

独联体集体安全条约组织对外 功能弱化的原因分析

杨 恕 王术森

【内容提要】 独联体集体安全条约组织是俄罗斯在独联体范围内维护地区安全与稳定的重要力量。总体来看，集安组织的功能可以大致划分为对内和对外两个方面。在其对外功能中，集安组织有明显防范和对抗北约的意图。近年来，集安组织内部凝聚力有所下降，加之部分成员国与西方之间的合作不断加强，导致集安组织对抗北约的功能呈现不断弱化的趋势。乌克兰危机的爆发加快了乌克兰靠近北约的步伐，考虑到乌克兰危机中各方表态以及集安组织成员国与乌克兰的关系，集安组织其他成员国与俄罗斯共同对抗乌克兰的可能性很小。这意味着集安组织对抗北约的功能在相当程度上丧失。但该地区的安全形势依然十分严峻，这将促使集安组织在反恐、反极端主义等方面加强合作。

【关键词】 集体安全条约组织 北约 对外功能 乌克兰危机

【作者简介】 杨恕，兰州大学中亚研究所所长，兰州大学管理学院教授、博士生导师；王术森，兰州大学马克思主义学院博士研究生。

独联体集体安全条约组织（以下简称“集安组织”）的前身为独联体集体安全条约。1992年5月15日，俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦六国首脑在塔什干会晤时签署这一条约。1993年，格鲁吉亚、阿塞拜疆、白俄罗斯先后签署该条约。1999年，条约第一个5年期满，阿塞拜疆、格鲁吉亚和乌兹别克斯坦三国未续签该条约。2002年5月14日，独联体集体安全条约理事会会议通过决议，将“独联体集体安全条约”改为“独联体集体安全条约组织”。同年10月7日，在独联体国家首脑会议期间，成员国

* 本文受到兰州大学中央专项资金项目“‘一带一路’双重身份国家的地缘分析”（项目批准号：16LZUJBWYJ039）资助。

签署了独联体集体安全条约组织章程以及有关该组织法律地位的协议。2006年8月16日,乌兹别克斯坦重返集安组织,但又于2012年宣布退出。目前,集安组织有俄罗斯、哈萨克斯坦、白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚6个成员国。自成立以来,集安组织在冲突的预防和解决,打击国际恐怖主义、非法移民、非法武器交易、跨国犯罪、毒品犯罪以及阿富汗重建等问题上发挥了积极作用,已经成为维护地区安全与稳定的重要力量。

集安组织是一个具有军事政治联盟性质的组织,防范外部势力入侵是它非常重要的一项功能。实际上,1992年签署的《集体安全条约》目的在于建立一种防范入侵的集体防卫体系,更多的是针对外部威胁。而2002年集安组织章程中加入了新的内容,除防范入侵外,还增加了应对地区威胁与挑战的任务。总体来看,集安组织的功能可以大致划分为对内和对外两方面:对内主要是维护成员国以及该地区的安全与稳定,对外主要是防范外部势力入侵,保证成员国的主权独立和领土完整。在其对外职能中,集安组织的战略重心在高加索和俄罗斯西部,主要战略目的是阻止北约和欧盟东扩。^①近年来,集安组织的对外功能不断下降,无论在能力上还是意愿上,集安组织对抗北约的功能都呈现不断弱化的趋势。而乌克兰危机的爆发则使集安组织对抗北约的功能进一步弱化,这对集安组织的生存和发展提出了严峻挑战。

一 集安组织对外部威胁的认知

集安组织主要有对内和对外两种功能。在内部功能方面,集安组织有相对明确的目标和任务。集安组织章程规定,“成员国应一致与国际恐怖主义和极端主义、麻醉品、精神药品、非法武器交易、有组织跨国犯罪、非法移民和对成员国安全所造成的其他威胁作斗争。”^②在外部功能方面,集安组织章程也有相应规定,“集安组织的目的在于巩固和平,加强国际和地区的安全与稳定,确保对成员国的独立、领土完整以及主权的防卫”^③。相对其内部功能而言,集安组织在对外部威胁的认知以及如何应对方面的表述比较模糊。本文认为,集安组织将北约视为重要的外部威胁,并存有对抗北约的意图,因而,对抗北约是集安组织最

^① 杨恕、张会丽:《评上海合作组织与独联体集体安全条约组织之间的关系》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2012年第1期。

^② “Charter of the collective security treaty organization”, charter 3, article 8.

^③ Ibid.

