

第五章、俄羅斯與歐盟的政經關係

探討完後冷戰時期的國際戰略環境、俄羅斯與歐盟各自的外交與對外經貿政策以及雙方關切的利益所在之後，本章將進一步綜合前面章節所分析的重點來說明俄羅斯與歐盟的政經關係。

本章的第一節與第二節首先依歷史的進程，分別說明葉爾欽時期與普欽時期俄羅斯與歐盟政經關係的發展。主要的焦點將集中在俄羅斯與歐盟的交往與互動以及檢視雙方所訂定各項協議與策略的內容。由於葉爾欽政府對歐盟缺乏了解，亦沒有制定過任何對它的政策，因此第一節較傾向於從歐盟的角度來觀察雙方關係的演進，並以馬斯垂克條約與阿姆斯特丹條約的生效日期作為時間的分界點。在普欽政府對歐盟有了更多的認識之後，才以較平衡的角度來說明它們的關係，並以 2003 年 5 月俄羅斯與歐盟的聖彼得堡高峰會作為時間分界點。而第三節與第四節則從實質的層面，再深入探討俄羅斯與歐盟相互合作、競爭或衝突的幾個重要政經議題，並說明雙方對於這些議題的認知與衝突點所在。

第一節、葉爾欽時期俄羅斯與歐盟的關係發展

一、關係發展的開始

在冷戰時期，蘇聯認為「歐洲共同體」是西方國家對抗共產陣營的產物，它與北約的政策沒有明顯的差別因而對其抱持著懷疑且敵視的態度。即使在「低盪」(détente)時期，克里姆林宮當局曾對歐體產生了一些興趣，但其主要的目的亦是在促使西方國家對於「經濟互助理事會」的承認。蘇聯與歐體的關係一直要到戈巴契夫上台之後才有正式的交流。¹1988 年 6 月，歐體第一次與經互會展開接觸，並發表了「盧森堡聯合宣言」(Luxembourg Joint Declaration)，建立起彼此官方的

¹ Jackie Gower, "Russia and the European Union," in Mark Webber, ed., *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?* (London: Macmillan Press, 2000), p. 68.

連繫。自此之後，歐體陸續與中、東歐的共黨國家簽訂「貿易與合作協議」(Trade and Cooperation Agreements, TCAs)，並給予這些國家相當優惠的貿易條件。次年 12 月 18 日，歐體也與蘇聯在布魯塞爾簽訂了貿易與合作協議，這是雙方有史以來的第一份官方協議，正式開啓了歐體與蘇聯的經貿關係。只不過雙方的貿易往來仍然十分有限。

另一方面，隨著蘇聯政治民主化與經濟市場化如火如荼的進行，歐體在 1990 年 6 月的都柏林高峰會和 12 月的羅馬高峰會上也決議了將制定對蘇聯的援助計畫以協助戈巴契夫的政經改革。然而，在擬定援助計畫的過程中與在即將可運作之際，蘇聯於 1991 年 1 月的干涉波羅的海國家民主化運動與八月的政變無可避免的延緩了該計畫的實行。²尤其是在蘇聯的政變時，儘管歐體的會員國達成了除人道救援之外，各國停止一切對蘇聯援助的決議，並同聲譴責政變者違反國際規範的罪行，但歐體的反應還是有些遲疑，更在政變結束之後面臨了是否應繼續支持戈巴契夫政權或轉而支持葉爾欽政府的窘境。這再次顯示了歐體尚缺乏一致的對外行為能力與「歐洲政治合作」效力不彰的問題。³直到 12 月，當戈巴契夫的權力喪失殆盡，葉爾欽政府也與其他的蘇聯加盟共和國組成獨立國協之後，歐體的援助計畫—「塔西斯計畫」(Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States, Tacis)才得以出爐。

塔西斯計畫是歐體執委會所制定的第一個援助俄羅斯和其他前蘇聯加盟共和國的技術協助計畫，也是歐體與「俄羅斯聯邦共和國」關係發展的開始。這項計畫旨在協助包括俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、摩爾多瓦、喬治亞、亞塞拜然、亞美尼亞、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克、土庫曼與蒙古十三個前共產國家在內的政治民主化與自由市場經濟的改革。其中，以俄羅斯分配到的資金最

² Heinz Timmermann and Stefan Gänzle, "The European Union's Policy towards Russia," in Helmut Hubel, ed., *EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia* (Berlin: BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH, 2002), p. 150.

³ Allen David, "EPC/CFSP, the Soviet Union, and the Former Soviet Republics: Do the twelve Have a Coherent Policy?" in Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent and Wolfgang Wessels, eds., *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1997), pp. 227~228.

多，歐體將給予俄羅斯每年約 2 億美元的技術與經濟援助。不過，塔西斯計畫的援助仍遠少於「法爾計畫」所提供給中、東歐國家政經轉型的資金。⁴儘管如此，在這項計畫下歐體已成爲了俄羅斯最大、最重要的援助者。

雖然歐體提供了俄羅斯龐大的援助，但蘇聯解體之後到 1993 年 11 月馬斯垂克條約生效的這一段時期，俄羅斯與歐體的政治關係卻相當的不明確。蘇聯的解體並未刺激歐體重新思考與俄羅斯關係發展的問題。畢竟，當時的歐體並非一個國際安全機制，「共同外交暨安全政策」亦尚未形成。歐體最關切的反而是與鄰近中、東歐國家的連繫。⁵同樣的，在俄羅斯方面，克里姆林宮當局也與蘇聯時期一樣，尙未認同歐體在國際政治上的地位，歐體仍被俄羅斯視爲是大西洋體系的一環，莫斯科最主要的對話夥伴也仍舊是美國。因此，葉爾欽政府在 90 年代初期相當忽視這位最近、最有潛力的政經夥伴與援助者而僅與各別的歐體成員國，尤其是與英、法、德、義等傳統歐陸大國維持雙邊的關係。不過，1992 年下半年，隨著俄羅斯人對“美國夢”的破碎之後，俄羅斯開始調整外交與對外經貿政策，轉而尋求與其他國家發展關係，俄羅斯與歐盟的接觸也越來越受到重視。

二、馬斯垂克條約後的關係發展

自馬斯垂克條約生效之後，俄羅斯與歐盟的關係仍不是很熱絡，因爲雙方皆忙於內部的改革而對彼此興趣缺缺，同時雙方也缺乏對彼此事務熟悉的官員。直到 1999 年歐盟僅僅針對俄羅斯而制定了三份文件及與一項「夥伴與合作協議」，而俄羅斯方面則沒有制定出任何一項對歐盟的具體政策。⁶對大多數俄羅斯人民來說，歐盟與他們的一般生活不太相關，而俄羅斯人對歐盟的了解也僅止於經貿

⁴ John Pinder and Yuri Shishkov, *The EU and Russia: The Promise of Partnership* (London: The Federal Trust, 2002), p. 22.

⁵ Debra Johnson and Paul Robinson, eds., *Perspectives on EU-Russia Relations* (London: Routledge, 2005), p. 5.

