

俄罗斯同胞政策在波罗的海国家的实践

杨友孙 唐佳怡

【内容提要】 苏联解体后，大量俄罗斯族人继续侨居在波罗的海国家，俄罗斯力图通过强化同胞政策对这里的俄罗斯族人口施加影响，以抵消北约、欧盟的影响力。长期以来，俄罗斯侨胞更多时候成为周边国家与俄罗斯冲突的源头而非合作的桥梁。2008年俄格战争、2014年克里米亚危机均与俄罗斯同胞保护有关。波罗的海三个国家存在着众多俄罗斯族人口，他们与主体民族存在语言、文化差异，这使俄罗斯同胞政策得以借力。随着波罗的海国家政治稳定，经济、社会不断发展，以及俄罗斯族/俄语群体的公民身份、权利保护、社会融入等问题逐渐得到解决，这从根本上动摇了俄罗斯同胞政策的基础。俄罗斯需要根据形势，适度调整其同胞政策的目标和方向，才能促使俄族同胞成为国家间合作的桥梁。

【关键词】 波罗的海国家 同胞政策 俄罗斯族 俄语群体 东正教会

【作者简介】 杨友孙，上海政法学院政府管理学院教授；唐佳怡（Валерия Давыдова），俄罗斯人，上海政法学院政府管理学院2020级研究生。

冷战结束后，随着波罗的海国家“西向”程度不断加深，与俄罗斯的关系渐行渐远，俄罗斯在经济、金融、能源等“硬实力”领域对该地区的影响正在逐渐削弱。对此，俄罗斯积极发挥其特殊的软实力优势，利用波罗的海国家的俄语人口，力图对它们持续施加影响。由于历史原因，起初俄罗斯族^①在新独立的波罗的海国家发展并非顺利，尤其是在爱沙尼亚和拉脱维亚难以获得公民身份，这使俄罗斯的同胞政策具有一定的效果。然而，随着公民身份问题逐渐得到解决，波罗的海国家在经济社会发展方面逐步与俄罗斯拉开距离，并且其抵御俄罗斯同胞政

^① 一般来说，在俄罗斯周边国家，俄语人口稍多于俄罗斯族人口，为行文方便，本文仅在直接比较两者时才进行区分，其他情况下不作严格区分。

策的措施普遍增强，俄罗斯同胞政策在波罗的海国家的影响力呈现弱化趋势。

一 俄罗斯同胞政策在波罗的海国家的发展脉络

苏联解体后，大量的俄罗斯族人口散落在周边国家^①。一般认为，大约有 2 500 万俄罗斯族人散落在后苏联地区，约占俄罗斯人口的 17%^②。但俄罗斯科学院估计这类人口大约为 3 000 万^③。虽然这在某种意义上是俄罗斯和俄罗斯族的“不幸”，但海外俄罗斯族人口又是俄罗斯软实力的重要来源。俄罗斯通过积极的“同胞”^④政策，广泛建立、加强与周边国家乃至全球俄罗斯同胞的联系，将国外同胞视为合作伙伴，以扩大俄罗斯语言和文化的空间。

1990 年 3 月、5 月和 8 月，立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚相继宣布脱离苏联独立。这些新国家的一个鲜明特点是，在其民族构成中，俄罗斯族/俄语人口占很大比重，爱沙尼亚和拉脱维亚两国尤为明显（参见表 1）。

表 1 波罗的海三国的俄罗斯族人口比例（单位：%）

国家	1989 年	2001 年	2011 年	2021 年
爱沙尼亚	30.3	28.1	24.8	24.7
拉脱维亚	34.0	无数据	31.2	24.9
立陶宛	6.31	5.81	5.37	4.5

资料来源：Sarah Coolican, *the Russian Diaspora in the Baltic States: the Trojan Horse That Never Was*, LSE IDEAS Report, December 2021.

① 杨波、黄明拓认为，俄罗斯学术界对后苏联空间海外侨胞的界定有广义和狭义两种标准。广义标准认为，只要流利掌握俄语并在交际中使用，且热爱俄罗斯文化的人即可认定为侨胞；狭义标准认为，后苏联空间的俄罗斯族人口才算海外侨胞。不过，一般的统计位于语言和民族两个指标之间。相关论点及数据参见：杨波、黄明拓：《俄罗斯后苏联空间海外侨胞政策研究》，载《中国俄语教学》2021 年第 1 期。

② Paul Kolstoe, *Russians in the Former Soviet Republics*, Indiana University Press, 1995, p. 2; Alan Ingram, “Broadening Russia’s Border? The Nationalist Challenge of the Congress of Russian Communities”, *Political Geography*, 2001, Vol. 20, No. 2.

③ Рязанцев С. В., Гребенюк А. А. “Наши” за границей: русские, россияне, русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию, Российская Академия Наук: Институт Социально – Политических Исследований, Москва, 2014.

④ 在俄语中，经常交替使用“соотечественники”（同胞）、“диаспора”（侨民、侨胞）来指代海外俄语群体和俄罗斯族以及所有与俄罗斯、苏联有联系的群体。基于以下两个原因，本文使用“同胞”措辞：首先，从正式文件来看，俄罗斯越来越多地使用“соотечественники”一词；其次，相对来说，“侨民”“侨胞”更多地描述事物的客观属性，而“同胞”更接近与文化和情感联系有关的政策属性，因而更贴切一些。

如果算上以使用俄语为主的白俄罗斯人、乌克兰人、鞑靼人，则俄语人口比例更高，在拉脱维亚、爱沙尼亚、立陶宛分别为 34%、30%、9%^①。高比例的俄语人口的存在，为俄罗斯在三个国家施加影响提供了支撑，却给三个国家的民族融合、国家建设和对外政策带来了难题。

波罗的海三国独立后均采取了“民族化国家”（nationalising state）的政策^②，引起了俄语群体的强烈不满及俄罗斯政府的深切关注。在 1993 年《俄罗斯联邦外交政策构想》中，这个群体被正式称为“侨胞”^③。后来，“侨胞”逐渐被赋予了越来越多的政策性内容，并构成其同胞政策的主要对象。冷战结束以来，俄罗斯同胞政策在波罗的海国家大致经历了萌芽、初始、全面实施、强化四个阶段。

（一）同胞政策的萌芽阶段（1991～1993 年）

波罗的海国家独立后不久，俄罗斯族人地位问题就暴露了出来。1991 年 10 月，拉脱维亚通过的《关于恢复拉脱维亚公民权的决定》，规定只有在 1940 年 6 月 17 日前具有拉脱维亚国籍的人及其后代，才能成为拉脱维亚公民；其他居民必须在拉脱维亚连续居住 16 年以上，并放弃他国国籍，才能申请成为拉脱维亚公民。同年 12 月，立陶宛也出台公民法，规定只有在 1940 年 6 月 15 日之前为立陶宛公民或居住在立陶宛的人及其后代，才可以获得立陶宛国籍。1992 年 2 月 26 日，爱沙尼亚出台的公民法规定，1940 年 6 月 16 日之前若非爱沙尼亚公民，本人及其后代都不能成为爱沙尼亚公民。三国的规定均使绝大多数俄罗斯族人无法获得公民地位。不过，立陶宛俄罗斯人口比例相对较低，而且入籍考试相对容易，大多数俄罗斯族人在较短时间内逐渐获得了国籍。而爱沙尼亚、拉脱维亚的入籍考试十分困难，能通过者寥寥无几，受到欧盟和俄罗斯的双重批评。

在这个阶段，俄罗斯对散落在后苏联的俄罗斯族人和俄语群体更多时候称为“侨胞”“侨民”（diaspora），对他们采取何种政策，俄罗斯领导层起初并无充

① Тертри Д. Русский вопрос в постсоветский период//Вестник СПбГУ, Серия 2, История, 2017, No. 1.

② 1996 年美国学者罗杰斯·布鲁克提出了关于民族主义起源的“三联结”理论（Triadic Nexus Theory），认为当今国际社会尤其是中东欧国家的民族主义是由三个紧密相关的因素导致的：民族化国家、寻求亲缘国支持的少数民族和关注海外同胞的亲缘国。而“民族化国家”政策表现在：以一个核心民族为“冠名民族”建立国家；从“民族—文化”的角度而非从“公民”角度来界定国家；加强核心民族的语言、文化、政治地位，削弱少数民族的语言、文化、政治地位或者对其进行同化。参见：Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 79–106.

