與普丁各有算計

安倍在第二次組閣 3 天後的 2012 年 12 月 28 日，與普丁舉行電話會談，雙方達成發展日俄緊密關係的共識。安倍表示，在亞太地區戰略環境大變動（中國大陸崛起）之際，強化日俄關係不僅符合兩國利益，也有助於區域穩定，期待與普丁在安全、經貿等所有領域進行合作。其次，安倍高度評價普丁於 12 月 20 日記者會上有關將針對「四島爭議」問題與日本進行建設性對話的發言，並表明希望與普丁摸索雙方都能接受的解決方案，為此將派森喜朗以首相特使身分赴莫斯科訪問。對此，普丁表明歡迎老朋友森喜朗的到訪，並表示：兩國領袖有必要敦促外交當局針對和平條約積極展開交涉。安倍與普丁重視日俄關係的背後，潛藏著中國大陸崛起所衍生威脅的危機意識。

事實上，安倍晉三是在日「中」關係極為嚴峻情勢下再度執政。2010 年 9 月 7 日，日本海上保安廳在釣魚臺周邊海域，逮捕大陸籍漁船「閩晉漁 5179」號船長詹其雄事件，導致大陸當局採取取消高層訪日行程、擱置或延宕稀土出口日本報關等制裁措施。在此風波尚未平息之際，日本民主黨野田佳彥內閣於 2012 年 9 月 11 日作出將釣魚臺「國有化」的決議，導致中國大陸採取進一步對抗措施，常態性派遣公務船、甚至飛機進入釣魚臺周邊海空域巡航，挑戰日本的實效支配。因此，安倍在 12 月 26 日組閣後的記者會上宣示，中國大陸海上力量在東海對日本的挑戰，已經威脅到日本領土、領海、領空主權，渠將強化外交安保措施，以突破日本面臨的危機。

安倍內閣為集中力量以因應中國大陸挑戰，首先是主動與簽署《臺日漁業協議》，以化解兩岸合作保釣的威脅。其次，安倍內閣為避免中國大陸利用領土爭議而與俄羅斯聯手對日施壓，亦主動釋出善意，表明願意與俄羅斯共同摸索解決領土爭議的新途徑。在此一對俄外交新思維下，安倍晉三派遣森喜朗赴莫斯科訪問。2013 年 2 月 21 日，森喜朗持安倍親筆信赴克里姆林宮拜見普丁，說明安倍希望訪俄以促進日俄關係發展的想法，並探詢普丁在 2012 年拋出以「不分勝負」方式解決「四島爭議」訊息的真意。普丁回應稱，衷心期待安倍訪俄，並說明其「不分勝負」之真意，就是沒有輸贏、雙方都能接受的解決方案。²

² 「森元総理大臣とプーチン・ロシア大統領との会談」（平成 25 年 2 月 22 日），《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/others/russia_20130222.html。以下有關日俄關係外交文件，均參考日本外務省官網：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/index.html>。

在森喜朗鋪路後，安倍於同年4月29日赴莫斯科訪問，與普丁舉行會談。安倍在會談中表明，期待俄羅斯扮演亞太地區負責任大國角色，雙方將在東亞峰會(EAS)、亞太經合會(APEC)等區域多邊組織展開合作。會後，雙方發表《發展日俄夥伴關係共同聲明》，其主要內容包括：雙方領袖定期互訪以強化接觸，兩國外長至少每年互訪一次；兩國領袖指示各自外交部門，加速交涉雙方都能接受的和平條約問題之解決方案；確認雙方在安保與防衛領域合作的重要性，建立「外交與國防部長聯席(2+2)會議」機制，日本外務省與俄羅斯國家安全會議實施定期協議；擴充防衛交流、摸索反恐與反海盜措施等新領域的合作；由雙方金融機構合資設置「日俄投資平臺」，擴大雙方在石油與天然氣領域的能源合作。基於此一廣泛的合作共識，普丁接受安倍邀請，將於2014年赴日本訪問。

