

欧盟的中亚战略解析：规范与利益

鞠 豪

【内容提要】 在中亚国家独立后的二十余年间，欧盟的中亚战略发生了明显的改变。导致改变的原因：一是中亚地区形势及其在欧盟外交版图中定位的变化，二是欧盟与欧洲一体化进程的发展状况。虽然经历了三个不同的发展阶段，但欧盟的中亚战略一直保持了鲜明的特色。本质上，欧盟的中亚战略属于规范性外交的范畴。但考虑到实际情况，欧盟也在把握规范性要求与现实利益的微妙平衡。同时，欧盟独特的外交机制赋予了成员国参与和影响欧盟中亚合作的权力与路径。当然，欧盟的中亚战略也存在一定的问题与不足。这也推动欧盟制定与启用了全新的中亚战略。相比于过去，新版的欧盟中亚战略更加务实、更加开放、更具针对性，但其启动时日尚短，最终效果如何，仍有待时间的检验。

【关键词】 欧盟 中亚 规范性外交 安全 能源

【作者简介】 鞠豪，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

从1991年8月到12月，吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦与哈萨克斯坦先后宣布独立。中亚由此作为一个独立的地缘政治板块出现于世界舞台之上，其在国际政治格局中的重要性与日俱增，许多大国都在积极地介入中亚事务。对于欧盟而言，中亚地区在能源与安全等领域具有重要的战略意义，与这些国家合作符合欧盟的利益诉求。另一方面，中亚国家正处于转型与现代化进程中，帮助中亚国家推进各项改革、改善国家治理能力也代表了欧盟的价值观与规范性外交的诉求。然而因为历史发展轨迹和政治经济水平的差异，中亚国家对于欧盟的价值理念缺乏足够的兴趣，欧盟的规范性要求也因此常常受到抵制。事实上，在20世纪90年代，欧盟与中亚国家尚处于相互熟悉与磨合的过程中，双方关系的发展也相对缓慢。进入新世纪，欧盟才开始全面介入中亚事务并出台了首个系统的中亚战略。随着时间的推移，欧盟的中亚战略暴露了许多问题，欧盟也开始反思其与中亚国家合作的目标、内容和方式。2019年6月，欧盟

正式启用了全新的欧盟中亚战略，并以此作为双方未来合作的指导性文件。欧盟与中亚国家的关系发展也迎来了新的起点。

值此重要节点，本文尝试对过去二十多年欧盟中亚战略的变迁进行系统梳理。概括来说，欧盟的中亚战略经历了三个不同的阶段。而欧盟中亚战略的演变依循两个基本的线索：第一，全球格局与中亚地区形势的变化以及欧盟对中亚的重新定位；第二，欧盟与欧洲一体化进程的发展状况。从外交目标、手段与影响三个维度来看，欧盟的中亚战略属于规范性外交的范畴。但考虑到中亚国家的特殊性与双方实际的合作进程，欧盟对规范性外交的坚持相对软化，也较多考虑各种利益目标。虽然欧盟的中亚战略具有鲜明的特色，但这并不能掩盖战略本身的固有问题。有鉴于此，欧盟也着手进行调整与改革，进而出台了全新版本的中亚战略。相比于过去，新的欧盟中亚战略更加务实，更加开放，也更具针对性。但这一战略的启动时日尚短，其最终效果如何尚需观察。而在一众影响因素中，欧盟与中亚国家各自的未来发展状况将是决定战略能否奏效的关键性变量。

一 欧盟中亚战略的演变

在中亚五国独立后，欧盟^①就迅速与这些国家建立了外交关系。在此后的二十多年里，欧盟与中亚国家的关系不断发展，欧盟的中亚战略也发生了明显的变化。以欧盟对中亚事务及自身外交诉求的解读为参考，欧盟的中亚战略经历了三个不同的阶段：第一，谨慎介入阶段（1991～2000年）；第二，积极合作阶段（2001～2017年）；第三，调整与改革阶段（2017年至今）^②。

苏联解体后，欧盟就开始谋求与中亚国家的关系发展。但在20世纪90年代初期，欧盟尚处于由经济共同体到政治经济联盟的过渡阶段，其共同外交与安全

① 欧盟是由欧共体发展而来的。在1993年《马赫特里斯特条约》生效后，欧盟正式诞生。为行文方便，本文在提及20世纪90年代的欧共体时统称欧盟。

② 需要说明的是，国内学界对于欧盟中亚战略的三个不同阶段并无太大争议。但对于每个阶段的开始与结束时间，不同学者或有不同的解读与处理。通常来说，2007年的新伙伴关系战略是欧盟首个系统的中亚战略。许多学者也将新伙伴关系战略的出台视为欧盟中亚战略发生变化的重要节点。但事实上，新伙伴关系战略的出现并非偶然。推动欧盟改变其战略的因素在新世纪之初就已萌发。许多在新伙伴关系战略框架内发挥重要作用的合作机制，像是中亚边境管理机制也都启动于2007年之前。因此在本文中，我们将2001年而非2007年视为欧盟积极介入中亚事务的开始。同样的，欧盟于2019年启用了新的中亚战略，并用其取代2007年的新伙伴关系战略。但早在2017年的《欧盟中亚关系文件》中，欧盟就已经提出要讨论制定新的中亚战略。促使欧盟调整与改革中亚战略的动因在彼时已经显现。由此，我们也将2017年而非2019年当作欧盟中亚战略第三个阶段的起点。

