

# 价值观外交与利益外交的叠加\*

## ——欧盟中亚战略评析

潘兴明

**内容提要:** 欧盟成员国在历史上均未直接染指中亚地区。在上世纪 90 年代初苏联及俄罗斯主动放弃中亚的大背景下, 各大国在该地区的渗入、博弈和争夺才成为可能。为此, 欧盟制定了中亚战略: 一方面突出其价值观外交, 向中亚各国输出其规范, 包括人权、善治、民主、法治等; 另一方面则注重维护其在能源和安全上的利益, 使欧盟能从中亚国家能源输出多元化中获得新的能源供给来源, 消除这一地区恐怖主义的潜在威胁, 遏止毒品的流出。欧盟所使用的政策工具主要通过经济和技术援助来实现。但是, 其战略及其实施也存在明显不足。

**关键词:** 欧盟 中亚战略 价值观外交 利益外交

对于欧盟及成员国而言, 中亚并非其外交重点。虽有欧盟的两次东扩, 但两者之间也未成为近邻。欧盟一系列地区政策及政策工具, 如欧洲近邻政策 (European Neighbourhood Policy, ENP) 和东方伙伴关系 (Eastern Partnership, EaP) 同样没有将中亚五国纳入其中。而且, 欧盟至今未在乌兹别克斯坦和土库曼斯坦设立代表处, 欧盟成员国在中亚五国设立的使领馆也寥寥无几<sup>①</sup>。但是, 至少在金融危机发生之前, 欧盟已开始重视与中亚的关系, 其标志就是欧盟理事会于 2007 年 6 月发布的重要政策文件: 《欧盟与中亚: 新伙伴关系战略》(The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership), 以及为贯彻该战略所采取的政策措施。本文将就欧盟中亚战略及相关问题作专门探讨。

\* 本文为华东师范大学“周边合作与发展协同创新项目”阶段性成果。

① 只有德国等少数几个成员国在五国均设有使领馆。

## 一 历史上欧洲及其他大国在中亚的争夺

历史上,欧盟成员国中的英、法、德、西、比、意等国曾有海外殖民扩张的经历,但均未能直接染指中亚地区。也就是说,中亚是西欧各殖民国家在历史上未能施加直接影响的少数地区之一。基于此原因,现在欧盟及成员国对中亚的了解和认识受到一定的限制。不过,中亚与其他相对落后的地区一样,并未能逃过殖民主义的浩劫,只是殖民者变为了沙皇俄国而已。

而近代以来,中亚是俄国与清朝帝国竞相施加影响和争夺势力范围的地方。俄国在19世纪中叶获得明显优势,先是侵占哈萨克人居住的北部地区,再于1868年和1873年分别将两个信奉伊斯兰教的突厥人国家布哈拉(Bukhara)和希瓦(Khiva)变为俄国的保护国,1876年吞并乌兹别克汗国——浩罕汗国(Kokand),最后于19世纪末征服了土库曼人和塔吉克人居住的南部地区,将俄罗斯帝国在这一地区的南部边界推进到与伊朗和阿富汗接壤。仅仅在中亚一地,俄帝国的版图就增加了近400万平方公里。<sup>①</sup>沙皇派遣土耳其斯坦(Turkestan)总督到塔什干实施统治,布哈拉的埃米尔和希瓦的可汗则维持对所属辖地的治理权。此时,沙俄政权采取的是直接统治与间接统治相结合的统治方式。至此,俄国取得了争夺中亚的胜利,将其他大国势力一一排除在外。

苏联继承了沙皇俄国的版图和对中亚的统治权,进一步加强了统治,将沙皇时代对中亚的民族划分通过加盟共和国制度加以固化,还划定了相互之间的边界。在中亚,莫斯科取消了土耳其斯坦、布哈拉和希瓦之间的原有模糊边界,重新以部族及家族为基础,给予它们以民族的法律地位,以此为基础划定新的边界,成立加盟共和国或自治共和国。在沙俄首先征服的哈萨克人聚居区,苏联成立了柯尔克孜苏维埃社会主义自治共和国(Kirgiz Autonomous Soviet Socialist Republic),1925年更名为哈萨克苏维埃社会主义自治共和国,后在1936年升格为哈萨克加盟共和国;将该地区东南部稍迟征服的民族称为吉尔吉斯人,设立吉尔吉斯加盟共和国;将塔什干为中心的乌兹别克人聚居区和布哈拉及希瓦的部分辖地合在一起,成立人口最多的乌兹别克加盟共和国;而将以南地区的游牧人

<sup>①</sup> 根据《大英百科全书》资料,俄国对中亚地区的征服始于17世纪,完成于1870年代。中亚地区总面积为399.4万平方公里。“Central Asia”, *Encyclopedia Britannica*, Encyclopedia Britannica, Inc., 2013, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/102288/Central-Asia>.

