

欧盟对中亚政治领域的援助综述*

刘继业**

中亚位于欧亚大陆之间,是国际地缘政治的战略要地,欧盟要成为全球战略玩家,中亚是其全球战略中不可或缺的一环。欧盟与中亚关系主要建立在“发展政策”基础上,对中亚的援助是欧盟全球援助体系的重要组成部分,关系到欧盟的诸多战略利益,其中民主化、人权、良治等问题是欧盟发展援助的“主流议题”。中亚国家大都是欧盟眼中的“极权国家”,即便在具备西方民主模式的吉尔吉斯斯坦,欧盟也对巴基耶夫的执政能力及2009年7月的总统大选表示不满。^① 中亚各国政府为应对诸如颜色革命、安集延事件、极端主义活动等危及政治安全的问题,普遍采取了强制、高压的政策,被欧盟视为“民主转型的倒退”。欧盟认为,“中亚政治反对派遭到压制,市民社会发展受到阻碍,法制被破坏,腐败盛行,言论、宗教和媒体自由未得到充分尊重,妇女儿童权利得不到有效保障,执行酷刑和死刑进一步践踏了人权”。^② 2005年安集延事件后,欧盟对乌兹别克斯坦进行制裁,并警告“如果用高压方式对待民众日益增长的不满,将有可能爆发大规模的抗议,从而彻底瘫痪现任政权,最终导致政府垮台,这一现象未来在多数中亚国家都有可能出现”。^③ 可以预见,中亚国家的政治改革将成为欧盟长期关注的焦点。

欧盟对中亚政治领域的援助由三部分组成:一是政府机制建设和改革,二是主题援助工具“欧洲民主人权计划”(EIDHR)开展的活动,三是发挥“人权对话”和“法制行动”的作用。

一、政府职能建设和改革

欧盟在中亚国家政府职能建设和改革领域1991—2006年的主要援助目标,是推动中亚各国政府完善职能建设及向民主制度转型;2007年后的援助重点转向加强公共财政管理、国民健康管理和地

方政府权力。

第一,20世纪90年代在中亚国家普遍开展“结构和制度建设”工作(塔吉克斯坦因内战原因未参与)。1996—1999年“塔西斯计划”(TACIS)指导文件将“结构和制度建设”作为优先领域,在哈萨克斯坦培训外交部门公务员、改善政府部门培训系统、建立专职部门负责全国行政改革、建立宏观经济指导部门等;在吉尔吉斯斯坦加强政策制定培训、建立行政部门和金融机构协作制度、建立“政策和立法建议中心”(PLACs)以促进行政和司法建设等;在土库曼斯坦开展土地和国有资产的私有化改革;在乌兹别克斯坦建立“国家和社会建设研究院”培训公务员、援助1996年底成立的“经济破产委员会”工作等。^④

第二,2003—2006年在哈、吉、塔三国实施“文职部门改革”项目。对哈援助项目(505万欧元)包括建立欧亚文职部门改革培训中心、建立文职部门规章条款、地方政府建设、加强巡视官^⑤制度建设;对吉援助项目(136万欧元)包括公务员培训,提高政府效率,提高农业部、劳动和社会保障部以及司法部的效率;对塔援助项目(90万欧元)包括加强文职部门的法律基础、完善公务员培训机制。^⑥ 欧盟对“文职部门改革”寄予厚望,欧盟驻中亚代表处主任米尔(Adriaan van der

* 本文主要资料来源:欧盟官方网站,中亚新闻(http://delkaz.ec.europa.eu/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id);“欧盟援助中亚年度评估报告”(Annual Report on the European Community's Development and External Assistance Policies and Their Implementation)。

** 作者单位:中国现代国际关系研究院(博士生)。

① Nicolas de Pedro, "The Kyrgyz Republic Presidential Elections: NO Surprises But Few Opportunities for Democratization", *EUCAM Commentary* (No. 2), <http://www.eucentralasia.eu>

② *Strategy Paper 2002—2006 & Indicative Programme 2002—2004 for Central Asia*, p. 9, <http://delkaz.ec.europa.eu>

③ *European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the Period 2007—2013*, p. 16, <http://delkaz.ec.europa.eu>

④ "Report from The Commission The Tacis Programme Annual Report 1999", Brussels, 20. 12. 2000, COM(2000)835 final.