政策也仍在探索之中。虽然苏联的解体留下了巨大的战略空间，但面对从中东欧到中亚的广袤地域，欧盟并没有形成一个整体性与系统性的区域战略。对于拥有共同历史记忆，也志在“回归欧洲”的中东欧国家，欧盟尚且采取了冷处理的办法。面对更加遥远与陌生的中亚国家，欧盟的态度自然更加谨慎。在欧盟内部，各成员国对于中亚事务也缺乏足够的兴趣。在“9·11”事件发生前，只有德国在中亚五国均设有大使馆。因此在整个 20 世纪 90 年代，欧盟与中亚国家的关系发展都十分缓慢。双方主要的政治经济往来都围绕塔西斯计划和伙伴关系与合作协定展开。但启动 1991 年的塔西斯计划是欧盟面向整个独联体地区的技术性援助计划^①，并非单独针对中亚国家，援助的资金也相对有限。在政治领域，欧盟与中亚国家关于伙伴关系与合作协定的谈判也并不顺利。截至 2000 年，只有哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦与乌兹别克斯坦三国正式签署了《伙伴关系与合作协定》。在这一时期，欧盟对于中亚事务的介入集中体现在两个方面：第一，在国际人道主义原则下对中亚国家进行经济援助和技术支持，同时为这些国家的政治转型与发展提供必要的帮助；第二，借助毒品控制战略与相关行动计划，与中亚国家开展打击毒品犯罪与边境管理方面的合作，减少经由“北方路线”^②流入欧洲各国的毒品量。

“9·11”事件的发生改变了欧盟对中亚事务的看法。在这次事件之后，恐怖主义的阴霾开始在世界各地蔓延。不同于以军事威胁为主的传统安全问题，恐怖主义威胁具有全球性特征。即便拥有出色的内部治理与边境管理能力，欧盟也很难抵御外部恐怖主义势力的输入与渗透。面对打击恐怖主义这一难题，欧盟也被迫重新思考自身的安全形势。考虑到伊斯兰激进主义和其他极端势力在中亚地区的不断发展，欧盟开始尝试从反恐的角度看待中亚的地缘政治地位，力求通过中亚地区的安全与稳定，遏制恐怖主义的扩散和向外输出。能源因素是推动欧盟积极介入中亚事务的另一个重要原因。进入到新世纪，国际能源价格不断攀升，原油价格从 2000 年不到 30 美元/桶上涨到 2008 年的 147 美元/桶，此后因全球金融危机才稍有回落。能源价格的提升促使欧盟更加重视能源问题。长期以来，欧盟都严重依赖进口能源，特别是俄罗斯的能源，其能源安全时常受到俄欧关系与其他突发因素的影响。例如 2005～2006 年俄罗斯与乌克兰的矛盾就严重影响了

① 在 2003 年之前，蒙古也在塔西斯计划的覆盖范围内。

② 即经由阿富汗、中亚国家、俄罗斯和土耳其等国，最终抵达欧洲的毒品运输路线。

欧盟的能源供应,导致多国能源短缺。面对这一情况,欧盟决心实现能源供应的多元化。而中亚国家拥有丰富的油气资源,哈萨克斯坦已探明的石油资源为300亿桶,排名世界第12;土库曼斯坦和乌兹别克斯坦也分别位列第44和46位。在天然气方面,土库曼斯坦已探明储量为7.5亿立方米,位列世界第6;哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦也排在世界前20^①。因为这一优势条件,中亚国家自然成为欧盟的潜在合作对象,其战略地位也大大提高。在同一时期,欧盟也进入了发展的黄金期。大规模东扩的完成不仅使欧盟的人口、疆域与经济体量大为增加,更使其由过去的“西欧俱乐部”变为真正的“欧洲联盟”。通过吸纳中东欧国家入盟,欧盟展示了成熟的价值理念与治理模式,从而对周边乃至更为遥远的国家产生了强大的示范效应。“欧盟范式”日益成为其他地区的一体化进程乃至整个国际社会建构过程中的主导范式。在这一背景下,欧盟也乐于通过输出价值规范和制度规则为内容的规范性外交,提升它在中亚地区的影响力。在上述因素的共同作用下,欧盟开始拟定新的中亚外交战略。2007年6月,欧盟正式出台了首个系统的中亚外交战略,即《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》。

以新伙伴关系战略为基础,欧盟决定全方位深化与中亚国家的外交关系。而在战略文件中,欧盟将加强能源交通联系、抵御共同威胁和挑战、法制、人权、良治与民主化、经济发展、贸易和投资、环境可持续性和水资源问题、青年人与教育和跨文化对话作为双方合作的优先方向^②。在这一时期,欧盟与中亚国家的政治对话不仅在数量上有所增加,也日趋常规化和机制化。欧盟中亚国家外长会议、欧盟中亚国家高层政治与安全对话、欧盟中亚国家司法部长会议以及欧盟与中亚各国单独举行的人权对话都为双方的政治交流与合作提供了更好的渠道。在经济领域,欧盟用发展合作工具取代了塔西斯计划。相比于塔西斯计划,发展合作工具覆盖面更广,也具有清晰的目标序列。通过这一机制,欧盟希望推动中亚各国的经济转型与可持续发展。为此,欧盟也通过与欧洲复兴开发银行等机构的合作向中亚国家的私有企业、特别是中小企业进行援助,以增强中亚各国的经济活力。在环境治理、边境管理乃至教育文化等多个领域,欧盟与中亚国家也通过相应的合作计划开展了卓有成效的合作。

虽然新伙伴关系战略取得了巨大的成功,但随着时间的推移,其不足与弊端

^① U. S. Energy Information Administration: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=5&pid=57&aid=6>

^② 吴宏伟:《俄美欧中亚政策及其演变》,载《俄罗斯学刊》2017年第2期。

逐渐暴露^①。而在过去的十余年里，国际局势与中亚地区形势都发生了很大的变化。安全与能源曾是开启新伙伴关系战略的重要因素。但以今日之视角来看，这两大因素却已不再是双方合作的首要议题。而对比 2007 年，中亚国家也出现了许多显著的变化，包括：（1）开始新一轮政治改革与现代化进程；（2）重启区域一体化进程重现曙光；（3）强化中亚与阿富汗的安全合作；（4）在地区与全球事务中发挥更大作用等等。这些变化是新伙伴关系战略所未曾预见的。面对这些变化，欧盟需要制定并启用新的中亚战略。在 2017 年 6 月的《欧盟中亚关系文件》中，欧盟明确表示要在 2019 年年底出台新的欧盟中亚战略草案^②。

