

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 後冷戰時期歐盟對中亞地區之戰略作為：強權政治的意涵

The EU Strategy towards Central Asia in the Post-Cold War Era: An Implication of Great Power Politics

doi:10.30390/ISC.200607_45(4).0001

問題與研究, 45(4), 2006

Issues & Studies, 45(4), 2006

作者/Author：吳東野(Tung-Yeh Wu)

頁數/Page：1-30

出版日期/Publication Date：2006/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200607_45\(4\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200607_45(4).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



後冷戰時期歐盟對中亞地區之 戰略作為：強權政治的意涵*

吳 東 野

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所研究員)

摘 要

1991年蘇聯解體之後，中亞成為全球安全情勢最具挑戰的地區之一，強權在中亞的權力競逐亦日趨白熱化。對積極邁向世界強權的歐盟而言，中亞天然資源豐富又位居反恐戰略要衝地位，是兵家必爭之地，但受制於地緣政治因素，歐盟在中亞儼然還不是戰略玩家，其與中亞國家之關係迄今仍根據1999年生效的「夥伴暨合作協定」，缺乏一套完整的戰略規劃。2003年11月喬治亞爆發「玫瑰革命」，隨後又在前蘇聯地區引發連鎖效應，使歐盟在中亞的戰略再成討論議題。本文主要係從歐盟「歐洲睦鄰政策」的面向切入，分別檢視歐盟對中亞的政治、經濟和安全戰略評估與作為，釐清歐盟在中亞權力競逐的角色定位，繼而勾勒出歐盟對中亞戰略布局的遠景。

關鍵詞：大歐洲、歐洲睦鄰政策、歐亞經濟共同體、顏色革命、夥伴暨合作協定

* * *

壹、前 言

「中亞地區」^①西臨裏海，南接中東，北倚俄羅斯，東連中國新疆。西元前一世紀，漢武帝曾為抵抗匈奴入侵而派遣張騫出使西域（即現今之中亞），因而建立古代

* 本文曾發表於台灣大學政治學系歐洲研究中心於民國九十四年十二月十六日舉辦「歐盟與全球政治」的學術研討會，且完成修訂過程。

註① 中亞主要指亞洲中部地區。廣義上，該區域由伊朗的阿賽拜疆人居住區和俄羅斯的穆斯林突厥人聚居區、東西伯利亞、蒙古東部、阿富汗北部，中國新疆和西藏等地區所組成。狹義上，中亞指的是哈薩克、烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯和土庫曼五個國家。部分屬於中亞地區還有阿富汗、中國新疆、俄羅斯、蒙古、巴基斯坦和伊朗。

絲路，橫跨歐亞大陸，並為此開啓東西方文化、貿易和宗教交流。二十一世紀的今天，強權積極競逐中亞的同時，似乎正在為中亞開創一條新的絲路。^②

冷戰時期，中亞的哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克和土庫曼因隸屬蘇聯加盟共和國，其政治、經濟和社會發展較為封閉，與外界幾乎隔絕。及至1991年12月蘇聯解體，中亞五國也陸續宣告獨立，形成國際強權勢力進入中亞的契機。迄今，中亞五國歷經十五年的改革和轉型，經濟上依然普遍且相對貧窮，民主政治發展仍充滿威權色彩，種族與邊境糾紛更時有所聞，但因為擁有豐富天然資源及居於反恐要衝，戰略地位已愈受國際矚目。

布里斯辛斯基 (Z. Brzezinski) 曾把整個亞洲視為一個大棋盤，^③中亞因為特殊的地理位置和當下居於國際反恐的要衝，顯然已成為國際強權戰略布局中的關鍵一隅。圍棋的邊角歷來就是「玩家」(player) 必爭之地，更何況中亞還被稱為「第二個中東」，蘊藏豐富的石油與天然氣資源。特別是911恐怖攻擊事件爆發之後，中亞地區藏匿眾多被通緝的國際恐怖分子，地理上因處於監控中東伊斯蘭激進武裝團體和阿富汗毒品輸出動向的有利地位，因而成為國際反恐的主戰場之一；換言之，中亞既是中國與俄羅斯兩大強權的「後院」(continental hinterlands)，又是國際反恐的「前線」。

展望本世紀的國際強權互動，在能源日漸匱乏的趨勢下，未來誰能掌握石油資源，誰就享有爭霸全球的條件。事實上，當下國際強權在中亞地區的明爭暗鬥，已經愈來愈明顯。美、俄、中、印度、日本、伊朗，乃至土耳其或巴基斯坦，都對中亞抱持不同程度的戰略意圖，強權間不斷進行各種合縱連橫，自然與爭奪或穩定中亞地區戰略油源有直接關連。身為全球經濟強權且逐步在國際政治舞台扮演要角的歐盟，面對各強權在中亞的戰略部署，自然不應置身於權力遊戲之外。

2004年6月25日，歐盟峰會通過「歐洲憲法條約」(Treaty Establishing a Constitution for Europe)，隨後儘管法、荷兩國公投結果予以否決，但這部史無前例的憲法條約充滿了對邁向國際政治強權的自我期許。歐盟「共同外交暨安全政策」(CFSP) 高階代表索拉納 (Javier Solana) 就不諱言地表示：「歐盟將會成為超級強權」。^④我們若把索拉納的雄心壯志詮釋為它就是歐盟政治統合的終極目標，那麼無論歐憲條約未來能否起死回生，歐盟都不可能長期忽視中亞潛在的戰略利益。

就地理位置而言，中亞應屬亞洲大陸，但如果從2001年9月4日歐盟執委會公布的「歐洲與亞洲：加強夥伴關係的一個戰略架構文件」(Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships) 來看，歐盟的亞洲政策範疇僅止於東北亞、東南亞、南亞、澳洲、紐西蘭及部份南太平洋國家，地理範圍接近亞洲和亞太地

註② 1998年9月上旬，來自中亞、高加索和東西歐的30餘國代表齊聚阿賽拜疆首府巴庫(Baku)，目的為討論歐盟支持建構的「歐亞交通走廊計畫」(Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia, TRACECA)。見“World: Asia-Pacific Weaving a new Silk Road,” *BBC News*, September 7, 1998.

註③ 參閱 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard* (New York: BasicBooks, 1997), Chap. II.

註④ “Europa wird eine Supermacht,” *Die Welt*, October 14, 2002.

區 (Asia-Pacific Region) 的廣義解釋，並未及於中亞及濱臨亞洲部份的俄羅斯；換言之，歐盟仍把中亞界定為獨聯體 (Commonwealth of Independent States, CIS) 的一部份，也因此它對中亞的戰略作為，難免受限於俄羅斯和歐盟的關係走向。

誠如前文所提，前蘇聯解體之後，中亞地區歷經十多年的政治、經濟和社會轉型，迄今依然呈現政局不穩、區域政治和經濟合作步調緩慢、社會經濟關係的態勢緊張、內部種族糾紛及跨邊界衝突不斷等現象。歐盟面對中亞可能造成「不穩定輸出」的效應，冷戰結束時就藉著簽訂雙邊技術合作協議，對中亞遂行所謂「穩定輸出」的政策。及至 2002 年 10 月 30 日，歐盟執委會針對中亞情勢首度公布效期四年的「戰略文件」(strategy paper)，大體上才算呈現出對中亞戰略的初步輪廓。尤其 2003 年開始，前蘇聯地區陸續爆發「顏色革命」(color revolution)，對區內民主化帶來相當大的衝擊效應，歐盟面對現實政治的變遷，很難再迴避思考中亞變局的因應策略。

以 2005 年 3 月吉爾吉斯爆發「鬱金香革命」(velvet revolution) 導致總統阿卡耶夫 (Askar Akaev) 被罷黜為例，當時歐盟內部就出現深化對中亞戰略的呼聲。保守派的歐洲議會外交委員會主席布克 (Elmar Brok)，曾以中亞戰略地位、豐富的自然資源、伊斯蘭基本教義派崛起及部份國家處於毒品輸出的必經路線為由，呼籲歐盟國家站在共同利益的基礎上，應重新思考深化對中亞戰略。^⑤布克的主張反映了歐洲新現實主義派的看法，思考邏輯源於如何維繫天然資源運輸管道的暢通及防範來自中亞的非傳統安全威脅。

這篇論文主要立論於歐盟強化全球角色的假設，試圖從歐盟推動「歐洲睦鄰政策」(European Neighbourhood Policy, ENP) 及建構「大歐洲及其鄰邦—大中東和北美」(The Wider Europe and its Neighbourhood - the Greater Middle East and North America) 的戰略企圖，剖析歐盟對中亞的戰略意圖，釐清歐盟在中亞地區強權競逐中的角色扮演，最後再試圖勾勒出歐盟在中亞戰略布局的遠景。

中亞研究在台灣並不普及，涉獵歐盟與中亞關係的文獻付之闕如，然而國內學者出版的有關歐盟共同外交政策論文，對本文仍具思考和啟發作用。^⑥至於國外文獻相關中亞政治、經濟、安全議題的學術論文雖汗牛充棟，但專注於歐盟與中亞互動的文獻則鳳毛麟角，其中仍以英美學界出版的相關文獻較多。英美兩國主要名校和智庫多設有中亞研究部門，其每年出版的專書、期刊論文或政策報告為數眾多，只不過多從自身國家利益的角度切入，探討的議題也過於廣泛，且多環繞於對中亞現況的評估。

整體而論，國外專注研究中亞問題的主要期刊包括亞洲研究 (Asian Survey)、中亞研究 (Central Asian Survey)、歐洲外交事務評論 (European Foreign Affairs Review)、歐亞研究 (Europe-Asia Studies)、歐洲國際關係期刊 (European Journal of

註⑤ Ahto Lobjakas, "Central Asia: Spurred on by events in Kyrgyzstan, EU Struggles for a Vision," *Radio Free Europe*, May 11, 2005, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/05/aa8f94bf-38dc-4ee2-a986-9606517147fb.html>

註⑥ 例如朱景鵬，「歐洲聯盟發展合作政策之研究：以地中海夥伴關係建構為例」，遠景基金會季刊，第 4 卷第 4 期 (2003 年 10 月)，頁 67~116。

International Relations)等,其他學術期刊偶也會出版相關論文,最具代表性的是2004年(Vol. 80, No. 3)國際事務季刊(*International Affairs*, Oxford)出版的專刊,對中亞區域主義發展有詳盡而深入的解析。前述文獻雖無涉本文主題,卻有助於本文的邏輯思考,例如2004年3月出刊的中亞研究(Vol. 23, Issue 1),作者Niklas Swanström的基本假設,印證了中亞地區多邊安全合作若無外來角色(actor)的介入,就很難達成共識。^⑦Swanström的研究發現證實了以往中亞五國不會出現為衝突預防而進行軍事合作的原因。

本文先從歐盟「大歐洲」(wider Europe)的概念切入,探討中亞和高加索地區在歐盟ENP的定位;其次再詮釋歐盟對中亞地區民主化轉型的戰略作為;第三節剖析中亞地區經濟合作組織的發展,目的為探究歐盟與中亞建立夥伴關係的可能性;鑒於中亞五國皆屬北約「和平夥伴關係」(Partnership for Peace, PfP)的成員,因此第四節從非傳統安全合作面向去探討歐盟對中亞政治或安全組織的作為。最後,本文將為歐盟能否成為中亞地區的戰略「玩家」做出結論。^⑧

貳、中亞在「大歐洲」裡的定位

2003年應該是歐盟政治變動最大的一年。在這一年裡,歐盟先於2月間針對「大歐洲」(The Wider Europe)概念展開辯論,6月間制憲會議(European Convention)草擬完成歐洲憲法條約,年終再首次決議通過所謂的「安全戰略文件」(security strategy document)。^⑨事實上,歐盟早於2001年12月的拉肯(Laeken)峰會上,即已針對東擴議題和因應全球化挑戰展開歐洲未來的大辯論,只不過當美國國防部於2002年公布(四年一度)「國防評估報告」(QDR)及白宮公布「國家安全戰略」(NSS),緊接著美國於2003年3月單方面發動對伊拉克的軍事攻擊,直接導致歐盟加速「共同安全暨防衛政策」(ESDP)的腳步。

註⑦ Niklas Swanström, "The Prospects for Multilateral Conflict Prevention and Regional Cooperation in Central Asia," *Central Asian Survey*, Vol. 23, Iss. 1 (March 2004), pp. 41~53.