⑤ 调查公民对政府提出投诉的特派员。

⑥ "Civil Service Reform", http://delkaz.ec.europa.eu/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=65

Meer)强调:“一个效率高、成本低、以市民为导向的公务员系统对塔发展至关重要。”2007年3月在庆祝哈“欧亚文职部门改革培训中心”落成典礼上,米尔高度评价培训中心一年多来为2000多名哈萨克斯坦及其邻国公务员提供的培训,称哈的行政改革进程位居原苏联国家前列,建立文职部门规章条款项目为司法、卫生、金融、劳动和社会保障等4个部门制定了33项制度,并在阿拉木图和南哈萨克斯坦两地试行取得了良好成绩。为进一步推进该项目,2007年5月欧盟启动新项目,以继续推动吉尔吉斯斯坦的文官部门改革,7月吉100多名公务员接受了相关培训。土、乌两国虽未参与该项目,但新中亚战略出台后欧盟成功介入两国的政治改革进程。在土库曼斯坦,2007年欧盟斥资250万欧元启动“制度建设和政策支持”项目,另斥资220万欧元启动“加强国家保障民主人权能力”项目;在乌兹别克斯坦,欧盟2008年斥资200万欧元启动“进一步加强两院制系统及建立地方议会网络”项目。

第三,2007年后的援助项目。根据“欧洲发展共识”要求,欧盟加大了对受援国预算系统的投入,并启动“投资民众”和“非政府行为体及地方权力发展”援助工具以加强对“健康”和“地方自治”领域的关注,启动“稳定工具”加强对安全领域的关注,从而对受援国政府职能建设和改革产生了影响。首先,欧盟对哈、吉、塔三国政府进行“公共财政管理”(PFM)改革,以保证欧盟投入各国预算的资金能够有效应用到社会保障领域,同时这一举措也符合欧盟的“良治”要求。2008年,欧盟向吉、塔各提供900万欧元和200万欧元改革财政部、社会保障部等部门的预算机制,并与两国的“减贫战略文件”(PRSP)相结合,使改革后的公共财政管理切实服务于最贫困人口。其次,在哈投入450万欧元,推动其“卫生部职能建设和卫生保健系统改革”;在塔投入100万欧元,推动其卫生部现代化改革,以建立“健康管理信息系统”。最后,在具备一定政治条件的哈、吉两国加强“地方权力”。哈“地方自治”项目起始于2007年,由非政府机构“WYG国际基金”实施。2008年6月和9月,该项目两次召开有哈议会和地方代表参加的专题讨论会,研究自治政府的职能以及相关财政和预算问题。目前,哈已修改相关

宪法条例,准备出台“地方治理”草案。2007年7月,欧盟在吉启动关于增强地方政府自治效率的项目,其范围覆盖巴特肯、奥什、贾拉拉巴德等地区的8个地方政府,由非政府机构“欧洲观念普及和教育中心”和吉“宽容”基金会^①共同管理。200名地方行政人员及400名市民社会成员接受了该项目举行的“地方公共管理培训”。

此外,在政治基础较为稳固的哈萨克斯坦,欧盟于2007年投入350万欧元启动“改善司法系统”项目;2008年2月,欧盟又拨款320万欧元启动“政策对话建议项目”(PDAP),为哈政府提供高级政策和立法建议,由法国、比利时、希腊和哈萨克斯坦的4个公司组成的集团负责实施,着重于在哈推广欧盟成员国政策领域的成功经验。在吉尔吉斯斯坦,“稳定工具”开展了针对中亚的第一个项目,主要内容:一是提高决策过程的透明度,加强议会的制度建设,预算为50万欧元;二是支持司法改革,预算250万欧元;三是支持宪法改革,预算150万欧元。^②目前,这三项援助工作已全部完成。

二、“欧洲民主人权计划”开展的活动

从1996年起,“欧洲民主人权计划”(EIDHR)开始在中亚实施,至2006年共提供0.113亿欧元援助,其中绝大多数给予了被西方认为具有一定民主基础的哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦两国,塔吉克斯坦内战结束后也接受了其中一定数量的援助。EIDHR在中亚国家双边援助的领域包括人权、刑法改革、囚犯权利、民主和良治、媒体自由等,地区层面的援助主要在法制和安全框架(警察、军队)及预防冲突等方面。