⁶ 此三份文件爲歐盟執委會在 1995 年制定的「歐盟與俄羅斯未來關係」(The Future of Relations between the European Union and Russia)及歐盟理事會制定的「歐盟與俄羅斯關係策略」(Strategy for EU-Russian Relations)與 1996 年「歐盟對俄羅斯的行動計畫」(European Union Action Plan for Russia)。

與技術的層面。俄羅斯國內的媒體對歐盟甚少報導，就連俄羅斯官方也對歐盟充滿無知與誤解。他們經常搞不清楚「歐盟理事會」與 1949 年成立的「歐洲理事會」之間的區別，葉爾欽政府也持續與歐盟的個別國家談判經貿事宜，但這些議題早已是屬於執委會的權責範圍。⁷雖然歐盟在馬斯垂克條約中設計了「共同外交暨安全政策」，讓它能在國際上有更一致的行動，但由於各會員國的政策與利益仍難以調和，其第一階段的「聯合行動」也只實行過四次而已，其中以 1993 年派出觀察團監督俄羅斯的國會大選以及決議進一步穩定東歐局勢的兩次行動牽涉到俄羅斯，但這對克里姆林宮而言都是無關緊要的問題。⁸除此之外，俄羅斯政府也很難適應與每六個月便換主席的歐盟談判，尤其是當弱小國家做輪值主席時更是如此。也因此，俄羅斯依仍偏好以雙邊途徑與歐盟的成員國來往，而忽視歐盟作為國際政治行為體的潛力。⁹儘管如此，葉爾欽時期俄羅斯與歐盟的關係仍有相當重要的發展，並為未來雙方對彼此政策的形成立下根基。

1993 年 12 月，俄羅斯與歐盟在布魯塞爾發表了聯合聲明，宣佈將每年舉行兩次的高峰會來加強雙方在政治上的對話，同時，歐盟也承諾將努力協助俄羅斯的政經轉型以讓它早日融入西方國家的行列。次年 6 月，俄羅斯與歐盟在希臘的科爾夫(Corfu)正式簽訂了「夥伴與合作協議」(Partnership and Cooperation Agreement, PCA)，這是一份具有法律效力的條約，共有 112 條、10 個附件與 2 個議定書，是雙方關係最重要的基石。在這份協議的前言與第一條中，除了說明該文件是基於冷戰結束後俄羅斯與歐美各國所達成各項協議的精神來進一步與俄羅斯在政治、經貿與其他議題上發展合作的夥伴關係，並將俄國定位在「轉型中經濟」體系之外，它的內容主要還可以分為以下的十一個部份：

- 在第一部份中說明了雙方夥伴關係的一般性原則，並讓俄羅斯在與歐盟的經貿往來上享有「最惠國待遇原則」。
- 第二部份為雙方的政治對話設立管道，並立下法律的基礎。

⁷ David Gowan, *How the EU can help Russia* (London: Centre for European Reform, 2000), pp. 5~6.

⁸ John Pinder and Yuri Shishkov, *op. cit.*, p. 107.

⁹ David Gowan, *op. cit.*, p. 6.

- 第三部份為雙方的貿易往來與核能燃料的交易做了規定。
- 第四部份規定了商業與投資方面的事宜，包括勞動條件、社會安全制度的合作、影響公司組成與合作的情況、跨國服務業人員的供需及一般性條款。
- 第五部份規定了報酬與資金的細節。
- 第六部份規定了競爭；智慧、工業與商業的財產保護；及立法合作。
- 第七部份則規定經濟方面的合作，其領域相當廣泛。包括了工業合作；提升投資與保護；公共採購；標準化與一致性的評估；消費者保護；採礦與未加工原料方面的合作，尤其是非含鐵金屬；科學與技術；教育與訓練；農耕與農業部門；能源；核能部門；太空；建築；環境；交通；郵政服務與通訊設備；金融服務；區域的發展；勞工健康與安全和職業傷害等社會福利領域的合作；觀光；中、小企業的發展與合作；通信、資訊學與資訊基礎建設；協調關稅制度；統計方面的合作；經濟改革與政策的協調；洗錢；藥品；俄羅斯資金流動與付款規定方面的合作。
- 第八部份為防範各種非法活動的合作。
- 第九部份為文化領域的合作。
- 第十部份則再加強金融方面，特別是第六部份與第七部份的合作，並協助加速俄羅斯的市場經濟轉型。
- 第十一部分為制度性、一般性與最後的條款。¹⁰

而夥伴與合作協議的附件內容為對上述的合作領域再加以補充，兩個議定書則分別是同意建立煤鋼「聯絡小組」(Contact Group)以制定雙方煤鋼貿易的實施細節，以及對俄羅斯的關稅立法做相互的行政支援。¹¹另外，夥伴與合作協議亦提供了俄羅斯與歐盟之間正式的政治對話框架，在第二部份與第十一部分有相當清楚的規定。各項政治對話機制的說明如下。

¹⁰ *Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Russia*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf.

¹¹ *Ibid.*

- 「俄羅斯與歐盟高峰會」(EU-Russia Summit)：在夥伴與合作協議中的第 7 條第 1 款規定，俄羅斯與歐盟高峰會原則上每年舉行兩次，由俄羅斯總統、歐盟執委會主席與歐盟理事會輪值主席共同參與。其為俄羅斯與歐盟最重要的政治對話機制，為雙方的合作關係擬定政策方向。¹²
- 「合作理事會」(Cooperation Council)：在第 7 條第 2 款與第 90 到 94 條中規定合作理事會由雙方的部長級官員參加，每年最少舉行一次。其應監督夥伴與合作協議的履行，並檢視任何產生自協議中與其他雙邊或國際事務的重要議題。合作理事會可以提供建議，並設置特別的委員會(Committee)或其他機制以貫徹執行。
- 「合作委員會」(Cooperation Committee)：一般由歐盟理事會與執委會以及俄羅斯政府的資深文職人員所組成，並依其實務上的須要經常集會。它的工作項目包括了協助合作理事會貫徹其職權、為合作理事會做會前的準備以及在合作理事會的授權下確保與下一次會議工作的連續。
- 「次級委員會」(Sub-committee)：次級委員會由與各工作領域相關的專業人員組成，總共有九個次級委員會，分別是貿易與工業；能源、環境與核能議題；科學與技術、人力資源、社會合作；運輸、通訊與太空；煤、鐵、採礦與未加工原料；競爭、智慧財產權(IPR)、立法協調與打擊犯罪；關稅與跨邊境合作；農業、漁業與消費者保護；金融、經濟議題與統計委員會。
- 「議會合作委員會」(Parliamentary Cooperation Committee)：第 9 條與第 95 到 97 條中規定議會合作委員會由歐洲議會與俄羅斯的國會議員組成。其可要求合作理事會提供相關資訊，並提供合作理事會建議。¹³

夥伴與合作協議不但是第一份歐盟視俄羅斯為經濟上的合作夥伴，並希望與

¹² 歷屆俄羅斯與歐盟高峰會的會議時間、地點與內容重點請參閱附錄一。

¹³ *Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Russia*, op. cit.; “The EU’s Relations with Russia: Overview,” *European Commission*, at www.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm.

