

从“接触”到“嵌入”：欧盟参与中亚事务的制度性逻辑变迁*

陈实 张晓通

内容提要：伙伴关系与合作协定(PCA)长期用于处理欧盟与前苏联国家及周边地区的关系。不同于在部分对象国推进受阻的情况,欧盟在中亚地区推进的PCA及加强版伙伴关系与合作协定(EPCA)不仅顺利达成,而且持续深化,形成较为稳定的制度化合作框架。本文从制度工具运作的视角,系统分析欧盟在中亚推进PCA—EPCA外交的演进路径与升级逻辑。研究发现,PCA—EPCA并非一般性合作安排,而是欧盟开展结构性外交、塑造外部治理环境的关键制度工具,欧盟通过PCA—EPCA外交实现了对中亚国家在贸易规则、监管体系与治理实践等领域深度的制度嵌入。本文的研究有助于深化对欧盟在中亚角色的理解,并为解释欧盟对外法律工具在不同地区呈现差异化效果提供中亚视角的经验支撑,也为理解欧盟在中亚推进的制度性外交如何与中国“一带一路”倡议在中亚并行、竞争与互动提供了政策层面的启示。

关键词：欧盟—中亚伙伴关系 伙伴关系与合作协定 结构性外交 外部治理 制度嵌入

后冷战时代的欧亚大陆秩序经历了深刻的重构,作为连接欧洲与亚洲的重要枢纽,中亚逐渐成为欧盟对外制度性介入的关键场域。长期以来,“伙伴关系与合作协定”(Partnership and Cooperation Agreement, PCA)被视为欧盟对外关系的一种

* 本文系2020年度国家社会科学基金重大项目“百年变局下的全球治理与‘一带一路’关系研究”(项目编号:20&ZD147)的阶段成果。感谢匿名评审专家提出的宝贵修改意见和建议,文责自负。

相对“标准化”的法律工具,主要用于处理欧盟与前苏联国家及周边地区的合作关系。1994年,欧盟启动东扩计划后,便决定同东部伙伴关系国签署为期10年的PCA,以取代苏联时期的“贸易与合作协定”(Trade and Cooperation Agreement, TCA),支持相关国家的政治经济改革与贸易投资发展。^①1994年6月,欧盟率先同俄罗斯签署PCA,但因车臣战争的影响,该协议直到1997年才正式生效。尽管同白俄罗斯也曾就PCA进行过谈判,但因欧盟指责明斯克的独裁主义政策导致谈判未能继续进行。此后,欧盟又先后与格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆三个南高加索国家,乌克兰、摩尔多瓦两国,以及哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦五个中亚国家签署了PCA。^②不过,在欧盟的对外关系实践中,并非所有PCA外交最终都能顺利转化为稳定的制度性合作框架,仅在哈萨克斯坦等少数国家实现了PCA的制度化转型。

作为以规则、制度与法律工具见长的国际行为体,欧盟在对外关系中并非主要依赖军事力量或直接进行经济施压,而是倾向于通过条约、规范与治理机制对外部环境施加长期的、结构性的影响。自20世纪90年代以来,欧盟便积极通过PCA与中亚国家建立制度化的关系框架,试图通过条约型外交实现对该地区政治、经济和法律环境的长期塑造。进入21世纪后,欧盟对中亚的关注持续升温,2007年和2019年先后通过两份系统的中亚战略文件。^③2014年乌克兰危机爆发以来,在推动原有PCA全面实施的基础上,欧盟加速启动与中亚国家的“加强版伙伴关系与合作协定”(Enhanced PCA, EPCA)进程。其中,与哈萨克斯坦的EPCA

^① 丁鹏、朱贵昌:《冷战后欧盟对东部伙伴关系国的战略演变》,载《国际论坛》,2020年第4期,第19-34页。

^② Clara Portela, “The European Union and Belarus: Sanctions and Partnership?” *Comparative European Politics*, Vol.9, No.4/5, 2011, pp.486-505.

^③ 这两份中亚战略文件分别是2007年出台的《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》,参见 Council of the European Union, “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership,” Brussels, May 31, 2007, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/st_10113_2007_init_en.pdf; 2019年出台的《欧盟与中亚:更坚实伙伴关系的新机遇》,参见 European Commission, “The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership,” Brussels, May 15, 2019, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf.

已于2015年签署,并在2020年正式生效;与吉尔吉斯斯坦的EPCA于2024年正式签署;与乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦的EPCA也在2025年先后完成签署或草签程序(见表1)。这一进程表明,欧盟正努力强化其在中亚地区的制度性存在,并试图通过法律工具深度参与该地区的秩序构建。

表1 欧盟与中亚五国伙伴关系与合作协定完成情况

	哈萨克斯坦	吉尔吉斯斯坦	塔吉克斯坦	乌兹别克斯坦	土库曼斯坦
伙伴关系与合作协定(PCA)	1995年签署,1999年生效	1995年签署,1999年生效	2004年签署,2010年生效	1996年签署,1999年生效	1998年签署,但未生效
加强版伙伴关系与合作协定(EPCA)	2015年签署,2020年生效	2024年签署	2023年开始谈判,2025年7月草签	2022年7月完成谈判,2025年10月正式签署	2024年签署伙伴关系与合作协定议定书

注:表由作者自制。

梳理欧盟在周边国家和地区的关系与合作协定,发现不同国家的PCA走向存在较大差异。欧盟同俄罗斯的PCA终止后,欧俄分歧与关系裂痕持续扩大,双方未能就新的伙伴关系协定达成一致意见,^①并在俄乌冲突后走向彻底对抗。截至2026年2月,欧盟已提出对俄第20轮制裁方案,进一步扩大对俄罗斯能源、银行、商品及服务领域的限制。欧盟同白俄罗斯的PCA因谈判受挫并未签署。欧盟与乌克兰、摩尔多瓦的PCA到期后尽管并未延续,但转为“联系国协定”(Asso-

^① 徐坡岭、韩爽:《简析俄欧关系的非对称结构及其发展趋势》,载《俄罗斯中亚东欧研究》,2009年第1期,第61页。

ciation Agreement, AA) 谈判,^①在满足入盟标准,并经过长期艰苦的谈判后,欧洲理事会在 2022 年给予两国候选国地位,并通过经济或军事上的援助推动乌克兰与摩尔多瓦向欧盟靠拢。亚美尼亚、格鲁吉亚和阿塞拜疆三个南高加索国家同欧盟的 PCA 也呈现差异化发展态势,除阿塞拜疆因与欧盟人权和法治存在分歧而仅维持能源领域的有限合作外,亚美尼亚和格鲁吉亚均深化了与欧盟的伙伴合作关系,前者同欧盟签署了“全面与加强版伙伴关系协定”(Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, CEPA),^②后者则同欧盟签署了包含“深度和全面自由贸易区”(Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA)的联系国协定。^③ 欧盟同土库曼斯坦的 PCA 尽管在 1998 年便已签署,但由于对土政治与人权问题不满,欧洲议会搁置批准该协定(见表 2)。^④

对比之下,在欧盟伙伴关系与合作协定外交的对象国家或地区中,中亚是欧盟首个成体系、集群化推进 EPCA 的地区,成为欧盟“利益优先—规则输出—供应链绑定”的成功试验场。由此产生的问题是,在欧盟对外关系实践中,为何只有在中亚的 PCA 外交不仅没有弱化,反而成为少数实现从 PCA 到 EPCA 持续升级的地区之一? 这一差异化结果表明,PCA 并非一种“自动生效”的制度工具,其实际效果高度依赖具体地区的制度环境与权力结构。中亚为何成为 PCA—EPCA 外交成功推进的关键区域,构成本文的研究起点。

① 陈洁:《外部差异性一体化与欧盟—乌克兰关系》,载《德国研究》,2024 年第 5 期,第 4—23 页;“Negotiations on the EU—Moldova Association Agreement,” Official Journal of the European Union, February 22, 2013.

② “Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the One Part, and the Republic of Armenia, of the Other Part,” Official Journal of the European Union, January 26, 2018.

③ “EU—Georgia Deep and Comprehensive Free Trade Area,” European Commission, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-georgia-deep-and-comprehensive-free-trade-area>.

④ 戴轶尘:《欧盟新中亚战略中的规范性外交及其软化态势》,载《欧洲研究》,2014 年第 5 期,第 71—88 页。

表2 欧盟与周边国家和地区 PCA 发展走向

	中亚五国	俄罗斯	白俄罗斯	乌克兰	摩尔多瓦	南高加索三国
PCA 后续发展	集群式升级为 EPCA, 战略合作伙伴	到期后终止	PCA 谈判受挫, 未签署	被联系国协定取代	被联系国协定取代	亚美尼亚: 升级为 CEPA; 格鲁吉亚: DCFTA+联系国协定; 阿塞拜疆: 维持现状
合作深度	最高: EPCA、“FTA 化”“全球门户”战略	零: 全面制裁、基本无合作	低: 制裁, 无正常化外交与经济合作	高: 联系国协定, 经济与军事援助	高: 联系国协定, 改革援助	较高: 与亚美尼亚、格鲁吉亚深度合作; 与阿塞拜疆仅专注能源领域合作
有无入盟承诺	仅规则对接, 无入盟承诺	无, 全面对抗	无, 对抗	入盟候选国	入盟候选国	亚美尼亚: 启动入盟程序, 但未获候选国地位; 格鲁吉亚: 入盟候选国; 阿塞拜疆: 无
欧盟战略优先级	最高: 能源合作、通道建设、规则实践场域	最低: 制裁对象	低: 制裁对象	高: 战略屏障、战略伙伴	高: 安全屏障、入盟样板	中等: 能源合作、地缘平衡

注: 表由作者自制。

现有关于欧盟—中亚关系的研究中, 大多关注欧盟在中亚的具体政策目标, 如能源安全^①、安全合作^②、地缘战略竞争^③和交通互联互通^④等。对于欧盟为何特别依赖 PCA—EPCA 作为其中亚的主要外交工具, 以及 PCA 升级为 EPCA 的制

