

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 歐盟對烏克蘭政策之外溢效果

Spillover Effects and EU's Policy to Ukraine

doi:10.30390/ISC.201403_53(1).0001

問題與研究, 53(1), 2014

Issues & Studies, 53(1), 2014

作者/Author：楊三億(San-Yi Yang)

頁數/Page：1-34

出版日期/Publication Date：2014/03

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.201403_53\(1\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201403_53(1).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



歐盟對烏克蘭政策之外溢效果

楊 三 億

(國立中興大學國際政治研究所副教授)

摘 要

觀察歐盟統合，歐盟 2004 年東擴是一項重要事件，因為透過東擴，歐盟將原屬於共產集團的中東歐國家納入歐盟會員國，並將歐盟價值規範與制度運作融入了中東歐新會員國的政治、經濟與社會生活之中，這一項成就讓歐洲大陸的和平與穩定局面大步向前；歐盟東擴後，歐盟對外關係研究主軸擴散到歐盟與鄰近國家交往，以歐盟睦鄰政策作為主要政策工具。歐盟的基本假定是，如果歐盟東擴取得豐碩成果，歐盟應該繼續複製東擴經驗、以誘因方式繼續向東擴散歐盟的理念與制度。但實際觀察睦鄰政策推動過程，這一套希望以誘因模式達成政策擴散的目標遭遇到許多挑戰，並使睦鄰政策實踐成果不如預期。本文認為，歐盟以誘因為主的政策擴散過程受到干擾、致原先預期發揮的誘因效果受到抵銷，這些干擾來自於：第一，從歐盟睦鄰政策制定過程來看，歐盟內部決策的妥協性削弱誘因效力，這主要是因為會員國地緣政治考量與大爆炸式的東擴，致歐盟現階段對是否積極擴張會員缺乏共識；第二，誘因接受國內部策略選擇產生制約效果，烏克蘭採取兩面討好的外交手段削弱既存誘因效果，左右平衡策略適度減緩烏克蘭面臨的外部改革壓力；第三，外部誘因競爭者干擾歐盟誘因，外部競爭者透過提供誘因替代選項方式衝擊歐盟誘因有效性、也使烏克蘭得以採取兩面策略、遊走於親歐／親俄的平衡路線。

上述因素使歐盟對烏克蘭政策實踐未能取得顯著成果，同時也使歐盟重視的民主化推廣理念遭遇挑戰，本文認為歐盟如要克服上述挑戰，歐盟將首先需要釐清地緣政治與民主化政策目標孰為輕重問題，其次則是重新理順誘因效果、採取更積極的政策誘導模式以促進烏克蘭改革進程，最後則是盡速釐清歐盟與俄羅斯戰略關係，如此歐盟如何對應周邊國家發展也才有更清楚的安排。

關鍵詞： 歐盟、烏克蘭、俄羅斯、睦鄰政策、政策外溢

* * *

壹、前 言

歐盟與烏克蘭互動關係經常是研究重心所在，這主要是由於烏克蘭地處東歐，為

歐盟與俄羅斯交界的過渡區，其政經發展與歐陸和平穩定有極大關聯。烏克蘭的基本特色為土地面積大（約 60 萬平方公里）、人口占一定數量（約 4400 萬人）、戰略地位亦相當重要（鄰黑海、並為油管路經之地），長久以來受歐陸左右強權文明的影響，無論在語言、文化、宗教與風俗習慣等面向展現多樣風貌，在後冷戰時期歐洲國際關係研究領域中，東歐地區位處歐俄兩強競逐中間地帶，烏克蘭又為東歐地區核心國家，因此理解歐俄兩強互動關係，烏克蘭是一個相當重要的指標性國家。

從地緣政治角度看，歐盟土地直接與白俄羅斯、烏克蘭、摩爾多瓦等國比鄰，使得上述國家成為歐盟與俄羅斯間「緩衝區」，在此情況下，烏克蘭一舉一動受到極大矚目：烏克蘭 2004 年「橙色革命」讓尤申科（Viktor Yushchenko）在第二輪選舉中獲選為總統，但 2010 年 2 月總統一職再由尤申科 2004 年競爭對手亞努科維奇（Viktor Yanukovich）獲得，顯示烏克蘭的左右路線之爭仍未曾稍歇。從外部觀點來看，烏克蘭親歐或親俄的外交政策將影響該地區權力真空的填補方式，所以歐盟 2004 年睦鄰政策架構下的雙邊行動計畫、2005 年推動的對烏克蘭十年聯合行動計畫、俄羅斯倡議的歐亞經濟共同體（Eurasian Economic Community）、歐亞同盟（Eurasian Union）都在這個概念下展開，由此可見烏克蘭戰略地位之重要性。

從歐盟對烏克蘭的政策外溢研究觀點來看，這一類研究多著重於歐盟如何透過外交途徑使烏克蘭的政治發展與經濟改革能成功，過去若干研究成果指出歐盟具相當影響力，論者以為透過正面鼓勵與資源投注的雙重途徑，可以讓烏克蘭走向西方化的道路之上，例如 Peter Kotzian 等人指出歐盟對外工具的多樣性可以增加民主推廣的可能性，配合適當的手段運用可以讓受援國更願意接受歐盟的引導。^① Lorand Bartels 也指出透過國際條約簽訂方式，可以推動歐盟的條件設定向外擴散、影響受援國人權保障。Bartels 以洛美協定為例，洛美協定（Lome Convention）中的人權條款透過國際條約的簽署批准產生拘束力，此種國際拘束可將人權保障理念向外擴張，因此決策者意志將格外重要，因為這將與人權保障能否獲得推動有直接相關。^② Jon C. Pevehouse 則從上層民主推廣概念出發，詮釋區域組織對個別國家民主化的影響，在個案挑選上，Pevehouse 挑選匈牙利、秘魯、希臘、巴拉圭、瓜地馬拉、土耳其等國，並交互觀察歐盟、中歐自由貿易協定、中美洲共同市場、加勒比海共同體、西非經濟共同體等區域組織的影響力，研究結果不令人意外，歐盟影響力最大、同時影響力也最具系統性效果。^③ Michael Emerson 與 Gergana Noutcheva 對國際組織推動受援國改革的研究也持相似看法，Emerson 和 Noutcheva 認為除歐洲外（歐洲地區民主化能取得較顯著成果是因歐洲地區有歐盟的存在），其他地區的國際組織扮演政策擴散者角色並不成功；美國能

註① Peter Kotzian, Michele Knodt, and Sigita Urdze, "Instruments of the EU's External Democracy Promotion," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 5 (2011), pp. 995-1018.

註② Lorand Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements* (Oxford, New York: Oxford University Press, 2005), pp. 32-44.

註③ Jon C. Pevehouse, *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005), pp. 111-112.

力亦屬有限，美國政策擴散效果或僅限於墨西哥，對中南美洲地區其他國家則難有正面效應，兩人研究中指出歐盟政策擴散效果實具有「特殊性」。^④

其他研究則指出當今歐盟對周邊國家的外交政策存有諸多挑戰，Andrea Gawrich 等人於其研究中發現影響歐盟對周邊國家政策擴散能否有效推動的主要變因在於歐盟政策目標設定、誘因提供、議題連結、當地需求等，將這些條件交互驗證後，可以發現周邊國家（受援國）的國內政經發展調整狀態是不一致的，在民主推廣、經濟合作、內政與司法事務的議題領域中，民主推廣困難度尤高，歐盟政策受到阻礙最大，政策效果最不明顯。^⑤也曾有研究較詳細指出歐盟與烏克蘭互動過程的內在條件限制，否決者的國內政治制度設計使得歐盟政策推廣遭遇內部政治競爭，橙色革命後的政治局勢雖有產生重大轉變，不過內部政治權力競爭困境削弱政策擴散效果。^⑥另外若干研究指出歐盟現階段多是言詞上的道德勸說而較少實質行動的現象，以俗諺來說就是「口惠而實不至」的態度，這一類的研究部分說明當前歐盟對若干國家的態度，既擔心對周邊國家期待過高、又擔心周邊國家不理睬歐盟的誘因政策。^⑦

截至目前為止，歐盟對外民主推廣政策與周邊國家政治發展的研究議題呈現主要特色在於，當今研究對歐盟政策外溢（或擴散）的有效性看法並不一致，多數歐盟政策外溢研究承襲過去歐盟擴張經驗，指出歐盟對周邊國家具有很強的政策擴散性，周邊國家改革經驗是可以複製的。不過本文將指出：在缺乏明確給予周邊國家會籍承諾前提、以及受到地緣政治因素干擾前提下，歐盟政策擴散成效將受極大影響、周邊國家內部改革也連帶受到波及。其次，本文亦將從結構面向指出歐盟誘因政策之挑戰，這些挑戰主要來自於三個面向（歐盟會員國內部政策妥協、受援國對外策略選擇、外部誘因競爭者），此三面向阻礙歐盟誘因政策有效性，而這些阻礙是原先預期歐盟政策能有效發揮外溢效果所未考慮的。以下本文將從歐盟對烏克蘭睦鄰政策有效性觀察、影響歐盟誘因政策之地緣政治要素分析，以及從歐盟對烏克蘭政策反思歐盟政策外溢模式等幾個面向來進行討論。

貳、歐盟對烏克蘭睦鄰政策與烏克蘭改革困境

不斷向外推動對外影響力是多數國家對外政策的首要目標，歐盟對外推廣民主制度自然也是對外發揮影響力其中一項政策目標，本文認為歐盟睦鄰政策制定即是此種

註④ Michael Emerson & Gergana Noutcheva, "Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation," *Centre for European Policy Studies Working Document*, No. 214 (November 2004), pp. 1-27.

註⑤ Andrea Gawrich, Inna Melnykovska, and Rainer Schweickert, "Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 5 (2010), pp. 1209-1235.

註⑥ Geir Flikke, "Pacts, Parties and Elite Struggle: Ukraine's Troubled Post-Orange Transition," *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 3 (2008), pp. 375-396.

註⑦ Giselle Bosse, "The EU's Relations with Moldova: Governance, Partnership or Ignorance?" *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 8 (2010), pp. 1291-1309.

思維下的產物，歐盟期望透過睦鄰政策影響周邊國家改革過程、向外拓展歐盟的制度、政策或價值觀。不過實際觀察，礙於眾多因素，周邊國家存在多種不同挑戰，其中烏克蘭的挑戰更為多重，導致當前歐盟睦鄰政策難以發揮功效。以下本文將就歐盟睦鄰政策與烏克蘭改革困境分別論述：

一、歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭政策實踐

歐盟睦鄰政策起源於歐盟 2004 年東擴，歐盟預見東擴後將有更多新的周邊國家，因此需要新思維來回應新局勢。2003 年 3 月歐盟發表「更廣化的歐洲與其鄰邦」文件，文件指出歐盟東擴後應「尋找新方式向外推動穩定、安全與繁榮」，藉此尋求向外推動歐盟影響力新動力。^⑧前歐盟執委會主席普羅迪 (Romano Prodi) 對未來歐盟睦鄰政策的看法則是「我們應該提供 (鄰近地區) 介於夥伴與會員身分間之關係，但同時不排除 (最終) 給予後者地位」以協助鄰近國家發展。^⑨2003 年 7 月執委會再發布「為新睦鄰工具鋪路」文件作為強化歐盟制定睦鄰政策基本立場。^⑩睦鄰政策制定過程得力於歐盟擴張經驗，既然這些原先屬於共產主義陣營的中東歐新會員國能確實採納歐盟條件設定要求 (conditionality)、滿足歐盟各項需求而順利加入歐盟，那麼歐盟自然也能夠順此模式影響周遭國家，讓他們逐步轉化為歐盟發展模式的夥伴國。2004 年 5 月歐盟正式發表「歐盟睦鄰政策戰略文件」(European Neighbourhood Policy Strategy Paper) 做為推動睦鄰政策重要指針，同時決定在這個睦鄰政策的框架下投入人力與資源物力於政策目標。^⑪

歐盟睦鄰政策非以會籍擴張為首要考量，不過卻期望參考東擴經驗發揮相同影響力。根據東擴經驗，歐盟要能發揮影響力、推動與潛在會員國合作的首要目標，這些合作事項包含政治合作、經貿交流、人權保障與法治之治等；睦鄰政策揉和東擴作法，將價值共享、政治對話、經濟與社會發展政策、貿易與內部市場、內政司法等面向合作列為優先推動重點事項。上述這些議題領域是歐盟與睦鄰政策夥伴國之重要合作方式，而雙方人員與機構交流、計畫執行與經費提供則是具體進行步驟，凡此可見睦鄰政策之重要借鑑經驗，從東擴過程探索出未來與夥伴國之交往架構。歐盟睦鄰政策的主要目標在於避免冷戰時期歐洲斷裂線的再度浮現，所以使歐盟鄰近區域政經發展能與歐盟接軌、聚合在歐洲價值之內是主要目標。歐盟認為「為避免可能出現的會員國與非會員國間身分斷裂，歐盟須對周邊國家提供更為積極的援助……。」^⑫順著上

註⑧ *Wider Europe-Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003), 104 final, 11 March 2003, p. 9.

註⑨ Romano Prodi, "A Wider Europe: A Proximity Policy as the Key to Stability," Speech to the Sixth ECSCA-World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, Speech/ 02/619, p. 3; or http://ec.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm, 26 September 2007.

註⑩ *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003), 393 final, 1 July 2003.

註⑪ *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM (2004)373 final, 12 May 2004.

