

欧盟新中亚战略中的规范性外交及其软化态势

戴轶尘

内容提要:作为规范性力量的欧盟在 2007 年宣布的新中亚战略中将人权、法治、善治和民主等规范性目标置于优先地位,并通过运用一系列经济援助型和政治外交型政策工具,试图引导中亚国家的政治经济转型,以输出欧盟的价值和制度。但是欧盟内部在中亚的利益偏好和政策立场存在严重分歧,在各种内外因素的掣肘下,其对规范性目标的追求日益让位于物质性利益,从而在规范性外交上出现了不断软化立场的态势。

关键词: 欧盟 中亚 规范性外交 政策工具

一 欧盟新中亚战略中的规范性目标

2007 年 6 月,欧盟首脑会议通过了《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》(下文简称新中亚战略),标志着欧盟与中亚国家的关系进入了新的发展阶段。在新中亚战略中,欧盟将人权、法治、善治和民主等规范性议题确立为首要的政策目标,并提供了一系列的政策工具以引导中亚国家的政治经济转型。但在实践中,欧盟向中亚输出规范的意愿和能力却受到了各种因素的制约,导致规范性议题的优先性不断下降。

欧洲学者娜塔莉·托奇(Nathalie Tocci)提出用规范性外交政策(Normative Foreign Policy)的框架考察和评估欧盟的外交行为。她认为,只有当一项外交政策在目标(goals)、手段(means)和影响(impact)三个维度上都具有规范性时,才能称之为规范性外交政策。首先,目标维度是外交政策是否具有规范性的关键要素。目标包括基于价值的规范性目标和基于利益的占有性目标。前者旨在通过国际机制、国际组织和国际法来塑造行为体的外部环境,包括推广和平、民主、人权、法治、国际法和可持续

发展,而后者则是对具体物质的占有,如保护商业利益、能源安全等。一项外交政策的最终目的如果是寻求维护外部环境的和平而非物质性利益,则可以视之为规范性的。其次,在手段维度上,规范性不仅取决于使用了哪些手段,而且更重要的是如何使用这些手段。从内容上看,规范性手段包括经济的、社会的、外交的和文化的手段,而非诉诸武力。在使用方式上,既有政治接触、市场准入和技术援助等具有诱导效果的软性手段,也有实施制裁等带有惩罚意味的硬性手段。最后,在影响维度上,对规范性外交政策的评估还应重视对其实际结果的考察,即评估一项外交政策的实施在何种情况下、如何引起第三方的制度、政策或法律的变化及其程度,以此来判断规范是否得到了扩散。^①

中亚五国因其地处欧亚大陆腹地的地缘战略价值和丰富的能源资源,对欧盟而言有巨大的吸引力,同时它们所面临的转型困境也触发了欧盟向其输出价值和制度的冲动。苏联解体后,新独立的中亚国家通过艰难的政治经济转型完成民族国家建构是其首要任务。但据西方机构的评估,目前中亚国家的转型水平仍然相当落后。2014年的贝塔斯曼转型指数分别从衡量市场经济与民主转型的状况指数(Status Index, SI)和反映政府治理效能的管理指数(Management Index, MI)两方面对129个国家进行了排名。在中亚五国中,吉尔吉斯斯坦在两个指数上的得分最高,分别达到了5.61和4.69,排名为66和74,哈萨克斯坦的得分是5.05和4.67,排名为83和75,两国的转型水平在中等偏下,而其余三国在两个指数上的得分均没有超过4分,属于得分最低的10个国家。^②

高度发达的欧盟,面对中亚各国时难免有种居高临下的制度优越感,对其迟滞的转型进程颇为不满和担忧。2002年10月,欧盟委员会在首份中亚地区援助文件中指出,促进民主、人权和减少贫困是确保中亚地区长期稳定的根本途径,并将援助的核心目标确立为“促进中亚国家的稳定与安全,支持其实现经济稳定和减少贫困”。^③但是,2005年“颜色革命”波及中亚,吉尔吉斯斯坦发生街头革命,乌兹别克斯坦的安集延地区爆发大规模暴力骚乱。欧盟担忧该地区安全形势可能趋于恶化并外溢到周边地区,因此强化了推动中亚国家走出转型困境以实现稳定的规范性诉求。

^① Nathalie Tocci, “Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners”, in Nathalie Tocci ed., *Who Is A Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008, pp.1-21.

^② Bertelsmann Stiftung, *Transformation Index BTI 2014*, <http://www.bti-project.org>, last accessed on 4 October 2014.

^③ European Commission, “Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia”, Brussels, October 2002, p.5, http://ceas.europa.eu/central_asia/rsp/02_06_en.pdf, last accessed on 4 October 2014.

在2007年的新中亚战略中,欧盟不无自信地表示了向中亚输出规范的意愿和能力:“欧盟在欧洲邻国政策(European Neighbourhood Policy)的框架下对东部邻国的坚定责任也将带动欧洲和中亚在政治合作与经济发展两方面更为接近。发展并巩固稳定、公正且开放的社会,遵守国际规范对于欧盟和中亚国家的伙伴关系结出硕果至关重要。欧盟愿在善治、法治、人权、民主、教育和培训等关键领域中分享经验和专家。欧盟可以提供在区域一体化中走向政治稳定和繁荣的经验,也可以提供中东欧国家在政治经济转型上的教训”。^①为此,欧盟将人权、法治、善治和民主化确立为首要的政策重点,并明确指出:“政治体制的稳定发展和经济结构的平稳运作有赖于对法治、人权和善治的重视,有赖于发展一个透明的、民主的政治结构。欧盟及其成员国将加大对保护人权以及创建和发展独立的司法制度的支持,为建立基于法治和国际人权标准的结构做出可持续的贡献”。^②

欧盟在中亚追求的规范性目标与其邻国政策有一脉相承之处,既是基于长期将价值观念、规则、制度等“规范性要素”视为世界和平与安全根本保证的政治信念,也是出于引导其他国家接受和效仿欧盟的观念和制度的政治使命。^③有所不同的是,欧盟在中亚的规范性目标的排序中更加突出善治而降低了民主化。部分欧洲学者认为,这是一种可行性较高的战略,因为民主与善治、人权两个目标既相互重叠又紧密联系,处于人权和善治之间的民主可以通过推动前两者的发展而得以实现。^④

二 欧盟对中亚的规范性外交趋于软化的政策表现

欧盟为推进新中亚战略的实施提供了一系列的政策工具,并借此将规范性外交渗透到了其与中亚各国关系的方方面面。欧洲学者米歇尔·诺特(Michèle Knodt)认为:“欧盟将民主推广作为一个交叉问题处理而涉及各种对外政策,包括贸易政策、发展政策、对外文化政策以及外交、安全和防务政策。”欧盟在上述政策领域中所使用的各种政策工具从使用方式上被分为诱导性(inducing)和强制性(enforcing)两大类,既可

① Council of the European Union, “European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Brussels, October 2007, p.5, http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_en.pdf, last accessed on 4 October 2014.