2007—2013年EIDHR的全球拨款为11.04亿欧元,它对中亚的援助也有所加强。期间,EIDHR在中亚开展的主要工作有:

第一,监督中亚国家选举。中亚历次总统、议会选举都有EIDHR观察员的监督,这与EIDHR向全球派遣“选举监督团”(EOM)的行动一脉相承。EIDHR

^① 英文名称分别是“European Perspective Development and Education Centre”、“Foundation of Tolerance”。

^② “Simplification of External Assistance Instruments New External Aid Instruments 2007—2013”, http://delkaz.ec.europa.eu/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=65

和欧洲安全与合作组织(OSCE)下属的“民主与人权办公室”紧密合作,将选举监督作为促进中亚民主政治进程的重要手段。2002年,欧盟与OSCE联合出资85万欧元用于“民主与人权办公室”执行民主援助项目,其中约有一半在中亚实施,^①这加大了欧盟对中亚选情的影响。2005年,欧盟与OSCE对吉尔吉斯斯坦总统选举的负面评价直接导致颜色革命发生,同年其对乌兹别克斯坦安集延事件的调查报告也成为欧盟对乌实施制裁的依据。欧盟和OSCE的选举监督对中亚国家产生了压力,哈萨克斯坦已承诺“在选举法、法律改革、政治团体权利、媒体自由和地方自治等方面做出改革”。^②

第二,促进人权、媒体自由和反对死刑、酷刑。在促进人权方面,2007年5月EIDHR拨款22.4814万欧元在哈、吉、塔三国实施“加强中亚人权”项目,目标是在中亚国家确立国际人权标准,保障妇女权利,在打击恐怖暴力事件中推进人权进展。该项目通过“民主与人权办公室”实施。在媒体自由方面,2008年“记者无国界组织”对173个国家的“媒体自由度”排行,乌、土、哈、吉四国分别排在第163、171、125、111位。^③EIDHR对中亚的“媒体自由”援助主要在吉尔吉斯斯坦进行。2008年,欧盟对吉一系列破坏媒体自由的做法提出了批评,其中包括其修改“大众传播媒体法”,使国家电视广播公司(NTRC)更易于政府掌控,并将“外国网站和媒体置于无法生存的境地”。欧盟通过EIDHR实施了5个关于保障“媒体自由”的项目,致力于培训专业记者、保护记者安全、改革媒体法律等。^④2009年10月,欧盟在乌兹别克斯坦举行“媒体自由会议”,邀请当地媒体和非政府组织参加,就乌媒体活动情况展开调研。欧盟一直强调全面禁止死刑和酷刑,每年EIDHR有1200万欧元预算用于反对酷刑,在哈、吉、塔三国资助了一些反酷刑团体,并于2007年启动“在中亚与酷刑斗争”项目,通过“欧洲自由之家”和当地人权组织实施,同时在媒体展开广泛宣传,推出300多个反对酷刑的出版物。2007年9月,欧盟启动对吉贾拉拉巴德地区刑事部门的培训教育项目,旨在“根除酷刑和建立尊重人权的文化”。欧盟的这些努力已取得成效,吉、土、乌三国已完全废除死刑,哈萨克

斯坦缩减了死刑的适用范围,塔吉克斯坦建立了暂停执行死刑的制度。2009年2月,吉尔吉斯斯坦批准了《联合国反酷刑执行公约》,接受该公约下属委员会的监督和援助。

第三,加强非政府组织的作用。中亚国家的非政府组织很多,“与吉尔吉斯斯坦一样,塔吉克斯坦有众多由国际社会支撑的非政府组织,是该国第二大或第三大就业来源”;^⑤安集延事件后仍有一些非政府组织在乌兹别克斯坦活动,如人权组织的领导者艾滋古利克(Ezgulik)、由学者组建的智库“快速反应小组”(RRG)、联合国开发计划署在当地关于性别平等问题的专家等;^⑥2007年,哈登记在册的非政府组织共有139个。此外,欧洲市民社会组织“开放社会”拥有3个在中亚运行的援助基金会,十余年来一直支持哈、吉、塔三国市民社会的发展。^⑦EIDHR的工作与非政府组织密不可分,“与市民社会一起工作,为市民社会工作,通过市民社会工作”是其一大特色。欧委会在比什凯克地区的代表处定期发布要求,寻求非营利的非政府组织在确定主题下实施EIDHR的援助项目。