註⑫ Benita Ferrero-Waldner, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument," *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006), pp. 139-142.

述政策總目標，夥伴國民主化與人權保障、經濟改革與社會開放、歐盟與夥伴國的市場開放、區域安全事務與衝突管理等皆是各項子領域的重要政策目標。^⑬ 2008 年歐盟高峰會議前後歐盟再把睦鄰政策東部夥伴國納入「東部夥伴」(Eastern Partnership) 計畫之列，這個由波蘭、瑞典、捷克等國倡議的計畫，將歐盟睦鄰政策進一步進行資源統合。^⑭ 東部夥伴倡議著眼於統合歐盟與睦鄰政策東邊國家(亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、摩爾多瓦、烏克蘭)的互動關係，透過計畫經費增加(2010 年~2013 年在既有架構下再增加 6 億歐元支出)、強化邊境管理(為將來免簽通行準備)、協助東部夥伴國組成自由貿易區之準備等方式推動。^⑮

歐盟這一套政策工具理念主要來自於政策外溢(policy spillover)理論基礎(有時亦可與政策擴散交互使用)，其基本涵意乃是施予國(sender state)影響受援國(recipient state)政策、制度或價值觀的改變。論者以為歐盟政策外溢過程能夠發生，擱置爭議與主權共享(pooled sovereignty)要素尤為首要，Ernst Haas、Leon Linberg、Joseph Nye、Philippe Schmitter 等人透過對歐盟統合分析而得出歐盟政策擴散重要觀察：統合能超過原先設定範圍進入到新領域，主因在於前階段功能性統合發揮效益，政府在解決民眾需求過程中衍生更多需求、導致統合面向不斷擴大，而政治菁英在推動統合過程中也因此得利、得以擴大民眾支持基礎。^⑯ 不過這裡前述幾位重要的新功能主義學者所探討者乃是從歐盟內部統合經驗出發，嘗試找出歐盟(歐洲共同體)統合動能所在，這些學者還沒有將研究議題核心觸及其他非歐盟國家。

與政策外溢或政策擴散相近的概念還有歐洲化，例如 Baun、Durr、Marek 和 Saradin 等人認為現階段歐洲化互動(歐盟與會員國層次)將會對會員國政治、政策、與政體(politics, policy and polity)等面向產生一定影響；^⑰ Schimmelfennig、Engert 和 Knobel 認為歐洲化與「條件設定」(conditionality)息息相關，即歐盟對東擴所設下的強制性規範，將歐盟各項法律轉化成為新會員國內部正式法律；^⑱ 國內眾多學者對

註 ⑬ *European Neighbourhood Policy Strategic Paper, op. cit.*, pp. 12~16.

註 ⑭ 卓忠宏，「『地中海聯盟』之觀察與解析」，*國際關係學報*，第 27 期(2009 年 1 月)，頁 225~235。

註 ⑮ European Commission, Eastern Partnership, http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_en.htm, 10 November 2012.

註 ⑯ Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957* (Stanford, C.A.: Stanford University Press, 1958), pp. 1~10; Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, C.A.: Stanford Univ. Press, 1963), pp. 3~13; Joseph Nye, "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement," *International Organization*, Vol. 22, No. 4 (1968), pp. 855~880; Philippe Schmitter, "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration," *International Organization*, Vol. 23, No. 4 (1969), pp. 161~166.

註 ⑰ Michael Baun, Jakub Durr, Dan Marek, and Pavel Saradin, "The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 2 (2006), pp. 249~280.

註 ⑱ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, and Heiko Knobel, "The Impact of EU Political Conditionality," in Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier eds., *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Cornell: Cornell University Press, 2005), pp. 29~50; Claudio Radaelli, "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change," *European Integration online Paper (EIoP)*, Vol. 4, No. 8 (2002), pp. 3~4.

該議題也有相當深入探討，例如黃偉峰教授從理論層次闡明歐洲化具有「新制度主義」傾向，使得制度轉型經常是歐洲化關心議題；黃琛瑜、藍玉春、陳怡凱、洪德欽、李貴英、劉如慧、楊三億、王群洋、吳建輝、盧倩儀等教授則從個案分析角度詮釋歐洲化的不同議題適用，案例分析遍及歐盟及其會員國英國、法國、德國、捷克、羅馬尼亞、保加利亞等國的國家發展、外交政策、食品安全、環境立法與環境政策、預防原則、對外經貿法、菁英－公民的斷層現象等。^⑩另外，Risse、Cowles 和 Caporaso 等人把討論集中在政策外溢效果如何發生，也就是集中在「過程」討論面上，Risse 等人主要論點是：1. 歐盟（載體）與國家（客體）彼此間契合度不一致，由此而導引出調適壓力（adapational pressure）；2. 此種壓力需要能中介制度發揮功效，藉由重新塑造行為者的偏好，才可將調適壓力確實轉化為具體呈現；3. 從實證方向來看，促成國家在政策、制度、體制結構的變動結果即是政策外溢的效果呈現。^⑪

過去歐盟的擴張過程有相當多正面經驗，但把歐盟睦鄰政策作為分析對外政策的外溢效果，在烏克蘭或其他東歐國家案例中卻尚未有共識，認為外溢已經「取得效果」與「尚未取得重大進展」立場皆有。持睦鄰政策推行已取得效果的研究者，如 Roman Petrov 與 Paul Kalinichenko 等人研究指出，烏克蘭為回應外界要求，現階段司法體系已開始進行改革，這些改革項目是歐盟睦鄰政策推動成果：如烏克蘭已經設置各專業法庭以解決日益繁複的司法案件、更嚴謹的法官任命程序以確保法官素質、增加法院判決透明程度提供外界法院判決電子全文等；另外，烏克蘭與歐盟在邊界管理問題上取得若干共識，強化雙方邊界管制資訊交換，希望有助於歐盟強化與烏克蘭的邊境人員管制。^⑫Inna Melnykovska 和 Rainer Schweickert 也指出烏克蘭改革有賴於歐盟提供的各項援助，因為這些援助實際上可以推動烏克蘭政經改革，如歐盟提供的市

註⑩ 上述研究成果請見黃偉峰，「論歐洲化課題之各類研究取向及其限制」，*歐美研究*，第 41 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 393-463；黃琛瑜，「歐洲化與英國中央政府：布萊爾政府個案研究」，*歐美研究*，第 41 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 465-495；藍玉春，「歐洲化對法國的衝擊與調整」，*歐美研究*，第 41 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 497-545；李貴英，「歐洲化對歐洲聯盟平衡生技風險與貿易利益之影響」，*歐美研究*，第 41 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 547-603；劉如慧，「從環境影響評估及團體訴訟制度看德國環境法的歐洲化衝擊」，*歐美研究*，第 41 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 605-642；楊三億，「捷克入盟前環境政策之歐洲化學習過程」，*歐美研究*，第 41 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 643-672；洪德欽，「預防原則歐盟化之研究」，載於黃偉峰主編，*歐洲化之衝擊*（臺北：五南出版社，2012 年 4 月），頁 185-220；王群洋，「『歐洲化』對羅馬尼亞與保加利亞之影響」，載於黃偉峰主編，*歐洲化之衝擊*（臺北：五南出版社，2012 年 4 月），頁 257-279；吳建輝，「歐洲化的外部經貿法面向：以印度與巴基斯坦對於歐盟普遍性優惠待遇之回應為例」，載於黃偉峰主編，*歐洲化之衝擊*（臺北：五南出版社，2012 年 4 月），頁 281-302；盧倩儀，「菁英－公民的『歐洲化』斷層」，載於黃偉峰主編，*歐洲化之衝擊*（臺北：五南出版社，2012 年 4 月），頁 303-344。

註⑪ Maria Green Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse, "Europeanization and domestic change: Introduction," in Maria Green Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse eds., *Transforming Europe: Europeanization and domestic change* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001), pp. 1-20.

註⑫ Roman Petrov and Paul Kalinichenko, "The Europeanization of the Third Country Judiciaries through the application of EU Acquis: The Cases of Russia and Ukraine," *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, Issue 2 (April 2011), pp. 325-353.

場開放誘因可以敦促烏克蘭企業邁向國際化與全球化，有助於提高企業競爭力、增加全球市場布局能力。^② Oleksandr Svyetlov 則從路徑依賴效果分析烏克蘭民主化改革將符合歐盟預期，一旦烏克蘭採行歐洲期盼的改革道路，隨著報酬遞增的效果逐步顯現，烏克蘭要退回民主化初級階段的可能性將越來越低。^③ Julia Langbein 與 Kataryna Wolczuk 從立法過程來看，嘗試指出烏克蘭各項立法大抵上遵循歐盟要求，符合歐盟的立法規範。^④

不過其他研究者恰恰以為上述改革說明烏克蘭改革步伐是極其有限的，例如 Tom Casier 就指出礙於歐盟政策要求的壓力，烏克蘭被迫選擇進行改革，不過在改革項目上，烏克蘭策略性的挑選那些較容易被評估到的項目進行調整，所以導致政策外溢效果也就僅限於那些較容易「被觀察到的項目」。^⑤ 這個觀察和睦鄰政策對烏克蘭行動計畫所強調的制度建置相仿，因為行動計畫裡面強調司法獨立與改革、區域穩定、人權保障等形式上的民主化要求，所以烏克蘭的改革便以回應歐盟政策需求，也就是以形式上的制度變革為首要。當然，行動計畫裡面不只提到形式上的民主要求，行動計畫也提到其他深層的改革項目，例如打擊貪腐、開放市民社會與多元媒體等，不過這些改革牽涉從中央到地方政權能否繼續統治的基礎，所以現階段還未發現有意義的改革效果出現。

另一方面也有研究指出現階段歐盟政策外溢效果不彰，這些研究多半從歐盟與周邊國家交往困境來分析歐盟現階段政策實踐的諸多挑戰。Alexander Warkotsch 認為若干歐盟鄰近地區國家回應歐盟的民主化要求多半是敷衍了事，以虛應故事方式回應外界壓力，即便歐盟威嚇採取制裁方式對應這些國家，Warkotsch 卻指出歐盟的威嚇制裁對那些資源較富有國家不構成太大壓力，原因就是他們可以取得其他替代管道獲得其他援助。^⑥ 此外，Sandra Lavenex & Frank Schimmelfennig 研究指出歐盟誘因政策挑戰來自於受援國改革代價過大的問題，因為如果接受歐盟改革要求、開啓政經改革模

註② Inna Melnykovska and Rainer Schweickert, "Bottom-up or Top-down: What Drives the Convergence of Ukraine's Institutions towards European Standards?" *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4 (December 2008), pp. 445-468.

註③ Oleksandr Svyetlov, "Ukraine's 'Return to Europe': Path Dependence as a Source of Mutual Elite Misunderstanding," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 4 (December 2007), pp. 528-543.

註④ Julia Langbein and Kataryna Wolczuk, "Convergence without Membership? The Impact of the European Union in the Neighbourhood: Evidence from Ukraine," *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, Issue 6 (Aug 2012), pp. 863-881.

註⑤ 這裡指的是中央與地方層級的定期選舉、憲政制度建立與中立的選務機構設置等形式上的制度改革，與較深層的民主鞏固階段如打擊貪腐、司法獨立等實質性改革有所區別。Tom Casier, "The EU's two-track approach to democracy promotion: the case of Ukraine," *Democratization*, Vol. 18, No. 4 (2011), pp. 963-964.

註⑥ Alexander Warkotsch, "The European Union and Democracy Promotion in Bad Neighbourhoods. The Case of Central Asia," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, No. 4 (2006), pp. 509-525.

式，這通常代表本國政權穩定將遭受極大挑戰，最悲慘的代價可能是政權因而垮台。^⑦

從理論層次來看，上述 Warkotsch 與 Sandra 等人所描述的交往挑戰主要在於雙方誘因提供與要求回饋的困境，施予國不可能無限供應誘因給受援國，而受援國總是憂心忡忡的認為一旦改革之門開啓，改革將可能促成政權垮台的骨牌效應。除此之外，另一個造成歐盟政策外溢效果薄弱的原因來自於烏克蘭對入盟前景感到渺茫，所以抗拒改革，擔憂即便全心投入改革，未來仍有可能無法加入歐盟，這種歐盟會籍身分「全有」或「全無」（everything or nothing）的挑戰仍是歐盟內部難以處理的困境，後文將繼續進行分析。

最後，歐盟與俄羅斯的戰略交往關係仍未明確，這也妨害了歐盟與烏克蘭的戰略互動安排，歐盟原先期望將俄羅斯納入睦鄰政策夥伴圈，藉此梳理其與俄羅斯關係，不過俄羅斯明白拒絕歐盟此項提議，同時在俄國未展現改革誠意的情況下，歐盟仍陸續給予俄國優惠措施：歐盟提升原歐俄夥伴與合作協議（Partnership and Cooperation Agreement, 1997）合作框架、承認俄國市場經濟地位（market economy status, 2002）、提議建立四大空間（four common spaces, 2005）、給予俄國簽證便捷協議（visa facilitation agreement, 2006）等。^⑧簽證便捷協定對睦鄰夥伴國來說尤為重要，因為該協定等同於歐盟條件設定的表現之一，唯有通過歐盟評鑑，睦鄰政策夥伴國才能享有此等優惠待遇，對周邊國家來說，歐盟對俄國的親善策略實際存在地緣政治考量。

二、當前烏克蘭改革困境

從當前烏克蘭的政治發展過程來看，烏克蘭的改革之路並不順遂，烏克蘭 2004 年橙色革命後尤申科上台（2005-2010），其民主化程度雖略優於上一任庫其馬時期（Leonard Kuchma, 1994-2004），但 2010 年亞努科維奇上台後民主化表現卻又倒退回庫其馬時期，從下圖表 1 自由之家近年來對烏克蘭的觀察評比可以看出，2011 年與 2012 年烏克蘭的民主化程度呈現倒退狀態。

自由之家評比的結果顯示治理、司法獨立與貪腐問題最為困擾烏克蘭的民主化程度，這項報告也指出一個非常關鍵的發現：上文討論烏克蘭近年司法改革獲得的初步成就，在自由之家的評比來看，這僅為粗淺的表面改革，實際上烏克蘭仍未觸及到司法獨立、打擊貪腐改革核心項目。相關研究也指出烏克蘭政商勾結是阻礙司法改革的重要因素，政府與企業部門採購、賄賂、貪腐現象層出不窮，司法制度未能扮演中立者角色。另外，烏克蘭的政黨活動資金外界始終難以一窺究竟，雖法令規範政黨需要申報政黨資金來源，但多數政黨資金使用項目與活動內容均不公開，同時相關部門也無拘束能力，因此造成政黨競相透過合法或非法手段募集資金。根據估計，地區黨

註⑦ Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, "EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*," Vol. 18, No. 4 (2011), pp. 902-903.

