

俄欧关系：困境与前景

韩璐

中国国际问题研究所研究人员

自欧盟东扩以来，俄罗斯与欧盟关系出现波动性起伏，导致俄欧关系从2006年起开始陷入僵局，至今尚未完全走出困境。然而，无论从地缘政治还是经济互补性角度来看，俄罗斯与欧盟都是非常重要的合作伙伴，而且双方也意识到当前彼此间关系的僵局并不符合自身利益，因而试图采取补救措施，以使双方关系步入正常发展轨道。

一、症结所在

俄欧关系中存在的问题不仅涉及经济利益，而且波及地缘安全问题，与双方的核心利益密切相关：

(一) 能源领域分歧突出。2006年初和2007年初，俄罗斯先后对乌克兰、白俄罗斯切断天然气，此举严重影响到欧盟国家的能源安全。欧盟开始对自身的能源供应安全产生忧虑，对俄罗斯是否可以作为稳定、可靠的能源供应国感到怀疑。为了保障今后的能源供应，欧盟各国采取一致立场反对俄罗斯利用能源对欧洲国家施压的做法，要求俄尽快批准《能源宪章条约》。而俄罗斯深知，按照《能源宪章条约》规定，缔约国必须从生产、运输到分配的各个环节向外国投资公司开放其能源市场大门。一旦签署《能源宪章条约》，俄政府的垄断性经营方式将被打破，在能源价格的制定和出口方面的作用将被削弱，俄将不得不为从中亚到欧盟的石油、天然气过境提供便利，因此，俄罗斯坚决不同意批准《能源宪章条约》。

同时，为减小对俄能源的依赖性，欧盟出资支持俄邻国修建绕开俄罗斯通向欧洲的油气管道。

2007年3月，乌克兰总统尤先科访问布鲁塞尔讨论欧盟资助铺设从乌克兰到波兰的敖德萨—格但斯克输油管道的可能性。欧盟业已决定在2020年以前向基辅拨款4.94亿欧元。欧盟还向阿什哈巴德提供了170万欧元，以便对穿过阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其向欧洲供应天然气的跨里海管道项目进行经济技术论证。欧盟的这两个项目都是为减少对俄罗斯能源供应的依赖并将哈萨克斯坦和土库曼斯坦作为能源基地。俄对此的反制措施是进一步加强与中亚国家的能源合作，特别是加强与哈、土这两个国家的能源合作。2007年5月，俄总统普京在波兰与乌克兰、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦5国召开的非正式能源峰会的前一天飞往中亚，对哈萨克斯坦与土库曼斯坦进行访问，成功说服哈总统纳扎尔巴耶夫缺席此次“反俄能源峰会”，使得峰会大为失色。更令峰会难堪的是，纳扎尔巴耶夫在谈到向欧洲国家铺设支线管道时特别强调，哈萨克斯坦原则上可以参加延长输油管道项目的讨论，但条件是必须把俄罗斯也列入该项目。普京此次中亚之行，不仅巩固了与哈土两国的能源合作，而且三方还一致同意，对中亚通向俄罗斯的天然气管道进行更新改造，并沿此线路铺设一条新的沿里海天然气管线，从而形成中亚地区规模最大的天然气输送系统。此举也得到乌兹别克斯坦总统的同意，这堪称是普京此次访问的最重要的成果，令俄罗斯在与美欧等西方国家的新一轮能源博弈中抢占先机，在对中亚天然气资源的竞争中暂时处于有利地位。

(二) 美决意在波兰、捷克部署导弹防御系统刺激俄罗斯安全神经。美国在欧洲部署导弹防御系

统计划一经提出,就遭到以德法为首的欧洲国家反对,但以波捷为代表的欧洲国家却认为此举是防御伊朗和朝鲜的导弹,维护欧洲安全。波、捷等国之所以赞成美在其国内部署反导系统,不仅仅是为了防备俄罗斯,更重要的是希望从美这一举动中获得经济利益。但俄罗斯对此反应强烈,称在其边界部署反导系统,威胁到自身安全。为表示反对,俄罗斯总统普京在国情咨文中明确宣布,暂停执行《欧洲常规武装力量条约》。2007年12月,俄罗斯正式暂停执行《欧洲常规武装力量条约》。普京还建议在北约——俄罗斯理事会中讨论欧洲裁军问题,在欧安组织范围内讨论美国在东欧部署反导系统问题。目前双方在部署反导系统问题上僵持不下。