② Ibid., p. 7.

③ 宋黎磊:《欧盟周边治理中的睦邻政策研究》,上海:上海人民出版社2011年版,第44页。

④ Alexander Warkotsch, “Human Rights, Democratization and Good Governance”, in Alexander Warkotsch ed., *European Union and Central Asia*, Oxon: Routledge, 2011, p.110.

以对第三方分别使用这两类工具,也可以同时混合使用。^① 欧盟在中亚所使用的政策工具主要包括:贸易政策领域下和中亚各国政府签订的《伙伴关系与合作协定》,发展合作政策领域中的各类援助,外交政策领域的高层出访、派遣特使、政治对话以及政治声明和制裁等。在使用方式上,2007年后,欧盟更多地是以积极的经济利诱和政治接触来增加对中亚国家的吸引力,并逐步降低了消极使用政治条件性、政治声明、制裁等工具的约束力度,在规范性外交上表现出日趋软化的政策倾向。

首先,欧盟在贸易政策领域中对政治条件性的使用更为灵活,为加强与中国国家的经济和能源合作提供了便利。

目前,欧盟和中亚国家之间交往的法律基础是《伙伴关系与合作协定》(The Partnership and Cooperation Agreements, PCAs, 下文简称《协定》)。《协定》作为一种非优惠贸易安排,在合作伙伴之间给予最惠国待遇地位。^② 但欧盟与第三方签订的贸易或合作协定并非是单纯的经济协议,而是一种“政治条件性”工具,“通过贸易促进尊重人权和法治的民主结构是实现发展的有利条件”。一方面,欧盟可以积极地使用政治条件性,“通过向第三方提供经济好处作为对其尊重人权和民主原则的回报”;另一方面,当第三方违背民主和人权原则时,欧盟也可以消极地使用条件性,通过推迟缔结协定或是减少、中止或撤除特惠地位和援助来迫使其就范。^③

2007年前,欧盟与哈、吉、乌三国已在1995年签署《协定》并于1999年生效,有效期为10年。塔吉克斯坦因内战直到2004年10月才和欧盟签署《协定》,并于2010年1月生效。但是,欧盟与土库曼斯坦于1998年签署的《协定》却长期因为法国、英国和欧洲议会搁置批准而迟迟未能生效。为了获得该国的能源,欧盟委员会提议将人权和民主条款从《协定》中分离出去,以便达成一项纯粹的商业和经济协议。这一提议得到了大多数成员国的支持,但是“欧洲议会阻止了这一放弃欧盟普遍性民主条款的选择”。^④ 2006年12月,土政府首任总统尼亚佐夫突然离世,继任的别尔德穆哈梅多夫总统上台后进行了内外政策的调整。急于与之开展能源合作的欧盟委员会提议立刻和新政府重新启动《协定》的谈判。为了不让民主和人权问题妨碍双方的合作,欧盟

① Michèle Knodt and Annette Jünemann, “European External Democracy Promotion: Approaching Governments and Civil Societies”, in Annette Jünemann and Michèle Knodt eds., *European External Democracy Promotion*, Baden-Baden: Nomos, 2007, pp.259-293.

② [比]尤利·德沃伊斯特·门镜:《欧洲一体化进程——欧盟的决策与对外关系》,门镜译,北京:中国人民大学出版社2007年版,第94页。

③ Fabienne Zwagemakers, “The EU’s Conditionality Policy: A New Strategy to Achieve Compliance”, The Istituto Affari Internazionali, Working Papers 1203, January 2012, p. 3, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1203.pdf>, last accessed on 4 October 2014.

④ Richard Youngs, *Energy Security: Europe’s New Foreign Policy Challenge*, Oxon: Routledge, 2009, p.123.

委员会在 2008 年 4 月和土库曼斯坦达成了一项双边能源合作谅解备忘录,以此“绕过欧洲议会对《协定》的持续阻挠”。^①同时,该国政府也宣布从 2009 年起每年向欧盟预留 100 亿立方米的天然气,约占欧盟年天然气进口量的 3%,被视为欧盟与中亚能源合作的重大突破。^②在此推动下,长期搁置批准《协定》的欧洲议会不仅在 2009 年 4 月批准了能源合作谅解备忘录,而且还以批准《临时贸易协定》(Interim Trade Agreement, ITA)的方式为双方的进一步合作提供法律基础。

其次,欧盟对中亚的发展援助出现了治理转向,着重通过帮助中亚各国政府改善治理能力以增强欧盟的吸引力。

对外援助的初始目的不是发展,而是外交。^③2007 年前,欧盟以“华盛顿共识”为指导,通过塔西斯计划(Technical Assistance to Commonwealth of Independent States, TACIS)向中亚提供了 6.5 亿欧元的援助。^④为了打消受援国对欧盟借机干涉的疑虑,欧盟在 2005 年 12 月发布了《欧洲发展共识》(The European Consensus on Development)调整对外援助的指导原则,突出强调了对外援助的宗旨是可持续发展,将减少贫困确立为首要的政策目标,而把人权、民主、善治、法治等包裹在“发展”的大框架之下。^⑤

为支持新中亚战略的实施,欧盟委员会在《2007-2013 年欧共同体援助中亚地区战略》中用发展合作工具(Development Cooperation Instrument, DCI)取代了塔西斯计划,并将援助的资金预算总额增加到 7.5 亿欧元,其援助目标是:“促进中亚国家的稳定与安全,帮助其追求可持续发展的经济发展和减少贫困,以及推动中亚国家之间及其与欧盟之间更紧密的区域合作”。为此,欧盟确立了三大优先领域:第一,推动中亚的地区合作并促进良好的周边关系,所用资金占预算总额的 30-35%;第二,减少贫困和提高人民生活水平,占 40-45%;第三,推进善治和经济改革,占 20-25%。^⑥

据不完全统计,2007-2013 年期间,欧盟对中亚实际提供的各类援助资金总额约有 6.09 亿欧元。发展合作工具是最主要的援助渠道,约占资金总额的 88%,其中区域性项目约有 39%,其余大部分资金都投入到了双边项目上。在资金的分配上,吉、塔

① Richard Youngs, *Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge*, p.124.

② Michael Denison, “The EU and Central Asia: Commercialising the Energy Relationship”, EUCAM, Working Paper, No. 2, July 2009, p.9, http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/WP2_e-EN.pdf, last accessed on 4 October 2014.

③ 周弘主编:《对外援助与国际关系》,北京:中国社会科学出版社 2002 年版,第 3-10 页。

④ European Commission, “European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the Period 2007-2013”, Brussels, 2007, Annex 4, http://ceas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf, last accessed on 4 October 2014.

⑤ 贾文华:“欧盟官方发展援助变革的实证考察”,《欧洲研究》2009 年第 1 期,第 66 页。

⑥ European Commission, “European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013”, pp.3-32.