莫斯科建立長期的經貿關係以及與它在其他領域中有更廣泛合作的文件，也是歐俄之間一個史無前例的大規模經濟合作計畫。¹⁴ 歐盟之所以與俄羅斯發展夥伴關係的主要原因，除了德國所扮演著的積極角色之外，亦是在未來歐盟可能東擴的情況下，爲了化解俄羅斯的杯葛與疑慮而透過該協議提供其相當優惠的貿易條件與援助。¹⁵ 俄羅斯方面則視這份合作協議爲進入歐洲和與全球經濟整合的重要工具，並能彌補蘇聯解體後俄羅斯所失去的中、東歐傳統市場。不過，克里姆林宮當局依舊認爲與歐盟的政治關係是次要的。¹⁶ 儘管如此，夥伴與合作協議將提供雙方爲期十年政經合作的法律基礎。然而，這項條約的生效必須獲得歐盟各成員國、俄羅斯國會與歐洲議會的批准，勢必將會爲時甚久，因此在 1994 年 12 月底，俄羅斯與歐盟打算另外簽訂一份「臨時貿易協議」(Interim Trade Agreement)，以能先展開雙方的優惠貿易。但是，歐盟卻由於俄羅斯在車臣的軍事行動違反了人權不但延緩了該協議的簽署，並提出四項先決條件，即停火、政治途徑解決、讓歐盟的人道組織無條件的進入及讓歐安組織介入調停。直到次年 6 月，俄羅斯與車臣達成停火協定之後，歐盟才正式批准了臨時貿易協議。¹⁷

俄羅斯對車臣的軍事行動，使歐盟從與俄羅斯和諧關係的氣氛中驚醒，也使得布魯塞爾認爲有儘快讓俄羅斯整合入歐洲共同體系的必要。1995 年歐盟執委會發表了一份題爲「歐盟與俄羅斯未來關係」(The Future of Relations between the European Union and Russia)的「執委會訊息」(Commission Communication)。制定這份訊息的主要目的在於發展與俄羅斯互利互惠的夥伴關係，並建議理事會應以下列議題爲最優先的考量：

- 首先，執委會建議歐盟進一步發展俄羅斯所涉入的歐洲安全問題，並以避免歐洲新的分歧爲最高目標。

¹⁴ Yuriy Borko, "Economic transformation in Russia and political partnership with Europe," in Vladimir Baranovsky, ed., *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 481.

¹⁵ 陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》，台北：五南，2002 年 6 月，320 頁。

¹⁶ Graham Timmins, "Strategic or Pragmatic Partnership? The European Union's Policy Towards Russia Since the End of the Cold War," *European Security*, Vol. 11, No. 4 (Winter 2002), p. 81.

¹⁷ Hanna Smith, "The Russian Federation and the European Union: The Shadow of Chechnya," in Debra Johnson and Paul Robinson, eds., op. cit., pp. 114~115.

- 其次，進一步發展俄羅斯的民主制度與規範，尊重人權與自由，並確實執行。
- 強化經濟改革、促進俄羅斯與歐盟的經貿互動，以確保俄羅斯自由市場經濟的進程，並讓其早日融入繁榮的歐洲與世界經濟體系。
- 強化其他領域的雙邊與多邊合作，特別是在司法與內政、防範犯罪和危機的預防與處理。
- 最後，雙方應在不同的層級和場合中擴大開放與建設性的對話，包括所有牽涉到共同利益的問題。¹⁸

歐盟執委會的訊息點出了未來與俄羅斯關係的發展方向，並引導歐盟理事會在 1996 年 5 月制定出「1996 年對俄羅斯的行動計畫」(The 1996 Action Plan for Russia)。這份行動計畫再次重申了促進俄羅斯民主與經濟改革的進程；加強其對人權的重視；鞏固和平、穩定與安全，以避免歐洲新的分歧；以及讓俄羅斯充分整合入自由與民主國家的行列。此行動計畫的提出為俄羅斯與歐盟無論在雙邊或是在全歐洲的議題上帶來更深與更廣泛的合作，最重要的是它提供了歐盟對俄羅斯政策的目標與發展方向。¹⁹同時，歐盟也基於這項行動計畫的建議，於塔西斯計畫的架構下，制定了「1996 到 1999 年的指示計畫」(The 1996~1999 Indicative Programme)，提供俄羅斯另一波的援助以強化其政經的轉型。²⁰1997 年 12 月 1 日，延宕多時的夥伴與合作協議終於生效，在次年 5 月於伯明罕舉行的第一次俄羅斯與歐盟高峰會上也發表了聯合聲明強調此一協議的重要性，雙方的關係進入了新的里程碑。

另一方面，隨著歐盟東擴逐漸的排入議程，俄羅斯的態度相較於北約東擴是相當溫和與正面的。儘管作為西方國家象徵的歐盟，俄羅斯也擔憂它的東擴與北約一樣是在進行權力真空的填補，但歐盟東擴卻能為俄羅斯帶來不少的利益。對

¹⁸ “The Future of Relations between the European Union and Russia,” *European Commission*, 轉引自 Graham Timmins, *op. cit.*, pp. 84~86。

¹⁹ Jackie Gower, “Russia and the European Union,” *op. cit.*, pp. 80~81.

²⁰ *Ibid.*, pp. 81~84.

俄羅斯的自由派人士來說，雖然政治精英們十分反對北約的東擴，但歐盟則被他們視為俄羅斯轉型的泉源，並歡迎歐盟機制的發展。而俄羅斯的保守派無論對北約或歐盟的東擴皆表示反對，但批評的語調和北約與美國相比起來是溫和許多。

²¹共產黨的黨魁朱卡諾夫(Gennady Zyuganov)甚至曾對歐洲議會的議員說過，歐盟東擴是正面且重要的。²²俄羅斯總理車諾梅爾金在 1997 時也曾說過，加入歐盟是俄羅斯的長程目標。²³不過，由於俄羅斯政府對歐盟缺乏了解，又正受迫於北約與美國的壓力，俄羅斯政治精英對歐盟東擴說詞的真實性應有待商榷。

三、阿姆斯特丹條約後的關係發展

「塔西斯計畫」、「夥伴與合作協議」以及「1996 年對俄羅斯的行動計畫」賦予了歐盟對俄羅斯中、短期的思維。然而，1997 年歐盟各國簽訂了阿姆斯特丹條約，其共同外交暨安全政策將有進一步的強化，再加上未來東擴的推動下，歐盟勢必得重新調整和定位與俄羅斯間的長遠關係。況且，1999 年的科索沃危機再度驗證了長期以來巴爾幹半島地區局勢的不穩定，以及歐盟因應能力不足的事實，有待與俄羅斯加強合作來共同解決。因此，阿姆斯特丹條約生效之後，歐盟便在先前對俄羅斯所制定的政策基礎上，發展出較為長遠的策略。²⁴1999 年 6 月，歐盟於科隆所舉行的高峰會上決議了為期四年的「對俄羅斯共同策略」(Common Strategy on Russia)，其主要內容可以分為三個部份，分別說明如下。

- 第一部份首先說明了歐盟與俄羅斯發展夥伴關係的目的在於鞏固俄羅斯的民主、法治與公共制度；讓俄羅斯整合入歐洲的經濟與社會；加強歐洲的穩定和安全的合作以及對抗歐洲大陸的共同威脅。

²¹ Timofei Bordachev, "Russia's European Problem: Eastward Enlargement of the EU and Moscow's Policy, 1993~2003," in Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, eds., *Russia and the European Union: Prospects for a new relationship* (London: Routledge, 2005), pp. 56~57.

