

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭政策實踐

The European Neighbourhood Policy and the Implementation on Ukraine

doi:10.30390/ISC.200809_47(3).0005

問題與研究, 47(3), 2008

Issues & Studies, 47(3), 2008

作者/Author：楊三億(San-Yi Yang)

頁數/Page：105-134

出版日期/Publication Date：2008/09

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.200809_47\(3\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200809_47(3).0005)



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



歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭政策實踐

楊 三 億

(文藻外語學院國際事務系助理教授)

摘 要

2004 年及 2007 年歐盟兩次東擴後已有 27 個會員國，但目前仍有許多國家期望未來可以加入歐盟。對歐盟來說，繼續擴大歐洲穩定與民主區有助於歐洲大陸局勢之穩定，然其負面效應則是過多會員國可能有礙於更深層次的整合與有限資源應如何有效分配等問題。因此，歐盟對其鄰近國家採取一系列相關政策來整合目前歐盟與這些地區之互動，其主要政策工具即是歐盟睦鄰政策之推行，本文試圖釐清歐盟睦鄰政策初步實踐之效果。作者認為，睦鄰政策做為歐盟外交政策工具之一，其主要核心目標在於提供誘因協助夥伴國政治經濟發展、推展歐盟價值。從烏克蘭之案例分析可知歐盟睦鄰政策有協調整合歐盟處理對外事務之功效；對外則提供烏克蘭發展路徑圖，讓有心符合歐盟期望的夥伴國得以遵循特定發展路徑。不過本文也指出歐盟睦鄰政策可能潛在困境，該困境主要來自歐盟與夥伴國共識之不對稱，本文認為由於歐盟現階段內部共識不足、未提供有效且明顯之資源協助夥伴國，以及歐盟刻意採取模糊策略，未明言夥伴國未來能否取得正式會員國之身分，這可能無法滿足烏克蘭最終期待，若歐盟長期對此問題處理不當，將可能導致未來夥伴國對歐盟產生信心危機，並進而影響雙方互動關係與地緣政治發展。

關鍵詞： 歐盟擴張、歐盟睦鄰政策、烏克蘭、行動計畫

* * *

壹、前 言

從政策與歷史的角度來看，歐盟的外交政策和其整合歷史有密不可分的關係，1970 年代歐盟前身歐洲共同體已存在歐洲政治合作 (European Political Cooperation, EPC)，做為會員國了解彼此立場、協商國際局勢的非正式組織。1986 年的單一歐洲法案 (Single European Act) 則把 EPC 納入第三章正式條文，並且在 1992 年馬斯垂克高峰會將 EPC 改為 CFSP (Common Foreign and Security Policy)，從此外交政策正式成為歐盟的第二支柱，做為處理歐盟對外事務重要工具。冷戰結束對歐洲局勢產生重大影



響，歐盟外交政策關心的對象逐步轉向中（東）歐和前蘇聯地區，許多討論集中在歐盟是否應該向東擴張以應付新局勢。2004 與 2007 年東擴則是這一波討論的結果，也就是所謂的歐盟會員國「大爆炸」(big bang) 現象，2007 年後歐盟一躍成為擁有 27 個會員國的國際性組織。大爆炸之後的現象則是歐盟出現與其領土鄰接的新興國家，對歐盟而言，接下來問題是如何面對這些國家，「歐盟睦鄰政策」(European Neighborhood Policy, ENP) 的出現可說是解決這個問題的初步方案。

做為外交政策工具，ENP 關心的主要內涵在安全、穩定、經濟合作等面向上，ENP 主要的關心對象都是環繞在歐盟周圍的國家，若干和歐盟領土直接相鄰國家，如烏克蘭，成為目前歐盟東面政策 (Eastern dimension) 的重點國家；另外，若干國家雖然與歐盟邊界未接壤 (如喬治亞、約旦、黎巴嫩或以色列等)，但仍是 ENP 政策的涵蓋內容，主因即為這些國家之存在與歐盟利益攸關，這些國家穩定與否對歐盟也將產生極大影響，所以也在 ENP 合作名單之列。最後，ENP 政策制定也須同時滿足歐盟與會員國雙方外交政策之推動，快速擴張過程導致目前歐盟對未來擴張採取謹慎保守的態度，因此 ENP 有濃厚之觀望態度與調和會員國立場妥協意味，本文將從「政策制定背景」、「政策本質探討」、「歐盟對烏克蘭睦鄰政策分析」以及「歐盟對烏克蘭睦鄰政策評估」等面向來分析歐盟睦鄰政策。

貳、政策制定背景：歐盟會籍擴張重要辯論

歐盟睦鄰政策是歐盟近期推出的外交政策工具，其主要目的乃為彌補 2004 年擴張後的歐盟對周邊國家的政策需求，針對 2004 年之後歐盟是否應該擴張的問題，歐盟與各會員國需要找出一套既能滿足歐盟發展目標，又須兼顧會員國立場的最大公約數。^① 這些意見的綜合討論大抵圍繞在會員國數目多寡與結構差異對歐盟組織運作的正負面影響，2004 年以後對擴張問題的正反面向討論大抵集中在以下幾點：

一、擴張有助於歐洲穩定區的推動

大部分研究指出歐盟東擴有助於歐盟向外推展和平與繁榮圈，因其擴張方式合乎自由和平論 (Liberal Peace) 之基調，如果有愈多國家採取相似的民主制度與開放的經濟體制，則國際和平的到來也將愈有可能實現。^② 與此相關的論調則是中（東）歐國家缺乏資源進行大規模內部改革運動以推動民主進程，這些國家由於長期受共產主義的

註① 2007 年 1 月歐盟再接納羅馬尼亞與保加利亞兩個會員國，為行文方便起見本文以 2004 年東擴做為代表。

註② 這些研究如 David Chandler, "EU Statebuilding: Securing the Liberal Peace through EU Enlargement," *Journal of Interdisciplinary International Relations*, Vol. 21, Issue 4 (Oct. 2007), pp. 593-607; Thomas Plümper and Christina Schneider, "Discriminatory European Union Membership and the Redistribution of Enlargement Gains," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, Issue 4 (Aug. 2007), pp. 568-587.

統治，礙於國內政治制度設計過分集權、行政效率不彰、經濟資源配置失當等問題，而難以採取大刀闊斧的改革，所以藉助外力推動革新成爲重要途徑，歐盟提供之各種資源與會籍身分取得有助於中東歐國家內部大刀闊斧的推動改革。

二、會員國增多對歐盟組織運作之影響

會員國增多的正面意涵爲代表性增強，歐盟決策更享有泛歐的正當性，歐盟對歐洲大陸及世界其他地區也能更有影響力。不過會員國增加也有其負面因素，例如對機構運作造成遲滯性的負面影響，持此種觀點者多認爲，基於歐盟會員國間之政治與經濟條件狀況差異日漸增大，會員國家的經濟結構、政治利益、社會偏好及財政能力隔閡頗大，因此對目前的「歐盟治理」(EU governance) 產生困擾，伴隨著此一現象的結果則是不同會員國在不同政策領域內享有不一致的權限 (competencies)。此種權限不一致的差異程度遠大於舊歐盟 15 國時期，因此如果需要解決該種現象，歐盟應該暫緩會員國的擴張，並設計出一套更爲彈性的機制來解決此種現象。^③

三、歐盟擴張的外部成本問題

新會員國的各項生產要素成本普遍低於舊會員國，因此總體來說，歐盟生產成本可以伴隨著勞動人口增加與市場擴大而降低，強化歐盟會員國經濟競爭力，對歐盟會員國與企業轉移成本具直接效益，新會員國的勞動與土地成本比舊會員國低廉的誘因與高素質的勞動力是這些國家或企業得利的主要原因。^④不過伴隨著歐盟擴張速度太快的問題，則是關於物品走私、人口偷渡及跨邊界犯罪等社會現象增加的隱憂。由於中(東)歐國家和偏遠的東歐國家僅有一線之隔，加上語言與文化相近的因素容易使這些歐盟東邊國家成爲走私與偷渡轉運站；犯罪手法的提升則使歐盟查緝工作更爲不易。

根據研究顯示，2004 年前後歐盟境內走私偷渡有增加趨勢，東擴前兩年阿爾巴尼亞一地即約有 1 萬 3000 人透過非法管道轉運至英國等地，來自烏克蘭與俄羅斯等地的人口偷渡數量更大。研究指出，每年約有 50 萬名婦女(志願或非志願)到歐盟國家從事賣淫工作，復加上從環地中海等各地區，其偷渡總數應已超過百萬。從邊界管制與人口走私面向來看，每年在邊界被擋下的移民人口有上升趨勢，這顯示歐盟前沿的邊界國家(如羅馬尼亞或波蘭)較容易成爲人口走私轉運站，因此邊界國家成爲歐盟控制非法移民的主要門口，而歐盟持續東擴是否將會增加或減少偷渡現象亦常爲歐盟政

註③ Joachim Ahrens, Herman Hoen, and Renate Ohr, "Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club-theoretical Perspective," *Journal of European Integration*, Vol. 27, Issue 4 (December 2005), pp. 417-439.

註④ 但後續觀察指出新會員國加入歐盟後的勞工成本亦急遽上升，斯洛維尼亞與拉脫維亞於 2004 年第 4 季的便大幅上漲了 14.8%與 14.3%。請見 "Europe's labour costs go up," *Professional Engineering*, Vol. 18, Issue 6 (23 March 2005), p. 13.

學界討論重點。^⑤這些偷渡與走私之社會現象目前雖不至於造成歐盟的大規模騷亂，不過仍對經濟與社會秩序形成挑戰，同時歐洲公民對於境內的勞動力遷徙與境外的非法移民也會因此產生負面聯想，對公民接受歐盟未來是否應繼續向外擴大的態度有消極影響。^⑥

四、結構差異與制度設計對會員國影響

為同時兼顧新舊會員國在同一組織享有之權利與義務相對平等，歐盟創造出「階段性會員權力」(Phasing in membership rights)之概念彌合雙方需求。由於新舊會員國發展差異大，因此新會員國入盟之始並未享有與舊會員國相同的權力，歐盟針對2004年入盟的新會員國採取彈性的調整方法，也就是透過不同時期給予新會員國不同權力的方式來補償舊會員國的初期支付以及延緩新會員國的收益。^⑦不過階段性的給予可能造成會員國間地位之不平等，尤其在會員國間利益衝突時更凸顯此一現象，再加上上文所述歐盟新舊會員國的發展差異、公民觀感等因素，可能對歐盟東部會員國的自我認同產生影響，並據此形成「東部認同」(Eastness)的現象，因此歐盟需要正視此一可能現象的產生，同時現階段不應該繼續增加新會員國以避免事態繼續擴大。^⑧

五、歐盟與鄰近地區維持緊密合作之必要性

歐盟整合過程嘗試避免過去歐洲分裂的惡性循環，要獲致此一目標就需要避免分裂線(dividing lines)的到來與結交更多新朋友的方式來達成。^⑨所以歐盟不應該以現有的會員國數目為滿足，歐盟應該對周邊或其他國家提供正面且積極的援助，類似烏克蘭這樣的鄰近國家歐盟應該更多投注心力，對該國國內民主運動應該適時表現積極的態度。^⑩與此相關的則是如果歐盟決定停止向外擴張、同時也停止向外發揮應有的影響力時，對周邊國家都將產生一種排除異己的印象，其結果就是歐盟將形成一種封閉性的社區，只有在社區裡的會員才能享有社區提供的各種好處，如此將進一步形成

註⑤ Johan Leman and Stef Janssens, "Human smuggling and trafficking from/via Eastern Europe: the former 'intelligence' and the intermediary structures," *Journal on Moving Communities*, Vol. 6, No. 1 (2006), pp. 19-40.