① 于宏源、李铭泽:《供应链震荡视阈下欧盟全球资源运筹的战略转向》,载《欧洲研究》,2023年第2期,第27-49页。

② 戴轶尘:《欧盟中亚战略中的多边安全合作及其成效评估》,载《俄罗斯研究》,2015年第3期,第58-83页。

③ 曾向红:《“规范性力量”遭遇“新大博弈”:欧盟在中亚推进民主的三重困境》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第34-60页。

④ 吴昊、杨成玉:《欧盟“全球门户”战略及其对“一带一路”倡议的影响》,载《国际问题研究》,2022年第5期,第58-77页。

度逻辑,依然缺乏系统分析。尤其是,PCA 作为欧盟对外法律体系中专门针对前苏联国家设计的合作框架,其功能并非简单的贸易安排,而是欧盟“结构性外交”(Structural Diplomacy)^①和“外部治理”(External Governance)^②最典型的实践场域。欧盟试图通过 PCA 推动对象国在经济治理、政策监管、法治建设和行政程序等方面向欧盟的规范靠拢,^③而 EPCA 则进一步将合作领域扩展至数字化、绿色经济、可持续供应链、竞争政策、国企治理等更具制度意涵的议题,明显带有“自由贸易协定(Free Trade Agreement, FTA)化趋势”与“制度扩散强化”特征。^④

2022 年以来,面对欧盟与俄罗斯关系的急剧恶化、全球供应链的重塑和穿过亚欧大陆“中间走廊”(Middle Corridor)的战略价值上升,欧盟必须重新定位其在中亚的外部治理模式。俄乌冲突加速推动欧盟降低对俄罗斯的能源依赖,同时降低对穿过西伯利亚的“北方走廊”(Northern Corridor)贸易通道的依赖,欧盟需要更加稳定的能源替代路径、更加可控的欧亚通道和更加“友好”的制度合作伙伴,而 EPCA 的设计恰恰可以为此服务。以欧盟同哈萨克斯坦的 EPCA 为例,该协定涵盖 29 个合作领域,包含政治、经济、司法、运输、能源、竞争政策与公共治理等内容,条款深度明显超过此前同哈萨克斯坦签署的 PCA,显示出欧盟对中亚国家“制度嵌入”的期待显著提高。^⑤

① Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Second Edition), Polity Press, 2008, pp.45-62.

② Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, *EU External Governance*, Routledge, 2010.

③ Erwin Metera, “Partnership and Cooperation Agreements and the European Union’s Energy Security in the Context of Central Asia,” *Przegląd Europejski*, No.1, 2022, pp.93-94.

④ “Factsheet on Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Kyrgyz Republic,” EEAS, June 25, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/factsheet-enhanced-partnership-and-cooperation-agreement-between-eu-and-kyrgyz-republic_en#:~:text=The%20signing%20of%20the%20Enhanced%20Partnership%20and%20Cooperation,economic%20realities%20and%20the%20advancement%20of%20the%20partnership.

⑤ “Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Republic of Kazakhstan, of the Other Part,” Official Journal of the European Union, February 4, 2016, Title I-VIII, [https://www.consilium.europa.eu/en/documents/treaties-agreements/agreement/?id=2015045.](https://www.consilium.europa.eu/en/documents/treaties-agreements/agreement/?id=2015045)

基于此,本文试图回答以下核心问题:欧盟为何选择 PCA—EPCA 作为其中亚的主要外交工具?从 PCA 到 EPCA 的升级反映了欧盟怎样的制度逻辑与战略目的?本文认为,欧盟的 PCA—EPCA 外交是一种典型的“制度化地缘政治”(Institutional Geopolitics),其目标是在不承诺成员国资格的情况下,通过法律协定重塑中亚国家的治理体系、政策规则以及与欧盟的长期依赖关系,从而在俄、美、中三方力量大博弈的背景下,塑造欧盟在中亚的制度性影响力。本文的研究包括:第一,从“法律工具选择”的视角重新审视欧盟在中亚的对外行动,将 PCA—EPCA 视为欧盟结构性外交的核心工具,而不仅仅是经济合作协定;第二,揭示 EPCA 的制度升级逻辑,展示其背后隐含的欧盟地缘战略意图;第三,基于条约文本与地区实践,分析欧盟在中亚制度扩散的成效与不足,为理解未来欧盟在欧亚地区的角色定位提供理论基础。本文尝试拓展欧盟—中亚关系研究视域,亦为理解欧盟制度性外交与中国以发展为导向的互联互通路径如何在中亚这一关键欧亚枢纽中并行存在、相互竞争和发生互动奠定经验基础。

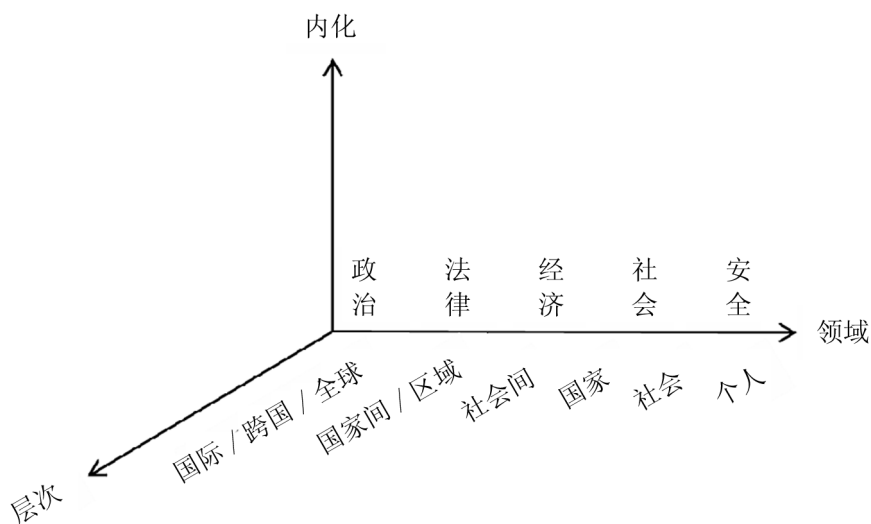
一 结构性外交与外部治理:欧盟在中亚 PCA—EPCA 外交的理论基础

长期以来,欧盟对中亚国家使用伙伴关系与合作协定(PCA—EPCA)作为核心的对外法律工具,并非源于单纯的合作偏好,而是深植于欧盟“结构性外交”与“外部治理”两种制度性理论的传统之中。结构性外交强调通过影响他国的制度安排、治理结构与长期发展路径来塑造外部环境,而非依赖短期政策刺激或事件驱动的权力运作。^① 结构性外交包含两个基本要素:结构性变化与可持续性影响。“结构性变化”强调的是外交政策影响或塑造目标对象内部相对稳定的组织原则、制度和规范,涵盖政治、法律、经济或安全等领域。其中,“结构”既可以是个人、社

^① Yolanda Kemp Spies, “Structural Diplomacy: Development, Participation and Governance,” in Yolanda Kemp Spies, *Global South Perspectives on Diplomacy*, Palgrave Macmillan, 2019, pp.201–250; Stephan Keukeleire, Robin Thiers and Arnout Justaert, “Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union,” *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol.4, No.2, 2009, pp.143–165.

会、国家或社会间层面,也可以是地区、国际、跨国或全球等各种相互关联的层面(见图1)。不同地区、国家的历史传统、发展轨迹和社会环境存在较大差异,组织原则并不相同,例如,民主、人权与自由市场经济会对一国政治、经济和法律的组织原则产生深远影响,但这些原则运作的方式在不同国家、地区相去甚远。“结构性变化”强调影响他国的组织原则、制度和规范,塑造其发展环境。“可持续性影响”强调的则是对目标对象“结构”产生持久和深远影响,并维持相对稳定性。^①

图1 结构性外交:领域、层次与内化



资料来源:[比]斯蒂芬·柯克莱勒,[比]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策(第二版)》,第29页。

在结构性外交的逻辑下,欧盟的外交实践更倾向于将规则、制度、标准与行政程序作为对外行动的主要资源,试图通过条约、制度嵌入与技术援助等方式推动第三国内部治理改革,从而以一种“非强制性但深度渗透”的方式建构其周边与邻近地区的秩序。在这场非强制性的深度渗透下,欧盟甚至可以规定印度尼西亚如

^① [比]斯蒂芬·柯克莱勒,[比]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策(第二版)》,刘宏松等译,上海人民出版社2017年版,第28-32页。

何砍伐木材、巴西如何生产蜂蜜、喀麦隆可可种植者使用什么杀虫剂……^①作为一种“法律—制度型国际行为体”,欧盟并不像美国那样依赖军事力量,也不像中国那样依靠发展援助或基础设施投资,而是广泛运用规范扩散、监管输出与标准外溢等机制,通过制度力量塑造区域政治经济环境。^②如果说美国是“牛仔”“警察”和“狂野的西部人”的话,那么欧盟更像是一个倚重多边体系的“沙龙举办者”。^③与美国和中国相比,欧盟更倾向于借助经济或市场的力量,通过签署条约或协定等方式推动对象国治理和改革。结构性外交在欧盟对外政策实践中一直被广泛使用,20世纪90年代针对中东欧的政策和21世纪初针对西巴尔干地区的政策堪称欧盟结构性外交的成功典范。^④

20世纪90年代,在同中亚国家签署PCA后,欧盟完成了与该地区的基本制度对接,形成覆盖政治对话、贸易监管、投资保护、立法趋同和人权条款规定等多个维度的合作框架。2014年乌克兰危机以来,欧盟加速推进在中亚的EPCA签订,全面深化合作领域,强化制度规范与监管密度,实现欧盟治理模式在中亚国家治理结构中的深度嵌入。在这一过程中,欧盟治理模式经由PCA—EPCA在中亚国家获得了政治上的合法性,使其得以持续影响并塑造该地区政治、法律、经济、社会和安全等治理结构。从这个意义上来说,PCA与EPCA均应被视为欧盟结构性外交的政策载体,而非单纯的合作协议。这种以“治理转移”为核心的对外行动方式,使PCA和EPCA成为欧盟在中亚国家最具代表性的法律工具。

与结构性外交侧重于对制度的塑造不同,外部治理指的是“欧盟治理的外部化”,即欧盟内部规则或政策扩散到非成员国,使得扩散对象国与欧盟规范或规则

① [芬]阿努·布拉德福德:《布鲁塞尔效应:欧盟如何统治全球?》,简军波、宋卫清译,上海人民出版社2024年版,第2页。

② Chad Damro, “Market Power Europe,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.5, 2012, pp.682-699; Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp.235-258.