²² Dimitrii Danilov, "A piece of the partnership," *Transitions* (April 1998), 轉引自 Jackie Gower, "EU-Russian Relations and the Eastern Enlargement: Integration or Isolation?" *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 1, No. 1 (December 2000), p. 80.

²³ Neil Buckley, "EU entry still our goal - Chernomyrdin," *Financial Times* (19 July 1997).

²⁴ Jackie Gower, "Russia and the European Union," op. cit., pp. 85~87.

- 第二部份則羅列出歐盟應實踐的行動領域，以達到對俄羅斯共同策略的目的。在鞏固俄羅斯的民主與法治方面，歐盟將強化俄羅斯的法治、公共制度與公民社會。在讓俄羅斯整合入歐洲方面，歐盟將鞏固俄羅斯的經濟改革、協助其與歐洲的經濟整合，並為俄羅斯的社會經濟發展奠定基礎。在歐洲的穩定與安全方面，歐盟將透過加強與俄羅斯的政治對話、確立俄羅斯在歐洲安全架構的地位、強化預防外交來達成目的。在歐洲的共同挑戰方面，歐盟將特別在能源與核安全；環保與健康；打擊組織犯罪、洗錢、非法移民、毒品等內政與司法領域；以及區域、跨邊境與基礎建設上與俄羅斯合作。
- 第三部份則指出歐盟應就政治與安全的對話、經濟問題的對話、貿易與投資、對抗組織犯罪等議題上優先與俄羅斯合作。²⁵

值得注意的是，歐盟對俄羅斯的共同策略大大的加強了雙方在政治議題上的合作，甚至提到了未來將讓俄羅斯在「西歐聯盟」的架構下參與維和任務、危機的處理和人道救援行動。除此之外，這份文件也強調歐盟應提升俄羅斯政局的穩定、開放和多元民主，以達到維持歐洲和平與提升全球安全的戰略目的，是歐盟較有前瞻性的政策。²⁶不過，也有學者批評歐盟對俄羅斯的共同策略對莫斯科讓步太多，對俄羅斯太過於信任。並且，共同策略不但沒有對歐盟未來的行動表達出具體的目標，亦沒有清楚說明目標該如何達成。²⁷儘管如此，歐盟對俄羅斯的共同策略連同先前的夥伴與合作協議已成為日後雙方關係的重要核心。

另一方面，在 1995 年芬蘭加入歐盟之後，俄羅斯與歐盟有了共同的邊界，雙方的邊境問題也因此越來越受到重視。1997 年 9 月，芬蘭總理里波寧(Paavo Lipponen)首先提出了「北方面向計畫」(Northern Dimension)，這項計畫不但反應著芬蘭周邊的國家利益，亦牽涉到俄羅斯與歐盟的合作關係。它所關切的議題十

²⁵ *EU Common Strategy on Russia*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf.

²⁶ Jackie Gower, "Russia and the European Union," *op. cit.*, pp. 87~94.

²⁷ Graham Timmins, *op. cit.*, p. 85.

分廣泛，從經貿合作、跨邊境的往來、共同打擊犯罪、確保核能安全到污水和廢氣的處理等等都是計畫的合作目標。在 1998 與 99 年之後，歐盟逐步把該項計畫正式的納入其區域政策中。²⁸北方面向計畫的涵蓋範圍包括了冰島、挪威、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛與波蘭以及俄羅斯西北地區的卡里累亞共和國(Republic of Karelia)、莫曼斯克省(Murmansk oblast)、列寧格勒省(Leningrad oblast)、聖彼得堡市(City of St. Petersburg)、普斯科夫省(Pskov oblast)與加里寧格勒省(Kalinigrad oblast)六個省份，但它並沒有另外提撥預算，而是將現有的「法爾計畫」、「塔西斯計畫」與發展跨邊境合作的「區域間計畫」(Inter Regional, Interreg)的經費加以統籌來提升運作效率。北方面向計畫逐漸成爲俄羅斯與歐盟關係的前哨站與試金石。²⁹

總體而言，葉爾欽時期俄羅斯與歐盟的關係一直處在正面和沒有太多問題的良好氣氛中。儘管雙方對於車臣問題、歐盟東擴與一些經貿議題上有所爭論，但對於關係的發展尚不構成太大的分歧與阻礙。不過，這在相當的程度上也反應出俄羅斯與歐盟之間缺乏相互的了解。隨著雙方往來的日益密切，許多隱含的問題也一一浮上台面。

第二節、普欽時期俄羅斯與歐盟的關係發展

一、雙方關係的加強

若考量到後冷戰時期國際戰略環境的變化與俄羅斯內部政治與經濟的艱辛改革歷程，俄羅斯對歐盟長期以來的忽視與誤解或許是可以理解的。不過，1999 年歐盟強化了外交與軍事機制、它未來的東擴勢在必行以及雙方的交往越來越密切，使得俄羅斯再也無法承擔忽視或誤解歐盟的後果。尤其在歐盟東擴之後，莫

²⁸ Lassi Heininen, "Ideas and Outcomes: Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative," in Hanna Ojanen, ed., *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* (Helsinki, Finland: The Finnish Institute of International Affairs, 2001), pp. 20~53.

²⁹ "Northern Dimension," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_225.htm.

斯科開始擔憂可能會被政治邊緣化，並被排除在歐盟單一市場的利益之外，這將嚴重損害到俄羅斯的國家利益與發展。³⁰因此，俄羅斯必須有一套對歐盟的具體政策。1999年8月普欽接任總理之後，俄羅斯便立即著手制定「2000到2010年俄羅斯對歐盟的中期策略」(Russia's Middle Term Strategy towards the EU: 2000~2010)，並在同年10月的赫爾辛基高峰會上提出。這份文件除了在前言的部份說明了俄羅斯制定此一策略的主要目的在於確保俄羅斯的國家利益、提升其在歐洲和世界上的角色與威望，以及發展與歐盟的戰略夥伴關係之外，另分為12章，其主要內容茲述如下。

- 第一章中說明俄羅斯與歐盟夥伴關係的戰略角色。俄羅斯表示，作為一個世界強權與歐亞大國應保持其傳統地位而不會加入歐盟，但俄羅斯應積極與歐盟在安全議題上合作，以平衡北約在歐洲的地位。並且，發展與歐盟的夥伴關係應以確保俄羅斯在獨立國協中的領導地位為原則。
- 第二章表示將擴大政治對話的形式與改善其效率。
- 第三章為發展雙邊貿易與投資。其中包括確保俄羅斯的商品和服務能不受到歧視的進入歐盟市場、爭取其完全市場經濟地位的承認、吸引外國投資、促使歐盟協助俄羅斯儘快加入世貿組織，以及建立歐洲自由貿易區等等。
- 第四章為金融領域的合作，包括爭取金援、債務的減免、推廣在對外經貿活動中歐元的使用，以及在歐洲擴大投資等。
- 第五章表示應確保俄羅斯在歐盟東擴後的利益。
- 第六章為發展全歐洲基礎設施的合作，如天然氣、石油與電力輸送管線的鋪設或港口、貨品加工廠的興建，以及爭取和鼓勵俄羅斯商人在這些設施上的參與和投資。
- 第七章為科技與太空領域的合作，以及保護智慧財產權。
- 第八章為跨邊境的合作，包括簽證制度、人文和經貿往來，以及維護歐盟東

³⁰ Jackie Gower, "EU-Russian Relations and the Eastern Enlargement: Integration or Isolation?" op. cit., p. 76.