两国获益最多,也是欧盟使用援助工具种类最多的国家。^①

表1 2007-2013年欧盟对中亚援助工具一览表(单位:百万欧元)

国家 援助工具	哈萨克 斯坦	吉尔吉 斯坦	塔吉克 斯坦	土库曼 斯坦	乌兹别 克斯坦	地区性 援助	合计
发展合作工具(DCI)	56.7	106.15	97.8	28.46	38.6	206.2	533.91
非国家行为体和地方 政府发展(NSA-LA)	3.15	3.75	3.30	—	—	—	10.2
粮食安全(FS)	—	17.36	18.35	—	—	—	35.71
核安全工具(NSI)	—	—	2.4	—	—	—	2.4
欧洲民主和人权工具 (EIDHR)	2.36	2.70	2.70	—	—	—	7.76
稳定工具(IFS)	0.5	15.13	—	—	—	—	20.13
制度建设和伙伴关系 计划(IBPP)	—	—	—	—	2.20	—	2.20
合计	62.71	146.45	124.5	28.46	40.8	206.2	609.12

资料来源:Tika Tsertsvadze and Jos Boonstra, “Mapping EU Development Aid to Central Asia”.

欧盟在发展合作工具中将减少贫困、提高生活水平、善治和经济改革作为援助的重点,寻求以加强中亚各国政府的治理能力来促其完成转型。这一治理转向表明欧盟“从狭义上的民主推广转变为长期的民主化路径,特别关注推广善治、国家性和民主的社会经济要素”,从长期上巩固规范性目标。^②

为确保援助的有效性,欧盟委员会的发展合作总司(EuropeAid)和欧盟对外行动署(EEAS)按照《欧洲发展共识》的要求,在欧盟驻中亚国家使团的协助下,与驻在国政府代表共同磋商,将双边援助的重点限定在三个优先领域之内,并根据中亚五国的不同需求确定优先领域的排序。对于经济基础较好且政治相对开放的哈萨克斯坦,欧盟优先强调在经济可持续发展、善治和公共行政改革上的双边合作。在最为贫困和动

^① Tika Tsertsvadze and Jos Boonstra, “Mapping EU Development Aid to Central Asia”, EUCAM, Factsheet 1, July 2013, pp.1-13, http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/EUCAM-FS-1-EN.pdf, last accessed on 4 October 2014.

^② Fabienne Bossuyt and Paul Kubicek, “Advancing Democracy on Difficult Terrain: EU Democracy Promotion in Central Asia”, *European Foreign Affairs Review*, No.16, 2011, pp. 639-658.

荡的吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦,欧盟将资金优先分配给促进社会和医疗保障、发展农业和粮食安全等与普通民众生存直接相关的领域,然后才关注善治问题。对乌兹别克斯坦和土库曼斯坦,欧盟则重点投入经济发展、善治和医疗保障领域。

由此,欧盟将善治嵌入到了所有双边合作的优先议程之中,并在此名义下通过资金援助和技术培训推动中亚各国政府进行司法、立法和行政部门的改革。如在哈、吉、乌三国,欧盟的援助着重加强其司法部门的独立性、透明度和可信度,并在为法官、检察官和警察等执法人员提供的培训课程和研讨班中纳入人权议题。欧盟还应土库曼斯坦政府的要求,提供了230万欧元支持其议会的现代化,并组织其议会、外交部和司法部的官员到波兰和克罗地亚进行研究访问,学习欧盟的有关经验。^①

但是,欧盟通过欧洲民主和人权工具(European Instrument for Democratisation and Human Rights, EIDHR)直接提供给中亚当地的非政府组织的资金支持却极为有限,并主要用于改善妇女、儿童和残疾人等弱势群体的生活条件等社会导向议题。在地区层面,该工具主要资助由欧洲威尼斯委员会领导的“法治倡议”,帮助中亚国家发展宪法律制度、增强司法的有效性和独立性,改革选举制度等。在双边层面,该工具只覆盖了哈、吉、塔三国,投入资金776万欧元,仅占各类援助总额的1.3%,并主要用于反对酷刑、保障媒体自由、保护妇女权益以及监督政府的人权政策。^②由于欧盟对该工具设立了相当复杂的资金申请程序和项目管理条件,导致公民社会基础薄弱的中亚国家中只有个别非政府组织有能力获得资助,极大地限制了欧盟在当地的影响力。

2013年11月,欧盟委员会宣布将在2014-2020年期间继续向中亚提供10亿欧元的援助,以支持该地区的自然资源的可持续管理、社会和经济的发展、教育以及地区安全。负责发展政策的皮耶巴格斯(Andris Piebalgs)委员强调:“治理以及为促进人的发展的包容性和可持续性的增长是未来7年中欧盟与中亚的发展合作的两大支柱,尤为关注最贫穷和最脆弱的国家。”^③这表明欧盟在发展援助上仍然会保持务实立场,而不是无视中亚国家的实际需求,一味地追求自己的规范性目标。

^① EuropeAid, “European Union-Central Asia Development Cooperation”, Brussels, 2011, pp.20-45, <http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-european-union-central-asia-development-cooperation-2011-en.pdf>, last accessed on 4 October 2014.

^② Policy Department DG External Policies, “Evaluation of the EU’s Human Rights Policies and Engagement in Central Asia”, European Parliament, EXPO/B/DROL/2013/21, Brussels, March 2014, pp.26-28, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433788/EXPO-DROL_ET\(2014\)433788_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433788/EXPO-DROL_ET(2014)433788_EN.pdf), last accessed on 4 October 2014.

^③ European Commission, “EU Announces Future Commitments for Development with Central Asia Region”, Press Release, IP/13/1119, Brussels, November 20, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1119_en.htm, last accessed on 4 October 2014.

再次,欧盟显著地加强了对中亚国家的政治接触力度,与中亚各国的政治联系日趋机制化、高级别化,同时在人权、民主等敏感议题上保持克制。

2007年后,从欧盟到成员国都增加了在中亚的外交存在。欧盟在原有的驻哈萨克斯坦使团的基础上,于2010-2012年相继在吉、塔、乌三国设立了使团,并将尽快在土库曼斯坦设立使团。^①法国、英国、芬兰、丹麦、波兰、罗马尼亚等成员国也在中亚新增了大使馆。欧盟还通过提升地区政治对话级别、增加特别代表和高层的出访、开展双边人权对话等举措增进与中亚各国的联系。