重要的外部功能。

第一，作为主导国，俄罗斯的战略意图很大程度上反映了集安组织的战略意图。冷战结束以来，俄罗斯与北约在北约东扩、导弹防御系统问题、常规武器的控制等涉及俄根本利益的问题上严重对立，彼此之间缺乏信任，双方对抗态势20多年来一直未能发生实质性改变。其中，对双方关系影响最大的是北约东扩。冷战结束至今，北约共进行了三次扩员，增加了12个新成员^①。这些新成员都是中东欧国家，其中有9个国家是前华约组织成员，3个国家是原苏联加盟共和国。2009年俄罗斯出台的《俄罗斯联邦2020年前国家安全战略》明确表示“北大西洋公约组织向俄边界推进军事基础设施的计划及赋予自身有悖于国际法准则的全球职能的意图是俄罗斯所无法接受的”^②。在俄罗斯很多政治军事精英眼中，北约的扩大以及对俄罗斯影响力的削弱，是与俄罗斯试图重新恢复它在邻国中的影响力密切相关的^③。俄罗斯认为北约是“一个相当具有侵略性的安全领域的竞争者”，它是冷战时期的军事联盟，而非“集体安全共同体”，因此，它不是俄罗斯的合作伙伴^④。长期以来，发展与独联体国家的双边与多边合作一直是俄罗斯外交政策的重点。《俄罗斯联邦2020年前国家安全战略》指出，“俄罗斯将首先在独联体以及集体安全条约组织和欧亚经济共同体框架内致力于发挥独联体范围的地区和次地区一体化和协作的潜力，这些组织对与独联体成员国交界的地区的总体形势具有稳定作用。”因此，对北约的活动进行限制是俄罗斯一直以来的目标^⑤。作为主导国，俄罗斯的战略意图和对威胁的认知在很大程度上会在集安组织中体现出来。也就是说，俄罗斯推动集安组织发展有抗衡北约的意图。

第二，从地缘上来看，集安组织有对抗北约的意图和需要。集安组织的西部（亦即俄罗斯的西部边界）与爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛三个北约成员国接壤，南部的乌克兰和格鲁吉亚都与俄罗斯发生过武装冲突，摩尔多瓦和阿塞拜疆不是集安组织成员国。这几个国家不在集安组织中且与西方国家交好的事实使俄

^① 1999年，北约吸收波兰、捷克、匈牙利为成员国；2004年，吸收爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、斯洛伐克、斯洛文尼亚、罗马尼亚、保加利亚为成员国；2009年，吸收阿尔巴尼亚、克罗地亚为成员国。

^② National Security Strategy of the Russian Federation up to 2020. <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

^③ Daniel Korski, *Shaping a New NATO – Russia Partnership*, *Center for Transatlantic Relations*, 2009, p. 230.

^④ Vsevolod Samokhvalov, *Relations in the Russia – Ukraine – EU Triangle: “zero – sum game” or not?*, *European Union Institute for Security Studies*, September 2007, p. 19.

^⑤ Irina Ionela Pop, *Russia, EU, NATO and the Strengthening of the CSTO in Central Asia*, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3, No. 3, Summer 2009, p. 289.

认为它的西南部面临着来自北约的军事威胁。俄罗斯还特别强调了集安组织的作用，“集体安全条约组织被视为国家间对抗地区军事政治和军事战略性挑战与威胁的主要手段。”俄罗斯将北约在独联体国家的活动视为一种威胁，认为北约已经威胁到俄罗斯的核心利益。因此，从地缘上看，集安组织的战略重心在高加索和俄罗斯西部，主要战略目的是阻止北约和欧盟东扩^①。

第三，从具体的实践来看，集安组织和北约缺乏互信，集安组织的活动表现出对抗北约的性质。集安组织多次就打击毒品问题提出与北约合作，均未收到北约的积极回应。客观来讲，打击毒品问题符合双方共同利益，而北约却拒绝与集安组织合作，这反映出北约对集安组织缺乏足够的信任。甚至有西方观察家质疑集安组织在应对阿富汗问题上的能力以及作为一个“集体防御”联盟存在的必要性^②。实际上，北约更倾向于与相关国家进行单独合作，并不愿意与集安组织开展组织层面的合作^③。俄格战争在很大程度上加速了集安组织的军事化进程。2008年9月5日集安组织共同安全委员会签署的《莫斯科宣言》，被认为是第一个使集安组织实体化的文件。这个文件主要基于以下考虑：格鲁吉亚尝试用武力解决南奥塞梯的冲突问题，高加索地区不断增长的军事力量和不断加剧的紧张局势，当前在欧洲媒介渗透以及短程陆基导弹的不断扩散，阿富汗、伊朗周边局势不断变化，集安组织与北约在一系列问题上建立联系的前景，支持俄罗斯联邦积极参与欧洲安全方面的谈判等^④。俄格冲突之后，北约秘书长夏侯雅伯表示北约东扩的步伐不会停止，之后集安组织便开始组建新的快速反应部队。梅德韦杰夫声称，这支部队配备精良，在规模、武器装备、作战能力等方面丝毫不亚于北约的军事力量^⑤。2009年5月北约在格鲁吉亚举行联合军演之后，集安组织也于8月份也举行了快速反应部队的联合军演。西方媒体评论指出，集安组织举行的联合军演明显是为了与北约的快速反应部队相抗衡^⑥。从以上事实来看，集安组织的活动具有明显的对抗北约的意图。