註⑧ 所謂「戰略玩家」,各方的定義未必完全趨同。本文根據布里辛斯基的論著「大棋盤」(*The Grand Chessboard*)及奈伊(Joseph Nye)的著作美國霸權的矛盾(*The Paradox of American Power: Why the World's only Superpower can't go it alone*)而歸納出,任何強權無論是藉「硬性權力」(hard power)或「軟性權力」(soft power),只要它能在區域及全球政治舞台扮演「支柱」(pivot)或「次要夥伴」角色(junior partner),進而能與其他強權(例如美國和俄羅斯)形成戰略三角(strategic triangle),都具有成為「戰略玩家」的條件。

註⑨ 「安全戰略文件」係2003年6月20日(希臘)Thessaloniki 高峰會議上,由「共同外交暨安全政策」(CFSP)高階代表索拉納(Javier Solana)以「一個更好世界裡的安全歐洲」(A secure Europe in a better world)為主題所提出的報告,也被一般人稱為「索拉納理論」(Solana Doctrine)。文件內容除了「引言」與「結論」,其他主要劃分為三個部份:第一部份提到冷戰結束後歐洲面對的「新安全環境與新威脅」,文件裡特別提到三項主要威脅(恐怖主義、WMD擴散、「失敗國家」與組織性犯罪);第二部份提出歐盟的「戰略目標」;第三部份則是提出歐盟安全戰略的政策意涵。

就地理和政治範疇而言，「大歐洲」僅涵蓋了「歐洲理事會」（Council of Europe）成員國地區，^⑩但基於歐盟短程戰略目標是在周邊地區建立所謂的「安全區」（zone of security），睦鄰關係顯得重要。2004年5月，歐盟公布了「歐洲睦鄰政策」（ENP），ENP原起因於北歐若干成員國針對烏克蘭、白俄羅斯與摩達維爾等國要求執委會提案減少歐盟東擴所出現的排擠效應，執委會（European Commission）則在法國與西班牙等南歐成員國主張南地中海鄰國不應受到歧視之前，率先在2003年5月（首次）發表「白皮書」，^⑪將摩洛哥、突尼西亞、約旦、以色列與巴勒斯坦解放組織（PLO）等環地中海國家列為歐盟加強善鄰關係的對象。執委會這項倡議的支撐力原本不足，關鍵原因在於俄羅斯迄未放棄對周邊地區國家的控制，也因此「白皮書」公布之後，原先被排除在歐盟睦鄰名單外的國家更形孤立，感受最深的是南高加索地區（例如亞美尼亞、喬治亞或阿賽拜疆等國）。

2003年11月喬治亞爆發「玫瑰革命」（rose revolution）之後，執委會（2004年5月）公布修訂後的「白皮書」，它不僅把歐盟睦鄰關係的範疇擴大至南高加索國家，更首次涵蓋了地中海周邊的阿拉伯國家，形成所謂的「大中東區」（The Greater Middle East）。只不過，歐盟對俄羅斯的定位依然模糊不清，俄國外交部甚至公開質疑過歐盟推進到前蘇聯地區的動機。執委會第二次公布的「白皮書」呈現了歐盟計畫與各個夥伴關係簽訂雙邊行動計畫的意願，^⑫也強調民主和人權是考量雙邊建立夥伴關係的要件。隨後，執委會再於2004年9月修訂完成「歐洲睦鄰與夥伴文件」（European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI），表態將於2007年至2013年的財政預算裡編列支持會員國與周邊鄰國推動跨境合作計畫的經費。

從ENPI整體構思和計畫內容來看，歐盟只把16個周邊國家列為發展睦鄰關係的初步對象（詳見表一），其中包括前述南高加索國家、白俄、摩達維爾、烏克蘭及環地中海部份國家，至於中亞五國與巴爾幹半島國家一樣，依然被界定為「局外人」（outsiders）。^⑬

歐盟所提「大歐洲」與「大中東」兩個概念的內涵不盡相同，後者的範疇與布希總統提出的「大中東民主計畫」（Greater Middle East Initiative, GMEI）其實大同小異。2003年5月，美國結束在伊拉克的軍事行動之後，就計畫在十年內成立「美國與中東地區的自由貿易區」（US-ME FTA），及至同年秋率先提出GMEI的構思。^⑭對

註⑩ 「歐洲理事會」現有46個成員國，包括冷戰時期共黨陣營的中（東）歐國家及前蘇聯的東歐國家，卻不含中亞五國和白俄羅斯（1993/3/12成為準會員國）。至於加拿大、梵蒂岡、日本、墨西哥及美國則取得部長理事會的觀察員地位。相關資料請參閱「歐洲理事會」網站 <http://www.coe.int>

註⑪ 白皮書全文參閱 http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm

註⑫ 執委會與周邊國家簽訂的第一個行動計畫起於2004年12月，內容多達三百項。

註⑬ 參閱 Karen E. Smith, "The Outsiders: the European Neighbourhood Policy," *International Affairs* (Oxford), Vol. 81, No. 4 (2005), p. 758.

註⑭ 2003年9月國務卿鮑爾參加美國與阿拉伯國家經濟論壇會議，即提到美國建立「大中東夥伴計畫」（Greater Middle East Partnership Initiative）的構思。

美國而言，GMEI的初衷原本是想把1970年代的「赫爾辛基過程」(Helsinki Process)移植到中東地區，只不過優先議題置於推動中東地區的人權和民主發展。根據美國官員的說法，GMEI是想促成美、歐及大中東地區國家的團結，^⑤地理範疇除阿拉伯世界的22個國家外，還擴及阿富汗、伊朗、巴勒斯坦、以色列、巴基斯坦和土耳其等國。歐盟的「大中東」計畫優先考慮的是地中海沿岸的非歐洲國家，繼而延伸至波斯灣周邊及中東地區國家，最終再納入阿富汗和中亞五國。

表一 「歐洲睦鄰政策」(ENP)夥伴及其現階段與歐盟的契約關係

國 家	協 議 和 日 期
亞美尼亞	夥伴暨合作協定(1999年7月生效)
阿賽拜疆	夥伴暨合作協定(1999年7月生效)
白俄羅斯	夥伴暨合作協定(1995年3月簽署,後因白俄政治獨裁專制而凍結生效日期)
喬治亞	夥伴暨合作協定(1999年7月生效)
摩達維爾	夥伴暨合作協定(1998年7月生效)
烏克蘭	夥伴暨合作協定(1998年3月生效)
阿爾及利亞	歐盟—地中海夥伴關係協定(2002年4月簽署)
埃及	歐盟—地中海夥伴關係協定(2004年6月生效)
以色列	歐盟—地中海夥伴關係協定(2000年6月生效)
約旦	歐盟—地中海夥伴關係協定(2002年5月生效)
黎巴嫩	歐盟—地中海夥伴關係協定(2002年4月簽署)
利比亞	無生效協定
摩洛哥	歐盟—地中海夥伴關係協定(2000年3月生效)
巴解	歐盟—地中海夥伴關係協定(1997年7月生效)
敘利亞	歐盟—地中海夥伴關係協定(2004年10月簽署)
突尼西亞	歐盟—地中海夥伴關係協定(1998年3月生效)

資料來源：Karen E. Smith, "The Outsider: The European Neighbourhood Policy," *International Affairs*, Vol. 81, No. 4 (2005), p. 760.

歐盟的「大歐洲」與「大中東」概念的不同點在於，「大歐洲」發展是由歐盟主導，俄羅斯僅居於次要角色，至於美國傳統對歐盟內部事務難有置喙空間，通常都是藉著北約來發揮對「大歐洲」的影響力。至於「大中東」計畫，歐盟因受限於政治現

註^⑤ Marina Ottaway and Thomas Carothers, "The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start," *Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace*, No. 29 (March 2004).

實和自身政治與軍事實力，主導大中東地區情勢發展的關鍵是美國，俄羅斯角色居次，目前歐盟的影響力依然有限，例如歐盟三個主要國家（EU-3，英法德）在伊朗核武問題上發揮外交斡旋的功能，基本上是北大西洋兩岸先前達成的默契，最終能否阻止美國對伊朗的制裁動作，仍屬未定之天。

「911 事件」之後，美國對中東政策的制定大抵係根據「布希總統的民主和自由議程」（Bush's democracy and freedom agenda）；進一步加以詮釋之，它是白宮新保守主義派的自我認知，且逐漸堆砌成布希總統對中東乃至全球的「自由前進戰略」（A Forward Strategy of Freedom）。事實上，如果從布希總統 2006 年元月 31 日（任內第五次）的「國情咨文」（state of union address）、同年 2 月 26 日公布的 QDR 及 3 月 16 日公布的 NSS 加以檢視，即可確認美國的戰略目標意在：（一）保持與加強美國在中東的政治、經濟和軍事力量，目的為對抗那些仇視美國及其盟邦的所謂「邪惡軸心」國家和武裝團體；（二）提升中東國家對民主與自由的遠景，藉此打擊擅於強調仇恨意識形態的恐怖組織；（三）在中東地區推動成立有效率的民主機構，徹底根除獨裁政權；（四）鼓勵推行民主政治的中東國家積極促進經濟繁榮與開放市場；（五）引導中東民主社群去因應層出不窮的跨境威脅，例如流行性病毒、WMD 擴散、恐怖主義、人口走私或天然災害。

至於歐盟儘管認同美國的戰略目標，卻質疑布希總統堅持的「先制攻擊」戰略（preemptive strike）；換言之，歐盟認為外交斡旋手段未用盡之前不宜採取制裁措施，遑論對衝突區輕言用兵。2005 年夏，歐盟三強（EU-3）積極與伊朗進行談判，2006 年 6 月 1 日，六國外長（聯合國安理會五常任理事國加上德國）的維也納會晤針對伊朗核問題達成「包裹式決議」，^⑥相當程度上呈現出歐盟與美國的戰略競合關係。

中亞現階段並非歐盟眼裡的「大歐洲」，而僅屬「大中東」計畫的一環；換言之，中亞還不是歐盟全球戰略與外交布局的優先對象。嚴格來說，當下歐盟在中亞只是眾多強權競逐的「玩家」之一，相較俄羅斯、中國、伊朗或印度，歐盟對中亞不具地緣政治的優勢，也不比「911 事件」後美國在中亞（烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯）的戰略布局已搶占先機，更何況中亞政治、經濟及非安全政策走向還受到俄羅斯的牽制，^⑦歐盟想在中亞分得戰略利益，只能把眼光置於未來，眼前相關的戰略作為也以穩定中亞政局、改善經濟環境及加強各項技術援助為主，以營造一個推動雙邊建構戰略夥伴關係的環境。除此之外，歐盟似無更有效的戰略布局，這也是歐盟每年都要對中亞情勢進行戰略評估的主因。

根據歐盟 1995 年陸續和中亞國家簽訂的「夥伴暨合作協定」（Partnership and Co-

註⑥ 六國並未公布該決議全文，但根據西方媒體報導，決議暫緩考慮任何懲罰措施，也沒有提到「制裁」（sanction）二字，為的是避免讓伊朗找到拒絕之藉口，主要用心仍在於鼓勵伊朗放棄所有的核提煉活動，其中包括停止運轉能生產濃縮鈾的快轉離心機（fast-spinning centrifuge）。

註⑦ Roy Allison, "Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia," *International Affairs* (Oxford), Vol. 80, No. 3 (2004), pp. 463~482.

operation Agreement, PCA)，^⑩歐盟對中亞的三項戰略目標是：首先，促進中亞的穩定和衝突預防。中亞地區是恐怖主義的天堂，也是恐怖組織財政的重要來源地，西歐的毒品 80 % 以上來自中亞（阿富汗），它更是西歐小型武器與人口走私的轉運站。前述這些對歐盟國家構成嚴重的安全威脅，逼使歐盟執委會必須從 ENP 概念^⑪轉向「大中東」的架構內去思考穩定與中亞地區的關係，進而支持中亞五國推動區域和次區域的整合。