③ [美]罗伯特·卡根:《天堂与权力:世界新秩序中的美国与欧洲》,刘坤译,社会科学文献出版社2013年版,第49页。

④ [比]斯蒂芬·柯克莱勒、[比]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策(第二版)》,第28页。

逐渐趋于一致,^①最终在对象国形成一种类似“欧盟式治理空间”的区域性结构。^②这种外部治理模式尽管不以给予成员国资格为前提,但通过“互利”(Mutually Beneficial)的方式,在实践中推动对象国在海关监管、竞争政策、技术标准、环境治理等方面逐步向欧盟规范靠拢。^③在“规则外溢”和“监管依赖”机制下,欧盟往往无需扩大领土或给予入盟承诺,也能在中亚塑造一种制度性影响力。欧洲单一市场的吸引力、监管体系的整体性和欧盟在技术标准方面的相对优势,最终推动中亚国家在寻求经济现代化的过程中自愿或半自愿地采用欧盟的规范体系,逐渐形成对欧盟的“制度路径依赖”。

“欧洲邻国政策”(European Neighbourhood Policy, ENP)是“欧盟治理外部化”的重要内容,旨在将欧盟秉承的理念扩散到欧洲以外国家。^④在具体实践中,欧盟为应对第五次扩盟后的边界变化,针对亚美尼亚等16个国家设计的ENP是欧盟外部治理的突出表现,目的是利用贸易优势地位,在经济交往中输出欧盟政治价值观,从而实现“改造邻国”的目标,避免在扩盟后与邻国之间出现新的分界线。不过,作为欧盟“邻居的邻居”与前苏联加盟共和国,中亚同欧盟之间的价值观存在较大差异,欧盟也一直诟病中亚的民主、人权与国内治理状况,招致中亚国家的反感,早期PCA的实施效果并不理想。因此,在升级版的EPCA中,欧盟尝试以一种相对平等的姿态推进在中亚的务实合作。中亚政策始终是欧盟ENP或大周边外交战略的重要一环,目的是配合睦邻政策,服务周边稳定目标,深化双边伙伴关系,获取在能源、供应链等具体领域的实际收益。

与格鲁吉亚、摩尔多瓦和乌克兰同欧盟签署的联系国协定具有入盟“预备条

① Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, “EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics,” *Journal of European Public Policy*, Vol.16, No.6, 2009, pp.791-812.

② Sandra Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’,” *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.4, 2004, pp.680-700.

③ Julia K. Meyer, Marek Neuman and Agha Bayramov, “Introduction”, in Agha Bayramov and Marek Neuman, *European Union Governance in Central Asia—A Sectoral Approach*, Routledge, 2024, p. 6.

④ 王志、刘紫文:《规范性力量与正常力量:欧盟东部邻国政策的演变》,载《德国研究》,2024年第5期,第25页。

款”的属性不同,PCA 与 EPCA 从设定之初便不涉及入盟问题,因而是欧盟“治理外部化”的典型表现。相比之下,联系国协定则是一种“提升型的多边主义或双边主义”,相关国家虽然还不具备欧盟成员国资格,但已参与欧洲一体化进程,^①以保证未来在满足“哥本哈根标准”要求时可以申请加入欧盟。尽管如此,欧洲统一大市场的优势、一体化过程中积累的先进技术和欧盟作为全球主要投资与援助方的身份,推动中亚国家积极寻求同欧盟的合作;中亚国家还希望通过与欧盟的合作平衡各方力量在该地区的大博弈,融入全球经济体系之中。无论是同中亚国家签署的 PCA 还是升级后的 EPCA,相关条款中均规定了协定国治理模式逐步向欧盟规范靠拢。仅以欧盟同哈萨克斯坦的 PCA 为例,在“立法合作”条款中明确提出,“哈萨克斯坦将努力确保立法逐步与欧盟立法相一致”;^②此后签署的 EPCA 中也有相关规定,如“哈萨克斯坦将根据欧盟法同欧盟成员国签署双边航空协定”等。^③此外,在欧盟同吉尔吉斯斯坦与乌兹别克斯坦签署的 PCA 和 EPCA 中亦有类似规定,目的是通过“条约外交”将欧盟的规范体系扩散到对象国,使其自愿或半自愿地接受欧洲治理模式。

在结构性外交与外部治理双重角色定位下,PCA 的意义不仅在于建立合作关系,而且在于构建一种最低限度的制度对接平台,使欧盟能够以法律文本为基础对中亚施加长期的结构化影响。EPCA 的出现进一步强化了这一制度逻辑。与此前同中亚国家签署的 PCA 相比,EPCA 明显扩大了制度覆盖面,在 PCA 已有合作内容的基础上纳入绿色经济、数字化转型、竞争政策、供应链安全和国有企业治理

① 石贤泽:《超越自由贸易协定范式——欧盟联系协定的范式特征、多元路径及其外部治理效应》,载《欧洲研究》,2020年第1期,第59页。

② “1999/490/EC, ECSC, Euratom; Council and Commission Decision of 12 May 1999 on the Conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and Their Member States, of the One Part, and the Republic of Kazakhstan, of the Other Part,” July 28, 1999, pp.13-14, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1999/490/oj>.

③ “Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Republic of Kazakhstan, of the Other Part,” Official Journal of the European Union, February 4, 2016, Chapter 6, Article 210, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents/treaties-agreements/agreement/?id=2015045>.

等领域的合作,许多条款在深度与复杂性上接近自由贸易协定,体现出欧盟对中亚制度环境“深层介入”的意图。^①从外部治理的角度看,EPCA的推进表明欧盟希望通过更全面的制度安排将中亚国家纳入其规则与规范网络之中,形成一种“非成员制的制度共同体”。^②总之,在中亚地缘政治重要性日益上升的背景下,欧盟希望通过EPCA持续巩固并拓展在欧亚板块中的影响力,在供应链安全等领域寻求实际收益。

结构性外交与外部治理理论共同揭示了欧盟在中亚推进PCA—EPCA外交的深层意图,即欧盟试图通过制度化合作框架在欧亚大陆腹地构建一种“规则秩序”,从而使中亚国家在贸易、投资、行政、法律与社会治理等领域逐渐形成对欧盟的制度性依赖。这种依赖并非强制形成,而是通过条约安排、市场吸引、技术合作与法律趋同逐步累积。欧盟对中亚的制度性影响也不是来自巨额援助或军事影响,而是在长期互动中通过制度渗透与规范外溢得以实现。因此,无论从结构性外交还是外部治理的角度来看,PCA与EPCA都不是普通的经济协定,而是欧盟塑造外部秩序的一种战略工具,其背后暗藏着欧盟在俄乌冲突与全球供应链重塑背景下日益增强的地缘政治意图。

二 欧盟在中亚 PCA—EPCA 外交的制度演变:从有限接触到制度化嵌入

欧盟在中亚推进PCA外交的制度化进程具有明显的阶段性特征,其演变并非一蹴而就,而是在欧盟与中亚国家不断变化的政治、经济与地缘环境中逐步深化。20世纪90年代初,地缘与能源战略价值的凸显以及苏联解体后的权力真空使得中亚地区逐渐成为大国权力博弈的重要舞台,欧盟意识到与中亚新独立国家建立稳定

^① “Q&A: Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between EU and Kyrgyzstan,” EEAS, June 25, 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/kyrgyz-republic/qa-enhanced-partnership-and-cooperation-agreement-between-eu-and-kyrgyzstan_en?s=301.

^② Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2003.

关系的重要性,努力寻求介入中亚事务的机会,填补苏联力量收缩后的权力真空。然而,由于中亚在欧盟地缘战略中的优先级相对较低,被视为欧盟“邻居的邻居”,且彼时欧盟尚未形成对中亚政策的整体战略框架,因此,欧盟最初选择采用 PCA 作为合作模式,具有“基础性制度接触”的特征,而非深度嵌入式的制度推进。

以欧盟与哈萨克斯坦 1999 年生效的 PCA 为例,该协定体现了欧盟早期在中亚“条约外交”的典型结构特征。协定全文超过 250 条,涵盖政治对话、贸易与海关合作、商业与投资环境、立法协调、民事与科学技术合作等多个方面。^① 值得注意的是,欧盟同哈萨克斯坦的这份 PCA 并不仅是经济合作文本,其核心条款体现出欧盟扩展自身治理逻辑的制度意图。例如,协定“一般性原则”的第 2 条,将对民主、人权与市场经济原则的尊重设定为“构成伙伴关系及整个协定的基本要素”,这在欧盟同所有中亚国家的 PCA 系列协定中具有标准化特征,也使 PCA 成为欧盟推动价值规范和政治条件性扩散的主要工具。这种“政治前置条款”意味着,PCA 的本质并非贸易协定,而是一种以法律框架为载体的“政治—制度”关系的深度合作协定。

在贸易与经济合作方面,欧盟同哈萨克斯坦的 PCA 通过“最惠国待遇”“海关程序透明化”“自由跨境服务提供”“逐步改善营商环境”等条款,将哈萨克斯坦纳入欧盟的治理体系之中。更重要的是,协定多个章节要求哈萨克斯坦“逐步使本国立法与欧盟法律相兼容”,尤其是在海关监管、竞争政策、知识产权保护、产品标准与认证体系等方面。^② 这类立法趋同条款成为欧盟外部治理的关键制度通道,使哈萨克斯坦在贸易、技术标准和监管领域逐步与欧盟形成制度对接。此外,欧盟同吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦也分别在 1995 年、1996 年和 1998 年完成了 PCA 的签署工作,除同土库曼斯坦的 PCA 并未生效外,同吉乌两国的 PCA 均在 1999 年生效,有效期为 10 年。而塔吉克斯坦则因为内战的缘故,其与欧

^① “1999/490/EC, ECSC, Euratom; Council and Commission Decision of 12 May 1999 on the Conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Kazakhstan, of the Other Part,” pp.13–14.