政治对话是欧盟作为整体与第三方进行的一种制度化的政治接触。新中亚战略将地区政治对话机制提升为外长级定期对话作为欧盟的工作重点之一。2008年9月,在巴黎首次召开了外长级的“欧盟—中亚安全论坛”,讨论恐怖主义、毒品走私和能源安全等议题。2009年9月,第二次外长级对话在布鲁塞尔举行,议程更为广泛,涉及了地区安全、能源、水资源、环境和全球金融危机问题等。此后,欧盟确立起了一年两次在布鲁塞尔和中亚各国首都轮流举行外长级政治对话的机制,到2013年11月双方已进行了10轮对话。借助这一高级别对话机制,欧盟和中亚国家“对诸如阿富汗、极端主义或水资源等起初难以在地区层面突破的敏感性问题进行了深入探讨”。^②欧盟还在2013年6月和中亚国家举行了首次副外长级的高层安全对话。欧盟对外行动署副秘书长施密特(Helga Schmid)主持对话,与中亚五国代表讨论了恐怖主义、极端主义、毒品贸易、大规模杀伤性武器和阿富汗问题。欧盟认为这为处理与中亚国家共同关切的政治和安全议题提供了新的工具,并计划将其确立为定期机制。^③

特别代表(EU Special Representative, EUSR)是欧盟为应对某一重要的地区性或全球性议题而开展的“特使外交”。^④2005年6月,欧盟为应对中亚的“颜色革命”,由欧盟理事会以联合行动的方式设立了负责中亚事务的特别代表,以加强欧盟在中亚外交上的政策协调能力。^⑤首任特别代表库比斯(Jan Kubis)在2005年9月和2006年3

① Council of the European Union, “Progress Report on the Implementation of the EU Strategy for Central Asia: Implementation Review and Outline for Future Orientations”, Council of the European Union 11455/12, Brussels, June 28, 2012, p.8, http://eas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf, last accessed on 4 October 2014.

② Ibid., p.6.

③ European Union, “EU—Central Asia High Level Security Dialogue”, European Union Press A 315/1313, Brussels, June 13, 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137463.pdf, last accessed on 4 October 2014.

④ 王磊:“欧盟特别代表制度:机制发展及其影响”,《德国研究》2012年第2期,第55-57页。

⑤ Council of the European Union, “Council Joint Action Appointing A Special Representative of the European Union for Central Asia”, Joint Action 2005/588/CFSP, Brussels, July 22, 2005, p.4.

月先后和乌、土两国总统进行会晤,使欧盟同强硬抵制西方的两国保持了对话通道。^① 2006年10月,莫雷尔(Pierre Morel)接任特别代表一职,并提出:“欧盟为了促进在中亚的政治存在,应当与民主和人权条件性脱钩”。^② 2007年后,莫雷尔确立了定期出访中亚的机制,在欧盟机构、成员国、中亚国家之间成为重要的沟通桥梁。他尤为强调双方的能源合作,并在2010年吉尔吉斯斯坦爆发骚乱时代表欧盟发挥了积极作用。^③

欧盟高层也加大了对中亚的重视力度。2007年至今,出访中亚国家的欧盟高官包括:欧盟委员会主席巴罗佐2次,能源委员奥廷格(Günther Oettinger)2次,对外关系与邻国政策委员瓦尔德纳(Ferrero Waldner)1次,两任共同外交与安全政策高级代表索拉纳和阿什顿各1次。哈萨克斯坦是欧盟高官出访最多的中亚国家。在欧盟和中亚国家的高层会晤中,双方首要关注经济、贸易、能源和安全等领域的合作,而并未将人权和民主作为优先议题。如阿什顿在2012年11月出访中亚期间,在与塔吉克斯坦总统拉赫蒙会晤后发表的声明中,只在最后部分提及了政治改革、法治和人权问题。^④ 2013年6月,巴罗佐访问哈萨克斯坦并在会晤纳扎尔巴耶夫总统后发表了声明,其主要内容是双方谈判新的加强版《协定》和开展能源合作等经济议题,而仅用一个段落谈及双方就促进人权保护和立法、司法体系改革将继续进行接触与合作。^⑤

同时,欧盟还在中亚的规范性外交中引入了双边人权对话机制。欧盟对人权对话设定的目标是:讨论双方共同感兴趣的问题并加强在人权领域的合作;表达欧盟对相关国家人权形势的关切,并收集信息和发起倡议来改善当地的人权状况。^⑥ 为此,欧盟建立了包括官方对话和公民社会研讨会两个层次的“结构性人权对话机制”,是“唯一在中亚有如此作为的行为体”。^⑦

欧盟与中亚国家的官方对话为高官级别。至今,欧盟已和乌兹别克斯坦进行了7

① International Crisis Group, “Central Asia: What Role for the European Union?”, Asia Report, No.113, April 10, 2006, pp. 18-19, http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/113_central_asia_what_role_for_the_eu.pdf, last accessed on 4 October 2014.

② Richard Youngs, *Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge*, p.112.

③ Jos Boonstra, “Is the EU Downscaling Political Engagement in Central Asia?”, EUCAM, Commentary, No. 23, February 2014, http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/EUCAM-Commentary-23-Is-the-EU-downscaling-political-engagement-in-CA.pdf, last accessed on 4 October 2014.

④ European Union, “Remarks by High Representative Catherine Ashton Following Her Meeting with The President of Tajikistan”, European Union Press A 548/12, Dushanbe, November 29, 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133898.pdf, last accessed on 4 October 2014.

⑤ European Commission, “Joint Communiqué by the President of the European Commission José Manuel Barroso and the President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev”, MEMO/13/488, Astana, June 3, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-488_en.htm, last accessed on 4 October 2014.

⑥ Council of the European Union, “European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, p.13.

⑦ Council of the European Union, “Progress Report on the Implementation of the EU Strategy for Central Asia: Implementation Review and Outline for Future Orientations”, p.7.

轮对话;同塔吉克斯坦和土库曼斯坦举行了6轮对话;和哈萨克斯坦举行了5轮对话;受2010年骚乱影响;与吉尔吉斯斯坦只举行了4轮对话。欧盟已确立了一套标准的对话流程。由欧盟驻中亚国家的使团与驻在外交部磋商后确定对话的正式议题,主要包括近期中亚国家的总体人权形势及其与国际组织的合作,以及欧盟关切的人权项目和个案。欧盟一方由对外行动署的高官出席对话,中亚一方是来自外交部和司法部或内政部的高官,某些会议还有检察院办公室、监狱管理和监察院等执法部门的代表参加。

同时,欧盟还在每轮官方对话之间举行公民社会研讨会。欧盟委员会和中亚国家的政府代表经磋商后确定研讨会的主题,并分别提交出席会议的代表名单。出席会议的主要是欧洲和中亚的非政府组织和学术机构的代表,欧盟和中亚国家政府的官员作为观察员列席会议。研讨会的议题通常包括新闻自由、审判公正、司法独立、保护儿童和囚犯权利等人权问题,并为下一轮官方对话提供具体建议。^①