经过两年的讨论和协商，欧盟委员会于 2019 年 5 月 15 日发布了题为《欧盟与中亚：打造更加坚实的伙伴关系新机遇》的文件并于次月正式启用。在新的中亚战略文件中，欧盟高度评价了双方的关系发展，也总结了中亚国家在过去一段时间的突出变化。以此为基础，欧盟为双方未来的合作设立了新的目标，即与中亚国家建立更加坚实、现代与开放的伙伴关系并把中亚地区打造成一个繁荣的、可持续的、具有弹性的与互联互通的政治经济空间。为了实现这一目标，未来的欧盟中亚战略将聚焦于三个优先的合作方向：第一，提升中亚国家应对内外部挑战和推进改革的能力，确保实现可持续性发展；第二，支持中亚国家经济现代化，推动地区稳步合作和对青年人投资，实现繁荣发展。第三，强化现有的伙伴关系架构，加强政治对话与公民社会建设，更好的与中亚国家开展合作^③。至此，2019 年版的欧盟中亚战略正式取代过去的新伙伴关系战略。欧盟与中亚国家的关系发展也迈入了新的阶段。

二 欧盟中亚战略的特点

作为高度一体化的政治经济联盟，欧盟有着独特的决策机制与治理模式，其外交战略也与一般国家有所区别。在欧盟的全球战略中，中亚又是一个具有特殊战略意义的地区。总体来说，欧盟对于中亚国家有三个基本的定位：第一，这是

① 在文章的第三部分，我们将详细阐释欧盟中亚战略的问题与不足，故在此不再赘述。

② Council conclusions on the EU Strategy for Central Asia 2017: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19/conclusions-central-asia/>

③ EEAS: Joint Communication on the EU and Central Asia: New opportunities for a stronger partnership. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/62411/Joint%20Communication%20on%20the%20EU%20and%20Central%20Asia;%20New%20opportunities%20for%20a%20stronger%20partnership

一个重要性与日俱增的地区，许多大国都在积极介入中亚事务。第二，中亚国家尚处于政治经济转型之中，在民主、法治和国家治理等方面存在严重的问题。第三，中亚国家拥有丰富的油气资源，在能源领域具有重要的战略意义。从这三大定位出发，欧盟拟定与实施的中亚战略具有十分鲜明的特点^①。

（一）从本质上来说，欧盟的中亚战略属于规范性外交的范畴。按照社会学制度主义的解释，规范性要素是制度中带有说明性、评价性和义务性的部分。它既包括价值因素，即个体偏好与行动的观念性基础和用以评价现存结构或行为各类标准，也包括规范因素，即行动和评价应如何完成的合法方式或为大多数人接受的社会性手段^②。不同于以利益为基点的现实主义外交政策，规范性外交则以规范性要素为内核。在外交目标上，规范性外交反对对具体物质的占有，强调以价值为基础的规范性目标，并以此塑造自身的外部环境。在外交手段上，规范性外交倾向于政治、经济、人文等非军事手段，并注重实施规则、实施过程与实施方式的规范。在外交影响上，规范性外交旨在实现规范的输出与扩散，以获取良好的国际形象与主导性的话语权^③。

从这三个标准予以评判，欧盟的中亚政策显然带有强烈的规范性色彩。在2007年的新伙伴关系战略中，欧盟就明确表示：“发展并巩固稳定、公正且开放的社会，遵守国际规范对于欧盟和中亚国家的伙伴关系至关重要。欧盟愿在法治、人权、民主和教育等关键领域中分享经验与知识。”^④ 2017年的《欧盟中亚关系文件》也指出，“中亚国家的政治转型、法治改革与经济体系现代化是双方深化合作的基础条件。在政治领域，欧盟将坚持现有的政治对话与交流机制，推动中亚国家的民主转型与司法改革。”^⑤ 而根据2019年的欧盟中亚战略，欧盟将继续帮助中亚国家提升应对内外部挑战和推进改革的能力。其中一项重要内容是改善中亚地区的民主、人权与法治状况，推进各国的公民社会建设^⑥。因此从外

① 需要说明的是，2019年版欧盟中亚战略的出台不过半年时间，它将为欧盟中亚国家关系带来何种变化，又是否会取得预期的结果仍是一个问号。因此在这一部分与下一部分，我们对于欧盟中亚战略的特点与问题的探讨主要是基于前两个阶段的欧盟中亚战略及其成效。关于2019年版的欧盟中亚战略，我们将在文章的最后一部分予以重点分析。

② [美] W. 理查德·斯科特：《制度与组织——思想观念与物质利益》，中国人民大学出版社2010年版，第63页。

③ 戴轶尘：《欧盟新中亚战略中的规范性外交及其软化态势》，载《欧洲研究》2014年第5期。

④ 同上。

⑤ Council conclusions on the EU Strategy for Central Asia 2017: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19/conclusions-central-asia/>

⑥ EEAS: Joint Communication on the EU and Central Asia: New opportunities for a stronger partnership.

交目标来看, 欧盟有向中亚地区输出价值规范和制度规则的强烈意愿。

而在介入中亚事务的过程中, 欧盟的外交手段也带有明显的规范性。以水资源治理为例。水资源治理是欧盟与中亚国家的重点合作领域, 也是体现其外交手段的典型案例。水资源治理, 特别是跨流域水资源治理本身具有价值理念和制度建设要求高的特点。在参与中亚水资源治理的过程中, 欧盟不仅希望获得有益的结果——生态环境的改善, 也试图确立一种规范性的手段, 实现与中亚国家的价值同化与规则共享。早在 2008 年, 欧盟就提出在中亚的水资源领域“打造一个以国际法为基础的可持续合作秩序”^①。在帮助中亚国家管理水资源的过程中, 欧盟希望中亚国家能更加认同欧盟的治理模式, 使集体责任观念、可持续发展理念和法治互信精神成为欧盟水外交的副产品。为此, 欧盟一直积极打造水资源领域的区域对话框架。2008 年以后, 欧盟与中亚国家围绕水资源管理举行了多次高层会议和政策对话, 双方联合设立了环境对话机制与水资源管理专家组, 并成立了中亚地区环境中心, 作为区域对话的重要机制^②。在管理理念上, 欧盟努力推行一体化的管理策略, 以消减水资源自然分布与国家边界、行政区划不匹配的矛盾。同时, 欧盟还在推动水资源基础设施建设的跨国合作, 以及相关投资的便捷化与国际化。因此即便抛开最终的合作效果, 仅从欧盟介入中亚水资源治理的手段上, 我们也可以看出欧盟中亚战略的规范性色彩。