其次是，消弭中亞地區可能製造衝突與社會緊張關係的因素。歐盟認為提升該地區的民主化、人權與減少貧窮，係長期確保中亞地區穩定的唯一途徑。因此，歐盟提供中亞地區有關建立廉能政府、公民社會或尊重基本自由權的各種技術援助。例如，歐盟執委會在哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等國推動的「民主與人權計畫」（EIDHR）、「人道援助計畫」（EC Humanitarian Aid）或「食品安全計畫」（FSP），皆為執行「對獨聯體技術援助」（Technical Assistance in CIS, TACIS）^⑫的實際行動。第三項戰略目標是改善中亞地區的貿易、投資與能源供給環境。短期內，歐盟的目的是要中亞地區建立開放、市場經濟導向、並能吸引外資的社會環境，歐盟也是中亞地區生產設備、投資與服務業的主要提供者；長期意圖則是要穩定油源，設法保有從裏海地區往西歐運送能源的安全轉運路徑。

從三項目標的內涵來看，歐盟在中亞雖具戰略意圖，卻僅止於雙邊關係發展的原則性構思，嚴格說並無完整的戰略規劃。歸究其因，中亞地理位置距歐洲本土甚遠，歐盟加強對中亞政經影響力之前，確實須要一段長時間去經營從歐盟通往中亞的「戰略走廊」，更何況中亞五國雖已獨立十五年，但其外交動向相當程度上仍須考量俄羅斯的反應，歐盟與中亞加強政治合作確實需要先營造歐、俄建立戰略夥伴的環境。

我們可以就歐盟推動 ENP 的三個階段（stage），進一步去檢視中亞在歐盟「大歐洲」和「大中東」藍圖裡的定位。一般來說，歐盟或歐洲共同體的政策和系統發展

註^⑩ 1990 年代末期，歐盟與中亞國家簽署的 PCA 是規範雙邊關係的法律架構，立基於雙邊對民主原則和人權的尊重，目的為建立互惠的政治經濟和貿易關係。2002 年 10 月 30 日，歐盟執委會通過「對中亞戰略文件」（Strategic Paper for Central Asia 2002-2006），進一步提供歐盟援助中亞地區的戰略架構，它包括「三軌途徑」（Three Track Approach）：其一，推動區域合作計畫（Track 1）；其二，協助各國執行區域計畫（Track 2）；其三，減少區域貧窮計畫（Track 3）。隨後，歐盟還制訂了 2005 至 2006 對中亞的「指導計畫」（Indicative Programme），提供了在「對中亞戰略文件」之下更為詳盡的援助項目。

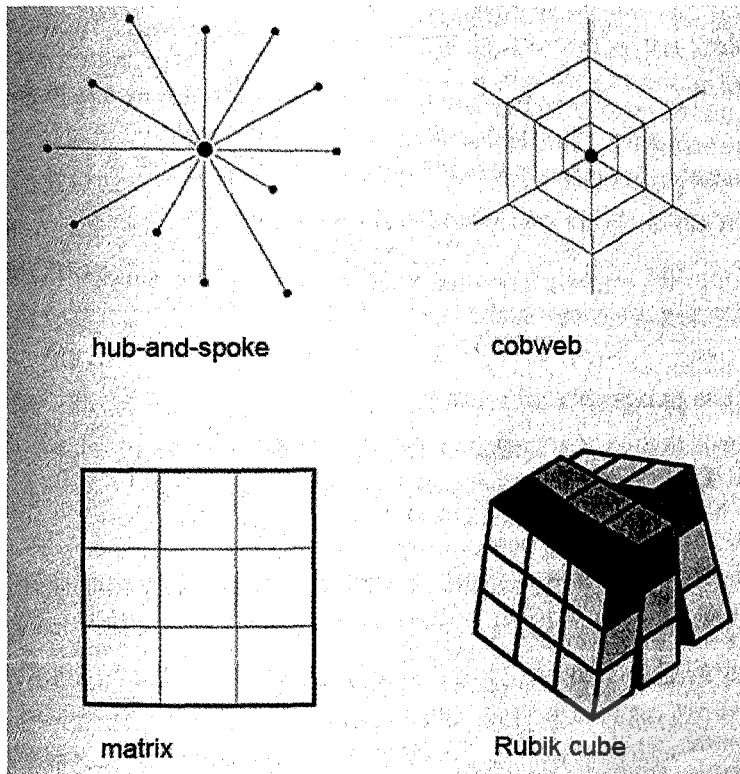
註^⑪ 2003 年 5 月，「歐洲睦鄰政策」（ENP）的最原始思考僅納入緊鄰歐盟邊界的國家，包括東邊的白俄羅斯、烏克蘭與摩達維爾，以及南邊的埃及、約旦、以色列、黎巴嫩、利比亞、摩洛哥、敘利亞、突尼西亞和巴勒斯坦自治區。2004 年為因應歐盟東擴，再將範圍擴大至包括南高加索地區在內的羅馬尼亞、保加利亞、土耳其、亞美尼亞、阿賽拜疆與喬治亞。參閱 http://ec.europa.eu/comm/world/enp/policy_en.htm。

註^⑫ TACIS 計畫係 1991 年歐洲執委會所提出，目的為提供東歐及中亞總計十二個國家的財政技術援助（亞美尼亞、阿賽拜疆、白俄羅斯、喬治亞、哈薩克、吉爾吉斯、摩達維爾、俄羅斯、塔吉克、土庫曼、烏克蘭和烏茲別克），至於歐盟對蒙古的技術援助歷經十三年（1991-2003）之後，已於 2004 年為針對援助亞洲及拉美國家的 ALA 計畫（Asia and Latin American Programm）所取代。

模式會經過三個階段：第一個階段係歐盟理事會提出新政策的想法，隨後並產生共鳴之時，歐盟相關機構就會與會員國展開對話。進入第二個階段時，執委會通常會就新政策徵詢各方意見，這段期間會員國難免會出現反對聲音，此時歐盟各機構的運作就會受到牽制，執委會若非正面回應即屬陳述單方面的意見。儘管如此，只要歐盟的新政策有其現實需要，執委會仍會持續而漸進地推動該項政策議題，最終待時機成熟，再推進政策制定的第三階段。事實上，歐盟 1970 年代推動的「單一市場」，1980 年代推動的「經濟暨貨幣聯盟」（EMU），1990 年代設立的「區域發展基金」（European Regional Development Fund, ERDF）和「結構基金」（Structural Funds），乃至 2003 與 2004 年的制憲動作，大抵皆歷經過前述三個階段，也都是在政治氣氛適當之時才完成政策制訂。

歐盟執行 ENP 的處境類似 CFSP，因為會員國缺乏關鍵、具體而有效率的一致行動，因此它只能被定位於第二個階段；換言之，歐盟進一步東擴到前蘇聯地區，目前僅止於提出想法後的議論階段，距離政策成形為期尚遠。

圖一 歐盟「大歐洲」政策的四種模式



資料來源：Michael Emerson, *The Wider Europe Matrix* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004), p. 23.

如果從歐盟現階段ENP的範疇去論斷，中亞國家與歐盟關係僅被定位在政策成形前的第二階段，即中亞國家政經發展的條件尚未成熟到能與歐盟建立夥伴關係，遑論成為歐盟的準會員國（associated member）。我們大致可用四種模式去詮釋以歐盟為核心的「大歐洲」政策：（詳見圖一）^②第一種是「輪軸—鋼絲模式」（hub-and-spoke model），它代表歐盟與周邊鄰國的雙邊關係已進入制度化的運作；其次是「蛛網模式」（cobweb model）或「同心圓模式」（concentric circle model），它是根據歐盟和周邊鄰國地緣或政治距離的長短且依據地區發展的多元化，尋求雙邊建立互動規範的可能性；第三種是「矩陣模式」（matrix model），橫軸（或豎軸）上排列有許多歐盟與周邊國家發展善鄰關係的政策，另一條豎軸（或橫軸）上則列出國家或區域集團；最後一種是「俄羅斯方塊模式」（Rubik cube model），它因參與權力遊戲的外來「玩家」不止一方，而每一個外來角色都有自身的政策矩陣，理論上方塊模式較易舒緩複雜的雙邊關係困局，但是當政策矩陣出現混亂或矛盾現象時，困局的走向將更難以捉摸。

從現實政治的發展來看，歐盟無論是對內或對外，它採行的似乎都是「蛛網模式」。所謂「對內」係指歐盟區內還有「歐元區」和「申根（Schengen）條約區」；「對外」則是歐盟與周邊地區或國家（例如歐洲經濟區、地中海與巴爾幹半島國家及獨聯體等）維持建立不同程度的夥伴關係，區域範疇甚至可再擴大至歐洲理事會和歐安會議（OSCE），形成一個網狀的分佈。

至於歐盟對周邊地區國家的矩陣式政策領域，概括性地可以列為政治、經濟與安全三大類，細部劃分則含有七項涉及歐盟CFSP的政策：（1）民主與人權；（2）教育、文化和研究；經濟領域包括（3）相關外貿和內部市場規範的經濟範疇；（4）涉及歐元和總體經濟政策的貨幣範疇；（5）以運輸、電訊、能源和環境為主的經濟基礎建設及網路範疇；安全領域包括（6）司法與內政合作；（7）外部與安全政策。相對比較其他國際強權的做法，美國在全球各區域採取的多半是「輪軸—鋼絲模式」，這種強勢作為下的雙邊關係不乏單邊主義色彩，遠不如「蛛網模式」較呈現多邊主義的特徵。至於俄羅斯在獨聯體地區及若干區內次級組織或集團，則維持自主性的「蛛網模式」。

「大歐洲」的範圍裡，歐盟和美國的政策矩陣多半時間呈現出理性與和諧，唯獨雙邊對中東政策的意見分歧較大。俄羅斯在獨聯體的政策矩陣，也明顯呈現出與歐盟和美國對立的局面。當然，強權在中亞及前蘇聯地區的政策矩陣如果是相互抵制，中亞區域發展的成效自然有限，除非有強權退出權力競逐遊戲，或強權決心推動彼此間的合作，否則歐盟想透過ENP在中亞搶占勢力範圍，應該不是短期內可以如願。

註② 參閱 Michael Emerson, *The Wider Europe Matrix* (Brussels: Centre for European Studies, 2004).

叁、歐盟對中亞民主化的回應

2000年9月4日，歐盟執委會（前）對外關係委員彭定康（Chris Patten）回應歐洲議會的質詢時提到，^②歐盟對外政策的優先順序主要根據五項指標：（1）政治利益（包括歐盟強化扮演區域安全的角色）；（2）經濟利益（主要是貿易、共同農業政策、歐元的穩定等）；（3）加強對外援助的責任感（歐盟及其會員國提供的外援，約有55%屬無償性質）；（4）維護所謂「防禦性的對外利益」（Defensive external interests；例如可能威脅歐盟國家安全的毒品走私、核能發電、非法移民或環境保護等）；（5）配合歐盟東擴而加強與周邊鄰國的關係。

從前述五個指標推論，中亞當然還不是歐盟對外戰略的優先地區，但毋庸置疑的是，中亞地區對歐盟絕對是「不穩定輸出」的最大來源。前文提到，2003年2月24日歐盟峰會曾經針對本文前述之「大歐洲—新鄰居」概念（The Wider Europe and its New Neighbourhood）進行辯論，當時就有歐盟成員國主張把中亞五國列入「大歐洲」的範疇內，但支持者可能未刻意強調中亞的戰略地位，最終促成15國僅宣示性地表示，歐盟東擴後必須加強與烏克蘭、摩達維爾、白俄羅斯及南高加索地區各國發展長期而穩定的關係。

綜觀歐盟對中亞五國的戰略作為，大抵呈現出三個基本特徵：首先，歐盟與中亞各國發展多面向關係時，迄今仍未脫離將其置於發展與東歐及前蘇聯地區關係的架構內去思考；其次，歐盟呈現對中亞政治、經濟、軍事等戰略構思，想到的是10至15年（甚至更長時間）後的利益，現階段對中亞地區的戰略作為，焦點仍置於敦促中亞五國的政治民主化、自由市場經濟的轉型、協助改善投資環境或培訓經濟建設人才等；第三，歐盟與中亞國家的雙邊關係，主要根據前述雙邊簽署的PCA；^③換言之，PCA是規範雙邊關係的法律架構，建立在雙方必須尊重民主原則與人權保障的基礎上，進一步加強彼此的政治和經貿關係。^④至於PCA的內涵，歐盟雖依中亞國家國情而有不同考量，但大致不出政治對話、貿易往來（企業與投資、跨境服務、智慧財產、資金與付款等）及規範立法、經濟、文化與財政等領域的合作。

2001年2月20日，彭定康和瑞典前外長林德女士（Anna Lindh）曾聯名在英國金融時報（*Financial Times*）發表一篇評論文章，兩人當時提到歐盟絕不會輕忽喬治

註^② “European Union External Priorities,” Speech by The Rt Hon Chris Patten, CH., *European Commission SPEECH/00/291*.