称为土库曼人,相应成立土库曼加盟共和国;将语言和民族与伊朗相同的塔吉克人区分出来,设立塔吉克加盟共和国。根据苏联宪法,各加盟共和国在联盟中的地位平等,甚至规定各加盟共和国有权退出苏联。在1919年举行的第八次俄共(布)党代会上,列宁表示要与沙俄帝国主义彻底划清界限,承认国内各民族的地位。“沙皇和资产阶级的大俄罗斯帝国主义时代遗留下来的对大俄罗斯人的不信任,在先前加入俄罗斯帝国的各民族的劳动群众中正在迅速消失,正在随着对苏维埃俄国的了解而消失,但这种不信任并不是在所有民族和所有劳动阶层中都已完全消失。因此,必须特别慎重地对待民族感情,认真地实行各民族的真正的平等和分离的自由,以便消除这种不信任的基础,而使各民族的苏维埃共和国结成一个自愿的最紧密的联盟。”<sup>①</sup>通过这些政策措施,莫斯科希望将当地落后的部族变为先进的苏维埃民族大家庭中的新成员。

从20世纪30年代开始,苏联政府向俄罗斯以外的加盟共和国大规模移民,继续对外拓展疆土,将核心以外地区的加盟共和国置于依附地位,并将中东欧国家等纳入自己的势力范围。以苏联统治中枢莫斯科及俄罗斯为核心,向外形成了三层边缘地带:第一层是苏联的加盟共和国;第二层是中东欧华约成员国;第三层是在亚洲和美洲的经互会成员国。与典型的帝国结构相类似,这种结构体系呈轮辐辐射状,核心对边缘具有支配权,边缘对核心存在着依附性。在苏联内部治理方面,按照英国学者列文看法:莫斯科与边缘地区的经济关系“完全符合‘殖民’一词的所有负面涵义”。<sup>②</sup>

1991年,当苏联走向解体时,中亚的各加盟共和国在主观和客观上似乎并不愿意脱离苏联独立,其根本原因在于这些加盟共和国在经济上对于联盟的依赖。事实上,苏联政府感到无力承担对中亚等加盟共和国的财政补贴和拨款,有时一些加盟共和国获得的年度补贴额相当于其年度总产值。以塔吉克斯坦为例,该加盟共和国所获补贴占其年度财政收入的47%。<sup>③</sup>这与英帝国和法帝国在帝国末期的经历十分相似。因此,在俄乌白主动拆散联盟时,在波罗的海三个加盟共和国拼命挣脱联盟时,中亚五个加盟共和国却是最不愿意离开联盟,最后

① 列宁:“俄共(布)纲领草案”,《列宁全集》(第36卷),北京:人民出版社1985年版,第86页。

② Dominic Leiven, “The Russian Empire and the Soviet Union as Imperial Politics”, *Journal of Contemporary History*, Vol. 30, No. 4, 1995, p. 619.

③ Deepa M. Ollapally and Alexander Cooley, “Identity Politics and the International System”, *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 2, No. 4, 1996.

在无人愿意收留的情况下不得不宣布独立、自立门户。正是在苏联及俄罗斯(1990年代)主动放弃中亚的大背景下,各大国在该地区的渗入、博弈和争夺才成为可能。

## 二 欧盟的中亚战略及实施

根据欧盟对外政策的原则和目标,其在国际事务中所承担的是全球行为体(Global Actor)角色。因此,欧盟着重在重大国际问题和重点地区发挥作用,彰显欧盟的存在和影响力。虽然中亚地区并不在欧盟外交的传统视野之内,但在苏联解体后,欧盟开始关注和介入这个地区,其原因在于,欧盟将向其他地区和国家推广欧盟的价值观为其外交的核心内容和主要目标,同时将中亚地区的油气资源作为其能源来源多样化战略的重要选项之一。因此在中亚外交战略方面,欧盟一方面突出其价值观外交,向中亚各国输出其规范,包括人权、善治、民主、法治等;另一方面,欧盟则注重利益外交,使欧盟能从中亚国家能源输出多元化中获得新的能源供给来源,消除这一地区恐怖主义的潜在威胁,遏止毒品的流出。欧盟确保中亚战略实施的政策工具有《2007-2013年中亚地区援助战略》(EC 2007-2013 regional assistance strategy for Central Asia)、《伙伴关系与合作协定》(Partnership and Cooperation Agreements)、《贸易与合作协定》(Trade and Cooperation Agreements)、独联体国家技术援助项目(Technical Assistance Programme to the Commonwealth of Independent States, TACIS)及发展合作工具(Development Co-operation Instrument, DCI)等,主要通过经济和技术援助加以实施,具体援助项目包括教育、环境、消除贫困和经济发展等领域。

按照欧盟对外宣布的战略目标,“这项战略旨在加强各个领域的合作关系,通过促进欧盟与中亚外长定期会议的欧盟-中亚政治对话,来推动人权对话和在教育、法治、能源和交通、环境和水资源、应对共同威胁和挑战(包括边界管理和打击毒品走私)等领域的合作以及发展经贸关系”。<sup>①</sup>有关欧盟中亚战略实施的状况,欧盟部长理事会2012年6月发布的总结作出了谨慎的肯定评价:“这项战略本身已得到验证,继续有效。”<sup>②</sup>

① EEAS, “EU’s Relations with Central Asia”, [http://eeas.europa.eu/central\\_asia/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/central_asia/index_en.htm).

② Council of the European Union, “Council Conclusions on Central Asia”, 3179th Foreign Affairs Council Meeting, Luxembourg, 25 June 2012, <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>.

从欧盟与中亚五国的外交关系状况来看,近两年所取得的进展乏善可陈。与2010年的情况一样,欧盟仍然在其中的三国(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦)派驻大使级代表处,当时提出的要在另外两国设立代表处的事宜至今未能完成。目前欧盟派驻乌兹别克斯坦和土库曼斯坦的是半官方的“欧罗巴站”(Europa Houses),由合同雇员出任常驻人员,只享有部分外交官待遇。而在成员国层面上,尽管均在苏联解体后立即与中亚五国建立了外交关系,但只有法德两国在所有五国设立大使馆,英国的大使馆为4个,其他成员国都不超过3个,还有约9个成员国未在五国设立大使馆。所委任的大使并不前往五国常驻,而是留在本国首都处理有关外交事务。欧盟成员国按照《伙伴关系与联系协定》(Partnership and Association Agreements)的框架与中亚国家建立和发展关系。在这个框架下,欧盟成员国对中亚国家提供贸易最惠国待遇和关税优惠,双方建立外交部长级定期会议和高官会议联系渠道。

