

欧亚问题

欧盟中亚政策的演变、特征与趋向

徐刚

【内容提要】冷战结束后很长一段时间里，欧盟作为重要的国际力量没有出台明确的中亚战略，也并非中亚事务的积极参与者，直到2007年首份系统的中亚战略文件出台后这一情况才出现改变。从阶段上划分，欧盟中亚政策大体分为1991—2006年的认知探索期、2007—2013年的集中强化期以及2014年以来的调整提升期。从核心特征来看，欧盟中亚政策的主要实现手段是援助外交，主要目的是价值输出和利益共享，但援助工具在不同时期、对不同国家有所差别。经过20余年的发展，欧盟在中亚地区形成了一定的影响，援助政策取得了一定的效果，诸多领域的合作机制相继确立，但总体影响有限，仍然属于相关者的次要行为体。未来较长一段时期，欧盟中亚政策的调整空间不大，仍将在现有援助框架内发展与中亚国家关系。

【关键词】欧盟中亚政策 援助外交 发展合作工具 俄罗斯

【中图分类号】D83/87.5.2.36 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094 (2016) 02-0017-0012

冷战结束以来，在共同外交与安全政策整合推进过程中，欧盟对后苏联空间国家的政策逐渐细化。欧盟与俄罗斯维持大国对话的框架，但时而出现紧张博弈和较量，围绕乌克兰危机进行的争斗即是最新例证。波罗的海三国2004年“回归欧洲”，成为欧盟的组成部分。对于原苏联其他区域和国家，欧盟一开始并没有给予较大关注，而是进入21世纪特别是随着欧洲邻国政策（European Neighborhood Policy）出台才逐渐介入。2007年，欧盟制定首份系统的中亚^①战略文件《欧盟与中亚：新伙伴关系战略》^②。2009年，欧盟提出包括乌克兰、白俄罗斯、摩尔多瓦、亚美尼亚、格鲁吉亚和阿塞拜疆六国的“东部伙伴关系计划”（Eastern Partnership）。至此，欧盟与后苏联空间

各国完整的关系网络形成^③。

欧盟采取细分方式发展与后苏联空间国家的关系，既与这些国家各自独特的地缘位置及其之于欧盟重要性的差异、这些国家的自身发展方向有关，也与欧盟扩大进程及其政策的调适相联。在某种程度上，欧盟对其中任何一个次区域或国家的政策都经历了变化与调整。经历数年的接触与评估，随着

① 本文使用的是狭义概念，仅指中亚五国。

② European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf

③ 为强化与这些国家的关系，欧盟先后任命了一批代表。2003年，欧盟设立驻外高加索代表。2005年，欧盟设立驻中亚事务特别代表。2007—2011年期间，欧盟曾设立驻摩尔多瓦特别代表。2008—2011年期间，欧盟曾设立格鲁吉亚危机代表。2011年，欧盟驻外高加索和格鲁吉亚危机代表合并，由一人担任。

【作者简介】徐刚，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员、政治学博士后。

国际形势的变化以及欧盟自身问题的不断增多,欧盟中亚政策逐渐进行调整。不过,无论如何调整,欧盟发展同中亚国家的关系没有超越价值观外交与经济外交相互叠加的逻辑。考察过去20多年欧盟与中亚国家关系进程,援助^①是主线,它既是欧盟影响和塑造中亚国家的重要方式,也是实现价值观输出与利益共享的主要工具。

一、欧盟中亚政策发展的三个阶段

(一) 第一阶段:从1991年中亚国家独立到2006年的认知探索期

1991年中亚五国独立后,欧盟及其各主要成员国与五国迅速建立了外交关系。随后,欧盟与中亚国家主要在“对独联体国家的技术援助”(Technical Assistance for the CIS, TACIS)和《伙伴关系与合作协定》(The Partnership and Cooperation Agreements, PCAs)^②两个框架与机制下开展交往。前者通过援助促动对象国进行政治经济改革,后者旨在通过合作与政治对话推进这些国家的民主进程和经济发展。除塔西斯计划外,欧盟对中亚国家的援助还有民主与人权指导计划、食品安全计划以及欧盟人道主义灾害预防计划等工具^③。1999年7月1日,欧盟与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦分别签署《伙伴关系与合作协定》。土库曼斯坦较为特殊,1998年与欧盟签署《过渡贸易协定》,但一直推迟签署《伙伴关系与合作协定》。而塔吉克斯坦直到2010年1月1日才与欧盟签署《伙伴关系与合作协定》。

客观地说,在2001年“9·11”事件发生之前,欧盟对中亚地区的兴趣不大。“地理与文化上相距遥远,欧洲国家对中亚地区的知之甚少以及没有任何一个欧盟成员国与中亚国家关系密切,使得欧盟推动与该地区的联系缺乏激励。因此,在欧盟的议事日程上,中亚五国占有很低的优先性。”^④一个典型的例子是,此前欧盟10多个成员国中只有德国在中亚五国均设有大使馆。“9·11”事件爆发后,恐怖主义和有组织犯罪的相互关联提升了欧盟决策层对中亚的重视^⑤。为增强欧盟在中亚地区的影响力,保证欧盟在中亚地区至关重要的能源与安全利益,欧盟比以往更为积极地介入中亚事务,明确在中亚的利益与立场。2002年10月,欧盟通过《关

于中亚的2002—2006年战略文件暨2002—2004年指导计划》,这是1991年中亚国家独立以来欧盟通过的第一份有关中亚地区的阶段性指导文件,也是欧盟第一次将中亚五国视为对外关系中一个单独的地缘板块。此外,欧盟于2005年7月开始设立驻中亚事务特别代表。不过,总体而言,该期间的欧盟中亚政策仍然缺乏明确性、连贯性和层次性,饱受批评与指责,中亚成为欧盟全球唯一没有正式战略的重要地区^⑥。时任德国外长施泰因迈尔甚至曾称中亚“像欧盟视野中的盲点”^⑦。概言之,欧盟对中亚的认知与定位尚处于探索阶段。

(二) 第二阶段:从2007年出台首份中亚战略文件到2013年的集中强化期

2007年,欧盟制定首份系统的中亚战略文件,决定全面深化与中亚国家的合作,开启欧盟与中亚国家关系的新时期。该战略文件的主要内容包括实现中亚地区的稳定和安全、向中亚提供经济援助、减少贫困和建立与中亚更加紧密的合作关系,以及与中亚国家在经济、交通、能源、环境、教育等领域进行广泛的合作等。该文件的通过,既为欧盟全面介入中亚事务提供了政治纲领与政策框架,同时也标志着欧盟开始以一种全新的姿态出现在中亚地区^⑧。也是从该年起,欧盟启动以七年为一个周期的中亚援助计划,第一周期到2013年结束。

这一阶段,欧盟与中亚国家的关系进展主要集中在以下几个层面。一是推动人权对话。截至2015年底,欧盟与吉尔吉斯斯坦进行了六次人权对话,与哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦进行了七次人权对话,与乌兹别克斯坦则进行了九次

① 广义上的欧盟对外援助是指包括共同体层面上的对外援助和成员国本身的对外援助;狭义上的对外援助,仅指前者。本文使用的是狭义上的对外援助。

② 欧盟与俄罗斯、中东欧国家、外高加索以及中亚国家均签署了该协定。

③ 参见贾文华:《欧盟对中亚发展援助述论》,载《俄罗斯研究》2007年第4期。

④ 曾向红:《试论欧盟中亚战略的演变》,载《国际观察》2008年第1期。

⑤ Katarzyna Czerniecka and John Heathershaw, Security Assistance and Border Management, in Alexander Warkotsch ed., European Union and Central Asia, New York: Routledge, 2011, p. 78.