其後，一直到俄羅斯於2014年3月將烏克蘭領土克里米亞(Crimea)併入俄羅斯版圖之前，安倍與普丁在國際會議場合共舉行過4次峰會、2次電話會談，也首度召開日俄「2+2會議」，凸顯雙方發展緊密合作關係之意圖。除了美國、澳洲以外，俄羅斯是日本召開「2+2會議」的第三國，由此可知俄羅斯在安倍外交安保戰略構想中的重要性。於2013年11月在東京召開的「2+2會議」中，雙方外交與國防部長確認日俄兩國將在安保與防衛領域以及在亞太區域多邊架構加強合作。不過，由於歐美國家針對俄羅斯引發烏克蘭危機實施經濟制裁，日本也在壓力下加入制裁行列，導致日俄關係趨於冷淡，原定2014年普丁訪日以及在莫斯科召開第二次「2+2會議」日程，也遭到俄羅斯擱置。雖然如此，普丁與安倍依然在對方生日當天，打電話道賀，彰顯彼此間的友誼，以及持續發展日俄關係的意願。

2016年5月6日，安倍為改善因烏克蘭危機而趨向冷淡的日俄關係，以及突破「四島爭議」的僵局，不顧美國總統歐巴馬(Barack Obama)的勸阻，打破7國集團(G7)對俄羅斯的外交制裁，赴俄羅斯索契(Sochi)與普丁進行會談。會談中，雙方針對「四島爭議」坦率地交換意見，以期早日完成和平條約締結。此外，安倍提示日本促進日俄經濟交流的8項合作計畫，作為「為解決「四島爭議」創造環境」的新途徑，普丁則邀請安倍出席9月在海參崴舉辦的東方經濟論壇，同時，雙方也確認短期內召開外交、軍事、以及海岸巡防機關間的對話與交流。9月2日，安倍與普丁再度在海參崴舉行會談，普丁接受安倍邀請，於12月15日訪問安倍故鄉

山口縣，同時，安倍也向普丁說明其內閣新設置由經濟產業大臣世耕弘成兼任的俄羅斯經濟領域合作擔當大臣一職，專責處理日俄經濟合作計畫項目。12月15日，普丁如期訪問山口縣與安倍舉行會談，雙方同意展開為制定日俄兩國在四島實施共同經濟活動特別制度進行交涉，以及彼此關心的安保議題進行對話與交流之共識。此一訪問彰顯安倍與普丁兩人的信賴關係，並意味著安倍所設定解決「四島爭議」以提升日俄夥伴關係的新途徑付諸實施。

肆、結語：川普上臺所衍生的不確定變數

對亞洲戰略，在俄羅斯傳統戰略選項中，始終是次於對歐美戰略。一直到1990年代中期，葉爾辛政府外長普利馬柯夫 (Yevgeny Primakov) 企圖建構與大陸、印度間的歐亞大陸戰略三角關係，才讓俄羅斯對外戰略的視界開始轉向亞洲。特別是2014年以降，烏克蘭危機導致俄羅斯與歐美關係陷入僵局，促使俄羅斯積極轉向亞洲尋求發展與奧援。不過，俄羅斯轉向亞洲之際，要避免的是過度倒向大陸，而普丁積極回應安倍的對俄關係新途徑，即是基於此種思維。同樣地，安倍不顧歐巴馬的反對，攪亂G7制裁俄羅斯的共同步調，既是著眼於移除橫互在日俄緊密關係發展障礙的「四島爭議」，也是希望透過提升日俄關係，以牽制大陸聯俄制日的意圖。

不過，地產大亨川普 (Donald Trump) 當選下一屆美國總統，為包括日俄關係在內的國際合縱連橫投下不確定因素。由於川普對普丁頗具好感，而且有意修補因為烏克蘭危機而陷入僵局的美俄關係，將讓普丁拉攏日本與大陸以減輕歐美壓力的必要性下降，都讓俄「中」與日俄關係增添不確定因素，同時也將降低普丁對日讓步的可能性。不過，不可否認的是，普丁與安倍發展日俄關係的盤算中，同樣存在著對大陸崛起感到威脅或不安的因素，此種因素依然是維繫安倍與普丁的合作關係。因此，就長期而言，影響今後日俄關係發展有以下四項因素：川普就任後的美俄關係發展動向；普丁與安倍能否長期執政；對於大陸崛起所衍生威脅的認知；俄羅斯能否持續維持面向東方亞洲的對外政策。