中亚国家对人权对话并无兴趣甚至十分抵触。2007年,欧盟首先就安集延事件要求和乌兹别克斯坦进行官方对话,但强硬的乌政府提出对话应以对等原则为前提,在被欧盟批评的同时,乌政府也抨击欧洲的人权记录。2008年,欧盟在乌首次召开了中亚的公民社会研讨会,但是双方不欢而散。此后,欧盟再也没有在乌、土两国举行双边研讨会。欧盟为了不激化中亚国家对人权对话的反感,官方对话通常是闭门讨论,在公开的公民社会研讨会上也选择争议不大的“软性问题”。^②如2011年12月,欧盟在哈萨克斯坦举行公民社会研讨会时,恰逢该国西部的石油重镇扎瑙津(Zhanaozen)爆发石油工人示威,但在研讨会上与会者都对此避而不谈。次年,欧盟在该国举行了题为“公民社会对哈萨克斯坦司法改革的贡献”的研讨会,哈政府官员并未应邀列席会议。^③显然,人权对话机制没有显著增强欧盟在中亚输出规范的能力。

最后,欧盟在2007年后以发表共同声明(Declaration/Statement)的方式对中亚国家施加的政治压力明显减少和软化,甚至最终取消了对乌兹别克斯坦的制裁。

据欧洲学者统计,2005-2007年,欧盟对中亚五国的选举、司法审判以及立法活动发表了近20项政治声明。^④以吉尔吉斯斯坦为例,欧盟在2005年3-5月就该国的

① Vera Axyonova, “The EU-Central Asia Human Rights Dialogues: Making a Difference?”, EUCAM, Policy Brief, No. 16, April 2011, p.2, http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_icticontent/EUCAM-Brief-16.pdf, last accessed on 4 October 2014.

② Ibid., p.3.

③ Policy Department DG External Policies, “Evaluation of the EU’s Human Rights Policies and Engagement in Central Asia”, p.15.

④ G. Crawford, “EU Human Rights and Democracy Promotion in Central Asia: From Lofty Principles to Lowly Self-interests”, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.9, No.2, 2008, pp.172-191.

“郁金香革命”先后进行了 12 次政治表态。在 3 月 31 日,欧盟发表共同声明,紧急呼吁吉新领导人尽快恢复国内秩序,并敦促新领导人充分尊重民主价值和人权,采取一切必要措施保证社会的安全与稳定。^① 2010 年 4-6 月该国再次爆发大规模骚乱,欧盟吸取了“颜色革命”的教训,对其国内局势的反应更为谨慎与温和。在当年 4-11 月,欧盟共进行了 10 次表态,其中大部分是以高级代表阿什顿的名义发表的声明。如在 4 月 7-8 日,阿什顿连续发表两份声明,呼吁各方保持克制和进行建设性对话以寻求和平解决方案,并派遣特别代表莫雷尔前往吉评估局势。^② 同时,欧盟通过联合国难民署等渠道向该国提供了 846 万欧元的紧急人道主义援助。^③

欧盟还在 2007 年后逐步撤除了对乌兹别克斯坦的制裁措施。欧盟认为,乌政府的安全部队在 2005 年 5 月的安集延骚乱中“不加区分地使用武力”,并拒绝接受对该事件进行独立的国际调查。对这一“严重违背欧盟的规范和价值的行为”,欧盟理事会在当年 11 月 14 日以共同立场的方式决定独自对乌政府实施自主性制裁。^④ 其主要措施有:第一,禁止向乌出口有关武器、军用设备和其他相关物品的军售禁令;第二,禁止对安集延事件和拒绝独立调查上负有直接责任的乌政府 12 名高官进入或过境欧盟成员国的签证禁令;第三,暂停共同体及其成员国和乌政府之间的技术性会晤。^⑤

面对欧盟的制裁“大棒”,强硬的卡里莫夫总统以拒绝向欧盟高级代表索拉纳、特别代表库比斯提供入境签证和驱逐境内的欧洲非政府组织进行回击。然而,“欧洲整体对安集延事件的回应实际上却是半心半意的”。在欧盟宣布制裁后,在乌境内租用特尔梅兹(Termez)军事基地的德国仍然向乌政府提供了 1700 万欧元的援助项目。位列签证禁令名单之首的乌政府内务部部长阿尔马托夫还以就医治疗的名义拿到了德国签证。德国又联合法国和西班牙,在联合国谴责乌人权状况的决议上投了反对票,并在 2007 年上半年担任欧盟轮值主席国期间,大力游说理事会完全解除对乌制裁。

① Council of the European Union, “Declaration by the European Union on the Situation in Kyrgyzstan”, European Union 7657/05 (Press 73), Brussels, March 30, 2005, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/84416.pdf, last accessed on 4 October 2014.

② European Union, “Statement by High Representative Catherine Ashton on the Opposition Unrests in Kyrgyzstan”, European Union Press A 51/10, Brussels, April 7, 2010. “Statement by High Representative Catherine Ashton on the situation in Kyrgyzstan”, European Union Press A 52/10, Brussels, April 8, 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113660.pdf, last accessed on 4 October 2014.

③ Bruno De Cordier, “The EU’s Humanitarian Aid and Civil Protection Policy in Central Asia: Past Crises and Emergencies to Come”, EUCAM, Policy Brief, No. 29, January 2013, p.3, http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_icticontent/EUCAM-PB-29-EN-EU-Humanitarian-Aid.pdf, last accessed on 4 October 2014.

④ Klaus Brummer, “Imposing Sanctions: The Not So ‘Normative Power Europe’”, *European Foreign Affairs Review*, No.14, 2009, p.199.

⑤ Council of the European Union, “Council Common Position 2005/792/CFSP of 14 November 2005, Concerning Restrictive Measures against Uzbekistan”, *Official Journal of the European Union*, L 299, November 16, 2005, pp.72-73.

但是,英国、荷兰、瑞典、丹麦和波罗的海三国对此持反对意见。成员国之间经过讨价还价后达成妥协,只有当乌的人权状况没有任何改善情况下才延长制裁。^①此后,欧盟于2008年10月和2009年10月先后解除了签证禁令和军售禁令。欧盟的制裁被批评为无效,“因为乌政府并未满足允许独立国际调查这一解除制裁的关键条件”。^②

综上所述,欧盟在中亚使用的一系列政策工具可分为经济援助型和政治外交型两大类,前者主要是《协定》和援助,而后者包括政治对话、声明和制裁。这些工具中既有积极的利诱和接触,也有消极的施压和约束,并可以按照从约束到诱导的力度强弱进行排序:在约束一端,力度最大的是制裁,最小的是声明,《协定》则处于两者之间;在诱导一端,力度最大的是援助,其次是政治对话。自2007年以来,欧盟越来越倾向于以积极的援助和对话来拉拢中亚国家,而减少了在规范性议题上施加的约束。

三 欧盟在中亚运用规范性权力的制约因素

虽然欧盟在新中亚战略中将规范性目标置于优先地位,并以一种“嵌入式民主”的方式来运用规范性权力,但欧洲议会的一份报告认为:“在过去十年里,中亚的人权状况并未改善”。^③有学者指出,欧盟自称是一个受价值驱动的规范性国际行为体,但是“其对外推广民主的政策在许多国家却极其不一致,并被限定在使用诱导性工具上。这种在世界不同部分低调推广民主的路径造成了一种严重的可信度差距(credibility gap)。欧盟不仅缺乏政治意愿,而且也受制于各种因素而缺乏操作的空间”。^④

欧盟内部在中亚的利益偏好和目标排序上的分歧是导致欧盟在规范性外交上的意愿和能力日趋下降的根本原因。欧盟的规范性外交主要涉及贸易协定和对外援助,属于欧盟和成员国共享权能的政策领域。欧盟委员会在这些领域中有较大的影响力,但仍受到成员国、尤其是在第三方有特殊利益的成员国的限制。这些成员国往往担心欧盟推广民主“将对其自身的经济或安全利益带来负面影响”,“因此(国家的)利益就超过了(欧盟的)规范”。^⑤目前,大部分欧盟成员国对中亚的政策立场,按照将中亚置于外交优先还是边缘地位及其对规范性目标和物质性利益的取舍两个维度可以划分

① Richard Youngs, *Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge*, pp.121-122.

