

烏克蘭危機與歐盟對周邊國家外交政策

楊三億

中興大學國際政治研究所副教授

摘 要

多數研究指出，歐盟整合至今雖偶有困境與挑戰，但整合軌道仍持續前進，歐盟整合對區域穩定與和平有極大影響力量。但近期歐洲大陸出現烏克蘭危機，使得歐洲和平局勢發展出現極大的挑戰，本文認為，烏克蘭危機對歐盟整合與區域穩定至少有以下幾點影響：第一，烏克蘭危機對歐盟對外政策整合產生挑戰，歐盟傳統上對民主化與地緣戰略孰先孰後迭有爭議，然藉由對烏克蘭危機之觀察可發現，歐盟基本上對地緣戰略之重視遠超過對民主化之訴求；第二，烏克蘭危機對歐盟整合與外交政策工具推動產生挑戰，該危機對歐盟外部誘因之行使產生極大衝擊，這對未來歐盟是否繼續使用該種手段作為外交工具，有待釐清；第三，烏克蘭危機同時對歐美俄與中間地帶國家產生極大衝擊，本文關心的中間地帶國家受到更大的影響，危機將影響未來這些中間地帶國家群親歐或親俄走向。本文認為因烏克蘭危機發展，歐盟需要釐清前述幾大挑戰，從而才能使歐盟政策朝更為整合、更穩固的安全環境方向前進。

關鍵字：歐盟、俄羅斯、外交政策、烏克蘭危機、中間地帶國家

壹、前言：烏克蘭危機的地緣衝突

冷戰結束後歐洲局勢似乎相對平和，但實則不然，90 年代巴爾幹半島危機說明兩極體系瓦解後區域性衝突再起，烏克蘭橙色革命、以及高加索地區俄喬軍事衝突等，都說明歐洲局勢仍存在戰爭風險，而烏克蘭地緣競爭在 2013-2014 年更為激烈，當 2013 年 11 月時任總統的亞努柯維奇 (Victor Yanukovich) 決定中止與歐盟簽署聯繫協定 (Association Agreement, AA)，後引起烏克蘭民眾於首都基輔廣場大規模示威抗議，該抗議造成難以預料的後果：示威群眾雖然逼迫亞努柯維奇倉皇逃離烏克蘭遠避莫斯科，但此舉也給俄國總統普欽 (Vladimir Putin) 入侵烏克蘭與併吞克里米亞之藉口。¹這一連串的危機爆發過程中，我們可以從中獲得什麼樣的啟發？

首先，就烏克蘭的地緣位置來看，烏克蘭位處西歐與東歐俄羅斯中間地帶，當歐盟 2004 年完成首次東擴後，烏克蘭一躍成為歐陸兩大強權的交界處，地緣重要性油然而生。從地緣要素來看，烏克蘭土地面積約 60 萬平方公里、人口數量約 4,400 萬人，其與黑海相鄰的地緣位置又使得烏克蘭成為油管的路經地，再加上烏克蘭悠久的西斯拉夫文化傳統，使得烏克蘭在政治、經濟、社會文化、宗教等面向上具有東西歐的中間地帶性格；冷戰時期，由於兩極對立因素使得烏克蘭並沒有太多外交路線可供選擇，然冷戰結束卻使基輔從而在相對解放的空間裡進行外交路線探索。

其次，因為烏克蘭位處東西強權的交界地帶，所以烏克蘭的安全環境有一種強烈的東西競爭緩衝區特色，這一種特色使得烏克蘭具有高度東西歐強權競爭「過渡」地帶之意涵：因為東西強權的競爭關係，所以位處在中間地帶的小國烏克蘭（從相對性而言，烏克蘭的土地面積或國家綜合實力相對小於歐盟或俄羅斯）需要向西或向東逐步過渡，政策調整才成為可能。但 2013 年年底開啓的烏克蘭基輔廣場危機卻使得此一

¹ “EuroMaidan rallies in Ukraine - Nov. 21-23 coverage”, *KyivPost*, November 25, 2013, <<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/euromaidan-rallies-in-ukraine-nov-21-23-coverage-332423.html>, accessed 4 December 2014>.

過渡性格遭到破壞，當總統亞努科維奇決定暫時中止與歐盟簽署聯繫協定，自該時起，烏克蘭內部產生極大衝突，這些衝突率先由西部民眾要求重新回到與歐盟的經濟整合軌道，以及要求亞努科維奇兌現當初競選承諾。² 爾後烏克蘭內部所發生的一連串爭議其實都是烏克蘭中間地帶性格遭遇地緣政治衝突所致。

截至本文寫作之日止，烏克蘭危機仍持續進行中，本文無法預測烏克蘭危機將在何時、以何種形式結束危機狀態，不過本文認為，在危機事件處理過程中，歐盟乃是主導危機發展過程之重要行為者，我們觀察在烏克蘭危機發展過程中，歐盟政策、政策工具推動有效性、地緣競爭、中間地帶國家的安全政策調整等，這一些都是提供我們主要觀察所在。

貳、歐盟對周邊國家外交政策主軸：民主化與地緣戰略優先次序？

不同國家對外政策主軸各有不同，一般而言大國多重視國際結構現狀維持或調整，小國則重視各項生存挑戰之如何因應。歐盟對外政策特殊處在於整合時間未久，會員國仍可根據各自國家利益而保有外交政策偏好，因此要如何統整所有會員國外交政策，便是一大挑戰，這一項挑戰伴隨著歐盟的逐步擴大而面臨新的衝擊，這主要是因為過去單純以「舊歐洲」為組成的歐盟會員國，於 2004 年起納入許多中東歐的「新歐洲」會員國後，歐盟整合與對外政策推動邁入新境界。這個新境界展現了兩種意涵：