2007年欧盟对中亚新战略推出和实施之前,欧盟在制度准备上采取了一项重大举措——设立和任命欧盟驻中亚特别代表(EU Special Representative to Central Asia),职级为大使衔。自2006年10月至2012年6月,特别代表一职由来自法国的资深外交官毛磊(Pierre Morel)大使担任。2012年7月1日起,来自德国的弗洛尔(Patricia Flor)女士继任这个重要职务。鉴于德国在中亚事务上最为积极,其常驻中亚的外交官人数是欧盟机构的两倍,而且在中亚设立和资助的项目占欧盟各成员国项目总数的三分之一,欧盟的中亚新战略也主要由德国发起并在其任欧盟轮值主席期间正式推出,因此,欧盟在该人选上的考虑显然有更积极的意义。此外,欧盟在发展援助方面也给予了强有力的资金支撑。与新战略同时推出的欧盟委员会援助项目规定:2007-2013年的援助额增加一倍,达到7.50亿欧元。其中2007年的援助额为5800万欧元,2013年增加到1.39亿欧元。<sup>①</sup>

欧盟按照中亚新战略采取了一系列行动,主要集中在价值观外交和利益外交上。就价值观外交而言,欧盟着力推广和输入其规范。具体举措有:第一,设立政治对话和人权对话。政治对话从2008年开始每年举行一次,由中亚五国外长与欧盟“三驾马车”就双方关心的问题交换意见,近年来所涉及的问题包括中

<sup>①</sup> Council of the European Union, “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Annex: “EC 2007-2013 Regional Assistance Strategy for Central Asia”, 2009, p. 31.

亚地区安全、能源、水资源、环境、世界经济和金融危机等。人权对话也于2008年起举行,由政府官员会议和公民社会研讨会两个部分组成。后者由双方的人权律师和非政府组织参与,主要从事人权方面的资料准备。欧盟为人权对话提供了议事格式,并为哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦方面所接受。该议事格式从当年中亚人权事务中提炼了一个议事单,包括的内容有司法制度、刑罚制度、公民权利与自由、与相关国际组织的合作、欧盟资助的有关合作项目及个案讨论。不过,政治对话尚未取得具体成果,人权对话的进展也较为有限,特别在乌兹别克斯坦和土库曼斯坦遇到障碍,其中欧盟对乌兹别克斯坦因“安集延事件”实施的制裁<sup>①</sup>所造成的影响依然存在。

第二,推出法治行动计划。其主要内容是“欧盟将支持中亚国家的重要司法改革,包括改革司法系统,拟定行之有效的立法,如行政法和商业法”。<sup>②</sup> 行动计划的正式启动是在2008年11月。其采取的具体做法是分两个层面实施:其一,高层对话机制。2008年11月在布鲁塞尔举行了第一次欧盟成员国-中亚国家司法部长会议;其二,技术援助项目。欧盟在比什凯克和塔什干举行中亚地区研讨班,确定司法培训和刑事诉讼程序。欧盟委员会和德国为欧洲理事会的一个新项目提供资金,用于支持中亚地区的法制改革。<sup>③</sup> 德国技术合作署(German Technical Cooperation, GTZ)的援助款项由德国经济合作与发展部拨付,在中亚五国设立援助项目,司法改革方面的援助内容主要是法官和司法人员的培训、贸易和商业法方面的立法改革等。具体的项目包括:在哈萨克斯坦开设一个为期两年的课程,向青年法官讲授民事诉讼法律及程序问题;资助哈萨克斯坦最高法院出版所有的司法判决和裁决等。过去十年里,德国技术合作署对中亚的法治合作项目资助额达到了920万欧元。<sup>④</sup>

就利益外交而言,欧盟竭力通过获取一定份额的中亚能源来确保自身的能源供应,其实施的战略有两个方面:第一,能源战略。欧盟在中亚的利益外交集

① 2005年5月,乌兹别克斯坦的安集延发生流血事件。欧盟对乌兹别克斯坦政府进行谴责,实施的制裁措施包括武器禁运、停止部分合作项目的实施和对该国负有责任的官员拒发签证等。

② General Secretariat of the Council, “European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, 2007, p. 13.

③ Council of the European Union, “Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the implementation of the EU Central Asia Strategy”, Brussels, 28 June 2010, p. 9, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11402.en10.pdf>.

④ Rico Isaacs, “The EU’s Rule of Law Initiative in Central Asia”, EUCAM, No. 9, August 2009 p. 3, [http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user\\_upload/PDF/Policy\\_Briefs/PB9.pdf](http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Policy_Briefs/PB9.pdf).