擴之後，俄羅斯人民在加里寧格勒地區的利益等等。

- 第九章表示將發展雙方合作的法律基礎，拉近經濟法規與技術標準。
- 第十章為法律領域合作，特別是在反恐、跨國犯罪以及司法機關間的合作。
- 第十一章說明商業圈合作發展的角色。
- 第十二章表示應確保策略的實行。³¹

這份策略是俄羅斯第一次制定對歐盟的政策，亦是對歐盟共同策略的正面回應。不過，長期研究俄羅斯與歐盟關係的觀察家苟望(David Gowan)卻批評俄羅斯的中期策略是對歐盟苛求且急躁的回應(a demanding and irritable response)，並對歐盟的理念有很大的認知差異。³²的確，從俄羅斯的中期策略中可以看出俄羅斯與歐盟間存在著不少分歧。例如，俄羅斯在中期策略第一章裡所提到的抗衡北約、維持在獨立國協的領導地位等戰略目的，歐盟絕對是難以認同的。另外，柏達契夫(Timofei Bordachev)也認為克里姆林宮當局對歐盟的共同策略有所誤解，以為歐盟第一個制定對俄羅斯的共同策略即表示著歐盟渴望與俄羅斯建立特殊的夥伴關係，以至於促使俄羅斯急於表達對建立戰略夥伴關係的興趣。³³「國際戰略研究所」(IISS)的學者安東年科(Oksana Antonenko)與平尼克(Kathryn Pinnick)之後也批評無論是「歐盟對俄羅斯的共同策略」或是「俄羅斯對歐盟的中期策略」皆充滿不切實際的辭藻，並且這些基於單方面考量所制定出來的政策並非成功。³⁴儘管如此，俄羅斯已開始正視與歐盟在政治層面上的夥伴關係，對雙方關係的發展是相當重要的一步。次年普欽當選總統之後，又於6月發表的「俄羅斯外交政策概念」中將對歐洲的外交工作順位置於對獨立國協之後的第二優先區域，並將歐盟視為重要的政治與經濟夥伴，克里姆林宮當局將積極展開與歐盟長期穩定

³¹ *Russia's Middle Term Strategy towards the EU (2000~2010)*, available at www.delrus.cec.eu.int/en/p_245.htm.

³² David Gowan, op. cit., pp. 12~13.

³³ Timofei Bordachev, op. cit., p. 54.

³⁴ Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, "The Enlarged EU and Russia: From Converging Interests to a Common Agenda," in Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, eds., op. cit., p. 5.

的合作。³⁵

俄羅斯除了制定對歐盟的政策之外，雙方在內政與司法、能源、安全、反恐、核武擴散以及中東問題與印巴問題等方面也有進一步的協商與合作。2001年5月的俄羅斯與歐盟高峰會上更宣佈將建立「歐洲共同經濟空間」(Common European Economic Space)，讓俄羅斯能與歐盟的經濟整合，並成立「高階工作小組」(High Level Group)來負責執行。另外，歐盟執委會在重新評估了俄羅斯與其他獨立國協國家的政經發展狀況之後，在1999年12月通過了「新塔西斯規章」(New Tacis Regulation)，將援助重點集中在協助制度、法律與行政管理的改革；協助私有部門與經濟發展；減輕轉型所帶來的社會衝擊；發展基礎設施網絡；提升環境保護與自然資源的管理；發展鄉村經濟；確保核能安全等等。³⁶而新塔西斯規章也將援助計畫的機制架構做了更有效率的安排，其規劃如下。

- 「策略報告」(Strategy Papers)：策略報告是塔西斯計畫中新的安排，一般為期五到七年，其界定長期的合作目標與確認優先執行的行動領域。
- 「指示計畫」(Multiannual Indicative Programmes)：以策略報告為基礎來制定出國家、區域或多國計畫，包括特別的目標與期望的結果。一般為期三年。
- 「行動計畫」(Annual or Biennial Action Programmes)：以指示計畫為基礎來制定出國家、區域或多國計畫，並盡可能精確的提出所追求的目標、行動的領域與預算的數據。³⁷

2001年12月歐盟執委會便依據這份新規章制定了「2002到2006年對俄羅斯的國家策略報告」(Country Strategy Paper 2002~2006)與「2002到2003年的國家指示計畫」(National Indicative Programme 2002~2003)，對俄羅斯展開新一階段的援助。有關塔西斯計畫的詳細內容與資金分配請見下文。

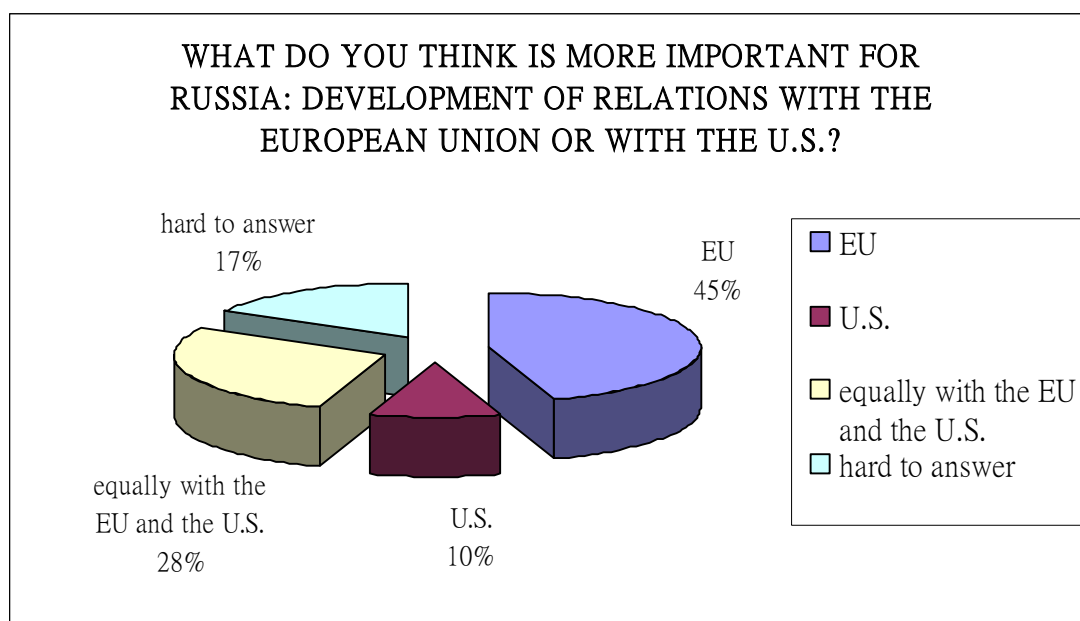
³⁵ “Концепция Внешней Политики Российской Федерации,” *Совет Безопасности Российской Федерации*, available at www.scrf.gov.ru/documents/decree/2000_x.shtml.

³⁶ “Tacis: Overview,” *European Commission*, at www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm.