⑥ Ahto Lobjakas, EU: Ministers Approve Bloc's Central Asia Strategy, http://www.eurasianet.org/departments/insight/article/pp061807_print

⑦ 转引自赵青海:《欧盟新中亚战略评析》,载《国际问题研究》2007年第5期。

⑧ 曾向红:《试论欧盟中亚战略的演变》。

表1 2010—2014年欧盟与中亚五国进出口额与增幅(单位:亿欧元)

	哈萨克斯坦		塔吉克斯坦		乌兹别克斯坦		吉尔吉斯斯坦		土库曼斯坦	
	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口
2010	159	52	1	1	3	12	2	2	4	7
2011	229	60	1	1	4	13	1	4	4	10
2012	246	69	1	2	3	12	1	4	4	10
2013	239	75	1	2	2	14	1	4	9	11
2014	239	68	1	2	2	16	1	4	8	12
年均增幅	10.7%	6.6%	1.8%	10.5%	-9.5%	5.9%	-20.5%	17.5%	22.1%	12.4%

资料来源: Eurostat

人权对话。二是启动“法治倡议”。从2008年起先后举行了四次欧盟—中亚国家司法部长会议,旨在推动中亚各国司法改革,促进公民社会的发展。三是加强安全对话。2008年9月,首次外长级“欧盟—中亚安全论坛”在巴黎召开。2013年6月,欧盟—中亚高级别安全对话机制建立。遗憾的是,对话的进展并不顺畅。首次高级别安全对话直到2013年6月才启动,中亚国家也只派出了大使级别官员。2014年拟在塔吉克斯坦举办的对话由于不符合中亚国家旨趣被迫取消。2015年3月,第二次高级别安全对话顺利举行,主要讨论了欧洲和中亚国家的穆斯林参加圣战问题。四是外交关系有所进展。2007年战略文件的出台本身是德国外长、欧盟对外关系委员和欧盟中亚事务特别代表与中亚五国外长集体会晤的结果,这是欧盟机构首次以集体方式出访中亚国家。2009年,欧盟解除了对乌兹别克斯坦的所有制裁,并于2011年在塔什干设立代表团。至此,欧盟在中亚地区只有土库曼斯坦尚未设立代表团,派驻半官方的“欧罗巴站”(Europa Houses),由合同雇员出任常驻人员,享有部分外交官待遇。在成员国层面,截至2014年初,只有德法两国在所有中亚五国设立大使馆,英国在四个国家设有大使馆,其他成员国都不超过三个,还有约九个成员国未在中亚五国设立大使馆^①。五是贸易投资呈总体增长趋势。从份额上看,欧盟已经成为中亚国家的第二大贸易伙伴。当然,除哈萨克斯坦与欧盟贸易量较大之外,其余中亚四国与欧盟的贸易规模都很小,而且贸易额变化幅度不大(参见表1)。此外,欧盟与中亚五国的对外直接投资也较少^②。

(三) 第三阶段: 2014年新的援助周期启动至今的调整提升期

2013年11月,欧盟批准通过“发展合作工

具”2014—2020年周期预算,向拉美、西亚、中亚、中东和南非国家提供援助总额达196亿欧元。2014年8月,欧盟出台《2014—2020年中亚地区指导计划》文件,明确具体援助金额与内容。特别要提到的是,在延续援助政策的基础上,欧盟进行了另外两个层面的重要调整。其一,恢复和调整中亚事务特别代表机制。2013年6月,欧盟中亚事务特别代表弗洛尔(Patricia Flor)任期结束。此后,该职位一直悬空。2014年3月欧盟正式废弃该职务,任命赫尔曼(Janos Herman)作为临时联络人。有评论认为,尽管欧盟在财政预算出现问题与机制调整的情况下做出该决定,但仍然是一个错误,特别代表其实是欧盟在中亚的“脸面”^③。经调整,原本由成员国推荐、欧洲理事会任命并负责经费、欧盟委员会管理的对外事务特别代表并入欧盟对外行动署,由欧盟对外行动署进行全面管理^④。2015年4月,欧盟对外行动署任命布里安(Brian McDonald)为中亚事务特别代表,任期由半年调整为一年^⑤。其二,修订欧盟中亚战略文件。继2008年、2010年和2012年对战略文件进行修订后,2015年6月欧洲理事会出台《欧盟与

① 曾向红:《试论欧盟中亚战略的演变》。

② 欧盟与土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦三国没有直接投资。乌兹别克斯坦非常少,截至2013年底乌兹别克斯坦对欧盟直接投资13亿欧元。哈萨克斯坦则多一些。2013年,欧盟对哈萨克斯坦直接投资为31亿欧元。截至2013年底,欧盟对哈萨克斯坦直接投资存量为156亿欧元,哈萨克斯坦对欧盟直接投资存量为512亿欧元。

③ Implementation and Review of the European Union - Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, 2016, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Working_Papers/Implementation-EU-Central-Asia-Strategy-Recommendations-2015.pdf, p. 5.

④ Jos Boonstra, Is the EU Downscaling Political Engagement in Central Asia? EUCAM Commentary No. 23, February 2014.