註⑥ Michael Jandl, "Irregular Migration, Human Smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union," *International Migration Review*, Vol. 41, Issue 2 (Summer 2007), pp. 291-315; 況正吉, 「歐盟東擴進程及其面臨之挑戰」, *問題與研究*, 第42卷第5期(2003年9/10月), 頁25-54。

註⑦ Christina Schneider, "Enlargement Processes and Distributional Conflicts: The Politics of Discriminatory Membership in the European Union," *Public Choice*, Vol. 132, Issue 1-2 (July 2007), pp. 85-102.

註⑧ Merje Kuus, "Something old, something new: Eastness in European Union enlargement," *Journal of International Relations and Development*, Vol. 10, Issue 2 (June 2007), pp. 150-167.

註⑨ 朱景鵬, 「歐洲睦鄰政策之研究: 以歐洲聯盟與烏克蘭雙邊關係為例」, *國科會專題研究計畫成果報告* (NSC94-2414-H-256-002)。

註⑩ Iryna Solonenko, "The European Union as Democracy Promoter: The Case of Ukraine," *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 5, Issue 2 (Winter 2005), pp. 57-69.

「封閉社區徵候群」(gated community syndrome)，對歐盟與鄰近地區國家交往關係產生妨害、並對歐陸的繁榮與穩定可能產生負面效應。^①

六、歐盟、俄國與鄰近地區國家三邊架構未定

東歐、中亞與巴爾幹地區位於歐盟與俄羅斯間廣大的交接地帶，歐盟與俄國雙方對該區域享有直接或間接的政治、經濟與文化等面向利益，然而歐盟對於俄國在這些區域的基本立場為何尚無定論，歐盟與俄國雙方在這些區域的地緣戰略、能源供應、政治發展、經貿關係、社會文化交流等面向存有多重的合作與競爭關係，歐盟需要確立對其周邊地區的完整架構以因應未來可能變化。^②此外，擴大會員國對歐盟全球權力格局提升與對全球事務影響力之增長亦有助益，凡此皆影響歐盟外交政策之推動。^③

不同國家與學者對上述這些討論採取或肯定或負面的不同看法，但這些討論咸認為歐盟應該繼續向外發揮影響力、持續引導鄰近國家推動改革，這些看法基本上符合目前歐盟現狀發展，無論歐盟未來是否應朝擴大或停止擴張，歐盟都應該對鄰近地區提供積極援助，不過對於歐盟應如何推動、投注多少資源、實現成效如何、有哪些不足之處應該強化，這些問題目前仍在發展之中，因此也就成為本文討論重點。

參、歐盟睦鄰政策：東擴經驗與國別行動計畫

歐盟睦鄰政策基本上就是在上述討論架構中展開，睦鄰政策之制定主要為求發散過去東擴成功經驗，在該基礎上重新梳理歐盟與鄰近地區的國家互動，以下將分析 ENP 政策制定過程，包含政策制訂討論、政策目標、行動目標與政策革新之處等。

ENP 制訂背景

歐盟 1992 年制定之共同外交與安全政策 (Common Foreign and Security Policy)，負責衝突避免、人道危機管理、非擴散與軍備管制等外交事務，並設立外交政策高級代表 (High Representative for EU's CFSP) 主理 CFSP 事務，並在歐盟高峰會 (European Council)、歐盟理事會 (Council of European Union)、輪值主席 (Presidency of the Council)、歐洲議會 (European Parliament) 的指導或合作過程擬定

註① Ruben Zaiotti, "Of Friends and Fences: Europe's Neighbourhood Policy and the 'Gated Community Syndrome'," *Journal of European Integration*, Vol. 29, Issue 2 (June 2007), pp. 143-162.

註② 請見吳東野，「後冷戰時期歐盟對中亞地區之戰略作為：強權政治的意涵」，*問題與研究*，第 45 卷第 4 期 (2006 年 7/8 月)，頁 1-30；或張亞中，「歐洲聯盟中國戰略分析」，*問題與研究*，第 45 卷第 4 期 (2006 年 7/8 月)，頁 31-62；Robert Aliboni, "The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy," *European Foreign Affairs Review*, No. 10 (2005), pp. 1-16.

註③ 甘逸驊，「歐洲安全與防衛政策的軍事層面：歐盟的全球戰略地位」，*問題與研究*，第 45 卷第 5 期 (2006 年 9/10 月)，頁 111-136；吳萬寶，「歐盟新憲下的歐洲安全暨防衛政策」，*研究與動態*，第 12 期 (2005 年 6 月)，頁 129-144。

與執行相關任務。^⑭不過這樣的設計缺乏針對性，輪值主席國未必熟稔東面或南面國家事務、CFSP 的涵蓋面遍及全球事務，鄰近地區國家的重要性無法在該政策設計中被凸顯，再加上歐盟的外交事務的預算與人事權分散於不同部門、加深歐盟推動周邊國家工作的難度，因此歐盟有需要設計一套較為適宜對應鄰近地區之政策。

相對於 CFSP 而言，ENP 主要任務是處理歐盟與周邊國家之互動關係，ENP 由歐盟執委會對外關係與歐盟睦鄰政策委員主導（EU Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy），該項政策之起源肇因於 2002-2003 年間歐盟執委會與若干會員國預見東擴後歐盟與其他國家未來互動，為避免形成新分界線之到來乃提倡歐盟外交政策應有新思維，如英國政府當時提出「更廣大的歐洲」（a wider Europe）概念、「鄰近政策」（proximity policy）概念、到「新睦鄰政策」（new neighbourhood policy）等概念，藉此傳達歐盟對鄰近地區應有的觀念與做法。^⑮ 2002 年外交事務高級代表索拉納（Javier Solana）和前歐盟對外關係執委彭定康（Chris Patten）聯名致信歐盟理事會亦表示支持態度，這些想法與倡導進一步促使歐盟認真思考未來政策走向，並促成 2003 年 3 月 11 日歐盟發表「更廣化的歐洲與其鄰邦」（*Communication: Wider Europe-Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the Eastern and Southern Neighbours*）通訊，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的新動力。^⑯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）介於夥伴與會員身份間之關係，但同時不排除（最終）給予後者地位」^⑰以協助鄰近國家之發展。2003 年 7 月執委會再發佈通訊「為新睦鄰工具鋪路」（*Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*）強化歐盟制定睦鄰政策基本立場，^⑱最後則於 2004 年 5 月發表「歐盟睦鄰政策戰略文件」（*European Neighbourhood Policy Strategy Paper*）做為推動睦鄰政策之官方文件。^⑲

ENP 政策目標

ENP 並不是歐盟對周邊地區僅有的外交政策工具，歐盟現存的對鄰近國家交往政策仍有「夥伴與合作協定」（Partnership and Cooperation Agreement, PCA）和「歐盟地

註⑭ 請見歐盟 CFSP 官方網頁 http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/intro/index.htm, accessed 17 September 2007.

註⑮ Karen Smith, "The Outsiders: the European Neighbourhood Policy," *International Affairs*, Vol. 81, No.4 (2005), p. 3.

註⑯ *Wider Europe-Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003), 104 final, 11 March 2003, p. 9.

註⑰ Romano Prodi, "A Wider Europe: 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; or http://ec.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm accessed 26 September 2007.

註⑱ *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003), 393 final, 1 July 2003.

註⑲ *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM (2004) 373 final, 12 May 2004.

中海夥伴」(Euro-Mediterranean Partnership, 又稱為 Barcelona Process) 等各項政策工具, 這些政策也處理歐盟對周邊國家事務, 而 ENP 則冀望協調歐盟及其會員國能一致行動、更有效率的調和歐盟對鄰近地區各項政策。

ENP 主要政策目標在於配合歐盟外交政策, 要能更凝聚與更有效率的於全球各地行動, 同時要使歐盟與各鄰近區域間之發展能更為聚合。歐盟在談到政策目標之設定時特別強調區域間發展均衡問題, 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, 而其主要的手段則是透過軟性權力 (soft power) 的方式達成, 提供歐盟東方及南方夥伴國參與歐盟內部市場、參與歐盟計畫、雙方各種合作事項以達成上述目標。」^{②0}所以 ENP 政策目標很清楚, 希望在不涉及歐盟會員國擴大與否前提下促進環歐洲地區共同發展, 歐盟扮演的是協助達成此一目標的角色。

ENP 行動計畫內涵

ENP 主要的行動計畫主要著重以下幾個面向：

一、促進對共享價值的承諾。歐盟基本價值乃是對人性尊嚴、自由、民主、平等、法治之治與人權的尊重, 而其共享價值則表現在社會的多元與容忍、正義、團結和非歧視原則之上, 所以 ENP 期望可以與鄰近地區共享這些價值, 方式則是透過多邊與雙邊條約之簽定達成：

二、促進歐盟與夥伴國間之政治對話。此政策目標寄望於透過雙邊與多邊對話以了解歐盟與夥伴國彼此立場, 對話內容涵蓋外交與安全事務、區域與國際議題、衝突避免與危機管理、對共同安全之威脅 (如恐怖主義、大規模毀滅性武器與非法武器出口等)：

三、透過經濟與社會政策協助夥伴國發展。歐盟的經濟與社會政策對周邊國家有相當大的影響, 對周邊國家與民眾也具有相當大的吸引力, 夥伴國可透過參與歐盟內部政策以獲得實質性誘因, 歐盟提供跨地區或跨年度的各項大型計畫藉以推動歐盟和上述地區的合作關係：

四、貿易與開放歐盟市場。此舉是最直接且有效的政策工具, 開放歐盟市場給予夥伴國將可促進雙方貿易交流, 同時有助於夥伴國的各項產品, 如農產品與工業產品順利進入歐盟市場；

五、司法與內政事務合作。透過這些項目的合作可以有效打擊經濟發展的負面因素, 減低雙方合作之摩擦, 例如加強夥伴國邊境管制工作、查緝跨國犯罪與走私偷渡、會員國與夥伴國的人員與物品交流等。^{②1}

另外, 歐盟和夥伴國雙方特別在能源、交通運輸、環境、資訊、研究與技術創新

註^{②0} Benita Ferrero-Waldner, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument," *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006), pp. 139~142.

註^{②1} *European Neighbourhood Policy Strategic Paper, op. cit.*, pp. 12~16.



等面向進行深度合作，這些項目都是歐盟較為關心的議題，其中又以能源最為敏感，後文將提及歐盟如何與夥伴國進行這些項目之合作。最後，歐盟與夥伴國合作的進行方式採取人員交流、計畫提供與機構間交流，更為詳盡的歐盟睦鄰政策內涵與政策文件請見表 1 與表 2。

表 1 歐盟睦鄰政策內涵

政策目標	為避免會員國與非會員國間身分斷裂，歐盟對周邊國家提供之積極援助				
行動計畫	促進價值共享	提升政治對話	開放歐盟市場	經社政策合作	司法內政合作
政策合作	能源	交通運輸	環境	資訊	研究與技術創新
交流方式	人員交流		計畫提供	機構交流	
財政支持	TACIS, ② MEDA, ③ EIDHR ④以及歐洲投資銀行 (European Investment Bank) 等之協助				
ENP 架構下的夥伴國	阿爾及利亞、亞美尼亞、阿賽拜疆、白俄羅斯、埃及、喬治亞、以色列、約旦、黎巴嫩、利比亞、摩爾多瓦、摩洛哥、巴勒斯坦、敘利亞、突尼西亞、烏克蘭 (共 16 國)				

資料來源：作者根據歐盟執委會公佈之 *European Neighbourhood Policy Strategic Paper*, COM (2004) 373 final, 12 May 2004 整理而成。

歐盟睦鄰政策探討

一、複製東擴經驗的睦鄰政策

歐盟睦鄰政策參考後冷戰時期歐盟地東擴經驗，第五次東擴成功將歐盟價值、法律規範與歐盟影響力拓展至中東歐國家，對歐洲穩定區與歐盟整合之擴大有極大影響。而目前歐盟雖有 27 個會員國龐大之架構，但歐盟亦未曾停止擴張能量，克羅埃西亞、馬其頓與土耳其為候選國，阿爾巴尼亞、波士尼亞－赫塞哥維納、塞爾維亞、科索沃與蒙地內哥羅亦為潛在候選國，由此可見歐盟仍保持向外持續拓展影響力之企圖心，而睦鄰政策即是做為擴張政策之先期工具，處理歐盟與巴爾幹半島以外地區之交往架構。^⑤

歐盟睦鄰政策並非以制度擴張為首要考量，不過參考東擴經驗卻可以發揮相同影響力。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；睦鄰政策揉和東擴做法，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

註② TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) 為歐盟於 1991 年推出之政策性援助工具，協助當時 12 個東歐與中亞國家 (烏克蘭亦包含在內) 的制度改革。

註③ MEDA (Financial Instrument of the Euro-Mediterranean Partnership) 乃為執行歐盟地中海夥伴之財政計畫，TACIS 與 MEDA 於 2007 年 1 月 1 日被 ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) 所取代。

註④ European Instrument for Democracy and Human Rights, http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm accessed 21 November 2007.