中在获取中亚天然气资源以及建设相配套的新油气管道之上。其目标是确保欧盟能源安全,实现能源供应来源的多样化,摆脱对俄罗斯天然气供应的过度依赖。欧盟在2008年发布的《第二次战略能源评估》(Second Strategic Energy Review)文件中确定欧盟在实现天然气供应来源多元化中的基础建设为优先重点,其中第二项是“建设一个南方输气走廊以连接与里海和中东地区及其他国家的供应,改善供应安全”。<sup>①</sup>这份评估文件于2009年3月获得欧盟理事会的背书。为此,欧盟于2009年5月在布拉格召开“南方走廊”峰会,与会国有土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、阿塞拜疆、格鲁吉亚、土耳其和埃及。欧盟委员会、欧洲投资银行(European Investment Bank)和世界银行注资成立了里海发展公司,为开发和购买里海天然气做准备。在具体实施举措上,欧盟推出了一个双轨制的能源合作框架。其一是举行地区能源对话。能源对话由欧盟和中亚国家于1995年启动,2006年的第二次能源部长会议同意制定双方能源合作的路线图,确定短期、中期和长期合作目标。这项决定被称为“巴库行动计划”,由“跨国油气运输”合作项目(Inter-State Oil and Gas Transportation, INOGATE)作为实施管道。项目的参与方包括欧盟和里海及黑海的15个国家,涉及范围主要有:能源市场一体化、能源监管能力建设、统一天然气和电力技术标准与操作、中亚油气工业的环境保护、能源供应和跨国运输项目等。南方输气走廊是巴库行动计划中的一项新内容,包括两条管道:一条是纳布科管道,由土耳其的埃尔祖鲁姆连接奥地利的马斯河畔的鲍姆加藤,设计目标是在2014-2016年间向中欧市场年输送310亿立方天然气,占欧盟天然气总需求量的5%;另一条是土耳其-希腊-意大利管道。目前的输送量是年5亿立方米,仅输往希腊。计划在2014年将输送量增加到115亿立方米,其中35亿立方米天然气输往希腊,80亿立方米输往意大利。目前由英国石油公司在阿塞拜疆的萨德尼兹开采的气田通过南高加索输气管道每年向格鲁吉亚、土耳其和希腊提供85亿立方米天然气。<sup>②</sup>2009年7月,《纳布科政府间协定》签订,并获得所有签字国的批准。但纳布科管道由于俄罗斯方面的牵制和反对而迟迟未能动工兴建。而一旦建成就需要新的气源,所以除伊拉克的天然气外,中亚天然气必然成为争夺目标。不过,纳布

<sup>①</sup> European Commission, “Second Strategic Energy Review”, Memo, p. 2, [http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/doc/2008\\_11\\_ser2/strategic\\_energy\\_review\\_memo.pdf](http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/doc/2008_11_ser2/strategic_energy_review_memo.pdf).

<sup>②</sup> Michael Denison, “The EU and Central Asia: Commercializing the Energy Relationship”, EU-CAM, Working Paper, No. 2, July 2009, p. 6.

科管道由于地缘政治和经济原因迟迟未能上马,欧盟实际上已经在考虑替代管道运输中亚的油气资源。2012年夏,纳布科管道东段(阿塞拜疆-土耳其)已被放弃。取而代之的是由阿塞拜疆和土耳其出资兴建的跨安纳托利亚管道(Trans Anatolian Pipeline),将于2018年投入使用。而纳布科管道西段(保加利亚-罗马尼亚-奥地利)在2013年6月再受重挫。控制阿塞拜疆最大气田的沙阿德尼兹II财团,宣布将土耳其以西的输气管道合同授予跨亚德里亚海管道(Trans Adriatic Pipeline),这条管道将经过希腊、阿尔巴尼亚,通过亚德里亚海底抵达意大利,比纳布科管道的长度短500公里。<sup>①</sup>

其二是开展双边合作。欧盟与中亚国家通过签订谅解备忘录的形式建立能源战略伙伴关系,着重于能源安全、能源行业合作、能源工业发展、能源投资环境改善等。2006年和2008年,欧盟分别与中亚地区的两大能源出口国——哈萨克斯坦和土库曼斯坦签署了双边谅解备忘录。另外,欧洲投资银行得到授权在所有五个中亚国家开展投资能源业务,目前的优先投资领域是提高能源效率、改善能源传输、开发再生能源、城市热水供应和废物处理。<sup>②</sup>

在欧盟的能源战略中,中亚是作为其能源多元化的一个潜在替补来源,尤其是着重于天然气的输送及开采。不过,欧盟的外来天然气仍然依赖于俄罗斯,而且欧盟更介意的是乌克兰和白俄罗斯对俄罗斯输气的阻碍和纷争,因此“北溪”项目得以获得优先建设地位。同时,中亚的气源供给前景并不稳定,其供应量除去对俄、中等国的出口之外较为有限,特别是输气管要经过阿塞拜疆、土耳其等国,潜在的风险并不低,而且欧盟与中亚主要产气国土库曼斯坦的关系也不够紧密。欧盟主导的纳布科管道项目触礁,特别是来自俄罗斯的阻挠和竞争造成了显著的影响。同时,与中亚国家的互动因素也不可忽视。以欧盟十分感兴趣的天然气来源国——土库曼斯坦为例,根据2008年4月欧盟委员会与土库曼斯坦政府签署的《能源战略伙伴关系谅解备忘录》,土库曼斯坦方面承诺为欧盟保留每年100亿立方米的供气量,而且可以在运输条件改善时予以增加。但是,欧洲投资银行并没有对土库曼斯坦提供相应的直接融资服务;而欧洲复兴与开发银

<sup>①</sup> Clara Weiss, "European Union's Nabucco Pipeline Project Aborted", July 13, 2013, <http://www.wsws.org/en/articles/2013/07/13/nabu-j13.html>.

<sup>②</sup> European Commission, "European Union and Central Asia: Energy", [http://ec.europa.eu/central\\_asia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/central_asia/index_en.htm).