⑤ 此前的代表及任期如下:库比斯(Jan Kubis),2005年7月18日至2006年7月5日;摩尔(Pierre Morel),2006年10月5日至2012年6月30日;弗洛尔(Patricia Flor),2012年7月1日至2013年6月30日。

中亚关系》文件^①。文件共17条，对2007年战略文件的有效性再次加以肯定，同时对欧盟推动与中亚关系的各项领域进行了具体阐述，并重申了欧盟中亚战略的基本立场以及需要调整和提升的方向^②。2015年10月，欧洲议会出台《欧盟中亚战略实施与评估报告草案》，对未来欧盟中亚政策的调整进一步加以明确。至于调整的效果如何，尚须在实践中加以评估。

表2 1991—2006年塔西斯计划对中亚援助一览（单位：万欧元）

	乌兹别克斯坦	哈萨克斯坦	吉尔吉斯斯坦	土库曼斯坦	塔吉克斯坦	合计
1991	200	800	100	100	—	1 200
1992	1 880	2 060	920	880	—	5 740
1993	—	1 400	1 000	—	—	2 400
1994	1 500	1 400	—	800	400	4 100
1995	1 000	1 500	800	400	400	4 100
1996	2 800	—	—	—	—	2 800
1997	—	2 400	1 300	1 150	—	4 850
1998	2 900	—	—	—	—	2 900
1999	—	2 400	1 200	900	—	4 500
2000	1 540	—	—	—	—	1 540
2001	—	1 500	1 000	—	—	2 500
2002	1 230	540	830	230	1 070	3 900
2003	970	660	750	150	970	3 500
2004	1 100	700	620	220	960	3 600
2005	925	340	1 525	575	1 735	5 100
2006	850	1 150	750	350	1 450	4 550
总计	16 895	16 850	10 795	6 435	6 925	57 280

资料来源：European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013, http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf

二、欧盟援助工具的变化及周期对比

欧盟中亚政策经历了从非主动参与到积极介入再到逐步调整的过程，但以援助为主要手段的关系特征没有改变，只是援助工具本身出现了变化。大体来说，欧盟对中亚国家的援助政策经历了三个阶段：20世纪90年代初期的应急性援助阶段；90年代中后期应急性与中长期援助并重阶段；2002年以来中长期发展援助强化阶段^③。

（一）从塔西斯计划到“发展合作工具”

从量化数据来看，2002年以来欧盟对中亚国家援助的强化非常明显，仅塔西斯计划对中亚国家的援助金额就比之前有了很大幅度的提升（见表2）。

以2002年为节点来考察欧盟援助中亚政策，不仅仅是因为援助幅度的提升，还因为从该年起欧盟定期出台为期5—7年的援助中亚战略文件^④。2002—2006年和2007—2013年两个援助周期的一个共同点是，突出“减少贫困和促进经济发展”的目标^⑤。然而，与第一援助周期强调稳定不同，欧盟在第二周期试图通过发展援助来推动中亚地区合作和国家的善治。同时，第二周期的援助工具也有较大调整。最初，塔西斯计划是欧盟对中亚进行发展援助的主要工具，1999年12月欧盟通过了《欧盟理事会关于向东欧与中亚伙伴国提供援助的规

章》，该文件规定，其有效期限为2000年1月1日至2006年12月31日，这就意味着以塔西斯计划为主要工具的援助手段届时将发生改变。1991—2006年期间，欧盟通过实施塔西斯计划对中亚地区共援助6.432亿欧元，其中，援助乌兹别克斯坦1.6985亿欧元、哈萨克斯坦1.68亿欧元、吉尔吉斯斯坦1.0795亿欧元、塔吉克斯坦6985万欧元、土库曼斯坦5755万欧元以及地区项目7000万欧元^⑥。

2007年欧盟中亚战略文件指出，执行援助政策的工具包括“发展合作工具”、“稳定工具”、

① Council of the European Union, Relations with Central Asia - Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia, Brussels, June 22, 2015.

② 文件第2条指出，欧盟在加强与中亚国家贸易、能源联系的同时，应强化在安全、稳定包括资源可持续性方面的合作。同时文件强调，民主化、尊重人权、推行法治以及经济社会发展，仍是欧盟中亚战略的基本要素。此外，文件还指明了三个调整方向：一是明确提出欧盟与中亚关系应注重需求导向；二是强调欧盟不同机构、成员国之间的协调；三是应加强与联合国、欧安组织等其他国际组织以及机制倡议的对话和合作。

③ 参见贾文华：《欧盟对中亚发展援助述论》。

④ 除2002—2006年周期为五年外，此后均为七年周期，其中2007—2013年周期已经结束，2014—2020年第三周期刚刚启动。

⑤ 《2002—2006援助中亚战略文件》提出，欧盟援助中亚的核心目标是：促进中亚国家的稳定和安全，帮助中亚国家实现经济可持续发展和减少贫困。参见 Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia, http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/02_06_en.pdf

⑥ The European Commission's Delegation to Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan, Overview of EC assistance to Central Asia: 1991-2006, http://www.delkaz.ee.europa.eu/pr/eng/Programmes_and_Projects/OVER-VIEW_comitments_without_NIS-region.htm

表3 2007—2013年欧盟对中亚发展援助一览(单位:万欧元)

2007—2010年		2011—2013年	
部门	预算	部门	预算
教育	2 500	地区可持续发展	5 000
能源	2 200	教育、科学与人员交流	4 500
运输	1 500	法治、边界管理、关税以及打击有组织犯罪	1 000
环境	1 620	核安全	700
边界管理	1 600		
合计	9 420	合计	11 200

资料来源: Tika Tseretvadze and Jos Boonstra, Mapping EU development aid to Central Asia, http://www.fride.org/download/EUCA_FS1.pdf; Central Asia Indicative Programme 2007-2010, http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf

“欧盟民主与人权工具”、“核安全合作工具”、人道主义援助等。其中,“发展合作工具”的地位相当于2007年前停止实施的塔西斯计划。出台“发展合作工具”至少表露了两层含义:第一,欧盟援助理念发生变化。2005年12月《欧洲发展共识》(The European Consensus on Development)发布,在强调民主、人权等价值观在对外援助以及帮助受援国实现改革、繁荣与稳定的作用时,突出“发展”作为援助与合作的主框架、主方向^①。战略文件强调“发展合作工具”的重要性,并提出该战略以促进中亚地区合作和友好邻国关系、减少贫困和提高生活水平以及促进政府善治和经济改革为首要目标^②,与《欧洲发展共识》突出发展的理念非常吻合。第二,援助方向出现调整。战略文件对三个首要目标编制的预算分配分别是:30%—35%、40%—45%和20%—25%。同时,欧盟《2007—2010年中亚指导性计划》规定地区性援助即第一个目标得到的资金占30%,而其他两个目标获得70%的资金^③。两个援助资金的比例分配均表明,欧盟援助中亚战略逐渐由地区项目向双边项目转移,突出受援国自身的发展与稳定。

按预算,“发展合作工具”在2007—2010年期间对中亚提供3.14亿欧元援助。在地区项目援助上,教育占8%,能源占7%,运输、环境与边界管理各占5%,教育是欧盟援助中亚资金投入最多的地区项目^④(见表3)。双边项目援助上,哈萨克斯坦占20%,吉尔吉斯斯坦占25%,塔吉克斯坦占30%,土库曼斯坦占10%,乌兹别克斯坦占15%,塔吉克斯坦成为欧盟重点援助的国家(见表4)。2011—2013年期间,“发展合作工具”为中亚提供3.21亿欧元援助,在既有援助项目基础上