一、逐步擴大的安全面向

從歐盟思維及其轉變來看，歐盟的安全轉型有跡可循。首先，2003 年歐盟制訂「歐洲安全戰略」(European Security Strategy)，在這裡歐盟首先回應了國際恐怖主義、大規模武器擴散、區域衝突、國家失靈、組織犯罪等安全面向之威脅，指出當前歐洲最重要安全挑戰來自於外部的傳統安全挑戰；5 年後（2008 年）歐盟重新審視歐洲安全戰略，在該份

² “Ukraine at crossroads after rejecting EU pact,” *AlJazeera*, November 2013, <<http://america.aljazeera.com/opinions/2013/11/ukraine-at-crossroadsafterrejectingeupact.html>>.

檢討報告中，歐盟發現全球化過程帶來的危機與挑戰較前更為嚴峻，也相對重視多面向的安全威脅，提升遏止大規模武器擴散之重要性，另其他如反恐、組織犯罪、網路數位安全、能源安全、氣候變遷等，也都呈現在安全挑戰的範疇之列。³歐盟提升這些傳統與非傳統安全面向之重視，主要在於歐盟內部對於這些安全威脅重視日趨一致，2004 年歐盟「海牙計畫」即是一例，「海牙計畫」(Hague Programme)強化歐盟在移民、邊界管制、庇護提供、打擊組織犯罪、資訊共享等各次議題的合作框架，做為尋求會員國間共識之重要平臺。⁴這裡歐盟展現的安全訴求，是期望將歐洲安全與傳統安全和非傳統安全掛鉤，以求得更穩固的歐洲安全環境、確保歐盟的未來發展。

二、歐盟持續向鄰近地區發揮影響力

2003 年歐盟在發表安全戰略作為指導歐盟對外行動主軸同時，同年 3 月歐盟也發表了「更廣化的歐洲與其鄰邦」文件，該文件指出歐盟東擴後應「尋找新方式向外推動穩定、安全與繁榮」，藉此尋求向外推動歐盟影響力新動力。⁵當時歐盟執委會主席普羅迪 (Romano Prodi) 對揭示了未來歐盟對鄰近地區的政策方向，他認為「我們應該提供（鄰近地區）介於夥伴與會員身分間之關係，但同時不排除（最終）給予後者地位」以協助鄰近國家發展。⁶2003 年 7 月執委會再發布「為新睦鄰工具鋪路」文件，作為強化歐盟制定睦鄰政策 (European Neighbourhood Policy, ENP) 基本立場。⁷2004 年 5 月歐盟正式發表「歐盟睦鄰政策戰略文件」(European Neighbourhood Policy Strategy Paper)，做為推動睦

³ European Union, *A Secured Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, December 12, 2003, pp. 7-8; European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*, Brussels, December 11, 2008, S407/08, pp. 3-6.

⁴ European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament," May 10, 2005; "The Hague Programme: Ten priorities for the next five years," COM(2005) 184 final, Official Journal C 236 of 24.9.2005.

⁵ "Wider Europe-Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the Eastern and Southern Neighbours," COM(2003), 104 final, 11 March 2003, p. 9.

⁶ Romano Prodi, "A Wider Europe: A Proximity Policy as the Key to Stability," Speech to the Sixth ECSA-World Conference, Brussels, December 5-6, 2002, Speech/ 02/619, p. 3, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm>.

⁷ European Commission, "Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument," COM(2003), 393 final, July 1, 2003.

鄰政策重要指針，同時決定在這個睦鄰政策的框架下投入人力與資源物力於政策目標。⁸這項政策期望參考歐盟東擴經驗、發揮積極影響力、與周邊夥伴國推動政治合作、經貿交流、人權保障與法治之治等，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。⁹因此，夥伴國的民主化與人權保障、經濟改革與社會開放、歐盟與夥伴國的市場開放、區域安全事務與衝突管理等皆是各項子領域的重要政策目標。¹⁰2008 年歐盟革新睦鄰政策，將東部夥伴國納入「東部夥伴」(Eastern Partnership)計畫。東部夥伴從整合歐盟與東邊國家(亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、摩爾多瓦、烏克蘭)角度著手，透過經費支持、邊境管理、便捷通關、締結雙邊自由貿易區等強化雙邊關係。¹¹

上述歐盟安全的兩個層面(擴大的安全觀與積極向鄰近地區發揮影響力)構成了歐盟與鄰近地區國家交往的基本架構，本文所關心的烏克蘭危機即是在此一架構下展開。從上述兩個面向來看，歐盟對烏克蘭的政策目標便是與傳統與非傳統安全、區域穩定與民主法治推廣相關：構成歐盟對烏克蘭政策的基本指導綱領，除 ENP 外，依據 ENP 且按各國國情量身定做的行動計畫(Action Plan)是另一項重要指針。¹²歐盟透過 ENP 與行動計畫推動夥伴國國內政經改革，這些改革可區分為制度、民主與人權改革等，主要精神為向東拓展歐洲和平穩定區，這一概念來自於受到歐盟新會員國加入歐盟、遵循歐盟提供的路徑圖進行政治、經濟與社會多面向改革之啟發，歐盟期望藉由 ENP 推動，能複製烏克蘭

⁸ European Commission, "European Neighbourhood Policy Strategy Paper," COM (2004) 373 final, 12 May 2004.