行则以土库曼斯坦的人权状况和缺乏透明性为由,拒绝进行大规模的合作。<sup>①</sup>因此,欧盟在中亚的能源合作的进展缓慢,成效并不显著。

第二,安全与边界管理。欧盟认为中亚地区对欧洲安全有直接的重大影响,主要体现在国际恐怖主义活动和毒品交易两个重大威胁之上,因此,欧盟在中亚地区拥有安全利益,而保持该地区的稳定符合欧盟的利益。但欧盟能够发挥作用的领域仅限于软安全方面,对中亚地区的介入通过政治对话和援助项目来实现,具体方法是设立中亚国家边界管理项目、缉毒项目和善治项目。为此,边界管理项目(Management in Central Asia Programme, BOMCA)和中亚缉毒项目(Central Asia Drug Action Programme, CADAP)正在实施,具体实施机构是联合国开发计划署(UNDP)。这两个项目主要是帮助中亚国家提高边界管理水平、查堵毒品和其他走私物品和促进跨境贸易。具体援助内容包括设立边检站、提供边检技术和设施、培训边检人员等。其中边界管理项目于2002年启动,欧盟主要为该项目提供资金。如在2003-2014年的3650万欧元项目预算中,欧盟提供的资金为3365.5万欧元,联合国开发计划署提供剩余的10%。<sup>②</sup>目前,边界管理项目的实施已进展到第八期(2011-2014年),主要包括五方面内容:(1)吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的体制改革。按照欧洲一体化边界管理方法(European Integrated Border Management),对已经制定的塔吉克边界管理战略及行动计划(2010年)和吉尔吉斯边界管理战略及行动计划(2012年)的实施提供政府层面的支持;(2)加强中亚的专业培训能力。欧盟帮助中亚国家边界控制和检查官员的专业培训工作;(3)加强中亚国家边界缉毒机构的能力。重点放在火车站和机场的出入境边界检查官员的缉毒能力强化上;(4)改善边界检查站的硬件条件。对于该项目前期已经建立的边界检查站,欧盟帮助改善其硬件设施及边检官员的工作条件;(5)推行平行任务(Horizontal Tasks)。通过中亚国家和地区合作与协调平台的发展,加强国家、地区和国家层面的联系。<sup>③</sup>

欧盟全面参与该项目的运作,协助中亚国家有关培训中心的建立,成员国有关机构与这些培训中心建立对口合作关系,接受学员在欧洲的培训和实习等。

<sup>①</sup> Jos Boonstra, "The EU's Interests in Central Asia: Integrating Energy, Security and Values Into Coherent Policy", EDC2020, No. 9, January 2011, p. 16, [http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/EDC\\_2020\\_Working\\_paper\\_No\\_9\\_The\\_EU%20%80%99s\\_Interests\\_in\\_Central\\_Asia\\_v2.pdf](http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/EDC_2020_Working_paper_No_9_The_EU%20%80%99s_Interests_in_Central_Asia_v2.pdf).

<sup>②</sup> European Commission, "Management in Central Asia Programme", [http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca_en.htm).

<sup>③</sup> European Commission, "Management in Central Asia Programme".

目前已接受中亚学员培训的欧盟成员国教育机构包括波兰的科特兹尼边防培训中心、拉脱维亚雷泽克内国家边防学院、立陶宛边防学校以及参与该项目的匈牙利国家警察、立陶宛边防局、比利时联邦警察和荷兰皇家骑警等等。<sup>①</sup>

欧盟对于中亚安全十分关注,认为这对其东部的安全环境构建至关重要,但影响力十分有限,原因在于内外两个方面:第一,欧盟的安全一体化难有实质性进展,对欧盟以外的安全问题缺乏一致的立场和有效的政策工具。欧盟虽然制定了共同外交与安全政策(CFSP)及其欧洲安全与防务政策(ESDP),但在政策执行方面缺乏必要的资源:军队和预算,特别是成员国不愿将国防大权让渡与欧盟,所以欧盟对欧洲以内的安全问题都难以应付,如1990年代末的科索沃危机,对远离其边界的中亚更是鞭长莫及、力不从心;第二,欧盟缺乏独立的安全战略,依赖和受制于美国为首的北约。西方在中亚安全中影响力最大的无疑是北约和平伙伴计划(Partnership for Peace),北约借此加强了与中亚国家的安全联系和互动。特别是对哈萨克斯坦,北约专门设立了国别伙伴关系行动计划(Individual Partnership Action Plan)。此外,在与中亚安全密切相关的阿富汗,欧盟也未能发出独立的声音,欧盟成员国是以北约成员国身份配合美国的战略和行动。

第三,经贸利益。中亚地区在欧盟的经贸关系中所占比重很小,除了能源之外似乎很难引起欧盟的关注,但对于中亚国家而言,欧盟是主要贸易伙伴之一,经济上的重要性显而易见。因此,欧盟得以凭借经贸关系增强和施加影响力。欧盟在中亚国家经贸活动中占据明显的重要地位,是哈萨克斯坦的第一大贸易伙伴、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的第三大贸易伙伴、另外两国的第四和第五大贸易伙伴。其次,欧盟与拥有油气资源的哈、土、乌三国的贸易额高于其他两国,其中与哈萨克斯坦一国的贸易额就超过了与其他四国的贸易总额。2012年,在欧盟进口的货物类别中,从哈萨克斯坦和土库曼斯坦进口的第五类别(TDC05,矿产品)均占第一位,占该国总出口额的比例更是分别高达92.5%和91.9%。<sup>②</sup>再次,中亚国家的外部贸易超过内部贸易。只有经济规模最小的吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的前五大贸易伙伴中有中亚国家,而且排序靠前的贸易伙伴均为

<sup>①</sup> UNDP and EU, "BOMCA: Progress Report, Phase 8", December 2012, [http://www.bomca.eu/images/stories/docs/prog\\_report/BOMCA%208%20PR\\_July-December2012\\_FINAL\\_ENG.pdf](http://www.bomca.eu/images/stories/docs/prog_report/BOMCA%208%20PR_July-December2012_FINAL_ENG.pdf).