³⁷ *Ibid.*

普欽上台之後，俄羅斯與歐盟的關係可說是達到了高潮。尤其美國不顧俄羅斯的國家安全利益，執意將北約東擴、對科索沃進行軍事攻擊以及退出「反導條約」等等皆造成了俄羅斯的強烈不滿。在 2001 年 3 月「俄羅斯輿論基金會」所做的一份民調中有 45% 的俄羅斯民眾認為俄羅斯應與歐盟加強關係，而只有 10% 的人認為應與美國。而俄羅斯人亦能對歐盟的東擴表示諒解，半數民眾認為中、東歐國家是為了經濟利益而非與俄羅斯相抗衡才加入歐盟。甚至有 59% 的俄羅斯民眾認為俄羅斯也應該加入。不過，俄羅斯民眾對於歐盟仍缺乏了解，應不太能真實反應他們對歐盟的態度與想法。儘管如此，俄羅斯人對歐盟的良好態度有助於雙方關係正面的發展。

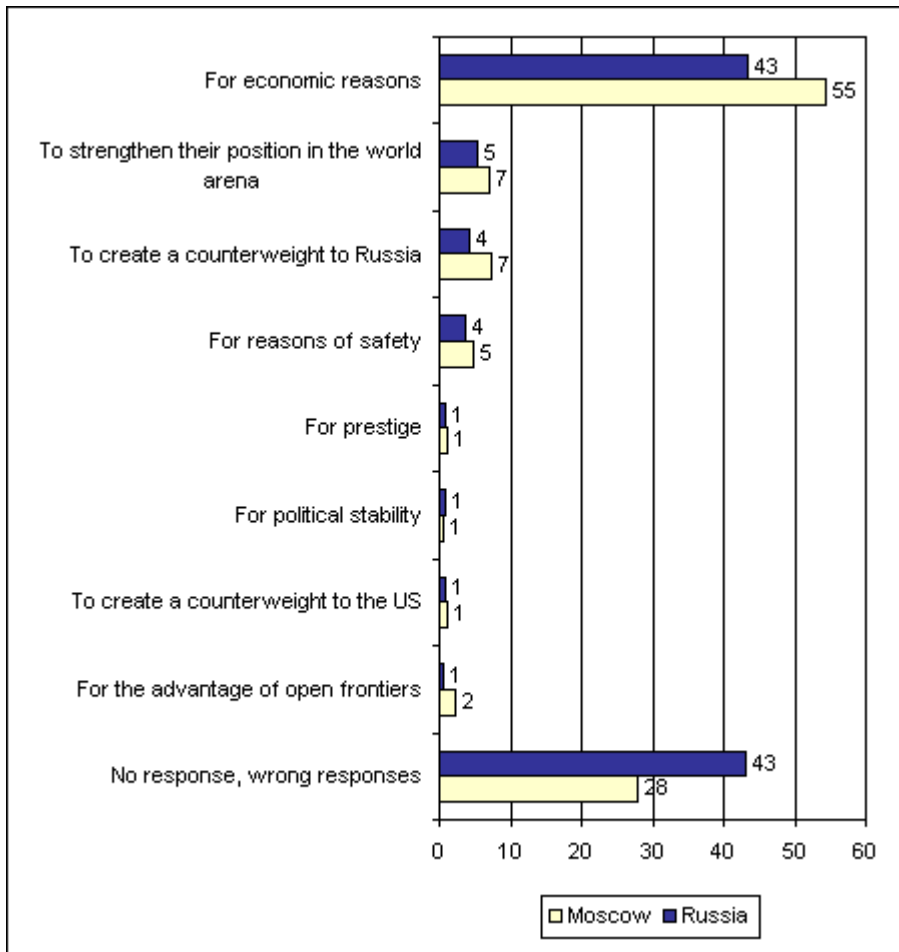
圖 2：俄羅斯應加強發展與歐盟的關係或與美國的關係？



Source: *The Public Opinion Foundation* (March 2001), available at bd.english.fom.ru/report/cat/frontier/international_relations/russ_europe/ed011010.

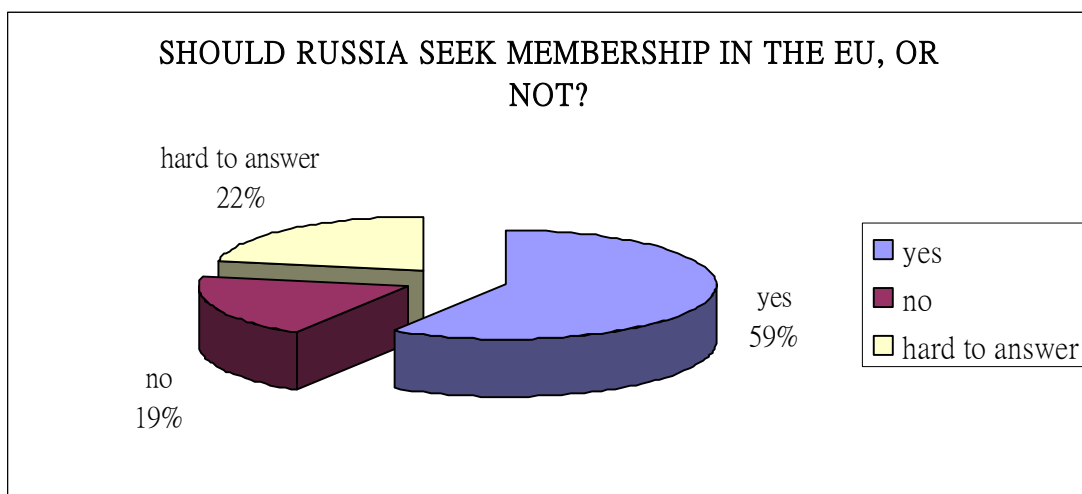
圖 3：你認為促使許多的中、東歐國家，包括一些前蘇聯的加盟共和國在內期望加入歐盟的原因為何？

OPEN-ENDED QUESTION: MANY COUNTRIES OF EASTERN EUROPE, INCLUDING SOME REPUBLICS OF THE FORMER SOVIET UNION, ARE STRIVING TO BE TAKEN INTO THE EUROPEAN UNION. WHY DO YOU THINK THEY ARE DOING SO?



Source: *The Public Opinion Foundation* (March 2001), available at bd.english.fom.ru/report/cat/frontier/international_relations/russ_europe/ed011010.

圖 4：俄羅斯是否應該加入歐盟？



Source: *The Public Opinion Foundation* (March 2001), available at bd.english.fom.ru/report/cat/frontier/international_relations/russ_europe/ed011010.