^② Ibid.

盟的 PCA 直到 2004 年才签署,并在 2010 年生效。

除了欧盟同哈萨克斯坦的 PCA 所涉及的海关监管、竞争政策、知识产权保护等领域外,其与吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦的 PCA 中还包含大量与行政能力建设相关的内容,如人员流动管理、税收透明度、财政改革、统计合作、教育与人员培训等。^① 这些条款不仅拓展了欧盟技术援助进入中亚国家治理体系的空间,而且也为欧盟规则、规范深度嵌入中亚的现代化过程奠定了制度基础。换言之,欧盟与中亚国家的 PCA 外交横跨了政治、经济、法律和行政治理等多个制度层面,为在不涉及安全联盟或给予成员国资格承诺的前提下,在中亚国家建立低冲突但高水平外部治理模式提供了可能。

然而,20 世纪末至 21 世纪初,在与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦的 PCA 陆续生效之后,欧盟与中亚国家的制度关系进入一个相对缓慢的推进阶段。其原因一方面在于当时欧盟的战略重心主要集中于向东扩张和巴尔干地区的稳定化;另一方面在于中亚国家在治理改革、市场开放和政治条件性方面的动力有限,使欧盟的制度渗透遭遇一定的阻力。这一时期,欧盟同中亚国家的 PCA 一直处于“不温不火”的状态。21 世纪以来,随着“9·11”事件后美国发动对阿富汗基地组织和塔利班的反恐战争以及乌兹别克斯坦“安集延事件”^②的发生,欧盟

^① “1999/490/EC, ECSC, Euratom; Council and Commission Decision of 12 May 1999 on the Conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Kazakhstan, of the Other Part”; “Partnership and Cooperation Agreement Establishing a Partnership Between the European Communities and Their Member States, of the One Part, and the Republic of Uzbekistan, of the Other Part,” Official Journal of the European Communities, August 31, 1999, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3fc91869-1662-40ed-a106-b5015b71b1b6.0019.02/DOC_1&format=PDF.

^② 2005 年 5 月 12 日夜间,位于乌兹别克斯坦东部的安集延市发生严重武装骚乱,一群武装分子袭击了政府机关,冲击安集延市监狱后放出一批在押犯。13 日,乌政府军与安全部队在总统卡里莫夫的指挥下平息了骚乱。乌政府认为,挑起这场骚乱的是包括“伊斯兰解放党”成员在内的极端主义分子,不仅有普通民众,而且有经过专门军事训练的人员,西方国家企图在乌国制造新的“颜色革命”。“安集延事件”发生后,俄罗斯和乌兹别克斯坦“重修旧好”,俄罗斯在中亚的影响力有了一定的恢复和扩大,引起欧盟的关注。

对中亚地区的关注度有所上升。^① 2005年,欧盟开始向中亚派遣特别代表。不过,此时的欧盟仍然没有形成系统、明确的中亚政策。与俄、美、中等大国相比,欧盟在中亚的作用显得微不足道。^② 2008年和2013年,欧盟同中亚国家分别建立了部长级会议和高层政治与安全对话机制,尽管这两个机制均未取得显著成效,但成为欧盟同中亚保持沟通与对话的重要平台。^③

欧盟同中亚国家的关系在2014年之后出现了制度性转折。克里米亚危机与俄乌冲突导致欧盟与俄罗斯的关系全面恶化,中亚国家由于在地缘、能源与物流通道等方面的独特优势受到欧盟更多的关注。与此同时,中国“一带一路”倡议的推进使得中亚在欧亚供应链体系中的战略价值显著提升;美国也曾大力推进“大中亚计划”(Greater Central Asia Planning)和“新丝绸之路”(New Silk Road Initiative)战略;^④塔吉克斯坦和哈萨克斯坦分别在2012年和2015年获准加入世界贸易组织(WTO),欧盟需要同这两个国家重新设定经贸规则。在此背景下,欧盟意识到,过去PCA所划定的制度基础框架已经不能满足新的战略需求,既无法在能源、运输、数字化和供应链韧性等新兴领域提供有效的治理框架,也不足以支撑欧盟在俄欧竞争格局中的地缘诉求。因此,自2015年率先同哈萨克斯坦签署EPCA起,欧盟正式启动对中亚外交从基础性制度接触向深度制度嵌入的转型。

与此前同中亚国家签署的PCA相比,2015年以来,欧盟与中亚国家相继完成的EPCA无论在条款结构还是制度设计方面,均呈现出显著的扩展与深化的特征。这种深化不仅体现在合作领域数量的增长,更体现在条款本身的制度强度、监管密度和对治理体系的影响范围之上。如果说PCA是构建欧盟—中亚伙伴合

^① Niels Drost, Giulia Cretti and Babette van Giersbergen, "Central Asia Emerging from the Shadows: European Union-Central Asia Relations in Evolving Eurasian Geopolitics," *Clingendael*, January 27, 2025, pp.46-47, <https://www.clingendael.org/pub/2025/central-asia-emerging-from-the-shadows/>.

^② Neil J. Melvin, "The European Union's Strategic Role in Central Asia," *Center for European Policy Studies, Policy Brief*, No.128, March 2007.

^③ 邓辔:《大国与中亚国家间“C5+1”对话机制的发展现状、动因与前景》,载《新疆大学学报(哲学社会科学版)》,2024年第3期,第78-85页。

^④ 戴惟静、张昱琦:《新一轮大国竞争背景下美国的中亚战略》,载《美国研究》,2025年第4期,第54-83页。

作关系的基础底座,那么 EPCA 则可视为欧盟对中亚制度影响力的全面升级,其制度内容已经远远超出传统伙伴关系与合作协定的范畴,呈现出接近“自由贸易协定”(Free Trade Agreement, FTA)与“综合治理协定”(Comprehensive Governance Agreement, CGA)的混合结构。

以欧盟与哈萨克斯坦的 EPCA 为例,该协定内容囊括政治、经济、法律、监管与社会合作等多个领域,近 30 个主题章节,这一结构明显不同于此前 PCA 的“传统一体化”条款体系。尽管欧盟在与哈萨克斯坦的 EPCA 第一部分中继续保留了 PCA 中的政治对话机制,但其覆盖议题显著扩大,不仅包括双边与多边外交协调、国际安全合作,还纳入核安全、反恐合作、跨境风险管理与区域外交协同等内容。这表明,欧盟已不再像过去那样,将中亚地区仅视为经济领域的合作伙伴,而是将其纳入更广泛的地缘政治与国际治理结构之中。

在经济与贸易领域,EPCA 的制度内容最具代表性。第一,EPCA 系统地纳入 WTO 核心规则,如技术性贸易壁垒(Technical Barriers to Trade, TBT)、卫生与植物检疫措施(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)、贸易救济、贸易便利化与原产地规则等内容。这不仅弥补了 PCA 相关条款模糊性的缺陷,也为中亚国家提供了与欧盟贸易往来的制度化合作路径。第二,EPCA 在竞争政策、国家补贴、反垄断政策与国有企业治理等方面首次明确提出“与欧盟规则兼容”的要求,反映出欧盟试图在中亚地区建立类似其内部市场治理的监管纪律。此类条款通常出现在欧盟与东部伙伴国签署的深度和全面自由贸易区协定中,而将 EPCA 引入中亚国家,说明欧盟对该地区的制度嵌入意图显著增强。^①

EPCA 既保留了 PCA 中的外资保护、自由转移与资本流动等条款,又进一步纳入争端解决、投资透明度、公共采购透明化和投资便利化等机制。这与欧盟在“对外投资保护协定”和“自由贸易协定”(Free Trade Agreement, FTA)中的投资章节高度吻合,意味着欧盟正着力推动中亚国家的治理体系向欧盟监管框架靠拢。EPCA 条款的制度扩展不仅仅局限于经济议题,在社会治理与公共领域的合作方

^① Sandra Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’,” pp.680-700.

面同样体现出高度制度化特征。教育与合作研究条款已不仅限于传统的学术交流,而是拓展至数字技能培训、高等教育机构认证、科研体系标准化与人才流动机制的建设,符合欧盟“伊拉斯谟+”(Erasmus+)项目与“欧洲地平线”(Horizon Europe)的治理导向。环境与绿色治理条款进一步强化了中亚国家在国际环境协议中的义务,尤其是在绿色转型、能源效率、污染治理与气候适应等领域。欧盟在与吉尔吉斯斯坦的 EPCA 官方说明中明确指出,新协定的合作机制“与欧盟绿色转型和数字转型议程保持一致”,表明欧盟正尝试将中亚纳入其绿色治理与数字治理结构之中。在法治和政治治理方面,EPCA 延续并强化了 PCA 的政治条件性机制。协定强调人权、法治、司法独立、反腐败与公共行政改革的重要性,并将这些议题与贸易、投资及其他合作领域挂钩。这种“议题联系”、跨领域设置前提条件的模式是欧盟结构性外交的核心机制之一,^①通过在多领域协定中嵌入政治治理条款,欧盟可以在不触及主权和人权等敏感问题的前提下,影响中亚国家的治理方式。^②

综合来看,EPCA 的制度内容呈现出两种趋势:一方面,协定本身的条款深度与制度水平显著提高,使其不仅成为欧盟和中亚国家之间的一种合作工具,更成为欧盟塑造中亚国家治理结构的制度化机制;另一方面,EPCA 体现了欧盟与中亚国家在能源、物流、规范扩散和制度竞争方面的战略升级,标志着欧盟正试图通过制度手段重构其在欧亚大陆的外交空间。与 PCA 相比,EPCA 的治理范围更广、制度嵌入程度更深、政治条件性更强、监管体系更复杂,其背后反映的是欧盟在俄乌冲突与全球供应链转型背景下对中亚区域功能的重新定位:中亚地区既是世界大变局下欧盟维护供应链安全的关键节点,也是欧盟在欧亚地缘政治板块制度竞争中的重要杠杆。

总之,从制度演变的角度看,PCA—EPCA 体系搭建了欧盟对中亚国家制度影

^① Zhang Xiaotong, *New Economic Statecraft: China, the United States and the European Union*, Routledge, 2023.

^② Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” pp.235–258.

响力的“双层结构”:PCA 像是欧盟同中亚国家合作的基础底座,侧重于构建底层制度框架;EPCA 则在此基础上扩展新的治理议题、强化法律趋同、提升监管强度,并通过更具“自由贸易协定化”特征的条款推动中亚国家与欧盟之间形成更深层的制度性依赖关系。因此,欧盟在中亚的伙伴关系与合作协定外交呈现出一种典型特征:PCA 着力建立制度性接触平台,而 EPCA 则通过扩大治理范围和深化规则结构,使欧盟外部治理逻辑在中亚完成从“接触”到“嵌入”的关键跃迁。

三 从 PCA 到 EPCA:欧盟制度升级的动因及其在中亚的结构性条件

从分析层级上看,欧盟在中亚推动 PCA 向 EPCA 升级,既源于欧盟自身在能源、安全与全球治理领域的战略调整,也依赖于中亚地区特定的制度需求、战略地位和区域权力结构。本文将分别从欧盟侧的升级动因以及中亚侧的结构性条件两个层面加以分析。

(一) 欧盟侧升级动因

从 PCA 到 EPCA,欧盟在中亚的伙伴合作外交关系的升级并非简单的协定更新,而是欧盟自身战略定位、外部治理需求与欧亚大陆地缘局势变化的反映。20 世纪末,欧盟在中亚积极推动的 PCA 建立了欧盟与中亚国家之间的制度性合作框架。但随着欧亚的区域政治经济环境发展演变,欧盟同中亚合作的领域不断扩展,原有 PCA 的制度深度与治理能力已无法满足新时期欧盟在中亚的战略需求。在这一背景下,自 2015 年率先同哈萨克斯坦签署 EPCA 起,欧盟正式启动一种面向未来的制度升级过程,将中亚地区纳入更具结构化、规范化和战略化的外部治理体系之中。

制度升级的第一个核心动因来自欧盟在能源安全领域的结构性变化。长期以来,俄罗斯一直是欧洲油气等能源矿产的主要来源地。在欧洲的能源消费结构中,天然气是第二大能量来源。2014 年乌克兰危机爆发前,俄罗斯是欧盟除本土

开采商之外最主要的天然气供应国。^①对俄罗斯能源的过度依赖使欧盟在应对乌克兰危机时不敢对俄罗斯采取强硬态度,同时给欧盟造成巨大的经济负担。乌克兰危机与俄乌“斗气”给欧盟能源政策的制定者敲响了警钟,欧盟急需寻找新的、稳定的、可监管的能源替代来源,中亚尤其是里海沿岸储油量丰富的哈萨克斯坦和土库曼斯坦迅速成为欧盟多元化能源战略的重要支点。在这种情况下,原有 PCA 的制度安排明显不足以支撑欧盟—中亚在能源贸易、基础设施安全、跨境监管和供应链透明度等方面日益增长的合作需求。

EPCA 的签署正是为了强化在这些治理领域的合作,使欧盟能够通过更具体和更具约束力的条款获得对中亚能源稳定供应的制度化保障。以欧盟同哈萨克斯坦的 EPCA 为例,该协定第 9 章“原材料与能源”章节共列出 13 项细分条款,对欧盟与哈萨克斯坦在 EPCA 框架下开展的能源合作做出了详细规定。在该章节“贸易与出口垄断”条款(第 140 条)中,协定特别规定,缔约方不得建立或维持对原材料与能源货物的贸易与出口垄断;“运输”条款(第 143 条)和“中断”条款(第 144 条)亦对能源过境便利措施、减少能源过境或运输意外中断风险做出了明确规定;“原材料与能源领域的合作”条款(第 148 条)对欧盟同哈萨克斯坦未来强化能源贸易合作做出了规定。^②同哈萨克斯坦的 EPCA 中涉及能源合作的这些条款表明,欧盟希望通过 EPCA 合作框架,获取哈萨克斯坦稳定的能源供应。

制度升级的第二个动因源于欧盟对“中间走廊”的重新评估。近年来,中国、中亚同欧洲的货物贸易量不断增长,对连接欧亚各区域的运输走廊网络提出了更高的要求。当前,沟通欧亚的主要陆上贸易通道共有三条,除跨里海的“中间走廊”外,另外两条分别是途经俄罗斯的“北方走廊”和穿越伊朗经土耳其抵达欧洲的“南方走廊”。即便途经俄罗斯或伊朗和土耳其,“北方走廊”与“南方走廊”仍

^① “EU to Fully End Its Dependency on Russian Energy,” European Commission, May 6, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1131.

^② “Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Republic of Kazakhstan, of the Other Part,” Official Journal of the European Union, February 4, 2016, pp.67-72, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=OJ:L:2016:029:TOC>.

有部分区段需过境中亚地区。更重要的是,利用跨里海“中间走廊”,来自中国的货物仅需 12 天、约 7000 公里便可抵达欧洲,而“北方走廊”和“南方走廊”全程均超过 10000 公里,耗时三个星期到两个月时间不等。此外,由于俄欧地缘对立加剧、俄罗斯领空与俄境内陆路运输的通道不再安全,跨里海国际运输路线成为欧亚货物运输的“生命线”,^①欧盟越来越依赖“跨里海—南高加索—土耳其路线”作为从中国与中亚通往欧洲的替代运输通道,“中间走廊”也因此成为欧洲与亚洲之间替代“北方走廊”、安全可靠与高效的贸易路线,受到欧盟的高度重视。^② 欧盟已承诺加大对“中间走廊”的投资,以释放其联通欧亚货物贸易通道的潜力。^③

欧盟对“中间走廊”的重视并非仅仅停留在原则性层面,而是在具体线路与参与方式上表达了明确的偏好。在欧盟的支持下,欧洲复兴开发银行(EBRD)在俄乌冲突后发布了《欧洲与中亚之间的可持续交通互联互通》(Sustainable Transport Connections between Europe and Central Asia)最终报告,对多种连接方案进行了系统评估,将经哈萨克斯坦特别是以阿拉木图为关键节点,向西延伸至里海和南高加索的线路视为欧盟最具现实可行性的优先参与路径。从技术路径上来看,EBRD 报告强调的“中间走廊”优先方案,主要沿哈萨克斯坦境内自中哈边境向西延伸,经阿拉木图这一核心物流与商业节点,连接里海沿岸的阿克套与库里克港口,通过跨里海航运通道抵达阿塞拜疆巴库港,经南高加索和土耳其接入欧洲运输网络。^④ 报告显示,该线路在基础设施条件、潜在运量、与现有网络的衔接程度和可持续发展指标等方面具有综合优势,使欧盟能够以“制度与规则提供者”的身

① Mariya Muratova et al., “The EU and Kazakhstan in the Latest Geopolitical and Geoeconomic Conditions: New Dimensions of Partnership,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol.16, No.1, 2025, p.21.

② 焦一强、蒋存昊:《俄乌冲突下中亚国家参与跨里海国际运输走廊建设:动因、路径与实践》,载《俄罗斯研究》,2025 年第 3 期,第 85-115 页。

③ Nazerke Mukhamediya and Aijan Sharshenova, “Central Asia Rising: Regional Integration, Border Resolution, and Strategic Autonomy,” *Enc Analysis*, May 2025, https://encouncil.org/wp-content/uploads/2025/05/ENC_Analysis_Central-Asian-Cooperation_Mukhamediya-Sharshenova.docx.pdf.

④ European Bank for Reconstruction and Development, “Sustainable Transport Connections between Europe and Central Asia,” Final Report, Submitted on June 16, 2023, p.12, https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-06/Sustainable_transport_connections_between_Europe_and_Central_Asia.pdf.

份深度嵌入“中间走廊”的运行与治理之中。

“中间走廊”不仅是地缘经济概念,也是治理概念,其有效运转需要海关标准统一、技术规范互认、基础设施规划协调和运输监管程序透明。尽管中亚的战略地位重要,且有能力充当欧亚两大洲之间的“陆桥”角色,但该地区地缘政治环境复杂,而且“中间走廊”过境国家众多、过境程序不一致,使得该通道的货物通过能力并未充分释放,欧盟此前同中亚国家达成的 PCA 并未为此提供足够的制度基础。因此,EPCA 在数字化通关、运输便利化、基础设施互联互通和跨境物流透明度等方面显著加强了条款设计的升级。以哈萨克斯坦为例,欧盟在 EPCA 中对“过境原则”(第 19 条)、“海关合作”(第 25 条)和“WTO 技术性贸易壁垒”(第 28 条)等问题均做出了明确的规定,体现出欧盟着力推动同中亚之间的“软联通”,加快释放通道潜力,通过制度化手段确保中亚在欧亚供应链重构中的关键节点地位。^①

制度升级的第三个动因来自欧盟作为“规范性力量”(Normative Power)在全球治理中的角色调整。一直以来,欧盟自诩为一支“规范性力量”,其对外政策原则和目标是将自身打造为国际事务中的全球行为体角色。^②按照“规范力量欧洲”提出者曼纳斯(Ian Manners)的说法,欧盟在国际社会中积极利用一体化进程积累的价值和原则,如和平、法治、可持续发展和善治等理念,去影响世界事务。^③近年来,欧盟越来越强调自身的绿色、数字与可持续治理模式,并将其作为对外行动的核心价值和制度输出的主要内容。中亚国家正处在现代化转型的关键时期,对数字化治理、绿色经济、环境监管与行政能力建设具有强烈的需求,其市场化、政治化与民主化改革的方向与欧盟 EPCA 的法治、人权、善治和劳工标准等理念高度契合。欧盟希望通过 EPCA 将其内部规范体系扩散至中亚地区,使这些国家在政

^① Sandra Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’,” pp.680-700.