② Policy Department DG External Policies, “Evaluation of the EU's Human Rights Policies and Engagement in Central Asia”, p.16.

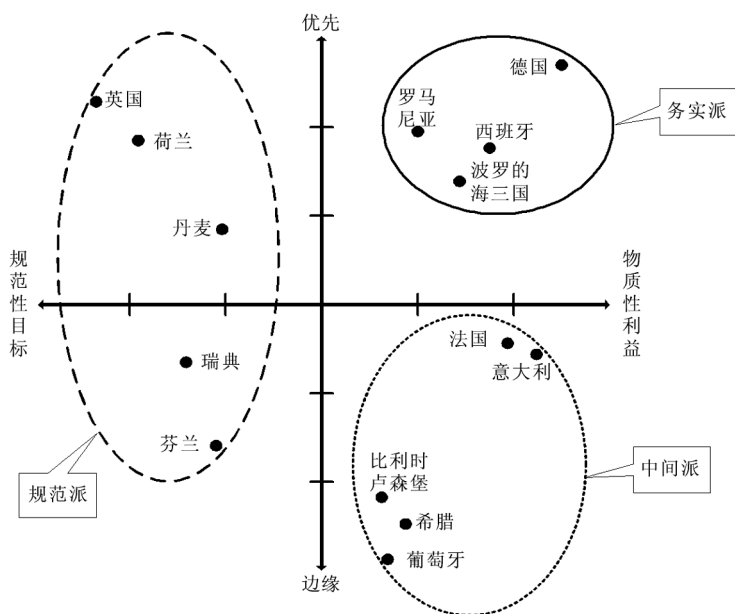
③ Ibid., pp.5-6.

④ Michèle Knodt and Annette Jünemann, “European External Democracy Promotion: Approaching Governments and Civil Societies”, p.286.

⑤ Ibid., p.272.

为三派(见图 1)。

图 1 欧盟主要成员国的中亚政策立场示意图



资料来源:作者自制。

务实派包括德国、西班牙、罗马尼亚和波罗的海三国,在中亚问题上外交优先,并在规范性议题上持务实立场,首先要确保自身的贸易、能源和安全利益。其中,德国在中亚有特殊利益,既要获得中亚的能源以降低对俄罗斯的依赖,又要确保中亚国家支持其在阿富汗的反恐行动,而且在中亚还有不少德裔移民。^① 因此,德国多年来一直大力推动欧盟与中亚国家进行积极接触。西班牙在 2007 年后开始认识到中亚的战略意义正不断增长,希望以促进对中亚的出口作为克服国内经济危机的主要手段。^② 罗马尼亚坚定地支持欧盟建设南部能源走廊以获得中亚的能源,并在未来将进一步深入该地区。^③ 波罗的海三国在 2008 年国际金融危机后开始在中亚积极寻求商机,从而

① 杨恕、后俊:“德国的中亚政策”,《德国研究》2012 年第 1 期,第 42-51 页。

② Nicolás de Pedro, “Spain and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.8, September 2012, <http://www.eucentralasia.eu/publications/eucam-publications/national-policies.html>, last accessed on 4 October 2014.

③ Georgiana Marin, “Romania and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.12, March 2013, <http://www.eucentralasia.eu/publications/eucam-publications/national-policies.html>, last accessed on 4 October 2014.

改变了对乌制裁的立场,以避免损害其与中亚国家的双边贸易关系。^①

中间派有法国、意大利、希腊、葡萄牙、比利时和卢森堡。这些国家外交的传统优先方向是非洲、中东和拉美的前殖民地国家,中亚处于边缘地位。^②它们在中亚的规范性外交上持随大流的中间立场,“将大部分的民主和治理推广授权给欧盟机构,并视之为欧洲整体在国际舞台上的品牌”。^③能源和经济利益是它们进入中亚的动力。

规范派主要是英国、荷兰、丹麦、瑞典和芬兰。这些国家将民主、人权、善治和法治视为中亚地区走向稳定和繁荣的前提,也是其中亚外交的政策基础。除荷兰外,这些国家都有专门针对中亚的双边发展援助工具。除了芬兰认为2014年北约撤离阿富汗将导致中亚的战略重要性下降之外,其余四国都认为这将加剧该地区的极端主义、恐怖活动、毒品贩卖和跨国有组织犯罪等安全风险,其地缘政治重要性将日益上升。^④

上述三派国家对中亚外交的不同立场使之在如何使用各类政策工具上各有偏好。欧盟委员会和务实派、中间派成员国倾向于积极使用政治条件性,以大量的援助和对话来向中亚提供“胡萝卜”,使之潜移默化地认同和接受欧盟的规范。相反,欧洲议会和规范派成员国则主张消极使用政治条件性,以此作为“大棒”来迫使中亚国家改善人权状况。然而,由于国际环境的深刻变化,欧盟越来越缺乏强有力的政策杠杆来支撑其中亚的规范性外交,从而导致务实派和中间派在欧盟内部逐渐占据上风。

首先,2006年和2009年俄罗斯和乌克兰的两次天然气争端严重冲击了欧盟的能源供应安全,促使欧盟更加迫切地需要中亚的能源来降低对俄罗斯的依赖,使其在对中亚国家使用规范性权力时更趋谨慎。

目前,欧盟和中亚国家已形成了非对称性相互依赖。2013年,欧盟和中亚五国的

① Anete Jēkabsons, “The Baltic states and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.11, 2013, <http://www.eucentralasia.eu/publications/eucam-publications/national-policies.html>, last accessed on 4 October 2014.

② Sébastien Peyrouse, “France and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.9, November 2012; Fabio Indeo, “Italy and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.2, July 2012; Ioanna-Nikoletta Zyga, “Greece and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.14, April 2013; Fabienne Bossuyt, “Belgium-Luxembourg and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.13, March 2013; Licínia Simão, “Portugal and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.5, August 2012, <http://www.eucentralasia.eu/publications/eucam-publications/national-policies.html>, last accessed on 4 October 2014.