(三)科索沃问题凸现俄欧对立。随着科索沃单方面宣布独立,俄欧双方在科索沃问题上由来已久的矛盾日益突出。俄罗斯坚决反对科索沃单方面独立,认为科索沃独立严重违背国际法,损害联合国形象和权威,并可能引起全球分离运动高涨,因而坚决支持塞尔维亚恢复国家领土完整的正当要求。而欧盟内部虽然对科索沃独立存在分歧,但德、英、法、意等大国已宣布承认科索沃独立。这无疑为俄欧关系制造了障碍。

(四)独联体问题反映出俄欧地缘政治冲突。独联体是俄罗斯的战略利益区,最忌他人染指。近年来美国、欧盟等西方国家对独联体的西化政策,给本已形势不稳的独联体地区雪上加霜,令俄罗斯非常反感;而对于欧盟来说,独联体部分地区是欧洲未来融合的一部分。欧盟很少把独联体作为一个整体考虑,而是更倾向于把独联体成员国当作单独的个体对待。同时欧盟对俄的独联体政策也表示反对,认为其通过打能源牌来“恐吓”某些独联体国家,进一步反映出俄不是值得信赖的国家。

(五)新一轮PCA谈判扑朔迷离。1994年签署、1997年生效的《欧盟——俄罗斯伙伴和合作协定》(以下简称PCA)在2007年10月30日到期。2006年11月的俄欧峰会因波兰反对PCA谈判未能启动。2007年6月、10月举行的俄欧第19次、20次首脑会议,都未能解决PCA谈判重新启动的问

题。欧盟表示谈判只能在2008年3月俄罗斯总统选举后展开。此外,俄欧对新的PCA内容关注点也存在分歧。俄对欧过分关注能源和民主、人权等领域感到不满,认为新协定的内容应以规定双方未来10年至15年内的主要合作领域为主,而不是旨在解决日常问题。由于几度推迟,新PCA的产生前景不明。一旦不能及时产生,俄欧关系就缺少了法律性、指导性文件,双方的合作基础必然大被削弱。

二、变冷的主要原因

俄欧关系之所以出现影响到双方利益的问题,其原因如下:

(一)战略目标迥异。欧盟的战略目标是实现欧洲的统一,提高欧盟的国际地位。为增强实力,欧盟追求东扩,力图弱化、防范、遏制俄罗斯,把俄罗斯变成一个不对欧盟国家安全构成挑战且能与欧盟进行战略合作的伙伴国家。俄罗斯的战略目标是重振大国地位,成为世界强国。希望通过加强与欧盟对话和合作,协调政治和安全立场,推动其对外关系的发展,同时吸收欧盟的经济潜力和管理经验,推动国内市场经济体制的发展以及进一步建设民主法制国家。双方目标不同,在合作过程中自然产生矛盾。

(二)价值观存在差异。由于历史传统及社会条件的不同,俄欧双方的价值观存在较大差异。欧盟从西方价值观出发,希望俄罗斯能尊重民主、法治、人权和新闻自由,屡次批评俄罗斯的议会和总统选举制度,谴责俄车臣战争侵犯人权,并对俄罗斯处理别斯兰人质事件和尤科斯石油公司非常不满,认为这是民主进程的倒退。俄罗斯则坚持认为,互不干涉内政是国家间基本关系准则;各国的国情不同,走一条适合本国国情的发展之路才是有利于国家发展的根本路线;目前复兴经济、重振大国地位是俄罗斯头等大事,需要强化国家政权,实行“可控民主”,稳定秩序,发展经济。俄极其反感欧盟对俄本国内部事务的指手画脚,坚持走自己的改革之路。价值观的差异,是导致俄欧双方互信

度低的关键因素。

(三) 美国因素的作用。冷战结束后, 欧盟国家在安全防御方面仍然相信与美国的联合是欧洲安全和稳定的主要保证, 因此并不打算脱离美国领导的北约。这使得欧盟对外合作的重心偏向美国一边。受美国遏制俄罗斯政策的影响以及自身防俄的思想, 欧盟国家在政治和军事上的对俄立场与美国基本保持一致。这些都给俄罗斯对欧盟合作政策的实施带来困难。

(四) 欧盟东扩后遗症。2004年5月1日, 欧盟实现了历史上规模最大的一次东扩。新成员主要是中东欧国家, 占欧盟成员的37%。由于中东欧国家出于历史上对俄罗斯的积怨, 对俄疑虑甚深, 致使东扩后的欧盟对俄政策更加复杂化。譬如波兰, 由于历史原因, 对安全问题的关注远超过其他国家, 非常需要来自外部的安全保护。波兰不论对俄罗斯还是德国, 均持戒备之心, 认为只有美国才能为波兰提供安全保障, 因而在美国部署反导系统上十分积极。而俄罗斯对这一新变化显然认识不足, 忽略了改善与东欧国家的关系, 导致俄欧关系出现滑坡, 同时为美国利用中东欧国家在战略空间上挤压俄罗斯提供了可能性。