① 杨恕、张会丽：《评上海合作组织与独联体集体安全条约组织之间的关系》。

② Anna Kreikemeyer, “Power and Security in Eurasian Regional Organizations: The Example of the Collective Security Treaty Organization (CSTO)”, 2013, p. 2.

③ Kristin Ven Bruusgaard and Morten Jeppesen, “The Unrealistic Case of NATO CSTO Cooperation: Explanations and Prospects”, *FFI Report, Oslo*, June 2007, pp. 12 - 13.

④ Irina Ionela Pop, “Russia, EU, NATO and the Strengthening of the CSTO in Central Asia”, p. 286.

⑤ Habibe Özdal, “Putting the CSTO to the Test in Kyrgyzstan”, *USAK Yearbook of International Politics and Law*, No. 4, 2011, pp. 363 - 364.

⑥ 《独联体集体安全条约组织举行综合性军演》，<http://gb.cri.cn/27824/2009/08/26/3785s2603003.htm>

二 集安组织对抗北约功能弱化的原因分析

近年，集安组织对抗北约的功能出现弱化的趋势，其中一个重要的原因在于集安组织内部凝聚力不断下降，具体表现在：成员国数量有所减少；成员国加入集安组织的动机和对威胁的认知不尽相同；成员国与主导国俄罗斯之间的分歧和矛盾不断增加。

首先，部分成员国相继退出集安组织，导致成员国数量有所减少。1999年，集体安全条约第一个五年期满，阿塞拜疆、格鲁吉亚和乌兹别克斯坦三国并未续约。后来，乌兹别克斯坦由于安集延事件与美国关系恶化，于2006年宣布重返集安组织，但又于2012年宣布退出。成员国选择退出，一方面，由于集安组织无法满足成员国的诉求。在集安组织框架下，亚美尼亚和阿塞拜疆关于纳戈尔诺-卡拉巴赫领土争端并没有得到解决，而在冲突中，俄罗斯更倾向于支持亚美尼亚，这让阿塞拜疆难以接受。而格鲁吉亚则是希望通过集体安全条约来拉近与俄罗斯的关系，以换取俄罗斯在阿布哈兹和南奥塞梯问题上对格鲁吉亚的理解和支持，但格鲁吉亚的利益并未得到保障，相反，俄格两国在2008年甚至因阿布哈兹和南奥塞梯问题爆发了一场战争。在诉求得不到满足的情况下，阿塞拜疆和格鲁吉亚选择放弃续签条约。另一方面，成员国退出集安组织是担心主权受到限制。乌兹别克斯坦选择退出集安组织在很大程度上是出于对国家独立和主权的担忧，乌也在不同场合表达了它的顾虑。2009年6月14日，集安组织莫斯科峰会之后，集安组织正式创立了新的快速反应部队，但是乌兹别克斯坦并没有在该文件上签字。乌质疑创建这样一种军事力量的必要性，认为快反部队存在干预一国内部冲突的可能性。乌认为集安组织各成员国有能力解决自己国家的内部冲突，不需要外部军事力量的介入^①。但是文件对于这一问题并没有作出说明，这是乌没有在文件上签名的的重要原因。此外，乌还对快反部队的行动机制提出了质疑，乌认为快反部队应该坚持一致同意的原则，而不是一国或多国同意原则。乌担心，如果没有明确的法律定位，快反部队可能成为干涉成员国内部事务的工具。而俄罗斯对此采取模糊政策，引起乌不满和质疑。

^① Roger McDermott, "Russia's vision in crisis for CSTO Military Forces", *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 6, No. 125, 2009.