註⑤ 請見歐盟東擴官方網站 http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm, accessed on 18 March 2008.

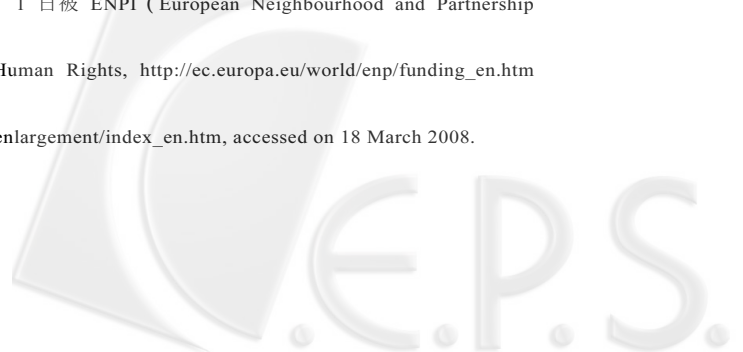


表 2 歐盟對烏克蘭睦鄰政策相關文件^⑥

	文件標題	主要內容	公布時間
戰略層次	European Neighbourhood Policy Strategy Paper, COM (2004) 373 final (歐盟睦鄰政策戰略文件)	延續歐盟東擴能量、勾勒歐盟對鄰近地區戰略規劃與預期前景	12 May 2004
特定國家層次	European Neighbourhood Policy Country Report: Ukraine, SEC (2004) 566 (歐盟睦鄰政策國家報告：烏克蘭)	伴隨戰略文件之推出同時發布對烏克蘭之國情觀察	12 May 2004
特定國家行動計畫層次	EU/Ukraine Action Plan (歐盟/烏克蘭行動計畫)	對烏克蘭提出 17 項的行動步驟及設定達成的預期目標	10 Dec 2004
強化 ENP 實踐層次	Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy	對烏克蘭的政治、貿易與經濟、司法內政及個別議題提出改革建議	22 Nov 2005
特定國家行動計畫層次	EU-Ukraine Action Plan for Justice, Freedom and Security (歐盟/烏克蘭正義、自由與安全行動計畫)	特別強化雙方在內政、司法與安全方面的合作	18 Jun 2007
進度報告	ENP Progress Report: Ukraine, COM (2006) 726 final (歐盟睦鄰政策進度報告：烏克蘭)	對烏克蘭的改革進度提出觀察版本，其中包含綜合性評估，著重在政經與社會機制等改革	4 Dec 2006
ENP 政策工具	European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) : Ukraine-Country Strategy Paper 2007-2013 (歐盟睦鄰與夥伴工具：2007-2013 烏克蘭戰略文件)	根據 2006 年 10 月歐洲共同體頒布之 ENPI (Regulation no. 1638) 而提出對烏克蘭 2007-2013 的戰略文件，做為取代 TACIS 之援助工具。	1 Jan 2007
強化建議	A Strong European Neighbourhood Policy, COM (2007) 774 final 更強化的歐盟睦鄰政策	對歐盟睦鄰政策實踐經驗反思	5 Dec 2007

資料來源：依據歐盟官方公佈之各項相關文件綜合整理而成。

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。

二、透過革新政策推動東向政策

歐盟的鄰近地區政策大幅參考歐盟過去擴張經驗，根據經驗，歐盟在推動候選國內政經改革面向上獲得相當效果，這些改革可區分為制度、民主與人權改革、向東拓展歐洲和平穩定區等。多數新會員國遵循歐盟提供的路徑圖進行政治、經濟與社會多面向的改革，而 ENP 參考經驗，提出的新思維則表現在以下幾項：

第一，睦鄰政策提供介於對一般國家與會員國地位間的優惠政策，也就是所謂的

註^⑥ 除歐盟睦鄰政策外，「伙伴與合作協定」(Partnership and Cooperation Agreement, PCA)亦為勾勒歐盟與烏克蘭雙方關係重要文件，但本文暫不討論。相關議題請見 Partnership and Cooperation Agreement between European Communities and their Member States and Ukraine, Brussels, 16 June 1998; or http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_ukraine.pdf accessed 6 October 2007.



「除了會員身份以外的待遇」(everything but institution)，^⑦而其推動之方式乃是採取漸進式而非一次到位 (more evolutionary than revolutionary) 的做法，這些相關做法主要確保夥伴國未來朝歐盟期望的方向進行改革而又避免明示提及夥伴國的會員身份。^⑧

第二，睦鄰政策採取國別的差異行動計畫。因為歐盟周邊國家的不同國情發展，歐盟於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適用全部夥伴國的方式。因此歐盟制定出根據不同國家而有不同的政策優先順序，同時輔以個別國家的行動計畫與年度觀察報告來激勵個別國家，例如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擇定項目。^⑨

第三，睦鄰政策整合歐盟對東歐、地中海與中東國家的外交政策，這個部份的革新肇因於過去歐盟對外政策的令出多門、多頭馬車領導之故，歐盟共同外交與安全政策雖列為歐盟三大支柱之一，然會員國與歐盟其他機構亦競爭對外政策之領導地位，同時歐盟對周邊地區之外交行動散見於各項補助計畫，計畫金額的提供受到官僚系統的牽制導致執行上出現困難，TACIS 和 MEDA 之執行過程被批評為「徒增作業困擾，耗時的作業程序導致多數資金花費在人員的薪資結構上」，因此 ENP 為求減少此種弊端，特別針對行政效率提出一系列新的改善措施，改以一條鞭以及較彈性的方式提供計畫援助，透過行政效率之改善將能使相關計畫援助能更有效率運用，對夥伴國落實援助計畫更有說服力，更能促使夥伴國接受歐盟提出之各相關規範。^⑩

三、睦鄰政策與行動計畫

行動計畫是推動歐盟睦鄰政策相當重要的工具手段，透過國別差異的行動計畫擬定，歐盟可制定出合宜行動目標與行動步驟，此舉對分布在東歐、中東、高加索、北非等地區而有不同國情、宗教、文化、語言的夥伴國而言實屬必要。從睦鄰政策與行動計畫之制定來看，歐盟睦鄰政策有以下幾個特點：

第一，行動計畫既然是睦鄰政策重要執行工具，因此行動計畫之擬定具有指標意義，歐盟於 2004 年 12 月首先提出烏克蘭在內的第一波行動計畫做為開端，再於 2005 年 3 月提出包含亞美尼亞在內的 5 個國家行動計畫，^⑪而其餘四個國家，即阿爾及利亞、白俄羅斯、利比亞與敘利亞，歐盟至今仍未能提出行動計畫，當然也就沒有個別

註⑦ 原文出自 Prodi 2002 年的說法 (請見註⑧)，更詳盡的討論請見 Alberto Chilosi, "The European Union and Its Neighbours: Everything but Institutions?" *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, Issue 1 (Spring 2007), pp. 25-38.

註⑧ Roland Dannreuther, "Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy," *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006), pp. 183-201.

註⑨ EU/Ukraine Action Plan, COM (2004) 373 Final.

註⑩ S.N. Macfarlane, "The Caucasus and Central Asia," in Roland Dannreuther ed., *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy* (London: Routledge, 2004), p. 130.

註⑪ 第一波名單為烏克蘭、摩爾多瓦、摩洛哥、約旦、突尼西亞、以色列與巴勒斯坦等 7 個國家，第二波為亞美尼亞、阿賽拜疆、埃及、喬治亞與黎巴嫩等 5 個國家。

國家進度報告。歐盟未能提出這些國家行動計畫之主因在於上揭國家無法承諾遵守歐洲理事會對於人權保障之尊重，同時也無法確保國內選舉能在公開公平的環境中舉行，歐盟因此不願在缺乏共識前提下合作，不過歐盟亦表明一旦這些國家願意接受歐洲理事會與歐安組織對國內政治發展之規範，則歐盟將樂意隨時與這些國家進行更密切合作。^⑳

從這些不同國別的行動計畫面向來看，這些行動計畫詳列雙方合作優先順序，例如選舉議題通常是歐盟關注優先事項，歐盟特別要求烏克蘭對即將到來總統與國會大選務必維持國際水準、同時也對於烏克蘭加入世界貿易組織等議題提出建議，協助烏克蘭及早加入世界貿易組織；^㉑對喬治亞則特別重視其司法獄政改革和市場經濟改革層次，此舉肇因喬治亞境內分離主義與貪污腐化嚴重，行政部門多對異議份子進行濫捕與不公平審判，歐盟期待喬治亞能儘早改善此一狀況；^㉒對摩爾多瓦則特別提出 Transnistria 地區的衝突問題，要求摩爾多瓦解決衝突採取和平手段，而烏克蘭亦是該地區衝突重要當事國，因此歐盟期望雙方透過協商對話以尋求共識；^㉓對埃及則是強調埃及須遵守「以土地換取和平」之規範及避免埃及成為恐怖主義犯罪溫床之訴求，成為回教國家重要改革者。^㉔從整體分析層次來看，這些行動計畫主要集中在促進更高層次政治對話、促進經貿改革、強化社會政治訴求與特別關心議題等，政治對話雖然是歐盟對外政策重要工具選項之一，不過低層政治（low politics）的合作面向亦為工作重點。

第二，烏克蘭行動計畫在歐盟睦鄰政策架構下具重要指標意涵，烏克蘭是歐盟東擴後最重要夥伴之一，烏克蘭戰略與能源轉運站樞紐地位對歐盟具舉足輕重影響，故歐盟相當重視其與烏克蘭交往關係。在現有的 12 項國別行動計畫中，歐盟執委會最先草擬完成烏克蘭行動計畫，草案草擬之初先送各相關單位討論求取共識，同時該份草案為求歐盟與烏克蘭雙方能共同接受並妥善執行，執委會還將草案送交歐盟與烏克蘭合作委員會（EU Ukraine Cooperation Council）批准，其目的在於透過批准程序來強化行動計畫正當性、確保雙方同意行動計畫所列事項。^㉕執委會此舉代表希望以烏克蘭做為相關行動計畫模式之擬定，並且充實其他相關行動計畫訂定與執行；而針對那些目前尚無法符合歐盟要求的國家，歐盟則暫不提相關行動計畫，這顯示歐盟採取穩步建構雙方關係的做法。在上述分析架構下可知，以烏克蘭案例分析歐盟睦鄰政策實具有代表性，下文將從歐盟睦鄰政策對烏克蘭政策實踐出發，就睦鄰政策如何促進烏克蘭政治改革、經貿交流與能源合作、區域穩定合作等三大面向進行分析。

註^㉑ *On the Commission Proposals for Action Plans Under the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 9 December 2004, COM 795 final, p. 5.