表4 2007—2010年欧盟对中亚各国发展援助一览(单位:万欧元)

国家	预算	比例
哈萨克斯坦	4 400	20%
吉尔吉斯斯坦	5 500	25%
塔吉克斯坦	6 600	30%
土库曼斯坦	2 200	10%
乌兹别克斯坦	3 280	15%
合计	21 980	100%

资料来源: Central Asia Indicative Programme 2007-2010, http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf

突出地区可持续发展的重要性。

具体到国别,2007—2012年期间,“发展合作工具”分别给予哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦5670万欧元、10615万欧元、9780万欧元、2846万欧元和3860万欧元的援助。中亚国家接受援助资金的项目主要集中在经济、社会、法律和教育等层面,涉及体制改革、财政金融稳定、人权保护、减少贫困、粮食安全以及人道主义援助等六个领域,具体的安排不尽相同,主要依据各对象国的具体特点解决双方最关心的问题^⑤,详见表5、表6、表7、表8和表9。

(二) 2014—2020年新援助周期及资金分配

2013年,欧盟就多年度财政框架(MFF)2014—2020年周期的预算达成协议。在中亚地区,2014—2020年周期“发展合作工具”仍然是争取欧盟援助的重要来源^⑥。2014年8月,欧盟批准通过“发展合作工具”下的中亚地区2014—2020年项目援助计划,援助资金约为10亿欧元。其中,哈萨克斯坦因为已经成为中等以上收入国家不再享

① The European Consensus on Development 2005, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf

② European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013, http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf

③ Central Asia Indicative Programme 2007-2010, http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf

④ 各项目具体情况参见刘继业:《欧盟对中亚援助概况》,载《国际资料信息》2009年第5期。

⑤ 参见张宁:《欧盟的中亚援助战略分析》,载《俄罗斯中亚东欧市场》2008年第7期。

⑥ EU-Budget 2014-2020: Fit for the Fight against Global Poverty? November 6, 2013, http://www.concord.se/wp-content/uploads/CONCORD_report_EU_budget_2014-2020_Fit_for_the_Fight_against_Global_Poverty.pdf

表 5 2007—2012 年“发展合作工具”对哈萨克斯坦援助一览
(单位: 万欧元)

	2007	2010	2012	2007—2012
司法巩固	350	—	—	—
经济发展: 提高经济活力和竞争力	543.5	—	—	—
教育发展	500	—	—	—
医疗改革与发展	445	—	—	—
公共部门改革	—	1 000	—	—
地方发展	—	1 634	—	—
司法改革	—	—	1 200	—
合计	—	—	—	5 669.9

资料来源: Tika Tsertsvadze and Jos Boonstra, Mapping EU development aid to Central Asia, http://www.fride.org/download/EUCA_FS1.pdf

表 6 2007—2012 年“发展合作工具”对吉尔吉斯斯坦援助一览
(单位: 万欧元)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007—2012
通过援助农业加工部门增强经济活力	160	—	—	—	—	—	—
监狱改革	295	—	—	—	—	—	—
社会保护与公共财政管理(2007—2009 年)	—	900	—	—	—	—	—
教育	—	550	—	—	—	—	—
农村基础设施发展(灌溉)	—	250	—	—	—	—	—
社会保护	—	—	900	—	1 300	—	—
社会公正与公共财政管理	—	—	300	—	—	—	—
农村基础设施发展与社会重新整合(费尔干纳盆地)	—	—	860	—	—	—	—
社会部门	—	—	—	1 300	—	—	—
农村地区收入	—	—	—	—	450	—	—
推进法治, 特别是透明度	—	—	—	—	—	1 350	—
教育部门改革	—	—	—	—	—	2 000	—
合计	—	—	—	—	—	—	10 615

资料来源: Tika Tsertsvadze and Jos Boonstra, Mapping EU development aid to Central Asia

有双边基金, 只能获得地区或专项基金。到 2018 年, 土库曼斯坦也可能因为同样的理由不再享受双边基金。2014—2017 年期间, 对土库曼斯坦援助资金为 3 700 万欧元, 如果 2018—2020 年期间仍享有援助, 则另有 2 800 万欧元。2014—2017 年期间, 3 620 万欧元用于人力资源开发, 占 98%, 其余 2% 用于项目支持^①。对吉尔吉斯斯坦援助资金为 1.84 亿欧元, 其中法治 3 772 万欧元、教育 7 176 万欧元、农村发展 7 176 万欧元, 另有 276 万欧元用于支持各种举措推进。对塔吉克斯坦援助资金为 2.51 亿欧元, 其中农村发展 1.1 亿欧元、卫生健康 6 220

万欧元、教育与职业培训 7 500 万欧元。对乌兹别克斯坦援助资金为 1.68 亿欧元, 其中用于农村发展的资金为 1.655 亿欧元, 占 98.5%, 其余 1.5% 用于项目支持。

在地区部门基金中, 欧盟援助资金为 2.45 亿欧元。其中, 地区可持续发展资金 1.7 亿欧元(主要支持能源、环境/水资源、社会经济发展), 占 69.4%; 地区安全发展资金 3 750 万欧元(主要支持边界管理、反毒品与犯罪、地区安全—人权平台), 占 15.3%; 多国技术援助设备资金 3 500 万欧元(主要支持体制、行政、法律、经济改革和贸易), 占 14.3%; 项目支持资金 250 万欧元, 占 1%。除地区安全发展外, 其他部门每年度的援助资金大体相当(见表 10)。另外, 伊拉斯谟(Erasmus)教育项目单独获得 1.15 亿欧元专项资金。

从资金总额来看, 2014—2020 年周期比 2007—2013 年周期约增加 56%, 但大致分配比例没有明显变化, 援助重点国家仍然是塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦。援助的灵活性得到体现, 由于哈萨克斯坦与土库曼斯坦国家发展水平提升, 前者不再享有双边援助资金, 后者也只得到 2014—2017 年先期援助资金。同时, 教育专项资金得到充分重视。此外, 很明显, 新的周期欧盟更加强调双边援助, 而不是地区援助。

三、欧盟中亚政策评估及走向

(一) 欧盟中亚政策评估

从 2007 年起, 欧盟中亚战略已经经营了整整 8 年, 若从援助层面看, 欧盟对中亚的发展援助开展了 20 多年, 那么欧盟的中亚政策是否达到了预

^① 人力资源发展的各年资金分配如下: 2014 年没有, 2015 年为 2 100 万欧元, 2016 年为 550 万欧元, 2017 年为 970 万欧元。

表7 2007—2012年“发展合作工具”对土库曼斯坦援助一览(单位:万欧元)