其次，成员国加入集安组织的动机不尽相同，这可能导致一国只考虑自身利益而忽略了组织内各成员国之间的协调，难以形成一致立场，最终阻碍集安组织发挥应有的作用。作为倡导国和主导国，俄罗斯希望依靠集安组织实现两个目标：对内，确保俄罗斯在独联体国家的主导地位和影响力，防止亲西方的势力上升为内部主导力量；对外，维护俄罗斯的地缘政治安全，防止北约在独联体范围内的扩张^①。而独联体国家对国家独立和主权的珍视，使它们对俄罗斯试图加强对这一地区控制的做法十分警惕。另外，近年来，集安组织成员国出于种种原因加强了与西方的合作，这意味着俄罗斯的战略意图很难得到其他成员国的广泛认同。塔、吉两国军事力量薄弱，它们需要依靠俄罗斯保卫自身安全。亚美尼亚则希望通过加强与俄罗斯的关系，以应对日趋恶化的周边国际政治环境，以及在纳戈尔诺-卡拉巴赫冲突问题上获得支持。白俄罗斯和哈萨克斯坦两国与俄罗斯有密切的政治、经济联系，这两个国家在俄罗斯倡导的地区一体化中提供了积极支持并发挥了重要作用。除加入集安组织外，白、哈两国还加入了俄罗斯倡导的欧亚经济联盟。成员国加入集安组织的不同动机，实际上反映了成员国对所面临安全威胁存在不同的认知。正是由于这种原因，目前集安组织设置了三个次地区性的管理机构，即东欧地区（俄-白俄罗斯），高加索地区（俄-亚美尼亚），中亚地区（俄-哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦）。除面临共同威胁外，成员国面临的安全威胁呈现明显的地区性特征，难以达成安全共识，这在一定程度上分散了集安组织的力量。

再次，我们还应该看到，成员国与俄罗斯之间存在不少分歧和矛盾。2009 年 2 月 4 日，集安组织峰会上，与会七国一致同意组建快速反应部队。哈萨克斯坦对该计划表示大力支持，塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦则表达了对其合法性问题的担忧以及在什么情况下这支新的安全力量会被应用于中亚地区。2009 年 4 月，集安组织外长会议专门举行了一次会议，就阿富汗局势、组建快速反应部队的进展情况以及其他一些国际安全问题进行讨论，乌兹别克斯坦拒绝会议邀请，哈萨克斯坦也没有参加这次会议。2009 年 6 月 14 日，正式组建快速反应部队的协议以及一系列协调它们行动的文件在集安组织莫斯科峰会上签署。但是在俄罗斯对白俄罗斯采取限制性的商业措施以及俄罗斯在能源领域滥用政策的行为，让白俄罗斯十分

^① 黄登学：《欧盟“东方伙伴关系”计划：动因与前景——基于俄罗斯视角的分析》，载《欧洲研究》2010 年第 4 期。

不满，白俄罗斯因此没有在协议上签字。乌兹别克斯坦虽然签署了这份协议，但却保留了部分条款，这限制了快反部队日后的活动。而亚美尼亚的立场并不明确。^①从以上事实来看，成员国与俄罗斯在一些安全问题上已经有明显分歧。

最后，从具体的国家关系来看，俄罗斯与集安组织成员国的矛盾也显而易见。被两国民众寄予厚望的俄白联盟国家设想由于种种原因未能取得实质性进展，而两国关系中纠纷与波折却不断增多，其中影响两国关系最大的问题在于能源价格问题。俄罗斯希望实行一种以市场为导向的油气价格，这将导致白俄罗斯从俄罗斯引进油气资源的价格大幅上升，白俄罗斯因此大为不满。有学者认为，白俄罗斯与俄罗斯不断陷入这样的恶性循环：相互承诺加强战略伙伴关系，实现更紧密的一体化→俄罗斯对白俄罗斯经济支持所花费的高成本不满→双方关系紧张→白俄罗斯表现出与西方和解的姿态→俄罗斯考虑解除与白俄同盟关系→双方妥协和解^②。吉尔吉斯斯坦则对俄罗斯和集安组织在其南部冲突中的表现十分失望。吉希望俄罗斯帮助维持秩序，但俄罗斯认为这属于吉内部冲突，应该由吉自己解决。这引发了吉国内对集安组织有效性的质疑，认为集安组织的作用只停留在纸面上^③。亚美尼亚是俄罗斯在高加索地区最重要的战略伙伴。在俄罗斯流传着这样一句话，“亚美尼亚是俄罗斯忠诚的伴侣，即使你欺骗她，她也不会抱怨什么”，这是两国关系的真实写照^④。因此，亚美尼亚在集安组织的活动中表现出较高的积极性。但是，即使在阿塞拜疆可能入侵纳戈尔诺-卡尔巴赫的情况下，亚美尼亚仍然没有得到集安组织提供军事援助的保证。亚美尼亚由此认为南高加索并不是集安组织的优先战略方向。更令亚美尼亚不满的是，俄罗斯在加强与亚美尼亚关系的同时，与阿塞拜疆、土耳其、伊朗等国家的关系也在不断加强。有学者认为，亚美尼亚与俄罗斯的关系，虽然表面上坚固、稳定并拥有诸多共同利益，但双方地位并不对等，双边关系变得越来越不平衡。对俄罗斯而言，亚美尼亚在其对外战略中的地位和作用不断下降，已经逐渐由合作伙伴沦为“附庸”^⑤。

① Irina Ionela Pop, “Russia, EU, NATO and the strengthening of the CSTO in Central Asia”, pp. 286 – 287.