③ Sébastien Peyrouse, “France and Central Asia”, p.1.

④ Anna Walker, “The United Kingdom and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.1, July 2012; Merijn Hartog and Lawrence Kettle, “The Netherlands and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.6, August 2012; Niels Martin Andersen, “Denmark and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.7, September 2012; Jibecke Joensson, “Sweden and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series, No.15, May 2013; Tatjana Lipiäinen, “Finland and Central Asia”, EUCAM, European National Policies Series No.10, November 2012, <http://www.eucentralasia.eu/publications/eucam-publications/national-policies.html>, last accessed on 4 October 2014.

贸易额总计 353.35 亿欧元,其中进口 247.48 亿欧元,出口 105.88 亿欧元,贸易逆差达到 141.60 亿欧元,占贸易总额的 40.07%。石油和天然气及其制成品是欧盟从中亚五国进口的主要商品,达 219.95 亿欧元,占贸易总额的 62.24%。欧盟对中亚五国出口最多的机械和交通运输设备有 54.23 亿欧元,仅占贸易总额的 15.34%。^① 哈萨克斯坦作为欧盟在中亚的最大贸易伙伴,已成为欧盟的第 6 大石油进口来源地,占欧盟石油进口总量的 6%。^② 活跃在哈萨克斯坦的欧洲能源公司主要有英国天然气公司(British Gas),意大利埃尼能源公司(ENI)、荷兰壳牌公司(Shell)、法国道达尔公司(Total)等。^③ 此外,德国莱茵电力公司(RWE)也与土库曼斯坦政府签订了开发里海离岸天然气的长期合作框架协议。^④ 虽然中亚国家需要欧盟的先进技术和设备,但也可以从美国、俄罗斯、中国等其他贸易伙伴获得替代性选择,而欧盟却不得不对能源丰富的中亚国家保持克制,“因为无法承受孤立这些国家的代价”。^⑤

由此导致欧盟在中亚使用规范性权力时难以避免双重标准的问题。在欧盟对乌制裁上,德国带头阳奉阴违使共同立场从一开始就缺乏一致性,制裁只维持了短短四年就被撤除。这并不是因为该国局势有所改善,而是务实派和中间派成员国的“国内安全或经济利益使之与制裁的初始目的相悖而行”。^⑥ 欧盟对土库曼斯坦的人权、民主问题也采取了回避态度,很少就此发表声明,在高层双边会晤中则将能源安全和跨里海油气管道建设列为核心议题。欧洲人承认,欧盟“对能源丰富国家和能源匮乏国家有不同的政策路径”,“欧盟对土库曼斯坦的政策公开倒向接触而非孤立是由其战略利益所决定的”。^⑦ 当前,乌克兰危机引发美欧对俄制裁,欧俄关系跌至冰点将对欧盟的能源安全构成更为严峻的挑战。尽管欧盟在短期内还没有直接通往中亚的天然气管道以取代从俄罗斯的进口,但从长期考虑,土、乌两国对改善欧盟的能源供应安全

① European Commission, “European Union, Trade with Central Asia (5)”, Brussels, April 16, 2014, pp.1-11, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151896.pdf, last accessed on 4 October 2014.

② European Commission, “EU Energy in Figures—Pocketbook 2014”, p. 64.

③ Jim Nichol, “Kazakhstan: Recent Developments and U.S. Interests”, Congressional Research Service, July 22, 2013, pp.15-16, <http://fas.org/sgp/crs/row/97-1058.pdf>, last accessed on 4 October 2014.

④ 庞昌伟、褚昭海:“土库曼天然气出口多元化政策与决策机制分析”,《俄罗斯研究》2009年第6期,第104页。

⑤ Fabienne Bossuyt and Paul Kubicek, “Advancing Democracy on Difficult Terrain: EU Democracy Promotion in Central Asia”, *European Foreign Affairs Review*, No.16, 2011, pp.639-658.

⑥ Klaus Brummer, “Imposing Sanctions: The Not So ‘Normative Power Europe’”, pp.204-205.

⑦ Policy Department DG External Policies, “Evaluation of the EU’s Human Rights Policies and Engagement in Central Asia”, p.18.

仍有很大潜力。^① 因此, 欧盟不愿也不能继续在规范性议题上“敲打”中亚国家。

其次, 欧债危机牵制了欧盟的外交投入, 不仅欧盟的中亚援助项目执行缓慢, 而且不少成员国也削减了援助中亚的资金, 从而降低了欧盟对中亚输出规范的能力。

欧盟原本寄希望于《里斯本条约》生效后在 2010 年迎来一个“欧洲外交年”, 但是迅速扩大的欧债危机却成为欧盟的头等大事, 外交政策被边缘化。欧债危机迫使欧盟成为国际货币基金组织的干预对象, 并且被迫向其他大国寻求帮助, 从而明显削弱了欧盟作为一种治理模式的吸引力。“在欧盟用于防务和国际事务的资源日渐流失的同时, 欧洲的形象和软权力也在世界各地日趋黯淡。”^② 受此影响, 欧盟整体对中亚的援助显著减少。据欧洲审计院统计, 到 2012 年底, 欧盟委员会在发展合作工具下向中亚提供的援助项目只有 50% 的协议签约率和 27% 的资金拨付率。^③ 同时, 包括规范派在内的部分成员国也大幅削减了对外发展援助的资金规模和受援对象。如瑞典的国际发展合作署(SIDA)在 1996-2010 年间向中亚提供了长达 14 年共计 1.03 亿欧元的发展援助, 但在 2010 年 7 月停止了在中亚的活动, 而只是在 2012 年向吉、乌两国的红十字会提供了 90 万欧元和 60 万欧元的少量人道主义援助。^④ 法国和希腊也减少了对中亚的双边援助, 意大利甚至取消了中亚国家的受援资格。^⑤

在巨大的经济压力下, 欧盟成员国将开拓中亚市场视为更重要的任务。在欧债危机中, 欧盟内部经济增长乏力, 但其与中亚的双边贸易仍然保持增长, 在 2010-2013 年期间从 244.37 亿欧元增加到了 353.35 亿欧元。尽管欧盟处于贸易逆差状态, 但对中亚的出口仍然从 75.59 亿欧元扩大到了 105.88 亿欧元, 增长了 40%。^⑥ 其中, 英国对哈萨克斯坦一国的出口在 2010-2011 年就增长了 124%。^⑦ 丹麦对哈萨克斯坦的出口在 2011 年增长了 5.1%。^⑧ 2012-2013 年, 瑞典对中亚五国的出口增长了 20%。^⑨ 因

① Policy Department DG External Policies, “The EU’s Energy Security Made Urgent by the Crimean Crisis”, European Parliament, EXPO/B/PolDep/Note/2014_92, Brussels, April 2014, pp.33-34, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522338/EXPO-AFET_SP\(2014\)522338_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522338/EXPO-AFET_SP(2014)522338_EN.pdf), last accessed on 4 October 2014.