⁹ Benita Ferrero-Waldner, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument," *European Foreign Affairs Review*, No. 11(2006), pp. 139-142.

¹⁰ European Commission, "European Neighbourhood Policy Strategic Paper," op. cit., pp. 12-16.

¹¹ European Commission, "The EU Launches Programme to Forge Closer Ties with Six Countries in Eastern Europe and Southern Caucasus", November 10, 2012, <http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_en.htm>.

¹² 楊三億，〈歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭政策實踐〉，《問題與研究》，第 47 卷第 3 期(2008 年 9 月)，頁 105-134。

改革的成功經驗。¹³

但從實際的政策推動過程中來看，歐盟此舉遭遇諸多挑戰，近期烏克蘭危機即是該項挑戰的重要表現。以歐盟所揭櫫的民主化表現來看，歐盟長期以來重視對周邊國家的人權保障與民主法治推動，然烏克蘭近年民主化程度與歐盟政策目標相距甚遠，根據自由之家評比，烏克蘭自2003年起，其得分一直在4-5分之間徘徊，表現最佳的時間也僅在2006-2010年前總統尤申科（Viktor Yushchenko）主政時期；2010年後的民主化表現則又退回10年前的水準，自由之家估計2014年的分數為4.93，創歷史新低。¹⁴

表一 自由之家對烏克蘭民主得分評比

國別	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
烏克蘭	4.88	4.50	4.21	4.25	4.25	4.39	4.39	4.61	4.82	4.86	4.96

資料來源：Freedomhouse.org, <<http://freedomhouse.org/sites/default/files/Data%20tables.pdf>>, accessed 28 August, 2014

烏克蘭的民主化表現不如預期，這也就是說，歐盟的民主化推動政策與烏克蘭民主化經驗沒有正相關表現，從統計資料上看，這主要是因為這段時間烏克蘭國家治理與地方貪腐等問題仍未獲得明顯改善、寡頭統治與貪污仍然影響中央與地方的政治決策過程，2013年-2014年的烏克蘭危機更惡化上述幾個現象、使烏克蘭的民主化進程產生倒退現象。在這個環境因素限制下，歐盟對擴大歐烏雙方交流合作事項也就缺乏動力，歐盟外交對烏克蘭的政策推動不免陷入一個困境，這困境就是面對眾多研究指出，歐盟對烏政策呈現一種「言詞上的道德勸說」而較少「實質行動」的現象，以俗諺來說就是「口惠而實不至」的態度，產生此種困境的主要因素，來自於歐盟對這一類國家態度呈現出一種既希

¹³ Roland Dannreuther, “Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy,” *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006), pp. 183-201.

¹⁴ “Ukraine, Nations in Transit 2003-2013,” Freedom House, 得分數字越小，代表民主化狀況越佳。

望擴大交流、又判斷夥伴國無法滿足歐盟條件設定所需的各項標準。¹⁵

歐盟對烏克蘭的政策推動有其困境所在，由於 ENP 政策的民主化推動效果不章，因此當烏克蘭首都基輔廣場出現大規模的抗議行動、廣場上的民眾要求時任總統的亞努科維奇撤回拒絕與歐盟簽署聯繫協定的決定、以及亞努柯維奇倉皇逃離時，歐盟對此的回應態度顯示了固守地緣政治戰略利益的重要性，歐盟一方面默認了烏克蘭內部未必完全合憲的彈劾總統程序（根據《憲法》第 111 條規定，國會可因總統叛國而進行彈劾），但實際上，由歐盟所擔任中介角色的三方協議（烏克蘭對立雙方與歐盟）已草擬完成妥協版本，就烏克蘭總統權限進行調整，唯一美中不足處乃是烏克蘭民眾不願接受該項草案。¹⁶另一個歐盟重視地緣政治大於民主化目標的經驗證據是亞努科維奇倉皇逃離烏克蘭時，歐盟相關國家很快的發表聲明指出，烏克蘭當前所當生的事件並非政變，亞努科維奇的去職也是合法的行動，歐盟相關國家的反應顯示了歐盟對地緣政治的重視。

我們如果拋開地緣政治與民主化議題的討論，回顧後冷戰時期的烏克蘭地緣發展，當 2010 年 2 月亞努科維奇贏得總統大選而出任烏克蘭總統，上臺後調整前任總統尤申科的外交路線、並改以親俄路線做為其外交政策的施政主軸，這一項政治發展顯示的不只是選舉路線的調整，同時也是烏克蘭外交政策轉變的前奏。從亞努科維奇的個人特質來看，烏克蘭的路線調整與亞努科維奇的過去從政經驗有關（亞努科維奇成長於頓內茲克省、並在 46 歲時當選該省省長），¹⁷但除此之外，烏克蘭的外交政策選擇也和俄國東部勢力政治版圖的重新整合有關。近年來，烏克蘭與獨立國家國協（Commonwealth of Independent States, CIS）貿易活動漸趨熱絡（這項貿易增溫恰巧與歐烏減少的貿易活動相當）。¹⁸再其次，俄羅斯提出關稅同盟（Custom Union）做為整合歐洲東部的主要手

¹⁵ Giselle Bosse, "The EU's Relations with Moldova: Governance, Partnership or Ignorance?" *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 8 (2010), pp. 1291-1309.