最后, 在长期的合作过程中, 欧盟塑造了自身的良好形象, 也在一定程度上实现了价值与规则的输出。虽然欧盟对中亚国内政治与人权状况的干预并不奏效, 但通过规范性外交, 欧盟一直对中亚国家施加间接的影响。在环境治理、边境管理、交通运输乃至国民教育等多个领域, 中亚国家都在潜移默化地接受欧盟的规则与制度。多年以来, 欧盟一直在扶助中亚国家中小企业的发展。通过欧洲复兴开发银行, 欧盟提供了 4 200 万美元的贷款, 并设立了 1.12 亿美元的专项基金, 以对中亚各国的中小企业进行技术援助和风险担保。除资金支持外, 欧盟也为企业提供全面的协助计划^③。而在广大的乡村地区, 欧盟通过农村综合发展工具等相关机制帮助中亚国家农业与农村地区的发展。在欧盟项目的支持下, 费尔干纳的古利斯坦以及其他许多村庄引入了全新的供水系统, 从而改变过去 20 年

① 李志斐:《欧盟对中亚地区水治理的介入性分析》, 载《国际政治研究》2017 年第 4 期。

② 邢伟:《欧盟的水外交: 以中亚为例》, 载《俄罗斯东欧中亚研究》2017 年第 3 期。

③ EBRD: “EBRD and EU foster small business growth in Central Asia”. <http://www.ebrd.com/news/2017/ebd-and-eu-foster-small-business-growth-in-central-asia-.html>

饮水困难的局面^①。上述合作项目虽然规模不大，却取得了良好的成效，也树立了欧盟在中亚国家的良好形象。

（二）欧盟中亚战略试图把握规范性要求与现实利益的微妙平衡。虽然中亚国家在独立后发展迅速，但这些国家仍处于长期的国家转型之中。根据德国贝图斯曼基金会发布的 2018 年全球转型指数，吉尔吉斯斯坦的转型得分为 5.90，在 129 个转型国家中位列第 55，哈萨克斯坦的得分为 4.70，排名 88 位。其他三个国家的排名皆在百名之外^②。从现实的角度出发，欧盟无法将自身的规范性要求与政治经济标准完全套用于中亚国家。而中亚国家地处亚洲腹地，其与欧盟的地理距离与心理距离都相对较远。除哈萨克斯坦外，中亚国家既没有向欧盟靠拢的强烈愿望，也缺乏加入欧盟的现实可能性。因此欧洲一体化的示范效应很难真正辐射到这一地区。面对中亚国家，欧盟既不能像惩罚内部成员国一样对其进行有效的制裁，也无法用加入欧盟的承诺诱使其加快政治经济改革的步伐。加之能源与安全等利益诉求的存在，欧盟往往需要软化在规范性领域的要求，以换取中亚国家的合作态度。因此欧盟的中亚战略一直处于规范性要求与现实利益的微妙平衡之中。

对乌兹别克斯坦施加与解除制裁的过程充分体现了这一特点。在 2005 年乌兹别克斯坦安集延事件爆发后，欧盟与美国都对乌提出了谴责，并要求对事件进行调查。在乌政府拒绝这一提议后，美国并未采取进一步的行动。而欧盟却决定对乌进行制裁^③。2005 年 11 月，欧盟正式实施了包括暂停对话、武器禁售和签证禁令在内的制裁措施。然而，因为没有触及乌兹别克斯坦的核心利益，这一制裁并未真正影响到该国。相反在能源供应和打击恐怖主义问题上，欧盟却日渐需要乌政府的合作。在这一局面下，欧盟逐渐改变了对乌态度。2007 年欧盟取消了对乌的武器禁售。2009 年欧盟又取消了对乌的其他制裁^④。2011 年 1 月，乌总统卡里莫夫访问欧洲，与欧盟和北约的领导人签署了一系列合作协定，显示出双方的冷淡关系已不复存在。

欧盟与土库曼斯坦的关系变化是另一个经典的案例。在中亚五国中，土库曼

① UNDP Eurasia: No one carries water in this Uzbek Village. anymore, <https://undpeurasia.exposure.co/no-one-carries-water-in-this-uzbek-villageanymore>

② BTI Index 2018: <http://www.bti-project.org/en/home/>

③ EUCAM: “How does Central Asia view the EU?”, <http://www.eucentralasia.eu/publications/eucam-publications/working-papersreports.html>

④ 戴铁尘：《欧盟新中亚战略中的规范性外交及其软化态势》。

斯坦的转型进程相对缓慢，其国内政治与人权状况也数次招致欧盟的批评。长期以来，土库曼斯坦与欧盟的关系发展要滞后于其他中亚国家。哈、乌、吉、塔四国均与欧盟签定了《伙伴关系与合作协定》。哈、吉两国甚至已完成《深化伙伴关系与合作协定》的谈判。但因为外交中立等一系列原因，土库曼斯坦并未签署《伙伴关系与合作协定》^①。在整个中亚地区，土库曼斯坦也是唯一没有欧盟代表团的国家。但随着《里海公约》的签署，打通从土库曼斯坦到南高加索地区，再到东南欧的国际运输走廊已经成为可能，跨里海天然气管道的前景也愈发明朗。此后，欧盟数次表达了与土库曼斯坦开展油气与国际交通运输合作的强烈愿望，并主动淡化对其的规范性要求。在过去的两年里，欧盟与土库曼斯坦的关系发展十分迅速。2019 年 7 月，欧洲联盟委员会外交和安全政策高级代表、欧洲联盟委员会副主席莫盖里尼到访土库曼斯坦，并与该国外长梅列多夫签署了在土设立欧盟代表团的协定^②。在多年之后实现欧盟使馆团对中亚国家的全覆盖，这既是欧盟中亚外交的重要成果，也是双方关系迅速发展的重要标志。围绕里海—黑海国际运输走廊，土库曼斯坦、欧盟与罗马尼亚的代表也进行了多次会晤，欧盟方面表示了对这一联运项目的明确支持^③。而在与土库曼斯坦代表团的谈判中，欧盟更公开表示愿意协助该国吸引投资，以推动跨里海天然气管道的建设^④。可以说，在对土关系上，欧盟展现了其中亚战略相对灵活的一面。