	2007	2008	2010	2011	2012	2007-2012
教育体系现代化	150	—	—	—	—	—
强化国家推进和保护人权的能力	200	—	—	—	—	—
体制巩固(善治与经济改革)	250	—	—	—	—	—
职业教育	—	300	—	—	—	—
欧盟派驻土库曼斯坦的欧罗巴站*	—	194	—	—	72	—
可持续发展/合理利用自然资源	—	—	300	—	—	—
经济政策支持:战略规划、私有部门发展以及技术规范	—	—	650	—	—	—
议会发展及现代化	—	—	230	—	—	—
完善公共财政管理	—	—	—	500	—	—
合计	—	—	—	—	—	2 846

注: * 欧罗巴站是欧洲派驻的代表处,由合同雇员出任常驻人员,只享有部分外交官待遇

资料来源: Tika Tsertsvadze and Jos Boonstra, Mapping EU development aid to Central Asia

表8 2007—2012年“发展合作工具”对乌兹别克斯坦援助一览(单位:万欧元)

	2009	2010	2011	2007-2012
刑事司法改革	1 000	—	—	—
欧盟派驻乌兹别克斯坦的欧罗巴站	100	—	—	—
加强两院制系统及建立地方议会网络	—	200	—	—
制度巩固项目	—	220	—	—
管理培训项目/发展中小企业能力	—	300	—	—
特殊儿童的教育	—	370	—	—
改善母亲与孩子健康的服务	—	670	—	—
农村地区可持续发展	—	—	1 000	—
合计	—	—	—	3 860

资料来源: Tika Tsertsvadze and Jos Boonstra, Mapping EU development aid to Central Asia

表9 2007—2012年“发展合作工具”对塔吉克斯坦援助一览(单位:万欧元)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-2012
社会保障	1 400	—	—	—	—	—	—
公共财政管理现代化	—	200	—	—	—	—	—
减少哈特隆州和索格特州的贫困	—	500	—	—	—	—	—
健康管理信息体系	—	100	—	—	—	—	—
土地管理	—	100	—	—	—	—	—
部门预算支持	—	775	—	—	—	—	—
卫生部门支持计划	—	—	500	—	—	—	—
社会保障/公共财政管理与制度发展	—	—	300	—	—	—	—
私有部门发展	—	—	700	—	—	—	—
人道发展支持项目	—	—	—	2 600	—	—	—
建立货物进出口转关程序	—	—	—	200	—	—	—
提高农业综合企业的竞争力	—	—	—	—	1 600	—	—
公共财政管理改革	—	—	—	—	—	800	—
合计	—	—	—	—	—	—	9 775

资料来源: Tika Tsertsvadze and Jos Boonstra, Mapping EU development aid to Central Asia

期的战略目标呢?对此进行评估,至少需要结合中亚国家的变化、欧盟获得的收益以及中亚国家政府与民众对欧盟的认知三个层面来考察。

首先来看2007年以来中亚国家政治、经济和社会的综合变化。这里可以借助一系列数据指标来考察。据经济学人自由指数测评,除了吉尔吉斯斯坦是混合政权外,其他中亚四国均为独裁政权。

在自由之家对中亚五国2010—2015年的自由评价中,只有吉尔吉斯斯坦自2011年起为部分自由,其他四个国家均为不自由^①。根据无国界记者的统计,2007—2013年中亚国家的新闻自由指数变动不大,基本处于排名的后三分之一序列,2014年除了吉尔吉斯斯坦继续变差,其他国家没什么变化^②。透明国际发布的数据表明,2007—2014年中亚五国的腐败指数也波动不大,均处于排名的最后部分^③。据联合国开发计划署的统计,2014年哈萨克斯坦的人类发展指数历史排名最高,在188个国家中排第56位,而土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦分排第109、114、120和129位,其中土库曼斯坦的排名比2013年下降6位^④。可见,2007年以来中亚国家并没有朝西方式民主方向阔步前进,民主化进展无明显变化。这既表明欧盟突出强调的民主化目标未达预期,也进一步说

① About 'Freedom in the World', <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

② Reporters Without Borders, <http://index.rsf.org/#!/>

③ Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2014>

④ UNDP, Human Development Report 2015: Work for Human Development, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf

表10 2014—2020年欧盟对中亚地区部门援助基金一览(单位:万欧元)

优先部门	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	合计
地区可持续发展	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	2 600	2 400	17 000
地区安全发展	0	700	0	800	1 250	1 000	0	3 750
多国技术援助设备	500	500	500	500	500	500	500	3 500
项目支持	35	35	35	40	35	35	35	250
总计	—	—	—	—	—	—	—	24 500

资料来源: Multiannual Indicative Programme Regional Central Asia 2014-2020, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mip-2014-2020-central-asia-regional-20140812-en.pdf>

明民主化学习和训练时间不长、传统部族文化和宗教影响较深、内外影响交织的中亚国家的转型之路仍将漫长而多变^①。

进一步说,推进民主是欧盟在中亚的主打牌,然而,民主在多数中亚国家被视为体制的威胁,俄罗斯的威权模式更受欢迎。鉴于此,有观察人士建议,欧盟应更加灵活,对吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦采取援助、条件性与政治介入相结合的政策,对与自身关系不断提升且试图在国际舞台发挥影响的哈萨克斯坦采取推进民主改革的政策,而对“更具独裁倾向”的土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的政策尽量不凸显民主改革的内容^②。唯有如此,欧盟推进民主改革中“过于狭隘和技术性”的弱点或许反转为优势,即欧盟的政策让中亚国家相信欧盟是一个没有“秘密议程”的外部力量^③。不过,由于欧盟中亚战略的政治领域目标多元且不明确,以及中亚国家对欧盟的要求不配合(如只承诺不行动)^④,欧盟存在的潜藏优势没有得到激活。同时,欧盟在推动中亚国家人权发展方面取得的进展较为有限,特别是在乌兹别克斯坦和土库曼斯坦遇到了障碍,其中欧盟对乌兹别克斯坦因2005年“安集延事件”实施的制裁所造成的影响依然存在^⑤。总的来说,欧盟在民主与人权问题上的对话与接触政策并没能对中亚国家产生积极的影响^⑥。

另外,比起政治领域,经济关系更加直观明了。单纯从量化角度看,除2009年中亚地区经济增长率降至约3%外,2000年以来中亚国家保持了约8%的增长,但经济发展的自主性弱、经济结构单一和失衡的问题比较严重。中亚国家对外部经济体的依赖、能源主导的经济发展模式、侨汇来源的单一都与俄罗斯有关。于是,一个颇具意味的现象出现了。苏联解体后,中亚国家对莫斯科当局的政治依赖有所下降,但俄罗斯仍然是这些国家最重要的经贸伙伴和劳动力输出对象^⑦。在俄欧关系趋于紧张、欧