¹⁶ Daisy Sindelar, "Was Yanukovich's Ouster Constitutional?" *Radio Free Europe*, February 23, 2014.

¹⁷ Elena Gnedina and Evghenia Sleptsova, "Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU," CEPS Working Document, January 2012, p. 2.

¹⁸ Ukrainian State Statistics Agency for 2000-2010.

段、並藉此深化俄烏雙方關係，俄國一方面透過區內貿易自由化與整合會員國對外關稅的手段誘使烏克蘭加入關稅同盟區，另一方面俄國表示將降低供應烏克蘭的天然氣價格、俄烏共同開發天然氣、協助烏克蘭核電廠建造、推動雙方科技合作等誘因誘使烏克蘭加入俄國陣營。¹⁹

從烏克蘭近期局勢發展來看，民主化推動與地緣戰略的衝突是歐盟外交政策選擇的困境，這困境是當前歐盟自冷戰結束後需要思考的議題：歐盟是否仍應堅持民主化與人權保障為最高標準、持續將東擴經驗擴散到其他更往東部的周邊國家？與這相關的是歐盟是否應將穩固友好盟邦視為最高目標，抑或不計一切代價、持續推動目標國民主化改革？在烏克蘭危機的處理上，我們看見歐盟及其會員國較重視地緣戰略的因素，希望藉由內部反對勢力推翻親俄政權方式穩固雙邊關係，但從事後發展來看，此舉反而埋下俄國與歐盟、美國對立的導火線。

參、歐盟對周邊國家外交政策工具：誘因與制裁的有效性評估

本文第二個討論的重點是當前歐盟外交政策的有效性，眾所周知，在傳統的外交政策工具表現上，誘因與制裁是當前兩種重要政策工具，對歐盟來說尤其是外交政策推動主軸，主因是歐盟強調對外行動主張不以武力解決國際爭端；因為不強調武力的重要性，因此透過協商、談判與其他工具選項解決國際議題的政策導向，是歐盟的外交政策偏好。

根據東擴經驗，歐盟誘因政策推動有相當成效，2004 年之後加入歐盟的新會員國，其內部政經改革具有明顯的路徑依賴效果，多數國家的政治民主化與經濟自由化展現了長足的進步，這個經驗來自於歐盟強而有利的誘因政策；換句話說，歐盟期望複製東擴經驗、擴大其對周邊地區的民主推廣政策，因此歐盟也希望複製這一套誘因政策，希望透過誘因的提供，如物質性誘因（歐盟市場開放與經濟援助）與社會性誘因（回歸歐洲與正是成為歐盟的會員國），誘使周邊國家推動政經制度轉型（2004 年起的一連串東擴過程正好說明此一現象，多數前共黨垮臺

¹⁹ Elena Gnedina and Evghenia Sleptsova, "Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU," *op. cit.*, pp. 13-15.

後的中東歐國家加入歐盟：不需任何武裝衝突過程，包含波蘭、捷克、匈牙利、波羅的海三國等國，徹底改變了國內的政治、經濟、文化及對歐盟最高價值的看法）。歐盟希望將這一套經驗複製到東擴後的周邊國家是很自然的考量，期望將當前歐盟的周邊國家徹底轉型，不過在實際的政策推動過程中可以發現，周邊國家（受援國）的國內政經發展調整狀態是不一致的，在民主推廣、經濟合作、內政與司法事務的議題領域中，民主推廣困難度尤高，歐盟政策受到阻礙最大，政策效果最不明顯。

²⁰另外，相關研究也指出，受援國國內政治制度設計可能使歐盟誘因推廣遭遇更大困難，尤其在烏克蘭的經驗上，烏克蘭或左或右以及親歐親俄的內部政治分裂，使歐盟的誘因政策效果不彰。²¹例如烏克蘭寡頭統治模式（如煤鐵礦開採、國有企業等）經常與執政菁英結合，反對中央政府政策方向，甚而進入政治體系、主導決策過程。²²根據估計，先前執政黨「地區黨」（party of region）資產龐大（超過 3 億美元），多數來自烏克蘭國內大財閥政治獻金；全烏克蘭 14 位財富最多的企業家中，也有一半（7 位）曾為烏克蘭國會議員，這代表政策決定很大程度的受到財團影響，政經改革的分配果實將率先由財團進行分配。政治菁英與財團掛鉤使得歐盟誘因政策具有兩重挑戰：歐盟的誘因要不就是難有效率的分配到烏克蘭境內（執行效率不彰）、要不就是市場開放的誘因受寡頭體制影響，經濟發展的果實仍優先分配至大財團手中、短期內難以分配到一般民眾身上。²³

與誘因效果相當的討論是制裁的有效性，歐盟有無可能因烏克蘭緩步的政經改革而給予取消誘因、甚或提出制裁的可能？從理論架構來看，制裁有效性與受援國國內條件有關，因為誘因政策採取吸引力模式，使受援國趨利而改變政策，但如果援助國改採懲罰方式，透過各式

²⁰ 楊三億，「歐盟對烏克蘭政策之外溢效果」，《問題與研究》，第 53 卷第 1 期（2014 年 3 月），頁 1-34；Andrea Gawrich, Inna Melnykovska, Rainer Schweickert, "Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 5, 2010, pp. 1209-1235.