註^③ 除了哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克與塔吉克（迄今仍未生效）之外，歐盟也與亞美尼亞、阿賽拜疆、白俄羅斯、喬治亞、摩達維爾、烏克蘭及蒙古簽署「夥伴暨合作協定」，參閱 http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/index.htm

註^④ 歐盟1995年與哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克簽署的PCA已於1999年7月1日生效；1998年5月與土庫曼簽署的PCA迄今仍未生效；至於塔吉克與歐盟僅簽有「貿易暨合作協定」（Trade and Cooperation Agreement, TCA）。

亞、亞美尼亞和阿賽拜疆等國的政經情勢變化，原因是南高加索地區已被歐盟視為從南歐通往中亞的「戰略走廊」(strategic corridor)。②對歐盟來說，維繫中亞地區政治穩定與改善經濟環境和民生，遠比大幅提升雙邊政治關係來得更迫切，而與中亞地區建立更緊密政經關係之前，勢必要先加強與俄羅斯及黑海周邊國家的合作關係。

歐盟與中亞各國多年來的政、經、軍、社等各層面互動，大抵符合前述三項特徵。「911事件」之後，歐盟主要大國(指法、德、英)的國防部長先後訪問中亞，如果從其出訪中亞的時機來判斷，歐盟相當重視中亞安全情勢的變化。問題僅在於，歐盟不斷強調要加強與中亞關係，但政策焦點始終不很明確。③我們若根據2004年12月9日歐盟ENP推出「首次行動計畫」(the first action plans)的內容，④現階段中亞五國的政經社會發展與歐盟訂定強化民主、良好治理、自由經濟、法治(rule of law)及人權保障的標準，仍有相當程度落差；換言之，歐盟仍把中亞五國視為需要援助和轉型的社會。就政治與社會發展而言，歐盟曾經明確地表示，中亞各國必須在民主與人權方面達到前項要件，歐盟才會考慮提升與擴大雙邊政治關係。歐盟所謂之「要件」係指中亞地區的民主化進程、消弭邊境衝突、加強善鄰關係、鼓勵區域合作或廢除死刑等問題。

艾莫生教授(Michael Emerson)曾為文比較1997年至2003年歐洲國家(包括前蘇聯成員，但不含東擴前的歐盟成員國)政治民主化轉型。艾莫生依照各國民主化的程度，將其評定為「鞏固民主」(consolidated democracy, 1-2級)、「半鞏固民主」(semi-consolidated democracy, 3級)、「轉型政府或混合型」(Transitional government or hybrid type, 4級)、「半鞏固威權體制」(semi-consolidated authoritarian regime, 5級)及「鞏固威權體制」(Consolidated authoritarian regime, 6-7級)等五級。⑤(詳見圖二)結果發現，歐盟的新成員國多列屬在第1至2級，顯示這些國家的民主政治運作已漸趨成熟；歐盟準會員國(如羅馬尼亞或克羅艾西亞)也從1997年的第4級提升至2003年的第3級，整個曲線呈現的是上揚趨勢；巴爾幹半島國家(例如南斯拉夫塞爾維亞—蒙特內哥羅或阿爾巴尼亞等)雖仍被評列為第4級，但其民主化持續進步中；獨聯體國家的民主化相對較差，普遍被評等為第4-5級，1997年至今的民主轉型，有些國家不進反退；至於中亞五國則被評等為第6-7級，顯示其民主化不進反退。

當然，艾莫生發表研究成果之時，吉爾吉斯尚未發生顏色革命，烏茲別克也沒有

註② “Resolving a Frozen Conflict - Neither Russia nor the West Should Try to Impose a Settlement on the Southern Caucasus.” Article by Chris Patten and Anna Lindh, *Financial Times*, February 20, 2001.

註③ Breffni O'Rourke, “Dushanbe Intensifies Relations with European Union,” *The Times of Central Asia On the Web*, <http://www.times.kg/news/1069806.html?s=print>.

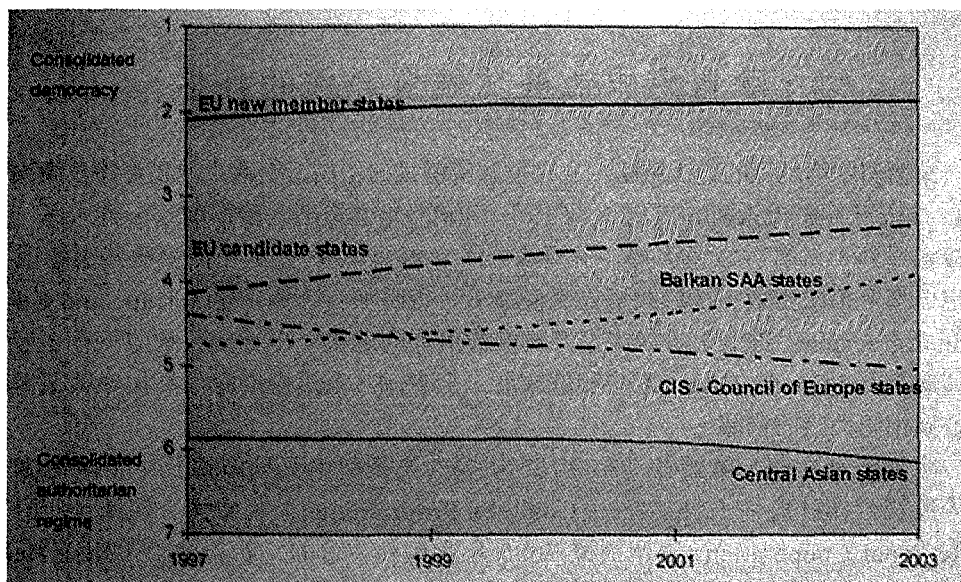
註④ 該「首次行動計畫」也已獲摩達維爾、烏克蘭、摩洛哥、突尼西亞、約旦、以色列和巴勒斯坦組織所接受；見“ENP: the First Action Plan,” *European Commission IP/04/1453*, December 9, 2004.

註⑤ Michael Emerson, “European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?” *CEPS Working Document* (Centre for European Policy Studies), No. 215/November 2004.

爆發（2005年5月）流血革命；換言之，中亞五國除了吉爾吉斯之外，其餘四國基本上仍屬「鞏固威權體制」。2005年12月6日，哈薩克的總統選舉反映出中亞國家的共同問題，即在不公平競爭的政治環境下，反對黨確實難以出頭，²⁹例如2004年9月哈薩克國會選舉結果，反對黨就僅贏得一席。哈薩克之外，烏茲別克國會至今沒有反對黨，土庫曼沒有政治言論自由，反對派挑戰執政者的空間嚴重被壓縮。

前文提到中亞政治民主轉型往往受限於內部的種族衝突。事實上以塔吉克為例，1991年獨立後即長時間陷入內戰（1991-1997），社會秩序直到1998年始逐漸恢復。內亂相當程度上影響到塔國的民主發展，當然也阻礙到與歐盟提升雙邊政治關係的進度。³⁰2002年12月，塔吉克（現任）總統拉吉穆夫（Emomali Rahmonov）訪問法國，獲得席哈克總統承諾將力促歐盟對塔國經援，塔吉克與歐盟關係始露曙光。

圖二 歐盟地區及東歐與獨聯體國家的民主化程度



資料來源：Michael Emerson, "European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?"

歐盟與中亞的政治與社會關係，最明顯的作為是敦促「歐洲安全暨合作會議」（OSCE）積極扮演中亞民主化的媒介。歐盟本身除不定期參與 OSCE 對東歐及前蘇聯地區國家的選舉觀察團，歐盟駐歐安組織常設委員會（Permanent Council）亦會不定期對中亞國家的政治情勢發表聲明（Statement）。例如2002年12月19日歐盟對

註²⁹ 哈薩克總統選舉結果，現任 Nursultan Nazarbayev 贏得 91% 的選票而第三度連任成功，其主要競爭對手 Zharmakhan Tuyakbai 僅獲 6.6% 的選票；見 "Kazakhstan's Leader Elected to Third Term," *The Washington Post*, December 5, 2005, p. A14.

註³⁰ Gregory Gleason, "Foreign Policy and Domestic Reform in Central Asia," *Central Asian Survey*, Vol. 20, No. 2 (2001), pp. 167~182.

土庫曼的聲明 (Permanent Council No.427)，就抨擊尼亞佐夫總統 (S. Niyazov) 領導的政府違反維也納公約規定的外國使節待遇，認為土國沒有履行其在歐安組織要遵守國際人權規範的承諾；在 2003 年 2 月 18 日另一次聲明 (No.436) 裡，歐盟再度批評土庫曼政府恢復人民出境必須先核准的措施。其他像是歐盟對吉爾吉斯的聲明 (Permanent Council No.434, Feb. 6, 2003)，就針對該國政府與反對黨展開對話，肯定該國民主化的成果；2003 年 1 月 23 日 (No.432) 對烏茲別克的聲明，則強烈抨擊烏國刑求政治犯與恢復死刑的做法。

歐盟面對中亞國家執政者迫害人權，除了藉峰會 (輪值主席) 發表譴責或立場聲明外，也會適度採取制裁措施。2005 年 10 月間，歐盟 (盧森堡) 外長會議即針對同年 5 月 13 日烏茲別克政府軍槍殺數百名 (Andijon 城東北) 示威人士，而決議終止雙邊政治對話、禁止烏茲別克官員前訪歐盟成員國、暫停執行 PCA 協定及禁止出售烏國武器與軍事裝備。^⑩

肆、歐盟對中亞區域經貿合作的評估

歐盟對中亞地區的經濟戰略，早在蘇聯解體後的初期是根據「對獨聯體技術援助」 (Technical Assistance for CIS, TACIS)，1999 年之後則以歐盟與哈、吉、烏、土四國簽署為期十年的 PCA 為基礎 (詳見表二)。歐盟 1998 年與土庫曼雖然也達成 PCA 協定但迄今仍未生效，至於和塔吉克僅簽有「貿易與合作協定」 (Trade and Cooperation Agreement, TCA)，尚未提升至夥伴關係的層級。事實上，歐盟不僅止於和中亞國家簽訂 PCA 或 TCA，它也和俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯等南高加索國家及蒙古簽署過相同性質的協議。

冷戰結束之後，歐盟在 TACIS 的架構內先後與中亞地區 (及中東歐國家) 推動「海關合作計畫」 (The Tacis Customs Programmes)、加強「區域合作計畫」 (Regional Cooperation)^⑪及根據 2000 年歐盟執委會的「新規範」 (New Regulation)，加強和中亞與東歐地區在特殊領域的合作。^⑫歐盟與中亞五國簽訂 PCA 或 T

註⑩ C.Y. Chievers, "EU orders Uzbekistan sanction," *The New York Times*, October 4, 2005.