盟(及不少成员国)对俄罗斯实施制裁的背景下,俄罗斯经济走向困难自然外溢到中亚国家及其民众,对俄罗斯与中亚国家经贸合作、中亚国家在俄经营商人与务工人员带来冲击^⑧。因此,从中亚国家经济发展的特征看,欧盟不仅没有形成突出的经济杠杆作用,反而可能成为负面的影响因子。欧盟的中亚政策虽未将推动中亚国家经济发展作为优先选项,但中亚国家显然不乐意见到经济发展因为欧盟而受负面影响。假使如此,欧盟中亚政策的效果将受到对冲。

第二个层面考察中亚战略实施以来欧盟的获益。如果把第一个层面主要看成是欧盟价值观输出,那么,欧盟中亚战略还有很强的经济利益属性,主要体现在能源、教育及安全领域。

在能源方面,为确保欧盟能源安全并实现能源供应的多样化,欧盟试图在中亚地区和国家两

① 关于这方面的讨论,参见包毅:《简析中亚国家政治转型中的部族政治文化因素》,载《俄罗斯中东欧研究》2009年第5期;包毅:《中亚国家的政治转型》,社会科学文献出版社2015年版。

② Jos Boonstra, Reviewing the EU's approach to Central Asia, EUCAM Policy Brief, No. 34, February 2015, p. 2.

③ 邵育群:《欧盟新中亚政策评述》。

④ Vera Axyonova, The EU-Central Asia Human Rights Dialogues: Making a Difference? EUCAM Policy Brief No. 16, April, 2011, p. 4.

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

⑥ Neil Melvin, The EU Needs a New Values-Based Realism for its Central Asia Strategy, EUCAM Policy Brief No. 28, October, 2012, pp. 1-2.

⑦ 据俄罗斯联邦移民局统计,截至2014年底,侨居俄罗斯的中亚居民高达450万,占俄罗斯外侨的40%。转引自Irina Malyuchenko, Labour Migration from Central Asia to Russia, OSCE Academy in Bishkek, February 2015, http://www.osce-academy.net/upload/file/Policy_Brief_21.pdf

⑧ Nate Schenkkan, A Perfect Storm in Central Asia, January 22, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/01/22/a-perfect-storm-in-central-asia/>。仅从在俄侨民向中亚国家汇款大幅减少便可见一斑。参见David Trilling, Central Asia: The Drop in Remittances from Russia is Bad. But How Bad? March 27, 2015, <http://www.eurasianet.org/node/72751>; Remittances in Central Asia: From Russia with love, January 16, 2016, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21688441-remittances-are-good-thing-except-when-they-stop-russia-love>

个层面来做文章。欧盟首要的工作是提出建设包括纳布科天然气管道、跨亚得里亚海天然气管道和跨安纳托利亚管道、土耳其—希腊—意大利管道等多条管道组成的“南部天然气走廊”计划。2009年7月,欧盟与中亚国家签署纳布科天然气管道项目的政府间协议。但事与愿违,由于俄罗斯方面的牵制,纳布科天然气管道的建设屡遭阻力。欧盟不得不开始寻求替代方案。在2012年被迫放弃纳布科管道东段计划后,欧盟选择了由阿塞拜疆和土耳其兴建的跨安纳托利亚管道。紧接着在2013年,纳布科管道西段项目也遭受重挫,并被跨亚得里亚海天然气管道取代。这就意味着整个纳布科管道项目的失败^①。目前,欧盟重点与有关国家商讨建设从土库曼斯坦至阿塞拜疆的跨里海天然气管道项目,意图使天然气资源丰富和国际地位中立的土库曼斯坦成为“南部天然气走廊”计划的理想气源地。然而,多个中亚国家对里海利益的争夺以及俄罗斯和伊朗的制约,都将影响该项目的进展。事实上,欧盟与土库曼斯坦之间合作也并非一帆风顺。2008年4月,欧土双方签署《能源伙伴关系谅解备忘录》,以期实现“用天然气换援助”的预想。但是,双方的合作并没有取得大的进展,不仅欧洲投资银行没有履行对土库曼斯坦提供直接融资服务的承诺,欧洲复兴与开发银行更以该国人权状况糟糕和缺乏透明度为由,拒绝开展深入、大规模的合作^②。此后经过数次商讨达成一致,欧盟将于2019年开始从土库曼斯坦进口天然气。另外,欧盟对哈萨克斯坦的跨里海天然气管道建设较为迟缓,哈萨克斯坦资源民族主义的压力对该国天然气出口影响也较大^③。总的来说,欧盟与中亚国家的能源合作举步维艰,进展十分缓慢,其中有些合作条件如过境国问题,完全不受欧盟和中亚国家的控制,双方能源合作存在很大的变数和不确定前景^④。

教育是欧盟援助中亚的另一优先领域^⑤。欧盟对中亚的教育援助主要表现为“一平台、两重点、多项目”。“一平台”指欧盟为同中亚国家开展教育政策对话推出的“欧盟—中亚教育平台”(Central Asia Education Platform, CAEP)。“两重点”是指欧盟主要对中亚国家的高等教育和职业教育进行援助。“多项目”则是指欧盟出台的一些操作性和针对性比较强的援助项目,比如坦帕斯项目

(Tempus)、伊拉斯谟项目等。欧盟对中亚国家进行教育援助的直接目标是加强中亚国家在教育合作上的对话,最终目标是促使中亚国家教育体制向欧洲转型^⑥。客观上,欧盟教育行动计划已经在中亚与欧盟教育界之间建立起一定的联系,各国教育状况也得到了一定程度的改善。然而,这种强调地区范围内的教育合作从一开始便遭遇困难。历史传统、宗族部落文化等因素仍然影响着教育改革的进程。乌兹别克斯坦和土库曼斯坦对欧盟倡导的博洛尼亚进程^⑦教育改革兴趣较弱,只是进行了有限参与。可以说,欧盟在中亚的教育政策把基调定得高,但实际行动又很滞后。直到2010年,欧盟才开始在职业教育领域开始对中亚五国的系统性需求进行评估,到2012年拓展到整个教育框架。即使如此,在实际操作过程中,由于欧盟教育改革的门槛较高,中亚国家具备初始改革条件的机构不多,许多项目重复落到了为数不多的几所大学等机构身上。2015年6月,欧盟仿效其他领域的合作方式,首次举行欧盟—中亚教育部长会议,双方教育领域的对话也开始机制化。但教育转型是个长远、艰难的过程,对欧盟和中亚国家来说都是一项严峻的挑战。

在安全领域,欧盟的政策有值得肯定的地方,也有不足之处。欧盟在中亚实施的边界管理项目(BOMCA)、中亚缉毒项目(CADAP)、中亚地区信息与协调中心(CARICC)和中亚边界安全倡议(CABSI)等进展良好。在2010年吉尔吉斯斯坦爆发的危机中,欧盟使用的稳定政策工具和发展