（三）单一成员国可以通过特定渠道影响欧盟中亚战略。前文已述，欧盟的决策机制与治理模式既有别于主权国家，也迥异于一般的国际组织。具体来说，欧盟内部存在着一个双向的欧洲化进程。在欧盟对成员国施加约束与影响的同时，成员国同样可以将自身的诉求与利益偏好上传到欧盟层面，并转化为欧盟的最终决策。在外交等“没有欧盟的欧洲化”领域中，这种双向的欧洲化倾向尤为明显^⑤。在共同外交和安全政策的框架内，欧盟成员国可以通过欧盟理事会、欧盟委员会和欧洲议会等渠道参与欧盟的外交决策。同样的，各成员国可以把握

① 徐刚：《欧盟中亚政策的演变、特征与趋向》，载《俄罗斯学刊》，2016 年第 2 期。

② EEAS: High Representative/Vice-President Federica Mogherini visited Ashgabat to sign the Establishment Agreement of an EU Delegation to Turkmenistan, https://eeas.europa.eu/regions/central-asia/65289/high-representativevice-president-federica-mogherini-visited-ashgabat-sign-establishment_en

③ 《欧亚四国探讨“里海—黑海”过境运输走廊建设签署布加勒斯特宣言》，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/81994.htm>

④ 《欧盟愿意协助土库曼斯坦吸引对天然气管道建设的投资》，<http://sputniknews.cn/economics/201810231026640287/>

⑤ 张骥：《欧洲化的双向运动：一个新的研究框架》，载《欧洲研究》2011 年第 6 期。

担任欧盟轮值主席国与合作项目主导国的机会，影响相关政策的出台与执行，使其更加符合本国的战略诉求。事实上，新伙伴关系就是在德国等部分成员国的推动下制定的，也是在德国担任欧盟轮值主席国期间出台的。当然，即便没有欧盟的中亚战略，德国等大国也可以单独与中亚国家开展合作。但对于中小成员国而言，许多受制于国力而难以实现战略目标必须转化为欧盟的外交决策才能实现。因此在欧盟中亚战略的出台与执行过程中，部分中小成员国反而表现得更为积极。

拉脱维亚是一个十分典型的例子。作为苏联的加盟共和国，拉脱维亚既与中亚国家有着共通的历史记忆，也在这一地区拥有现实的利益诉求。乌兹别克斯坦出口到欧洲的棉花大都经由拉脱维亚的里加港；哈萨克斯坦到欧洲的谷物出口也经过该国的文茨皮尔斯港；而塔吉克斯坦也把里加港作为向欧洲出口铝矿石的中转站^①。拉脱维亚有志于成为中东欧物流中心和欧亚贸易中转站，因此与中亚国家开展物流和交通运输领域的合作符合拉脱维亚的战略利益。同时，拉脱维亚处在毒品运输和有组织犯罪的“北方路线”上，非法移民、恐怖主义活动和毒品贩运都对其国家安全构成了挑战，因此拉脱维亚也希望与中亚国家展开边境管理和毒品控制的合作。受制于国家实力，拉脱维亚难以独力解决上述问题，简单的双边合作也很难引起中亚国家的兴趣。因此，拉脱维亚只有通过自下而上的传输路径影响欧盟的外交政策。借助 2015 年上半年担任欧盟轮值主席国的机会，拉脱维亚着力调整欧盟的中亚战略，使其兼顾欧盟的外交理念与拉脱维亚的实际利益。在此期间，拉脱维亚积极推动双方在边境管理、恐怖主义防治和中亚国家加入世贸组织等议题的合作，并组织欧盟 - 中亚清洁技术与可持续发展论坛、欧盟与中亚未来合作发展会议和中亚妇女经济权利的实验室辩论等一系列活动。除此之外，拉脱维亚也积极参与欧盟在中亚地区的各类项目与计划，特别是与其国家利益密切相关的项目。拉脱维亚是 2015 ~ 2018 年欧盟中亚边境管理项目的主导国，也是欧盟中亚教育平台假期教育与培训计划的主导国。前者既代表了拉脱维亚维持中亚地区安全稳定的战略要求，也符合其开展物流与交通运输合作的利益诉求。而后者则是因为拉脱维亚国内有着众多的中亚留学生，仅乌兹别克斯坦留

^① Fabienne Bossuy (2017). "Between national and European foreign policy: the role of Latvia and Romania in the EU's policy towards Central Asia", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 17, No. 3, p. 449.

学生就超过 800 人^①。在欧盟成员国中，拉脱维亚的例子并不少见。许多国家都在通过类似的方式影响欧盟的中亚政策。而这也是欧盟中亚战略与其他大国或国际组织中亚政策的重要区别。

三 欧盟中亚战略的问题

在过去的二十余年里，中亚地区在欧盟外交版图中的地位不断上升，欧盟与中亚国家的合作也达到了前所未有的水平。而这些成就与欧盟的中亚战略密不可分。但与此同时，欧洲的中亚战略也存在许多问题与不足，导致欧盟的战略目标并未全部实现，也使其在中亚地区的影响力一直落后于中美俄，处于第二梯队。

（一）合作面过宽，未能凸显比较优势。在 2007 年之前，欧盟并未出台完整的中亚战略，也并未明确其与中亚国家合作的重点内容与方向。2007 年，新伙伴关系战略正式启动。根据这一战略，加强能源交通联系、抵御共同威胁和挑战、环境可持续性和水资源问题等 7 个领域成为双方合作的优先方向，每个方向下设有具体的合作事项与目标。表面看来，新伙伴关系战略展现了欧盟在中亚地区的新姿态，也为双方的合作指明了方向。但事实上，7 个优先的合作方向几乎涵盖政治、经济、安全与社会文化等所有可能的合作领域，很难厘清合作的主次与重点。一部分合作目标存在相互重叠或抵触的问题，另一部分合作目标，例如改善中亚国家政治民主状况与推进双方能源合作，虽无明显冲突，却往往因实际的执行过程而难以兼顾。