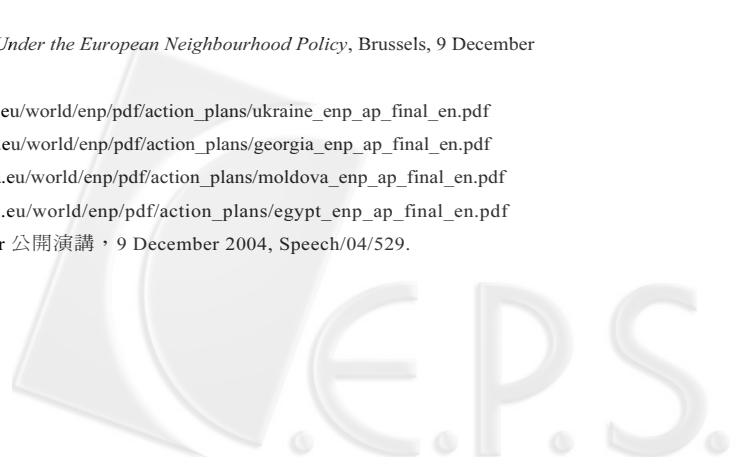
註^㉒ See *EU/Ukraine Action Plan*, or http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf

註^㉓ See *EU/Georgia Action Plan*, or http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf

註^㉔ See *EU/Moldova Action Plan*, or http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf

註^㉕ See *EU/Egypt Action Plan*, or http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf

註^㉖ 執委會睦鄰政策委員 Benita Ferrero-Waldner 公開演講，9 December 2004, Speech/04/529.



肆、歐盟對烏克蘭睦鄰政策分析

對歐盟而言，烏克蘭可能是歐盟東擴後除俄羅斯外最重要的夥伴國，其戰略地位、能源合作、經貿關係、民主政治發展與人權保障等，無一不是未來歐盟外交政策關心的主要對象，這些發展對烏克蘭、歐盟與俄國產生極大影響。對烏克蘭而言，歐盟則是其最重要之經貿夥伴，歐盟代表的是進步與現代化的象徵，與歐盟交往能獲得利益上的好處與身份上的認同強化；對歐盟來說，如果歐盟期望穩定歐洲東部發展，則其向東發散成功的擴張經驗至烏克蘭則符合歐盟現階段對外政策走向，對歐盟東部地區穩定與拓展歐盟價值有極大助益，歐盟也可以藉此解決邊境壓力問題；對俄國來說，烏克蘭處在俄國與歐盟之間，維繫與烏克蘭的緊密合作關係是俄國重回大國之列的重要憑藉。烏克蘭既然有如此重要的戰略地位，睦鄰政策之重要性亦不可言喻，也因此，睦鄰政策期望透過以下各種途徑處理歐盟與烏克蘭現階段的交往關係。

一、睦鄰政策與烏克蘭政治改革

冷戰結束後歐洲整合與烏克蘭之間保持若即若離的互動關係，從烏克蘭與歐洲區域組織關係中即可看出。烏克蘭於 1994 年參加和平夥伴計畫 (Partnership for Peace Program)，1995 年正式成為歐洲理事會 (Council of Europe) 成員國，1997 年再與北約組織簽署特殊夥伴憲章 (The Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine)，烏克蘭也是歐安組織 (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) 成員國，這些努力顯見烏克蘭參與歐洲區域組織的活動能量，不過烏克蘭和歐洲兩大最重要的跨國性組織 (歐盟與北約組織) 都擦身而過。影響烏克蘭的國際參與和其目前政經發展有直接關係：由於烏克蘭國內局勢和重要戰略地位交互衝擊烏克蘭，對烏克蘭政治民主與經濟發展等產生程度不一之影響。

做為蘇聯解散後第一位總統，克拉楚克 (Leonid Krachuk, 1991-1994) 主要任務在於建構烏克蘭國家認同，因此烏克蘭初期以加入歐安會議 (Commission on Security and Cooperation in Europe)、歐大夥伴會議 (The Euro-Atlantic Partnership Council) 為主要目標，並且是第一個前蘇聯共和國加入北約組織和平夥伴計畫 (Partnership for Peace) 的國家，當時烏克蘭與歐盟的關係仍處於建構階段，歐盟逐漸成為維持烏克蘭獨立之外部憑藉，而俄羅斯則轉變成為潛在危害獨立的威脅。³⁸

接任克拉楚克的總統庫其馬 (Leonard Kuchma, 1994-2004) 則將烏克蘭與歐盟互動提升至新階段，雖然庫其馬仍繼續與俄國保持密切合作關係，1997 年雙方簽訂友誼與合作條約，³⁹但庫其馬向西方國家尋求合作之決心也同時顯現，1997 年烏克蘭決定

註³⁸ Natalie Mychajlyszyn, "From Soviet Ukraine to the Orange Revolution: European Security Relations and the Ukrainian Identity," in Oliver Schmidtke and Serhy Yekelchik eds., *Europe's Last Frontier?* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), pp. 46-47.

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。

和北約簽訂「北約—烏克蘭憲章」(The NATO-Ukraine Charter) 做為北約與烏克蘭互動關係基本架構，強調烏克蘭在國防事務上擁有絕對自主權，庫其馬並於 1996 年開始將眼光投向歐盟，公開宣稱「歐洲基督教文明是烏克蘭文化的搖籃」、「所以我們的家就是歐洲」為烏克蘭的歐盟政策暖身，庫其馬再於同年 4 月歐洲理事會演講之際公開宣佈烏克蘭國家戰略目標即為烏克蘭與歐洲架構的整合，而其主要優先順序即為「獲得歐盟完全的會員國身分」。於此同時烏克蘭在國內設置直隸於外交部的歐洲與跨大西洋整合司 (European and Transatlantic Integration Department) 與國家發展和歐洲整合總署 (National Agency for Development and European Integration) 做為整合烏克蘭的歐洲政策執行機構，2000 年再頒布命令以調和烏克蘭立法更趨近歐盟立法的規定。^④

接任庫其馬的總統尤申科 (Viktor Yushchenko) 則將歐盟政策列為國家發展主軸，尤申科於 2004 年競選時政策主軸就是烏克蘭需要在俄羅斯與歐盟之間做選擇，尤申科主要訴求就是烏克蘭應該盡速加入歐盟，並與歐盟發展全方位關係，橙色革命 (Orange revolution) 後的尤申科持續該政策目標，尤申科尤其認為加入歐盟是一條必要的發展道路，唯有如此烏克蘭國家發展才能擺脫俄羅斯影響、才能趕上西方國家發展道路。尤申科之歐盟政策除為多數政治菁英支持外，根據民意調查顯示，57% 的烏克蘭民眾亦支持加入歐盟，僅有 16% 反對加入歐盟而應與俄國建構更緊密的合作關係，民意調查結果顯示政治精英之整合態度有民意支持的正當性。^⑤

歐盟睦鄰政策對烏克蘭政治改革具相當影響，雖然烏克蘭展示強烈加入歐盟意願，然烏克蘭現實客觀條件與能否加入歐盟不無疑問，根據 2004 年 European Neighbourhood Policy Country Report: Ukraine (歐盟睦鄰政策國家報告：烏克蘭) 中指出，烏克蘭 2002 年國會選舉雖已趨近國際標準，不過顯著的舞弊行為仍持續存在：在貪腐方面，國際透明組織 (Transparency International) 給予烏克蘭的清廉分數為 2.3 分 (最高分 10 分)，全球名列第 106 位；在媒體自由方面，報告中指出烏克蘭的媒體所有權大多數仍掌握在中央與地方政府，獨立性的媒體最常遇見的挑戰為財務與公權力之不當干預，因此烏克蘭的媒體缺乏獨立，無法公正客觀監督政府施政。^⑥

2004 年底烏克蘭橙色革命 (Orange Revolution) 的發生是歐盟展現決心的重要關鍵，歐盟當時拒絕承認烏克蘭總統選舉結果，烏克蘭的中央選委會與憲法法庭也宣佈與判決選舉結果無效，其結果就是烏克蘭得以重新舉行大選、順利促成親西方的尤申科當選烏克蘭總統，後文將提及歐盟介入烏克蘭橙色革命之成效評估，不過這裡從事

註④ 轉引自 Roman Solchanyk, *Ukraine and Russia* (Lanham MD: Rowman and Littlefield, 2001), p. 92.

註⑤ Jakub Boratyński, Grzegorz Gromadzki, Oleksandr Sushko, and Anita Szymborska, *Questionable Achievement: EC-Ukraine Visa Facilitation Agreement*, Paper for the Stephan Batory Foundation Project, The Enlargement EU and Ukraine: New Relations, November 2006; Paul Kubicek, "Ukraine and the European Neighborhood Policy: Can the EU Help the Orange Revolution Bear Fruit?" *East European Quarterly*, Vol. 41, Issue 1 (Spring 2007), p. 5.

註⑥ "European Neighbourhood Policy Country Report: Ukraine," Brussels, SEC (2004) 566, 12 May 2004, pp. 6-8, 惟 2004 年底烏克蘭媒體 Channel 5 刻意報導政府封鎖的消息讓後繼的橙色革命得以發生。

件發生之際歐盟介入過程來看，歐盟現行輪值主席國方式似較無力應對突發事件，反而是歐盟東邊若干成員國（如波蘭與立陶宛）更為積極奔走協調烏克蘭事務。事件發生後 ENP 做為剛起步的歐盟對外政策，針對烏克蘭的局勢採取修正 10 點計畫以表示支持烏克蘭的政治民主化改革。^④ 2005 年，歐盟再宣布承認烏克蘭的市場經濟地位，這無異是歐盟表示支持烏克蘭推動國內市場經濟改革成效，並且願意協助烏克蘭加入世界貿易組織的重要表徵，同時也表示歐盟願意繼續給予烏克蘭領導人政治支持的象徵。

雖然尤申科順利當選總統，不過烏克蘭的政治民主之路並不順遂，國內的政治改革道路依舊崎嶇，2006 年 12 月，歐盟再度發表 ENP Progress Report: Ukraine（歐盟睦鄰政策進度報告：烏克蘭）視為對烏克蘭階段性發展之觀察，歐盟並未因尤申科的親西方態度而對其政治改革政策給予高度評價，在該份報告中指出 2006 年 3 月烏克蘭的國會大選雖已「大致」（largely）符合歐安組織與歐洲理事會的規範，但選舉觀察團在該次選舉過程中仍發現舞弊行為，例如延遲投票站之設置讓選舉人無法投票、某些區域開票結果超過該區選舉人數等；在貪腐方面，烏克蘭政府雖通過若干消除貪腐行為的立法措施，同時也加強人權保障立法與宣導，不過在實際的執行過程中仍有諸多改善空間。^⑤

2007 年 9 月烏克蘭再度因政治鬥爭而重新舉行國會大選，亞努科維奇領導的區域黨（Party of Regions）獲得 34.37% 的選票，橙色革命後第一任總理提摩申科領導的提摩申科集團（Yulia Tymoshenko Bloc）獲得 30.71% 選票，總統尤申科領導的我們的烏克蘭（Our Ukraine: People's Self-Defense Bloc）僅得 14.15%，成為第三大黨，國會最終協調提摩申科繼續擔任烏克蘭總理，一般認為提摩申科將會繼續推動與歐盟交往的積極政策，不過隱憂卻存在於 2008 年底總統大選，提摩申科與尤申科展開競爭激烈的總統競選，此舉是否影響未來雙方政治結盟關係與政策走向仍有待觀察。

2007 年 9 月的選舉歐盟與歐安組織循例派出選舉觀察團，歐盟對該項選舉相當關注，此次觀察也未傳出大規模舞弊情事，但對於烏克蘭國內政治對立問題感到憂心，烏克蘭政治人物之對立與東西部民意分裂產生極嚴重分割現象，甚至有論者以為東西部烏克蘭之對立將會促成東部烏克蘭分裂主義的到來（East Ukrainian Separatism）。^⑥ 烏克蘭東西部民族意識恰與地理位置相關，東部地區由於和俄羅斯相近，因此造成俄羅斯對烏克蘭有相當大的影響力，俄羅斯是烏克蘭最大的單一國貿易夥伴，俄國對烏

註④ 這 10 點計畫包含：建立早期諮商機制、雙方在外交與安全政策上更緊密的合作、在自由貿易架構下深化貿易與經濟關係、加快給予烏克蘭市場經濟地位的談判、更加支持烏克蘭加入世界貿易組織、更多的經濟援助、以及簡化簽證手續、提高雙方在能源交通與運輸方面的合作、協助烏克蘭立法品質與歐盟趨同、協助公民社會建立等，請見 European Commission, "EU-Ukraine: Strengthening the Strategic Partnership," *Brussels*, 29 March 2005, MEMO/05/106.