① TAP Beat Nabucco on Seven out of Eight Criteria, July 1, 2013, <http://www.naturalgaseurope.com/tap-beat-nabucco-on-multiples-criteria>; Clara Weiss, European Union's Nabucco pipeline project aborted, July 13, 2013, <https://www.wsj.com/articles/2013/07/13/nabu-j13.html>

② Jos Boonstra, The EU's Interests in Central Asia: Integrating Energy, Security and Values Into Coherent Policy, January 2011, http://www.fride.org/download/OP_EU_CentralAsia_jan11.pdf

③ 参见张晓慧:《欧盟的中亚能源政策与实践》,载《新疆社会科学》2014年第3期。

④ 参见潘兴明:《价值观外交与利益外交的叠加——欧盟中亚战略评析》。

⑤ 有评论指出,教育可能是欧盟与中亚合作最重要的领域,因为中亚国家培育有竞争力的劳动力、吸引外资就必须实施教育改革。Igor Apokins, Reviewing the EU Strategy for Central Asia: Results and Future Prospects, L'Europe en Formation, n° 375, 2015, pp. 12-13

⑥ The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action, June 2009, http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_en.pdf

⑦ 博洛尼亚进程(Bologna Process),是29个欧洲国家于1999年在意大利博洛尼亚提出的欧洲高等教育改革计划,该计划的目标是整合欧盟的高教资源,打通教育体制。

合作工具在此过程中发挥了至关重要的作用^①。然而,高级别安全对话进展缓慢。由于欧盟内部在对外开展集体安全行动上缺乏政策协调,同时欧盟和中亚国家之间在安全认知上也存在着严重分歧,并且还受到中亚地区复杂的大国关系等一系列因素的制约,欧盟未能通过实施中亚战略有效改善中亚地区的安全局势,也没有改变其在中亚地区的边缘地位^②。“伊斯兰国”组织势力向阿富汗渗透,前往伊拉克和叙利亚参加“伊斯兰国”组织武装的中亚国家民众回返,都威胁着中亚国家本土安全。

除了上述层面外,中亚国家的评价和反应也是考察欧盟发展援助效果的一个重要指标。欧盟自身也清楚这一点。2015年6月出台的《欧盟与中亚关系》文件第五条指出:欧盟与中亚关系的进展同样取决于中亚国家的抱负和需求^③。很明显,不同国家之间的差别很大。哈萨克斯坦走在其他中亚国家的前面,2010年担任欧安组织轮值主席国期间正式提出了“通向欧洲之路”(Path to Europe)的国家大纲,2011年与欧盟完成了加入世界贸易组织的谈判。2014年10月,哈萨克斯坦与欧盟结束双边关系协定的修改与磋商。2015年12月,欧哈双方签署《扩大伙伴关系与合作协定》,哈萨克斯坦由此成为唯一与欧盟签署扩大伙伴关系新协议的中亚国家。吉尔吉斯斯坦则处于矛盾之中。该国精英在视欧洲为重要和有益伙伴的同时,又主张俄罗斯与中国保持密切关系。其他中亚三国由于与欧洲交往基础不深、宗教文化上的差异对欧盟“抵触”较多。另外需要指出的是,相比欧洲大国,中亚国家对欧盟的认知和亲近感要低许多。中亚国家的政府愿意与欧洲国家而不是与欧盟建立官方的或个人的联系^④。同时,中亚国家认为,与中国和俄罗斯相比,欧盟缺乏“实用主义”精神,价值观色彩较浓。一方面,欧盟对中亚国家提供的发展援助受到了欢迎;另一方面,中亚国家民众对欧盟缺乏深入的理解,公民社会的发育也不成熟,加上民族成分复杂、宗教信仰多元,这些在一定程度上影响了民众对欧盟的认同,给欧盟对中亚发展援助政策的实施造成阻力。总之,由于欧盟对中亚的援助条块分割,不甚统一,墨守地区合作的固有模式以及双方文化上的差异等原因,欧盟的援助并未收到预期效果。

(二) 欧盟中亚政策趋向

通过20余年的援助外交,欧盟在中亚地区形

成了一定的影响力,但无论是与战略自身相比,还是与其他大国对中亚的影响力来说,欧盟仍然是边缘者、相关者的次要行为体,影响有限。从各个层面看,双方政治合作根基不深,地理优势关系不具备,欧盟也没有在中亚形成经济压舱石地位。欧盟在中亚地区的安全介入是以提供援助和开展对话为主的民事行为,缺乏向这些国家提供直接的安全保护的能力,其控制力十分脆弱^⑤。从现有信息看,在新的援助周期,欧盟援助政策也不大可能有实质性改变。有评论指出,疲于应付的乌克兰危机、难民危机等使欧盟及其成员国更加关注中东欧地区而非中亚^⑥。实际上,欧盟整合中东欧地区的目标和能力是其他地区无法比拟的,有专家认为,整合中东欧是欧盟内部行为,而中亚充其量只是欧盟“邻居的邻居”。此类评论实际上从另一个侧面表明,面临诸多危机的欧盟在中亚地区无更大作为。

从价值输出和利益共享的原则出发,欧盟虽绝无放弃中亚之意,但追求与其他大国在中亚搞平衡或对冲的能力有所下降。欧盟中亚事务特别代表政治顾问托马斯·伦克(Thomas Lenk)指出:“我们总体的立场是寻求合作,避免不必要的对抗和竞争。有人说欧盟中亚战略没有‘牙齿’,我想指出的是,我们不想‘咬’任何人。”^⑦事实上,作为欧盟官员,伦克本人不大可能表露欧盟在中亚地区实际上长不出“牙齿”的尴尬。毕竟,援助不能代替经济存在,价值认同需要时间的代价,更何况欧盟-中亚关系还受国际因素的影响。早在2007年欧盟推出中亚战略文件不久就出现了这样的评论:或许对欧盟来说更加严峻的现实是,当欧盟准备以一种积极的姿态出现在中亚舞台上时,他所面对的

① Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia Implementation Review and outline for Future Orientations, http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf

② 戴铁尘:《欧盟中亚战略中的多边安全合作及其成效评估》。

③ Council of the European Union, Relations with Central Asia - Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia, Brussels, June 22, 2015.

④ Sébastien Peyrouse ed., How does Central Asia View the EU, EUCAM Working Paper No. 18, June 2014.

⑤ 戴铁尘:《欧盟中亚战略中的多边安全合作及其成效评估》。

⑥ Jos Boonstra, Reviewing the EU's approach to Central Asia, EUCAM Policy Brief, No. 34, February 2015, p. 4.

