

焦點評析

俄羅斯在新國際秩序下的角色和影響

The Role and Influence of Russia in the New International Order

黃惠華 Huei-Hua Huang

全球話智庫執行長

Research Professor of La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

一、前言

金磚國家（BRICS）被視為推動多極化成功典範，但其本質上並非正式的國際組織，而是一種非制度性論壇。成員國彼此之間沒有法定義務與強制約束，合作多半仰賴政治意願與雙邊落實，其「鬆散性」與「靈活性」雖利於多元與包容性發展，相反的限制組織在解決全球危機應對與政策整合上的影響力。

金磚國家的合作架構，雖透過新開發銀行、應急儲備安排等具體機制初步制度化，仍缺乏正式的憲章、常設祕書處與成員義務架構。因此，在推動國際秩序重構時，其制度影響力與執行能力仍無法與聯合國、世銀等傳統機構相提並論。

金磚國家創始國之一的俄羅斯主張多極化世界，吸引了多數具有疑美論、反對美國單極世界的體系，傾向的國家響應，金磚組織不斷擴大會員，這是一種爭奪地緣政治影響力的策略。對俄羅斯而言，需要朋友來對抗美國，打破被外交孤立困境，因此金磚國家被俄羅斯視為推動多極世界秩序的重要象徵。

然而，成員間存在政治分歧與地緣矛盾，使金磚國家難以在重大國際議題上形成統一戰略。這種缺乏制度基礎，合作缺乏普遍性原則，其國際影響力、能力與作用有限，使其淪為「抗美訴求強、解決問題行動不足」的國際組織。

一方面，隨著烏克蘭戰爭爆發及長期制裁持續，俄羅斯影響力逐漸式微，俄羅斯多極化主張，一方面宣稱參與金磚的目的並非取代現有國際機構、也無意打造「新霸權」，而是致力於推動全球公平發展，立場矛盾突顯出其在推進制度性多極化上的困境與局限。加上戰爭國力大幅衰弱，在經濟、市場與科技實力已無法與先進國家匹敵，一些金磚成員對於烏俄戰爭態度保留，缺乏制度性的資源鞏固其地位，俄國淪為被動者的地位，角色明顯受到限制。

二、俄羅斯的戰略定位：從制度參與者到抗衡者

俄羅斯將金磚國家視之為重塑全球發言權與提升其地緣政治影響力的關鍵平台。面對西方長期制裁與孤立，金磚成為俄羅斯擴展外交空間與尋求經濟替代方案的重要出口。根據俄羅斯外交部於 2013 年金磚德班峰會前發布的《俄羅斯聯邦參與金磚國家構想》文件，其對金磚的戰略訴求包含地緣經濟與地緣政治兩大層面。俄羅斯長期對由已開發國家主導的全球經濟體系感到不滿，尤其是在 2008 年金融危機後，認為西方的政策應為危機負責，因而積極支持金磚創建新開發銀行（1000 億美元）與應急儲備安排（1000 億美元），作為對抗全球金融霸權的制度保障。

另一方面，面對 2014 年以來的經濟衰退與西方制裁，俄羅斯將金磚國家會議與會員國的戰略合作，當作突破制裁與國際孤立的地緣戰略工具、外交避風港，例如 2015 年俄羅斯與中國簽署聯合聲明，推動歐亞經濟聯盟（EAEU）與一帶一路倡議（BRI）對接，透擴大區域合作戰略影響。俄國希望以金磚為平台，帶動中亞、東歐與南亞國家參與，形成以俄中為主軸的區域合作網絡。從地緣經濟角度來看，俄羅斯支持設立金磚新開發

銀行與應急儲備機制，透過「一帶一路」與歐亞經濟聯盟的對接擴大其經濟輻射力。俄國的角色仍屬於反制度化參與者，非新制度的創造者或規則制定者。

國際合作的深化需仰賴規範、程序、資訊透明與合作穩定性。然而，俄羅斯在金磚機制中的角色並未能展現出組織制度化治理的實際作為。其在國際制度中的表現更接近 Michael Zürn 所言的反制度化行為者非建構性的抗衡策略，俄羅斯對現有全球治理體系不滿，但缺乏具體制度改革路徑。

俄羅斯將金磚國家當對抗國際孤立的舞台，而非真正在制度上建構多邊治理秩序。俄羅斯面對制裁與戰爭，其經濟、技術、金融等面向無法有效支撐跨國制度性資源輸出，接連金磚峰會缺席進一步凸顯俄羅斯在組織內部行動上出現弱化傾向。