从这一角度出发，新伙伴关系战略很难展现欧盟的比较优势。在中亚地区，俄罗斯是传统的大国，其影响力深入政治、经济、文化乃至社会生活的方方面面；美国则是影响地区安全与稳定的重要因素，在阿富汗和反恐等问题上具有优先发言权；而在“一带一路”和上海合作组织的框架内，中国也与中亚国家建立了密切的经济合作关系。相比于俄罗斯，欧盟既缺乏与中亚国家的历史联系，也没有地理上的优势条件。而军事领域是欧洲一体化进展最为缓慢的政策领域。因为没有军队和共同防务预算，欧盟无法在海外安全问题上扮演与美国一样的角色。近年来，欧盟决心重启“欧洲防务共同体”的构想，但进展缓慢。多数成

^① Pastore, Gunta (2016). “Leadership through the European Union Council Presidency: Latvia and Central Asia”, *LIIA report*, March 2016. Riga: Latvian Institute of International Affairs.

员国倾向与北约和美国进行合作，而对欧洲共同防务采取一种“搭便车”的姿态。在这种局面下，欧盟在中亚安全问题上能够发挥的作用十分有限。在经济方面，欧盟建立了与哈萨克斯坦的密切联系，与欧盟的贸易额占到哈萨克斯坦对外贸易总额的三分之一以上，来自欧盟的投资则占哈萨克斯坦吸引外资总额的一半以上。但在其他四国，欧盟却没有取得经济压舱石的地位，其只有 10 亿欧元的经济援助也无法与“一带一路”建设的巨大投资相比。基于上述现实，一个政治、经济、安全、社会文化无所不包，全面但缺乏重点的战略文件显然难以展现欧盟的比较优势。中亚民众对于欧盟的认知也印证了这一点。在新伙伴关系启动数年后，中亚民众依然习惯于将“西方”视为一个整体。他们认定欧盟与美国在地缘政治利益、价值观念与社会生活方式上具有高度相似性。相比于欧盟，欧盟成员国在中亚地区具有更高的辨识度。而面对欧盟复杂的组织体系与治理模式，中亚国家常常望而生畏。它们更倾向于与欧洲的企业而非欧盟的机构开展合作^①。因此正如乔斯·布恩斯特拉（Jos Boonstra）所言，“欧盟需要一个新的中亚战略以展现其比较优势。它要比美国更加积极，比俄罗斯更有针对性，比中国更多关注经济之外的议题。”^②唯有如此，欧盟才会实质性提升其在中亚地区的影响力。

（二）未能迎合时代形势的变化。新伙伴关系战略出台于 2007 年。此后的十余年间，全球局势与中亚地区形势都出现了许多重要变化。欧盟的中亚战略也应基于这些变化进行调整。虽然欧盟每两年都会出台《欧盟中亚关系文件》，对双方的合作进行评估和调整。但总体来说，欧盟与中亚国家的合作进程从未跳出新伙伴关系的窠臼。具体来说，安全与能源曾是欧盟开启新伙伴关系战略的重要因素。但以今日之视角来看，这两大因素却不再是欧盟与中亚国家合作的首要或者说唯一重要的议题。

上文已述，军事一体化是欧盟最为薄弱的环节。在中亚安全与反恐问题上，欧盟无法提供直接的助力，其对中亚国家的支持主要体现在装备物资援助、技术指导与管理模式合作上。在克里米亚事件发生后，欧盟等西方国家对俄罗斯发起了一系列制裁，而俄方也针锋相对并采取了相应的反制措施。双方关系因此遇

^① “How does Central Asia view the EU?” . <http://www.eucentralasia.eu/publications/eucam-publications/working-papersreports.html>

^② Towards a new EU Strategy for Central Asia. <https://eucentralasia.eu/2018/02/towards-a-new-eu-strategy-for-central-asia/>

冷。由于俄欧关系的变化,经中亚国家到阿富汗的北方运输网络(NDN)和其他援助路线也被波及。欧盟对中亚安全事务的影响力愈发受到限制。事实上,中亚国家虽然面临反恐等诸多问题,但依然保持了基本的安全与稳定。相较之下,中东地区的问题则有增无减。随着“伊斯兰国”的兴起和难民问题的不断发酵,中东安全问题对欧盟的伤害愈发明显。欧盟也由此将更多注意力投放到中东地区,包括叙利亚内战、打击“伊斯兰国”和伊朗核协议等事务,其对中亚安全的关注度随之下降。在能源问题上,将中亚油气资源引入欧洲的设想固然美好,但供应路线本身经过多个国家,且运输距离较长。管道建设牵扯复杂的政治纠纷与地缘风险。欧盟与土耳其的关系下行也为这一设想带来了更多阻碍。在新世纪的第二个十年,国际油气价格不复全球金融危机前的疯狂,而基本维持在稳定的状态。美国页岩油的大规模开采以及“北溪 1 号”等油气管道的运行使欧盟各成员国拥有了多样的选择,也导致了各国能源战略的差异性。在统一能源政策受损的情况下,欧盟作为一个整体推动与中亚国家能源合作的阻力也在上升。考虑到安全与能源合作缺乏推动力的情况,欧盟理应迎合时代形势的变化,寻找切合实际的合作方向,为双方的关系发展提供新的着力点。近年来,中亚国家一直在积极尝试新的政权运行模式,以继续推进政治转型和实现权力的平稳交接。为此,这些国家陆续推出了多项政治、经济、社会领域的改革措施,也对学习国家治理的先进经验持开放态度。无论是在政治改革与经济发展等宏观层面,还是在社会教育与青年人就业等具体领域中,欧盟与中亚国家都拥有更广阔的合作前景。