② Denis Melyantsou and Vital Silitski, “In the shadow of Kremlin stars: Belarus – EU relations lack substance”, *Minsk: Belarusian Institute for Strategic Studies*, February 2008.

③ Habibe Özdal, “Putting the CSTO to the Test in Kyrgyzstan”, pp. 365 – 366.

④ Gaidz Minassian, “Armenia, a Russian outpost in the Caucasus?”, *Russie. Nei. Visions*, No. 27, February 2008, p. 18.

⑤ Ibid., p. 4.

集安组织内部凝聚力和能力的不足限制了集安组织对抗北约的功能。另外还需指出的是，由于近年来集安组织部分成员国加强了与西方的合作，从意愿上来看，这些成员国无意与北约进行对抗。这是集安组织对外功能不断弱化的另外一个重要原因。

北约与集安组织成员国的合作主要是在“和平伙伴关系计划”^①框架下发展军事合作。俄罗斯出于自身利益考虑也于 1994 年 6 月加入“和平伙伴关系计划”。集安组织其他成员国中，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、亚美尼亚、白俄罗斯、塔吉克斯坦先后于 1994 年 5 月 27 日、1994 年 6 月 2 日、1994 年 10 月 5 日、1995 年 1 月 11 日、2002 年 2 月 20 日加入该计划。哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦分别于 2002 年和 2007 年参加了“计划与分析进程计划”，主要涉及维和和反恐领域；2004 年 1 月 6 日，哈萨克斯坦加入“作战潜力构想计划”；2006 年 1 月 31 日，哈萨克斯坦与北约签署了“单独伙伴行动计划”^②。为增强在中亚的影响力，北约还在阿拉木图设立了信息中心，主要与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等国的大学、非政府组织以及当地媒体进行合作。与集安组织其他成员国相比，由于与北约长期的对抗关系，白俄罗斯与北约的合作水平相对较低。“9·11”事件后，随着俄罗斯与北约在政治、军事领域的合作不断加强，白俄罗斯与北约开始在“和平伙伴关系计划”框架下开展合作。白俄罗斯自 1997 年以来多次参加“单独伙伴关系计划”，与北约在危机管控、语言培训、军事训练、维和等多个领域开展合作。白俄罗斯却十分重视与北约的合作，白俄外交部将“和平伙伴关系计划”视为与北约及其成员国开展合作十分重要的机制^③。亚美尼亚奉行多元外交政策，在保持与俄罗斯战略伙伴关系的同时，不断加强与其他大国，特别是美国、法国等国家的联系。伊拉克战争期间，亚美尼亚派遣了一个由 50 人组成的维和部队^④。2004 年，亚美尼亚派出一个由 34 人组成的小分队到科索沃，

^① “和平伙伴关系计划”于 1994 年 1 月在北约布鲁塞尔首脑会议上获得通过，旨在加强北约与原苏联国家的新型合作关系。参与国可以根据自身的利益、需要和能力选择不同的合作形式，如国防改革、国防政策与规划、军事合作、常规演习、灾害应对、科技合作、环境保护等。北约还与部分伙伴国在“和平伙伴关系计划”框架内推出了“计划与分析进程计划”（the Planning and Review Process）、“作战潜力构想计划”（the Operational Capabilities Concept）和“单独伙伴行动计划”（the Individual Partnership Action Plan）等。

^② 张宁：《北约与中亚国家的“和平伙伴关系计划”》，载《国际信息资料》2009 年第 3 期。

^③ Vyachaslau Paznyak, “The NATO Factor for Foreign and Security Policies and Relations among Belarus, Russia and Ukraine”, *International Institute for Policy Studies*, 2003, p. 24.

^④ Gaidz Minassian, “Armenia, A Russian outpost in the Caucasus?”, p. 12. 另有资料提到亚美尼亚向伊拉克派出小分队的人数为 46 人，参见 Alberto Priego, “NATO cooperation towards South Caucasus”, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 2, No. 1, Winter 2008, p. 6.