註⑤ "ENP Progress Report: Ukraine," *Brussels*, COM (2006) 726 final, 4 December 2006, pp. 3-5.

註⑥ Tatiana Zhurzhenko, "Europeanizing the Ukrainian-Russian Border: From EU Enlargement to the 'Orange Revolution'," *Debate*, Vol. 13, No. 2 (August 2005), pp. 137-154.

克蘭境內的重工業與能源投資更是不遺餘力；另外，烏克蘭東部曾為俄國領土，此舉導致烏國東、南部地區長期受俄國影響，西部地區較長時間曾為波蘭領土，因此認為有較強的歐洲意識，東西部經濟發展差異更強化東西部居民彼此的認同差異，凡此皆對烏克蘭民主政治改革之推動產生影響。^④

二、睦鄰政策經貿交流與能源合作

經貿交流

歐盟與烏克蘭經濟合作近年來呈現逐漸升溫態勢，1995 年歐盟與烏克蘭雙方進出口貿易總值僅為 15 億（歐盟從烏克蘭進口總值）與 22 億歐元（歐盟出口至烏克蘭，單位以下皆同），2001 年雙方進出口貿易量成長至 53 億與 70 億，2004 年由於新加入了 10 個成員國雙方貿易量更分別上升為 73 億與 105 億，2006 年更增長至 99 億與 182 億，總計烏克蘭 25%貿易出口目的地為歐盟會員國，另外則從歐盟會員國進口 42%貿易量，這十幾年熱絡的經貿活動因此使烏克蘭從 1995 年的歐盟第 41 位貿易夥伴國上升至 2005 年的第 32 位，而未來雙方可能進一步朝更緊密關係發展，更詳盡的數字統計請見表 3。

表 3 歐盟與烏克蘭進出口統計（單位：10 億歐元）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
歐盟出口至烏克蘭	7.0	7.8	8.8	10.5	13.1	18.2
歐盟從烏克蘭進口	5.3	6.0	5.7	7.3	7.7	9.9
總計	12.3	13.8	14.5	17.8	20.8	28.1

資料來源：作者綜合整理自 External and Intra-European Trade Statistical Yearbook (Data 1958-2005), *Office for Official Publications of the European Communities*, 2006, pp. 33-34; Gilberto Gambini, "Statistics in Focus, External Trade," *European Communities* (114/2007), 21 September 2007, pp. 1-7.

雙方經貿交流還可以推廣至中央經濟體制改革面向上，為維持貨幣穩定與中央銀行獨立地位，歐盟建議烏克蘭應給予中央銀行獨立地位，因為根據烏克蘭銀行法規定，烏克蘭總統有權任命並隨時解除央行總裁與其他六位董事職務，此舉造成烏克蘭的中央銀行受到政治力量過分介入，並可能導致貨幣政策受到不當政治力之干預；另外，在國有企業私有化推動過程中，歐盟中東歐新會員國及其他國家過去長期私有化之經驗可以提供烏克蘭借鑑，烏克蘭私有化過程起步較晚，1995 年烏克蘭始推動近 9500 家中小型企業私有化，截至 2003 年底烏克蘭已有 11701 家的企業轉型為私有企業，不過在大型企業私有化步伐政府推動速度較慢，特別在電力與通訊部門方面，私有化的速度不僅緩慢，同時也不夠透明，易招致各種弊端。此外，歐盟亦可協助烏克蘭參與各種國際組織，其中關鍵者為世界貿易組織，烏克蘭申請加入世界貿易組織始

註^④ Paul Kubicek, "Ukraine and the European Neighborhood Policy: Can the EU Help the Orange Revolution Bear Fruit?" *East European Quarterly*, *op. cit.*, p. 5.



自 1993 年，基輔期望透過加入世貿過程強化其經濟競爭力，歐盟協助烏克蘭加入世界貿易組織可提供諸多技術性支援，如降低出口限制、智慧財產權保護、動植物防疫與衛生標準、立法規範等，^④雙方談判過程中若干障礙已在烏克蘭承諾降低原物料出口稅後移除，歐烏雙方順利完成加入世貿組織談判，並在烏克蘭結束與其他國家談判程序後，烏克蘭已成為世界貿易組織第 152 個會員國。^⑤而另外歐盟亦於雙邊談判結束後立即著手啟動與烏克蘭的雙邊自由貿易協定架構，為雙方經貿整合跨足至下一領域，烏克蘭總統尤申科表明「歐盟（而非俄羅斯）才是烏克蘭主要貿易夥伴」、「貿易關係的自由化將有助於提升烏克蘭的現代化過程」。^⑥

除經濟貿易往來外，歐盟亦提供相當數量的資源協助烏克蘭發展，這些計畫的援助涵蓋各項中長程發展計畫、核電安全維護，如車諾比核電廠避難所基金（Chernobyl Shelter Fund）、跨國界合作、區域發展計畫、能源、人道援助、援助貸款、人口遷徙、地雷拆除等，從 1991 年至 2006 年歐盟對烏克蘭的總援助金額為 24 億歐元，不過統計數據顯示歐盟近年援助比例並未大幅增加，雖然睦鄰政策推出後 2005 年與 2006 年的對烏援助較 2004 年為多，不過其比例也僅為回復到 2001 年之水準，更詳細的數據請見表 4。

能源合作

除上述交流外，雙方經貿交流關係中較敏感即為能源問題，能源於承平時雖被視為商品交易之一環，然其具重要戰略資源的特性使國家對於能源之進出口與戰略儲備等面向投注許多心力。雙方能源合作其中一項為核能發電，烏克蘭核能發電占全國發電比重 46%，目前也有 13 座核能電廠運作中，另外在烏克蘭的 Rivne 和 Khmelnytsky 兩地亦正興建核電廠，先前歐盟在 TACIS 計畫下提供核能技術援助，同時與國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）合作共同協助烏克蘭核能發電，藉以確保烏克蘭的核能發電可以在正常與安全的情況下運轉，TACIS 於 2007 年改由 ENPI 接手，繼續推動協助烏克蘭核能發電的計畫。

除核能發電外，石油與天然氣之合作更為敏感。根據歐盟資料指出，歐盟是世界上最大的能源（石油與天然氣）進口國以及世界第二大的消耗國，盛產石油與天然氣的國家如俄國、裏海地區、中東與北非地區等皆環繞在歐盟鄰近地區，烏克蘭、白俄羅斯、摩洛哥與突尼西亞等國也就成為重要的能源轉運國（transit countries），因此歐盟和烏克蘭的能源合作既不僅有經濟上的誘因，同時也有戰略上的考量。^⑦據統計，歐

註④ WTO Membership in Brief, *World Trade Organization*, 11 January 2007, p. 1; or http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/members_brief_e.doc accessed 11 October 2007.

註⑤ 烏克蘭已於今（2008）年 5 月 16 日正式成為世貿組織會員國，請參照世貿組織官方網頁 http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/acc_ukraine_apr08_e.htm accessed 23 June 2008.

註⑥ <http://www.eubusiness.com/news-eu/1203330738.04/> accessed 20 March 2008.

註⑦ *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, COM (2004) 373 final, pp. 17~18.

表 4 歐盟對烏克蘭之援助 (1991-2006 年)

單位：百萬歐元

	1991-1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
TACIS National Program	407	38.6	48	43	47	50	70	88	100	891.6
TACIS Nuclear Safety	304.3	50.3	3.5	69.4	44	46.6	34.3	28.4	40.3	621.1
TACIS Cross-border cooperation	-	5.2	1	5.5	0.5	3	3	18	4	40.2
TACIS Regional program	-	3.7	6	9.1	10.5	6	6	8.7	tbc	50.0
Fuel gap	-	-	25	20	20	-	-	-	-	65
Humanitarian assistance(loan)	12	6.3	1.3	0.9	0	-	-	-	-	20.5
Micro-financial assistance(loan)	565	-	-	-	110	-	-	-	-	675
Human rights	-	0.2	-	1.3	0.6	0.6	0.5	1.8	0.95	5.95
Migration	-	-	-	-	-	1.3	-	1.5	tbc	2.8
Anti-landmines	-	-	-	-	--	-	7.0	-	-	7.0
Contributions to STCU	-	3	4.5	4	4	4	4	5.5	5	34.0
Total	1288.3	107.3	89.3	153.2	236.6	111.5	124.8	151.9	150.3	2413.2

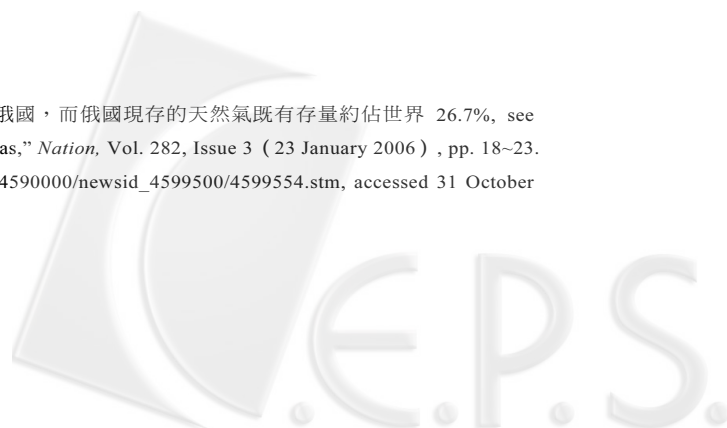
資料來源：European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) : Ukraine-Country Strategy Paper 2007-2013, Brussels, p. 30.

盟石油的四分之一從俄國進口，天然氣則高達四成從俄國進口。^⑤這也即是為何歐盟在 ENP Strategy Paper 中特別將能源問題獨立討論，並希望與烏克蘭建立能源合作的關鍵所在。

歐盟會員國相當依賴自俄國進口石油，但俄國對於天然氣與石油供應的市場價格與其他國家迭有爭議出現，俄國希望其他國家能接受俄國調高石油及天然氣價格，2006 年 1 月俄國無預警停止供應烏克蘭天然氣，該做法對烏克蘭與歐盟均產生極大震撼。^⑥事件發生後歐盟立即啟動協調機制，要求俄國與烏克蘭雙方咸應盡速對天然氣市場價格取得共識，並呼籲雙方避免升高爭端，以談判取得爭端的解決，時親西方的烏克蘭總統尤申科最後採取同意調高價格方式因應，因此最終能解決能源供應危機，不過未來關係是否可能進一步惡化尚未明朗。論者以為俄國此舉除有調高價格之意圖外，也有俄國對烏克蘭警示意味，藉以警示烏克蘭應注意俄國之影響力。停止供應天然氣的舉措使歐盟體認能源進口之重要性，對歐盟而言，歐盟期待一個更多元的能源進口策略，同時期待烏克蘭能有健全且不受他國干擾的能源政策，以及獨立運輸的石

註⑤ 據估計歐盟的石油進口大約四分之一來自俄國，而俄國現存的天然氣既有存量約佔世界 26.7%，see Michael Klare, "The Geopolitics of Natural Gas," *Nation*, Vol. 282, Issue 3 (23 January 2006), pp. 18-23.

註⑥ http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4590000/newsid_4599500/4599554.stm, accessed 31 October 2007.