註⑧ Iryna Solonenko, "External democracy promotion in Ukraine: the role of the European Union," *Democratization*, Vol. 16, No. 4 (2009), pp. 714-715.

表 1 自由之家對烏克蘭的評比

項目 \ 年代	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
選舉	4.00	4.25	3.50	3.25	3.00	3.00	3.50	3.50	3.50	3.75	4.00
市民社會	3.50	3.75	3.00	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75
媒體獨立	5.50	5.50	7.75	3.75	3.75	3.50	3.50	3.50	3.75	4.00	4.00
治理	5.00	5.25	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
國家治理	n/a	n/a	5.00	4.50	4.75	4.75	5.00	5.00	5.5	5.75	5.75
地方治理	n/a	n/a	5.25	5.25	5.25	5.25	5.25	5.25	5.50	5.50	5.50
司法	4.50	4.75	4.25	4.25	4.50	4.75	5.00	5.00	5.50	6.00	6.00
貪腐	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	6.00	6.00
民主得分	4.71	4.88	4.50	4.21	4.25	4.25	4.39	4.39	4.61	4.82	4.86

資料來源：Ukraine, Nations in Transit 2003-2013, Freedom House (表中所載各項數字越小，代表民主化狀況越佳)

(party of region) 近幾年透過各種方式募得資金至少超過 3 億美元，多數來自烏克蘭國內大財閥的政治獻金，與此相關的發現則是全烏克蘭 14 位財富最多的企業家中，有一半 (7 位) 當選烏克蘭國會議員，根據推估，這可能是政黨以國會席次作為籠絡財團的方式，以出售列名政黨議員名單方式作為換取財團的資金提供。²⁹

至於使用司法手段介入政治鬥爭的現象在烏克蘭也相當普遍，烏克蘭前總理提摩申科 (Yuliya Tymoshenko) 與前內政部長盧特申科 (Yuriy Lutsenko) 遭到逮捕入獄的司法案件最受到矚目，亞努科維奇大舉逮捕提摩申科在內的異議人士、大規模鎮壓其他異議人士、在獄中使用酷刑等方式而使反對力量受到嚴重削弱；歐洲人權法院對該項司法審判過程多所質疑，咸認烏克蘭政府的逮捕、拘禁與審判不合乎現代法律規範，也認為亞努柯維奇拘禁反對人士另有政治目的，也就是藉此鞏固 2011 年國會大選的勝利。另外，憲法法庭 2010 年宣告 2004 憲法修正案違憲的政治舉措則是另一種強化亞氏個人統治舉措 (2004 年的憲法修正案賦予國會多數黨組閣與解散政府權力)，亞氏透過憲法法庭裁決修正案無效的方式撤銷國會的組閣權以及解散政府的權力，藉此加強總統權力與限縮國會人事監督權，使亞努科維奇執政時期民主化進程再次受到打擊。³⁰

最後，影響烏克蘭政治改革還有外部干擾因素。烏克蘭素為俄國影響勢力範圍，俄國長期以來對烏克蘭的影響力道非常深遠，因此俄國對烏克蘭的政治發展具舉足關鍵支撐效果，如果說歐盟是現階段影響烏克蘭的最重要的外部柔性力量，那麼俄羅斯則是在政經軍等傳統面向的重要行為者。

註 29 Razumkov Centre, "Political Corruption in Ukraine: Actors, Manifestations, Problems of Countering," Special issue, *National Security and Defense*, No. 7 (2009), pp. 9-10.

註 30 Lori Hinnant and Maria Danilova, "Europe Court: Timoshenko Jailing Was Rights Abuse," *Time*, 30 April 2013, http://www.mercurynews.com/ci_23136923/breaking-news/business/, accessed 12 March 2014.

從俄羅斯觀點來看，雖然歐盟認為烏克蘭的政治改革與選舉過程不盡公正，不過俄羅斯卻認為烏克蘭的主權地位應該受到尊重，西方國家不應該干涉烏克蘭的主權內政問題；但從過去經驗來看，烏克蘭重要時刻都有俄羅斯的政治支持，這些支持包括：在歷次選舉時刻俄羅斯支持烏克蘭特定政治菁英，例如普欽在 2004 年烏克蘭總統大選爭議時與烏克蘭前總統庫其馬（Leonid Kuchma）會見，雙方協商危機解決方式，普欽認為大選爭議不需透過舉行重新選舉的方式來決定總統人選；^①俄羅斯也與烏克蘭協商國內其他重大爭議事件，如天然氣供應與提摩申科的入獄問題，俄羅斯一度還為提摩申科辯護，認為提摩申科並未違反烏克蘭國內法的規範、提摩申科並未做出損害烏克蘭國家利益的行為。^②其他俄國影響烏克蘭的方式將於後文闡述，不過綜上所述，我們從整體層次來分析近年烏克蘭政治改革表現，可以觀察到烏克蘭改革幾大特色：

第一，從地緣要素來看，因烏克蘭具戰略重要性，外界對烏克蘭的重視程度也高於其他國家，因此促成烏克蘭成為外界競爭標的，進而使烏克蘭獲得各項外部資源、暫時推延內部政治體系改革的契機；第二，從改革深度來看，烏克蘭的改革呈現一種「表面」、「分散」多於「深層」的改革模式，這一種改革特色也就是 Geoffrey Pridham 所分類的「形式」（formal）與「本質」（substantial）的民主化改革，這很容易發生在民主化初期的轉型國家經驗；^③第三，從內部回應方式來看，烏克蘭在回應歐盟要求進行調整時，這些相關的國內立法大抵上呈現「選擇性採納」（selective adoption），政治菁英對歐盟壓力採取選擇性回應，被動的在若干領域與執行層次上進行策略回應，這一些選擇性的改革雖然具實際作為，但對烏克蘭的整體民主化進程卻僅有細微影響。

上述烏克蘭的政治改革表現影響歐盟政策外溢的有效性，本文認為地緣因素干擾是健全的政策擴散難以發生最主要的原因。在原先政策擴散的模式中，雖然歐盟提供相當程度的誘因嘗試影響這些國家盡早融入歐盟社群圈，不過地緣政治變因卻使得包含烏克蘭在內的周邊國家直接面臨強權間競爭關係，連帶使歐盟誘因政策推動受到戰略因素的影響。因著強權競逐中間地帶而發展出的誘因競爭關係則使得誘因有效性受到減弱，成本效益考量成為周邊國家策略選擇考量重點，誘因取得需要以其他形式付出代價，不同強權的誘因政策安排也就有不同形式的代價支應，選擇哪一項誘因與支付何許代價遵循理性選擇思維。

這一種地緣政治干擾睦鄰政策現象，實際上是存在於歐盟睦鄰政策內的。根據歐盟目標設計，睦鄰政策將周邊鄰近國家分為四大次區域共 16 國，這 16 國分別是東歐地區的白俄羅斯、烏克蘭、摩爾多瓦；高加索地區的喬治亞、亞美尼亞、亞塞拜然；

註① Steven Myers, "Putin Backs Ukrainian Leader, Dismissing Call for New Runoff," *New York Times*, 3 December 2004, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9802E0DC1631F930A35751C1A9629C8B63>, accessed 12 March 2014.

註② "Medvedev: Tymoshenko case politically-motivated," *Russia Today*, 04 May 2012, <http://rt.com/politics/medvedev-political-case-tymoshenko-561/>, accessed 12 March 2014.

註③ Geoffrey Pridham, *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach* (London: Continuum, 2000), pp. 4-5.

中東地區的敘利亞、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦、約旦；北非地區的埃及、利比亞、突尼西亞、阿爾及利亞、摩洛哥等。^④烏克蘭位處東歐地區，素來是俄羅斯傳統勢力範圍圈核心目標國，俄國倡議的獨立國家國協（Commonwealth of Independent States）、歐亞經濟共同體（Eurasian Economic Community），以及天然氣供應與價格調整等，都顯示地緣政治因素影響力量，歐盟與俄國在權力競逐過程中對烏克蘭與其他區域國家產生權力擠壓現象，限縮其他政經領域發展。

從地緣政治與歐盟睦鄰政策相關性來看，也就是以政治民主化為前提的政治目標而言，地緣政治與民主政治目標實際上有扞格之處。民主化原為歐盟周邊國家對外政策主軸，歐盟相信民主化價值或可為歐洲帶來永久和平，然地緣政治影響歐盟向外推廣民主化進程，這主要是由於地緣政治作為中介干擾變因而存在。地緣政治一方面影響歐洲政治版圖，東歐地區長期以來存有領土爭議，軍事力量在政治領域衝突解決問題仍具舉足輕重效果，烏克蘭克里米亞地區仍有外國駐軍，這對烏克蘭主權獨立、少數民族關係、語言政策和外交走向有極大影響；另一方面，烏克蘭是歐俄兩強中間地帶最大國家，也是俄國供應歐盟會員國能源主要中間國，俄烏能源供應不僅是烏克蘭重要政治議題，同時也與歐盟能源供應安全息息相關，而強權競爭過程中歐盟嘗試以軟權力方式推動其對外關係，短期內難以獲得有意義的政策效果。

與誘因競爭干擾因素高度相關的則是烏克蘭外交政策策略選擇，這以亞努科維奇上台後採取的兩面討好選擇為最。雖然亞努科維奇上台後對歐盟採取若干友好姿態，例如亞努科維奇就任後首次出訪地為歐盟布魯塞爾、亞氏還公開表示希望未來烏克蘭能與歐盟持續發展密切關係、積極爭取歐盟－烏克蘭聯繫協定（EU-Ukraine Association Agreement）正式簽署（該協定已於2012年3月草簽）、希望以聯繫協定取代1998年夥伴合作協議（藉以獲得歐盟更多的援助與更廣泛的歐盟市場開放）。不過亞努科維奇不僅對歐盟釋出友好態度，對俄國也同樣回報善意，採取兩面討好的外交政策，亞氏宣布不承認阿布哈茲、南奧塞梯、科索沃（Abkhazia, South Ossetia, and Kosovo）等地主權，以及與俄國進行更深度的經濟統合，再加上烏克蘭國內民主化程度的倒退表現，這些經驗指出歐盟對烏克蘭的政策推動受到很大挑戰。以下本文將就上述因素進行系統性的分析詮釋。

參、影響歐盟誘因政策之地緣政治要素分析

從上文討論可知，烏克蘭的政治發展過程受歐盟、俄羅斯與烏克蘭內部政策選擇的三重要素影響，歐盟雖有心導引烏克蘭往歐盟東擴經驗看齊，唯烏克蘭的改革過程並不如歐盟預期。本文從地緣政治的誘因競爭觀點分析歐盟對烏克蘭的誘因政策。地緣政治的行為者決策時著重行為者獲益與支付代價的成本計算，取得獲益是行為者最

註④ 巴爾幹半島地區不在上述睦鄰政策圈，而以即將加入歐盟、候選國、潛在候選國方式表現，如克羅埃西亞、馬其頓、蒙地內哥羅、塞爾維亞、土耳其、阿爾巴尼亞、波士尼亞－赫塞哥維那、科索沃等。

主要的行動目標，因此任何行動被賦予利益極大化的內涵，這種參考環境因素而調整與其他行為者互動關係的分析模式，非常適合使用在歐盟與烏克蘭互動框架討論中，本文認為下列三點是影響歐盟誘因政策的主要因素：

一、歐盟內部政策制定之競爭與妥協

2004 年歐盟睦鄰政策制定之初原具有政策競爭意涵，也因為競爭關係最終以妥協來達成各方共識。歐盟與會員國對下列兩大議題立場各有不同：其一是對於未來歐盟繼續擴大的可能，其二則是歐盟應該將資源投注在哪一重點區域，這兩項焦點議題左右歐盟睦鄰政策走向。

(一)「模糊」入盟可能性的政策妥協

從當前睦鄰政策所揭櫫的政策目標來看，睦鄰政策提供介於歐盟給予一般國家與會員國地位間優惠政策，也就是「除會員身分以外的優惠待遇」(everything but institution)，^⑤而推動方式乃是採漸進式而非一次到位 (more evolutionary than revolutionary) 作法，這些相關作法主要確保夥伴國未來朝歐盟期望方向改革、歐盟又得以避免明示提及夥伴國會員身分。^⑥睦鄰政策國別的差異行動計畫是另一特色，主因是歐盟考量到周邊國家不同國情，因此推動合作關係時採取選擇性與殊異性途徑 (selective and differentiated approaches) 對待、而非以一套模式強加適用於全部夥伴國。^⑦

歐盟政策目標立意雖良善，但先天上卻存在一個難以迴避的問題，也就是夥伴國身分未明的困境，烏克蘭自庫奇馬總統時代便公開宣示追求加入歐盟的決心 (即便不放棄與俄羅斯保持切互動關係)，反觀歐盟對烏克蘭的入盟問題始終保持「模糊」策略，既不公開承認烏克蘭近期入盟機會、也未曾拒絕入盟可能性。此種現象主要來自於歐盟的兩個主要擔憂：第一，受限於 2004 年／2007 年大爆炸的東擴過程，歐盟現階段難以進行大規模的擴張行動，尤其烏克蘭是現存俄羅斯外，土地面積與人口最大的歐洲國家，因此歐盟以睦鄰政策作為推遲周邊國家的入盟期望，形成一種短期歐盟／烏克蘭的妥協方案，冀望取得一種短暫的平衡關係。第二，包含烏克蘭、摩爾多瓦與白俄羅斯在內的東歐國家，政治與經濟發展面向與歐盟相去甚遠，即便與新會員國相較，這些國家仍需要更深層、更長久的調適時間才能達到入盟標準，這也是目前歐

註 ⑤ Alberto Chilosì, "The European Union and Its Neighbours: Everything but Institutions?" *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, Issue 1 (Spring 2007), pp. 25~38.