註⑪ 區域合作計畫的內容包括：SMEISP (Small and Medium Enterprises Investment Support Programme)、MISP (The Municipal Investment Support Programme)、IBPP (The Institution Building Partnership Programme)、TEMPUS Programme (高等教育改革)、Policy Advice Programme、Cross Border Cooperation、Bistro (針對俄、烏克蘭、喬治亞、亞美尼亞與哈薩克的小型援助計畫)、INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) 及 Traceca Programme (Transport Corridor Europe-Caucasus-Central Asia)。

註⑫ Sectors of Cooperation 包括 Support for institutional, legal and administrative reform、Support for the private sector and assistance for economic development、Support for addressing the social consequences of transition、Development of infrastructure networks、Promotion on environmental protection and management of natural resources、Development of the rural economy、Nuclear Safety、Other areas of assistance 等八項特殊合作計畫。

CA 之後，執委會原則上每年皆與前述國家召開合作委員會（Cooperation Council）。

目前歐盟（及其會員國）係東歐及中亞地區引進技術的最大來源地，僅 1991 至 1999 年歐盟提供的援助金額就高達 42 億 2600 萬歐元，2002 至 2006 的 TACIS 預算又增列 1380 萬歐元；簡言之，歐盟是根據多面向觀察及掌握中亞（及東歐與前蘇聯地區）政經情勢發展，做出適當的經援決定。中亞土地總面積大於西歐，五國的經濟發展不均且相對貧窮，對獨聯體的貿易依賴度較高。至於五國對歐盟貿易，除少數產品（例如魚類和特定鋼鐵產品）之外，其餘皆適用歐盟的貿易優惠措施（Generalized System of Preferences, GSP）；換言之，雙邊簽署的 PCA 賦與了中亞國家若干優惠待遇，其中包括關稅減讓、最惠國待遇（MFN）、取消配額限制或其他涉及國家津貼與競爭事項的規範措施。

表二 歐盟與中亞五國簽署之 PCA 及生效日期

國 家	生效日期
哈薩克	1999.7.1
吉爾吉斯	1999.7.1
土庫曼	1998 年 5 月簽署，但迄今未生效。 臨時協定亦未生效或施行
烏茲別克	1999.7.1
塔吉克	僅與歐盟簽署「貿易暨合作協定」（TCA）

資料來源：作者自行整理。

獨占中亞經濟繁頭的哈薩克（1500 餘萬人口），堪稱歐盟在中亞的最大貿易夥伴，2003 雙邊貿易額達到 58 億歐元，但也只佔歐盟外貿總額的 0.3%，尤其哈薩克對歐盟的出口 70% 是石油，因此石油價格變動直接影響其經濟成長。歐盟也是哈薩克最大的外資來源，約佔該國外來直接投資（FDI）總額的 40%（2002 年），其中 80% 至 90% 是用於投資石油和天然氣的開發。哈薩克與歐盟的經貿往來尚如此微不足道，遑論經濟發展條件相對較差的其他四國。烏茲別克僅次於哈薩克，與歐盟的貿易額約 10 億歐元（2003 年），為數不大但高出烏、美（國）貿易額的四倍。塔吉克（2003 年，約 3 億歐元）和土庫曼（2003 年，約 7 億歐元）與歐盟的貿易額同樣有限，兩國的出口產品主要依賴礦產、石油天然氣和棉花為主的農產品，在歐盟對全球國家的進出口額排名中，皆落居一百名之外。至於唯一加入 WTO 的吉爾吉斯，其土地面積小、人口少（500 萬）、境內多山又屬農業型態，出口產品主要以棉花、毛、肉類為大宗，與歐盟的貿易額相當有限（2003 年，1 億 2000 萬歐元）。

拋開石油和天然氣的戰略資源不談，歐盟在中亞的經濟利益確實不如東歐、環地中海或東亞地區，最起碼歐盟眼前並不急於將中亞列入「新亞洲戰略」的一環；換句話說，我們如果從歐盟與第三世界及其與周邊地區建構夥伴關係的發展經驗，歐盟鼓勵中亞建立區域內合作網絡是雙邊邁向夥伴關係的必經途徑。進一步來說，探討歐盟

對中亞經貿戰略的一項重要觀察指標是，先檢視中亞次區域經濟合作組織的發展現況，才能探討歐盟與前述組織的發展動向。

歐盟對中亞地區政經情勢的掌握，相當部份是靠世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金會（IMF）、歐洲重建暨開發銀行（ERBD）或亞洲開發銀行（Asia Development Bank, ADB）等金融機構定期公布的戰略評估報告（Strategy Overview），中亞一些區域次級經濟合作計畫，也多受到國際金融組織的資助。至於歐盟執委會雖已在哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克設置代表處，但規模與功能遠不如在東亞的代表處（北京、台北、馬來西亞或新加坡），甚至連代表處網站的內容也相當貧乏。因此，國際金融組織對中亞的觀察與評估報告，往往成為歐盟調整政策方向的參考指標。

對歐盟而言，中亞地區尚無法像東亞地區扮演「機會之窗」（A window of opportunity）^④的角色。冷戰結束迄今，中亞地區儘管不乏區域經濟合作組織，但多僅具有組織雛型而未發揮預期功能。比較波蘭、匈牙利、捷克與斯洛伐克加入歐盟前先行組成次區域經濟合作組織——「維薩格拉集團」（Group of Visagrade），中亞次區域經濟組織起步較晚，運作上亦有名無實。

冷戰結束之後，中亞地區出現過許多區域或次區域合作組織，但因受限於主客觀環境與條件，大多數皆難以發揮具體的功能。表三列出的代表性區域合作組織，就國際政治發展而言，或具一定程度的戰略意涵，但對區域內國家的經濟發展就沒有實質的意義，也未受到國際社會應有的評價和重視。

觀察獨聯體（CIS）成立後的運作情況，我們發現它多半僅呈現戰略和政治意涵，並無實質的經濟合作內容，事實上俄羅斯也只把它視為展現政治領導地位的場所。1990年代中期，俄羅斯試圖重建對中亞影響力之後，^⑤土庫曼開始尋求聯合國確認其中立國型態，^⑥烏茲別克則於1998年退出獨聯體並加入「古阿姆集團」（GUUAM）。^⑦這

註④ Percy Westerlund, "Strengthening Euro-Asian Relations: ASEM as a Catalyst," Wim Stokhof and Paul van der Velde, eds., *ASEM-The Asia-Europe Meeting: A Window of Opportunity* (London and New York: Kegan Paul International, 1999), pp. 1~12; 118~126. 吳東野, 「從亞歐會議論區域間主義的發展」, *問題與研究*, 第44卷第3期(2005年5、6月), 頁1~32。

註⑤ 中亞國家內部普遍存在俄羅斯人受歧視的種族問題，部份國家暗地裡還抵制俄羅斯一手主導中亞事務，例如烏茲別克就在1998年退出獨聯體，另行加入「古阿姆集團」（GUUAM），土庫曼則宣布中立且藉故不出席2000年8月(Yalta)及2001年8月(Sochi)的獨聯體高峰會議，皆與此相關。

註⑥ 聯合國大會於1995年12月12日做成賦予土庫曼中立國型態的決議；見 Rainer Freitag-Wirminghaus, "Turkmenistan's place in Central Asia and the World," in Touraj Atabaki and John O'Kane, eds., *Post-Soviet Central Asia* (London: Tauris Academic Studies, 1998), pp. 157~176; Markus Werner, *Im Reich des großen Führers: Turkmenistan-eines zentralasiatische Despotie*, *Osteuropa*, Vol. 51, No. 2 (2001), pp. 127~134.

註⑦ 「古阿姆集團」（GUUAM Group）是獨聯體喬治亞(Georgia)、烏克蘭(Ukraine)、烏茲別克(Uzbekistan)、阿賽拜疆(Azerbaijan)和摩達維爾(Moldova)等五國英文國名的頭一個字母所組成，成立於1997年10月10日，受到美國支持與鼓勵，堪稱前蘇聯地區制衡俄羅斯擴張影響力的重要組織。烏茲別克於1999年4月22日宣布加入，之後因加入上海合作組織而於2005年5月5日退出。GUUAM集團內部一度因會員國立場分歧而難以運作，例如2004年的峰會即因阿賽拜疆的親土耳其路線及摩達維爾向俄羅斯靠攏而流會，待烏克蘭爆發「橘色革命」之後，該集團再度活躍，2005年5月於摩達維爾首都 Chişinău 召開的峰會，立陶宛和羅馬尼亞總統皆受邀與會。

兩個事例充分顯示，中亞推動區域經濟合作確實有難以克服的困境。其實，獨聯體成立的初期，並不乏推動經濟合作的構思，只不過日後沒有進一步的具體動作，^③例如

表三 中亞地區的區域經濟合作組織成員國

	CIS	EEC	UES	CACO	SPECA	ECO	SCO
哈薩克	X	X	X	X	X	X	X
吉爾吉斯	X	X		X	X	X	X
塔吉克	X	X		X	X	X	X
土庫曼	X				X	X	
烏茲別克	X			X	X	X	X
俄羅斯	X	X	X	X			X
中國							X
伊朗						X	*
巴基斯坦						X	*
土耳其						X	
阿富汗						X	
阿賽拜疆	X					X	
亞美尼亞	X						
白俄羅斯	X	X	X				
喬治亞	X						
摩達維爾	X						
烏克蘭	X		X				

註：*代表被接納為觀察員。

CIS=Commonwealth of Independent States (獨聯體)

EEC=Eurasian Economic Community (歐亞經濟共同體)

UES=United Economic Space (聯合經濟區)

CACO=Central Asia Cooperation Organization (中亞經濟合作組織)

SPECA= Special Programme for Economies of Central Asia (中亞經濟特別計畫)

ECO=Economic Cooperation Organization (經濟合作組織)

SCO=Shanghai Cooperation Organization (上海合作組織)

註^③ 1993年5月，烏茲別克、塔吉克、哈薩克、吉爾吉斯與俄羅斯、亞美尼亞、白俄、阿賽拜疆及摩達維爾共九國簽署設立經濟聯盟的協議，同年9月生效。當時，烏克蘭申請為準會員國，喬治亞則接受協議的部份內容。見Richard Sakwa and Mark Webber, "The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation and Survival," *Europe-Asia Studies*, No. 51 (1999), pp. 386~390。

烏茲別克曾於1994年12月宣布與俄羅斯及白俄共組關稅聯盟，吉爾吉斯（1996年）和塔吉克（1999年）日後還宣布加入，結果是形式重於實際，也難怪吉爾吉斯（前）總統阿卡耶夫（A. Akaev）譏諷它是「紙上談兵」（on paper only）。^③哈薩克1996年9月申請加入WTO，吉爾吉斯1998年正式成為WTO成員，大抵皆與中亞地區缺乏具體的經濟合作有間接關連。

整體來看，當前推動中亞地區經濟合作的組織有若干個：其一是1999年10月26日五個前蘇聯成員國（俄羅斯、白俄、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克）簽署保障設立關稅同盟和統一經濟區的條約，及至2000年10月10日再於哈薩克首府Astana簽署「歐亞經濟共同體條約」（Eurasian Economic Community Treaty, EECT），2001年5月正式展開運作。大體而言，EECT像是歐盟模式的翻版，它不僅成立有「區域間委員會」（Interstate Council）及「整合委員會」（Integration Committee），各成員國間也成立「區域間國會議員大會」（Inter-Parliament Assembly）和「歐亞共同體法院」（Eurasian Community Court），甚至連依據各國政治實力進行財政分攤比例與建立投票制度，也與歐盟相雷同。^④這個合作組織最終難以運作，主因源於俄羅斯擁有否決權，任何成員國若不能遵守共同體規範，就可能被撤除會籍；更重要的是，其所推動的四大自由（資本、人員、服務、貨物）僅止於口惠階段。EECT的一項特殊目標是扮演協助會員國加入WTO的角色，但因為吉爾吉斯已經是WTO會員國，白俄申請加入WTO的意圖又不同於俄羅斯，兩項因素凸顯了成員國制定共同外貿政策的不確定性。

比較前蘇聯地區的其他經濟合作組織，「歐亞經濟共同體」（EEC）與其謂是推動區域內國家的合作，不如將其看成區域性的國際組織。這個組織難以整合的因素其實很多，例如哈薩克最積極參與，其他國家相對顯得冷淡，原因在於哈薩克期望共同體最終能制定共同貨幣，^⑤但2002年終俄國表示盧布可以當做共同體單一貨幣之後，EEC的統合計畫幾近停頓狀態。^⑥

其次是「中亞經濟共同體」（Central Asian Economic Community, CAEC）。1993年11月盧布區（ruble zone）解體之後，哈、吉、烏於1994年元月發表「塔什干宣言」（Tashkent Declaration），4月30日簽訂「查本艾塔條約」（Cholpon-Ata Treaty）。這個同樣是採取歐盟模式的合作組織，最早的名稱是「中亞經濟聯盟」（Central Asia Economic Union），1998年塔吉克加入之後改名為「中亞經濟共同體」。CAEC長期被定位成解決中亞內部歧的「論壇」，也可以視為推動彼此間合作計畫的「工具」

註③ Roza Zalimbetova and Gregory Gleason, "Bridges and Fences: The Eurasian Economic Community and Policy Harmonization in Eurasia," *A Central Asia-Caucasus Analyst*, June 20, 2001, p. 4, <http://www.cacianalyst.org>.

註④ 俄羅斯佔40%，白俄與哈薩克各佔20%，吉爾吉斯和塔吉克則各佔10%，重要政策採取三分之二多數決。

註⑤ See *International Herald Tribune*, April 24, 2002.