油和天然氣管線。⁵³另外，歐盟從俄國終止對烏克蘭輸出天然氣的經驗學習，著手考慮終止外國企業購買歐盟管線的權力（特別針對俄國的天然氣公司 Gazprom），希望藉此維護歐盟能源供應的獨立。⁵⁴最後，歐盟與烏克蘭能源合作尚包含能源科技分享與加強能源使用對環境之保護，雙方可就發展再生能源（renewable energy）和提供更乾淨的煤礦能源等進行框架下的合作，如參與「歐盟天然氣與電力規範論壇」（European Gas and Electricity Regulatory Fora）與「智慧能源計畫」（Intelligent Energy Programme）。⁵⁵

三、睦鄰政策與區域穩定合作

除推動烏克蘭政經改革外，歐盟與烏克蘭在 ENP 合作架構下尚有區域穩定之合作，歐盟與烏克蘭早於 PCA 時代即已建立相當密切之互動關係，雙方在戰略合作面向上可概分為以下幾點：第一，雙方互動關係最高層次為高峰會之對話，歐盟與烏克蘭自 2002 年起至今（2007 年）已共同召開 6 次高峰會，高峰會之召開為討論雙方關心之重要議題，其他如部長層級的年度合作委員會（Cooperation Councils）、資深官員的合作委員會（Cooperation Committees）以及專家層級的次級委員會（Sub-Committees），以及在國會議員的合作面向上歐盟與烏克蘭均有定期接觸。⁵⁶

第二，歐盟與烏克蘭雙方在巴爾幹半島之合作，烏克蘭參加歐盟波士尼亞－赫塞哥維納警察任務（EU Police Mission in Bosnia Herzegovina），雙方對維持巴爾幹半島穩定有相同目標，2002 年烏克蘭更與歐盟簽訂危機管理協定（Agreement between the European Union and Ukraine establishing a framework for the participation of Ukraine in the European Union crisis management operations），歐盟得以對各項危機管理之行動邀請烏克蘭參加，請求烏克蘭之協助，這對烏克蘭參與歐洲地區危機管理與協助解決和烏克蘭相關之衝突有正面助益。⁵⁷

第三，烏克蘭與摩爾多瓦存在邊界上種族爭端問題，雙方在位於烏克蘭與摩爾多瓦境內的 Transnistria 地區迭有爭議，居住在摩爾多瓦境內的 Transnistria 74 萬人口中近 26% 為烏克蘭裔，烏克蘭據此主張境內的烏克蘭裔少數族群權力，而摩爾多瓦則認為此舉干涉內政，同時其衍伸諸多問題（因語言與種族關係，居住在 Transnistria 地區的罪犯很容易跨越邊界從事非法活動，摩爾多瓦政府單憑一國之力無法解決邊界交接

註⁵³ Marc Champion, "Ukraine Pipeline Plan Promises To Diversify EU's Oil Supply," *Wall Street Journal* (Eastern Edition), Vol. 249, Issue 21 (26 January 2007), p. A4.

註⁵⁴ Guy Chazan, "EU Pipeline Move Adds to Rift With Russia," *Wall Street Journal* (Eastern Edition), Vol. 250, Issue 68 (20 September 2007), p. A6.

註⁵⁵ *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, supra note 24, p. 17.

註⁵⁶ 這些諸如貿易、投資、財經、核能、教育、關稅、內政、司法等對話均涵蓋在內，請見朱景鵬，「歐洲睦鄰政策之研究：以歐洲聯盟與烏克蘭雙邊關係為例」，前引文，頁 5-6。

註⁵⁷ "Agreement between the European Union and Ukraine establishing a framework for the participation of Ukraine in the European Union crisis management operations, Brussels," *Official Journal of the European Union*, 13 July 2005 (182/29).

地帶偷渡與走私問題)有賴烏克蘭與摩爾多瓦共同合作才能解決。因此歐盟自 2005 年起透過對話與交換資訊方式密集與當事雙方交換意見,期望透過協商談判方式解決問題,其結果終於在 2006 年 ENP 架構下烏克蘭與摩爾多瓦兩國同意成立“EU Border Assistance Mission at the Ukrainian-Moldovan border”(EUBAM)做為加強邊界管制與訊息交流之機制。⁵⁸

伍、對烏克蘭睦鄰政策評估

一、缺乏會籍提供誘因的睦鄰政策與烏克蘭政經改革

烏克蘭經濟改革問題相當取決於政治改革的幅度,歐盟對烏克蘭的各項援助烏國政府能否順利運用、經濟市場運作能否擺脫政治力量干擾、私有化過程能否持續推動、推動過程能否減少政治力量干預、減少不當利益輸送,也就是使私有化過程所得利益不致被少數個人或集團所享有,或者是關於強化產業結構與競爭優勢等問題,歐盟可以提供資金與技術上之援助,不過這些經改問題與政治改革息息相關,端視烏克蘭國內政治領袖對相關改革之決心與適當作為。

ENP 推動與烏克蘭之交往關係面臨幾項基本挑戰,第一,ENP 對政治民主化的推動屬於柔性層次,如前所述,ENP 期望促進「歐盟與其鄰近地區的穩定、安全與福祉」,並且「避免新的歐洲分隔線之到來」,這些根據不同國別設計的行動計畫,無論是在政治對話與民主制度改革、人員交流或環境保護等面向上,期待可以跨越基礎合作而進入更高層次的合作,而這需要建立在「對共同價值的相互承諾」(build on mutual commitment to common values),⁵⁹但對過去人權保障紀錄不佳、政治民主程度不高的烏克蘭而言,共同價值的訴求很容易流於口號,不同人士對此可能有不同解讀。對此,歐盟的反應還是以一貫的小心翼翼,歐盟認為共同價值的推動有其限制,「歐盟並非將(共同價值)優先順序或條件強加於其夥伴之上,這些優先順序或條件應植基於共同的合意或個別國家的需求與能力之上。」⁶⁰所以這種柔性推動改革的力量缺乏強制性,而需透過勸說與誘因的提供來進行誘導。但經濟誘因現階段歐盟提供的資源又顯然不足,比較 ENP 與 2004 年前歐盟新會員國加入歐盟的條件設定(conditionality)來看,歐盟提供的資金援助顯然遠大於目前 ENP 架構下的援助,同時從拘束力面向來看,顯然 ENP 對烏克蘭的政經改革更無拘束力,經濟性的誘因尚無法支撐烏克蘭改革派足夠能量取得延續執政的契機。

註⁵⁸ 歐盟敦促兩國加強邊界的貨物與人員檢查,並隨時進行情報交流與每個月定期召開會議討論相關議題。*Joint Statement of EU-Ukraine Summit*, 12927/07 (Press 199), 14 September 2007; Judith Kelley, “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1 (2006), pp. 30-34.

註⁵⁹ *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, 12 May 2004, COM (2004) 373 final, p. 3.

註⁶⁰ *Ibid.*, p. 8.

第二，歐盟在烏克蘭 2004 年 11-12 月總統大選期間扮演重要角色，亞努科維奇與尤申科雙方在總統選舉過程互指不公，尤申科並認為亞氏操縱選舉導致結果偏向亞氏。由於歐盟與歐安組織的選舉觀察團甚早介入烏克蘭兩輪總統大選，當時歐盟外交政策高級代表索拉納（Javier Solana）、波蘭總統克瓦時涅夫斯基（Aleksander Kwasniewski）與立陶宛總統（Valdas Adamkus）奔走斡旋，以及歐盟明白表示拒絕承認此次選舉的情況下，烏克蘭終於重新舉行總統大選、最後並選出尤申科成為新一任的烏國總統。對 ENP 而言，順利協助推動烏克蘭橙色革命的到來有助烏克蘭民主轉型更為順利，至少尤申科明白宣示烏克蘭將「擁抱真誠的民主價值」（...embraces genuine democratic values.）並表示烏克蘭將和歐盟進行更緊密的能源合作。但對 ENP 更大的挑戰也是橙色革命的到來，在橙色革命後烏克蘭更有信心的認為烏克蘭離歐盟會籍的目標應更為接近，歐盟對此發展應做出正面積極回應。不過歐盟卻以審慎保守態度回應，在橙色革命發生後歐盟雖修正對烏克蘭的 ENP 行動計畫，僅增加 10 點做為強化歐盟與烏克蘭間之關係。^⑥

不過這 10 點顯然無法滿足烏克蘭的期望，烏克蘭比較期待的是區域整合（regional integration）而非區域合作（regional cooperation）的 ENP 政策，烏克蘭期盼未來在歐盟能享有正式身分，希望歐盟能提供烏克蘭一個可以明確加入歐盟的前景，盡速開啓雙方談判大門，但從歐盟對烏克蘭的各項評估來看，如烏克蘭政治穩定、經濟發展程度、烏克蘭對俄國的能源和經濟依賴，歐盟不認為烏克蘭此其時適合討論加入歐盟，甚且當 2005 年法國與荷蘭否決憲法條約草案的大環境促使歐盟會員國對歐盟整合態度趨向保守時，歐盟對於擴張的態度也就隨之保守，因此自然也就暫緩對歐盟擴張的討論，但加入歐盟的目標對烏克蘭又如此具有吸引力時，ENP 面臨的困境即自然浮現：歐盟採取「比夥伴國優惠但不及會員國」（more than a partnership but less than membership）的誘因如何促進歐盟鄰近國家的穩定與繁榮？尤其，當 2004 年東擴的新會員國體認歐盟「現代化之錨」角色的重要時，烏克蘭的政治菁英與社會大眾期盼以加入歐盟的方式來完成其現代化的過程，歐盟要如何能說服這些人布魯塞爾願意提供真誠的幫助、歐盟可以做為扮演類似推動 2004 年東擴時期的催生者角色？^⑦此種現況即是目前 ENP 政策架構之困境，其有限的政策目標與政策工具反應出目前有限的改革推動，此種困境不僅在於雙方關係交往使否能向前繼續推動，同時還與未來歐洲地緣政治發展息息相關。

二、睦鄰政策與地緣政治發展

除目前歐盟與烏克蘭政經交往關係可能問題外，地緣政治考量亦為歐盟處理東面政策的變項之一，歐陸國家非僅歐盟有能力推動區域整合政策，假使其他國家能提供

註⑥ European Commission, "EU-Ukraine: Strengthening the Strategic Partnership," *op. cit.*

註⑦ 早於 1990 年代歐盟即被中東歐國家視為現代化過程中不可或缺的重要媒介，請見 Richard Baldwin, *Towards an Integrated Europe* (London: Centre for Economic Policy Research, 1994), p. 7.

更多誘因促進烏克蘭的改革時，歐盟面臨的挑戰將更為艱鉅。從歐洲地緣角度觀察，以歐盟為核心的歐洲整合呈現多重的同心圓態勢，順此同心圓向外對整合態度的積極與否可區分為多重整合圈，從整合圈的分布可以看見歐洲地緣政治與烏克蘭的相對位置，此項地緣政治意涵可由以下表格顯示：

表 5 歐洲同心圓分布圖（以歐盟為核心）

同心圓 (由內至外)	圖之意涵	相關國家
第一圈	核心圈 (EU Core)	歐體創始會員國與較支持歐盟統合國家
第二圈	歐盟選擇性退出圈 (opt-out EU members states)	英國、丹麥、愛爾蘭等國
第三圈	歐盟新會員國圈 (EU new member states)	2004 年及 2007 年新加入之 12 個會員國
第四圈	歐洲經濟區歐盟以外國家圈 (European Economic Area non EU members)	冰島、挪威與瑞士
第五圈	正談判或有可能加入歐盟圈 (prospective EU candidates)	克羅埃西亞、馬其頓、土耳其、波士尼亞等巴爾幹半島國家
第六圈	歐洲睦鄰政策圈 (ENP neighbourhood)	前述 16 國
第七圈	特殊地位圈 (special status)	俄國

資料來源：Fabrizio Tassinari, "Security and Integration in the EU Neighbourhood: The Case for Regionalism," *CEPS Working Document*, No. 226 (July 2005), p. 3.與作者觀察綜合整理。

從同心圓的概念來看，第一圈至第五圈是歐盟較能發揮影響力的區域，這些國家都是歐盟會員國或可能加入的潛在會員國，因此在這些區域推廣歐盟價值具正當性，仔細來看，歐盟對潛在會員國的影響力尤超過其他國家，從過去擴張經驗顯示歐盟對候選國之影響非常明顯，歐盟設定的入盟標準對候選國有拘束力，入盟標準同時還被候選國援引為國內政策改革的重要支撐、並強化政府統治重要基礎，所以儘管推動改革時頻遭反對（如國內大規模罷工、示威、在野政黨杯葛反對議案等），然候選國終能順利達成目標加入歐盟。第六圈與第七圈的同心圓離歐盟較遠，甚且俄國的地緣政治實力還可能演變成歐洲發展的另一個核心，而烏克蘭與其他 ENP 的夥伴國恰巧處在這兩大核心中間地帶。

因此烏克蘭與歐盟或俄國的整合在地緣政治面向上之重要意涵，乃是區域整合將會對地緣政治產生重大影響，歐盟如未能提供烏克蘭足夠支持進行政經改革，進而導致烏克蘭對歐盟失望、推遲政經改革幅度，或導致烏克蘭國內改革派力量衰退，或俄國能提供更大程度的誘因吸引烏克蘭加入俄國勢力範圍，則烏克蘭可能重新回到俄羅斯的勢力範圍，這也將對歐洲權力格局產生極大影響。^③換句話說，區域整合的結果將影響地緣政治的分布，歐盟或俄國相互競爭中間地帶的最終結果可能影響歐陸權力結

註③ Tanguy de Wilde and Gaelle Pellon, "The Implications of the European Neighbourhood Policy on the EU-Russian 'Strategic Partnership'," *Helsinki Monitor*, No. 2 (2006), pp.124-125; Alan Cullison, "As Ukraine Turns Toward Russia, Western Integration Is Less Likely," *Wall Street Journal* (Eastern Edition), Vol. 248, Issue 29 (August 2006), p. A4.