^② 潘兴明:《价值观外交与利益外交的叠加——欧盟中亚战略评析》,载《欧洲研究》,2013年第5期,第80页。

^③ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” pp.242-244.

治改革、经济治理与监管体系等方面形成稳定的“欧盟路径依赖”。^①这不仅有助于巩固欧盟在中亚的制度影响力,也使欧盟在面对中国“一带一路”倡议等外部力量时,能够以治理优势形成结构性竞争。

仍以欧盟同哈萨克斯坦的 EPCA 为例,在该协定开篇第 1 条的“一般性原则”中,即重申尊重《赫尔辛基最后文件》(Helsinki Final Act)和《新欧洲巴黎宪章》(Charter of Paris for a New Europe)等所谓有关国际人权文书规定的民主、人权和法治原则,并将其作为缔约双方国内外政策的基础。在第 2 章“关税”和第 10 章“贸易与可持续发展”部分分别强调了数字化通关模式与促进国际贸易发展,使之更好地实现可持续发展目标。^②在欧盟与吉尔吉斯斯坦签署的 EPCA 中,协定第 2 条的“一般性原则”中,对人权、民主与法治原则亦有同样的规定。此外,在同吉尔吉斯斯坦的 EPCA 第 3 章关于“关税”的条款中,协定也对通关便利化、数字化通关模式做出了明确的规定,在第 10 章的“贸易与可持续发展”条款中,同样强调了促进可持续发展、应对全球气候变化等目标。^③这些双边关系协定体现了欧盟积极在 EPCA 中植入欧洲规范,利用其价值和原则塑造中亚国家的治理体系。

制度升级的第四个动因来自欧盟对俄竞争格局的地缘政治考量。在建设“地缘政治委员会”(Geopolitical Commission)的背景下,面对世界变乱交织的挑战,2024 年 1 月,欧洲议会通过决议,宣布将中亚地区作为实现欧盟地缘政治目标的工具,平衡其他大国在该地区的政治影响力。^④与此同时,中亚国家也一直将“多元平衡”的外交政策作为对外政策的指导原则,旨在通过多元化伙伴关系,积极争

① Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” pp.235–258.

② “Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Republic of Kazakhstan, of the Other Part”.

③ “Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Kyrgyz Republic, of the Other Part,” Official Journal of the European Union, September 13, 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=OJ:L_202402141.

④ Arsen Maltabarov et al., “Geopolitical and Digital Game: The Clash of EU and Russian Interests in Central Asian States,” *Journal of Central Asian Studies*, Vol.23, No.4, 2025, pp.4–29.

取外界发展援助并营造良好的外部发展环境。^① 随着俄罗斯传统影响力因俄乌冲突和经济制裁受到削弱,中亚国家的外交自主性显著提高,近年来呈现出更加独立、自主的发展趋势。^② 欧盟抓住这一战略窗口,通过 EPCA 提供相对柔性但制度水平极高的合作框架,使中亚国家在保持多元外交的同时,越来越多地在监管、贸易、治理和规范层面向欧盟靠拢。虽然 EPCA 并未触及安全联盟或军事合作,但其制度渗透力度足以改变中亚国家的政策偏好与治理路径,从而在除安全外的经济和政治等长期治理结构上削弱俄罗斯的影响力。^③

2025年10月,在欧洲理事会官方网站发布的“欧盟及其成员国与乌兹别克斯坦签署 EPCA 之际发表的联合声明”中,欧盟特别提到,EPCA 将为欧乌未来在网络安全、反恐、边境安全和防止混合威胁等方面的合作开辟新的空间。此外,通过 EPCA,欧盟和乌兹别克斯坦还致力于在欧盟“全球门户”(Global Gateway)战略下,深化数字和可持续交通互联互通方面的联系,推动更加紧密的区域一体化。^④ 2025年7月,欧盟与塔吉克斯坦草签的 EPCA 亦规定了双方加强在教育、基础设施互联互通、对接欧盟“全球门户”战略和安全领域的合作。^⑤ 从基础设施互联互通到区域一体化,从教育合作到“全球门户”战略对接,在同乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦新近签署的 EPCA 中,欧盟实际上希望通过嵌入更深度的合作方式,深

① Imad Mansour, “Major Power Competition and Strategic Responses to Regionalization Projects: Central Asia’s Role in Advancing a Multi-vectorism Foreign Policy,” *Journal of Strategic and Defense Studies*, Vol.1, No.1, 2025, pp.9–16.

② 顾炜:《寻求自主性:大国竞合之间的中亚地区合作与身份建构》,载《外交评论(外交学院学报)》,2024年第2期,第105–130页。

③ Michael E. Smith, *Europe’s Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*.

④ “Joint Statement on the Occasion of the Signing of the EU-Uzbekistan Enhanced Partnership and Cooperation Agreement (EPCA) between the European Union and its Member States and the Republic of Uzbekistan,” European Council, October 24, 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/10/24/joint-statement-on-the-occasion-of-the-signing-of-the-eu-uzbekistan-enhanced-partnership-and-cooperation-agreement-epca-between-the-european-union-and-its-member-states-and-the-republic-of-uzbekistan/>.

⑤ “European Union and Tajikistan Initial Enhanced Partnership and Cooperation Agreement,” EEAS, July 18, 2025, https://www.eeas.europa.eu/delegations/tajikistan/european-union-and-tajikistan-initial-enhanced-partnership-and-cooperation-agreement_en?s=228.

化战略对接与双边关系,尤其是通过教育合作向中亚输出欧洲模式、欧陆价值观与文化,从而削弱俄罗斯对该地区的政治影响力。

(二) 中亚侧结构性条件

欧盟在中亚推进 PCA—EPCA 外交的相对成效,并不能仅从欧盟制度工具本身的设计优劣来解释,更需要将其置于中亚所处的区域权力结构以及中亚国家自身的战略选择之中加以考察。与单一权力主导的地缘空间不同,中亚长期处于多重外部力量并存、竞争与制衡交织的结构之中。^①正是在这一多中心共存的区域权力结构下,中亚国家得以在不同制度供给之间保持战略回旋空间,而这也为欧盟 PCA—EPCA 外交提供了开展和深化的现实条件。面对世界秩序转型与地缘政治格局战略重组的现实,乌克兰危机以来,欧盟对“战略自主”的重视程度日益上升。中亚作为亚欧大陆地缘政治的平衡点,是欧盟战略自主的释放地和试验区,有助于实现欧盟互联互通的愿景与维护供应链安全稳定的目标。与此同时,几乎所有中亚国家在乌克兰危机后对伙伴关系多样化的诉求越来越强烈,很大程度上为欧盟在该地区的“规范性输出”提供了有利条件。^②

更为重要的是,中亚国家奉行的“多元平衡”外交政策并非旨在排斥外部制度影响,而是一种主动塑造制度开放环境、避免单一制度锁定的战略选择。^③乌克兰危机以来,中亚国家不断强化地区集体身份认同,逐步形成稳定的元首协商机制,并在此基础上加强同欧盟、俄罗斯、中国、美国和土耳其等国家和地区的多方制度

^① 关于中亚地区多重权力并存的结构性特征,参见 Alexander Cooley, *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*, Oxford University Press, 2014; Kagusthan Ariaratnam, “The 21st-Century Great Game: Geopolitical Contest for the Central Asian Landmass and the Future of Global Power,” Project O Five, <https://projectofive.ca/the-21st-century-great-game-geopolitical-contest-for-the-central-asian-landmass-and-the-future-of-global-power/>。

^② 李立凡、李弘:《欧盟战略自主在中亚的实施:开放性政策和规范性输出》,载《俄罗斯学刊》,2025年第3期,第57-80页。

^③ 关于中亚“多元平衡外交”的经典论述,参见 E. Chukubayev and A. Savchuk, “Multivectorality of the Central Asian States in the New Geopolitical Reality,” *International Relations and International Law Journal*, Vol.80, No.4, 2017, pp.28-36。

化对话。^① 在经贸与经济治理领域,中亚国家事实上运行着多套并行的规则体系:在区域层面,部分国家深度嵌入俄罗斯主导的欧亚经济联盟(Eurasian Economic Union, EAEU)之中;在全球层面,中亚国家普遍遵循世界贸易组织规则;与此同时,通过 PCA—EPCA 框架,中亚国家不断引入欧盟在贸易监管、竞争政策、海关管理和可持续发展等方面的制度规范。^② 这种多重制度并存的格局,既反映了中亚国家对制度多样性的现实需求,也为欧盟制度影响力的发挥提供了合法性和可持续性的政治基础。

受历史或地缘因素影响,长期以来,中亚国家内部一直存在边界与资源纠纷。2025年3月31日,随着吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦三国总统共同签署《苦盏永久友谊宣言》(Khujand Declaration on Eternal Friendship)和《三国国界交界点条约》(Treaty on the Junction Point of State Borders),^③自苏联时期遗留的领土争端问题得到有效的解决,日益提升的地区稳定性使得中亚地区对外部世界更具吸引力,中亚国家也越来越多地表现出参与联合倡议和克服历史分歧的意愿。^④ 2025年4月3日至4日,在乌兹别克斯坦撒马尔罕召开的首届中亚—欧盟峰会上,中亚五国同欧盟签署了“关键原材料合作意向声明”(Joint Declaration on Critical Raw Materials Cooperation),在关键原材料领域加强合作,并宣布建立战略伙伴关系。欧盟—中亚伙伴关系的升级和近年来中亚国家越来越展现出的内部团结与稳定的局面成为吸引欧洲资本进入该地区的重要原因,这也是首届中亚—欧盟