(三) 未能整合成员国外交诉求和对接外部大国的中亚战略。在欧盟内部,独特的外交决策机制赋予了成员国参与外交决策的权利和将本国利益偏好投射到欧盟层面的机会。但从另一方面来说,欧盟的决策程序过于复杂,也难以平衡成员国在不同地区的诉求与利益差异。因为一致通过原则的存在,一旦成员国之间存在明显的分歧,外交政策的制定就会陷入僵局。由于地理距离较远,部分欧盟成员国缺乏在中亚地区的现实利益,也没有积极开展合作的意愿。在这种情况下,那些支持欧盟与中亚国家关系发展的中小成员国很难通过现有的决策机制改变欧盟的中亚政策。在 2015 年对欧盟中亚战略的评估中,拉脱维亚通过与德国联盟的方式才最终对评估文件施加了实质性的影响。更多的情况下,各成员国在中亚事务中的作用往往只有在担任欧盟轮职主席国时才有所展现,而这显然不利于欧盟中亚战略的优化与拓展。

而在欧盟之外,许多大国都拥有独自的中亚战略。覆盖中亚地区的国际组织

与多边合作机制更是不一而足。自 2001 年成立以来，上合组织一直在中亚地区扮演着重要的角色。在印巴加入后，其地区影响力更是与日俱增。中俄两国不仅积极参与上合组织的工作，也通过“一带一路”倡议与欧亚经济联盟等机制开展与中亚国家的合作；美国与印度分别借助“C5 + 1”合作机制与连接中亚政策拓展在中亚的影响力；土耳其则利用其与突厥语系国家的天然联系打造突厥语国家合作。面对这一局面，欧盟所应考虑的是如何增强与其他大国或国际组织的对话交流，避免各方在合作项目上的简单重复与恶性竞争，以实现合作资源的有效整合，真正提升合作效率。遗憾的是，欧盟制定与执行新伙伴关系战略的主要出发点依然是自身与中亚国家的实际情况，对接外部大国的中亚战略等内容并未得到真正的体现。因此在这一框架下的欧盟中亚合作仍然是相对封闭的。而这一问题也曾招致许多争议与批评。

四 新欧盟中亚战略的前景

自 2017 年提出要制定新的中亚战略后，欧盟一直在总结和反思与中亚国家的合作现状。围绕新的中亚战略草案，欧盟也与中亚国家的政府、智库与非政府组织进行了多次的讨论。因此在很大程度上，新的欧盟中亚战略不仅反映了欧盟对双方关系发展的重新思考，也充分体现了各方的声音与意见。相比于过去，新的欧盟中亚战略具有如下不同：

第一，更加务实。过去，欧盟一直尝试把自身塑造成一个帮助中亚国家的合作伙伴，而将实际的利益需求隐于其后。但随着时间的推移，欧盟愈发明了中亚国家在世界格局的重要地位，也更好地知悉自身在这一地区的影响力。由此出发，欧盟开始以一种更加成熟与务实的态度看待中亚事务，并试图在双方的合作中注入一种实用主义精神。在新的欧盟中亚战略中，欧盟多次提及自身在这一地区的战略利益，也更加注重双方的利益对等问题。对比铺陈过广，合作面过宽的新伙伴关系战略，新的欧盟中亚战略更像是一个任务清单^①。虽然它也涵盖了多样的合作目标和内容，但不同内容之间有着明确的主次之分。能源、经贸、基础设施建设与区域安全关乎欧盟的战略利益，也将是未来双方合作的重点领域。改

^① Jos Boonstra, ed. “New EU Strategy for Central Asia: First reactions”, EUCAM Watch, Issue 21, 2019, p. 1.

善人权状况与推广可持续发展模式虽是合作的目标之一，但它们更多代表了欧盟的愿望清单，而非重点的合作内容，其顺位自然要落后于前面几项合作。在新的中亚战略中，欧盟试图通过缩减合作规模、突出合作重点来提升合作的质量与效率。这也从另一侧面反映了欧盟的务实立场。

第二，更加开放。在新的战略文件中，欧盟明确表示欢迎周边国家参与欧盟和中亚国家的对话与合作。这其中，阿富汗与欧盟的东部伙伴关系国更是被多次提及。欧盟认为，鼓励阿富汗参与欧盟与中亚国家的合作有助于中亚及周边地区的融合发展，也能够扩大欧盟在这一地区的影响力。而欧盟的东部伙伴关系国^①与中亚国家有着共通的历史记忆与相似的政治发展轨迹。在国家转型过程中，它们也面临着与中亚国家类似的挑战。这些国家的加入可以使欧盟的中亚战略更加本土化，也更加符合中亚国家的发展诉求。而通过与中亚国家以及东部伙伴关系国的三方合作，欧盟在欧亚地区的外交政策将趋于统一。在这一政策中，中亚国家与欧盟的东部伙伴关系国都将是欧盟的重要合作伙伴，而不再被人为区分为欧盟的邻国与邻国的邻国^②。对于其他大国在中亚地区的外交战略或合作计划，欧盟同样表示了认可与支持。在新的欧盟中亚战略中，欧盟提到了“一带一路”倡议在中亚地区的重要作用。虽然并未谈及欧亚战略与“一带一路”倡议的对接问题，但欧盟明确表示，新的欧盟中亚战略不具有排他性，也尊重其他国家在这一地区的利益存在^③。

第三，更具针对性。在新的欧盟中亚战略中，欧盟敏锐捕捉到中亚国家在过去几年的重要变化，并以此制定了双方未来合作的内容与方向，更加符合中亚国家当下的发展状况。例如在新的欧盟中亚战略中，提升中亚国家应对内外部挑战和推进改革的能力是双方合作的重要目标。就欧盟自身而言，这一目标代表了其规范性外交和价值推广的一部分。但从另一角度来说，它也迎合了中亚国家政治改革的需求。另一个典型的例子是教育合作。在过去的几年里，中亚国家正迈入国家的快速转型期。无论是打造政治转轨的新路径，还是应对经济多样化的新挑战，抑或是开启地区一体化的新进程，都有待于教育事业的发展，而青年人的成

① 欧盟的东部伙伴关系国包括乌克兰、摩尔多瓦、阿塞拜疆、格鲁吉亚、亚美尼亚和白俄罗斯。

② Jos Boonstra, ed. "New EU Strategy for Central Asia: First reactions", p. 5.