註⑥ 2004年6月，白俄總統 Aleksandr Lukashenko 曾對共同體秘書長表示，會員國實際上未從共同體獲得利益；參閱 Zalimbetova and Gleason, *op. cit.*

(vehicle)，當初重要目標之一是創立「中亞合作暨開發銀行」(CABCD)，^③事實上該銀行確於1994年6月成立，也的確發揮了對中小型企業提供貸款的功能，^④2002年2月28日，哈、烏、塔、吉等四國領袖同意將CAEC改名為「中亞經濟合作組織」(Central Asian Cooperation Organization, CACO)，以進一步強化其效率。問題在於，CAEC曾經無視通過的250多項決議，CACO雖訂定崇高的理想與目標，但同樣是因為缺少執行機構而流於形式，即便是2004年5月俄羅斯加入之後，CACO內部除了改善俄、烏(茲別克)關係外，似無太大的助益。

第三個組織是四個獨聯體國家(俄、白俄、烏克蘭、哈薩克)於2003年2月組織的「聯合經濟區」(United Economic Space, UES)，因為俄羅斯的一手主導，其他三國又無意接受盧布為共同貨幣，^⑤特別是俄國的構思不受其他獨聯體國家的歡迎，經濟合作的成效自然大打折扣。第四個組織則是聯合國「亞太經濟暨社會委員會」和「歐洲經濟委員會」贊助的「中亞經濟特別計畫」(Special Programme for Economies of Central Asia, SPECA)，1998年成立後主要以刺激中亞五國的經濟發展和加速與歐亞經濟整合為目標。迄今，SPECA的成果同樣有限，部份原因在於它缺乏獨立自主的財政，能源和水利政策的兩個工作組就佔盡大部份的資金，特別是烏茲別克與土庫曼甚少參與決策機構——「區域諮詢委員會」(Regional Advisory Committee)的運作。2000年4月，SPECA的合作構思終被歐亞經濟共同體所吸納。

第五個組織是經濟合作組織(Economic Cooperation Organization, ECO)，它最早源於1977年伊朗、巴基斯坦和土耳其簽署的「依次米條約」(Treaty of Izmir)。1979年伊朗爆發革命之後，該組織歷經一段長時間的停頓，及至1985年三國建立相互關稅優惠措施，卻因為優惠產品項目受到嚴格限制而形同虛設。2004年9月，ECO召開第八屆峰會，伊朗建議在2015年之前成立自由貿易區，不過迄今毫無具體進展。中亞五國連同阿富汗與阿賽拜疆於1992年成為ECO的會員國，該組織1993年還爭取成為聯合國的觀察員地位，但從其歷屆召開的峰會來看，會後除了發布制式聲明之外，所有決議的執行比例都偏低，即便是其中大部份會員國在1995年達成「過境貿易協定」，但至今也只有塔吉克和阿賽拜疆的國會完成批准。

最後，2001年上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization, SCO)成立初衷原本是為中亞周邊國家提供一個高層對話的平台，成員國間藉著形成的日常運作與協商機制，從推動維繫邊境安全走向經濟整合與文化或科技交流。^⑥SCO五年來在建

註③ 中亞銀行的總部設於哈薩克首府 Almaty，烏茲別克(Tashkent)與吉爾吉斯(Bishkek)設有分支。

註④ 參閱 Richard Pomfret, "Trade Policies in Central Asia after EU Enlargement and before Russian WTO Accession: Regionalism and Integration into the World Economy," *Working Paper 2004-13*, School of Economics, The University of Adelaide, Australia, p. 13.

註⑤ Ksenia Yudaeva, "Impact of WTO Accession on the Russian Economy: A Review of Current Findings," *Transition*, 2003, pp. 18~19.

註⑥ Amalendu Misra, "Shanghai 5 and the Emerging Alliance in Central Asia: the Closed Society and its Enemies," *Central Asian Survey*, Vol. 20, No. 3 (2001), pp. 305~321.

立制度與強化組織架構方面確有進展，尤其2004年6月的塔什干（Tashkent，烏茲別克）峰會前後，該組織的多邊合作架構儼然已經成形。SCO倡議與亞太地區國際組織和論壇簽署合作對話協議，期望逐步建構一個縱貫全亞洲的多邊合作網絡。同一時間，北京常設秘書處和塔什干反恐機構的相繼運作，似乎更確立了SCO的集體安全機制，它也因此會積極地帶動與全球相關組織的互動與合作。

SCO的宗旨主要是根據「上海五國」的精神訂定，強調對內遵循互信、互利、協商、尊重多樣文明並謀求共同發展，對外則奉行不結盟政策，不針對第三國與地區及秉持開放性原則。實際上，若解析2005年7月5日哈薩克首都艾斯塔納（Astana）峰會所公布的宣言內容，可以斷定它反映的不只是當前複雜的中亞政治與安全情勢，更重要的是它充滿了針對性，而主要隱射的對象正是美國。④換句話說，SCO成員在政治議題的對話似乎遠大於彼此間在經濟面向的合作，至少現階段的發展仍是如此。

根據學者對「區域化」（regionalization）和「區域主義」（regionalism）的詮釋，⑤中亞目前僅止於「區域內化」意識下正朝向建制發展的程度，尚不具備區域主義的基本特徵。再從區域間主義（Inter-Regionalism）的角度審視，無論是區域集團間關係、兩大區域及跨區集團間關係或區域集團與單一強權間的關係等面向，中亞都還稱不上具有集團的雛型。⑥事實上，歐盟迄今也沒有把中亞五國視為整體性的對話夥伴，更未和中亞任何一國建立高峰對話機制。

全球化時代的歐盟對第三世界國家政策，建立政治對話機制、推動自由貿易區以強化雙邊經貿互惠關係、促進教科文交流等，顯然已成為歐盟與全球各區域集團關係發展的共同模式。特別是，歐盟與各區域集團簽訂自由貿易協定之前，通常會鼓勵區內國家建立次區域經濟合作組織，本文前述之「維薩格拉集團」正是歐盟針對波蘭、匈牙利、捷克與斯洛伐克申請加入前的過渡安排。如果據此評估中亞區內的次區域經濟合作體系發展，顯然並不符歐盟推動區域間主義所預期的成效。進一步詮釋，中亞區內國家間的經貿合作，在歐盟眼中尚不構成兩大區域建構全面夥伴關係的要件。

肆、歐盟對中亞的安全戰略作為

歐盟關切中亞情勢發展，但似非純粹基於經濟利益之考量，相當程度上反映了它對中亞潛藏「不穩定輸出」的憂慮。⑦前文提過2002年10月30日歐盟執委會公布的

註⑦ “China, Uzbekistan: Forming an Alliance to ward off Washington,” STRATFOR (predictive, Insightful, Global Intelligence), http://www.stratfor.com/products/enhanced/read_article.php?id=252486.

註⑧ 參閱吳東野，「從亞歐會議論區域間主義的發展」，頁2。

註⑨ 吳東野，前引文，頁9～19。

註⑩ Jürgen Schmidt, “Security challenges in the Caucasus and Central Asia: A German and European Perspective,” *paper presented at the German-U.S. Conference, Conflicts in the Greater Middle East and the Transatlantic Relationship in Jena, February 28, 2003.*

「對中亞戰略文件」(Strategy Paper 2002-2006 and Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia)，就呈現出歐盟對中亞的戰略意圖。該文件設定援助中亞的兩項重要目標是：(一)促進區內國家穩定與安全；(二)推動區內經濟永續發展及減少貧窮。我們如果比較歐盟對全球其他地區的政策作為，當可察覺歐盟對外援助的終極目標，是想推動減少貧困計畫來降低自身可能承受來自這些貧窮國家的非傳統安全威脅，其中包括非法移民、武器擴散或 HIV/AIDS 病毒的散播等。

中亞五國當下面對多項相同的問題及安全挑戰。共同問題包括民主轉型的困境、^⑤恐怖主義與宗教極端主義、^⑥人口外移和社會經濟貧困等；共同挑戰則有跨境紛爭、自然資源分享、開拓全球市場及吸引外來投資等。冷戰結束迄今，中亞地區的伊斯蘭極端主義思潮已經從「點」擴大到「面」，原屬區內國家的宗教議題也逐漸從「區域化」形成國際網絡的連結，它們提出的明確目標就是想打破中亞多元化的政治架構，最終建立一個「穆斯林共同體」，其中「烏茲別克伊斯蘭運動」(Islamic Movement of Uzbekistan, IMU)就是最明確的例子。

此外，1999年開始，從阿富汗與塔吉克到吉爾吉斯和烏茲別克的廣泛地區，不斷出現激進武裝團體迅速擴張的現象，非武裝團體的地下活動亦日趨活躍，例如最具地區影響力的「伊斯蘭解放黨」(Hizb ut-Tahrir al-Islamii/Islamic Party of Liberation)就主張用非暴力手段建立一個「伊斯蘭王國」(Islamic Caliphate)。

「911事件」之後，阿富汗的毒品經過中亞地區轉運至巴爾幹半島，再輾轉送到西歐的情況日趨嚴重。以中亞地區人口密集和經常爆發跨境紛爭的「費加納山谷區」(Ferghana valley)為例，IMU就控制了塔吉克對外的毒品運輸路線。^⑦中亞國家與伊斯蘭世界的關係原本就很複雜，五國的穆斯林人口佔絕大多數，(除哈薩克的47%之外，塔吉克90%；土庫曼89%；烏茲別克88%；吉爾吉斯75%)其中烏、塔、土又與阿富汗、巴基斯坦和伊朗接壤，因此中東地區潛在的衝突往往會直接衝擊中亞安全情勢變化，間接也會讓歐盟密切關注中亞安全情勢，必要時甚至不排除進行危機處理的戰略規劃。

美國政治學者杭廷頓(Sammul Huntington)眼中的中亞是潛在的文明衝突地區。^⑧杭廷頓提出該論點時適逢冷戰剛結束(1993年)，於今歐盟已在2004年5月完成第一波東擴，第二波東擴也近在眼前，未來歐盟外部邊界如果推向前蘇聯地區，難免會承受來自不同文化地區更多的非傳統性安全威脅。2005年5月底和6月初的法、荷兩國公投結果證實，反對土耳其加入歐盟的輿論高漲，執委會委員Olli Rehn提

註^⑤ Gregory Gleason, *op. cit.*

註^⑥ Farkhod Tolipov, "Nationalism as a Geopolitical Phenomenon: the Central Asian Case," *Central Asian Survey*, Vol. 20, No. 2 (2001), pp. 183~194.

註^⑦ Maral Madi, "Drug Trade in Kyrgyzstan: Structure, Implications and Countermeasures," *Central Asian Survey*, Vol. 23, No. 3-4 (2004), pp. 249~273.

註^⑧ Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3 (Summer 1993), pp. 22~28.

出歐盟第三次東擴可交付公民複決的倡議，⁵⁵更顯示歐洲人對伊斯蘭宗教與文明確有疏離感，相對它也讓歐盟更加關注土耳其和中亞國家的關係，並將此列入土耳其入盟的要件評估與審核。舉例來說，土耳其與土庫曼具傳統邦誼，1999年2月阿富汗塔里班政權、北方聯盟與各派系領袖曾經齊聚土庫曼首府 Ashgabat 召開停火談判，就是土耳其間接促使土庫曼總統尼亞佐夫出面召集；然而，今日尼亞佐夫卻與伊朗維持緊密的政治關係，自然讓歐盟擔心土耳其的外交路線是否會牽動區域安全情勢的變化。

歐盟及其成員國與中亞的安全合作，主要仍置於北約與中亞五國的合作架構內；換言之，中亞五國於1994年陸續加入北約的PfP，其與歐盟國家的軍事互動多半也是在PfP的架構下進行。「911事件」之後，前述情況出現微幅變化，英、法、德三個歐盟主要大國基於阿富汗的反恐情勢，陸續開始與中亞國家加強軍事合作。英國把焦點置於協助哈薩克建立空防體系，⁵⁶法國於「911事件」後也相當積極展開與烏茲別克的軍事合作關係，建立國防專家每年進行對話交流的機制，雙邊並簽有軍事合作協議。⁵⁷

至於德國因為缺乏遠程而大型的軍用運輸機，僅在烏茲別克和阿富汗邊界維持數百名駐軍，主要任務是支援七架C-160運輸機和五架CH-53戰鬥直昇機對阿富汗恐怖組織的攻擊行動。烏茲別克的 Termez 基地雖是德國在中亞唯一的軍事前哨站，肩負著提供支援其他歐盟國家的反恐任務，⁵⁸但2002年2月德國與烏茲別克簽署基地使用協議時，係以軍售及數百萬美元的財政援助為交換條件，⁵⁹這樣的利益交換未必能維繫雙邊長期而穩定的軍事合作關係。

於今，美國因2003年5月烏茲別克流血革命而制裁卡瑞莫夫政權（Islam Karimov），已被迫撤出在該國的 Karshi-Khanabad 空軍基地，歐盟為此也發表譴責聲明；相對德國對烏國政府的態度就顯得低調，⁶⁰究其原因仍與德國希望保有在烏國軍事基地的使用權有關，終究 Termez 基地的基礎設備較完善且易於安全防護，遠比塔吉克的 Dushanbe 基地更適宜德國部隊承擔反恐任務。更何況，德國在中亞的僑民高達百餘萬人，十九世紀以來主要分布在哈、塔、吉三國，德國（及英國）目前是歐盟極少數在五國皆派駐大使的成員國，顯見其安全戰略多一層面向的思考。這個例子

註⁵⁵ Alison Smale and Dan Bilefsky, "Fighting EU 'Enlargement Fatigue'," *International Herald Tribune*, June 20, 2006.