然而，俄羅斯與歐盟的關係雖有所加強，合作的面向亦更為廣泛，俄羅斯人民對歐盟也有好感，雙方的關係卻不是因此沒有隱憂。聖彼得堡「整合研究與計畫中心」(Center for Integration Research & Programs, CIRP)的主任列舒科夫(Igor Leshukov)便擔憂的指出，俄羅斯與歐盟的關係事實上正處於一惡性循環(vicious circle)的狀態。因為，它們不但缺乏對彼此清楚的策略，雙方對於夥伴關係中的問題與歧見亦敷衍了事，這將會不利於未來關係的發展。³⁸的確，雖然「夥伴與合作協議」規劃了俄羅斯與歐盟高層定期政經對話的管道，但並沒有實質的成效。一位歐盟執委會的高級官員也坦誠雙方對話的用心還不如在議程程序安排上所做的努力(triumph of process over substance)。³⁹另外，「歐盟對俄羅斯的共同策略」也和「夥伴與合作協議」一樣，才剛推出不久便再次面臨到俄羅斯對車臣違反人道軍事行動的尷尬場面。因此，在 1999 年 12 月的赫爾辛基高峰會上歐盟不但提出了對俄羅斯的譴責，亦要求重新檢視共同策略。而克里姆林宮方面則將車臣問題與反恐劃上等號，對歐盟的譴責相當不以為然，更因丹麥拒絕俄羅斯引渡車臣領袖的請求而將 2002 年 11 月的高峰會從哥本哈根移到布魯塞爾舉行。除此之外，歐盟雖對俄羅斯的政治局勢穩定發展表示肯定，但也對普欽政府一些背離民主與市場經濟改革的動作表示關切。歐盟理事會主席亦多次要求實踐共同策略，尤其是在民主、人權與經濟方面的目標。⁴⁰不過，從俄羅斯改革逐漸趨於保守的傾向來看，歐盟顯然沒有得到具體成效。

另一方面，隨著歐盟東擴計畫的進行，莫斯科當局逐漸意識到其對俄羅斯在中、東歐國家傳統利益的衝擊。雖然歐盟東擴能為俄羅斯帶來經濟上的利益，但也會有其他方面的損失。在 1999 年 10 月的高峰會上俄羅斯便羅列出十五項歐盟東擴可能損害俄羅斯利益的清單，大多是關於經貿層面的影響。而歐盟東擴對俄

³⁸ Igor Leshukov, "Can the Northern Dimension Break the Vicious Circle of Russia-EU Relations?" in Hanna Ojanen, ed., op. cit., pp. 118~141.

³⁹ 轉引自 David Gowan, op. cit., pp. 9~10。

⁴⁰ "General Affairs & External Relations Council," *European Commission*, at europa.eu.int/comm/external_realtions/russia/intro/gac.htm.

羅斯人民，尤其是對加里寧格勒地區的民眾來說，影響最深的莫過於出入境的問題。俄羅斯人以往能自由的到中、東歐國家旅行不受太多的限制，有時甚至不須要任何的簽證。但這些國家未來加入歐盟的「申根協議」之後，俄羅斯人的權益勢必受到影響，更嚴重的是，在加里寧格勒受到西方長期的包圍下將有可能因此提出獨立的訴求。另外，中、東歐的新會員國也可能因長久以來的反俄情緒影響到歐盟的決策而對俄羅斯不利。所以，俄羅斯與歐盟對於東擴問題產生了越來越多的分歧，歐盟方面希望能藉由東擴將中、東歐與俄羅斯整合入西方的政、經與社會體系，而俄羅斯所關切的則是先前的政經利益不會受到東擴的影響，並希望能在歐洲大陸上獲得與歐盟平等的權力。俄羅斯甚至開始要求對歐盟的東擴有諮詢權(consultation)，以避免損害到它的利益。⁴¹

儘管如此，俄羅斯與歐盟間的爭執仍未升溫。2003 年春美國出兵伊拉克，歐盟內部雖爲了挺美或反美的問題而陷入嚴重的分歧，但俄、法、德所建立起的反戰軸心並沒有因此使得俄羅斯與英國等主戰國家的關係有任何的倒退。⁴²俄羅斯與歐盟的夥伴關係仍有相當大的發展潛力。

二、 聖彼得堡高峰會後的關係發展

2003 年 5 月 31 日，在俄羅斯聖彼得堡三百周年慶時所舉行的俄羅斯與歐盟第十一屆高峰會是現階段雙方關係的重要會議。俄羅斯總統普欽和歐盟十五個會員國與十個中、東歐準會員國的政府首長與領袖首次全部出席參加(但最後一刻西班牙總理因國內事故不得不取消行程)。會議中，俄羅斯與歐盟不但同意將現有的「合作理事會」擴大爲「常設夥伴理事會」(Permanent Partnership Council, PPC)，以便讓各國部長們能夠更頻繁的集會對話與更有效率的執行或解決共同的問題，並且決議將在「夥伴與合作協議」的架構下建立長期互惠的四個「共同

⁴¹ David Gowan, op. cit., p. 32.

⁴² Tuomas Forsberg, "The EU-Russia Security Partnership: Why the Opportunity was Missed," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, No. 2 (June 2004), p. 258.

空間」(Common Space)來進一步強化雙邊的合作與交流及共享利益，以促使俄羅斯能充分整合入歐洲的政、經、文化與社會體系。雙方對於此一議題都抱持著相當高的期待。⁴³這四個共同空間分別是：

- 「共同經濟空間」(Common Economic Space)。
- 「自由、安全與司法的共同空間」(Common Space of Freedom, Security and Justice)。
- 「外部安全的共同空間」(Common Space of External Security)。
- 「研究、教育包括文化方面的共同空間」(Common Space of Research and Education, including Cultural Aspects)。

不過，聖彼得堡高峰會上僅提出了建立四個共同空間的構想，尚未具體說明該如何達成或設立任何的時間表。事實上，四個共同空間也只不過是重申在「夥伴與合作協議」與「對俄羅斯共同策略」中協助俄羅斯整合入歐洲的承諾而已，但最起碼歐盟與俄羅斯已點出了彼此關係發展的重要目標與政策所在，這將有助於鞏固雙方過去以來所做的努力，並促使未來能有更進一步的合作。⁴⁴

然而，雙方在這次高峰會的聯合宣言中雖對四個共同空間的建立以及彼此關係發展的進程表示了高度肯定，俄羅斯與歐盟間的紛爭在 2003 年底，即歐盟東擴的前夕卻逐漸白熱化。克里姆林宮當局開始拉高分貝，不但抱怨歐盟東擴所造成俄羅斯經濟龐大的損失，還影響了它的戰略利益，更強烈批評歐盟沒有信守協助俄羅斯加入世貿組織的承諾。而布魯塞爾方面則對俄羅斯不斷尋求減少因歐盟東擴所造成的衝擊感到訝異，並被俄羅斯將不相關的議題相互牽連，如以加入世貿作為簽署京都議定書的條件等感到相當的困擾與不耐煩。⁴⁵普欽政府卻因此跳過歐盟，轉而向德國或法國政府請求協助俄羅斯儘早加入世貿組織以及談判加里

⁴³ “31 May 2003, St Petersburg,” *The European Commission’s Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_234.htm.

⁴⁴ “Eleventh EU-Russia Summit, St. Petersburg,” *European Commission*, at www.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/ip03_768.htm.

⁴⁵ Timofei Bordachev, op. cit., pp. 60~62.