③ Концепция внешней политики РФ 1993. <https://studfile.net/preview/16430189/page:5/>, 访问时间：2022 年 3 月 20 日。

分考虑。叶利钦代表俄罗斯与新成立的波罗的海国家签署双边协议时，仅象征性地加入了关于保护后苏联空间俄罗斯侨胞的权利和自由方面的条款。20世纪90年代初，俄罗斯政府多次声明，保护国外的俄罗斯族。1992年11月，叶利钦签署《关于保护俄罗斯联邦以外的俄罗斯公民权益的法令》，要求外交部更积极地保护俄罗斯联邦海外公民的利益^①。但该文件主要表达一种政治意志，并无具体政策。1993年，叶利钦政府的“俄罗斯外交政策构想”指出，俄罗斯在原苏联地区存在特殊利益，应发挥散居该区域的俄罗斯侨民的政治潜能，打造他们的“民族—文化身份”，必要时应采取手段保护他们，以维护俄罗斯在该地区的利益^②。这被称为“叶利钦主义”或“俄罗斯门罗主义”。

在具体措施方面，俄罗斯主要试图通过国际场合或国际机制来加强对海外侨胞的保护。例如在俄罗斯等国建议下，1992年欧安会议设立了少数民族问题高级专员，1994年在波罗的海国家理事会内也设立了少数民族问题专员一职。1992年5月，俄罗斯外交部长科济列夫（Andrei Kozyrev）在欧洲委员会部长委员会会议上提出，希望欧洲委员会帮助解决波罗的海国家俄罗斯族和俄语人口面临的问题。1992年和1993年在联合国日内瓦人权委员会会议、联合国大会上，俄罗斯代表均提出了波罗的海国家侵犯俄罗斯族人权的问题，使联合国大会在这两年都出台了相关决议，批评拉脱维亚和爱沙尼亚“存在影响数量较多的少数民族人口的问题”^③。1992年7月，在欧安会议赫尔辛基峰会上，叶利钦针对波罗的海俄罗斯族保护问题指出：“多年来，俄罗斯一直被要求遵守人权；今天，俄罗斯自己也坚持这一点。”^④在俄罗斯的压力下，1992年12月，欧安会议少数民族问题高级专员马克斯·范德斯图尔（Max van der Stoep）访问了波罗的海国家，建议两国降低入籍门槛，例如自动给予新生儿国籍、放低入籍考试中的语言难度等^⑤。1993年2月和11月，欧安会议分别派遣专家组到爱沙尼亚和拉脱维亚，监督俄罗斯族和俄语人口的权利保护。不过，在波罗的海“回归欧洲”的态势下，由西方主导的这些国际组织并未对波罗的海俄罗斯族人保护问题进行有力施压。

① О вопросах защиты прав и интересов российских граждан за пределами Российской Федерации. http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102020016&page=1, 访问时间: 2022年3月20日。

② Концепция внешней политики РФ 1993. <https://studfile.net/preview/16430189/page:5>, 访问时间: 2022年3月20日。

③ Россия и Прибалтика. Доклад Совета по внешней оборонной политике. http://www.svp.org/public/docs_2000_10_10_1351072280.pdf, 访问时间: 2022年3月20日。

④ Там же。

⑤ Там же。

（二）同胞政策的初始阶段（1994 ~ 1999 年）

在这个阶段，以国外俄罗斯族和俄罗斯公民为主的“同胞”范围有所拓展，而且俄罗斯开始力图通过自身政策而非依赖国际机制来保护同胞权益。首先，在同胞政策管理机制建设方面有了初步进展。1994 年建立了外交部领导的“海外同胞事务委员会”，以团结海外同胞并帮助有意愿的海外俄罗斯族人返回俄罗斯。1995 年 4 月，俄罗斯决定在国家杜马内部的“独立国家联合体和同胞关系委员会”下设立“同胞委员会”，以加强对独联体国家和波罗的海国家同胞的关注和支持。1999 年《俄罗斯联邦关于海外同胞法》（以下简称《同胞法》）^① 第 26 条规定，确保同胞与俄罗斯互动的最高代表机构是世界同胞大会，至少每三年举行一次，在大会期间可以举行世界同胞会议；世界同胞大会和世界同胞会议的代表由同胞协会在其居住国的同胞大会上选举产生。其次，同胞政策框架初步形成。1994 年 8 月 11 日，叶利钦发布“俄罗斯联邦对生活于海外的同胞的基本政策方针”总统令，要求政府考虑出台一个“优先措施”清单，以支持海外俄罗斯同胞，并为此成立由俄罗斯联邦政府、总统办公厅、联邦会议和公共机构代表组成的海外同胞事务政府委员会，这是一个协调机构而非主管机构，主要任务是协调联邦各部门执行俄罗斯对海外同胞的国家政策方针^②。为贯彻该基本政策方针，8 月 31 日，俄罗斯出台“关于支持海外同胞的措施”的政府令，任命副总理谢尔盖·米哈伊洛维奇·沙赫赖为海外同胞事务政府委员会主席，将独联体国家和波罗的海国家作为施政重点^③。该政府令包含以下政策建议：海外同胞可以自愿恢复俄罗斯公民身份并返回故土，俄罗斯必须确保接纳不适应居住国并决定返回故土之人；海外同胞若面临着经济、文化、心理等方面的困难，俄罗斯将为其提供帮助和支持；考虑到三类海外同胞——俄罗斯公民、居住国公民、无国籍者——不同的法律地位，俄罗斯的战略路线是促进他们自愿融入居住国的政治、社会和经济生活，适应当地文化，同时保持俄罗斯民族的文化认同；若原苏联地区出现

^① Федеральный закон О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13875>, 访问时间：2022 年 3 月 20 日。

^② Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 1994. No. 1681, Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. <http://kremlin.ru/acts/bank/6801>, 访问时间：2022 年 3 月 20 日。

^③ О мерах по поддержке соотечественников за рубежом, Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 1994. No. 1064. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102058315&backlink=1&&nd=102032068>, 访问时间：2022 年 3 月 20 日。

冲突局势，威胁到同胞的生命和福祉，俄罗斯必须为应对此类事件作好准备^①。但是，该文件使用了一些容易引起周边国家置疑的措辞，例如，“由于一些‘悲惨的事件’，俄罗斯数以百万计的同胞‘被迫’与祖国分离”；“俄罗斯同胞——历史动荡和镇压的受害者及其后代”等。

1999年5月24日出台的《同胞法》是俄罗斯同胞政策的奠基性法律文件。该法首先对“同胞”进行了相当广义的界定，使它几乎包含除俄罗斯境内的俄罗斯公民之外所有在客观上与俄罗斯有联系，或主观上对俄罗斯有认同感的人。第1.1款规定，“同胞”是指出生并居住于某国，具有共同语言、历史、文化遗产、传统和世俗的人以及这些人的直系后代；第1.3款指出，“同胞”还被认为是居住在俄罗斯境外并与历史上居住在俄罗斯境内的民族有关的人和他们的后代，以及自认为与俄罗斯有着精神、文化和法律联系的人，其直系亲属以前曾居住在俄罗斯领土上，包括曾经的苏联公民；居住在苏联各州并获得这些州的公民身份或无国籍的人；俄罗斯及其联邦主体、苏联的移民，他们拥有外国公民身份或无国籍^②。

《同胞法》还规定了对“同胞”的确认方式。第3条规定：（1）居住在俄罗斯境外的俄罗斯公民因其国籍而可被确认为“同胞”；（2）第1.3款承认同胞身份可以依据个人的自我认同行为，包括保护俄罗斯语、俄罗斯其他民族母语，在国外发展俄罗斯文化，加强同胞居住国与俄罗斯联邦之间的友好关系，支持同胞公共协会和保护同胞权利等，或其他表明自身与俄罗斯存在精神和文化联系的证据。这反映了俄罗斯试图与所有俄罗斯或原苏联公民建立联系，实际受到了以杜金（Aleksandr Gelyevich Dugin）为首的欧亚主义学派的重大影响，该学派旨在通过将俄罗斯与原苏联加盟共和国合并为新的欧亚联盟来创建一个欧亚超级大国，即将所有讲俄语的民族统一在一个国家之内，以恢复类似苏联的影响力和荣耀^③。

1995年12月8日杜马出台“支持与赞助俄罗斯侨民及俄罗斯同胞的宣言”，宣言首先对“侨民”“侨胞”（диаспора）与“同胞”（соотечественники）进行了明确区分，“侨民”是指“所有来自苏联和俄罗斯的移民及其直系后裔，不分

^① О мерах по поддержке соотечественников за рубежом, Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 1994 г. No. 1064.

^② Федеральный закон О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. 24. Мая 1999.

^③ Вопросы к интервью – в гостях: Александр Дугин, *Эхо Москвы*, 8 августа 2008.