註 ⑥ Roland Dannreuther, "Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy," *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006), pp. 183~201.

註 ⑦ 歐盟在各領域政策擬定出不同的優先順序，以個別國家的行動計畫和年度觀察報告來激勵個別國家，例如與烏克蘭的行動計畫中詳列關於政治、經濟與社會、對外貿易、司法內政合作、交通、能源、資訊、環境、人員交流等主次要項目共 300 多項，做為歐盟與烏克蘭合作的共同框架。EU/Ukraine Action Plan, COM (2004) 373 Final.

盟不願公開承認烏克蘭入盟條件的主要因素。

不過此種困境造成的衝擊表現在烏克蘭未來其與歐盟關係不確定性，烏克蘭無法確定改革最終目標所在，也連帶對改革正當性與歐盟誘因政策吸引力產生懷疑，因為既然加入歐盟遙遙無期，其他替代選項就更應該列入考慮。這剛好給烏克蘭一個外交政策左右擺盪的起點，亞努科維奇表示儘管加入歐盟是烏克蘭最重要的外交政策目標，但「如果我們不繼續和俄羅斯建立關係，我們會面臨極為嚴重的經濟問題」。³⁸這裡亞氏所言乃是近年來烏克蘭與歐盟雙方交流關係未見起色，而俄羅斯與烏克蘭在能源、礦業、核電廠、航太科技等項目上，還有相當充足的合作空間，歐盟在這些合作空間未能填補烏克蘭需求，因此促使烏克蘭考慮東邊的戰略選項。

（二）歐盟內部會員國的地緣政治妥協

睦鄰政策一口氣統合東歐、高加索、北非與中東等幾大區域的外交政策，不過這幾個區域素為歐盟會員國地緣政治與地緣經濟的關心對象：德國、波蘭、芬蘭、捷克、波海三國等對東歐議題甚感興趣，德國基於經濟市場與擴大傳統影響圈的外交偏好，對東歐地區戰略安排有高度興致，波蘭等中東歐國家從歷史經驗出發，以歐盟擴張作為國家安全的再保證途徑，希冀透過烏克蘭、白俄羅斯與摩爾多瓦等國民主化過程引進西方價值觀，如能使這些國家順利加入歐盟，波海三國與波蘭等國便得以避免直接面對俄國壓力，對這些國家而言，新加入的國家猶如具備保護帶功能。³⁹法國、西班牙與其他南歐國家對地中海議題較為重視，北非國家穩定與否和上述國家內政、移民、跨國犯罪等議題相關，北非茉莉花革命後移民偷渡浪潮更顯示跨國合作的重要性，因此這些國家希望歐盟能投注更多資源引導北非國家發展；至於中東地區則牽涉歐盟強權德英法等國戰略利益，中東地區衝突對歐盟能源穩定與全球戰略布局相關，因此將上述地區通通納入睦鄰政策圈可滿足歐盟各會員國不同地緣戰略需求。

不過反面來看，為滿足多數歐盟會員國需求、達成最大程度的決策妥協將對睦鄰政策產生兩種負面影響，第一種影響來自於為尊重其他會員國地緣利益的挑戰，此種影響將會造成歐盟繼續推遲與周邊國家戰略目標的設定、阻礙歐盟與鄰近國家戰略安排；第二種影響則是因會員國間權力平衡而導致歐盟外交工具行使受到限縮。

第一種影響表現在歐盟睦鄰政策的最終設計。歐盟睦鄰政策雖整合眾多文化圈的夥伴國，但為顧及會員國地緣戰略考量與資源分配，歐盟進一步將政策細分為 ENP-East（東部夥伴，Eastern Partnership）與 ENP-South（歐盟地中海夥伴，Euro-Mediterranean Partnership）兩個子項目，東部夥伴於 2013 年 2 月由波蘭與瑞典遊說德國成立，希望未來能形成一種歐盟與該區域的自由貿易協定安排。東部夥伴目前由亞

註³⁸ “Ukrainian president Yanukovich met with Russia’s Putin as options dwindle,” *Alaskadispatch*, 23 October 2012, <http://eurodialogue.org/In-Russia-with-love-Ukraine-president-meets-Putin-as-options-dwindle>, accessed 12 March 2014.

註³⁹ 楊三億，「後冷戰時期中東歐權力結構分析」，*問題與研究*，第 41 卷第 2 期（2002 年 3/4 月），頁 89-103。

美尼亞、亞塞拜然、喬治亞、白俄羅斯、摩爾多瓦與烏克蘭 6 國所組成，強調歐盟東部面向的重要性，歐盟並在此架構下分配預算框架，根據歐盟的最新資料，2007 年至 2010 年，歐盟提供給亞美尼亞 9800 萬歐元、亞塞拜然 9200 萬歐元、喬治亞 1.2 億歐元、摩爾多瓦 2.09 億歐元、烏克蘭 4900 萬歐元的援助，其餘夥伴國列入地中海夥伴框架。^④歐盟此等分類方式雖滿足英法義西（重視中東地中海區）與德波瑞典（重視東歐高加索區）等國戰略需求，不過隨著資源分配而衍生出新的問題則是多數東部夥伴國（如烏克蘭、摩爾多瓦、喬治亞等）入盟企圖遠大於地中海夥伴國，歐盟的區域分類安排只具有資源分配功效，而沒有解決未來夥伴國的入盟前景，歐盟現階段面臨東部夥伴國的入盟需求與地中海夥伴國的優惠貿易需求，前者重視最終會籍身分、後者期望更多貿易優惠安排，兩者對歐盟誘因需求不同，但歐盟卻都希望採取漸進式的政經改革模式。歐盟如未能明確分割這兩個地區的戰略安排，未來仍將面臨相同挑戰，多數夥伴國仍將漸失改革動力、尋求其他可能的替代選項。

歐盟睦鄰政策的內部妥協對誘因有效性的第二種影響是歐盟對外政策工具使用受到限制。由於誘因政策推動除提供誘因外，如受援國民主化程度倒退，必要時需搭配負面制裁手段（威嚇或威嚇取消誘因、採取制裁性報復措施如提高關稅或限制配額等）方具可信度，否則單方善意提供將會使政策目標失去效力，形同開立毫無限制的「空白支票」。^⑤在烏克蘭案例上我們觀察到歐盟誘因政策可信度受到質疑的現象，當歐盟執委會決定抵制 2012 年 6-7 月於烏克蘭（與波蘭合辦）舉行的歐洲國家盃足球賽（2012 UEFA European Football Championship），以抗議亞努科維奇對提摩申科顯有不公的政治審判，但波蘭為延續其對烏克蘭政策誘因與足球賽順利舉行，公開反對執委會抵制行爲，並串連瑞典等國抵制執委會的制裁決議。^⑥如前所述，波蘭地緣政治思考在其安全政策圖像中具有重要地位，納入烏克蘭成為西方盟國的安全體系才是波蘭的安全保障，烏克蘭的民主進程反而不是波蘭的重要考量，與歐盟的地緣政治親密關係才是決定波蘭安全的主要因素。^⑦歐盟的制裁手段也就在會員國反對下無疾而終，當足球賽（象徵意涵高）制裁手段都無法達成共識，其餘難度更高的各項制裁手段（如經濟援助）也就更加難以達成。

二、烏克蘭兩面平衡的外交政策

第二個影響歐盟誘因政策有效性的因素是烏克蘭的外交策略選擇。烏克蘭為新興的獨立國家，獨立前為蘇聯加盟共和國成員之一，目前仍保有與俄羅斯相當緊密互動

註④ European Commission, Eastern Partnership, Reference: MEMO/09/217 (2009).

註⑤ Dursun Peksen and A. Cooper Drury, "Economic Sanctions and Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms," *Human Rights Review*, No. 10 (2009), pp. 393-411.

註⑥ "EU ministers disagree on Ukraine boycott," *EUobserver*, 20 February 2013, <http://euobserver.com/foreign/116273>, accessed 12 March 2014.

註⑦ "Germany and Poland join up on EU foreign policy," *EUobserver*, 20 February 2013, <http://euobserver.com/foreign/119125>, accessed 12 March 2014.

聯繫。烏克蘭第一任總統克拉楚克在位時期 (Leonid Krachuk, 1991-1994) 的俄烏關係因為克里米亞 (Crimea) 和塞瓦斯波托 (Sevastopol) 兩地主權歸屬問題迭有衝突，這個問題與當時黑海艦隊領導權由誰領導困擾烏克蘭，不過最終雙方透過給予兩地高度自治方式，以及劃分俄羅斯、烏克蘭、喬治亞艦隊領導權方式解決爭議；^④庫其馬時期則繼續開展與俄國的合作關係，1997 年雙方決定簽訂友誼與合作條約。^⑤到了亞努科維奇時期，亞氏透過新一輪雙邊談判同意俄國黑海艦隊延長駐紮克里米亞年限 25 年，並以此取得俄國以較低價格供應天然氣的優惠待遇。

烏克蘭採取既親歐又親俄的兩面討好外交策略其來有自，第一項原因是國內政治菁英的策略選擇，烏克蘭總統亞努科維奇個人特質是一個重要因素。亞氏出生於烏克蘭東部頓內茲克省 (Donetsk Oblast) 並於當地接受教育，頓內茲克省於蘇聯時期原名為 Stalino Oblast，乃為紀念史達林之意，該省主要經濟來源為煤礦業，以煤礦出口為主要經濟產物。1996 年亞氏以 46 歲相對年輕資歷當選頓內茲克省長，在這之前他曾經擔任過頓內茲克省汽車廠幹部，可說是烏克蘭東部重要政治菁英代表，就連目前亞氏地區黨 (Party of Region) 前身烏克蘭地區復興黨 (Party of Regional Revival of Ukraine) 總部也設於頓內茲克省，可見亞努科維奇與烏克蘭東部地區深厚的聯繫關係。亞氏能於 2004 年以獨立身分參選總統、再於 2006 年、2007 年領導地區黨國會大選、2010 年總統大選，顯見亞氏、地區黨與烏克蘭東部的緊密關係。^⑥

除亞氏個人特質，烏克蘭與東邊國家互賴關係也是使烏克蘭得以與東部夥伴發展關係的另一主因，近年來烏克蘭和歐盟與獨立國家國協 (Commonwealth of Independent States, CIS) 貿易活動呈現歐盟冷、CIS 熱的現象，烏克蘭與歐盟降減少的貿易活動幾乎全由烏克蘭與 CIS 貿易活動所取代。^⑦不過儘管烏克蘭主要經貿活動對象為俄羅斯，但烏克蘭主要外來投資仍以歐盟為主，這顯示烏克蘭經貿活動呈現出對俄國出口依賴以及對歐盟技術依賴關係。除雙方經濟活動互有消長外，烏克蘭與歐盟、俄羅斯未來關係建構也呈現出相互競爭關係，前文提及歐盟以聯繫協定與自由貿易區作為推動與烏克蘭關係建構主要途徑，但俄羅斯同樣提出關稅同盟 (Custom Union) 作為深化俄烏雙方關係的手段，俄國一方面透過區內貿易自由化與整合會員國對外關稅的手段誘使烏克蘭加入以俄國為中心的關稅同盟區，另一方面還提出俄國供應的天然氣降價 (估計可降低烏克蘭的購買價格約 10 億美元)、俄烏共同開發天然氣蘊藏、協助核電廠建造、科技合作等誘因誘使烏克蘭加入關稅同盟，對烏克蘭來說，俄國提出的經濟誘因的確對烏克蘭有相當大吸引力；另一方面，烏克蘭也可據此提高對歐盟的談判籌

註④ Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics* (Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2009), p. 247.

註⑤ 楊三億，「後冷戰時期中東歐權力結構分析」，*問題與研究*，第 41 卷第 2 期 (2002 年 3/4 月)，頁 89-103。

註⑥ Elena Gnedina and Evghenia Sleptsova, "Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU," *CEPS Working Document* (January 2012), p. 2.