参与北约的维和行动。此外，亚美尼亚还积极参与北约的和平伙伴演习。2005年亚美尼亚开始在“单独伙伴关系行动计划”框架下继续军事改革的进程。谢尔日·萨尔基相强调，亚美尼亚不会加入北约，它将在继续深化与俄罗斯关系的同时，与北约保持一种平衡的、合作的关系。

除此之外，哈、吉、塔三国与欧盟、欧安组织的联系也不断加强。2007年7月20日欧盟委员会通过了“欧盟与中亚：一种新型的伙伴关系”战略，旨在加强与中亚国家的关系。2008年8月29日，哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫批准了“2009~2011年通往欧洲之路”国家计划，计划加强与欧洲在多个领域的合作，包括交通、能源、教育、技术标准、法治、民生等。这实际上表明“欧洲标准”成为哈未来国家发展的重要依据和基础^①。2014年10月，哈萨克斯坦与欧盟在布鲁塞尔签订的《关于扩大伙伴关系与合作协定》，该协议是哈欧关系上升至新高度和具有战略性意义的见证。另外，哈萨克斯坦担任欧安组织轮值主席国期间，在应对吉尔吉斯斯坦南部民族冲突、中亚水资源争端等问题上发挥了积极作用，扩大了欧安组织在中亚的影响。与吉尔吉斯斯坦开展合作20余年来，欧盟已累计向吉提供约4.3亿欧元的援助，援助规划项目50余项。欧盟还表示，将在今后6年间向吉提供近2亿欧元，用于支持吉进行民主和社会、经济改革^②。同时，欧盟还承诺与塔吉克斯坦在社会、金融、信息、卫生、私有经济、食品安全等领域加强合作。欧盟官员表示2014~2020年欧盟拟对中亚地区援助10亿欧元，其中塔吉克斯坦有望得到2.5亿欧元援助，主要用于塔医疗卫生、教育和农村地区的发展^③。除前述因素之外，欧盟、欧安组织与哈、吉、塔的密切关系也是一个必须考虑的因素。

三 乌克兰危机对集安组织发展的影响

多年以来，乌克兰一直在东西方之间摇摆，并越来越偏向西方。乌克兰危机爆发后，乌克兰与北约的关系迅速升温，谋求加入北约的步伐不断加快。2014

^① Neil Melvin and Jos Boonstra, “The EU Strategy for Central Asia: Year One”, *CEPS Policy Briefs*, No. 1, October 2008, p. 6.

^② 《欧盟将向吉尔吉斯斯坦提供援助支持吉民主和社会改革》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201411/20141100813032.shtml>

^③ 《2014-2020年欧盟拟对塔吉克援助2.5亿欧元》，<http://tj.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201406/20140600634169.shtml>

年12月15日，乌克兰总理亚采纽克与北约秘书长斯托尔滕贝格会晤时提出乌克兰加入北大西洋公约组织路线图。他表示，乌克兰加入北约没有时间表，但以下步骤可谓“乌克兰入约路线图”：首先，放弃不结盟地位；其次，推进安全、政治、经济、司法等领域的改革，以达到入约标准；此外，按照法律，乌克兰还将就是否加入北约举行全民公投^①。2014年12月23日，乌克兰议会通过了总统波罗申科提交的关于乌克兰放弃不结盟地位的法案，决定深化与北约合作。根据新法案，将从原有的《对内和对外政策原则法》中取消“乌克兰保持不结盟地位”的条款，增加“为达到加入北约的标准”而深化与北约合作的条款。2015年7月20日，波罗申科签署了两份法案，批准了乌克兰与北约军事合作的文件。一份是乌克兰与北约关于供给问题协议，根据该协议，北约向乌克兰提供机会，使其参与北约军事补给项目以及军事装备的生产、组装和采购。另一份文件是乌克兰政府与北约之间的通信与信息协议备忘录，协议涉及北约“和平伙伴关系计划”框架下的咨询、指挥、通信、情报和侦查合作。众所周知，军事通信和情报合作是北约对外最高级别的合作，而签署这份文件意味着乌克兰虽然名义上不是北约成员国，但实际上已经成为北约“准成员国”。

如果乌克兰加入北约，那么从地缘上来看，乌克兰将成为北约和集安组织的边界。在这种情况下，集安组织成员国是否会与俄罗斯共同对抗已经是北约成员国的乌克兰？考虑到乌克兰危机中各方表态以及集安组织成员国与乌克兰的关系，我们认为，集安组织其他成员国与俄罗斯一起对抗乌克兰的可能性很小。为便于分析，我们将集安组织成员国分为两类：一类是重要国家，它们与俄罗斯有重要的利益关系，在俄罗斯倡导的地区一体化中积极支持并发挥了重要作用，包括白俄罗斯和哈萨克斯坦两个国家；另一类为次要国家，他们本身实力弱小，加入集安组织更多是出于现实利益需要，不得不追随俄罗斯，包括塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、亚美尼亚三国。本文主要以白俄罗斯和哈萨克斯坦为例，分析乌克兰危机可能对集安组织产生的影响。

自乌克兰危机爆发以来，各国对这一问题都十分关注。纳扎尔巴耶夫总统在不同场合多次表达了对乌克兰危机所引发的国际政治和经济形势复杂变化的担忧，希望国际社会能够共同携手来帮助乌克兰避免经济和社会危机。2014年8月26日，纳扎尔巴耶夫在明斯克与波罗申科举行了会晤，商讨乌克兰国内危机以