国籍和种族、语言、宗教、职业类型和性质、居住地和其他情况，他们不是俄罗斯公民，但承认与俄罗斯联邦或某个联邦主体有着精神或文化—民族联系”。而“同胞”是指“所有来自苏联和俄罗斯的移民及其直系后裔，不分国籍和种族、语言、宗教、职业类型和性质、居住地和其他情况，他们不是俄罗斯公民，但明确声明与俄罗斯联邦或某个联邦主体有精神或文化—民族联系，并确认这种联系”^①。可见，“侨民”与“同胞”措辞略有差异，“侨民”仅需“承认”，而“同胞”需要明确声明并且确认，可以理解为“同胞”条件比“侨民”略高一些，但并无本质区别^②。其次，该宣言还表示将给予“同胞”更多实惠，例如：确保海外同胞经个人申请获得俄罗斯公民身份；确保为无国籍的海外同胞提供除投票权外的所有俄罗斯公民权利；通过缔结双边和多边国际条约，推动无国籍同胞在其居住国享有国民待遇；为海外同胞提供与俄罗斯公民接近的进出俄罗斯和在俄罗斯逗留的程序和制度；公共采购部门在签订对外合同时，应优先考虑雇佣了俄罗斯同胞的承包商；促进俄罗斯同胞对俄罗斯的投资；促进以俄语或俄罗斯其他语言提供教育的国外高等教育机构的创建及其认可，包括对其颁发文凭的认可；为俄罗斯艺术团体、其他文化机构提供支持；若海外同胞的人身安全受到侵犯，俄罗斯为他们从冲突地区撤离并提供在俄罗斯境内的住宿^③。

（三）同胞政策全面实施阶段（2000～2013 年）

如果说在叶利钦时代，同胞政策偏重于宣传和立法而非实施，那么 2000 年 3 月普京就任总统后，它开始进入全面实施阶段。2000 年《俄罗斯外交政策概念》强调，俄罗斯外交政策的一个重要目标是“全面保护俄罗斯公民和海外同胞的权益”^④。普京在 2001 年 4 月首次向联邦议会发表年度讲话时指出，要优先捍卫“在国外的俄罗斯人同胞的权益”^⑤。

在 2008 年《俄罗斯外交政策概念》中，保护海外同胞被宣布为俄罗斯外交

^① Декларация о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам, утвержденная постановлением Государственной Думы No. 1476, 8 декабря 1995 года. <https://docs.cntd.ru/document/9015013>, 访问时间：2022 年 3 月 20 日。

^② Там же.

^③ Декларация о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам, утвержденная постановлением Государственной Думы No. 1476, 8 декабря 1995 года.

^④ Foreign Policy Concept of the Russian Federation, 2000. <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>, 访问时间：2022 年 3 月 22 日。

^⑤ Hedenskog, Jakob and Robert L. Larsson, “Russian Leverage on the CIS and the Baltic States. Defense Analysis”. Swedish Defense Research Agency (FOI), p. 33.

政策的自然优先事项，并将“同胞”保护与“国家利益”保护紧密联系在一起^①。这说明，同胞政策开始从一个原则转变为一项外交政策。普京政府通过将硬实力与嵌入苏联式宣传元素的软实力相结合来达到支持海外同胞的目标^②。

这个阶段的同胞政策具有两个突出特点。一是同胞政策管理和实施机制得以完善。俄罗斯建立了众多团结和影响外国同胞的政府机构，例如，2002年成立了推动文化交流的“国际俄罗斯同胞理事会”（the International Council of Russian Compatriots）。2007年，外交部成立了“俄罗斯同胞世界协调委员会”（the World Coordination Council of Russian Compatriots），主要任务是协调外交使团与当地同胞之间加强相互沟通，在爱沙尼亚和立陶宛，都成立了由俄罗斯外交部通过大使馆管理的同胞组织协调委员会。2010年，梅德韦杰夫创建了“俄罗斯联邦独联体国家、侨居国外同胞和国际人道主义合作事务署”（Rossotrudnichestvo，以下简称“合作事务署”），为隶属外交部的一个内部独立机构。它是海外同胞事务的总负责机构，在几十个驻外使馆中设立了代表处。为了资助同胞政策活动，俄罗斯成立了众多基金会，例如2007年成立了“俄罗斯世界基金会”，其主要任务是：教授俄语并组织文化活动和辩论、解释俄罗斯的政治立场，向在俄罗斯注册的非营利组织提供资助，支持在俄罗斯以外成立的任何组织或团体、个人以形成有利于俄罗斯的公众舆论。2011年5月，外交部和“合作事务署”共同创立了“支持和保护海外同胞权利基金会”（the Foundation for Supporting and Protecting the Rights of Compatriots Living Abroad），以波罗的海国家为重点，捍卫同胞的合法利益，消除对他们的歧视。此外，还有戈尔查科夫基金（the Gorchakov Fund）、公共外交支持基金（the Public Diplomacy Support Fund）、俄罗斯联邦海外同胞法律保护与支持基金（the Fund for the Legal Protection and Support of Russian Federation Compatriots Living Abroad）等。

二是开始加强同胞政策的“精神维度”，即加强俄罗斯语言、文化等软实力因素在凝聚同胞中的作用。2000年，俄罗斯政治战略家彼得·谢德罗维茨基（Pyotr Shchedrovitsky）在《俄罗斯世界与跨国俄罗斯特色》一文中提出了“俄罗

^① Концепция внешней политики Российской Федерации, 2008 г. <http://kremlin.ru/acts/news/785>, 访问时间: 2022年3月20日。

^② Heather A. Conley and Theodore P. Gerber, “Russian Soft Power in the 21st Century: An Examination of Russian Compatriot Policy in Estonia”, Report of Center for Strategic and International Studies. http://csis.org/files/publication/110826_Conley_RussianSoftPower_Web.pdf, 访问时间: 2022年3月20日。

斯世界”（Русский мир）概念。文章指出苏联模式失败的首要原因是：“技术官僚”在理解社会发展和再生产过程中，低估了文化因素或文化资源在人类历史和活动中的作用。对此，应运用俄罗斯资本，并将其转化为未来经济、政治和教育领域政策框架的图景。而俄语为俄罗斯文化软实力的载体，那些在日常生活中说俄语的人，也会像俄罗斯人一样思考^①。自此，“同胞”开始被界定为“俄罗斯文化、价值观、语言以及俄罗斯对外关系的中介”^②。

2001 年 10 月，普京在世界同胞大会上作了如下发言：“同胞”一词绝非一个法律类别词汇……从一开始，“俄罗斯世界”的概念就远远超出了俄罗斯的地理边界，甚至超出了俄罗斯的民族边界^③。2008 年 10 月，俄罗斯外长拉夫罗夫在接受《俄罗斯报》采访时表示，莫斯科与俄罗斯海外同胞的关系将在软实力原则的基础上发展^④。

中国学者那传林认为，“俄罗斯世界”概念具有三重内涵：作为海外侨民含义的“俄罗斯世界”、作为地缘政治含义的“俄罗斯世界”以及作为文化和文明认同含义的“俄罗斯世界”^⑤。从同胞政策的角度看，“俄罗斯世界”的概念主要包括三个支柱领域：俄语、苏联历史记忆和俄罗斯东正教^⑥。也有学者认为包括四个支柱：俄语、俄罗斯文化、苏联历史记忆、俄罗斯东正教会^⑦。“俄罗斯世界”主要以两种不同的方式运作：首先，它是一个民族主义概念，认为存在一个统一的俄语群体，散布在后苏联时代的空间中，由英雄的过去、正统信仰和俄语团结在一起；其次，它又是一个新帝国主义术语，主张俄罗斯国家与讲俄语的人之间存在特殊联系，无论他们的居住地或公民身份如何^⑧。“俄罗斯世界”概念被纳入官方政策后，俄罗斯不仅有权力，而且有义务保护海外同胞的利益，传播俄

① Петр Щедровицкий, Русский мир и Транснациональное русское. http://old.russ.ru/politics/meta/20000302_schedr.html, 访问时间: 2022 年 3 月 22 日。

② “The Foreign Policy Concept of The Russian Federation”. https://www.rusemb.org.uk/rp_insight/, 访问时间: 2022 年 3 月 22 日。

③ Andis Kudors, “‘Russian World’ —Russia’s Soft Power Approach to Compatriots Policy”, *Russian Analytical Digest*, 2010, No. 81.

④ Ibid.

⑤ 那传林:《“俄罗斯世界”概念的起源和内涵研究》,载《世界政治研究》2021 年第 3 辑。

⑥ Kristina Kallas, “Claiming the Diaspora: Russia’s Compatriot Policy and its Reception by Estonian – Russian Population”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2016, No. 3.