<sup>②</sup> European Commission, DG Trade, "Rank of Kazakhstan in European Union Trade (2012)", "Rank of Turkmenistan in European Union Trade (2012)", Eurostat (Comext, Statistical regime 4), April 26, 2013.

欧盟、中国、俄罗斯等外部贸易伙伴。最后,中亚国家与邻近国家及独联体国家的贸易较为活跃。除了中俄之外,土耳其、伊朗和阿富汗等中小邻国和乌克兰和白俄罗斯也在贸易名单上占有一席之地。

作为政策工具的技术支撑,欧盟所采用的影响方式主要是提供经济和技术援助。欧盟在对外发展援助方面经验丰富,投入的精力和资源有目共睹。欧盟采取的重要举措有:第一,教育行动计划。欧盟将教育置于中亚战略的优先领域之一,分为两个政策行动层面:一是教育政策对话层面,正式名称为“欧盟-中亚教育平台”(EU Central Asia Education Platform),并举行了多次欧盟-中亚教育工作会议;二是具体操作层面,欧盟推出一系列教育援助项目,如坦帕斯项目、孟都斯项目、波伦亚进程及其他职业培训项目。欧盟对这些项目的投入已有增加,如对前两个项目的年均投入增加了一倍,由500万欧元增加到1000万欧元;此外,欧盟加强了与中亚的学术交流。欧盟决定将提供给中亚学生和教师的奖学金和奖教金获得者的人数提高一倍。欧盟还通过建设和完善“虚拟丝绸之路”(Virtual Silk Highway)帮助中亚国家提供远程教育和终身教育。<sup>①</sup> 欧盟在中亚的教育行动计划的重点放在高等教育和职业教育之上,推动课程现代化,使之适应就业市场的需要,建立中亚国家教育机构与欧盟教育机构的合作关系,使之达到欧盟教育的规范和水准。<sup>②</sup>

第二,水资源和水电领域的援助。欧盟在这方面的援助方式与教育行动计划相似,也分为两个层面:一是双边高官对话。如2009年11月举行的第三次对话(罗马会议)集中讨论水资源及其相关的气候变化和政府治理问题;二是援助项目。如欧盟设在阿拉木图(Almaty)的代表处负责这类项目的协调工作,但尚处于调研阶段,并没有拿出具体解决方案,其中的一个项目为“中亚的水治理问题”。

<sup>①</sup> The Council and the European Commission, “Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the Implementation of the EU-Central Asia Strategy”, European Communities, June 2009, pp.40-41.

<sup>②</sup> European Commission, “EU Cooperation in Education in Central Asia”, [http://eeas.europa.eu/central\\_asia/docs/factsheet\\_education\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/factsheet_education_en.pdf).

表 1 2007-2010 年欧盟对中亚援助情况表(单位:百万欧元)

地区合作	
类别	援助预算额
教育	66.4
环境、能源、气候	39.2
边界管理、安全	13.0
经济、贸易、私企	10.4
治理	2.0
其他	6.0
合计	137.0
双边合作	
国别	援助预算额
哈萨克斯坦	44
吉尔吉斯斯坦	55
塔吉克斯坦	66
土库曼斯坦	22
乌兹别克斯坦	28.6
合计	215.6

资料来源:European Commission, “European Union-Central Asia Development Cooperation”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, p.11, 21, 26, 33, 39。

第三,建设交通运输走廊。欧盟在1998年与欧亚地区的14国达成一项协议,同意开始实施“欧洲-高加索-亚洲运输走廊项目”(Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia, Traceca),建设多条连接欧亚的公路、铁路和海路综合性交通运输走廊,其中一条的具体走向是欧盟-高加索-中亚。2001年,该项目在巴库设立了常设机构——秘书处。另外,欧盟不久前提出的六号欧亚走廊计划将欧洲西部与中国西部通过公路和铁路连接起来。对于该项目在内的泛欧交通运输走廊和枢纽工程,欧盟主要通过欧洲投资银行融资,至2007年已投入约1260亿欧元,预计到2013年再投入1500亿欧元,此后到2020年再投入1200亿欧元。<sup>①</sup>不过,欧盟与高加索和中亚国家的协同工作仍在进行之中,而且欧盟对与中国建立交通运输联系更感兴趣,中亚可能只是欧盟交通运输走廊中的一个中间环节,并非目的地或重要枢纽。

<sup>①</sup> European Commission, “TEN-T-Trans-European Transport Projects-Implementation of the Priority Projects Progress Report”, May 2008.

第四,双边援助。至2006年,欧盟将中亚援助项目列入独联体国家技术援助项目(Technical Assistance Programme to the Commonwealth of Independent States, TACIS),2007年起,独联体国家技术援助项目改为发展合作工具(Development Co-operation Instrument, DCI)。2007-2013年,欧盟对中亚援助预算总额为7.16亿欧元,援助优先领域为消除贫困、实施善治和发展合作。欧盟对中亚的援助分为两类:地区合作,占援助总额的30%,具体援助领域为以上提到的教育、能源、交通、环境、边界管理等;双边合作,占援助总额的70%,受援对象为中亚五国。欧盟确定援助额的一个标准是对较贫穷的国家给予倾斜,因此,中亚五国中的塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦获得的援助额要高于其他国家。

### 三 对欧盟中亚战略的分析和评价

自苏联解体之后,中亚开始出现新的战略空间和态势,成为大国博弈的焦点地区之一。在欧盟的外交总战略中,价值观外交始终是一面旗帜,而利益外交往往如影相随。尽管中亚在欧盟外交中的排序并不靠前,但这两种外交的汇合却展现得淋漓尽致。不过,当欧盟在新世纪开始重视中亚,并在2007年新推出中亚战略之时,金融危机的到来给战略的实施蒙上了阴影。欧盟在当下的欧债危机重压之下,陷入自顾不暇的困境之中。但欧盟始终没有放弃中亚战略,其实施的进程仍在持续,而且援助上的力度有增无减。