註⑦ Ukrainian State Statistics Agency for 2000-2010.

碼，要求歐盟給予更高的優惠貿易條件。^⑧

總體來看，歐俄雙方相互競爭的誘因政策提供烏克蘭兩面討好的外交策略選擇，此種競爭的誘因關係對歐盟誘因有效性產生影響，尤其在歐盟近年來面臨歐債危機時更顯示其效果：根據民調中心所做的研究指出，歐債危機影響了烏克蘭民眾支持加入歐盟的意願（Razumkov Center 與蓋洛普（Gallup Organization）2012 年的民意調查分別指出歐債危機前後烏克蘭民眾支持入盟的比例大約下降 5%-9%），^⑨這也促使烏克蘭傾俄的政治菁英兩面討好策略有更大發揮空間，自 2008 年 5 月烏克蘭順利加入世界貿易組織以來，烏克蘭對歐盟採取更為強烈的誘因要求：烏克蘭除要求歐盟應該盡速簽定雙方聯繫協定（Association Agreement, AA）及其附加的自由貿易區協定（Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA），另一方面也要求歐盟應該盡速提供烏克蘭公民免簽優惠待遇，作為鼓勵烏克蘭雙邊交流的具體作為。烏克蘭釋放的訊息也很明確，歐盟提供的誘因具可替代性，烏克蘭可以利用俄國的關稅同盟（Custom Union）作為外交替代選擇，俄國近年強勢的經濟成長與歐盟的經濟疲弱形成強烈反差，烏克蘭可以從俄國選項中獲得更多誘因。歐盟對烏克蘭的兩面手法回應方式較缺乏彈性空間，歐盟一方面僅能以「優惠結果就在眼前」（暗示烏克蘭只要合乎歐盟規範，AA 與 DCFTA 簽署很快就能達成，並暗示「2013 年年底」是一個合適的日期），另一方面則威嚇烏克蘭假使與俄國簽署關稅同盟，那麼烏克蘭將「再也無法與歐盟進行整合」。^⑩

三、外部誘因競爭者：俄羅斯

影響歐盟誘因政策有效性第三個因素是外部誘因競爭者的存在。東歐地區素為俄國傳統勢力圈，俄國長期以來和該區保有密切合作關係，因此面臨歐盟政策競爭，俄國對此的回應途徑也相當多重：

首先，俄國以歐亞經濟共同體（Eurasian Economic Community）做為整合俄國周邊國家的經濟整合的主要途徑，歐亞經濟共同體嘗試將蘇聯時期的共和國納入共同體範疇，其終極目標是一個沒有貿易障礙、共同對外關稅、境內自由貿易以及政策統合的單一市場，目前會員國為白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯、塔吉克、烏茲別克，而摩爾多瓦、烏克蘭與亞美尼亞則暫為觀察員。目前白俄羅斯、哈薩克與俄羅斯三方已簽署共同關稅法則（Joint Custom Code），三國共享第三地進口關稅（分別為

註^⑧ Elena Gnedina and Evghenia Sleptsova, "Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU," *op. cit.*, pp. 13~15.

註^⑨ "Does Ukraine need to join the European Union? 2002-2012," Razumkov Center, http://www.razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll_id=387, accessed 12 March 2014; "Public Opinion Survey Residents of Ukraine," The Gallup Organization and International Republican Institute Baltic Surveys Ltd., August 27-September 9, 2013, http://www.iri.org/sites/default/files/IRI_Ukraine_August-September_2013_Edited%20Poll.pdf, accessed 12 March 2014.

註^⑩ Olzhas Auyezov, "Reform quickly or lose deals, EU tells Ukraine," *The Star Online*, 08 February 2013, <http://www.thestar.com.my/News/World/2013/02/07/Reform-quickly-or-lose-deals-EU-tells-Ukraine/>, accessed 12 March 2014.

4.70%、7.33%與 87.97%) 的關稅收益。^{⑤①}烏克蘭目前未加入關稅同盟，但 2003 年烏克蘭國會曾決議加入俄國的共同經濟空間 (Common Economic Space)，惟橙色革命後尤申科反對加入致烏克蘭加入俄國經濟整合行動受阻。殊為有趣的是，2010 年亞努科維奇上台後，烏克蘭並沒有急於改弦更張，反而對共同經濟空間採取觀望，以該項舉措不能違反國內憲法為由持保留態度。

此外，俄國目前對烏克蘭影響力仍以天然氣供應為最，橙色革命後天然氣供應價格逐步攀升，從 2005 年前每千立方公尺 50 美元調漲到 425 美元。^{⑤②}俄國除進一步希望透過天然氣價格供應控制烏克蘭政策走向外，原先提議以低廉的天然氣價格供應 (每千立方公尺 100 美元) 換取兩國天然氣公司 (Gazprom 與 Naftogaz) 合併。^{⑤③}兩大天然氣公司如果合併成功，俄國將更有能力控制烏克蘭天然氣進出口，以及阻止烏克蘭未來開發油頁岩的嘗試。雖然亞努科維奇已明白拒絕俄羅斯提議，但可見將來雙方天然氣價格仍是主要爭議。天然氣價格爭議已持續進行多年，俄國以契約規定要求烏克蘭每年採購天然氣數量須達一定標準，如未達門檻數量，烏克蘭便需要付出懲罰性賠償價格。受限於全球性經濟不景氣所帶來的工業生產衰退，烏克蘭 2012 年即未達此一天然氣進口門檻標準，俄羅斯方面要求已經提出約 70 億美元的賠償要求，烏克蘭將可能因此需要付出極大代價。^{⑤④}

最後，俄國透過議題連結 (將關稅同盟與天然氣相互連結) 的方式誘使烏克蘭加入關稅同盟，俄國提出假使烏克蘭加入關稅同盟，則烏克蘭自俄國進口的天然氣價格將可從每千立方公尺 425 美元降至 160 美元。^{⑤⑤}俄國著眼在以俄國為主的關稅同盟和烏克蘭入盟安排具「相斥性」，如果選擇俄國關稅同盟，那麼烏克蘭顯然就再也無法加入歐盟。

不過儘管現階段俄國對烏克蘭擁有極大的經濟影響力，但俄烏雙方關係仍有若干阻礙，兩國軍事關係與俄羅斯於烏克蘭駐軍為首要。雖然烏克蘭國會 2010 年通過決議，延長俄國黑海艦隊於克里米亞半島塞瓦斯托波托駐紮年限 25 年 (至 2042 年)，必要時仍可延長 5 年，^{⑤⑥}然延長駐紮代表兩國軍事關係繼續保持現狀，雙方許多爭執仍未化

註 ⑤① 羅絮，「白俄羅斯、哈薩克與俄羅斯達成關稅同盟協定」，中華經濟研究院臺灣世界貿易組織中心，2010 年 7 月 8 日，http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=108495, accessed 12 March 2014。

註 ⑤② 魏百谷，「烏克蘭與俄羅斯經貿關係的變遷與展望」，臺灣國際研究季刊，第 8 卷第 3 期 (2012 年秋季號)，頁 99-117。

註 ⑤③ “Ukraine rules out Naftogaz-Gazprom merger for lower gas price,” *Rianovosti*, 11 November 2012, <http://en.ria.ru/business/20110903/166395045.html>, accessed 12 March 2014.

註 ⑤④ “Russia to cut Ukraine, EU gas in ‘next few days,’ expert predicts,” 29 January 2013, <http://euobserver.com/foreign/118874>, 12 March 2014.

註 ⑤⑤ “Russia Offers Ukraine Cheap Gas If Kyiv Joins Customs Union,” *Radio Free Europe*, 09 October 2012, <http://www.rferl.org/content/russia-offers-ukraine-cheap-gas-customs-union/24733939.html>, accessed 12 March 2014.

註 ⑤⑥ “Ukrainian parliament ratifies agreement extending Russian Black Sea Fleet’s presence in Crimea,” *Kyivpost*, 11 November 2012, <http://www.kyivpost.com/content/politics/ukrainian-parliament-ratifies-agreement-extending--65103.html?flavour=mobile>, accessed 12 March 2014.

解，如黑海艦隊部署數量多寡與部署哪些武器裝備，烏克蘭並無法掌握確切內容，這令烏克蘭感到憂心忡忡；另外俄國駐軍與當地居民屢發生衝突，對軍民關係產生很大衝擊，烏克蘭民意對外國力量於本國境內駐軍不表支持也是另一項隱憂所在。此外，俄國過去屢次切斷天然氣供應導致歐盟各會員國對此咸表憂心，因此多方規畫未來其他能源進口替代方案，此舉當然連帶影響烏克蘭作為能源中介轉運國的樞紐地位。^⑦

從上文討論來看，本文認為有幾個議題值得進一步觀察：第一，俄國對烏克蘭政策不以條件設定或烏克蘭民主化程度作為附加要求；相反的，現階段俄國對烏克蘭的政治支持甚至超越歐盟，這對烏克蘭親俄的政治菁英無疑具有極大吸引力。再對照俄國天然氣價格因素來看，俄國將過去天然氣價格爭議歸咎於烏克蘭傾歐路線，如果烏克蘭選擇回到俄國陣營，烏克蘭將可享有更多優惠待遇，這也是當前亞努科維奇正慎重思考的議題。第二，與此相關則是近年俄國崛起的意涵，俄國崛起不僅直接影響烏克蘭，周邊國家也都感受到俄國崛起，影響未來大斯拉夫主義的再興。根據烏克蘭民意調查指出，大約 86% 烏克蘭民眾認為俄國形象基本上是正面的 (good)，僅有 9% 受訪者指出俄羅斯是負面 (negative)，俄羅斯又逐漸回復到過去主宰歐亞地區的主導力量。^⑧ 第三，軍事議題是俄國現階段誘因政策最大的干擾因素，多數烏克蘭對俄國負面形象主要來源即為俄國駐軍，俄國在烏克蘭、摩爾多瓦的 Transnistria 地區、喬治亞的阿布哈茲、南奧塞梯等地駐軍，對這些國家形成莫大壓力，換句話說，俄國對上述國家採用武力威嚇方式反對傾歐態度，選擇以駐軍作為未來解決衝突的可能選項，這將是影響俄國誘因政策有效性的最大阻礙。

肆、從歐盟對烏克蘭政策反思歐盟政策外溢模式

從上述討論可以發現歐盟政策外溢效果在烏克蘭案例受到很大挑戰，這主要是地緣政治干擾使政策擴張力量受到阻礙，無法複製先前中東歐國家的東擴經驗，在布里辛斯基的大棋盤設計概念中，這即是因烏克蘭具地緣政治關鍵地位 (geopolitical pivot) 而導致的地緣政治競爭。^⑨ 從烏克蘭案例來看，我們需要進一步釐清兩個問題才能討論最終是否能建立一個更清晰的歐盟政策外溢模式。第一個問題是建立一個更廣泛歐盟政策輸出模式的可能性，第二是民主化推廣與地緣政治利益交換的討論。

在第一個問題討論上，如何建立一個更廣泛的歐盟影響力、也就是納入歐盟周邊

註 ⑦ Derek Averre, "Competing Rationalities: Russia, the EU and 'Shared Neighbourhood'," *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10 (December 2009), pp. 1689~1713; Fyodor Lukyanov, "Russia-EU: The Partnership That Went Astray," *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 6 (2008), pp. 1107~1119.

註 ⑧ "Poll: Ukrainians still positively disposed to Russia," *Kyivpost*, 7 March 2013, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/poll-ukrainians-still-positively-disposed-to-russi-123546.html?flavour=mobile>, accessed 12 March 2014.

註 ⑨ Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books 1997), p. 41.

地區國家的分析架構，這個分析模式必須納入地緣戰略要素，一個較合適的歐盟政策外溢模式或可透過層次概念進行分析，本文認為，歐盟政策外溢效果呈現與地緣政治分布相仿的地緣分配，越靠近以歐盟為核心的地緣區，受到歐盟政策外溢效果越強；反之，離歐盟地緣戰略圈越遠的國家，受到歐盟外溢效果的影響越小，由此本文認為歐盟政策外溢圈可以概分為以下三層：

第一層的歐盟政策外溢效果發生於會員國區，由於會員國彼此相處在一個文化同質性高、共同體法拘束力強的生活圈內，政策與規範擴張過程相對容易展開，如以歐盟和歐盟會員國的互動關係來說，歐盟與各會員國的影響力呈現上下交互影響互動模式，歐盟各會員國一方面接受歐盟決策程序下的各類政策規範，另一方面個別國家也將各自偏好透過歐盟平台影響其他國家，會員國從歐盟平台下載歐盟政策，但政策轉移過程可能以多重形式轉化，如以政策變化角度來看，會員國在歐盟這個層次的政策產出以複製（copying）、仿效（emulation）與組合（combination）等效果較為明顯。^⑩政策產出當中的複製即為政策直接轉移，由於會員國缺乏政策調整範圍，因此會員國將他國政策經驗完整轉移到國內政策環境，這一類複製常發生在具拘束力政策轉移，此類政策多常見於競爭政策（因歐盟或執委會可針對市場獨占或企業合併等議題直接進行裁決）、共同商業政策（自從羅馬條約開始即賦予歐體對外談判權限、針對特定國家或貨品關稅進行談判）等，此類政策領域多屬於傳統的共同體決策內涵。^⑪

政策仿效如 911 事件後歐盟反恐政策，多數會員國意識到恐怖主義攻擊嚴重性，2005 年倫敦爆炸案更使反恐政策得以快速聚合，歐盟敦促會員國採取諸多一致性反恐作為，如證據保全、強化邊境管制與簽證資訊分享、護照加註生物特徵辨識、反恐財政支持、從源頭根絕激進主義分子招募、爆裂物交易、儲存與運輸強化管制等措施，德國政府雖同意歐盟反恐作為，但未接受英國將煽動行為入罪的作法（此舉可能違反人權保障宗旨），而改採建立組織「憲法保護聯邦辦公室」（the Federal Office for the Protection of the Constitution）作為掌握反恐資訊方式、推動反恐行動。^⑫

政策組合則是將眾多不同國家政策標準作揉合，參照多重國家政策經驗，這一類歐盟政策組合常見於歐盟環保政策，如「成對最佳實踐」（Twinning Best Practice），執委會引導不同會員國間彼此交換環保經驗，污染物排放標準之制定經常可見此種學習，因為調高二氧化硫（SO₂）與氮氧化物（NO_x）的排放標準經常可能會引起會員國內利益團體與環保團體對立，參考周邊國家（參酌相近經濟發展、產業形態或生態

註⑩ David Dolowitz and David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making," *Governance*, Vol. 13, No. 1 (2000), pp. 5~24.