⑦ Sarah Coolican, “the Russian Diaspora in the Baltic States: the Trojan Horse That Never Was”, LSE IDEAS Report, December 2021. <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/LSE – IDEAS – Russian – Diaspora – Baltic – States.pdf>, 访问时间: 2022 年 3 月 22 日。

⑧ Una Bergmane, “Fading Russian Influence in the Baltic States”, *ORBIS*, 2020, Vol. 64, No. 3.

罗斯文化和价值观，塑造同胞对俄罗斯的积极看法，从而形成一个类似一种文明形态的“俄罗斯世界”。但是，这种做法极易导致干涉他国主权。

为了调动更多同胞对俄罗斯的支持，2010年7月修订的《同胞法》扩大了“同胞”范围，不仅涵盖了历史上所有苏联及其加盟共和国的公民，也涵盖了所有与俄罗斯有着实际联系的人——例如俄罗斯在他国的非政府组织的成员。而且，进一步强调了“同胞”身份的个人认同原则，即“同胞”概念扩展成曾经属于100多个俄罗斯民族成员的后代，或者与俄罗斯本土仅有精神联系的人^①。2013年，俄罗斯再次修改了《同胞法》，将“同胞”界定为四类群体：（1）在他国出生，但具有与俄罗斯人共同的语言、文化遗产、传统、习俗的人及其直系亲属；（2）永久居住在境外的俄罗斯公民；（3）出生于苏联，目前居住于苏联曾经的领土上的人，不论他们是否获得居住国的国籍；（4）自俄罗斯或苏联移居到他国的人，不论他们是否获得居住国国籍^②。其中第三、第四点再次大大拓展了俄罗斯“同胞”概念，按照这个标准，当前波罗的海国家的居民绝大多数属于俄罗斯“同胞”范围。当然，事实上俄罗斯也无法对如此广泛的“同胞”群体施加影响，其施政重点仍是周边国家的“俄语群体”，尤其是其中的俄罗斯族人。

（四）同胞政策强化阶段（2014年之后）

2014年年初，俄罗斯合并克里米亚并开始介入乌克兰东部地区的冲突，而这些均与“保护国外同胞”有着紧密联系，这使俄同胞政策饱受质疑。然而，这使俄罗斯对国外同胞的保护意愿却达到新高度。在2015年9月的一次采访中，普京指出：“2500万俄罗斯人散落国外，这绝非正常。俄罗斯是世界上最大的被分裂民族……这对我来说是一个问题”^③。2018年，普京在电视节目中呼吁，“对拉脱维亚采取措施，包括实施制裁，因为在那里禁止学习俄语。”^④普京的发言人德米特里·佩斯科夫更直白指出：“俄罗斯是俄罗斯世界的基础……普京是俄

^① Rossotrudnichestvo. <http://rs.gov.ru/en/about>, 访问时间：2022年3月22日。

^② Agnia Grigas, “Compatriot Games: Russian - Speaking Minorities in the Baltic States”. <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/14240/compatriot-games-russian-speaking-minorities-in-the-baltic-states>, 访问时间：2022年3月20日。

^③ Charlie Rose, “All eyes on Putin”. <https://www.cbsnews.com/news/vladimir-putin-russian-president-60-minutes-charlie-rose/>, 访问时间：2022年3月23日。

^④ Путин: РФ должна защищать соотечественников в странах Балтии, не ухудшая их положения. <https://www.pnp.ru/politics/putin-rf-dolzha-zashhishhat-sootchestvennikov-v-stranakh-baltii-ne-ukhudshaya-ikh-polozheniya.html>, 访问时间：2022年3月23日。

罗斯世界安全的主要保障者。”^①

2014 年后，俄罗斯同胞政策力度的强化有目共睹。各种基金会、电视、报刊、数字媒体广泛进入波罗的海国家。截至 2019 年，已有 20 多个联邦机构和国家机构专门支持俄罗斯海外同胞，每年获得外交部拨款 4 亿卢布，而“俄罗斯世界基金会”每年预算为 5 亿卢布^②。外交部的“合作事务署”在 2013 年时预算为 20 亿卢布（2 400 万美元），2020 年猛增到 95 亿卢布（1.138 亿美元），占俄罗斯 GDP 的 0.1%^③。

另外，新成立了一些实施同胞政策的机构，例如 2014 年 6 月，世界俄罗斯新闻基金会（the World Russian Press Foundation，又称“海外俄语媒体合作基金会”）成立，力图发展统一的世界俄语信息空间，向海外媒体、海外同胞公共组织和协会提供包括金融和技术在内的援助。2015 年 5 月，外交部长拉夫罗夫在与俄罗斯同胞世界协调委员会（the World Coordination Council of Russian Compatriots）成员会晤时表示，俄罗斯将设立海外同胞权利保护基金，一旦海外同胞权利受到侵犯，该基金将向符合条件的海外同胞——尤其是波罗的海同胞——提供法律援助^④。

克里米亚事件之后，强大而密集的同胞政策项目使波罗的海国家产生了疑虑和排斥，乌东冲突之后，爱沙尼亚、拉脱维亚毗邻俄罗斯的边境地区面临更大压力。对此，2014 年 3 月，拉脱维亚议会国防和内政事务委员会主席阿纳斯·拉特科夫斯基（Ainars Latkovskis）指出：“必须认识到，干涉乌克兰是俄罗斯在其边境地区更广泛地缘政治战略的一部分。俄罗斯对拉脱维亚的政策与其几十年来对乌克兰施加影响的政策是可以相提并论的。”^⑤

① Плоды русификации — от Прибалтики до Казахстана. <https://rus.azattyq.org/a/plody-rusifikatsii-ot-pribaltiki-do-kazakhstana/25329033.html>, 访问时间：2022 年 3 月 25 日。

② Sencerman O., “Russian Diaspora as a Means of Russian Foreign Policy”, *Revue des Sciences Politiques*, 2016, No. 1.

③ Andrew Foxall, “‘The Kremlin’s Sleight of Hand: Russia’s Soft Power Offensive in the UK’”, *Policy Paper of the Russia Studies Centre*, 2015, No. 3.

④ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Sergey Lavrov’s address at a meeting with members of the World Coordination Council of Russian Compatriots. http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/DOEBAF7E4102908743257E54004A4F7B, 访问时间：2022 年 3 月 25 日。

⑤ Jennifer Croft, *Non-Citizens in Estonia and Latvia: Time for Change in Changing Times?* In IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2015*, Baden-Baden 2016, pp. 181-195.

二 俄罗斯同胞政策措施探微

俄罗斯的同胞政策在实施中虽然存在明显的“执行”落差，但在某些方面，尤其是文化传播和价值观宣传方面却是较为成功的。这也正是欧亚主义的一个鲜明特征，它重视争取人民，认为国家只是形式，人民才是内容。杜金曾表示，我们必须从自由派手中夺取媒体领域，我们需要爱国电台、电视，爱国专家，爱国俱乐部，我们需要媒体表达国家利益^①。

俄罗斯以外交部和“合作事务署”为管理、协调机构，以官方文化组织和非政府组织为依托，以各基金会为后盾，通过给予海外同胞特别权益、加强俄罗斯媒体的影响、发挥东正教的凝聚作用，对身处波罗的海国家的同胞发挥着重要影响。

（一）积极支持波罗的海俄罗斯族政党

波罗的海国家，尤其是爱沙尼亚和拉脱维亚，存在着较多以俄语群体为基础的亲俄政党，例如爱沙尼亚的宪法党（Constitution Party，2008年已解散），爱沙尼亚俄罗斯人党（Russian Party in Estonia，2012年已解散），中心党（Center Party）；拉脱维亚俄罗斯联盟（Latvian Russian Union），“和谐”党（Social Democratic Party “Harmony”）；立陶宛俄罗斯联盟（Lithuanian Russian Union）等。其中，“中心党”和“和谐”党影响最大。在爱沙尼亚，大多数俄语人口认同并支持埃德基·萨维萨尔（Edgar Savisaar）领导的中心党。埃德基·萨维萨尔本人曾经在苏联政府机构供职，并曾任爱沙尼亚代总理，与俄罗斯政府有着广泛联系，而他领导的中心党也与“统一俄罗斯”党有着密切合作关系。2007年，在青铜士兵纪念碑事件中，埃德加·萨维萨尔公开反对拆除纪念碑，指责政府试图激怒俄罗斯少数民族来分裂爱沙尼亚社会。2010年，爱沙尼亚国内安全部门发现埃德加·萨维萨尔试图接受俄罗斯铁路公司主席弗拉基米尔·亚库宁（Vladimir Yakunin）赞助中心党的150万欧元，他因此受到起诉^②。