非政府组织使得欧盟的援助方法更为有效。EIDHR通常先派出专家在当地非政府组织的帮助下开展实地调研,在调研的基础上确定合作项目,随后选择已有的非政府组织进行培训或建立新非政府组织作为执行机构,最后选定执行者在试点地区实施援助项目,并随时接受欧盟的指导。

同时,非政府组织也有助于拓宽援助内容。中亚众多的非政府组织大都在人类与社会发展领域工作,如2005年哈萨克斯坦90%的非政府组织致力于预防严重疾病、防治艾滋病宣传和医疗卫生事

^① Strategy Paper 2002—2006 & Indicative Programme 2002—2004 for Central Asia, p. 19, <http://delkaz.ec.europa.eu>

^② “Kazakhstan and the OSCE”, *EUCAM WATCH* (Issue 2), p. 8, <http://www.eucentralasia.eu/centralasiawatch>

^③ IWPR, “Another Depressing Year for Central Asian Media”, *RCA* No. 560, January 5, 2009.

^④ Gulnura Toralieva, “The EU’s Approach to the Development of Mass Media in Central Asia”, *EUCAM Policy Brief*, No. 6.

^⑤ [美]玛莎·布瑞尔·奥卡特著,李维建译:《中亚的第二次机会》,时事出版社,2007年12月第1版,第198页。

^⑥ “EUCAM Research Visit to Uzbekistan”, *EUCAM WATCH* (Issue 1), p. 7.

^⑦ Jacqueline Hale, “EU Reviews Its Assistance to Central Asia”, *EUCAM WATCH* (Issue 4), p. 5.

业。^① 随着欧盟将“民主与人权融入到广泛的项目设计中”，同时确立了“非政府组织和地方权力发展”这一新的主题援助工具，越来越多的非政府组织开始在援助国政治领域发挥作用，从而使 EIDHR 的援助内容越来越广泛。如 2007 年，欧盟斥资 300 万欧元在吉尔吉斯斯坦启动“支持监狱改革”项目，涉及两个非政府组织“国际刑法改革”（隶属索罗斯基金会）和“支持法律改革中心”在吉监狱改革领域的工作，对 EIDHR 实现刑法改革和囚犯权利的目标起到了有益的补充作用。再如对国际社会广泛关注的乌兹别克斯坦棉花产业使用童工的事件，非政府组织“快速反应小组”（RRG）提交报告反映“乌棉花童工处境持续恶化”，^②这直接支持了 EIDHR 在乌改善人权的努力。此外，“制度建设与伙伴关系”（IBPP）及“小酒店管理”（BISTRO）项目也都通过非政府组织活动肩负起促进民主人权的任务。

三、发挥“人权对话”和“法制行动”的作用

根据新中亚战略，欧盟于 2008 年底同中亚五国分别建立起年度人权对话机制。2008 年 11 月，法、德召开的名为“法律倡议——发展的里程碑”部长级会议正式启动“欧盟法制行动计划”，支持中亚改革和分享欧盟在立法和司法改革中的经验。与会者同意在 2009 年和 2010 年召开两次地区主题会议，讨论“法制计划”的进展和未来行动方向。^③ “人权对话”和“法制倡议”承担起规划实施对中亚政治领域援助的责任。

第一，“人权对话”成为欧盟在中亚各国促进人权的有效形式。欧洲议会自 2004 年起与哈、吉、乌三国以“民主与人权”为主题的年度会晤起到了一定的推动作用。新中亚战略确定人权对话的目标是：探讨双方共同关心的问题，增进人权领域的合作，其中一些工作在联合国、欧洲安全与合作组织等多边框架内进行；表达欧盟对相关国家人权形势的关切，开展信息收集和倡议活动改善当地人权环境。针对中亚五国不同特点，欧盟的做法有所不同。