註⑪ 蘇宏達，「歐盟理事會」，載於黃偉峰主編，*歐洲聯盟的組織與運作*（臺北：五南出版社，2007年），頁 190~191。

註⑫ "Anti-terrorism Policy," *Euractiv*, 16 June 2013, <http://www.euractiv.com/security/anti-terrorism-policy/article-136674>, accessed 12 March 2014; "In Germany, New Anti-Terrorism Database Sits Controversy," *Deutsche Welle*, 16 June 2013, <http://www.dw.de/in-germany-new-anti-terrorism-database-stirs-controversy/a-2426143-1>, accessed 12 March 2014.

環境的國家)區域排放標準可能減緩內部衝突,此類政策多見於歐盟制定最低門檻(benchmark),在滿足最低門檻標準之上給予會員國更多空間採行不同標準,環境政策、衛生政策、勞工政策等皆屬此類,此類政策學習來自於歐盟採取鼓勵態度敦促會員國政策聚合,因此會員國能夠在眾多選項中擇一或組合出可接受之政策內涵。^⑧

第二層的歐盟政策外溢效果可歸類為即將入盟的準會員國區,這一類國家由於有很強的入盟需求,而且由於入盟目標被實踐的可能性高,因此歐盟政策外溢效果強度甚至比會員國為高,如果以歐盟和準會員國互動關係來說,這一層政策外溢特色乃是「準會員國接受歐盟政策」多於「準會員國影響歐盟政策決定」,以政策變化角度來看,準會員國的政策調整多屬於政策複製(copying)內涵:從過去經驗來看,準會員國入盟過程具明顯與快速學習特徵,準會員國藉由快速的將歐盟法令國內法化的過程取得加入歐盟資格,從歐盟與準會員國高達三十多章的談判項目、八萬多頁的共同體法國內法化,以及透過包裹表決完成立法過程來看,準會員國加入歐盟而需要承受各種法拘束力,使準會員國幾乎照單全收歐盟要求。從過去準會員國加入歐盟經驗來看,波蘭、捷克、匈牙利等中東歐國家以近十年時間(1994年前後提出申請至2004年正式加入歐盟),於政治、經濟、社會等面向進行各式重要改革,凸顯出歐盟對準會員國政策外溢效果是非常可觀的。

第三層的歐盟政策外溢效果可歸類為歐盟周邊國家區,此類政策外溢模式由於受到較多其他外部因素干擾,夥伴國對歐盟政策接受態度仍未明確,因此導致可被觀察到的政策轉變並不明顯,周邊國家一方面根據誘因極大化的理性選擇模式決定政策走向,另一方面又受到國內政經菁英與民意回歸歐洲主流價值波動的交互影響,形成一種相互推擠過程。從政策轉變角度來看,周邊國家政策調整多屬於策略調整,也就是受外部誘因提供的比較利益、國內利益團體競爭、選舉政治、民意走向、政治菁英個人偏好等多重因素交互影響,因此導致改革呈現下列特色:

(一) 由上至下的改革

受到歐盟政策外溢效果影響,烏克蘭政經改革主要採取由上而下的政治推動,高層政治發展決定改革的廣度與深度。從過去經驗來看,烏克蘭改革基本上符合「親歐政權偏好改革」與「親俄政權對改革存有戒心」印象,然受限於觀察時間過短、政黨輪替次數有限、以及改革仍處於民主轉型初期等要素,該種改革模式是否能作為未來分析依據仍有疑問;此外,雖然歐盟著重由上至下的改革模式,但也注意到基層改革重要性,惟在目前資源有限情況下歐盟一方面將政治改革寄託於政治菁英配合,另一

註⑧ Matthew Gorton, Philip Lowe, and Anett Zellei, "Pre-accession Europeanization: The Strategic Realignment of the Environmental Policy Systems of Lithuania, Poland and Slovakia towards Agricultural Pollution in Preparation for EU Membership," *European Society for Rural Sociology*, Vol. 45, No. 3 (August 2005), pp. 202-223.

方面則積極培養在地的基層民主組織、從深耕基層民主方式著手。^{⑥4}

(二) 點狀式改革

受到上述改革模式影響，烏克蘭第二個特色在於改革幅度為點狀式發展，改革項目雖可見於各面向，但至今改革尚未全面開展，如外界最重視的打擊貪腐改革，烏克蘭雖然新通過的反貪腐法，但該法並未要求公職人員強制申報財產義務，亞努科維奇的中央銀行、內政部長與關稅總局人事安排也被認為是安插親信的政治酬庸；^{⑥5}其次，關於公民社會發展，烏克蘭雖初步開放民間力量參與公共事務的機會，但是烏克蘭稅制對非政府組織高度不友善，非政府組織不能享有減稅優惠，烏克蘭法務部甚至拒絕若干激進團體註冊，如「婦女運動」組織 (Women's Movement Femen)，理由是該組織將破壞社會穩定；^{⑥6}再其次，原先預期烏克蘭新通過的政府採購法將可以有效遏止政府採購過程的貪腐問題，但烏克蘭政府刻意保留政府以基金採購方式可規避採購法的監督，如此一來又使得多數的政府採購可免攤在陽光下，再度使政府採購案「退回叢林之中」(return to the jungle)。^{⑥7}

(三) 改革存續狀態不定

烏克蘭改革第三個特色便是容易遭受干擾而使改革模式中止，中央政府的政黨輪替是其中一項主因，另一項因素則是外部誘因提供，從過去 1994 年歐烏雙方簽訂夥伴與合作協議 (Partnership and Cooperation Agreement)、2004 年歐盟睦鄰政策與行動計畫、2005 年歐盟給予烏克蘭市場經濟地位 (market Economy Status)、2008 年歐盟協助烏克蘭加入世界貿易組織、以及未來可能簽署的聯繫協定來看，目前呈現出改革狀況需視外部誘因提供與親歐／親俄政權執政因素而定，烏克蘭內部相對獨立、具規模的改革動力尚未成熟，因此容易出現斷續性的改革進程。^{⑥8}綜合上述論述過程，本文將上述三層歐盟政策外溢效果綜合整理為表 2，以求得更鮮明之層次分析。

註 ⑥4 不過這並不是說烏克蘭缺乏底層的改革動力；事實上，近年烏克蘭非政府組織蓬勃發展，正式向政府登記的已超過 4 萬個，儘管最大挑戰來自於資金不足壓力與政府的不信任，但根據研究指出，關注在人權保障的非政府組織團體仍具有相當高的影響力。Susan Stewart, "NGO Development in Ukraine Since the Orange Revolution," in Juliane Besters-Dilger ed., *Ukraine on Its Way to Europe* (N.Y.: Peter Lang Verlag, 2009), pp. 177-194.

註 ⑥5 Oleksandr Sushko and Olena Prystayko, "Ukraine," *Nations in Transit 2013*, Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine>, accessed 12 March 2014.

註 ⑥6 *Ibid.*, pp. 579-581.

註 ⑥7 自由之家的用語，顯然自由之家對烏克蘭的改革幅度感到失望。*Ibid.*, pp. 586-587.

註 ⑥8 Roman Petrov, "The New EU-Ukraine Enhanced Agreement versus the EU-Ukraine Partnership and Cooperation Agreement: Transitional Path or Final Destination?" in Francesco Maiani, Roman Petrov, and Ekaterina Mouliarova eds., *European Integration Without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*, *EUI MWP Working Papers 2009/10*, pp. 39-46.

表 2 歐盟政策外溢三層次分析架構

	歐盟政策外溢	政策外溢模式
第一層 (歐盟與會員國)	政策由會員國共同決定	「上下交互影響模式」 會員國一方面接受政策內涵，另一方面也嘗試影響政策方向，所以呈現出上下交互影響模式。
第二層 (歐盟與準會員國)	準會員國將歐盟各式法令轉化為國內法	「單向政策外溢模式」 準會員國由於入盟殷切，因此缺乏議價能力，產生單向接受政策、歐盟獨大的政策外溢現象。
第三層 (歐盟與周邊國家)	歐盟政策外溢效果不明	「模糊與低度相關模式」 由於入盟前景不明，因此周邊國家對是否接受歐盟政策仍存有疑慮，政策外溢效果難以確定。

資料來源：作者自訂。

在第二個問題討論上，也就是歐盟第三層政策目標可能的推動困境，當周邊國家拒絕或拖延政治改革模式時，究竟民主化或地緣政治利益何者才是歐盟對外政策的優先選擇？從歐盟當前對烏克蘭的睦鄰政策推動來看，現階段歐盟並未因烏克蘭民主化程度降低而斷絕交往，歐盟對烏克蘭政策以誘因提供為主，歐盟仍在各種文件中仍堅持民主化與人權保障乃是歐盟與烏克蘭交往基石，以溫和的誘因途徑誘導烏克蘭的民主化改革方向。^⑩

不過未來歐盟可能遇到的困難在於假使烏克蘭長期拖延改革，歐盟將陷入「是否應加大推動烏克蘭政經改革動力」或「扶植烏克蘭親歐政權」兩種相斥的政策目標，前者堅持歐盟統合的正當性，也就是以普世價值作為政策外溢的根本，但受限於前述誘因機制遭到削弱、誘因有效性因此降低，歐盟內部可能出現反對聲浪、要求調整現行政策；不過假使歐盟拋棄民主化目標而改以地緣利益為主要考量，歐盟也可能需要付出相當可觀的成果：歐盟過去統合的主要精神，也就是強調團結與人權保障的普世價值將遭受質疑，使歐盟逐步失去歐洲統合正當性；另外，因為重要戰略要地的地緣競爭考量，歐盟也可能與俄國或其他國家出現緊張局勢、對歐洲的和平與穩定可能有負面影響。^⑪本文以表 3「歐盟對烏克蘭政策目標、政策效果與預期代價」說明方式闡述現階段歐盟對烏政策的機會與挑戰。

註⑩ Stefan Ganzle, "EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis," *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10 (December 2009), pp. 1715-1734.

註⑪ Katarzyna Wolczuk, "Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy," *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 2 (March 2009), pp. 187-211; Ulrich Sedelmeier, "Europeanization in New Member and Candidate States," *Living Reviews in European Governance*, Vol. 1, No. 3 (2006), pp. 1-34.