註⁵⁶ "Britain to Help Kazakhstan with Air Defense System," *The Times of Central Asia (on the Web)*, March 21, 2003, <http://www.times.kg/more/?c=2&d=117&dt=>.

註⁵⁷ "Uzbekistan, France to Sign Military Cooperation Agreement for 2003," March 17, 2003.

註⁵⁸ Anja Schoeller-Schlechtter, "Germany Takes Low-key Approach toward Uzbekistan," *Eurasia Insight*, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eva090705_pr.shtml.

註⁵⁹ "German Warm up to Uzbekistan under Base Deal," *The Times of Central Asia (on the Web)*, February 18, 2002, <http://www.times.kg/auth/1044493.html>.

註⁶⁰ Anja Schoeller-Schlechtter, *op. cit.*

足以說明，居於反恐前線的中亞國家即便政治不民主、人權紀錄差或民生凋敝，通常不損其與強權的安全合作。

整體而論，歐盟與中亞國家的安全合作除了北約架構下的軍事交流外，英、法、德三國基於長遠的戰略布局，國防與外交部長出訪中亞國家的頻率相對增高，^①反觀其他歐盟成員國不僅未在中亞五國普設大使館，也未與中亞國家建立雙邊安全合作機制；換言之，歐盟與中亞的安全合作偏重防範非傳統威脅領域的合作，扮演推手角色者若非 CFSP 高階代表及執委會對外關係委員，即是法、英、德等主要大國的外長或國防部長。

前文提過中亞的戰略「玩家」不止一方，除美、俄、歐盟之外，中國也算是中亞地區的重要競爭者。冷戰結束之後，北京始終不曾明確反對中亞國家加入北約的 P1P，但從中國在中亞戰略布局的用心，顯見它對北約勢力進入中亞後可能產生的不確定效應感到憂心，特別是美軍進駐可能引起區域軍備競賽，更讓中國感到腹背受敵。2002 年開始，北京積極尋求與北約建立對話機制，2005 年再與俄羅斯合作，試圖將 SCO 建構成「東方的北約」（NATO of the East）。^②

比較值得一提的是，歐盟對 SCO 的發展迄無完整的因應對策，這對一個積極推動全球戰略布局的新興強權而言，確實頗不尋常；換言之，1997 年 4 月間「上海五國」（SCO 的前身）簽署的「關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定」，已經對中亞邊界地區的軍力規模、縱深、活動方式和水平、武器配置、相關情報資訊等訂定具體規範；而歐盟政治統合已邁入制憲完成階段（但未生效實施），對「共同安全暨防衛政策」（ESDP）的發展亦有長遠規劃，尤其歐盟 2003 年出爐的安全戰略還規劃將與俄羅斯、中國、日本、印度、加拿大等強權建立戰略夥伴關係，但於今面對中亞地區最重要的政治與安全組織發展，卻沒有展現對話與建立合作機制的意願。

SCO 雖不是軍事組織，卻是一個持續擴大的區域性安全組織，身為觀察員的伊朗若成為正式會員，那麼伊朗核問題在一定程度上就會牽引俄、中兩強的動向，進而導致伊朗核問題趨於複雜化，也愈加難以解決。歐盟向來重視中東和平進程，中東問題也被視為檢視歐盟 CFSP 成效的一項重要指標，也因此假設伊朗真能成功搭上 SCO 的發展列車，歐盟恐難再迴避做出戰略回應。

2001 年 SCO 成立的初衷，原本是為中亞周邊國家提供一個高層對話的平台，成員國間藉著形成的日常運作與協商機制，擴大推動在邊境安全、經濟、文化或科技等領域的合作。四年之後，SCO 在建立制度與強化組織架構方面有大幅進展，遲至 2004 年 6 月的塔什干峰會，其多邊合作架構儼然成形。目前 SCO 倡議與亞太地區國際組織與論壇簽署合作對話協議，期望逐步建構一個縱貫全亞洲的多邊合作網絡。同一時間，

註① “German Defense Minister Visits Uzbekistan,” *The Times of Central Asia* (on the Web), February 13, 2003, <http://www.times.kg/news/1071706.html>.

註② “SCO: A New Power Center Developing,” STRATFOR (predictive, insightful, Global Intelligence), October 28, 2005, <http://www.stratfor.com/products/premium/print.php?storyId=257797>.

北京常設秘書處和塔什干反恐機構相繼運作，SCO進一步確立了集體安全機制，也因此更積極帶動它與全球其他國際組織的互動與合作。

2002年終，客座布魯賽爾「亞洲研究所」(European Institute for Asian Studies)的澳洲學者Greg Austin曾為文指出，中亞缺乏區域合作機制已成為歐盟對中亞戰略評估所最關切的議題，也是歐盟過去不重視中亞的原因之一。因此，理論上SCO若持續發展而壯大，歐盟就很難排除與俄、中合作，以共同維持中亞安全情勢之穩定。^③事實上，2005年至2006年SCO召開的兩次峰會印證其正朝兩種戰略方向邁進：其一，SCO已經從安全事務合作邁向一個包括政經合作在內的多功能性集團；其二，SCO成員也從中亞地區延伸到歐亞大陸，特別是伊朗正積極爭取成為SCO的正式成員，其戰略動機不言而喻。^④

近年以來，美國試圖藉著建立國際新機制和區域聯盟來應付崛起的中國與俄羅斯。針對俄羅斯，美國利用北約東擴乘勢建立包圍圈，一方面接納波蘭及波海三小國成為北約的新生力軍，進而削弱俄國對西境的影響力；另一方面則在俄國東境及南高加索地區支持「顏色革命」，喬治亞和烏克蘭就是兩個成功的案例。在亞太地區，美國強化包括澳、紐在內的美日軍事聯盟，深化與印度的戰略合作，改善與越南關係，甚至強化跨大西洋兩岸的戰略夥伴等動作，同樣也具有戰略圍堵中國的意圖。國際輿論將SCO解讀成「東方的北約」似非毫無根據。

理論上，SCO如果已達到2001年確立打擊「三股勢力」(恐怖主義、分裂主義、極端主義)的戰略目標，該組織就可能擴大成為一個兼顧歐亞大陸事務的聯盟，自然也具有挑戰美國戰略利益的能力。當然，SCO想與美國分庭抗禮還需要若干年，各成員國領袖也完全認知到此項事實，因而儘量降低外界對該組織反美立場的質疑。

2005年7月，SCO於哈薩克首都艾斯塔納召開的第五次峰會宣言裡提到：「鑒於阿富汗反恐軍事行動已告一段落，SCO認為反恐聯盟應確定使用其成員國境內基地設施及維持駐軍的最後期限」，此舉顯然是想逼使美國撤出在中亞的兩處基地，其一是指吉爾吉斯的Manas基地，另一處則是烏茲別克的Karshi-Khanabad空軍基地。在烏茲別克與吉爾吉斯執政者的眼裡，中亞政治局勢的動盪或與美國幕後介入的因素有關，也很可能是烏、吉兩國借力使力強逼美國勢力撤出中亞的導火線，否則宣言不會赤裸裸地點名美國應撤出中亞。問題在於，俄、中主導的SCO宣言儘管不點名地要求西方勢力撤出中亞，歐盟國家在中亞的維和部隊又能維持多久？

鑒於亞太地區政治、經濟與安全發展的重要性日增，SCO顯然也意識到以中國大陸為橋樑並加強與東亞互動合作的必要性。2004年底，SCO已正式取得聯合國觀察員的地位；2005年4月，其與東協及獨聯體簽署合作諒解備忘錄，同年6月繼蒙

註③ Greg Austin, "European Union Policy Responses to the Shanghai Cooperation Organization," *EIAS Publications BP 02/04*, December 2002.

註④ Edmund Herzig, "Regionalism, Iran and Central Asia," *International Affairs* (Oxford), Vol. 80, No. 3 (2004), pp. 503~518.

古之後再決議接納印度、巴基斯坦和伊朗成為正式的觀察員；2006年6月中旬的上海峰會，與會成員大幅增加，包括巴基斯坦、阿富汗、蒙古和伊朗總統、印度石油部長、獨聯體秘書長及東協副秘書長等，其中尤以伊朗總統阿瑪迪·內賈德（Mahmoud Ahmadinejad）受邀與會所引起的爭議最大。

這一連串動作所隱喻的戰略意涵是，SCO未來擴大成員及增加國際影響力已成為大勢所趨。Astana（2005年）及上海（2006年）兩次峰會宣言提到「確保SCO審慎和有針對性地開展對外關係」，已無異於宣示SCO日後將會更積極建構多極的國際社會。就具體的行動而言，SCO成員國外長理事會已經試圖與秘書處和反恐機構制定共同外交立場，逐漸擴大與全球區域組織、各式論壇或相關強權建立政治互動機制。歐盟面對這樣的發展趨勢，似無理由長期忽視SCO在中亞的角色與功能，只是歐盟思考與SCO建立安全合作的議題前，可能很難無視北約的態度。

冷戰結束迄今，俄、中與中亞國家基於地緣政治和共同利益的需求，1990年代中期就藉著簽署加強軍事互信與邊境地區相互裁減軍力的相關協議，逐漸創造出今日這一套維護共同安全的合作機制。SCO擴大安全合作機制能否因此抵擋住美國在中亞地區的軍力紮根，歐盟的角色又能否突破北約的束縛而擴大與SCO的合作，其實還要看強權雙邊關係（中俄、俄歐或美歐）的走向。美國防部政策次長費特（Douglas J. Feith）曾公開指控俄、中幕後策動中亞國家設定美軍撤出的時間表，他的看法反映出中亞國家為維持周邊穩定與和平發展環境，對美國必須採取「若即若離」或「非敵非友」的模糊立場。俄羅斯今日雖已與北約建構緊密的平等對話機制，也與歐盟（2004/11/25）建構有四項「共同（合作）空間」（common space），^⑥它如同北京於2003年10月13日首度公布「中國對歐盟政策文件」並以建構雙邊戰略夥伴關係為短期目標，或希望與北約建立深一層合作關係一樣，呈現出的是俄、中雙方都質疑對方與西方改善關係，究竟屬戰略性選擇或策略性運用？

整體評估，歐盟在中亞的安全戰略作為，因為受到強權互動的爾虞我詐而具相當程度的侷限性。目前歐盟國家除了藉北約PfP的架構，能與中亞國家就非傳統安全威脅的危機管理推動合作外，似不見歐盟執委會與SCO或獨聯體「集體安全組織」^⑦（Collective Security Treaty Organization, CSTO）建立緊密的對話與合作機制，它或無損於歐盟防範來自中亞的「不穩定輸出」，但對歐盟長期加強對中亞地區的政經影

註⑥ 「四大空間」包括經濟空間；自由、安全與司法空間；外部安全合作空間；研究、教育和文化空間。參閱 http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_11_04/m04_268.htm。

註⑦ 「集體安全條約組織」的前身是亞美尼亞、哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯、塔吉克與烏茲別克於1992年5月15日於塔什干簽署的「集體安全條約」（CST），1994年4月20日生效實施。隨後，阿賽拜疆於1993年9月24日、喬治亞於1993年9月9日、白俄羅斯於1993年12月31日先後加入。2002年10月7日，亞美尼亞、白俄、哈薩克、吉爾吉斯與俄羅斯六國於Chişinău簽署憲章，將集體安全條約擴大為集體安全條約組織，阿賽拜疆、喬治亞和烏茲別克拒絕簽署而退出。2005年，烏茲別克退出「古阿姆集團」（GUUAM）並重建與俄羅斯的緊密關係，同時計畫重新加入集體安全條約組織。見 http://en.wikipedia.org/wiki/Collective_Security_Treaty_Organization。