哈、吉、塔三国与欧盟在人权领域的合作较为开放，欧盟采取强化当地市民社会作用的办法使人权

对话取得实效。哈萨克斯坦 2010 年将成为欧洲安全与合作组织主席国，已于 2008 年 8 月发布“通向欧洲之路”文件，为该任期做准备。欧盟希望哈以此为契机，加快改革进程，真正按照欧盟标准建设国家制度。2009 年 6 月，欧盟在阿拉木图召开“司法系统和监禁区域”的市民社会研讨会，以增进欧洲与哈学术团体及非政府组织在此问题上的交流，相关建议被纳入到 2009 年 10 月举行的第二轮人权对话中。欧盟认为，吉尔吉斯斯坦是中亚最具民主基础的国家。2008 年 10 月，欧盟与吉举行第一次人权对话，要求吉给予新闻媒体和非政府组织更多的自由。2009 年 3 月，欧盟在比什凯克召开市民社会研讨会，会上提出的一些保障儿童和囚犯权利的建议，被纳入到当年 10 月的第二轮人权对话中。2009 年 7 月，欧盟与塔吉克斯坦召开首届“公平审判和独立司法”市民社会研讨会，相关议题被纳入当年 9 月举行的第二轮人权对话中。欧盟的这些做法使哈、吉、塔三国的市民社会团体在人权领域的“发言权”不断扩大。著名的人权非政府组织“哈萨克斯坦人权和法制国际局”、“塔吉克斯坦人权和法制局”在其中起着领导作用。

乌、土两国与欧盟在人权领域的合作很少，乌兹别克斯坦的市民社会、非政府组织注册有限，现有的 50 多个非政府组织也面临关闭的危险。欧盟力用人权对话敦促两国开放更多的政治空间。2006—2008 年是欧盟对乌民主人权关注最多的时期。^④ 期间，欧盟着力于修复因安集延事件对乌制裁而破损的双边关系，用对话和接触实现战略诉求。2008 年 6 月，欧盟根据 2006 年建立的机制与乌展开第二轮人权对话。同年 10 月，欧盟取消对乌旅行禁令，并与乌在塔什干联合举行“媒体自由会议”，称赞乌“过去一年在尊重法制和保护人权方面取得了进

^① http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2007/ec_aap-2007_kz_en.pdf

^② “RRG Report on Child Labour”, October 2008, <http://www.eucentralasia.eu/files/Cotton%20200820-%20monitoring%20report%20-%20ENGLISH.pdf>

^③ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/104377.pdf

^④ Sukhrobjon Ismailov and Balazs Jarabik, “The EU and Uzbekistan: Short-term Interests Versus Long-term Engagement”, *EUCAM Policy Brief*, No. 8, p. 2.

步”。^①2009年,欧盟取消对乌武器制裁,为欧盟与乌在人权领域的合作创造了新起点。从2005年开始,欧盟就在“贸易合作协定”(TCA)框架内与土库曼斯坦开展人权对话,并于2008年6月扩大了人权对话的规模。2009年6月双方开展第二轮人权对话,欧盟强调土库曼斯坦要发挥市民社会的职能并保障民众的基本自由。

第二,“法制行动”支持中亚国家改革法律制度,包括司法改革和建立高效的立法机构,特别是在行政管理法和贸易法领域。^②欧盟认为,“转型国家的经济增长、政治现代化和吸引外资的能力在一定程度上与法制建设密不可分”,^③确定“法制行动”的目标是将政治领域的承诺与实际法律援助结合起来,“支持中亚国家的法制现代化进程作为综合战略的一部分,支持和促进中亚国家的稳定、繁荣和尊重人权”。^④

欧盟的“法制行动”通过两种方式在中亚开展行动:政治对话和具体技术项目。其在乌、吉、哈三国的重点是法院制度改革,在土库曼斯坦的重点是法律从业者和精英培训,在塔吉克斯坦的重点是刑法改革。“法制行动”在技术项目上注重与其他国际组织的合作:首先是OSCE在吉尔吉斯斯坦开展的警察体制改革和民主人权项目,^⑤其次是英国国际发展办公室和荷兰“MATRA”项目开展的促进良治和人权的项目,最后是“开放社会机构”在哈、吉、塔三国创设的法律援助项目。其中,最成功的是在塔吉克斯坦进行的法官培训和促进律师协会发展的项目。

德国经济合作发展部资助的“技术合作局”(GTZ)及“威尼斯委员会”是欧盟实施“法制行动”最重要的伙伴。GTZ在过去10年向中亚法制领域投入了920万欧元,开展的项目包括在哈萨克斯坦建立两年制青年法官培训课程,以及向土库曼斯坦律师普及国际法律标准知识等。“威尼斯委员会”在中亚法制领域活跃多年,20世纪90年代末哈、吉两国成为该组织的观察员,2002年吉尔吉斯斯坦正式成为该组织成员,“威尼斯委员会”的工作也主要在这两国展开。“法制行动”启动后欧盟邀请“威尼斯委员会”推动中亚其他三国的法制改革,并于2009年向该组织提供60万欧元。同年5月,“威尼斯委员会”支持吉议会召开主题为“法制和分权原则”的国际会议,为吉宪法