(五) 法、德、英三国对俄关系出现变化。法、德、英一直是欧盟的“火车头”, 也是开展对俄合作的主要推动者。近来, 三国领导人发生更替, 这给俄欧关系造成不利影响。三国新的领导人采取的一些有别于前任的对俄政策, 其特点是强硬面大于妥协面。利特维年科案引发英俄两国外交战并导致两国关系陷入低谷就是明证。

(六) 欧盟对俄罗斯发展认知上的误区不利于双方关系的发展。首先, 欧盟不愿意正视俄罗斯正在崛起的现实, 也没有认真研究俄罗斯目前的对外方针, 更没有制定相应的对策, 而是采取以往的政策, 竭力遏制和围堵俄罗斯, 双方的摩擦和碰撞在所难免。其次, 欧盟对俄罗斯未来发展方向充满疑虑。欧洲已普遍认定, 俄罗斯目前已形成专制独裁的政治体制, 毫无民主可言。西方对2008年总统选举后的俄罗斯形势持怀疑态度, 认为俄罗斯充满变数。至于俄罗斯走向何方, 欧盟更是心中没底,

因而进一步加强对俄罗斯的防范。这对双方目前关系的发展也产生一定影响。

(七) 西方插手独联体内部事务引起俄罗斯警觉。冷战结束后, 美国、欧盟等国家一直致力于在独联体国家内扶植亲西方领导人。带有鲜明西方色彩的非政府组织在这其中扮演了重要角色。正因为如此, 乌克兰等国发生颜色革命后, 俄罗斯对西方非政府组织保持高度警惕, 并颁布了《非政府组织管理法》。2008年, 俄罗斯举行总统大选, 为杜绝颜色革命在俄罗斯发生, 俄罗斯加紧了对西方非政府组织的控制和管理。2007年12月, 俄罗斯要求英国文化协会从2008年1月1日起关闭在俄的15个办事处。对于俄罗斯此举, 英国首相布朗提出批评, 表示英国文化协会完全有资格继续在俄罗斯推广英国文化。英外交大臣甚至称, 这是一个非常严重的非法措施, 过去只有缅甸和伊朗不允许英国文化协会进入其国内活动。这是英俄两国之间继间谍案以来最新一轮的激烈外交争吵, 英俄关系已经降到了最低点, 这无疑也影响到欧盟其他国家对俄的态度。

三、俄欧关系发展前景评估

俄罗斯和欧盟之间在政治、经济、文化、安全等领域的相互依存和融合度很高, 彼此都很重视与对方的关系, 目前双方关系中的僵滞局面并不符合各自的战略利益, 双方对此都有清醒的认识, 也有缓解彼此间紧张关系的意愿。俄罗斯总统负责欧盟事务的助理亚斯特任布斯基表示, 目前关于俄罗斯与欧盟关系出现危机的报道是“严重夸大”。他强调, 俄欧注定要发展伙伴关系, 双方应继续开展战略合作, 解决双边关系中存在的问题。与此同时, 欧盟也不希望问题扩大化, 欧盟委员会主席巴罗佐在俄欧第19次峰会前表示, 尽管分歧犹存, 但双方目前已有广泛而务实的合作。他期待通过峰会增进双方的理解和互信。