① 关于中亚国家元首协商机制与区域自主性的讨论,参见 Ajay Patnaik, *Central Asia: Geopolitics, Security and Stability*, Routledge India, 2025。

② 关于 EAEU、WTO 与欧盟规则在中亚并行存在的制度格局,参见 Kataryna Wolczuk and Rilka Dragneva, *The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power*, Chatham House, 2017。

③ “Central Asian Leaders Sign Landmark Treaty and Khujand Declaration to Strengthen Regional Cooperation,” *The Astana Times*, April 1, 2025, <https://astanatimes.com/2025/04/central-asian-leaders-sign-landmark-treaty-and-khujand-declaration-to-strengthen-regional-cooperation/#:~:text=ASTANA%20%E2%80%93%20President%20Sadyr%20Japarov%20of%20the%20Kyrgyz,Khujand%20Declaration%20on%20Eternal%20Friendship%20on%20March%2031>。

④ 康杰:《从“死结”到“解套”:中亚三国破解百年边界困局》,载《世界知识》,2025年第11期,第28-29页。

峰会召开后不久欧盟便能完成同乌兹别克斯坦 EPCA 的签署工作的原因。

从中亚国家的发展阶段来看,其经济社会转型与现代化治理进程对高质量制度供给有客观需求。相较于以安全联盟或项目融资为核心的外部合作模式,欧盟通过 PCA—EPCA 外交所提供的制度性合作在政治敏感度上相对较低,且在规则清晰度、治理标准制定和行政能力建设方面具有明显优势。^①这使得欧盟的制度影响在中亚往往被视为一种有利于自身长期发展的“制度资源”,而非带有排他性的地缘政治工具。正是在制度需求与战略自主性相结合的背景下,中亚国家对欧盟 PCA—EPCA 外交表现出较高的接受度。需要指出的是,中亚国家奉行“多元平衡”的外交政策并不意味着欧盟能够在该地区形成排他性的制度主导地位。相反,这一战略文化决定了欧盟制度的影响始终与其他外部力量并行存在,其作用方式更多地体现为“嵌入式参与”而非“替代性支配”。^②然而,也正是这种开放而非锁定的制度环境,使得欧盟的 PCA—EPCA 外交得以持续运作并不断深化,构成其在中亚取得相对制度成效的重要结构性条件。

四 欧盟在中亚 PCA—EPCA 外交的成效与局限

从 20 世纪 90 年代欧盟与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦签署 PCA,到 2015 年以来欧盟与除土库曼斯坦外的其他 4 个中亚国家相继完成 EPCA 签署或草签工作,欧盟在中亚推进 PCA—EPCA 外交近三十年,实践表明这一以制度为核心的外交模式在一定程度上强化了欧盟在中亚地区的政治存在与制度影响力。不过,欧盟在中亚地区的制度扩散过程并非一帆风顺,而是深受该地区内部治理结构、地缘政治互动格局、欧盟自身能力和欧盟战略调整等多重

^① 关于欧盟制度输出在治理与行政能力建设方面的比较优势,参见 Tanja A. Börzel and Thomas Risse, “When Europeanization Meets Diffusion: Exploring New Territory,” *West European Politics*, Vol. 35, No.1, 2012, pp.192-207。

^② 关于“嵌入式而非排他性”制度影响的讨论,参见 Sandra Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’,” pp.680-700。

因素的影响。因此,对 PCA—EPCA 外交的成效与局限性进行系统性分析,对于理解欧盟在中亚的制度性角色具有重要的现实意义。

从实践成效上来看,首先,欧盟在中亚地区的 PCA—EPCA 外交实践显著提升了其在该地区的制度性权威。与传统的依赖军事或强制力量的大国塑造外部世界的方式不同,欧盟通过规则、标准与法律条款的嵌入,初步实现了对中亚国家制度环境的长期塑造。早期 PCA 构建了中亚国家与欧盟之间的基本制度对接机制,使哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦等国家在贸易、海关、产品标准与司法合作等方面逐步与欧盟形成最低限度的制度兼容。而 EPCA 的推进则进一步强化了欧盟对中亚地区的制度嵌入,以更密集的监管条款推动该地区国家在绿色转型、数字治理、竞争政策和国企改革等方面采用欧盟式治理框架。这种“制度路径依赖”的形成,使欧盟成为中亚国家现代化改革中的规范效仿对象,尤其是在技术标准、人力资本发展与监管能力建设等方面。这也是博泽尔(Tanja A. Börzel)和里塞(Thomas Risse)强调的“欧盟规范扩散能力”,即欧盟通过激励、规范社会化和政治对话等方式推动其他地区采纳其规范。^①

其次,欧盟通过 PCA—EPCA 外交提升了其在中亚地区的政治话语权。中亚是俄罗斯的“后花园”,也被视为俄罗斯的“软腹部”。^② 苏联解体后,俄罗斯长期保持着在该地区的稳定存在和政治影响力。^③ 为了避免同俄罗斯在该地区产生激烈冲突,欧盟通过 PCA 和 EPCA,以一种“柔和”的方式介入中亚事务。PCA 与 EPCA 中关于民主、人权、法治与公共治理的条款,为欧盟与中亚国家构建长期政治对话提供了制度化基础。虽然这些条款不会立即引发深刻的政治变革,但从长期来看,它们为欧盟在中亚地区的政治规范渐进式扩散创造了有利条件,使欧盟能够在地区政治危机、治理改革或制度争议中保持一定的话语权和影响力,提升

① [德]塔尼亚·A.博泽尔、[德]托马斯·里塞主编:《牛津比较地区主义手册》,耿协峰译,天津人民出版社2023年版,第86页。

② 曾向红:《“无声的协调”:大国在中亚的互动模式新探》,载《世界经济与政治》,2022年第10期,第55页。

③ Natalia Konarzewska, “Great Power Competition Returns to Central Asia,” *New Eastern Europe*, Vol.42, No.4, 2020, pp.120–125.

欧盟制度性规范的吸引力。俄乌冲突爆发后,中亚国家更加重视与欧盟保持政治平衡。乌兹别克斯坦议会曾通过法案,禁止受制裁的俄罗斯个人和法人实体在本国开展银行业务;^①哈萨克斯坦总统托卡耶夫也在2022年圣彼得堡国际经济论坛上不承认卢甘斯克和顿涅茨克为独立共和国,^②且在2023年5月拒绝加入“俄白联盟国家”(the Union State of Russia and Belarus),^③禁止向俄罗斯出口106种与军事行动有关的商品。^④这表明,中亚国家在某种程度上接受了欧盟的规范性影响,寻求维持同欧盟之间的政治平衡。

最后,PCA—EPCA外交推动了欧盟与中亚国家之间的经济互联互通。欧盟不但长期保持中亚第二大贸易伙伴的地位,而且是中亚最大的外国直接投资来源地和援助方。随着EPCA对于贸易便利化、供应链透明化、运输监管协调与基础设施标准的进一步规范,欧盟逐渐成为推动中亚跨境运输体系现代化的重要国际行为体。尤其是在“中间走廊”重要性不断上升的背景下,欧盟依托EPCA推动相关国家改善港口管理、数字化报关与跨境物流透明度,使中亚地区成为连接欧亚供应链的一部分,而非孤立的地理节点。这些改革虽然多由中亚国家主导,但欧盟提供的制度框架在现代化进程中发挥了“稳定器”与“方向盘”的作用。2025年4月的中亚—欧盟峰会上,欧盟委员会主席冯德莱恩宣布启动120亿欧元的“全球门户投资计划”,支持欧盟和中亚国家在关键原材料、清洁能源、交通基础设施和

① “Individuals Under Economic Sanctions May be Banned from Opening Bank Accounts in Uzbekistan,” *Gazeta.uz*, February 14, 2024, <https://www.gazeta.uz/en/2024/02/14/sanctions/#:~:text=MPs%20passed%20a%20bill%20in%20the%20first%20reading,economic%20sanctions%20from%20opening%20bank%20accounts%20in%20Uzbekistan>.

② “Face to Face with Putin, Kazakhstan’s President Refuses to Recognise Ukraine Breakaway Republics,” *News Base*, June 20, 2022, <https://newsbase.com/story/face-to-face-with-putin-kazakhstan-s-president-refuses-to-recognise-ukraine-breakaway-republics-248002>.

③ “Kazakhstan Rejects Belarus’ Offer to Join Union State with Russia,” *Politics, Asia-Pacific*, May 29, 2023, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/kazakhstan-rejects-belarus-offer-to-join-union-state-with-russia/2909048>.