和法律改革做准备。目前,“威尼斯委员会”正在对塔、乌两国法制领域展开考察。^⑥

欧盟的“法制行动”取得了明显成果。目前,吉尔吉斯斯坦正在引进陪审团制度;土库曼斯坦也同意按照国际通行标准改革本国法律制度,并起草关于反对酷刑的法案,与欧盟展开人权对话,这被认为是“质的进步”;^⑦塔吉克斯坦则于2008年3月通过“巡视官制度法”,并于2009年6月任命了第一任“人权巡视官”,这是塔加强法制和人权的重要举措。

四、欧盟对中亚政治领域援助面临的困难

冷战结束后,西方世界的对外援助寻求的“甚至主要不是经济的、金融的、生产的统治,而是全方位地实现援助国的价值观和世界观”。^⑧欧盟对中亚的援助即始于这一历史时期,其高度重视向中亚传播人权、法制、良治、民主的价值观,认为该价值观是支撑中亚长期稳定和经济发展的柱石,能够实现欧盟在中亚的长远战略利益。虽然欧盟一直把“民主与人权”作为与中亚的优先合作领域,但在实践中这一战略诉求却经常面临诸多障碍,不得不“靠后站”,难以达到预期效果。

第一,欧盟在中亚的控制能力和制度基础不足,导致开展的人权和法制对话缺乏清晰的目标及衡量标准,大都流于形式。如欧盟认为,其在安集延事件后对乌兹别克斯坦的制裁成效非常有限,乌政府承诺的许多改革均为短期行为且多停留在纸面上,对联合国人权监督员提出的建议,乌政府虽列入到计划中但并未执行,而欧盟也缺乏相应的监督执行机制,导致对乌政治领域的援助进退两难,既无法有效

^① http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/103295.pdf

^② “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, p. 6, <http://delkaz.ec.europa.eu>

^③ Matthew Stephenson, “Rule of Law as a Goal of Development Policy”, *World Bank*, <http://go.worldbank.org/DZETJ85MD0>

^④ Rico Isaacs, “The EU’s Rule of Law Initiative in Central Asia”, *EUCAM Policy Brief*, No. 9, p. 1.

^⑤ OSCE, “Police Assistance Programmes in the Kyrgyz Republic”, http://www.osce.org/documents/cib/2006/10/21688_en.pdf

^⑥ 同注④,第3页。

^⑦ 同上。

^⑧ 周弘主编,《对外援助与国际关系》,中国社会科学出版社,2002年3月第1版,第25页。

推动乌政治改革,也不能不依赖乌现有政治制度推动其他援助项目的开展。在土库曼斯坦,欧盟也面临同样的困境。由于没有足够的控制能力和制度准备,欧盟对中亚政治领域的援助被一些学者认为是“无条件的介入,反而为专制政权提供了合法化外衣”。^① 2008年,欧盟逐步取消对乌制裁的决定令欧洲许多市民社会组织大为不满,有学者批评认为,这种行为给乌兹别克斯坦一个错误的信号,使其形成了一种观念:“欧洲喜欢说一些冠冕堂皇的话,但并不必然要求实际行动。”^②

第二,欧盟担心对中亚政治领域的要求会损害自身其他方面的利益。正如有学者所指出的,“在这个利益驱动的世界,欧盟中亚战略中植入的‘法制’和‘人权’议题受到中亚怀疑,绝大多数人认为这些议题与欧盟在该地区的能源利益相比,是第二位的”。^③

首先,欧盟不能仅凭政治意愿而不顾及经济利益。欧盟在中亚的经济利益由大量公司塑造,主要集中在能源领域,中小型欧盟公司在中亚市场基础很薄弱,害怕承担高风险。^④ 理论上,欧盟能够通过商业模式促进中亚经济多元化和政治民主化,但面对中亚“不干净的商业环境”,欧盟无法做到经济利益与政治利益并重。如2006年,欧洲议会因土库曼斯坦人权问题否决了与土的“过渡期贸易协定”,并持续要求土改善人权标准,这对2009年“纳布科”油气管道项目与土库曼斯坦的接洽造成了很大的负面影响。^⑤