⑦ 托马斯·伦克:《欧盟的中亚新战略》,王铁军、金巧丽译,载《俄罗斯研究》2009年第6期。

却是一个发生了极大改变的复杂环境。因为随着越来越多的国际行为体积极地介入中亚事务,并为了扩大自己的影响而竞相向中亚国家许以慷慨的援助承诺,中亚国家已经发现自己在合作伙伴的选择上有了越来越大的自由度,而欧盟不过是其中的备选项目之一。欧盟要想在中亚地区扩大影响,那么就有必要向该地区做更大的投入。鉴于成员国内部存在意见分歧以及面临一系列更紧迫的问题需要处理,在可以预见的未来欧盟不太可能对该地区倾注更引人注目的资源或精力^①。这一判断不仅仍然站得住脚,而且更加符合现实趋向。

近年来,无论欧盟还是中亚地区的形势都变得日趋复杂。内部经济、一体化发展方向以及外部环境等都存在对欧盟的不利因素。中亚地区发生或与其关联性很强的一系列事件,如北约从阿富汗撤军^②、乌克兰危机、难民危机、“土耳其击落俄罗斯战机事件”以及“伊斯兰国”组织势力的膨胀都不同程度地冲击欧盟与中亚关系,削弱了欧盟投入中亚地区的能力。在此背景下,欧盟选择了务实的政策趋向,突出强调自身与周边和邻国地区的安全和稳定。在中亚地区,目前欧盟追求的是一种“综合安全”,即维护此前的安全合作成果,又不能放任来自中亚的不稳定因素渗透到欧洲。

随着国际形势的变化,欧盟中亚政策还会不断

进行调整,但调整的力度和空间并不大。相比俄罗斯和中国来说,欧盟的短板显而易见。欧盟的长处和潜在优势在于规范输出和软性权力。欧盟近来积极推动或建立的正是人权、教育和安全对话的机制化。这一思路与美国利用“美国国家民主基金会”、“传统基金会”等非政府组织和团体向中亚渗透的做法颇为类似。从这个意义上讲,不排除欧盟未来与其价值观相近的美国联手经营中亚地区的可能^③,使其自身成为在俄罗斯、中国之外的中亚地区“主要影响者”。倘若不能左右逢源,中亚国家也不排除寻找第三方制衡的可能。(责任编辑 刘阳)

① 曾向红:《试论欧盟中亚战略的演变》,载《欧洲研究》2008年第3期。

② 欧盟在中亚推进实施的边界管理、禁毒以及打击有组织犯罪等项目都在一定程度上与阿富汗局势相关。Jos Boonstra, Marlène Laruelle and Sébastien Peyrouse, The impact of the 2014 ISAF forces' withdrawal from Afghanistan on the Central Asian region, January 2014, http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/EC-Study-Impact-of-the-ISAF-Withdrawal-on-Central-Asia.pdf; 苏畅:《当前阿富汗形势对中亚安全的影响》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2012年第1期; Jos Boonstra, Marlène Laruelle and Sébastien Peyrouse, The impact of the 2014 ISAF forces' withdrawal from Afghanistan on the Central Asian region, pp. 36-38.

③ The EU in Central Asia: The regional context, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/535020/EXPO_IDA\(2016\)535020_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/535020/EXPO_IDA(2016)535020_EN.pdf); 从美国方面讲也存在这种可能。以阿富汗战争的开始和结束为标志,中俄美在中亚的战略存在发生了重大变化,美国在该地区的战略存在从高峰滑向低谷,而中国和俄罗斯的战略存在不断上升。参见赵华胜:《中俄美在中亚的存在:上升和下降》,载《国际观察》2015年第6期。

Evolution, Characteristics and Tendency of EU's Policy towards Central Asia

Xu Gang

Abstract: For a long time after the end of Cold War, EU as an important international force did not unveil definite strategy on Central Asia or take an active part in the Central Asia affairs. Such condition did not change until the first document of systematic strategy on Central Asia was released. Divided in stages, EU's policy towards Central Asia is generally divided into the cognition exploration stage during 1991-2006, concentrated consolidation stage during 2007-2013 and adjustment and improvement stage after 2014. Seen from the core characteristics, the main implementation means of EU's policy towards Central Asia is aid diplomacy, the major objective is value output and interest sharing, but the aid tools are different in different periods and for different countries. After over 20 years of development, EU has formed certain influence in the Central Asia area, the aid policy achieved certain effects, and the cooperation mechanism is established in many fields in succession, but the overall influence is limited and it still belongs to the minor behavior of relevant parties. For a long period in the future, the space of adjustment in EU's policy towards Central Asia is not large, but it will develop the relationship with central Asian countries in the existing aid frame.

Key words: EU's policy towards Central Asia; aid diplomacy; development of tools for cooperation; Russia

Политика Европейского Союза в Центральной Азии: эволюция, основные характеристики и тенденции развития

Сюй Ган

【Аннотация】 После окончания “холодной войны” у ЕС весьма долгое время отсутствовала четкая стратегия в отношении Центральной Азии и он не проявлял большой активности в этом регионе. Изменилась эта ситуация лишь в 2007 году, когда была принята Стратегия нового партнерства между ЕС и Центральной Азией. Можно выделить три периода внешней политики ЕС в Центральной Азии: период поисков (1991-2006 гг.), период интенсивной активности (2007-2013 гг.) и период перестройки и модернизации, начавшийся в 2014 году. Что касается основных характеристик политики ЕС в отношении Центральной Азии, можно выделить политику оказания помощи, основная цель которой - “экспорт ценностей” и объединение интересов. Однако, в разные периоды и в разных странах Центральной Азии применялись разные инструменты помощи. За более чем 20 лет своего развития ЕС, несомненно, оказал определенное влияние на Центральную Азию, политика оказания помощи дала определенные результаты, во многих сферах установлены механизмы сотрудничества, однако в целом влияние ЕС ограничено и он по-прежнему остается на вторых ролях в регионе. В дальнейшем у ЕС достаточно длительный период не будет большого пространства для регулирования политики в Центральной Азии, поэтому он будет выстраивать отношения с Китаем в рамках действующей политики оказания помощи.

【Ключевые слова】 Политика ЕС в Центральной Азии; дипломатическая помощь; инструменты развития сотрудничества; Россия

欢迎订阅《俄罗斯学刊》

国内统一刊号: CN23-1570/C

邮发代号: 14-123

《俄罗斯学刊》(大 16 开, 双月刊)是黑龙江大学主管、主办的面向国内外公开发行的学术类期刊。主要栏目: 专论、热点问题、政治、外交、经济、欧亚研究、历史、社会文化、学界动态、外论摘编、书评等。

每期定价 16.00 元, 全年定价 96.00 元。

全国各地邮局(所)均可订阅, 也可以通过地址汇款向本刊直接订阅。

编辑部地址: 黑龙江省哈尔滨市南岗区学府路 74 号(黑龙江大学院内)

电话: 0451-86608645

邮政编码: 150080

联系人: 李勇

电话: 0451-86604244

开户银行: 中国工商银行股份有限公司
哈尔滨市和兴支行

开户名: 远东经贸导报

账号: 3500042109014414216