④ 《贸易部副部长:哈萨克斯坦禁止出口106种与战争有关商品至俄罗斯》,哈萨克国际通讯社,2023年10月19日,<https://cn.inform.kz/news/bubuchangchu106zhongyuzhanyouguan-3f94fb/>。

数字互联等领域的合作,欧盟与中亚之间的经济合作迎来新的历史机遇。^①

尽管如此,欧盟在中亚地区的制度扩散依然面临不小的挑战。首先,俄罗斯在中亚地区维持的传统影响力仍然对欧盟的政治影响构成结构性约束,美国等域外大国在该地区的地缘博弈也在一定程度上对冲了欧盟的“规范性影响”。虽然俄乌冲突削弱了俄罗斯的部分经济能力,但其在安全、文化和劳动力市场方面积累的影响在短期内不会消失,^②这使得欧盟的规范扩散难以全面取代俄罗斯的地区角色。中亚国家在关键安全议题上仍然依赖同俄罗斯的传统军事安全同盟,如“集体安全条约组织”(Collective Security Treaty Organization, CSTO)^③的作用,而欧盟难以在安全领域提供替代性公共产品。这使得欧盟的结构性外交更多地局限在经济与制度领域,无法触及国家治理的核心安全结构。此外,美国等域外国家也不断强化在该地区的外交攻势,升级同中亚五国的关系,并建立“C5+1”合作机制,且大多已经升级到元首会晤层级。在俄美等国“大博弈”与其他行为体的“小博弈”中,欧盟在安全与政治维度上至今依然无法企及俄美对该地区影响的深度。^④

其次,中国在“一带一路”倡议框架下对中亚的经济影响力持续扩大,对欧盟构成另一种制度扩散竞争。在同中亚国家的合作中,中国展现出与中亚国家命运与共、利益共享、风险共担的诚意,获得中亚国家的高度认可。在中亚已经建立的各种合作机制中,中国积极构建域内外共同参与的合作网络,不在合作机制中加

① 《首届“中亚—欧盟”峰会聚焦关键原材料合作》,新华网,2025年4月4日,<http://www.xinhuanet.com/20250404/8b6306eba8bf4f3fa5ee36709a7fe562/c.html>。

② “Fact Sheets—Central Asia,” European Parliament, April 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54354/doc_en.pdf。

③ “集体安全条约组织”全称“独联体集体安全条约组织”(CIS Collective Security Treaty Organization)。1992年,俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦在乌兹别克斯坦塔什干会晤时签署《独联体集体安全条约》,以提高各国联合防御能力。条约于1994年正式生效,宗旨是建立独联体国家集体防御空间和提高联合防御能力,防止并调解独联体国家内部及独联体地区性武力争端。集体安全条约组织目前共有亚美尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯和塔吉克斯坦6个成员国,阿富汗和塞尔维亚2个观察员国。

④ 潘志平:《中亚地缘政治现状分析(2008—2009)——相互交织的大小“博弈”》,载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,2010年第2期,第27—44页。

入排他性议程,受到中亚国家的普遍好评。^① 中国在基础设施融资、能源开发与区域物流中占据主导地位,其合作方式更具灵活性、速度更快且不附带政治条件,使中亚国家在经济合作与资本需求上更倾向于依赖中国。相比欧盟以规则为中心的合作治理模式,中国的“基础设施驱动型治理扩散”模式在短期内更具吸引力。这种中欧之间的制度竞争,限制了欧盟在 EPCA 中所追求的高标准制度外溢路径。

最后,欧盟自身能力不足在一定程度上成为其对中亚制度扩散的限制性因素。欧盟在对外治理中往往面临内部政治碎片化、成员国利益不一致和资源投入不足的问题。^② 欧盟虽然在制度设计层面具备优势,但在执行层面往往缺乏持续性投入,使其在中亚的治理项目难以形成“集群效应”或“深度变革”。相比之下,中国与俄罗斯在某些领域能够提供更集中与更直接的资源,使欧盟制度扩散效果呈现不均衡性。更重要的是,当前欧盟正经历多重危机,其“规范性力量”角色面临多重挑战。一方面,欧洲经济停滞不前,内部极右翼势力强势崛起,疑欧与反欧的声音此起彼伏,削弱了欧盟的内部凝聚力;另一方面,2022 年俄乌冲突进一步暴露出欧盟在全球地缘政治格局中的局限性。由于缺乏必要的硬实力,欧盟委员会在扩展国际政策工具方面的成效不彰。加之特朗普再次胜选总统后实施以“美国优先”为内核的“交易主义”外交,持续动摇跨大西洋同盟根基。^③ 如果不能有效解决危机,当面临来自俄罗斯、美国和中国等大国在中亚地区的竞争时,欧盟在中亚的制度扩散注定不会一帆风顺。

① 李亮、曾向红:《中亚自主性视角下大国 C5+1 机制在中亚的扩散研究》,载《兰州大学学报(社会科学版)》,2025 年第 5 期,第 69-86 页。

② 金玲:《欧盟作为“规范性力量”面临的挑战及前景》,载《当代世界》,2020 年第 9 期,第 25-30 页。

③ 黄萌萌:《特朗普 2.0 时期的跨大西洋关系:交易主义外交的视角》,载《欧洲研究》,2026 年第 1 期,第 131-162 页。

五 结论:中亚作为中国与欧盟制度扩散的交汇场域

从更广阔的欧亚视角来看,欧盟在中亚推进 PCA—EPCA 外交的实践,不仅具有区域层面的制度意义,也为中国理解自身对外治理路径提供了重要参照。无论是欧盟通过 PCA—EPCA 外交推动规则、标准与治理模式的外溢,还是中国通过“一带一路”倡议促进基础设施、投资与发展模式的扩散,二者在本质上都可以被理解为一种跨区域的制度与治理“扩散过程”(Diffusion Process)。^① 不同之处在于,欧盟更强调条约化、规范化与制度一致性,而中国则侧重项目导向、发展优先与灵活协作。

在这个意义上,中亚并非单一大国制度影响的“接受端”,而是中国和欧盟两种扩散路径相互交汇、相互竞争乃至潜在协作的关键场域。一方面,欧盟通过 EPCA 在贸易监管、竞争政策、可持续发展和行政能力建设等领域持续深化制度嵌入;另一方面,中国通过“一带一路”倡议在基础设施、能源供给、产业投资和物流网络合作方面取得了显著成就。中亚国家并未在这两种路径之间做出排他性选择,而是将二者纳入自身“多元平衡”外交与发展战略之中,形成制度与项目并行、规则与发展互补的治理格局。

对中国而言,欧盟 EPCA 外交在中亚的推进至少提供了三点重要启示。第一,制度扩散并不必然以排他性为前提。欧盟通过 EPCA 所采取的“非成员资格、非安全联盟但具有高制度水平”的路径,显示出一种低政治对抗、可持续嵌入的制度扩散模式,这对中国在部分中高收入发展中国家推进治理合作具有参考价值。第二,扩散进程的有效性高度依赖于接受方的制度需求与战略自主性。中亚国家之所以同时吸纳欧盟规则与中国项目,恰恰源于其对多元制度资源的现实需求,这表明中国在推进“一带一路”倡议高质量发展时,需要更加重视制度层面的可兼容

^① Colin Flint et al., “Chinese Global Governance as a Diffusion Process,” *Economic Diplomacy*, Vol.3, No.1, 2025, pp.13-29.

性与长期治理效应。第三,中亚所体现的多制度并存现实也意味着中国和欧盟在该地区并非“零和”关系,而更可能呈现出竞争中并存、差异化分工的格局。

从欧亚大陆整体互联互通的结构逻辑来看,欧盟在中亚推进 PCA—EPCA 制度外交所服务的互联互通目标,在经济层面与中国并不存在根本性对立。作为彼此最大的经贸伙伴之一,中欧之间高度紧密的贸易与投资联系,使得任何试图重塑欧亚互联互通格局的制度安排都难以在结构上绕开中国这一关键节点。从运输距离、物流成本与货运规模的经济学逻辑出发,经由中亚连接中国与欧洲的陆路和多式联运通道,仍然是最具效率与可行性的路径选择,这一判断在欧盟自身主导的政策实践中亦得到了清晰的体现。

以欧洲复兴开发银行发布的《欧洲与中亚之间的可持续交通互联互通》(Sustainable Transport Connections between Europe and Central Asia)报告为例,该报告在政策表述上刻意将分析框架限定在“欧洲—中亚”之间的互联互通,回避对中国的直接讨论。但在通道设计、节点布局与货运潜力的评估中,实际上默认了中亚作为承接欧亚之间,尤其是亚洲与欧洲之间跨区域贸易流动的核心枢纽功能。^①换言之,尽管欧盟在政治语境中选择“去中国化”的话语策略,但在互联互通的结构设计层面,其政策实践仍以内嵌方式指向中欧贸易与物流联系这一客观现实,中国始终是绕不开的现实存在。这一结构性指向并不意味着中欧在中亚具备显性的战略协同基础。当前中欧合作伙伴关系弱化、竞争与摩擦增多以及欧盟在对华政策上所承受的来自美国的联盟压力,使欧盟难以在政策层面公开将中亚互联互通与中国“一带一路”倡议对接。

在此背景下,中欧在中亚的互联、互通和互动更可能以“隐性协调”或“有限合作”的形式存在,而非制度化、战略化的合作框架。然而,从政策功能层面看,欧盟“全球门户”战略与中国“一带一路”倡议在目标上均高度依赖中亚作为欧亚互联

^① “Sustainable Transport Connections between Europe and Central Asia,” European Bank for Reconstruction and Development, June 16, 2023, https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-06/Sustainable_transport_connections_between_Europe_and_Central_Asia.pdf.

互通的关键节点。尽管双方在治理理念与实施路径上存在明显差异,但在基础设施标准对接、绿色转型、物流通道安全和区域稳定等领域仍然存在技术层面和项目层面的合作可能性。即便缺乏正式的三方合作机制,中欧通过各自的路径在中亚形成事实上的功能互补,仍有助于降低制度冲突风险,提升欧亚大陆整体互联互通的稳定性。

对中国而言,将欧盟在中亚的 PCA—EPCA 制度外交理解为一种结构性互联互通变量而非单纯的外部竞争压力,有助于在更长的时间尺度上把握中欧在欧亚大陆互动的现实边界与潜在空间。总体而言,欧盟在中亚推进 PCA—EPCA 外交的经验表明,制度扩散并非单向的塑造过程,而是一种嵌入多方力量、依赖接受方能动性的互动机制。从中国的角度来看,将“一带一路”倡议理解为一种长期的发展进程,而非单纯的项目集合,有助于在与欧盟制度外交的并行推进中,更清晰地识别竞争边界与合作空间,并在中亚这一关键地区探索更加稳健的、可持续的对外治理路径。

(作者简介:陈实,浙江师范大学法学院讲师,浙江师范大学非洲区域国别学部兼职研究员;张晓通,哈萨克斯坦管理经济战略研究院(KIMEP)政治学与国际关系学系教授,中国与中亚研究中心主任,武汉大学经济外交研究中心学术委员会主任。责任编辑:蔡雅洁)