欧盟先后在2008、2010和2012年对其中亚战略进行了三次评估。总体来看,欧盟对中亚战略及其发展前景持有肯定的判断和评价,称“取得了巨大的进展”。<sup>①</sup>根据最新的《欧盟中亚战略的实施进展报告》(2012年),中亚战略“已经极大地加强了与中亚五国的关系”,“战略证明了其自身的有效性,并在争取实现2007年所设定的目标方面取得了很大进步。”<sup>②</sup>《报告》列举的主要成就有:中亚国家已经视欧盟为一个重要的伙伴;地区政治对话已经深入讨论了诸如阿富汗、极端主义等敏感问题;欧盟在安全方面加强了中亚地区反恐的力量;欧盟与中亚国家在边界管理和缉毒方面达成了一系列协议;欧盟在中亚五国均展开了制度化的人权对话;欧盟促进了中亚的法治改革;欧盟的教育行动计划已经在中

<sup>①</sup> European External Action Service and European Commission, “Progress Report on the Implementation of the EU Strategy for Central Asia Implementation Review and Outline for Future Orientations”, Brussels, June 28, 2012, p.4, [http://www.eeas.europa.eu/central\\_asia/docs/20120628\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf).

<sup>②</sup> Ibid., p.1.

亚与欧洲教育界之间建立起密切的联系;欧盟在应对环境和水资源的挑战和加强地区合作方面作出了重要贡献;欧盟与中亚国家在能源方面达成了广泛的协议;欧盟将原有的一个全权代表处(哈萨克斯坦),增加到四个全权代表处(另外三个新的全权代表处设在吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦);欧盟将欧洲投资银行的营业范围扩大到所有中亚五国。<sup>①</sup>

其中,较为突出的案例是欧盟对吉尔吉斯共和国危机的应对。欧盟在上述《报告》中称:当2010年吉尔吉斯共和国发生危机时,欧盟作出了“迅速反应”,与联合国和欧安组织密切协调,协助推进该国的政治改革进程。欧盟及时采取措施,使得局势恢复平静,为重建经济和社会秩序作出了积极贡献。具体举措包括提供人道主义援助、帮助重建房屋、推动宪法和媒体改革、准备议会和总统大选、促进经济和社会发展以及司法改革和消除贫困。欧盟在此过程中所使用的稳定政策工具(Instrument for Stability)和发展合作政策工具(Development Cooperation Instrument)发挥了至关重要的作用。<sup>②</sup>

中亚国家对欧盟及其中亚战略的评价较为复杂,官方的评价较为正面。哈萨克斯坦《阿斯塔纳时报》的一篇社论认为:“由于共同致力于实现哈萨克斯坦与欧盟之间的《伙伴关系与合作协定》、哈萨克斯坦的国家项目‘通往欧洲之路’和欧盟对中亚战略,进一步发展双边关系的坚实基础已经奠定。”至于哈欧关系的现状,社论指出:双方领导人“对双边合作的状况和前景给予了肯定的评价”;又称:“哈萨克斯坦支持进一步落实《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》。我们相信这个《战略》是一份重要的、合时宜的文件,旨在为中亚以及整个欧亚大陆带来稳定。”社论的作者阿克辛扎诺夫(Yerkin Akhinzhanov)是哈萨克斯坦外交部欧洲司司长,可以说,它反映了哈政府的态度和评价。<sup>③</sup>

至于中亚五国对于欧盟中亚战略的评价,2012年11月27日在比什凯克举行的欧盟-中亚部长级会议<sup>④</sup>有较清晰的展示。部长们在评估欧盟中亚战略时

① European External Action Service and European Commission, “Progress Report on the Implementation of the EU Strategy for Central Asia Implementation Review and Outline for Future Orientations”, pp. 6-9.

② Ibid., p. 30.

③ Yerkin Akhinzhanov, “Kazakhstan-EU Strategic Partnership: Evolution and State of Play”, *The Astana Times*, May 31, 2013, <http://astanatimes.kz/index.php?uin=1290951480&pg=1369771360>.

④ 出席会议的中亚国家的部长有:塔吉克斯坦外交部长扎里菲(Hamrokhon Zarifi)、吉尔吉斯共和国外交部长阿布德尔达耶夫(Erlan Abdyldayev)、哈萨克斯坦外交部长伊德里索夫(Erlan Idrisov)、乌兹别克斯坦外交部第一副部长诺若夫(Vladimir Norov)、土库曼斯坦外交部副部长哈吉耶夫(Vepa Hajiyev)。欧盟方面出席会议的是欧盟外交事务和安全政策高级代表、欧盟委员会副主席阿什顿(Catherine Ashton)。

认为,这项战略所确定的优先领域对于发展中亚国家与欧盟之间的关系和加强彼此间的合作依然具有重要性。中亚国家将发展与欧盟的关系置于优先的位置之上,表示要全面发展与欧盟的关系,特别是贸易、经济、政治、安全、运输和通讯方面的关系。同时,中亚国家同意考虑欧盟方面提出的关于建立双边高层安全对话机制的建议。<sup>①</sup>