²¹ Geir Flikke, "Pacts, Parties and Elite Struggle: Ukraine's Troubled Post-Orange Transition," *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 3, 2008, pp. 375-396.

²² Michael Emerson, "The Ukraine Question," CEPS Commentary, 4 April 2012, p. 2.

²³ Razumkov Centre, "Political Corruption in Ukraine: Actors, Manifestations, Problems of Countering," Special issue, *National Security and Defense*, No. 7, 2009, pp. 9-10.

制裁手段逼迫受援國調整政策、進而符合原先受援國的期望目標（如威嚇或威脅取消誘因、採取制裁性報復措施如提高關稅或限制配額等）時，對受援國國內的政經發展可能形成重大打擊、同時也可能連帶傷害一般民眾的生活水準。²⁴另外，制裁手段也可能難以迫使受援國妥協，這即是因援助國所提供的外部誘因具取代性，也就是國際環境存在一個競爭性的誘因提供國。假使歐盟無法與其他國家取得一致性的國際作為，那麼對受援國的制裁很容易出現缺口、國際間制裁行動也就無法一致。從實際政治發展過程來看，烏克蘭民主化表現雖不如預期，但歐盟並無採取制裁措施的可能，因為誘因提供的競爭者（俄國）早已提出相對性的報酬供烏克蘭政策選擇補償；另一方面，歐盟誘因政策還存在條件設定原則，也就是「表現越好獎勵越多，反之越少」(More for more and less for less)，因此導致歐盟的誘因獎勵難以分配到需要的目標群眾，減損了原先的政策效果。²⁵

從實際政治發展面向來看，歐盟對烏克蘭外交政策推動的挑戰主要來自於歐盟無法因為受援助國（烏克蘭）表現不佳而取消援助，因為基於烏克蘭地位的重要性與其在歐洲安全的關鍵地位，歐盟無法堅持政策推動之可信度（歐盟還有其餘東部夥伴國家、睦鄰政策夥伴國、其他區域的受援國）而採取一致性立場、在誘因提供上採取一致性標準；歐盟無法條件設定（conditionality）原則，參照東擴過程對候選國採取一板一眼的援助標準來對待烏克蘭。歐盟需要與俄羅斯競爭中間地帶國家的政策偏好、並在傳統安全與非傳統安全各面向上推展合作關係，我們可以在巴爾幹半島地區（如塞爾維亞與馬其頓）、東歐的烏克蘭與摩爾多瓦、或高加索的亞美尼亞、亞塞拜然等國看見此一現象。這區域的唯一例外是白俄羅斯，由於白俄羅斯堅守親俄的政治立場，歐盟當前對白俄的政策乃是「等待」政策，等候白俄羅斯內部政治局勢產生變化。

²⁴ Dursun Peksen and A. Cooper Drury, "Economic Sanctions and Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms," *Human Rights Review*, No. 10, 2009, pp. 393-411.

²⁵ Laure Delcour and Katarzyna Wolczuk, "Beyond the Vilnius Summit: Challenges for deeper EU integration with Eastern Europe," European Policy Center, October 31, 2013, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3889_beyond_the_vilnius_summit.pdf>.

本文認為，當前歐盟誘因政策受到地緣政治的競爭，其有效性獲得減損；歐盟也誘因減損之故而無法堅守條件設定與一致性的基本原則，此等現象將可能減損誘因政策之有效性，短期來看，歐盟在未見夥伴國具備足夠的政經改革表現下而與摩爾多瓦、喬治亞和烏克蘭聯繫協定之簽署，這是一種策略性的誘因政策；但長期來看，歐盟可能需要面對可信度的挑戰，其他夥伴國日後會否對歐盟政策可信度產生質疑、繼而挑戰歐盟相關政策擬定？這些都是未來的觀察方向。

肆、歐盟對周邊國家外交政策的內部決策因素

本文第三個討論烏克蘭危機對歐盟外交政策之影響，是內部決策因素如何影響歐盟與周邊地帶國家的互動關係。從過去歐盟整合經驗來看，歐盟的外交政策整合就是一個值得持續觀察與研究的議題，自 2009 年年底開始爆發並蔓延全歐洲的歐債危機，該危機使得部分歐元區的國家陷入財政困局，亟需歐盟與其他國際組織的經濟援助，其後的歐洲金融穩定基金（European Financial Stability Fund, EFSF）與歐洲金融穩定機制（European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM）、債務重組等都是在這個概念下展開。本文無意在此討論歐債危機如何爆發、歐盟如何回應此一危機、以及這些解決方案的有效性為何；但本文需要在此指出，歐債危機使得過去幾個重要的歐盟合作精神，如會員國共識決（consensus building）、英法德三頭馬車（Troika）、法德共同領導（Franco-German leadership）的決策模式等，都受到相當程度的衝擊，這個衝擊在烏克蘭的危機回應態度上尤其可見。

德國在歐盟整合相關事務扮演益形重要的角色其來有自：第一，歐盟會員國對鄰近地區的關注程度不一，新會員國大抵上對東歐地區的民主化與經濟自由化較感興趣，但南歐會員國對地中海區域投注較多心力，對非傳統安全議題的重視程度也高，因此歐盟政策需要滿足不同國家的不同需求而設計，睦鄰政策即具有高度妥協性（所以對於這些周邊國家未來是否能加入歐盟，歐盟從未以正面方式陳述）。²⁶第二，歐盟與

²⁶ Roland Dannreuther, “Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy,” op. cit., pp. 198.