構分配，這在現實主義的思考過程中居於相當重要地位，因此這恐怕也是影響未來歐盟與睦鄰政策夥伴國交往的另一個重要因素。從歐盟加強與烏克蘭雙方在區域穩定面向之合作來看，歐盟以烏克蘭政治穩定為優先，避免烏克蘭成為區域動盪問題之主要來源，而政治穩定則有賴民主機制與持續推動經濟改革為首要任務。在烏克蘭政治穩定之局勢下歐盟與烏克蘭雙方可拓展更多面向合作，政治性對話、區域危機管理與邊界爭端等議題皆在此列，這些合作可以促進雙方對國際事務行動目標之交流，以及熟悉雙方決策考量背後依據，共同展現負責任之歐洲成員身分。同時歐盟與烏克蘭之區域穩定合作尚且可擴及至與北約之三方互動，烏克蘭雖嘗試與歐盟發展日趨緊密之互動關係，但烏克蘭對是否加入北約組織亦對烏克蘭與歐盟關係有重大影響，加入北約雖可提供烏克蘭外部穩定之安全保證，但此舉卻可能危及烏克蘭與俄羅斯互動關係，連帶影響烏克蘭政治穩定與能源供應，一旦能源供應出現不穩定狀態，則烏克蘭與歐盟經濟發展及邊界安全都將出現問題，因此目前烏克蘭雖提出申請加入北約的會員行動計畫（Membership Action Plan, MAP）做為未來可能申請加入北約的前導行動，不過烏克蘭國內仍有相當多政治菁英與民眾持反對意見，烏克蘭顯然須謹慎處理。因此總結來看，在歐陸地緣政治發展問題上，歐盟、烏克蘭、俄羅斯與北約組織存在多重合作與競爭模式結構，烏克蘭重要之政治決定都將對歐陸地緣政治產生深遠影響。^④

三、未來歐盟睦鄰政策可能走向

未來歐盟睦鄰政策可能持續強化以下幾個面向，藉以推動歐盟與周邊國家的互動關係：

第一、持續推動民主化進程與經濟合作關係

對周邊國家與其他地區推動民主化長期以來都是歐盟對外關係核心，因此歐盟與睦鄰政策夥伴國交往過程中，民主化之推動被列為首要目標，所有歐盟睦鄰政策個別國家行動計畫中皆以民主化做為政策施行之重要組成。而民主化目標與行動方案又大幅參考過去東擴經驗。從經驗證明歐盟東擴過程對新會員國民主發展有重大影響，根據研究結果顯示，10個中東歐新會員國於申請加入歐盟後，這些國家民主化指標皆有顯著提升，對民主化程度較低的保加利亞、羅馬尼亞與波海三國更具影響力，這些民主化實際表現在公正選舉過程、健全之市民社會、獨立媒體、政府統治效能與司法公正等。^⑤同樣根據自由之家對烏克蘭民主化程度的評鑑結果，過去數年烏克蘭民主化程度亦有緩步改善之現象，2003年之前烏克蘭公民的政治權利（political rights）與公民自由（civil liberties）得分均在4分，但2005年調查顯示烏克蘭民主化程度已有提

註④ See <http://www.eubusiness.com/news-eu/1201613522.51/>, accessed on 26 March 2008.

註⑤ Michael Emerson, *Democratization in the European Neighbourhood* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005), pp. 15~37.

高，分別為 3 分與 2 分。⁶⁶調查顯示烏克蘭正處於相當重要的政治轉型過程，而歐盟若能繼續扮演民主推動者之角色，對烏克蘭民主化過程將有正面幫助，同時也對歐盟東邊穩定有相當大之幫助。另外在經濟合作面向上，歐盟完成與烏克蘭世貿組織談判，對烏克蘭加入世貿組織具決定性影響，後續問題則是雙方在該基礎上強化雙邊經貿合作，而自由貿易區之簽署則是共同努力方向，果成真則可大幅提高烏克蘭在歐盟的經貿地位，實質穩固烏克蘭與歐盟之經貿合作關係。

第二、持續推動戰略與重要議題合作

歐盟與睦鄰夥伴國在區域與戰略議題上之合作可以促進互信關係，藉由軍事情報交流與人道救援行動合作可減少雙方敵對心態，因此在波士尼亞與 Transnistria 地區的警察與情報分享合作機制均可以減少潛在衝突發生。而重要議題合作則提供歐盟與夥伴國雙方創造雙贏局面，能源合作即為近期重要合作議題，由於歐盟石油 25%、天然氣 40% 的消費須從俄國進口，而借道烏克蘭則使能源進口穩定的變數增加，⁶⁷故確保能源穩定成為歐盟重要課題，因此歐盟期待烏克蘭日後能加入「電力傳輸與生產合作聯盟」（Union for the Coordination of Transmission of Electricity, UCTE）做為初期能源供應的合作平台。⁶⁸除能源供應是否穩定之問題外，能源消耗是否能更有效率亦是問題之一，根據研究指出，烏克蘭使用能源技術較為落後，烏克蘭大約要消耗 20 倍以上能源才能創造與西歐國家相同產值，而不夠效率的能源使用也因此影響烏克蘭工業成長、導致境內最主要能源運輸公司 Naftogaz Ukrainy 瀕臨破產，其困境則是迫使烏克蘭政府向俄國要求更高價格的石油運輸費以支付所需公司營運所需，然俄國政府認為烏克蘭此舉並不合理，因此埋下雙方衝突之導火線。在物價高漲的全球環境與對能源極度需求的國際壓力下，烏克蘭有需要加強改進能源工業發展，因此歐盟與烏克蘭雙方可在這些議題上進行合作、提供技術支援，如此當可創造雙贏局面。⁶⁹

陸、結 論

本文上述討論從「政策制定背景」、「政策本質探討」、「歐盟對烏克蘭睦鄰政策分析」以及「歐盟對烏克蘭睦鄰政策評估」等四大面向分析歐盟睦鄰政策，本文認為睦鄰政策之制定乃為解決歐盟 2004 年後東擴時期的鄰近地區交往關係，歐盟處理此一問

註⁶⁶ 1 分為最高，請見自由之家評比 <http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw/FIWA11Scores.xls>, accessed on 28 March 2008.

註⁶⁷ 俄羅斯指控烏克蘭非法竊取輸油管內原先要輸往歐盟會員國的石油，而烏克蘭則要求俄羅斯應支付石油運送的合理過境費，請見 <http://www.eubusiness.com/news-eu/1204734724.63/> 及 <http://www.eubusiness.com/news-eu/1202911335.58/> accessed on 28 March 2008.

註⁶⁸ 請見 Boris Dodonov, "Energy Aspects of EU Enlargement on 'Direct Neighbourhood'," in Iris Kempe ed., *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement* (Leske+Budrish, Opladen: DruckPartner. 2003), p. 255.

註⁶⁹ *Ibid.*, p. 258.



題之思維乃是歐盟為達成以下目標：繼續向外推動歐盟價值、避免分隔線的出現、同時兼顧歐盟內部需求下希望以有限誘因提供促進鄰近國家政經改革；而其政策手段則是透過漸進式與殊異式之作爲來達成相關目標，這些目標制定與政策工具之使用參考過去東擴經驗，期望透過經驗傳遞促進歐盟影響區進一步擴大。就本方案例烏克蘭分析而言，烏克蘭是除俄國外與歐盟領土相鄰之最大夥伴國，其重要性對歐盟不言可喻，因此歐盟寄望透過政治對話、經濟援助與區域合作等手段促進烏克蘭之改革，從烏克蘭 2004 年橙色革命之發展與各方面之合作可見歐盟對烏克蘭之影響力，歐盟扮演的外部因素可以對烏克蘭政經改革起相當作用。歐盟價值在睦鄰政策架構下正緩步向外推動，烏克蘭政經改革過程中已逐步落實歐盟重視的政治民主與經濟自由概念，並逐漸落實到對人權的保障之中，而區域合作機制也強化烏克蘭做爲國際社會一分子應負之責任、以及解決烏克蘭與摩爾多瓦邊境爭端更完善的對話機制。

但睦鄰政策亦有其挑戰，這些挑戰來自於幾個面向，首先是歐盟實質誘因提供之不足與申請補助手續繁複，針對後者缺失歐盟已於 2007 年制定 ENPI 採取整合援助計畫與簡化行政措施方式來改進此一缺失，但歐盟對烏克蘭之實際援助卻未如預期增長，即如 2004 年後親西方的尤申科政權也沒有獲得來自歐盟明顯的援助增長，缺乏實際援助的可能後果就是政策效果可能無法達到預期目標。另一較大挑戰則爲歐盟向外推動改革最大誘因（會籍身分）並未在睦鄰政策中被突出，歐盟甚至沒有針對不同夥伴國提供不同程度的身分誘因而來誘導夥伴國進行改革。未提供會員國身分的誘因有其歐盟內部因素顧慮，如歐盟擴張能量、會員國數目與歐盟整合深度、歐盟擴張的外部成本、歐盟與俄國、烏克蘭三邊架構設計等，其結果則是睦鄰政策對其夥伴國無法提供有力的支援、對夥伴國內改革勢力無法提供明確援助、使其缺乏推動改革正當性。相較於 2004 年之東擴過程，這些爲求加入歐盟而能據以推動大刀闊斧的政經改革已在中東歐國家實現，也有諸多正面經驗顯示歐盟「現代化之錨」的確使中東歐國家走向現代化方向，並且在現代化過程中加入歐洲化之色彩，歐盟價值就在加入歐盟的過程中被推廣、深化至新會員國政治、經濟與人權保障各層次。但殊爲可惜的是睦鄰政策架構下夥伴國分佈如此之廣、國情發展亦具有相當差異，但歐盟對是否提供會籍身分的回應目前仍採取模糊策略，這顯示歐盟內部對會籍擴大問題的確有不同考量存在，然模糊策略影響層次卻相當深遠，因爲這不僅與去整合深度有關，同時與地緣政治發展亦息息相關。

地緣政治是思考歐盟推動睦鄰政策的另一重要面向，歐盟與俄國的地緣政治競爭與冷戰時期本質上或有差異，雙方透過區域整合而非軍事結盟方式來強化地緣優勢，但無論何種方式這些競爭對地緣政治均會產生重大影響，對未來歐盟與俄國之權力比重增減與歐陸權力格局分配、全球體系權力格局亦有重大影響，因此雙方競爭不僅出現在與烏克蘭（或其他夥伴國）的政經整合，還在未來的歐陸與全球地緣政治格局，睦鄰政策與歐盟外交政策之重要性由此可見。

因此總結來看，睦鄰政策之推出是爲滿足歐盟東擴後建構其與鄰近地區國家之互動關係，該政策雖然是從第五次東擴經驗發展而成的，不過和先前東擴設計又有所不

同。歐盟在 2004 年之前扮演的是「歐洲化」重要媒介，協助候選國調適政經改革等面向以符合加入歐盟標準，2004 年之後歐盟雖仍繼續做為推動鄰近國家改革的中介者，不過卻缺少以會員國身分做為誘因工具，這對睦鄰政策推動產生相當大影響。

* * *

(收件：97 年 1 月 4 日，接受：97 年 5 月 26 日；責任校對者：莊家梅)



The European Neighbourhood Policy and the Implementation on Ukraine

San-yi Yang

Assistant Professor
Department of International Affairs
Wenzao Ursuline College of Languages

Abstract

There are 27 member states within the European Union after enlargements of 2004 and 2007; many others are still trying to join the EU recently. The inclusion of more states is conducive to the expansion of stability zone in the European continent but it will be at the cost of closer EU integration and resource distribution. The European Neighbourhood Policy is designed for enhanced cooperation after the fifth enlargement between EU and its partner countries and this article tries to explore the innate nature of policy goals and its practices. The author argues that the ENP and Common Foreign and Security Policy co-constitute the core of EU's external actions in the sphere of promoting political and economic transformation around neighbour countries. The case of Ukraine depicts that the ENP acts as an internal cohesion on one side and provides policy instruments as roadmaps of development on the other side. Their major obstacle lies in the "vagueness in membership" and it could lead to putting a damper on Ukraine's zeal to join the European community; it will have negative impacts on regional integration and possible geopolitical development.