首先, 俄欧共同利益决定双方合作是大势所趋。俄与欧盟国家有传统的政治、经济和军事联系, 更重要的是它们具有不少的共同利益和较深的

相互依赖性。政治上, 俄欧都主张建立多极世界, 俄欧都需要相互借重以制约美国建立单极世界的战略; 经济上, 在双方的共同努力下, 欧盟和俄罗斯在各领域的合作不断得到加强。2006年, 俄罗斯依然是欧盟第三大贸易伙伴和第一大能源供应国, 而欧盟是俄罗斯最大的贸易伙伴, 对欧盟的贸易占俄罗斯进口总额的40%和出口总额的39%。在能源领域, 俄罗斯出口的石油中有一半以上出口到欧盟, 约占欧盟石油消费量的16%。俄罗斯出口的天然气中有62%出口到欧盟, 占欧盟天然气消费量的20%;^[1] 双方的经济合作潜力巨大, 都需要对方的市场和各种资源, 俄罗斯极需欧盟的经济援助和技术, 期望通过与欧盟的经济合作来促进国内经济发展, 而欧盟对俄广大的市场也颇感兴趣; 安全上, 除传统军事防御安全外, 俄欧在非传统安全方面亦存在着很深的相互依赖性。欧盟共同外交与安全政策高级代表索拉纳指出, 欧盟正面临着三个最紧迫的威胁: 恐怖主义、有组织的国际犯罪团伙、地区冲突。俄欧在这一系列问题上有着共同利益。从长远看, 政治、经济和安全利益的吻合, 决定了俄欧彼此间需要合作而非摩擦。

其次, 俄欧关系有走出困境, 迈向务实的可能性。俄欧关系经过近两年曲折后改善的主要迹象有: 一是俄罗斯与波兰关系出现缓和。2007年10月21日在波兰新一届议会选举中, 主张波俄关系正常化的“公民纲领党”以较大优势获胜, 组成了以“公民纲领党”领导人图斯克为总理的新政府。图斯克总理上任伊始就宣布, 波兰将调整与俄罗斯的关系。两国关系由此将可能出现转折。图斯克表示将就美国在波兰部署反导设施与俄罗斯举行会谈, 并承诺不会对俄加入世贸组织的谈判设置障碍。作为回应, 俄罗斯同意解除部分波农产品对俄出口限制, 并于12月19日与波兰就解除肉类贸易禁运签订了备忘录。俄波关系的改善为俄罗斯与欧盟重启俄欧伙伴协议谈判铺平道路; 二是德法等欧洲大国对俄外交趋于务实, 将带动欧盟对俄政策理性成分加大。2007年, 德俄第九次政府间磋商、法国总统萨科齐访俄, 以及第20次俄欧首脑峰会的举行, 都是近距离围绕经济合作, 包括加强能源领域的合

作进行的。从俄欧这几次的近距离接触过程中看出, 欧盟核心国家新领导人开始从实际出发, 特别是从经济利益出发, 考虑对俄政策。这也决定着欧盟与俄罗斯的关系紧密与距离并存, 能源先行, 外交务实。看来, 随着欧盟三驾马车的新政府外交政策调整期结束, 针对近两年俄欧关系僵滞, 三驾马车等国对俄政策将更具现实主义色彩, 这将使欧俄关系朝着经济利益和价值观平衡化方向发展。三是德·梅德韦杰夫就任俄罗斯新一届总统为俄欧关系改善提供了契机。2008年3月, 俄罗斯总统大选结束, 梅德韦杰夫成功当选俄罗斯总统。尽管梅德韦杰夫在当选后的新闻发布会上表示, 俄罗斯现行的外交政策不会改变, 但是俄罗斯总统易人, 还是使欧洲国家抱有希望。在欧盟看来, 梅德韦杰夫形象温和, 处理与西方关系不会像普京那样强硬, 因此, 迫切希望与俄新总统建立良好关系。欧盟委员会主席巴罗佐在得知梅德韦杰夫当选后, 立即给梅发送一份贺电, 表示欧盟相信俄罗斯总统选举不仅会巩固俄罗斯和欧盟的关系, 而且会进一步促进双方关系的发展。

然而, 尽管俄欧双方都怀有改善彼此关系的真诚愿望, 但化作行动和成果尚需时日, 不会一帆风顺。虽然欧盟认为俄罗斯是其重要的战略伙伴, 但实际上许多欧盟成员国对俄很不信任, 过去长达半个世纪的“冷战”思维并未完全消除, 特别是随着俄作为能源大国的崛起及它在地区问题上强势的姿态, 都使欧盟感到不安, 不信任感与日俱增, 双方深层次的矛盾凸现。同时, 俄美关系仍未停止倒退, 对俄欧关系的负面影响依然存在。而俄罗斯随着经济实力的恢复, 其民族自信心不断恢复, 会奉行与大国实力吻合的对外政策, 要求西方等国抛弃冷战思维, 以正常、开放的眼光对待俄罗斯, 而不是加以遏制。正如俄罗斯外长拉夫罗夫所说, “俄是不同于苏联的开放国家, 俄不应受遏制, 也不会让自己被遏制”。^[2]

注 释:

[1] 数据来源于俄罗斯对外经济和贸易发展部网站。

[2] (俄) 谢尔盖·拉夫罗夫:《遏制俄罗斯:回到未来?》载:俄罗斯外交部网站。