^① 《乌克兰提出加入北约路线图》，http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/16/c_127306718.htm

及有关人道主义方面的问题。2014年12月21日、22日，卢卡申科和纳扎尔巴耶夫先后访问乌克兰，与波罗申科一起商讨拯救乌克兰经济的办法。这是乌克兰危机后独联体国家领导人首次访问乌克兰，波罗申科以及乌克兰国内媒体盛赞访问是及时、重要和具有象征意义的。塔吉克斯坦比较含糊地呼吁各方“客观考量现状”；吉尔吉斯斯坦则表示，这些举动“旨在破坏乌克兰的稳定”^①。值得注意的是，吉尔吉斯斯坦是中亚五国中唯一一个在亚努科维奇出逃俄罗斯之后对乌克兰表示祝贺的。而且，吉还通过外交部公开承认乌克兰过渡政府，拒绝承认亚努科维奇的合法性。吉尔吉斯斯坦的所有举动均与俄罗斯背道而驰^②。亚美尼亚总统谢尔日·萨尔基相则在与普京的电话交谈中表达了对俄罗斯的支持，双方领导人一致认为克里米亚公投是“一次人民使用自己的自决权而自由表达出其意愿的典范”^③。从乌克兰危机各国的表态来看，俄罗斯与其他成员国在涉及地区安全与稳定的重大问题上已经产生分歧。

更重要的是，成员国与乌克兰之间密切的利益关系，使成员国很难与乌克兰进行对抗。乌克兰在白俄罗斯对外经济中占有十分重要的地位。2013年，乌克兰在白俄罗斯货物进口贸易中高居第2位，达41.95亿美元，仅次于俄罗斯（168.29亿美元）；而在白俄罗斯的出口贸易中，乌克兰位列第4位，达20.57亿美元，仅次于俄罗斯（228.88亿美元）、德国（30.35亿美元）、中国（28.29亿美元）^④。从投资情况来看，2013年白俄罗斯对外投资总额约为63亿美元，资金主要投向下列国家的经营主体：俄罗斯（41.4%）、英国（17.4%）、荷兰（14.5%）、乌克兰（13.5%）、澳大利亚（4.2%）、哈萨克斯坦（2.6%），乌克兰位列第4位^⑤。哈萨克斯坦与乌克兰的经贸联系也十分密切。2012年，哈萨克斯坦进出口贸易总值1368.3亿美元，乌克兰在哈萨克斯坦对外贸易中居第6位，

^① 《中亚对乌克兰危机谨言慎行防引火烧身》，https://www.baidu.com/link?url=YDjkl2qbBZgRuVDD7tKKyDEUJ4C4micuK2j23sWeFam-8Nu3y_u_87KdFY3HsEahdVZ_Nex-m0qYLz048cE7apnkkqs_wRReuhyIFmBMp2Ry&wd=&eqid=814f4f01000b54460000000356153420

^② Emilbek Dzhuaraev, “Central Asian Stances on the Ukraine Crisis: Treading a Fine Line?”, *Connections: The Quarterly Journal*, Vol. 14, No. 4, Fall 2015, p. 3.

^③ 《普京和亚美尼亚总统就乌克兰危机在电话交谈中交换了意见》，http://sputniknews.cn/radiovr.com.cn/news/2014_03_20/269897797/

^④ 根据中华人民共和国商务部网站资料整理所得，主要数据来自 <http://by.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201402/20140200500492.shtml>；<http://by.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201402/20140200500477.shtml>；<http://by.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201402/20140200500495.shtml>；<http://by.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201402/20140200500491.shtml>

^⑤ 《2013年白俄罗斯对外投资63亿美元，同比增长4.2%》，<http://by.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201402/20140200484584.shtml>

达 54.7 亿美元，仅次于中国（239.8 亿美元）、俄罗斯（238.6 亿）、意大利（164.2 亿）、荷兰（77.6 亿）、法国（62.2 亿）。其中，在哈萨克斯坦主要进口国中，乌克兰高居第 3 位，达 29.2 亿美元，仅次于俄罗斯（171.1 亿）、中国（75.0 亿）^①。

俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯共同构成了独联体最主要的贸易实体，乌克兰危机不可避免地也对哈、白两国的经济产生负面影响。欧美和俄罗斯之间的相互制裁不仅使俄欧之间的经贸合作遭到破坏，同时也影响了它们与集安组织成员国之间的经贸关系。与此同时，卢卡申科和纳扎尔巴耶夫对欧亚经济联盟的前景也不乐观，认为在西方制裁、乌克兰内战、石油价格暴跌、卢布贬值等因素影响下，欧亚经济联盟面临极大风险，并直言不讳地指出这一切与乌克兰危机的发生紧密相关。乌克兰危机后，白、哈两国在多个重要问题上选择支持乌克兰，甚至不惜与俄罗斯唱反调。由于主要产煤区顿巴斯武装冲突持续，乌克兰电煤供应短缺。2014 年 12 月，纳扎尔巴耶夫总统访问乌克兰期间双方已就乌克兰自哈萨克斯坦埃基巴斯图兹煤田进口煤炭达成一致。但现在乌、哈两国面临供应受限于俄罗斯的问题。尽管俄罗斯对哈萨克斯坦施加了不小的压力，哈仍然选择对乌克兰施以援手。哈萨克斯坦与乌克兰正在解决向乌出口 A 级煤炭以及管输原油过境的问题。双方代表达成协议，就向乌克兰出口哈天然气相关问题进行研究。哈乌还在就实现每月向乌供应 20 万 ~ 30 万吨能源和炼焦级煤炭进行谈判^②。2015 年 10 月上旬，波罗申科访问了哈萨克斯坦，两国总统讨论了双方政治、经济合作的所有问题，并在多数问题上达成相互谅解。这些事实都说明，哈乌关系在升温^③。2014 年 3 月 21 日，乌克兰与欧盟签署了联系国协定的政治部分。而按照计划，乌克兰与欧盟将于 6 月 27 日欧盟夏季峰会期间签署联系国协定的经济部分。在这种情况下，俄罗斯于 2014 年 6 月 23 日向欧亚经济委员会理事会索契会议提交了关于关税同盟成员国共同对乌克兰商品征收进口关税的提议，建议白、哈共同对乌克兰商品采取新措施，以加强对进口乌克兰商品的限制。但此议案未能得到白、哈两国的支持。这个事件在相当程度上反映了俄、白、哈三国在

^① 《2012 年哈萨克斯坦前 10 大贸易伙伴国》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ddgk/zwfengsu/201303/20130300069561.shtml>

^② 《哈萨克斯坦与乌克兰正在解决煤炭供应及石油和天然气过境的问题》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201507/20150701053667.shtml>

^③ Президент Казахстана Н. Назарбаев и Президент Украины П. Порошенко нашли взаимопонимание по многим вопросам. <http://inform.kz/rus/article/2826621>

乌克兰问题上的分歧。

白、哈两国领导人对乌克兰领土和主权完整的公开承认，以及绕开关税同盟主动修复与乌克兰的经贸关系，说明乌克兰在白、哈两国对外交往中的地位 and 影响，也充分说明了俄罗斯与白、哈两国在重要的政治、经济、安全等问题上已经产生了严重分歧，这必然影响到集安组织的合作水平与功能。

结 论

集安组织是俄罗斯在独联体范围内维护地区安全与稳定的重要力量。总体来看，集安组织的功能可以大致划分为对内和对外两个方面：对内主要是维护成员国以及该地区的安全与稳定，对外主要是防范外部势力入侵，保证成员国的主权独立和领土完整。在其对外功能中，集安组织有明显防范和对抗北约的战略意图。近年来，集安组织内部凝聚力有所下降，加之部分成员国与西方之间的合作不断加强，因此，无论在能力上还是意愿上，集安组织对抗北约的功能呈现不断弱化的趋势。乌克兰危机的爆发加快了乌克兰靠近北约的步伐，考虑到乌克兰危机中各方表态以及集安组织成员国与乌克兰的关系，我们认为，集安组织其他成员国参与同俄罗斯对抗乌克兰的可能性很小。作为集安组织主要成员国的白俄罗斯和哈萨克斯坦，在不同场合对乌克兰领土和主权完整的公开承认，以及绕开关税同盟主动修复与乌克兰的经贸关系，充分说明了乌克兰在两国对外关系中的重要地位。这样看来，除俄罗斯以外，集安组织其他成员国参与对抗北约、甚至直接对抗乌克兰行动的可能性很小。

可以认为，乌克兰一旦成为北约成员国，而俄与乌、北约的关系又无法改善，哈萨克斯坦和白俄罗斯不会参与俄与乌、北约之间的对抗和冲突，吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚三国也最多保持中立而不会支持俄罗斯。除此之外，欧安组织与哈、吉、塔等国的密切关系也是一个必须考虑的因素。如果上述情况出现，那将意味着集安组织对抗北约的功能在相当程度上丧失。但由于“伊斯兰国”带来的新挑战和塔利班占领昆都士给阿富汗局势带来的变化等因素，将促使集安组织在反恐、反极端主义等方面加强合作。

(责任编辑 陆齐华)