響力，甚至爭取成為中亞的關鍵戰略玩家，難免會是絆腳石。

伍、結 論

就冷戰結束後的全球政治發展而言，特別是近年來歐盟積極介入伊朗核武問題，其實已足以構成「戰略玩家」的要件。毋庸置疑，歐盟對中亞的戰略作為因為缺乏地緣政治優勢，還要面對強大的利益競爭者（包括俄、美、中、日等主要強權及伊朗、土耳其、印度等次要強權），尤其歐盟加強與中亞地區政經互動的同時，較難忽視東歐、俄羅斯及南高加索地區的情勢變遷，因此歐盟迄今思考對中亞戰略時，除了必須審慎地評估歐盟與獨聯體關係，也要考量俄羅斯的態度，更無法輕忽中國崛起對中亞情勢發展的影響變數。

中亞地區的政治情勢複雜，直接影響到區域經濟的轉型。區域內五國都出現民主化進程緩慢、人權紀錄不佳、伊斯蘭激進組織的暴力、大規模毀滅性武器的擴散、市場經濟改革成效不彰、企業與投資環境很差或貧富差距嚴重擴大等困境。中亞五國也不乏外部挑戰，包括對抗恐怖組織、改善邊界管制措施、加強區內貿易、促進經濟自由化、開拓全球市場或有效使用資源等問題。前述眾多複雜而相互糾葛的問題，基本上構成了歐盟與中亞五國建立夥伴關係的障礙。

就政治關係的面向觀察，中亞各國的政經條件距歐盟設定的標準尚遠，因此短期內歐盟不會大幅度地提升與中亞地區的關係，雙邊政治關係發展的立即影響也不會很明顯。然而，就「大歐洲」與 ENP 的戰略意涵來看，歐盟既然把對中亞的戰略利益置於 10 至 15 年之後，那麼檢視歐盟與中亞政治關係的影響面向之前，可能要先觀察歐盟對中（東）歐地區的戰略成果與影響；換言之，當 10 個中（東）歐國家（含波羅的海三小國、馬爾他及賽浦路斯）於 2004 年 5 月正式加入歐盟後，歐盟的外部邊境已推進到俄羅斯邊境。儘管歐盟不若北約組織能透過 PFP 在中國後院進行戰略布局，但東擴及伊拉克或伊朗問題已然讓歐盟開始思考制定更嚴謹且議題更廣泛的中亞戰略。

當然，歐盟與中亞地區發展政治關係的影響層面，須要擴大檢視歐盟與俄羅斯未來的關係走向，而伊拉克重建與伊朗核武問題的發展，都可能改變美、俄、歐盟、法、德、中等強權互動關係的各種組合，理論上這些變數會改變歐盟對中亞的戰略作為。

就經濟合作的面向來看，歐盟國家除德、英、法三國之外，其他成員國即便與五國建立邦交卻未普設大使館，這表示大部份歐盟國家認為中亞的商機不大。本文第三節曾列舉過歐盟與中亞五國的經貿數據，推論出擴大市場並非歐盟對中亞戰略思維的重點；換言之，真正催化歐盟加強重視中亞發展的是防範非傳統安全威脅及穩定戰略資源的運輸管道。

就軍事合作關係的面向觀察，歐盟與中亞區域安全組織尚未建立合作對話機制，現階段介入中亞安全事務的強權除了美、俄、中三強外，勉強可以將法、德、英三國列入。檢視中亞五國的外交路線，哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克雖然採取親西方路線，但它們也和俄、中兩強維持等距關係，因此歐盟未來對中亞的戰略作為恐難忽視與中

亞周邊區域強權的穩定關係。中亞因美、俄、中的權力競逐，日後的政治與安全情勢發展必然愈趨複雜，歐盟受限於地緣因素，當下的政治實力又難與美、俄、中等強權匹敵，短期內還稱不上是中亞具關鍵影響力的競爭者，長期發展則有賴歐盟加速其政治統合腳步，「憲法條約」及歐盟建軍進度或可用來檢驗歐盟是否能升格為中亞的「戰略玩家」。

值得後續關注的是歐盟與 SCO 的關係發展動向。莫斯科和北京為舒緩美國的疑慮，曾公開保證不會讓伊朗成為 SCO 的正式成員，顯見俄、中暗地裡結合區域勢力反制美國的同時，仍不願意公開與美國對抗。歐盟與美國雖維繫緊密的戰略夥伴關係，但雙邊對全球安全事務經常處於既競爭又合作的局面。如果我們把美國、歐盟與 SCO 建構成一個戰略三角，那麼儘管後兩者相對於美國的單一霸權，只能在區域與全球政治舞台扮演「支柱」(pivot)或「次要夥伴」的角色(junior partner)，甚至在美國眼中還稱不上是「戰略玩家」，但近年來 SCO 在安全、經濟、能源等領域的合作網日趨綿密，事實上已成為俄、中與美國展開政治較勁的重要場所，堪稱國際間制衡美國單邊主義的一股新興力量。

至於歐盟，制憲挫敗雖然可能延緩建軍的進度，但 2006 年 6 月 7 日執委會公布的「全世界的歐洲：為更大團結、效率和透明度的若干實際提議」(Europe in the World: Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility)又再呈現出歐盟強化全球角色的企圖心。眼前的問題在於，歐盟面對此可能形成的戰略三角關係，未來要如何提升與強化「戰略玩家」的角色？

* * *

(收件：95年6月13日，接受：95年7月17日；責任校對者：莊家梅)



The EU Strategy towards Central Asia in the Post-Cold War Era: An Implication of Great Power Politics

Tung-yeh Wu

Research Fellow, First Division
Institute of International Relations
National Chengchi University

Abstract

Central Asia reemerged from the collapse of the USSR in 1991 as one of the political and security challenging regions, intensifying the struggle among competing powers. The region's natural resources and strategic importance on anti-terrorism are critical for EU striving to achieve a global great power. But restricted by geo-politics, EU has not become a strategic player in Central Asia. The only legal framework of EU-Central Asian bilateral relations was the "Partnership and Cooperation Agreement" (PCA) since 1999, lacking a complete strategic vision up to today. In November 2003, the Georgian "Rose revolution" broke out, thus initiated a chain reaction in the former Soviet states. The EU strategy towards Central Asia once again shifts into focus. From the concept of the European Neighbourhood Policy (ENP), this research project will examine the EU's strategy towards Central Asia in political, economic and security aspects. The goal is to clarify the role of EU in the great power politics, and further sketch the prospect of the EU strategic ploy in Central Asia.

Keywords: Wider Europe; European Neighbourhood Policy; Eurasian Economic Community; Color Revolution; Partnership and Co-operation Agreement



參考文獻

- 朱景鵬，「歐洲聯盟發展合作政策之研究：以地中海夥伴關係建構為例」，*遠景基金會季刊*，第4卷第4期（2003年10月）。
- 吳東野，「從亞歐會議論區域間主義的發展」，*問題與研究*，第44卷第3期（2005年5-6月），頁1~32。
- “European Union External Priorities,” Speech by The Rt Hon Chris Patten, CH., *European Commission SPEECH/00/291*.
- “ENP: the first action plan,” *European Commission IP/04/1453*, December 9, 2004.
- Allison, Roy, “Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia,” *International Affairs*, Vol. 80, No. 3 (2004), pp. 463~482.
- Austin, Greg, “European Union Policy Responses to the Shanghai Cooperation Organization,” *EIAS Publications BP 02/04* (2002), December.
- Bohr, Anne, “Regionalism in Central Asia: New Geopolitics, Old Regional Order,” *International Affairs*, Vol. 80, No. 3 (2004), pp. 485~502.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard* (New York: BasicBooks, 1997), Chap. II.
- Chievers, C.Y., “EU orders Uzbekistan sanction,” *The New York Times*, October 4, 2005.
- Emerson, Michael, *The Wider Europe Matrix* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004).
- , “European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?” *CEPS Working Document* (Centre for European Policy Studies), No. 215 (November, 2004).
- Freitag-Wirringhaus, Rainer, “Turkmenistan's Place in Central Asia and the World,” in Touraj Atabaki and John O'Kane, eds., *Post-Soviet Central Asia* (London: Tauris Academic Studies, 1998).
- Gleason, Gregory, “Foreign Policy and Domestic Reform in Central Asia,” *Central Asian Survey*, Vol. 20, No. 2 (2001), pp. 167~182.
- Herzig, Edmund, “Regionalism, Iran and Central Asia,” *International Affairs* (Oxford), Vol. 80, No. 3 (2004), pp. 503~518.
- Huntington, Samuel, “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3 (1993), pp. 22~49.
- Lobjakas, Ahto, “Central Asia: Spurred on by events in Kyrgyzstan, EU Struggles for a Vision,” *Radio Free Europe*, May 11, 2005, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/05/aa8f94bf-38dc-4ee2-a986-9606517147fb.html>.
- Madi, Maral, “Drug Trade in Kyrgyzstan: Structure, Implications and Countermeasures,” *Central Asian Survey*, Vol. 23, Iss. 3/4 (2004), pp. 249~273.
- Misra, Amalendu, “Shanghai 5 and the Emerging Alliance in Central Asia: The Closed Society and its Enemies,” *Central Asian Survey*, Vol. 20, Issue 3 (2001), pp. 305~321.

- Ottaway, Marina and Thomas Carothers, "The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start," *Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace*, No. 29 (March 2004).
- O'Rourke, Breffni, "Dushanbe Intensifies Relations with European Union," *The Times of Central Asia On the Web*, <http://www.times.kg/news/1069806.html?s=print>.
- Patten, Chris and Anna Lindh, "Resolving a frozen conflict-Neither Russia nor the west should try to impose a settlement on the southern Caucasus," (Article) *Financial Times*, February 20, 2001.
- Pomfret, Richard, "Trade Policies in Central Asia after EU Enlargement and before Russian WTO Accession: Regionalism and Integration into the World Economy," *Working Paper 2004-13*, School of Economics, The University of Adelaide, Australia, p. 13.
- Sakwa, Richard and Mark Webber, "The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation and Survival," *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, No. 3(1999), pp. 379~415.
- Schmidt, Jürgen, "Security Challenges in the Caucasus and Central Asia: A German and European Perspective," *paper presented at the German-U.S. Conference, Conflicts in the Greater Middle East and the Transatlantic Relationship* in Jena, February 28, 2003.
- Schoeller-Schlechtter, Anja, "Germany Takes Low-key Approach toward Uzbekistan," *Eurasia Insight*, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eva090705_pr.shtml.
- Smale, Alison and Dan Bilefsky, "Fighting EU 'Enlargement Fatigue'," *International Herald Tribune*, June 20, 2006.
- Smith, Karen E., "The Outsider: The European Neighbourhood Policy," *International Affairs*, Vol. 81, No. 4 (2005), p. 760.
- Swanström, Niklas, "The Prospects for Multilateral Conflict Prevention and Regional Cooperation in Central Asia," *Central Asian Survey*, Vol. 23, Iss. 1 (March 2004), pp. 41~53.
- Tolipov, Farkhod, "Nationalism as a Geopolitical Phenomenon: the Central Asian Case," *Central Asian Survey*, Vol. 20, Iss. 2 (2001), pp. 183~194.
- Werner, Markus, "Im Reich des großen Führers: Turkmenistan-eines zentralasiatische Despotie," *Osteuropa*, Vol. 51, No. 2 (2001), pp. 127~134.
- Westerlund, Percy, "Strengthening Euro-Asian Relations: ASEM as a Catalyst," Wim Stokhof and Paul van der Velde, eds., *ASEM-The Asia-Europe Meeting: A Window of Opportunity* (London and New York: Kegan Paul International, 1999).
- Yudaeva, Ksenia, "Impact of WTO Accession on the Russian Economy: A Review of Current Findings," *Transition*, 2003.
- Zalimbetova, Roza and Gregory Gleason, "Bridges and Fences: The Eurasian Economic Community and Policy Harmonization in Eurasia," *A Central Asia-Caucasus Analyst*, June 20, 2001, p. 4, <http://www.cacianalyst.org>