② Justin Vaïsse and Susi Dennison, “European Foreign Policy Scorecard 2013”, European Council on Foreign Relations, January 2013, p.9, <http://www.ecfr.eu/scorecard/2013>, last accessed on 4 October 2014.

③ European Court of Auditors, “EU Development Assistance to Central Asia”, European Court of Auditors Special Report, No.13, Luxembourg, 2013, p.27, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_13/QJAB13014ENN.pdf, last accessed on 4 October 2014.

④ Jibecke Joensson, “Sweden and Central Asia”, pp.3-4.

⑤ Sébastien Peyrouse, “France and Central Asia”, p.3; Ioanna-Nikoletta Zyga, “Greece and Central Asia”, p.4; Fabio Indeo, “Italy and Central Asia”, p.3.

⑥ European Commission, “European Union, Trade with Central Asia (5)”, p.2.

⑦ Anna Walker, “The United Kingdom and Central Asia”, p.2.

⑧ Niels Martin Andersen, “Denmark and Central Asia”, p.2.

⑨ Jibecke Joensson, “Sweden and Central Asia”, p.2.

此,不仅务实派和中间派国家努力寻求在中亚继续扩大经济存在,而且英国、瑞典、丹麦等规范派国家在经济利益的驱使下也松动了在规范性议题上的立场。

最后,中亚地区复杂的地缘政治格局限制了欧盟开展规范性外交的空间。苏联解体后,俄罗斯、中国、美国、日本等大国竞相寻求在中亚保持存在,中亚国家则借此奉行多向度的平衡外交政策以争取最大利益。^①与其他大国向中亚国家提供的政治、经济和安全支持相比,欧盟不具有独特的竞争优势。

在政治上,欧盟与中亚国家之间存在着深刻的价值观分歧和制度差异,但欧盟却并未充分尊重和认识到中亚国家在政治经济转型上的复杂性。转型理论认为,民主化进程会在转型初期带来不稳定,“如果这一阶段发展停滞,转型进程就会最终导致国家不稳定并进而恶化整个地区的安全形势”,从而陷入“民主—稳定困境”。^②欧盟在“颜色革命”中追随美国,在输出规范的同时却未能给中亚带来安全和稳定,必然招致中亚各国政府对欧盟的反感。与之相反,俄罗斯和中国在“颜色革命”期间通过上海合作组织声援中亚国家,为其提供物资援助并加强安全和经济合作。同时,美国和日本也没有和欧盟联手对乌兹别克斯坦进行制裁。这使得欧盟在中亚陷入了孤掌难鸣的尴尬境地,最终只能以软化态度收场。

在经济上,欧盟在可见的未来无意向中亚国家提供“东部伙伴关系”那样的经济待遇和签证便利,同时其他大国向中亚国家提供的大规模援助和地区经济合作计划也对欧盟形成了替代效应。2010—2011年,欧盟年均拨给中亚的发展援助为8900万美元,而同一时期美国的援助达1.75亿美元,日本为1.24亿美元,甚至中等国家土耳其也有1.65亿美元。^③俄罗斯和中国则进一步加强了与中亚的经济联系。俄罗斯提出了建立欧亚经济联盟的倡议,并在2012年首先成立了俄、白、哈关税同盟。中国在2009年和2012年的上合组织峰会上先后两次承诺向中亚国家提供100亿美元贷款,帮助其应对国际金融危机的冲击和进行基础设施建设,在2013年又提出了共同建设“丝绸之路经济带”的构想,由此更加稀释了欧盟对中亚国家的经济吸引力。

在安全上,欧盟缺乏直接介入中亚的政策工具和能力。长期以来,欧盟在中亚的安全介入主要是提供边境管理和打击毒品贸易的相关技术、设施和人员培训以及开展多边安全对话。同时,参与北约在阿富汗军事行动的部分欧盟成员国和中亚国家之间有一定的双边安全合作。但是欧盟一直批评中亚各国政府的治理不善是该地区最大

① 常庆:“中亚国家:国际战略、外交政策与国家安全”,《俄罗斯东欧中亚研究》2011年第3期,第8页。

② Michèle Knodt and Annette Jünemann, “European External Democracy Promotion: Approaching Governments and Civil Societies”, pp.278–279.

③ European Court of Auditors, “EU Development Assistance to Central Asia”, p.11.

的安全挑战,“双方在界定安全威胁上的分歧导致对安全的观念和实践的理解存在冲突”。^①与之形成对照的是,中亚国家既通过加入北约的“和平伙伴关系计划”从美国手中获得了大量的军事援助,又通过参加集体安全条约组织和上合组织加强了与俄罗斯和中国的安全合作和政治互信。

上述原因导致欧盟整体在中亚外交上对规范性议题的关切日趋下降。在欧盟理事会于2012年发布的新中亚战略执行评估报告中,在对未来中亚行动的议程设置上,已将引入定期高层安全对话、加强反恐合作等安全目标置于保护人权、民主改革和发展公民社会等规范性目标之前。^②

四 结论

作为规范性力量的欧盟,基于欧洲一体化的成就和引导中东欧国家转型的经验,在新中亚战略中将人权、法治、善治和民主等规范性目标置于优先地位,希冀以此引导中亚国家走出转型困境并使之接受其价值和制度。欧盟使用了一系列的政策工具在中亚推进规范性外交以增强影响力,但却不断表现出软化立场的态势,从而削弱了欧盟作为规范性力量的可信度。

与其他大国不同,欧盟无法作为一个单一行为体在外交上进行理性决策。欧盟内部各成员国在中亚的利益偏好和政策目标排序上存在深刻分歧,导致欧盟在中亚的规范性外交缺乏足够的政治意愿和有利的政策杠杆的支撑。虽然欧盟为了拉拢中亚国家,给其对外援助披上了“治理”的外衣,却没有真正将这些国家置于平等地位,也没有充分尊重它们自主选择的转型道路,从而未能像其宣称的那样有效促进中亚地区的稳定和繁荣,从而暴露了欧盟的规范性外交以寻求自身利益为最终目的的虚伪实质。在遭受能源安全挑战、欧债危机冲击以及面临大国竞争的共同作用下,欧盟向中亚国家输出规范的能力受到了越来越多的内外制约,难以克服外交政策中缺乏一致性和协调性的固有弊病,因此无法成为一个真正的、完全的规范性力量在中亚发挥独特的影响。

(作者简介:戴轶尘,上海社会科学院国际关系研究所助理研究员、复旦大学国际关系与公共事务学院外交学博士研究生;责任编辑:张海洋)

^① Ertan Efgil, “The European Union’s New Central Asia Strategy”, in Emilian Kavalski ed., *The New Central Asia: The Regional Impact of International Actors*, Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. 2010, p.81.

^② Council of the European Union, “Progress Report on the Implementation of the EU Strategy for Central Asia: Implementation Review and Outline for Future Orientations”, pp.1-2.