表 3 歐盟對烏克蘭政策目標、政策效果與預期代價

歐盟對烏克蘭政策目標、效果與代價	
政策目標	政策可能效果與代價
推動烏克蘭政經改革 (民主化目標)	效果 1.堅持歐洲價值與現行政策方向相符 2.有助於維繫歐盟政策一致性與可信度 代價 1.面對其他外部誘因對手競爭 2.短期內烏克蘭民主化成果難以取得成效
扶植烏克蘭親歐態度 (地緣政治目標)	效果 1.取得地緣政治優勢 2.擴大歐盟安全帶 代價 1.可能與俄國產生地緣衝突 2.忽略民主化目標有害歐盟統合正當性

資料來源：作者自訂。

伍、結 論

本文於前言中指出，干擾歐盟誘因政策有效性主要挑戰來自於：第一，在缺乏明確給予周邊國家會籍承諾前提、以及受到地緣政治因素干擾，歐盟政策擴散成效將受極大影響、周邊國家內部改革也難以順利推動。第二，歐盟誘因政策挑戰主要來自於歐盟會員國內部政策妥協、受援國對外策略選擇、外部誘因競爭者等三大因素阻礙誘因有效性。本文結論將就地緣政治重要性、歐盟對外影響力分析架構、以及歐盟現行政策挑戰與政策改革芻議進行總結。

一、誘因模式需考量地緣政治影響

從前文討論可知，歐盟對烏克蘭誘因政策受到地緣政治極大影響，截至本文寫作日期為止，烏克蘭已於去（2013）年 11 月決定中止與歐盟聯繫協定簽署，不過烏克蘭的外交政策選擇問題仍未根本解決：當烏克蘭官方決定終止與歐盟聯繫協定簽署時，數十萬名民眾走上街頭要求官方重回與歐盟簽署聯繫協定立場、要求與歐盟保持緊密合作的外交道路。此次街頭示威抗議活動導致數百名群眾受到逮捕，也有零星傷亡事件發生，一般評估，此次街頭示威抗議是自 2004 年橙色革命以來最大的街頭活動，顯然烏克蘭親歐或親俄外交路線爭議並未隨著橙色革命而得到解答，相反的，本文認為此次烏克蘭外交路線爭議對歐盟那些希望複製東擴經驗的政治家或觀察家提供重要解答：烏克蘭無法產生類似歐盟與新會員國之互動模式主要是由於受到地緣政治影響，烏克蘭對俄國的地緣戰略重要性乃是使得俄國亟需要扮演強大的外部誘因競爭者角色，這從俄國所提供的強大誘因機制，如提供鉅額貸款、降低天然氣價格、以及未來可能給予烏克蘭的貿易優惠地位等。

地緣政治因素除提供烏克蘭左右路線調整的空間外，也阻礙歐盟烏克蘭政策之有效性，歐盟會員國內部對資源分配妥協性、對歐盟擴張目標的猶豫阻礙特定國家做為睦鄰政策重點國家的安排，烏克蘭現階段不是所有會員國外交政策首選，但波蘭和其他國家對地緣政治重視遠超過民主化要求，也使得歐盟會員國難以達成一致性的立場。歐盟對未來擴張走向的猶豫態度在此次的聯繫協定簽署過程也可清楚看見歐盟對烏克蘭政策的左支右絀：歐盟一方面未能提供烏克蘭最終身分安排的承諾（這將使得烏克蘭對歐盟提供的誘因產生懷疑、並且將會減弱國內的改革力道，也會影響誘因可信度），另一方面歐盟面對烏克蘭官方大舉鎮壓異議人士、強化管制言論自由的做法也未提出任何制裁手段，這些現象表明當前歐盟的睦鄰政策與外溢效果有其局限所在：外溢效果可以發生在影響力範圍圈內，但外溢效果一旦跨足強權間重疊的勢力範圍區，則其政策外溢效果將變得模糊難以辨認。

二、歐盟政策外溢的分析架構

因此把地緣政治因素放進分析架構之中是必要的，以地緣政治觀對歐盟誘因政策模式進行修正。從本文討論層次來看，本文提出兼顧地緣戰略要素的政策擴散模式，該分析架構應按國家身分差異，也就是歐盟會員國、準會員國與非會員國屬性作為標準。揉合地緣政治觀之優點是讓歐盟政策擴散更具明確地緣意涵、同時藉此掌握周邊國家政策調整的範圍與深度，前文所述歐盟誘因政策外溢效果可區分為「上下交互影響模式」、「單向政策外溢模式」、「模糊與低度相關模式」等三種。綜合來看：第一，歐盟於會員國圈之政策影響力擴散效果明顯，政策制定受到歐盟與會員國交互影響，所以歐洲化或社會學習的分析途徑（如從社會共同規範的上傳或下載面向來看）有值得參考處，同時會員國間競合關係也可從單純的利益面向向外擴張至歐盟層級的規範與認同層次。第二，歐盟於準會員國圈政策影響力最強，準會員國調整過程幾乎照搬歐盟法令，因此分析準會員國政策制定過程時歐盟條件設定具有很強的參考價值，未來歐盟擴張、新會員國順從歐盟法令調整的觀察大抵上都脫離不了此種範疇。第三，受制於地緣政治影響，歐盟對其周邊國家改革影響力較低，呈現弱化的系統性效果，因此分析周邊國家的政策調整，需要將國際關係中重要行為者、國際權力結構、周邊國家國內政治發展等要素列入考量，因此觀察歐盟與俄羅斯、歐盟重要會員國外交與能源安全政策等，可能都是影響歐盟與地緣政治圈夥伴互動的重要因素。

三、當前歐盟誘因政策挑戰與強化誘因模式芻議

本文透過歐盟對烏克蘭政策推動觀察誘因模式是否有效，從政治發展來看，目前有幾項重要挑戰尚待歐盟克服：

(一) 僅採用誘因途徑而少其他政策手段搭配

歐盟想藉由與烏克蘭聯繫協定與後續自由貿易協定簽署（雙方市場相互開放、工業產品分階段零關稅、簽證便捷化、以及農產品逐步開放的經貿承諾）以推動烏克蘭民主法治和人權保障、區域穩定、擴大智慧財產權保障範圍、分享反恐行動情報資訊等。但實際觀察，歐盟透過議題連結對烏克蘭施加改革壓力作法目前成效不大，多數僅止於口頭壓力，如歐洲議會雖針對提摩申科入獄監禁發表聲明指出烏克蘭「針對反對黨的政治性起訴，特別是提摩申科，並不符合歐洲標準」。歐盟外交事務與安全政策高級代表艾希頓（Catherine Ashton）與歐盟負責擴張與睦鄰政策委員福勒（Štefan Füle）也對烏克蘭沒有遵守公開、公平、公正的審判過程感到「遺憾」。^①又或者歐盟對 2012 年 10 月的烏克蘭國會大選表示將「繼續密切觀察選舉進程……烏克蘭確保選舉過程計票、公布、後續選務訴訟的公正是極其重要的。」^②上述口頭表述未構成具強度的施壓手段，對烏克蘭未形成真正外部壓力。此種外交態度其來有自：一來歐盟認為烏克蘭現階段正處於民主轉型期，歐盟如在此時惡化雙邊關係，此舉將可能給予烏克蘭錯誤訊息，認為歐盟將放棄烏克蘭，使烏克蘭採取其他選項以為因應；二來波蘭與其他中東歐國家的內部競爭因素抵消歐盟可能的抵制行動，也使得烏克蘭未能感受來自歐盟的龐大壓力。

(二) 左支右絀的民主化目標

但假使歐盟持續對烏克蘭採取相對寬鬆的交往政策，其代價也相當高昂：一方面歐盟如放鬆民主化目標而與烏克蘭締結聯繫協定或更緊密的經貿合作關係，這將可使亞努科維奇將外部資本轉化為國內政治資本，並使歐盟進一步喪失敦促烏克蘭政治改革力道；同時最重要的，歐盟也可能失去睦鄰政策其他夥伴國的信任感，此種骨牌效應需要歐盟需預作準備。另一方面，歐盟即便放鬆民主化目標追求，其所提供的經濟誘因也可能難以鞏固烏克蘭的親歐態度，因為在烏克蘭左右平衡政策中，亞努科維奇對歐烏聯繫協定簽署信心滿滿，認為該協議符合歐盟與烏克蘭雙方需求，聯繫協定「並不是歐盟恩賜的禮物」，烏克蘭還進一步提出要求，既深且廣的自由貿易區（Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA）簽署更應加快腳步；言下之意，歐盟需要烏克蘭比烏克蘭需要歐盟的程度還大。^③雖然歐盟目前未照章全收烏克蘭提議，不過對

註① European Union, "Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the judgment by Ukraine's Higher Specialized Court for Civil and Criminal Cases in the case of Yulia Tymoshenko," Brussels, 29 August 2012, Nr. A 384/12.

註② European Union, "Statement by the Spokespersons of the High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the parliamentary elections in Ukraine," Brussels, 29 October 2012, Nr. A 480/12.

註③ "Teixeira: Ukraine's EU integration suspended, association agreement unlikely to be signed," *Kyiv Post*, 2 November 2012, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/teixeira-ukraines-eu-integration-suspended-association-agreement-unlikely-to-be-signed-312339.html?flavour=mobile>, accessed 12 March 2014.

歐盟來說，烏克蘭以外部誘因替代選項做法來迴避需要付出的代價，烏克蘭不僅在歐烏談判過程中嘗試主導，而且還為協定批准設下最後期限。^④

（三）誘因效果與烏克蘭國內政治獲益者

此外，烏克蘭現階段寡頭統治模式是歐盟誘因政策另一挑戰，對烏克蘭而言，歐盟市場開放給烏克蘭很可能造就一批新的權貴階級：烏克蘭的煤、鐵礦開採業、國有企業與執政菁英熟稔的外資等都可能是最大獲益者。由於這些產業與亞努科維奇有極深厚的連結關係，歐盟誘因將可能提高執政者在國內的政治支持，並同時惡化烏克蘭國內的貧富差距現象，這一些非預期性影響可能與歐盟原先政策追求目標背道而馳。^⑤

（四）外部競爭者因素

前文討論俄國是最重要的外部誘因競爭者，就現階段政治觀察來看，雙方各自爭取烏克蘭成為陣營內的重要成員。從俄國角度來看，烏克蘭已於2013年5月同意申請加入關稅同盟、成為關稅同盟觀察員，俄國期待烏克蘭能加入關稅同盟、進而成為歐亞經濟共同體成員；從歐盟角度來看，歐盟與烏克蘭已於2013年年底討論聯繫協定簽署、並藉此推動政治改革。歐俄雙方現階段皆了解烏克蘭左右平衡策略，因此同時避免採用一步到位的策略，改以漸進方式推動統合，不過此種策略將在不久的未來，烏克蘭勢必要做出最終選擇。

基於以上觀察，本文認為受限於誘因政策妥協性與靈活度不足困境，歐盟對現階段烏克蘭政治發展影響力並不明顯，歐盟原先期望誘因提供越多、資源投注越大、烏克蘭政經改革程度越大的因果關係並未明朗。在現行架構下，除非烏克蘭國內局勢再度出現重大轉變，歐烏間誘因—改革模式將繼續保持在目前微妙的僵局狀態，歐盟如要突破此等困境，可能需要思考提供聯繫協定簽署以外的戰略安排，對烏克蘭階段性與最終歐盟會籍身分給予更為明確的訊息。從政策外溢三層次角度來看，納入歐盟準會員國地位的周邊國家改革動能最為強大、國內支持改革的聲浪也最強，可以預期如果烏克蘭取得準會員國地位，屆時政經改革效果將非常明顯。不過本文並非建議歐盟應該給烏克蘭一張空白的入盟支票；相對的，歐盟應參考過去擴張經驗，由於烏克蘭政經狀況較為特殊，所以應在談判過程給予烏克蘭較長時期的入盟檢視安排與標準更高的改革要求。上述政治安排的功效在於：第一，給予烏克蘭明確的最終會籍身分安排有助於烏克蘭確立改革道路，換句話說，這對烏克蘭的改革具定錨作用，也能夠提供烏克蘭境內支持親歐力量發展。第二，較長時期的入盟檢視與高標準的改革要求可使烏克蘭改革由目前的僅具粗淺的制度性建立深化到實質的改革領域，以此確立未來

註④ 烏克蘭駐歐盟大使 Kostiantyn Yeliseiev 日前主動發表聲明指出：「今（2013）年年底是烏克蘭與歐盟雙方聯繫協定生效的最後期限……而且烏克蘭不接受來自布魯塞爾的先決條件（經濟條款以外的限制）」。「Ukraine sets November deadline for EU deal,」*Eubusiness*, 07 March 2013, <http://www.eubusiness.com/news-eu/ukraine-diplomacy.mgv>, accessed 12 March 2014.

註⑤ Michael Emerson, "The Ukraine Question," *CEPS Commentary*, 4 April 2012, p. 2.

的改革路徑依賴效果。第三，堅持民主化的政策目標可持續確立歐盟未來進行歐洲統合的可信度，這可確立歐盟未來與其他周邊國家、與世界其他國家或區域交往關係的正當性，並從而有效推動地緣政治與歐盟影響力的雙重擴張。

* * *

(收件：2013 年 3 月 12 日，接受：2013 年 12 月 3 日)

Spillover Effects and EU's Policy to Ukraine

Sanyi Yang

Associate Professor

Graduate Institute of International Politics

National Chungshing University

Abstract

The studies of EU's Incentive Policy in its eastern and southern area have gained prominence in the literature. These findings suggest that the top-down/ bottom-up norms diffusion and adaptive learning process are helpful for the spread of democratization in new member and acceding states. More recently, after the completion of EU's eastern enlargement, increasing studies are expanded to Eastern European countries; Ukraine and other eastern partners become the focal points of methodological objectives. The advent of European Neighbourhood Policy in 2004 is EU's major external instruments in dealing with the region; it is designed as EU's major democracy promotion instrument. However, the effects of democracy promotion strategy to Ukraine are still pending: the overnight wonder Orange revolution was part of democratization wave after the end of Cold War despite its democratic progress lingered recently. Ukraine's reform process is in the unenviable position of having to choose between East and West. We seek to understand how EU's incentive policy to Ukraine is still on half-way transformation: external incentives model may explain recipient's rational choice in one security environment. We argue that three factors (ENP built-in internal policy competition, Ukraine's domestic competition and external policy competition) are major geopolitics impacts on ENP's effectiveness. This triad has mostly influenced the core performance of Ukraine's democracy progress. We take the position that the effectiveness of democracy promotion lies in the impacts of geopolitics.