三、俄羅斯角色邊緣化

普丁認為：「單極世界體係正在崩潰，取而代之的是一個更加和諧、公平與安全的世界體系」。俄羅斯想要建立新世界秩序的想法與其他國家不同。不少想加入金磚的國家希望建立一個能夠證明，自己也有有能力、有效性的替代性全球秩序組織，希望建立一個能夠實現真正國際關係民主化，改革現有制度與秩序的組織，因此寄望在一個多邊組織，建立在民主多極化的基礎上，尋求經濟與金融體制改革金磚國家組織能夠致力於為全球治理提供「非西方方案」。

俄羅斯過去曾表示，參與金磚的目的並非取代現有國際機構、也無意打造「新霸權」，而是致力於推動全球公平發展。俄羅斯立場突顯出其在推進制度性多極化上的困境與局限。多極化世界體系需依賴穩定、具有規範力與制度黏性的國際平台。然而，俄羅斯在金磚國家會議制度中的參與，呈現多是象徵性與對抗性策略工具，而非制度主導設計者。

2025 年會議上俄羅斯外長拉夫羅夫指出：「在國際體系發生根本性變

革的背景下，加強多邊世界秩序是金磚國家乃至整個國際社會面臨的最重要任務之一。多極化不是選擇，而是客觀現實，它正在取代過時的、本質上建立在新殖民主義實踐基礎上的新自由主義模式。以所謂西方發達國家為主導的傳統全球化範式正在成為歷史。」

俄羅斯的態度展現出對於國際體系既有制度的不滿，但並未表現出具體的制度創新或跨國治理模式的輸出能力。俄羅斯在「反制度化」的行為表現最為明顯，藉由與一帶一路擴大延伸至第三國的單邊與雙邊的戰略合作、EAEU、去美元化等政策挑戰既有國際架構。這種反制度化的路徑未能提供全球規範重建的可行替代方案，反而加劇制度碎片化。

推動多極化所需的制度性支持，包括合法性生產、公共產品供給能力與規則設定權在當前的金磚框架中看不到俄羅斯的貢獻，這幾年金磚組織轉型與組織結構，並未真正實現多極新的中心化模式。

（一）「金磚國家+」難突破地緣政治格局，2017 年廈門金磚國家會議批准「金磚國家+」理念，「金磚國家+」理念是金磚國家試圖型塑一個打破以美國為中心的單極世界體系，轉為多極世界秩序的具體行動。即便吸引 40 國申請加入，但是加入金磚國家組織有條件與限制，除了需要創始五國共識決，GDP 至少應達到 2000 億美元。這些國家之間，缺乏地緣關係、共同利益，甚至對於世界新秩序沒有普遍共識，甚至經濟水準為達到不符合資格，代表這些國家的社會、經濟、科技、教育發展水準差異極大，由於經濟實力參差不齊，經濟實力差的國家是否有足夠的實力參與協調經濟與金融發展談判？這些現象對於金磚國家的整體戰略目標，包括抗衡 G7、反美、單一貨幣、去美元化政策不利。金磚國家成員國在中國俄羅斯；美國與西方國家之間存在分歧，南非、巴西、印度對美國態度不像中國俄羅斯具有強烈的打倒美國霸權意圖。新申請加入的新成員國，多少幫助俄羅斯中國達成多極化世界的目標，卻讓其他不願選邊站的國家陷入兩難的困境。

（二）去美元化政策失去正當性，2025 會議上提出 6 大優先議題，包

括：全球衛生與健康領域合作；貿易、投資與金融合作；應對氣候變遷之合作；人工智慧治理；全球安全體系改革及金磚國家機制建設，卻不見俄中極力推動的單一貨幣、去美元化政策。由於各國央行、金融體系、貨幣政策不同，金磚國家放棄各自的貨幣政策而轉向單一央行的可能性極小。金磚國家合作缺乏普遍性原則，其國際影響力、能力與作用有限。美國總統川普則威脅：「只要是金磚國家，就必須支付 10% 關稅。我相信他們未來將不再是成員國。」

俄羅斯推動多極世界戰略目標雖追求平衡與公平，但在缺乏制度能力、經濟吸引力與新的全球規範條件下，難以憑藉金磚國家機制實現真正的多中心世界。雖然俄羅斯宣稱參與金磚合作目的在推動全球公平發展而非取代現有秩序，但從制度主義視角觀之，缺乏制度創新能力、規則設定與跨國治理影響力。俄羅斯像是制度改革的「抗衡者」，而非真正的制度改革創新的行動者。金磚國家若要成為全球秩序變革的核心力量，必須走向制度化與法制化深化，而深陷國內經濟困境與地緣政治風險俄羅斯限制其在金磚合作機制中的主導力，恐怕力猶未逮。

責任編輯：蘇君瑗