全球其他強權的互動關係尚未明朗，歐盟未來如何與以俄羅斯為主導的歐亞聯盟互動即是關鍵，歐盟會員國若干國家對俄國時常保持恐懼心態，但其他國家在烏克蘭危機爆發前，視俄國為可以合作的重要夥伴。²⁷由於過去相當長的時間歐盟的外交決策仍保留在各會員國的主權範疇內，所以要達成一致的共識相當不易。

但由於歐債危機之故，德國現階段成為歐盟整合的最重要國家，由於經濟危機仰賴德國提供最大程度的支援，所以使得德國對歐盟內部整合各相關議題（如 EFSF、EFSM、Fiscal Union 等）享有極高的影響力，這項影響力也隨之擴散到外交政策領域。德國在烏克蘭危機的處理過程中，總理梅克爾（Angela Merkel）透過電話與行動方式與俄國互動頻繁（根據非正式統計，梅克爾的電話外交與穿梭外交頻率高過其他會員國，發揮的實質影響力也遠高於歐盟理事會主席與外交政策高級代表）。在這個脈絡框架下，德國一方面兼顧英國與中東歐會員國積極倡議歐盟向東擴張的主張、回應強硬對待俄國的「侵略」烏克蘭行動；另一方面，德國也要關照歐洲會員國能源安全進口需求、與俄國保持友好關係的政策主軸。

我們觀察當前歐盟在烏克蘭危機過程中對俄國的制裁行動，可以發現歐盟採取漸進式的階梯升溫作法，也就是隨情勢升溫而加重制裁力道，此種作為符合國際間制裁行動的一般準則。根據歐盟的制裁方案，歐盟當前的制裁區分為三個階段：

第一階段以暫停歐俄雙方交流措施為主，也就是中止歐俄間協議、簽證制度自由化談判、以及國際會議交流等外交制裁（diplomatic measures）；

第二階段則以個人簽證制裁、凍結官方人士資產等限制性措施（restrictive measures）為主（這裡指的主要是財務或人員的流動）；²⁸

第三階段則是中止部門合作與交流制裁方案（這裡指的主要是財政

²⁷ “Merkel: Ukraine Can Go To Eurasian Union,” *euobserver*, August 25, 2014, <<http://euobserver.com/foreign/125331>>.

²⁸ European Union, Council Decision, 2014/145/CFSP of March 17, 2014, Annex.

部門制裁，但同時也包含軍火商品項目）。²⁹

觀察上述數波制裁在歐盟內外行動協調上，有兩個特色：

第一，第一階段（2014 年 3 月）制裁主要針對俄羅斯併吞克里米亞半島所引發的國際危機。由於俄國併吞克里米亞半島破壞歐盟所認知的主權獨立、領土完整的國際法原則，所以歐盟提出制裁行動以爲因應。第二階段（2014 年 4 月）主要針對烏克蘭東部地區盧甘斯克（Luhansk）升溫的對立局面，肇因俄軍介入烏東戰事、無意緩和烏克蘭的內戰局勢。第三階段（2014 年 7 月）主要針對俄國提高在烏克蘭東巴斯（Donbass）地區內戰規模、馬航遭擊落的重大人道危機事件而提出的制裁。

我們可以發現即便在這些制裁行動研議過程中若干會員國有不同聲音出現，但最終會員國咸妥協出上述制裁措施、在歐盟內部取得共識，這裡主要得力於梅克爾的居中協調，同時也能盡力取得不同會員國的支持，對東歐議題較爲關心的歐陸威瑪三角（Weimar Triangle, Germany, France and Poland），其中波蘭與法國也支持德國對俄國的政策框架，採取回應式的彈性作爲。³⁰

第二，三階段的制裁行動方案原爲歐盟會員國所同意的框架作爲，如今框架已定，隨情勢演變讓制裁廣度保持彈性是當前作法，但假使緊張情勢升高，此時便需所有會員國再次同意更深化的制裁方案。不過當前德國所面臨到的困境是若干會員國反對更升溫的制裁行動，若干國家如匈牙利（俄國是歐盟會員國外最大貿易夥伴、也相當依賴能源進口）、芬蘭（與俄國直接爲鄰的國家、同時也是最重要的貿易夥伴之一）已經表示對未來擴大制裁層次將持反對態度，其他國家（如義大利）也憂心忡忡未來的歐俄發展，對未來的制裁方案也採保守態度。在此種條件下，除非有新一波的衝突局勢，否則要取得會員國下一步外交行動共識，將極爲困難。

²⁹ “EU sanctions against Russia over Ukraine crisis,” European Union Newsroom, <http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm>; European Union, Council Regulation, No 833/2014, July 31, 2014.

³⁰ “Merkel and Poland's Tusk vow help for Ukraine, warn Russia,” DW, <<http://www.dw.de/merkel-and-polands-tusk-vow-help-for-ukraine-warn-russia/a-17492746>>.