^① Дугин: Мы должны забрать у либералов как минимум половину медийного поля! <https://www.nakanune.ru/articles/16946/>, 访问时间: 2022年3月25日。

^② Incumbent Reform Party wins Estonian parliamentary elections, *The Baltic Times*, 2 March 2015. http://www.baltictimes.com/incumbent_reform_party_wins_estonian_parliamentary_elections/, 访问时间: 2022年4月5日。

俄罗斯对拉脱维亚的政治影响在很大程度上是通过影响“和谐”党进行的。这个中左翼亲俄政党与“统一俄罗斯”党签订了有争议的合作协议，而且，俄罗斯政府在 2006 年通过同胞组织向“和谐”党输送了 100 万美元，试图影响选举^①。俄罗斯政府官员与该政党领导层——例如俄罗斯对外文化交流理事会负责人莫德斯特·科列罗夫（Modest Kolerov）有着密切接触，而该理事会的任务是防止邻国发生“颜色革命”并恢复俄罗斯在后苏联空间的影响力^②。自 2009 年以来，莫斯科官员与“和谐”党领导人——里加市长尼尔斯·乌萨科夫斯（Nils Ušakovs）保持密切的相互访问，里加市也与莫斯科市建立了紧密联系，签署了合作计划，推动了里加主办俄罗斯同胞会议。莫斯科市政府官员明确表示，莫斯科市长支持他国的俄语活动家，因为只有亲俄罗斯政治家才能与俄罗斯保持良好关系^③。

（二）通过给予公民身份和回归计划强化同胞政治身份

俄罗斯还通过给予公民身份、回归计划、双重国籍政策等措施来援助和支持海外同胞，以切实强化同胞的政治身份和对俄罗斯的认同感。1999 年《同胞法》第 5 条规定，俄罗斯将确保同胞的政治、社会、经济、文化和其他方面的权利和自由，以及他们在居住国的合法利益。例如使用俄语和俄罗斯人民的母语发展精神和智力；建立和自由保持同胞之间的联系以及其与俄罗斯的关系，接收来自俄罗斯的信息；在国家 and 国际层面参与非政府组织的工作；建立民族文化自治体、社会团体和同胞宗教组织、大众媒体并参与其活动等。第 11 条指出，同胞有权获得俄罗斯公民身份；俄罗斯将根据国际法原则和规范，为减少同胞中的无国籍者数量作出贡献。第 14 条指出，保护与同胞有关的人和公民的基本权利和自由是俄罗斯外交政策的组成部分；若外国损害了同胞的基本权利和自由，俄罗斯将根据国际法规范对同胞利益进行保护。第 15、16 条明确了俄罗斯对同胞支持的政治、经济、社会措施，例如促进俄罗斯个人和组织与同胞经济实体之间的合作；促进与同胞建立联合组织、伙伴关系和社团；促进同胞参与对俄罗斯经济的投资，鼓励俄罗斯个人和组织与主要雇用同胞的外国企业建立联系，发展互利合作；可以按照俄罗斯政府规定的条件和方式向处于紧急情况的同胞提供人道主义

^① Mike Winnerstig ed., *Tools of Destabilization, Russian Soft Power and Non - military Influence in the Baltic States*, Kista: FOI, 2014, pp. 83 - 84.

^② Ibid., pp. 82 - 83.

^③ Ibid., pp. 86 - 87.

援助^①。

为了落实《同胞法》及相关法律，俄罗斯给予了海外同胞众多优惠政策，其中两个方面较为突出。首先是通过给予公民身份、回归政策或赴俄优惠等政策加强同胞与俄罗斯的联系。2006年，普京批准了“帮助海外同胞自愿重新安置到俄罗斯联邦的国家计划”总统令（以下简称“国家计划”）。根据“国家计划”，移民政策的优先方向是为海外同胞自愿安置到俄罗斯联邦境内提供援助，主要包括：提供就业帮助、职业教育服务，支持创业，支付安家费、失业者福利，报销与搬迁和文书工作等相关的费用^②。虽然多数波罗的海国家的俄罗斯同胞并未选择成为俄罗斯公民，但俄罗斯政策吸引力不能忽视。据2013年的统计，爱沙尼亚有93 795名俄罗斯公民，拉脱维亚有43 586名俄罗斯公民，其中绝大多数因受到俄罗斯同胞政策吸引而加入俄罗斯国籍（但未返回俄罗斯）^③，约占爱沙尼亚和拉脱维亚俄语人口的29.6%和6.7%^④。

对于众多未获爱沙尼亚、拉脱维亚国籍的同胞，俄罗斯政府积极推动他们“回归”俄罗斯。例如2007年塔林青铜士兵事件后，俄罗斯实施一项46亿卢布预算的回归计划，推动爱沙尼亚的俄罗斯“同胞”入籍俄罗斯或返回俄罗斯生活^⑤。为了减少俄语人口入籍俄罗斯，从而“夺走”他们对居住国的忠诚，爱沙尼亚、拉脱维亚政府也逐渐放宽了入籍门槛，对俄罗斯入籍政策进行了反制。例如俄罗斯1993年宪法第62条规定俄罗斯公民可以获得第二国籍，但波罗的海国家都拒绝签署相关协议，而且，爱沙尼亚还专门规定，自愿获得外国公民身份并为另一个国家服务或服兵役者，将丧失爱沙尼亚公民身份，但这仅适用于归化的爱沙尼亚公民，因为根据宪法，通过血统获得的爱沙尼亚公民身份是不可剥夺的。

① Федеральный закон О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

② О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Указ Президента РФ No. 637. 22 июня 2006. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102107419>, 访问时间：2022年4月5日。

③ Muižnieks N., Rozenvalds J. and Birka I., “Ethnicity and social cohesion in the post Soviet Baltic states”, *Patterns of Prejudice*, 2013, Vol. 47, No. 3.

④ 2011 Census Data; Source: Central Statistical Bureau of Latvia and Statistics Estonia, quoted from Ammon Cheskin, “Identity and Integration of Russian Speakers in the Baltic States: A Framework for Analysis”, *Ethnopolitics*, 2015, Vol. 14, No. 1.

⑤ “Russia to spend \$ 171 mln on repatriation program in 2007. <http://sputniknews.com/russia/20061024/55088022.html>, 访问时间：2022年4月5日。

(三) 注重文化传播与输出

在文化领域，俄罗斯政府也十分重视对波罗的海地区同胞的文化传播与输出。据 2016~2017 期间的统计，为俄语人口服务的非政府组织在爱沙尼亚、立陶宛各有 60 多个，在拉脱维亚有 70 多个^①。据 2016 年的一项统计，在过去三年中，波罗的海国家有 40 多个非政府组织获得了来自俄罗斯政府的资助，每个组织至少获得 150 万美元^②。例如立陶宛的儿童和青年中心“绿灯”、波罗的海青年协会、爱沙尼亚的“俄罗斯青年剧院”，都受到俄罗斯的资助。也有一些俄罗斯创建的同胞政策组织，如非公民大会组织（the Non - Citizen's Congress）、“没有纳粹的世界组织”（World Without Nazism）。其中一些组织活跃在国际舞台，影响最大的是在波罗的海国家首都及一些俄语人口较多的城市建立的“俄罗斯文化中心”或“俄罗斯之家”，它们主要提供俄语教学、播放俄语电影、芭蕾舞表演等服务。例如在拉脱维亚第二大城市陶格夫匹尔斯（Daugavpils）（54.29% 为俄罗斯族人口）^③ 是俄罗斯同胞政策的重要目标城市。2008 年 5 月 22 日，“俄罗斯世界基金会”与陶格夫匹尔斯大学签署协议，共同在该大学建设一个“俄语中心”。俄语中心不仅为俄语专业教师及其学生提供服务，而且服务于任何想学习俄罗斯文学、俄语课程的人，中心还为对俄罗斯语言和文化感兴趣的人提供聚会场所，中心的图书馆向城市所有居民开放^④。

俄罗斯还资助发起了众多文化支持计划，例如始于 1997 年并延续至今的“莫斯科市长奖学金计划”，旨在帮助青年同胞在其居住国包括波罗的海国家在内的高等教育机构学习，保护和发展他们的智力潜能。再如 2009 年由俄罗斯青年反法西斯民族主义组织“纳什”（Nashi）资助在爱沙尼亚创建了非政府组织“青年之语”（Word of the Young），主要资助俄罗斯青年同胞参与国际交流、体育赛事、语言竞赛、夏令营以及一些公共游行活动。2011 年，该组织在一个青年同胞夏令营活动中，针对爱沙尼亚要求俄罗斯对苏联占领爱沙尼亚进行赔偿的

① Aleksandra Kuczyńska - Zonik, “Russian - speaker NGOs in the Baltic States”, *Yearbook of the Institute of East - Central Europe*, 2017, vol. 15, No. 3.