其次,欧盟在中亚更为现实的安全利益超越了推进民主与人权的利益。“安全”原本在欧盟中亚战略中涵义宽泛。欧盟认为,只有在中亚各国推动民主和人权,消除专制和腐败,才能实现该地区的持久安全。但在实践中,中亚各国只接受与欧盟在狭义“安全”领域的合作,即保持国家和地区稳定。在美国注意力集中于巴基斯坦和阿富汗反恐战争之际,欧盟没有意愿在中亚独自扛起“民主与人权”的旗帜,也承担不起因此而伤害其在中亚的竞争力及造成地区形势动荡的代价。欧盟内部也有很多专家支持在实施中亚战略时,将能源、安全利益与推进欧盟价值观分割开来。^⑥ 欧盟外交事务委员占·马利诺斯—威尔斯马(Jan Marinus Wiersma)2009年3月在欧洲政策研究中心组织的“促进中亚地区合作与

发展”会议上发言称:“稳定和经济发展对中亚地区最为紧要,人权领域的进展依赖于此。”^⑦

最后,欧盟在中亚有更重要的战略利益。中亚是大国博弈之地,中亚国家普遍采取“多元开放”的外交政策,欧盟在中亚的影响无法同美国、俄罗斯和中国相提并论,目前其主要任务是在中亚不断扩大影响力,以维护长远的战略利益。因此,欧盟中亚事务特别代表等高级官员对中亚地区人权状况没有过多要求,只是提出改善的愿望。有分析认为:“欧洲政策制定者明显有这种担忧,如对乌兹别克斯坦人权、民主、法制施压过多会将其进一步推入俄罗斯和中国的战略轨道,使其与欧盟日益疏远。”^⑧

第三,欧盟在具体政治援助领域避“难”就“易”。欧盟依赖中亚政治制度实施政治援助,这就使得其在此领域的援助成为“中亚精英驱动的游戏”,中亚国家掌握了一定的规则制定权,导致触及“人权”、“腐败”等敏感议题的援助无法得到预期效果,而有助于国家体系建设的议题受到青睐,欧盟的政治援助也只能随之避“难”就“易”。如在法制改革领域,欧盟只在民法、商业贸易法上取得进步,而不能启动政治选举法改革;欧盟广泛开展的律师培训项目只是壮大了法律从业队伍和提高了专业技能,难以产生建立西方标准的法律体系的推动力。2008年12月,乌兹别克斯坦颁布法律对律师资格重新评估,被认为是“让律师对政府俯首贴耳”的举措。同时,“自由之家”对吉尔吉斯斯坦的法制改革评论悲观,认为援助国的外部努力没有得到国内法官和政治家的响应,吉法律系统仍被用来迫害政治反对派。^⑨ 可以预见,(下转第48页)

^① Rico Isaacs, “The EU’s Rule of Law Initiative in Central Asia”, *EUCAM Policy Brief*, No. 9, p. 3.

^② Sukhrobjon Ismailov and Balazs Jarabik, “The EU and Uzbekistan: Short-term Interests Versus Long-term Engagement”, *EUCAM Policy Brief*, No. 8, p. 2.

^③ Lqbol Qoraboyev, “Regionalism and a Long Quest for Regional Identity in Central Asia”, *EUCAM WATCH* (issue 6), p. 4.

^④ Sebastien Peyrouse, “Business and Trade Relations Between EU and Central Asia”, *EUCAM Working Paper*, No. 1, June 2009, p. 10.

^⑤ 同上,第11页。

^⑥ “Energy Seminar in Prague”, *EUCAM WATCH* (Issue 3), p. 2, <http://www.eucentralasia.eu/centralasiawatch>

^⑦ Natalia Mirimanova, “EU Inter-institutional Debates over Central Asia”, *EUCAM WATCH* (Issue 3), p. 3, <http://www.eucentralasia.eu/centralasiawatch>

^⑧ Sukhrobjon Ismailov and Balazs Jarabik, “The EU and Uzbekistan: Short-term Interests Versus Long-term Engagement”, *EUCAM Policy Brief*, No. 8, p. 4.