中亚国家民间对于欧盟的中亚战略的反应较为复杂。一方面,欧盟通过中亚战略与中亚的合作和提供的援助受到了欢迎,民众称“中亚国家与欧盟的合作是中亚地区一体化进程的关键所在。”<sup>②</sup>另一方面,欧盟的利益导向引起了中亚方面的关注。哈萨克斯坦总统战略研究所所长苏尔坦诺夫(Bulat Sultanov)认为欧盟更关注在中亚的经济和安全利益,指出:“能源安全、进口能源多元化和阿富汗问题是欧盟在中亚的核心利益”。具体而言,“欧盟在中亚的三大关切是:(1)哈萨克斯坦的石油和土库曼斯坦的天然气是欧盟能源进口多样化的重要渠道;(2)从中亚向驻阿富汗的欧盟[国家]军队输送物质;(3)中亚是阿富汗毒品向欧洲输送的通道。”<sup>③</sup>

在此基础上,我们对欧盟中亚战略及其实施作一必要的分析和评价。

首先,价值观外交是欧盟中亚战略的基石和出发点。欧盟缺乏美国等世界大国的硬实力,同时对自己在人权、环保、对外援助方面的作为引以为豪,试图将欧盟的一整套规范对外输出和传播,借此凸显欧盟自身的领先地位和道德制高点。因此,欧盟将贯彻价值观外交的政治对话、人权对话和法治行动计划置于其中亚战略的核心,通过推广欧盟自己的价值观来影响和规范中亚国家及社会。为配合价值观外交的推行,欧盟以大量的援助作为支撑,主要采取软实力的路径来打造自己的形象。但欧盟的价值观外交所取得的进展较为有限,中亚国家对西方国家推动“颜色革命”十分反感,而且欧盟的行动计划在一些国家频频受阻,难以为所在国官方和民间所接受。而且,欧盟外交对中亚的重视程度似乎也低于其他大国,尤其是行弱于言。

其次,利益外交是欧盟中亚战略的现实目标。自资本主义兴起以来,逐利原

① Ministry of Foreign Affairs of Tajikistan, “Countries of Central Asia and EU Share a Common View on Many Topics, Says Tajikistan”, *The Diplomatic News*, November 28, 2012, [http://www.diplonews.com/feeds/free/28\\_November\\_2012\\_191.php](http://www.diplonews.com/feeds/free/28_November_2012_191.php).

② K. I. Baisakova, “The European Union Policy in Central Asia”, the Fourth Taiwan-Central Asia Forum, <http://Centralasia.cyu.edu.tw>.

③ [哈]苏尔坦诺夫:“中亚国家政治和安全:历史进程与前景”,“中亚:大国的交汇与合作国际研讨会”会议论文,华东师范大学,2012年10月,第5页。

则一直是西方世界的不二法则,欧盟自然也不能免俗。中亚的油气资源,特别是天然气资源是欧盟觊觎的现实利益所在。而来自俄罗斯的天然气供应的不稳定,特别是欧盟不愿意过度依赖俄罗斯的气源,促使欧盟转向能源供应的多样化选择。在这样的背景下,与欧盟较为邻近、能源储备达到一定规模,而且尚未受其他大国的完全支配的中亚国家便被列入了欧盟的能源多样化蓝图。除能源之外,安全和经贸也是欧盟在中亚追逐的现实利益。在构成欧盟中亚利益外交三大支柱的能源、安全和经贸之中,经贸的进展最为成功,欧盟是中亚五国的主要贸易伙伴,双方的贸易结构具有互补性;而能源的合作举步维艰,进展十分缓慢,其中有些合作条件如过境国,完全不受欧盟和中亚国家的控制。在欧盟发展新能源的背景下,双方能源合作存在更大的变数和不确定性的前景;安全方面,欧盟的作用相对于其他大国可以说是微不足道,且受制于美国,只是在非传统安全的某些方面,如禁毒和中亚内部边检方面稍有作为而已,甚至称不上是中亚安全方面能发挥实质影响的行为体。

再次,欧盟两种外交的叠加源自于旧日帝国外交手法。西方世界在近代以来的对外扩张中,总是一边标榜“传播文明”,一边掠取资源和市场,<sup>①</sup>以整个世界之力完成了自身的财富积累和现代化。但殖民时期的这些做法已经为历史所唾弃,非殖民化给世界带来了新的格局,但新的秩序、规范和运作模式尚在酝酿之中。实际上,欧盟的价值观外交和利益外交并未脱离旧日帝国外交的老路,其内部矛盾性和冲突性依然难以克服。从深层原因上说,欧洲国家对自身和中亚国家的理解和认识都存在问题。

最后,欧盟中亚战略存在明显的不足。如2007年的战略对阿富汗问题未加提及,但近来已开始涉及和重视;欧盟对俄罗斯推出的“欧亚联盟”缺乏及时的反应和足够的重视。欧盟委员会贸易总司副司长巴拉斯(Peter Balas)似乎并不看重这个联盟的重要性,称其“只不过是一个不够健全的关税联盟而已”。<sup>②</sup>此外,欧盟在中亚的经贸增长速度较慢,其经济存在也具有局限性,等等。<sup>③</sup>

(作者简介:潘兴明,华东师范大学欧洲研究中心主任、教授;责任编辑:张海洋)

<sup>①</sup> 参见[德]卡尔·马克思:“不列颠在印度的统治”;[德]卡尔·马克思和弗里德里希·恩格斯:“德意志意识形态”有关章节,马克思、恩格斯:《论殖民主义》,北京:人民出版社1962年版,第24-32、1-2页。

<sup>②</sup> Goergi Gotev, “Putin to Visit Brussels as ‘Eurasia Union’ Leader”, *EurActiv*, December 4, 2012, <http://www.euractiv.com>.

<sup>③</sup> European External Action Service and European Commission, “Progress Report on the Implementation of the EU Strategy for Central Asia”, Brussels, June 28, 2012, p. 13.