伍、烏克蘭危機以外：歐俄中間地帶國家群往何處去？

烏克蘭危機對歐盟鄰近地區的外交政策產生極大衝擊，因為該危機使得歐盟的外交政策核心由民主化轉向了地緣戰略競爭、在關鍵區域強化對目標國的資源競爭；歐盟對外政策工具行使也從誘因與制裁交替使用的雙重途徑，改為偏向單方誘因提供作法以穩固當地政權；烏克蘭危機也顯示了德國在歐盟的領導地位、凸顯了梅克爾在歐洲事務的話語權、隱隱浮現德國單一領導的歐盟層級體系。不過除此之外，我們還可以從烏克蘭危機觀察到歐洲安全哪些可能走向？關於此點，我們認為那些處在歐盟與俄羅斯間廣大的中間地帶國家群，烏克蘭危機對這些國家外交政策走向有相當大的衝擊。因為危機產生之際，多數中間地帶國家被迫反思安全策略，從中小型國家抗衡／扞從角度來看，這一群的國家策略選擇可能需要重新思考先前的政策立場。

如果我們從中小型國家的外交政策出發，我們可以發現，這一群中小型國家面臨危機升溫之際，原先若干採取左右逢源、兩面討好的國家可能被迫修正立場，例如烏克蘭危機讓高加索地區的亞美尼亞外交政策更為傾向俄國，亞美尼亞認為，「克里米亞半島公投自決顯現了人民藉由意見表達方式展現了自決的權力」，展現了亞美尼亞支持俄國的政策立場，這裡的思維模式是，亞美尼亞希望在關鍵時刻爭取俄國、協助解決亞美尼亞與亞塞拜然在 Nagorno-Karabakh 的區域衝突，並已加入俄國領導的歐亞經濟同盟（Eurasian Union）來穩固雙邊關係。³¹另外，由於烏克蘭危機連帶引起關注的能源安全議題也受到影響，原先俄國期望在巴爾幹半島地區強化能源部署，希望藉由南管（South Stream）的鋪設而加快俄國在巴爾幹半島與南歐等國的能源供應鏈，但歐盟已經警告相關國家（如塞爾維亞與馬其頓、以及會員國保加利亞）一旦未能符合歐盟法令規範、強行通過油管計畫，此舉將妨害候選國的入盟前景。³²由於受到歐盟的阻撓，俄國 2014 年 12 月宣布

³¹ “Russian, Armenian presidents exchange opinions on Ukrainian crisis,” *Voice of Russia*, March 20, 2014, <http://voiceofrussia.com/news/2014_03_20/Russian-Armenian-presidents-exchange-opinions-on-Ukrainian-crisis-2646/>

³² “South Stream could stop Serbia joining EU, energy chief says,” *euobserver*, August 10, 2014, <<http://euobserver.com/foreign/125968>>

決定中止南管的建造計畫，這對俄國的巴爾幹半島戰略而言乃是一大挑戰，對巴爾幹半島地區準備加入歐盟的候選國來說，等於間接排除了外部誘因的干擾。³³ 最後，對那些立場原先較溫和的國家，危機也帶來了壓力，例如挪威前總理 Jens Stoltenberg 於 2014 年 3 月出任北約秘書長，這主要是由於挪威的溫和立場素為俄國所接受，但由於烏克蘭危機逐步升溫，Stoltenberg 首要難題便是面對俄國逐步升高的軍事壓力，這讓過去一向在北約內希望採用溫和對話解決與俄歧見的挪威來說，無疑是一項艱鉅的挑戰；其中一例便是因烏克蘭危機而使得俄國與挪威間邊境與水產貿易橫生阻隔，俄挪兩國關係頓生波瀾。³⁴

簡言之，烏克蘭危機對中間地帶國家產生的影響是，一方面危機強化了原先採取親歐或親俄的外交路線，那些國家選擇分別強化與北約或俄國的互動關係、希望能從中獲得更多國家利益；另一方面危機同時也對那些原先採取觀望態度的國家，由於危機帶來安全策略選擇的機會成本增加，危機持續蔓延的代價是這些國家被迫在親歐或親俄的選項中擇一。從烏克蘭危機角度來看，我們可以發現烏克蘭危機逐步強化中間地帶國家的抗衡／扞從政策選項，這對未來的歐洲安全來說，無疑是加深雙方對立的態勢。

陸、結論

本文認為烏克蘭危機對歐盟外交政策推動，以下幾個面向是我們未來可以繼續觀察的地方：

一、歐盟對外政策目標的民主化與地緣利益

在這個問題上，我們觀察到烏克蘭危機的「緊急性」，歐盟在危機事件處理過程中強調應以「和平」(peace)、「主權穩固」(sovereign integrity)、「安全」(security) 等做為烏克蘭危機解決的重要目標，這也就是說當地緣政治競爭日趨激烈、歐盟對外政策主軸改以地緣政治做為

³³ "Putin says will not build South Stream gas pipeline," *euobserver*, February 12, 2014, <<http://euobserver.com/foreign/126749>>.

³⁴ Natalia Golysheva, "Ukraine crisis spells Arctic freeze in Russia-Norway ties," *BBC News*, October 4, 2014, <<http://www.bbc.com/news/world-europe-29465312>>.