② Sanita Jemberga, Mikk Salu and Šarūnas Černiauskas, Kremlin's Millions, Money from Russia Investigations, *Re: Baltica*, 27 August 2015, quoted from Vladislava Vojtšková, etc., *The Bear in Sheep's Clothing: Russia's Government - Funded Organisations in the EU*, publication of Wilfried Martens Centre for European Studies. https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/06/russia-gongos_0.pdf.

③ Agreement Signed to Open Russian Center in Latvia. <https://russkiymir.ru/en/news/135472/>, 访问时间: 2022 年 4 月 5 日。

④ Ibid.

问题，发起了批判“篡改俄罗斯历史”的活动^①。

此外，俄罗斯创建了一些专门的学习项目或奖学金计划，资助波罗的海国家的青年学生到俄罗斯学习。虽非直接针对俄罗斯族学生，但对俄罗斯族学生的资助数量远远超过非俄罗斯族学生，整个选拔过程并不透明^②。

（四）加强对外宣传，输出俄罗斯价值观

通过媒体，保持对波罗的海国家俄语群体的影响力，是俄罗斯同胞政策的重要内容。俄罗斯媒体以各种基金会支持为基础，以俄语为主要媒介，在内容质量、多样性方面超越大多数波罗的海国家的媒体，在很大程度上主导着俄罗斯同胞的信息空间。

波罗的海的大多数俄语人口仍然关注俄罗斯电台、广播、报刊、网络等媒体。研究表明，俄罗斯同胞与俄罗斯的语言、文化联系主要是通过使用俄语来维持，尤其是通过接触俄罗斯媒体来维持和巩固的。据统计，在波罗的海三国中，大约70%的俄语群体经常阅读报纸，58%的人经常阅读杂志^③。2015年的一项统计显示，在爱沙尼亚30万俄罗斯人中，大约仍有3/4（约22.5万人）坚持观看俄罗斯的电视和其他新闻媒体^④。

俄罗斯政府媒体有今日俄罗斯、卫星社、第一波罗的海电视频道、俄罗斯独立电视台、俄罗斯星球广播电台，它们在波罗的海俄语群体中，甚至在整个社会都有广泛影响，例如第一波罗的海电视频道在爱沙尼亚和拉脱维亚，是收视率排名长期稳居前四的频道。2019年，该频道甚至成为拉脱维亚第二位受欢迎的电视频道^⑤。

俄罗斯媒体宣传的主题具体有三个方面：第一是弘扬俄罗斯打败纳粹的历史

^① Lucy Moore, "Mihaela David, Russia Soft Power in the 21 Century: An Examination of Russian Compatriots Policy in Estonia". https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/110826_Conley_RussianSoftPower_Web.pdf, 访问时间: 2022年4月5日。

^② Asymmetric Operations Working Group, *Ambiguous Threats and External Influences in the Baltic States, Phase 2: Assessing the Threat*, November 2015, p.35. <https://info.publicintelligence.net/AOWG-ThreatsBalticStates.pdf>, 访问时间: 2022年4月5日。

^③ Mike Winnerstig, ed., *Tools of Destabilization, Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States*, p. 53.

^④ Jill Dougherty and Riina Kaljurand, "Estonia's 'Virtual Russian World': The Influence of Russian Media on Estonia's Russian Speakers", Report of International Centre for Defence and Security (Estonia). https://icds.ee/wp-content/uploads/2014/Jill_Dougherty_Riina_Kaljurand_-_Estonia_s_Virtual_Russian_World_pdf, 访问时间: 2022年4月6日。

^⑤ Heinrich Brauß, "András Rácz, Russia's Strategic Interests and Actions in the Baltic Region", DGAP Report No. 1. https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/210107_report-2021-1-en.pdf, 访问时间: 2022年4月6日。

功绩。例如每年 5 月 9 日俄罗斯的文化组织、媒体以及其他非政府组织就会在波罗的海国家发起盛大的庆祝活动，吸引着成千上万的俄语人口参加。2009 年，俄罗斯在柏林发起“没有纳粹的世界”国际性会议，受到世界众多俄罗斯族人的追捧。2010 年，俄罗斯创建“没有纳粹的世界”组织，并在拉脱维亚首都里加举行了“没有纳粹的世界”国际会议和论坛活动，来自 28 个国家、136 个组织的 360 多人参加了活动，其中包括很多波罗的海国家老兵组织、青年组织和地区组织及其成员^①。第二是宣扬当今俄罗斯对世界的伟大贡献及普京总统的伟大，将俄罗斯塑造为经历了时代动荡和西方侮辱后重新站起来，成为一个值得尊重和敬畏的国家。普京被塑造为大力捍卫俄罗斯利益、世界舞台上最强大的领导人。2014 年俄罗斯合并克里米亚之后，各大媒体积极为之辩护。第三是塑造北约、波罗的海国家负面形象。例如在爱沙尼亚，由俄罗斯同胞协调委员会支持的人权问题法律信息中心（Legal Information Centre for Human Rights, LICHR）以关注爱沙尼亚俄语群体人权为重要任务。该组织 2014 年在塔林举行了大会，议题为“当代爱沙尼亚的人权：LICHR 的实际经验”，会议传播了关于爱沙尼亚存在对少数语言歧视的观点^②。在 2013 年 9 月的一次欧安组织会议上，“没有纳粹的世界”组织发起谴责爱沙尼亚和拉脱维亚“因种族歧视而造成的大规模无国籍者”的活动^③。在爱沙尼亚俄罗斯人经常收看的节目中，有一个周日晚上的“本周新闻”（Вести Недели）节目，通过生动活泼的形式，对波罗的海国家加入北约和西方进行冷嘲热讽。

由于俄语群体倾向于接触俄罗斯媒体，导致主体民族和俄语群体之间存在着巨大的信息鸿沟和认知鸿沟。爱沙尼亚的一份政府报告指出：虽然俄罗斯族人与爱沙尼亚族人共处同一国家的地理空间，居住地相互嵌入或相互比邻，但两个民族却仅存在表面联系，对于爱沙尼亚国家及其历史、国家的安全环境、国家安全政策等具有截然不同的感觉和认知；他们相互不信任，当国家面临安全压力时，他们常迈向相反的两极——特别是在涉及俄罗斯因素之时^④。不过，据统计，在

^① Mezhdunarodnoye pravozashchitnoye dvizhenie “Mir bez nacizma”. <http://worldwithoutnazism.org>, 访问时间：2022 年 4 月 6 日。

^② Estonian Internal Security Service, “Annual Review 2014”. <https://www.kapo.ee/eng/annual-reviews.html>, 访问时间：2022 年 4 月 6 日。

^③ Estonian Internal Security Service, “Annual Review 2013”. <https://kapo.ee/eng/annual-reviews.html>, 访问时间：2022 年 4 月 6 日。

^④ Kivirähk J. “Integrating Estonia’s Russian Speaking Population: Findings of National Defence Opinion Surveys”. <http://www.icds.ee/publications/article/integrating-estonias-russian-speakingpopulation-findings-of-national-defense-opinion-surveys/>, 访问时间：2022 年 4 月 6 日。

爱沙尼亚俄语群体中，大多数人是忠于爱沙尼亚的，完全信服俄罗斯宣传的仅占约 1/10 左右，他们未掌握英语或爱沙尼亚语，受教育水平较低，工作前景堪忧，生活不如意，因而更容易接受俄语信息^①。但这对波罗的海国家来说，也是一个潜在的不稳定因素，因为“从历史经验来看，即使 10% 的人口也可能被某种政治意图所操纵，对稳定造成严重后果”^②。

（五）利用东正教会凝聚海外同胞

利用东正教会团结、凝聚同胞，扩大俄罗斯在后苏联空间的影响力，也是俄罗斯同胞政策的重要内容。俄罗斯作为当今世界“东正教”的中心，对以信仰东正教为主的海外同胞具有天然的精神魅力。普京十分重视东正教在凝聚同胞中的作用，他在讲话中经常强调自己是个东正教徒。在 2013 年莫斯科举行的一次主教大会上，普京强调，数百万俄罗斯人正通过邻国的东正教会与俄罗斯进行交流^③。2013 年，俄罗斯将“东正教在俄罗斯历史发展中的重要性”写入宪法序言之中。2020 年宪法修正案将东正教会作为国内反欧洲话语最坚定的推动者之一。