Keywords: EU Enlargement; European Neighbourhood Policy; Ukraine; Action Plan

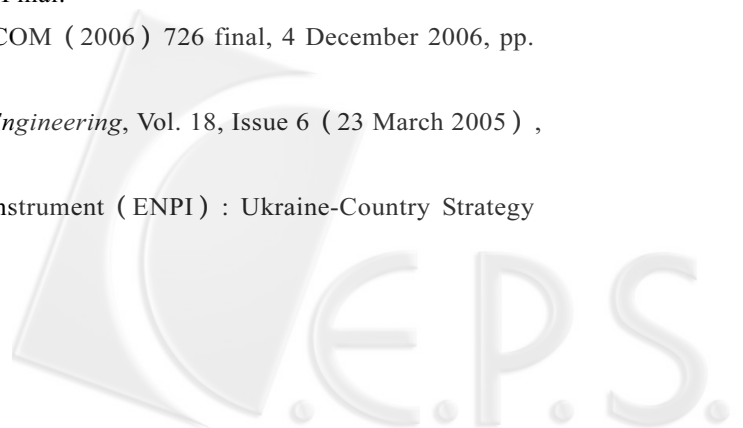


參考文獻

- 甘逸驊，「歐洲安全與防衛政策的軍事層面：歐盟的全球戰略地位」，*問題與研究*，第 45 卷第 5 期（2006 年 9/10 月），頁 111~136。
- 朱景鵬，「歐洲睦鄰政策之研究：以歐洲聯盟與烏克蘭雙邊關係為例」，*國科會專題研究計畫成果報告*（NSC94-2414-H-256-002）。
- 吳東野，「後冷戰時期歐盟對中亞地區之戰略作為：強權政治的意涵」，*問題與研究*，第 45 卷第 4 期（2006 年 7/8 月），頁 1~30。
- 吳萬寶，「歐盟新憲下的歐洲安全暨防衛政策」，*研究與動態*，第 12 期（2005 年 6 月），頁 129~144。
- 況正吉，「歐盟東擴進程及其面臨之挑戰」，*問題與研究*，第 42 卷第 5 期（2003 年 9/10 月），頁 25~54。
- 張亞中，「歐洲聯盟中國戰略分析」，*問題與研究*，第 45 卷第 4 期（2006 年 7/8 月），頁 31~62。
- 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。
- Ahrens, Joachim, Herman Hoen, and Renate Ohr, "Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club-theoretical Perspective," *Journal of European Integration*, Vol. 27, Issue 4 (December 2005), pp. 417~439.
- Aliboni, Robert, "The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy," *European Foreign Affairs Review*, No. 10 (2005), pp. 1~16.
- Baldwin, Richard, *Towards an Integrated Europe* (London: Centre for Economic Policy Research, 1994), p. 7.
- Boratyński, Jakub, Grzegorz Gromadzki, Oleksandr Sushko, and Anita Szymborska, *Questionable Achievement: EC-Ukraine Visa Facilitation Agreement*, Paper for the Stephan Batory Foundation Project, The Enlargement EU and Ukraine: New Relations, November 2006.
- Chandler, David, "EU Statebuilding: Securing the Liberal Peace through EU Enlargement," *Journal of Interdisciplinary International Relations*, Vol. 21, Issue 4 (Oct. 2007), pp. 593~607.
- Champion, Marc, "Ukraine Pipeline Plan Promises To Diversify EU's Oil Supply," *Wall Street Journal* (Eastern Edition), Vol. 249, Issue 21 (26 January 2007), p. A4.
- Chazan, Guy, "EU Pipeline Move Adds to Rift With Russia," *Wall Street Journal* (Eastern Edition), Vol. 250, Issue 68 (20 September 2007), p. A6.
- 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.

- Cullison, Alan, "As Ukraine Turns Toward Russia, Western Integration Is Less Likely," *Wall Street Journal* (Eastern Edition) , Vol. 248, Issue 29 (August 2006) , p. A4.
- Dannreuther, Roland, "Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy," *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006) , pp. 183~201.
- Dodonov, Boris, "Energy Aspects of EU Enlargement on ' Direct Neighbourhood'," in Iris Kempe ed., *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement* (Leske+Budrish, Opladen: DruckPartner. 2003) , p. 255.
- Emerson, Michael, *Democratization in the European Neighbourhood* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005) , pp. 15~37.
- Ferrero-Waldner, Benita, public speech, 9 December 2004, Speech/04/529.
- Ferrero-Waldner, Benita, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument," *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006) , pp. 139~142.
- Gambini, Gilberto, "Statistics in Focus, External Trade," *European Communities* (114/2007) , 21 September 2007, pp. 1-7.
- Jandl, Michael, "Irregular Migration, Human Smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union," *International Migration Review*, Vol. 41, Issue 2 (Summer 2007) , pp. 291~315.
- Kelley, Judith, "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1 (2006) , pp. 30~34.
- Kempe, Iris ed., *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement* (Leske+Budrish, Opladen: DruckPartner. 2003) , p. 255.
- Klare, Michael, "The Geopolitics of Natural Gas," *Nation*, Vol. 282, Issue 3 (23 January 2006) , pp. 18~23.
- Kubicek, Paul, "Ukraine and the European Neighborhood Policy: Can the EU Help the Orange Revolution Bear Fruit?" *East European Quarterly*, Vol. 41, Issue 1 (Spring 2007) , p. 5.
- Kuus, Merje, "Something old, something new: Eastness in European Union enlargement," *Journal of International Relations and Development*, Vol. 10, Issue 2 (June 2007) , pp. 150~167.
- Leman, Johan and Stef Janssens, "Human smuggling and trafficking from/via Eastern Europe: the former 'intelligence' and the intermediary structures," *Journal on Moving Communities*, Vol. 6, No. 1 (2006) , pp. 19~40.
- Macfarlane, S. N., "The Caucasus and Central Asia," in Roland Dannreuther ed., *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy* (London: Routledge, 2004) , p. 130.

- Mychajlyszyn, Natalie, "From Soviet Ukraine to the Orange Revolution: European Security Relations and the Ukrainian Identity," in Oliver Schmidtke and Serhy Yekelchuk eds., *Europe's Last Frontier?* (New York: Palgrave Macmillan, 2008) , pp. 46~47.
- Plümper, Thomas and Christina Schneider, "Discriminatory European Union Membership and the Redistribution of Enlargement Gains," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, Issue 4 (Aug. 2007) , pp. 568~587.
- 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.
- Schneider, Christina, "Enlargement Processes and Distributional Conflicts: The Politics of Discriminatory Membership in the European Union," *Public Choice*, Vol. 132, Issue 1-2 (July 2007) , pp. 85~102.
- Smith, Karen, "The Outsiders: the European Neighbourhood Policy," *International Affairs*, Vol. 81, No. 4 (2005) , p. 3.
- Solchanyk, Roman, *Ukraine and Russia* (Lanham MD: Rowman and Littlefield, 2001) , p. 92.
- Solonenko, Iryna, "The European Union as Democracy Promoter: The Case of Ukraine," *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 5, Issue 2 (Winter 2005) , pp. 57~69.
- Tassinari, Fabrizio, "Security and Integration in the EU Neighbourhood: The Case for Regionalism," *CEPS Working Document*, No. 226 (July 2005) .
- Wilde, Tanguy and Pellon Gaelle, "The Implications of the European Neighbourhood Policy on the EU-Russian 'Strategic Partnership'," *Helsinki Monitor*, No. 2 (2006) , pp.124~125.
- Zaiotti, Ruben, "Of Friends and Fences: Europe's Neighbourhood Policy and the 'Gated Community Syndrome'," *Journal of European Integration*, Vol. 29, Issue 2 (June 2007) , pp. 143~162.
- Zhurzhenko, Tatiana, "Europeanizing the Ukrainian-Russian Border: From EU Enlargement to the ' Orange Revolution'," *Debate*, Vol. 13, No. 2 (August 2005) , pp. 137~154.
- 官方文獻
- "Agreement between the European Union and Ukraine establishing a framework for the participation of Ukraine in the European Union crisis management operations," Brussels, *Official Journal of the European Union*, 13 July 2005 (182/29) .
- EU/Ukraine Action Plan*, COM (2004) 373 Final.
- "ENP Progress Report: Ukraine," Brussels, COM (2006) 726 final, 4 December 2006, pp. 3~5.
- "Europe's labour costs go up," *Professional Engineering*, Vol. 18, Issue 6 (23 March 2005) , p. 13.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) : Ukraine-Country Strategy



- Paper 2007-2013, Brussels, p. 30.
- European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM (2004) 373 final, 12 May 2004.
- European Neighbourhood Policy Country Report: Ukraine*, Brussels, SEC (2004) 566, 12 May 2004, pp. 6~8.
- European Commission, "EU-Ukraine: Strengthening the Strategic Partnership," *Brussels*, 29 March 2005, MEMO/05/106. "EU-Ukraine: Strengthening the Strategic Partnership," Brussels, 29 March 2005, MEMO/05/106.
- External and Intra-European Trade Statistical Yearbook (Data 1958-2005) , *Office for Official Publications of the European Communities*, 2006, pp. 33-34.
- Joint Statement of EU-Ukraine Summit*, 12927/07 (Press 199) , 14 September 2007.
- On the Commission Proposals for Action Plans Under the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 9 December 2004, COM 795 final, p. 5.
- Partnership and Cooperation Agreement between European Communities and their Member States and Ukraine, Brussels, 16 June 1998.
- Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003) , 393 final, 1 July 2003.
- Wider Europe-Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) , 104 final, 11 March 2003, p. 9.
- WTO Membership in Brief, World Trade Organization, 11 January 2007, p. 1.
- http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_ukraine.pdf accessed 6 October 2007.
- http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf
- http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4590000/newsid_4599500/4599554.stm
- <http://www.eubusiness.com/news-eu/1201613522.51/>
- <http://www.eubusiness.com/news-eu/1202911335.58/>
- <http://www.eubusiness.com/news-eu/1203330738.04/>
- <http://www.eubusiness.com/news-eu/1204734724.63/>
- <http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw/FIWAAllScores.xls>
- <http://www.ucte.org/>
- http://ec.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm
- http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/members_brief_e.doc
- http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/intro/index.htm
- http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/acc_ukraine_apr08_e.htm