最高目標，維持烏克蘭領土完整與主權獨立成為政策主要方向。不過當 2014 年 2 月亞努科維奇與烏克蘭反對派簽署協議、同意恢復 2004 年憲法（限縮總統職權）、特赦反對派人士等作為，³⁵但旋即倉皇逃離基輔致協議未及無法執行，終透過舉行新任總統選舉（2014 年 5 月）來重新確認國內政治秩序。³⁶從這個面向來看，歐盟於危機過程中不僅首重烏克蘭領土完整、同時還積極承認一個親歐政權，政策目標仍以維繫烏克蘭與歐盟的整合軌道、推動簽署原先遭拒絕的聯繫協定。

二、歐盟對外政策推動之可信度

除烏克蘭外，歐盟對其他國家之政策推動還有東部夥伴國家、睦鄰政策夥伴國、其他區域的受援國等。歐盟嘗試在誘因政策面向上採取一致性標準、堅持歐盟的條件設定（conditionality）原則。我們審視歐盟對東部夥伴的誘因提供，主要是在「歐盟睦鄰與夥伴政策工具」（European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI）架構下進行，2007-2013 年東部夥伴所享有的配額分別是亞美尼亞（255.7 百萬歐元，下同）、亞塞拜然（214.5）、白俄羅斯（20）、喬治亞（300.7）、摩爾多瓦（482.8）、烏克蘭（964.1），這 6 國總共享有 ENPI 項下 22.37 億歐元；換句話說，光烏克蘭一國就佔 ENPI 的 43%。³⁷這裡還未加上 2014 年 3 月歐盟執委會允諾的 110 億元援助方案，如果加上此數，歐盟對烏克蘭一國的援助金額將逼近整個 ENPI 項下的東部夥伴規模，換句話說，烏克蘭在歐盟對外政策的重要性不言而喻。³⁸

不過歐盟誘因政策靈活度不足是另一項隱憂，根據估計，援助烏克蘭計畫金額執行率僅有 5-6 成左右，這也就是說歐盟對現階段烏克蘭政治發展影響力並不明顯，當前多數誘因經費多用於緊急狀態，也就是為

³⁵ “Ukraine's Parliament, President Agree To Opposition Demands,” Radio Free Europe, <<http://www.rferl.org/content/ukraine-presidency-agreement-eu-cautious/25272042.html>>.

³⁶ “Ukraine: Election For President, Election Guide, May 25, 2014, <<http://www.electionguide.org/elections/id/2338/>>.

³⁷ “Country Allocation: Ukraine,” Eastern Partnership Community, <<http://www.easterpartnership.org/programmes/country-allocations>>.

³⁸ Štefan Füle, “Making support for Ukraine more effective,” European Commission, SPEECH/14/532, August 07, 2014.

了應付烏克蘭當前混亂的政經體系(即期債務與公務部門支出等)所需。³⁹因此，歐盟對烏克蘭的誘因政策至此出現兩種現象：(一)、歐盟原先期望誘因提供越多、資源投注越大、而使烏克蘭政經改革程度越大的因果關係並未明朗，烏克蘭政經改革處於原地踏步狀態；(二)、為因應緊急狀態與規避歐盟嚴苛的條件限制(conditional)，歐盟利用任務型的援助方案迴避常態性資助管道，希望藉此提升對烏克蘭政經援助力道。

三、歐盟地緣戰略利益共識

歐盟會員國雖然先前達成三階段的制裁共識，但在未來如何回應俄國行動、如何可能達成會員國的普遍共識，當前歐盟會員國的態度是分歧的；這也就是說，德國的領導地位能否繼續領導歐盟、在未來危機與其他國際事務上繼續扮演領導角色，這有賴於德國領導者的決心與其他會員國的合作態度。

從以上討論可知，烏克蘭危機反映當前歐洲安全發展困境：歐盟未能預見亞努科維奇政權遭推翻的後果，以致於烏克蘭危機逐漸升溫；面臨地緣政治挑戰，強權間競爭導致歐盟誘因政策在若干戰略要地的效果並不明顯，讓歐盟的外交政策顯得左支右絀；另外，歐盟會員國對外政策雖有共識，但對於未來危機如何解決、能否就俄國軍事干預進一步凝聚共識則有疑問；最後，烏克蘭危機對中間地帶國家產生權力擠壓，多數中間地帶國家面臨抉擇，未來將可能被迫在親歐或親俄的安全政策路線上進行調整。上述挑戰需要歐盟未來不斷確認歐洲價值與政策目標所在，同時透過會員國間更長時間的說服與共識形成過程，方可能使這些挑戰逐步獲得釐清。

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

³⁹ “Support Package for Ukraine,” European Commission, Mar 7, 2014, <http://europa.eu/newsroom/files/pdf/ukraine_en.pdf>.

Ukraine Crisis and EU's Neighbouring Policy

San-Yi Yang

Associate Professor, Graduate Institute of International Politics, National
ChungHsing University

Abstract

The studies of European Union have indicated that two trajectories of integration in European continent are cross-pollinated: the process of EU's integration sometimes appears smoothly in a way of consensus-building method; however, EU's integration can also be challenging when members of EU act not in accord with each other. The crisis in Ukraine since November 2013 has illustrated the importance of sense of European community, the foundation of Union's foreign policy formation. This article argues that since the outbreak of the crisis EU has confronted the priority of policy objectives: democratization and geopolitics. The former, which is the value of EU more than 60-years integration, accompanies with universal legitimacy; while the latter, which serves as collective interests of 28 members, plays a decisive role in EU-Russia strategic relations. In addition to that, the crisis also depicts that the effectiveness of EU's foreign policy tools is shrinking and lead to limited policy outcome due to the existence of external incentive competitor. Finally, the crisis has forced middle ground countries between EU and Russia take a position in the face of harsh competition. Those countries used to accommodate regional powers need to realign neighbouring partners in order to secure external environment. Ukraine crisis leaves no much room for countries dwelling somewhere in between.

Keywords: *European Union, Russia, Foreign Policy, Ukraine Crisis, Middle Ground Countries*