从宗教角度来看，爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛的东正教人口分别占全国人口的 27.6%、19.7%、4.1%^④。总体上信仰东正教的人口比例均明显小于俄语群体的人口比例，但东正教会仍然具有较强影响。例如爱沙尼亚的东正教会属于莫斯科大主教区，教会资金大都来源于俄罗斯的支持。据爱沙尼亚安全部门统计，在塔林修建新教堂的 124 万欧元中，有 82.6 万欧元由与俄罗斯世界基金会具有密切关系的时任俄罗斯铁路公司主席弗拉基米尔·亚库宁授权资助^⑤。在拉脱维亚，东正教会也具有较大影响。它是拉脱维亚第三大教会，约有 37 万名成员，仅次于罗马天主教会和路德教会^⑥。

冷战结束后，俄罗斯政府对波罗的海国家的东正教会给予了支持，新建了一些教堂和教会组织。例如俄罗斯政府和俄罗斯东正教会积极推动“莫斯科教区 -

① Jill Dougherty and Riina Kaljurand, “Estonia’s “Virtual Russian World”: The Influence of Russian Media on Estonia’s Russian Speakers”.

② Ibid.

③ “Russian Church praised for building Diaspora Ties”. http://sputniknews.com/voiceofrussia/2013_02_01/Russian-Church-praised-for-buildingDiaspora-ties/, 访问时间: 2022 年 4 月 6 日。

④ “International Social Survey Programme”. <https://dbk.gesis.org/dbksearch/sdesc2.asp?no=7570&db=e¬abs=1>, 访问时间: 2022 年 4 月 6 日; Department for Statistics, “Ethnicity, Mother Tongue and Religion”. <https://osp.stat.gov.lt/en/web/guest/informaciaipranesimai?articleId=223122>, 访问时间: 2022 年 4 月 6 日。

⑤ Mike Winnerstig, ed., *Tools of Destabilization*, p. 58.

⑥ Ibid., p. 96.

爱沙尼亚东正教会” (Estonian Orthodox Church – Moscow Patriarchate, EOC – MP) 成为政府承认的爱沙尼亚东正教的合法代言人, 继承苏联时期东正教会的相关遗产, 同时促使它成为俄罗斯同胞政策的积极推动者^①。

受到政府鼓舞, 2015 年 7 月 29 日, 在圣弗拉基米尔 (Saint Vladimir) 去世 1 000 周年之际, 俄罗斯东正教的精神领袖、莫斯科和全俄罗斯牧首基里尔 (Patriarch Kirill) 发言表示, 希望生活在古代罗斯领土上的所有人加强精神团结, 后苏联国家应共同存在于一个更大的民族文化空间之内, “尽管今天古罗斯的领土上有不同的独立国家, 但我相信它们的人民渴望精神上的统一, 因为我们的生活基于一种信仰, 由神圣的弗拉基米尔选择, 他塑造了伟大的欧亚国家的轮廓, 在这片土地上, 很多独立国家至今尚存”^②。

俄罗斯东正教会积极倡导保守的价值观, 与西方的“超自由主义价值观”形成了分庭抗礼之势。俄罗斯政府利用与俄罗斯东正教有联系的周边国家组织, 与邻国的俄罗斯同胞建立直接联系并影响他们。例如圣巴兹尔基金会 (Fund of St. Basil the Great) 在波罗的海国家创立了一些分支机构, 以促进和支持东正教的宗教和教育活动、对儿童的慈善和援助活动以及推进部分俄罗斯《国家计划》。该基金会创始人康斯坦丁·马洛费耶夫 (Konstantin Malofeev) 指出: “我们正在建立一个正式和非正式联系的网络……至于我们的国际活动, 我们始终与相关部委和国家杜马国际委员会以及外交官保持联系……但最重要的是与国外志同道合的同事一起工作。”^③ 对于后苏联空间一些不认同西方价值观的同胞来说, 这无疑具有强大的吸引力。

三 俄罗斯同胞政策在波罗的海国家的影响

俄罗斯同胞政策影响到底有多大? 对此, 大致有两种观点。第一种观点认为, 波罗的海国家可能重蹈克里米亚的命运。例如, 2016 年 11 月米勒预测, 在两年内, 说俄语的拉脱维亚人或爱沙尼亚人将开始骚乱, 抗议他们的权利受到迫害, 要求“国际保护”。于是, 一支装备精良、训练有素的“解放波罗的海俄罗

^① James Sherr and Kaarel Kullamaa, “The Russian Orthodox Church: Faith, Power and Conquest”, Report of Estonian Foreign Policy Institute, December 2019. https://icds.ee/wp-content/uploads/2019/12/ICDS_EFPI_Report_The-Russian-Orthodox-Church-Sherr-Kullamaa-December-2019.pdf, 访问时间: 2022 年 4 月 6 日。

^② Приём по случаю тысячелетия святого равноапостольного князя Владимира. <http://kremlin.ru/events/president/news/50068>, 访问时间: 2022 年 4 月 6 日。

^③ Catherine A. Fitzpatrick, “With Cash and Conspiracy Theories, Russian Orthodox Philanthropist Malofeyev is Useful to the Kremlin”, *the Interpreter*. <http://www.interpretermag.com/ukraine-liveblog-day-193-putin-appeals-to-militia-of-novorossiya/>, 访问时间: 2022 年 4 月 6 日。

斯族人民阵线”将出现在波罗的海，将波罗的海国家推向内战的边缘^①。另一种观点则认为，俄罗斯不大可能利用同胞挑起事端。多伦多大学的卡塞坎普指出，波罗的海国家与乌克兰存在着根本差异，虽然北约第5条发挥了一定作用，但更重要的是波罗的海国家已深深融入了西方制度、欧盟和欧元区，而乌克兰、格鲁吉亚等国并未在同一层面上融入欧洲^②。也有学者指出，与美国和西欧的联系加强，为波罗的海居民提供了进入新就业市场的机会和对基础设施的关键投资，提高了波罗的海国家人民的生活质量。虽然俄罗斯聚居区的收入相比其他地区稍低，但比起相邻的俄罗斯城市却更高一些，因而他们没有跨越边境到俄罗斯去的动力^③。

笔者认为，后一种看法更符合当前形势，俄罗斯号召同胞与波罗的海国家保持距离，而不是通过支持一体化政策来减少不满情绪，这种与俄语群体需要背道而驰的策略难以奏效。而且俄语群体面临的公民身份、语言权利等问题已逐渐得到解决，俄罗斯同胞政策的影响呈现递减趋势，即使2022年2月24日俄罗斯发起了对乌克兰的特别军事行动，也未根本改变这个趋势。

首先，从波罗的海国家经济发展和社会融入层面看，冷战结束以来，这些国家均取得了明显进展。它们都加入了欧盟，政治制度、经济发展逐渐与俄罗斯拉开了距离，人类发展指数均进入了世界前列，已被世界银行列为高收入国家。据统计，2016年，俄罗斯人均收入为欧盟人均收入的61%，而该数据在拉脱维亚、爱沙尼亚、立陶宛分别为65%、75%、75%^④。根据国际货币基金组织的数据，2021年，爱沙尼亚、立陶宛、拉脱维亚人均名义GDP分别为27101美元、22412美元、19539美元，分别排世界第39、45、48位，而俄罗斯为11654美元，排第68位^⑤。波罗的海国家的经济优势削弱了俄罗斯同胞政策的影响。根据2019年进行的一项调查，61%的拉脱维亚俄罗斯族人表示，为生活在拉脱维亚

① Paul D. Miller, “How World War III Could Begin in Latvia”, *Foreign Policy*, November 16, 2016.

② Andres Kasekamp, “Why Narva is not next”, *Estonian World*, January 24, 2019.

③ Indra Ekmanis, “Why Isn’t Latvia the “Next” Crimea? Reconsidering Ethnic Integration”, *Orbis*, 2020, Vol. 64, No. 3; Andres Kasekamp, Why Narva is not next.