^⑨ Erica Marat, “Kyrgyzstan 2009 Country Report”, *Nations in Transit 2009*, Freedom House, New York, 2009.

聚力。美外交学会认为,四国要达到“共同目标、共同行动”还有重大障碍。德国《商报》、法国《玛丽安娜》周刊载文称,继美国后,印度、巴西首次公开对中国汇率政策表示不满,中国所受的压力骤然加剧。俄新社称,四国经济在很大程度上依赖西方技术,需要共同努力降低对西方金融体系和美元的依赖,建立新的独立经济中心。奥地利《标准报》称,经济危机再次证明金砖四国对西方存在高度依赖性。

七、世行通过一系列改革方案。24—25日,国际货币基金组织(IMF)和世界银行在华盛顿举行春季会议,来自180多个国家的财政部长、中央银行行长和经济专家与会,着重讨论了全球经济复苏前景、金融部门监管和国际金融机构改革等问题。会议发表公报指出,世界经济正在逐步走出危机,但仍面临许多不确定性,复苏情况还不均衡;世界各国需要进一步加强合作,加强国际多边机构的有效性。会议还通过了投票权改革方案,将发展中国家在世界银行的整体投票权提高3.13%,由原先的44.06%提高到47.19%,其中中国的投票权从2.77%提高到4.42%,位居美、日之后排位第三。而日本从原来的7.62%变成了6.84%,美国仍保持15.85%不变。会议还通过了国际金融公司提高基本投票权以及2亿美元规模的特别增资方案,使发展中国家在国际金融公司整体的投票权提高6.07%达到39.48%;决定世行进行总规模为584亿美元的普遍增资,提高世行支持发展中国家减贫发展的财务能力。国外媒体认为,中国在世行投票权的提高不仅反映其国

际地位的提升,也反映以中国为代表的“新兴经济体”整体影响力的提高。美国《华尔街日报》文章称,“世行投票权改革,中国成为大赢家”,中国将超越德国、法国和英国,成为仅次于美国和日本的世界银行的第三大股东国。

八、国际舆论热议上海世博会开幕。30日,上海世博会开幕式隆重举行,20多位外国领导人应邀出席。世博会将有246个国家、地区和国际组织参加,其中包括20多个未与中国建交的国家。预计到10月底将有100多位外国要人、350万外国人参观世博会。这是有史以来首度在发展中国家举办世博会。此前数年,世博会已逐渐失去了原有的吸引力,成为很多并不知名的城市寻求国际注意力的工具。媒体舆论认为,世博会是中国外交的重头戏。《日本经济新闻》报道认为,中国世博外交拉开序幕,希望借机改善国际形象。香港《明报》称,中国办好世博会,将在国际形象上争取更多民众,从影响国际舆论中获利,并影响他国对华政策。路透社认为,中国借机展示雄厚实力,充分向世人展示一个现代化、强大的国家,从而彻底洗雪昔日“东亚病夫”的形象。英国《金融时报》报道,这是历史上规模最大的世博会,世界各地都看好中国。法国《世界报》、《论坛报》认为,世博会让全球关注“中国式城市化”。上海世博会的主题是城市的生态环境和可持续发展,面对当前最具挑战性的这个问题,正在成为世界大都会的上海,尽可能在城市发展中保持平衡,世博会给它带来了前所未有的发展机会。◎

(上接第6页)虽然推进人权、法制、良治和民主等价值观依旧会是欧盟中亚战略的核心组成部分,但欧盟对该领域的战略预期不会很高。如果把“释放民权卫士”、“促进种族平等”、“保护妇女权益”及“禁止酷刑”等作为欧盟人权战略的“低位目标”,而把“修改选举法”、“取消政党活动限制”、“提高政府透明度”、“保障公民组织合法权益”等作为“高位目标”,那么,目前欧盟在中亚还缺乏聚焦于“高位目标”的能力,只能更多地向“低位目标”努力。

2009年,“自由之家”发布报告称中亚国家是

“巩固的极权国家”,^①这表明欧盟对中亚的政治援助之路还很漫长。“欧盟成为中亚真正战略玩家的目标可能与其经济、防卫、安全利益相抵触”,^②如何有效地推进政治援助,增强而不是削弱在中亚的战略地位是欧盟面临的难题。◎

^① Freedom House, *Nations in Transit 2009*, New York, 2009.

^② Lan Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235—58.