Keywords: European Union, Ukraine, Russia, European Neighbourhood Policy, Spill-over Effects

參考文獻

一、中文資料

- 王群洋，「『歐洲化』對羅馬尼亞與保加利亞之影響」，載於黃偉峰主編，*歐洲化之衝擊*（臺北：五南出版社，2012年4月），頁257~279。
- 李貴英，「歐洲化對歐洲聯盟平衡生技風險與貿易利益之影響」，*歐美研究*，第41卷第2期（2011年6月），頁547~603。
- 洪德欽，「預防原則歐盟化之研究」，載於黃偉峰主編，*歐洲化之衝擊*（臺北：五南出版社，2012年4月），頁185~220。
- 吳建輝，「歐洲化的外部經貿法面向：以印度與巴基斯坦對於歐盟普遍性優惠待遇之回應為例」，載於黃偉峰主編，*歐洲化之衝擊*（臺北：五南出版社，2012年4月），頁281~302。
- 卓忠宏，「『地中海聯盟』之觀察與解析」，*國際關係學報*，第27期（2009年1月），頁225~235。
- 黃偉峰，「論歐洲化課題之各類研究取向及其限制」，*歐美研究*，第41卷第2期（2011年6月），頁393~463。
- 黃琛瑜，「歐洲化與英國中央政府：布萊爾政府個案研究」，*歐美研究*，第41卷第2期（2011年6月），頁465~495。
- 藍玉春，「歐洲化對法國的衝擊與調整」，*歐美研究*，第41卷第2期（2011年6月），頁497~545。
- 盧倩儀，「菁英—公民的『歐洲化』斷層」，載於黃偉峰主編，*歐洲化之衝擊*（臺北：五南出版社，2012年4月），頁303~344。
- 楊三億，「後冷戰時期中東歐權力結構分析」，*問題與研究*，第41卷第2期（2002年3/4月），頁89~103。
- 楊三億，「捷克入盟前環境政策之歐洲化學習過程」，*歐美研究*，第41卷第2期（2011年6月），頁643~672。
- 羅絮，「白俄羅斯、哈薩克與俄羅斯達成關稅同盟協定」，*中華經濟研究院臺灣世界貿易組織中心*，2010年7月8日，http://www.wtocomcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=108495, accessed 12 March 2014。
- 劉如慧，「從環境影響評估及團體訴訟制度看德國環境法的歐洲化衝擊」，*歐美研究*，第41卷第2期（2011年6月），頁605~642。
- 魏百谷，「烏克蘭與俄羅斯經貿關係的變遷與展望」，*臺灣國際研究季刊*，第8卷第3期（2012年秋季號），頁99~117。
- 蘇宏達，「歐盟理事會」，載於黃偉峰主編，*歐洲聯盟的組織與運作*（臺北：五南出版社，2007年），頁190~191。

二、英文資料

- “Anti-terrorism Policy,” *Euractiv*, 16 June 2013, <http://www.euractiv.com/security/anti->

- terrorism-policy/article-136674, accessed 12 March 2014.
- Auyezov, Olzhas, "Reform quickly or lose deals, EU tells Ukraine," *The Star Online*, 08 February 2013, <http://www.thestar.com.my/News/World/2013/02/07/Reform-quickly-or-lose-deals-EU-tells-Ukraine/>, accessed 12 March 2014.
- Averre, Derek, "Competing Rationalities: Russia, the EU and 'Shared Neighbourhood'," *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10 (December 2009), pp. 1689~1713.
- Bartels, Lorand, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements* (Oxford, New York: Oxford University Press, 2005), pp. 32~44.
- Baun, Michael, Jakub Durr, Dan Marek, and Pavel Saradin, "The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 2 (2006), pp. 249~280.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997), p. 41.
- Bosse, Giselle, "The EU's Relations with Moldova: Governance, Partnership or Ignorance?" *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 8 (2010), pp. 1291~1309.
- Casier, Tom, "The EU's two-track approach to democracy promotion: the case of Ukraine," *Democratization*, Vol. 18, No. 4 (2011), pp. 956~977.
- Chilosi, Alberto, "The European Union and Its Neighbours: Everything but Institutions?" *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, Issue 1 (Spring 2007), pp. 25~38.
- Cowles, Maria G., James Caporaso, and Thomas Risse, "Europeanization and domestic change: Introduction," in Maria Green Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse eds., *Transforming Europe: Europeanization and domestic change* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001), pp. 1~20.
- Dannreuther, Roland, "Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy," *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006), pp. 183~201.
- Dolowitz, David and David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making," *Governance*, Vol. 13, No. 1 (2000), pp. 5~24.
- Emerson, Michael, "The Ukraine Question," *CEPS Commentary*, 4 April 2012, p. 2.
- Emerson, Michael and Gergana Noutcheva, "Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation," *Centre for European Policy Studies Working Document*, No. 214 (November 2004), pp. 1~27.
- "EU ministers disagree on Ukraine boycott," *EUobserver*, 20 February 2013, <http://euobserver.com/foreign/116273>, accessed 12 March 2014.
- European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM (2004), 373 final, 12 May 2004.

- European Commission, *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003), 393 final, 1 July 2003.
- European Commission, *Wider Europe-Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003), 104 final, 11 March 2003, p. 9.
- European Commission, *EU/Ukraine Action Plan*, COM (2004), 373 Final.
- European Commission, *Eastern Partnership*, Reference: MEMO/09/217 (2009).
- European Union, Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the judgement by Ukraine's Higher Specialized Court for Civil and Criminal Cases in the case of Yulia Tymoshenko, Brussels, 29 August 2012, Nr. A 384/12.
- European Union, Statement by the Spokespersons of the High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the parliamentary elections in Ukraine, Brussels, 29 October 2012, Nr. A 480/12.
- Flikke, Geir, "Pacts, Parties and Elite Struggle: Ukraine's Troubled Post-Orange Transition," *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 3 (2008), pp. 375~396.
- Ganzle, Stefan, "EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis," *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10 (December 2009), pp. 1715~1734.
- Gawrich, Andrea, Inna Melnykovska, and Rainer Schweickert, "Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 5 (2010), pp. 1209~1235.
- "Germany and Poland join up on EU foreign policy," *EUobserver*, 20 February 2013, <http://euobserver.com/foreign/119125>, accessed 12 March 2014.
- Gorton, Matthew, Philip Lowe, and Anett Zellei, "Pre-accession Europeanization: The Strategic Realignment of the Environmental Policy Systems of Lithuania, Poland and Slovakia towards Agricultural Pollution in Preparation for EU Membership," *European Society for Rural Sociology*, Vol. 45, No. 3 (August 2005), pp. 202~223.
- Gnedina, Elena and Evghenia Sleptsova, "Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU," CEPS Working Document (January 2012), pp. 1~21.
- Haas, Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957* (Stanford, C.A.: Stanford University Press, 1958), pp. 1~10.
- Hinnant, Lori and Maria Danilova, "Europe Court: Timoshenko Jailing Was Rights Abuse," *Time*, 30 April 2013, http://www.mercurynews.com/ci_23136923/breaking-news/business/, accessed 12 March 2014.
- "In Germany, New Anti-Terrorism Database Sits Controversy," *Deutsche Welle*, 16 June 2013, <http://www.euractiv.com/security/anti-terrorism-policy/article-136674>, accessed 12 March 2014.

- Kotzian, Peter, Michele Knodt, and Sigita Urdze, "Instruments of the EU's External Democracy Promotion," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 5 (2011), pp. 995~1018.
- Langbein, Julia and Kataryna Wolczuk, "Convergence without Membership? The Impact of the European Union in the Neighbourhood: Evidence from Ukraine," *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, Issue 6 (Aug. 2012), pp. 863~881.
- Lavenex, Sandra and Frank Schimmelfennig, "EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?" *Democratization*, Vol. 18, No. 4 (2011), pp. 885~909.
- Lindberg, Leon, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, C.A.: Stanford Univ. Press, 1963), pp. 3~13.
- Lukyanov, Fyodor, "Russia-EU: The Partnership That Went Astray," *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 6, (2008), pp. 1107~1119.
- Mankoff, Jeffrey, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics* (Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2009), p. 247.
- "Medvedev: Tymoshenko case politically-motivated," *Russia Today*, 04 May 2012, <http://rt.com/politics/medvedev-political-case-tymoshenko-561/>, accessed 12 March 2014.
- Melnykovska, Inna and Rainer Schweickert, "Bottom-up or Top-down: What Drives the Convergence of Ukraine's Institutions towards European Standards?" *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4 (December 2008), pp. 445~468.
- Myers, Steven, "Putin Backs Ukrainian Leader, Dismissing Call for New Runoff," *New York Times*, 3 December 2004, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9802E0DC1631F930A35751C1A9629C8B63>, accessed 12 March 2014.
- Nye, Joseph, "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement," *International Organization*, Vol. 22, No. 4 (1968), pp. 855~880.
- Peksen, Dursun and A. Cooper Drury, "Economic Sanctions and Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms," *Human Rights Review*, No. 10 (2009), pp. 393~411.
- Petrov, Roman and Paul Kalinichenko, "The Europeanization of the Third Country Judiciaries through the application of EU Acquis: The Cases of Russia and Ukraine," *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, Issue 2 (April 2011), pp. 325~353.
- Petrov, Roman, "The New EU-Ukraine Enhanced Agreement versus the EU-Ukraine Partnership and Cooperation Agreement: Transitional Path or Final Destination?" in Francesco Maiani, Roman Petrov, and Ekaterina Mouliarova eds., *European Integration Without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*, *EUI MWP Working*

- Papers 2009/10*, pp. 39~46.
- Pevehouse, Jon C., *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005), pp. 111~112.
- “Poll: Ukrainians still positively disposed to Russia,” *Kyivpost*, 7 March 2013, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/poll-ukrainians-still-positively-disposed-to-russi-123546.html?flavour=mobile>, accessed 12 March 2014.
- Pridham, Geoffrey, *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach* (London: Continuum, 2000), pp. 4~5.
- Prodi, Romano, “A Wider Wurope: A Proximity Policy as the Key to Stability,” Speech to the Sixth ECSA-World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, Speech/ 02/619, p. 3.
- “Public Opinion Survey Residents of Ukraine,” *The Gallup Organization and International Republican Institute Baltic Surveys Ltd.*, August 27-September 9, 2013, http://www.iri.org/sites/default/files/IRI_Ukraine_August-September_2013_Edited%20Poll.pdf, accessed 12 March 2014.
- Radaelli, Claudio, “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change,” *European Integration online Paper* (EIoP), Vol. 4, No. 8 (2002), pp. 3~4.
- Razumkov Center, “Does Ukraine need to join the European Union? 2002-2012,” http://www.razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll_id=387, accessed 12 March 2014.
- Razumkov Centre, “Political Corruption in Ukraine: Actors, Manifestations, Problems of Countering,” Special issue, *National Security and Defense*, No. 7 (2009), pp. 1~42.
- “Russia Offers Ukraine Cheap Gas If Kyiv Joins Customs Union,” *Radio Free Europe*, 09 October 2012, <http://www.rferl.org/content/russia-offers-ukraine-cheap-gas-customs-union/24733939.html>, accessed 12 March 2014.
- “Russia to cut Ukraine, EU gas in ‘next few days,’ expert predicts,” 29 January 2013, <http://euobserver.com/foreign/118874>, 12 March 2014.
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert, and Heiko Knobel, “The Impact of EU Political Conditionality,” in Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier eds., *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Cornell: Cornell University Press, 2005), pp. 29~50.
- Schmitter, Philippe, “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration,” *International Organization*, Vol. 23, No. 4 (1969), pp. 161~166.
- Sedelmeier, Ulrich, “Europeanization in New Member and Candidate States,” *Living Reviews in European Governance*, Vol. 1, No. 3 (2006), pp. 1~34.
- Solonenko, Iryna, “External democracy promotion in Ukraine: the role of the European Union,” *Democratization*, Vol. 16, No. 4 (2009), pp. 709~731.
- Stewart, Susan, “NGO Development in Ukraine Since the Orange Revolution,” in Juliane Besters-Dilger ed., *Ukraine on Its Way to Europe* (N.Y.: Peter Lang Verlag, 2009), pp.

177~194.

Sushko, Oleksandr and Olena Prystayko, "Ukraine," *Nations in Transit 2013*, *Freedom House*, <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine>, accessed 12 March 2014.

Svyetlov, Oleksandr, "Ukraine's 'Return to Europe': Path Dependence as a Source of Mutual Elite Misunderstanding," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 4 (December 2007), pp. 528~543.

"Teixeira: Ukraine's EU integration suspended, association agreement unlikely to be signed," *Kyiv Post*, 2 November 2012, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/teixeira-ukraines-eu-integration-suspended-association-agreement-unlikely-to-be-signed-312339.html?flavour=mobile>, accessed 12 March 2014.

"Ukraine sets November deadline for EU deal," *Eubusiness*, 07 March 2013, <http://www.eubusiness.com/news-eu/ukraine-diplomacy.mgv>, accessed 12 March 2014.

"Ukrainian president Yanukovich met with Russia's Putin as options dwindle," *Alaskadispatch*, 23 October 2012, <http://eurodialogue.org/In-Russia-with-love-Ukraine-president-meets-Putin-as-options-dwindle>, accessed 12 March 2014.

"Ukraine rules out Naftogaz-Gazprom merger for lower gas price," *Rianovosti*, 11 November 2012, <http://en.ria.ru/business/20110903/166395045.html>, accessed 12 March 2014.

"Ukrainian parliament ratifies agreement extending Russian Black Sea Fleet's presence in Crimea," *Kyivpost*, 11 November 2012, <http://www.kyivpost.com/content/politics/ukrainian-parliament-ratifies-agreement-extending--65103.html?flavour=mobile>, accessed 12 March 2014.

Ukrainian State Statistics Agency for 2000-2010.

Waldner, Benita F., "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument," *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006), pp. 139~142.

Warkotsch, Alexander, "The European Union and Democracy Promotion in Bad Neighbourhoods. The Case of Central Asia," *European Foreign Affairs Review* Vol. 11, No. 4 (2006), pp. 509~525.

Wolczuk, Kataryna, "Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy," *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 2 (March 2009), pp. 187~211.