④ Report of ESPON (European Territorial Observatory Network): Territorial Scenarios for the Baltic Sea Region, Main Report. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20BT%202050%20_%20Main%20Report_0.pdf, 访问时间: 2022年4月10日。

⑤ “International Monetary Fund, Projected GDP per capita Ranking 2021”, *World Economic Outlook*. <https://statisticstimes.com/economy/projected-world-gdp-capita-ranking.php>, 访问时间: 2022年4月10日。

感到自豪^①。加入欧盟后，俄语群体的语言、文化权利也得到了较好保护，俄语群体的社会融入取得了较好成效，亲俄罗斯而疏离祖国的心理逐步消除。对于波罗的海国家新一代青年俄语人口来说，他们比上一代更加接受和融入西方。即使俄罗斯同胞占绝大多数且毗邻俄罗斯的城市，例如爱沙尼亚的纳尔瓦、拉脱维亚的陶格夫匹尔斯，绝大多数俄语群体也更加认同所居住的祖国而非俄罗斯；他们甚至更喜欢使用“俄语人口”而非“俄罗斯族人”来称呼自己^②。

其次，俄语群体公民身份问题逐渐得到解决。自 20 世纪 90 年代中期开始，爱沙尼亚和拉脱维亚逐渐放低入籍门槛，越来越多的俄语人口已通过入籍考试获得公民身份。2015 年 1 月 21 日，爱沙尼亚修订了公民法（2016 年 1 月 1 日生效），规定无国籍父母所生的孩子在出生时自动获得爱沙尼亚公民身份；拉脱维亚也在 2019 年通过法律，规定自 2020 年 1 月 1 日起出生的儿童，可以直接获得拉脱维亚国籍。这样，基本解决了两国俄罗斯同胞的公民身份问题，消除了俄罗斯争取同胞的一个重要窗口。至 2020 年，大多数俄语人口已经通过了规定的语言和历史测试，仅有约 10% 的拉脱维亚居民和 6% 的爱沙尼亚居民保持着“非公民”身份^③。但这主要并不是因为入籍考试太难，而是因为“非公民”仅在政治权利方面略低于公民，其他权利并无明显差异，也不影响他们进入申根国家和俄罗斯。

再次，为了抵消俄罗斯同胞政策的影响，波罗的海国家采取了一系列应对措施。波罗的海国家认为，俄罗斯同胞政策不是仅为建立文化关系和推进公共外交，还是作为俄罗斯外交政策工具和对本地俄语群体施加政治影响的工具^④。对此，它们对俄罗斯组织和媒体进行了严格限制，例如实施旅行禁令，限制积极推行同胞政策的人或实体进入本国。例如拉脱维亚和立陶宛禁止“俄罗斯电视台”进入，爱沙尼亚禁止一些俄罗斯记者进入；对包括俄罗斯文化、媒体组织在内的非政府组织的相关信息实施更严格的信息披露要求，三个国家甚至都直接禁止“合作事务署”在本国开设分支机构。2014 年后，“俄罗斯世界基金会”和“戈

① “Majority of Russian speakers proud to live in Latvia says study, Latvian Public Broadcasting”. <https://eng.lsm.lv/article/society/society/majority-of-russian-speakers-proud-to-live-in-latvia-says-study.a340319/>, 访问时间：2022 年 4 月 10 日。

② Matt Cesare, “Russian Encroachment in the Baltics: The Role of Russian Media and Military”, Article of Eurasia Program at the Foreign Policy Research Institute, 14 December 2020.

③ Una Bergmane. “Fading Russian Influence in the Baltic States”, *ORBIS*, 2020.

④ Jemberga S., Salu M. and Cerniauskas S., “‘Kremlin’s Millions’, Money from Russia Investigations”. http://www.rebaltica.lv/en/investigations/money_from_russia/a/1257/kremlins_millions.html on 7 June 2016, 访问时间：2022 年 4 月 10 日。

尔恰科夫公共外交支持基金会”被波罗的海国家安全部门列入国家安全威胁组织清单，对其活动进行严格限制，以切断俄罗斯同胞组织的主要资金来源。2014年，在立陶宛宣布脱离苏联独立纪念日前夕，俄罗斯电视频道 NTV Mir 因播放纪录片《该死的：阿尔法集团的陷阱》而被禁播三个月，因为该纪录片报道，在立陶宛争取独立期间被苏联军队杀害的立陶宛平民实际上是被立陶宛卧底杀害的。2015年，立陶宛认为俄罗斯星球广播电台挑动俄罗斯和乌克兰之间的仇恨、宣传暴力而关闭了该电台，还关闭了一些俄语日报。2019年11月，拉脱维亚决定关闭九个俄罗斯电视频道，并将一些具有宣传性的俄罗斯记者驱逐出境或标记为不受欢迎的人。2020年，因宣传俄罗斯在克里米亚的军事行动而受到欧盟制裁的德米特里·基谢廖夫（Dmitri Kiselyov）控制了“今日俄罗斯”电视频道，三个波罗的海国家均取消了该频道。2022年俄乌冲突后，爱沙尼亚关闭了俄罗斯星球广播电台、俄罗斯独立电视台、俄罗斯国家电视台 24 频道，拉脱维亚则关闭了所有受到俄罗斯政府支持的电视频道。

最后，为了抵消俄罗斯电台的影响，波罗的海国家还采取了一些媒体建设措施。例如，2014年，拉脱维亚政府将俄语拉脱维亚公共广播电台扩展到东部边境地区，并增加了俄语节目；同时增加了一些针对俄语群体的俄语网站。立陶宛则成立了一个名为“波罗的海精灵”（Baltic Elves）的大型志愿者组织，以处理俄罗斯的网络虚假宣传为己任，从而抵抗俄罗斯对本国互联网信息可能带来的不良影响。2015年9月28日，由爱沙尼亚政府资助设立了俄语有线电视频道和网络电视频道——“ETV+”频道，让爱沙尼亚俄语人口通过母语获得关于爱沙尼亚的信息，积极关注并参与爱沙尼亚社会；在网络平台方面，爱沙尼亚也建立了“rus.delfi.ee”、“rus.postimees.ee”、“mke.ee”等俄语网站，以抵消俄语媒体或网络平台信息的影响。

结 语

总体上看，俄罗斯同胞政策在波罗的海国家并未收获明显效果，“俄罗斯世界”概念也未被多数俄罗斯同胞所接受。随着波罗的海国家加入欧盟和北约，并采取了一些应对政策，尤其是公民身份问题基本获得解决、国家经济社会发展超越俄罗斯、年轻一代更加融入西方，导致俄罗斯同胞政策的影响力在持续减弱。在同胞与俄罗斯领土联系、政治联系较弱的情况下，以“保护同胞”的名义发

起类似 2008 年的俄格战争、2014 年的克里米亚入俄、2022 年的对乌克兰特别军事行动等事件，对波罗的海国家来说已不大可能。

但这并不代表俄罗斯同胞政策毫无影响，或者说俄罗斯将对波罗的海地区毫无作为。大量同胞的存在是俄罗斯在波罗的海国家无可比拟的软实力优势，而且波罗的海国家也是俄罗斯同胞政策的重点区域，例如俄罗斯可以通过支持波罗的海国家的俄罗斯族政党，从而间接对这些国家的政局产生影响。

虽然政治、社会、经济等因素明显降低了俄罗斯对同胞的吸引力，但文化因素则在一定程度上保持了俄罗斯的影响力。在文化领域，尤其是对具有较高比例的俄语人口的爱沙尼亚和拉脱维亚，俄罗斯的影响仍不可低估。俄语人口与俄罗斯有着广泛的亲缘关系、社会联系和心理上的亲近，这些国家又都具有众多与俄罗斯具有密切联系的非政府组织。而且，波罗的海国家仍然有一些俄罗斯族人为俄罗斯扩大领土、恢复过去的荣光而兴奋^①。这使俄罗斯同胞政策在较长的一段时期内，仍然具有较为广阔的生存空间。

但在某些特殊情况下，例如在波罗的海国家内部出现族群矛盾或冲突，或出现一些较大规模的群体性突发事件的情况下，俄罗斯甚至还可能利用众多同胞，助推社会骚乱或反政府活动，或以“俄罗斯人遭受歧视”为借口干预波罗的海国家政治。尽管这不大可能发生，但这种潜在威慑一直未曾远去。

最后需要注意的是，俄罗斯同胞政策对波罗的海国家的影响并不是非黑即白，它有提供文化服务、满足波罗的海国家俄语群体乃至主体民族文化需求的积极作用，也有促进国家之间、非政府组织之间、企业之间的交流与合作的积极作用。因而，又不能过度夸大俄罗斯同胞政策的意识形态色彩或价值观威胁。而俄罗斯则需要根据形势，适度调整其同胞政策的目标和方向，将其定位在加强双边文化交流与经济、社会合作方面，才能促使同胞成为国家间合作的桥梁。

（责任编辑 张红侠）

^① Jill Dougherty and Riina Kaljurand, “Estonia’s “Virtual Russian World”: The Influence of Russian Media on Estonia’s Russian Speakers”.