③ Elena Korosteleva and Fabienne Bossuyt, "The EU and Central Asia: New opportunities or 'the same old song'?", <https://www.dahrendorf-forum.eu/the-eu-and-central-asia-new-opportunities-or-the-same-old-song/>

长更与教育问题直接相关。因此在新的中亚战略中，欧盟将教育合作作为双方合作的重要内容之一。不同于过去对中亚国家教育系统的大规模改造，双方未来的合作将以高等教育、职业教育、专业培训与网络课程等具体的项目为主。这样的合作项目既能够针对不同国家的具体情况，也更具可操作性与可持续性。从这一角度出发，欧盟和中亚国家的教育合作有望取得更大成效。

在肯定与赞誉之外，批评与质疑新欧盟中亚战略的声音也同样存在。一种声音认为这一战略依然是以自我为中心的。过去，中亚国家就一直对西方的价值理念缺乏兴趣，更极力反对欧盟以人权与民主的名义插手本国内政。但在新的欧盟中亚战略，欧盟表示要继续关注中亚地区的民主、人权与法治状况，并把推动中亚国家的公民社会建设作为双方合作的重要内容。当然，这一内容会在多大程度上付诸实践尚未可知。不过，这显然会触及中亚国家的痛点^①。有土耳其学者认为，土耳其是欧盟的候选成员国，也在中亚地区有着重要的影响力，但在新的欧盟中亚战略中，欧盟却完全忽视了土耳其的重要角色，而将其视为一个局外者，这样的做法实属不智^②。事实上，许多学者认为新欧盟中亚战略虽然要好于过去的新伙伴关系战略，但它依然是一次初浅的尝试，也只能给欧盟带来有限的利益^③。以能源合作为例。在新的欧盟中亚战略中，能源合作依然是欧盟关注的重点内容。而在《里海公约》签署后，欧盟更多次重提通过跨里海油气管道将中亚国家的油气输送到土耳其与南高加索国家，再转运到欧洲的合作计划。但如上文所述，这一合作计划面临着重重困难。即便计划最终能在 2030 ~ 2035 年真正实现，其性价比也远低于“北溪 2 号”管道等其他油气线路。而彼时，欧盟的能源消费结构也可能进一步优化，油气资源在欧盟能源市场中的份额会相应的减少^④。从这一角度来说，推动与中亚的能源合作更多代表了欧盟的一厢情愿，而不符合欧亚地缘政治与欧盟能源产业的现实情况。

新欧盟中亚战略的出台不过半年时间，因此对于这一战略的评价更多是基于欧盟中亚国家关系的现状，而非未来。新欧盟中亚战略将发挥何种作用尚未可

① Jos Boonstra, ed. “New EU Strategy for Central Asia: First reactions”, p. 5.

② Teoman Erturul Tulun, “EU’s Central Asia Strategy 2019: Belated and Self Centered”, <https://avim.org.tr/en/Analiz/EU-S-CENTRAL-ASIA-STRATEGY-2019-BELATED-AND-SELF-CENTERED>

③ Mridvika Sahajpal and Steven Blockmans, “The New EU Strategy on Central Asia: Collateral Benefit?”, <https://www.ceps.eu/the-new-eu-strategy-on-central-asia/>

④ Elena Korosteleva and Fabienne Bossuyt, “The EU and Central Asia: New opportunities or ‘the same old song’?”.

知。而决定战略是否奏效的不仅仅是战略本身的目标与内容,更涵盖欧盟与中亚国家未来发展进程等诸多因素。在可预见的未来,中亚国家仍会处于快速的转型之中。对于中亚国家来说,欧盟代表了一种成熟与先进的治理模式,欧洲一体化更是地区一体化进程的主导范式。借助与欧盟的合作,中亚国家可以更好地应对巨大的发展压力,平稳而快速地完成改革与转型。但与此同时,中亚国家一直对欧盟的价值理念缺乏兴趣,也十分反感欧盟对其政治与社会问题,特别是人权状况的简单指责。在未来的合作中,中亚国家能否接受欧盟坚持规范性外交但不坚持纯粹人权外交的立场,又如何应对欧盟的利益目标与规范性要求将是影响欧盟中亚国家关系发展的关键因素。

在合作的另一端,欧盟正遭遇一系列的发展危机。欧债危机、难民问题与英国退欧既消减了欧洲一体化的巨大红利,也损害了欧盟对外部世界的示范效应。面对危机,欧盟也开始重新思考自身的未来发展方向。在 2017 年 3 月向欧洲议会提交的欧盟发展白皮书中,欧盟委员会主席容克提出了欧盟未来五种可能的发展前景。其中第三种选项“多速欧洲”因与欧盟的现状相符而受到了更多的关注。在多速欧洲模式下,各国会以不同的步调和速率推进欧洲一体化进程。一旦成功,它们的改革进程会产生强大的示范效应,进而重新凝聚各国国内社会对于欧盟的信心以及欧洲一体化红利的稳定预期^①。虽然获得了西欧大国的支持,但多速欧洲的设想遭到了中东欧国家的强烈反对。它们担忧一旦多速的一体化成为常态,欧盟内部就会衍生出更多的小团体,中东欧国家可能会被核心团体排除在外,沦为二等成员国。事实上,中东欧国家与西欧国家的分歧不仅存在于多速欧洲的设想中。在难民接收与欧盟预算分配等问题上,双方的观点也多有不同。未来,欧盟能否消弭内部分歧,保持统一的外交立场;在双速或多速的模式上,欧盟又将如何协调自身与各成员国的外交行动?这些问题将对其中亚战略产生重要影响。而在应对内部问题的过程中,欧盟会将多大的精力和资源投向海外,特别是中亚地区也同样值得关注。因此从这一角度出发,新欧盟中亚战略虽然求新求变,但决定其成效的关键变量依然是欧盟与中亚国家各自的发展状况。

(责任编辑 陆齐华)

^① 鞠豪:《欧盟政治格局碎片化解析》,载《贵州省党校学报》2019 年第 5 期。