寧格勒等問題，儘管他們都知道這皆是屬於歐盟執委會的權限。另一方面，北方面向計畫也出現了越來越多的爭議。歐盟原本希望直接與俄羅斯西北地區的地方政府合作，以便讓區域的改革能更快、更有效率。但普欽上任之後所推行的中央集權化政策與財稅改革，不但使得俄羅斯的地方政府僅能分配到相當少的資源來進行跨邊境的整合，西北地區的貧窮、污染與社會問題依舊沒有改善，北方面向計畫的運作亦因此受到阻礙。不過，俄羅斯方面最擔心的反而是西北省份地方角頭與分離主義的問題，並認為歐盟跳過克里姆林宮當局有削弱其主權之嫌。⁴⁶更令俄羅斯難以接受的是，波蘭亦希望依照北方面向計畫的模式另外設計一套「東方面向計畫」(Eastern Dimension)，以增加它在摩爾多瓦、烏克蘭甚至是白俄羅斯的影響力，這直接觸動到了俄羅斯國家利益最敏感的神經。⁴⁷因此，俄羅斯一直希望能在歐盟東擴的決策中有發聲的機會以及在其他議題上能有與歐盟平起平坐的權利，並且遲遲不肯簽署將中、東歐國家納入夥伴與合作協議的議定書。而布魯塞爾卻堅持哪些國家與何時加入歐盟不是非會員國可以決定的，並對俄羅斯的種種要求感到厭煩，甚至嚴重警告不簽署擴大議定書的後果。俄羅斯與歐盟的關係幾乎陷入了危機，俄羅斯內部甚至還有人建議莫斯科應將與西方國家合作的重心從歐洲轉向美國。

面對雙方逐漸擴大的分歧，歐盟執委會於是在 2004 年 2 月再次制定出「俄羅斯與歐盟關係訊息」(Communication on EU-Russia relations)，要求歐盟在俄羅斯簽定夥伴與合作協議的議定書之後立即採取具體措施來落實四個共同空間的建立。⁴⁸同時，執委會亦要求歐盟必須傳達對俄羅斯清楚、不含糊的訊息，並且應毫不猶豫的捍衛其利益。另外，執委會也要求歐盟理事會再次制定對俄羅斯的行動計畫來取代於 2003 年 6 月屆滿後又延長了一年的「對俄羅斯的共同策略」。

⁴⁶ Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, "The Enlarged EU and Russia: From Converging Interests to a Common Agenda," op. cit., pp. 8~9.

⁴⁷ Hiski Haukkala, "The Northern Dimension of EU Foreign Policy," in Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, eds., op. cit., pp. 41~42.

⁴⁸ "Commission calls for the strengthening of EU-Russia relations," *European Commission*, at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip04_187.htm.

⁴⁹俄羅斯與歐盟關係訊息是歐盟第一份有系統的思考在其東擴之後對鄰近國家的政策，並要求歐盟負起提升鄰國政治穩定、經濟發展與減少貧窮的責任，這將有助於它與俄羅斯關係的改善。並且，這份訊息也說明了先前的共同策略是失敗的，並無聲無息的遭受遺棄。⁵⁰與此同時，俄羅斯政府亦意識到與歐盟的關係陷入僵局將會使得歐盟東擴之後出現“法律真空”(legal vacuum)，而讓它的權益受損，因此莫斯科的態度也逐漸軟化。最後，雙方終於在 2004 年 4 月正式簽署了「夥伴與合作協議議定書」(Protocol to the PCA)，將夥伴與合作協議的適用範圍擴大到中、東歐的會員國，也漸漸化解了雙方對於歐盟東擴的分歧。⁵¹

2004 年 11 月，在海牙舉行的俄羅斯與歐盟高峰會上，雙方就四個共同空間的議題制定出「路徑」(road maps)，為日後在長期合作的架構下確立了中程的目標。各個空間路徑的主要內容如下。

- 共同經濟空間路徑的目標為增加俄羅斯與歐盟貿易的往來與多樣性，藉由促進經濟的整合、法規的趨同、市場的開放與基礎設施的發展來創造新的投資環境。另外，共同經濟空間的合作議題還包括智慧財產權、競爭、農業、能源對話、海上安全、飛越西伯利亞領空的權利與環境保護等等。
- 自由、安全與司法共同空間的路徑將加強內政與司法的合作，共同打擊犯罪、恐怖主義與其他跨邊境的非法活動。
- 外部安全共同空間的路徑將在區域衝突、危機處理、反恐、防止大規模毀滅武器擴散與自然災害等議題上加強合作，並在多邊主義的基礎上提升國際秩序，以及強調聯合國、歐安組織與歐洲理事會的重要性。
- 研究、教育包括文化方面的共同空間路徑將強化歐洲與俄羅斯人民之間的接

⁴⁹ “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia,” *European Commission*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russia_docs/com04_106_en.pdf.

⁵⁰ Dov Lynch, “From ‘Frontier’ Politics to ‘Border’ Politics Between the EU and Russia,” in Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, eds., op. cit., pp. 21~25.

⁵¹ Vladimir Chizhov, “From St. Petersburg to Rome,” *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol. 49, No. 5 (2003), pp. 10~11.

觸。並在文化、教育與科技領域加強連繫與交流以提升彼此的認同。⁵²

值得注意的是，歐盟日後對俄羅斯的政策被排除在正發展中的「歐盟鄰近政策」(ENP)之外，而是以這項逐步成形的四個共同空間所取代，這可以看出雙方關係的特殊與它的重要性。⁵³但還是有學者批評俄羅斯與歐盟並不須要任何難以達成的中、長期計畫，而是一些能夠確實有效執行、不曖昧含糊與不隨便給予承諾的短期政策。⁵⁴儘管如此，四個共同空間將是今後俄羅斯與歐盟關係發展的首要目標，但執行成效為何仍有待進一步的觀察。

第三節、政治的互動、合作與衝突

一、國際戰略議題

1990 年代初期的俄羅斯顯然並不認同歐體或歐盟在國際政治上的地位，莫斯科持續與歐陸的傳統強權英、法、德國維持雙邊的關係，以作為與它的正常往來。雙方更談不上有任何形式的戰略夥伴關係，俄羅斯也持續視美國為主要的政治合作對象。不過，俄羅斯很快的意識到，依賴以美國為首的“西方國家”並不可靠。華盛頓企圖將政治影響力延伸到中、東歐與北約的意圖東擴以及 1994 年春對南斯拉夫的軍事行動等皆引起了俄羅斯的疑慮與不滿進而逐漸調整了外交政策的方向。然而，歐盟與俄羅斯所簽定第一份協議，即「夥伴與合作協議」的時間點正好在俄羅斯轉變其親西方政策而趨於保守的時候，當時的歐盟在相當的程度上仍被克里姆林宮當局視為大西洋體系的一環，這對葉爾欽政府的外交觀又產生了嚴厲的挑戰。⁵⁵不過，夥伴與合作協議畢竟主要是經貿而非政治層面的合作，況且，俄羅斯與美國或北約的關係雖漸漸惡化，但歐洲國家並沒有給予俄羅

⁵² “EU/Russia: The four common spaces,” *European Commission*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_04/m04_268.htm.

⁵³ Dov Lynch, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁴ Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, “The Enlarged EU and Russia: From Converging Interests to a Common Agenda,” *op. cit.*, pp. 6~7.

⁵⁵ Graham Timmins, *op. cit.*, pp. 81~83.

斯太多的壓力，葉爾欽也十分清楚北約向來是由美國所主導而非任何一個歐洲國家。因此，俄羅斯在調整其外交政策的同時，亦逐漸能擴大與歐盟的關係，並發展更密切的合作。

另一方面，儘管俄羅斯非常反對北約的東擴，但對歐盟東擴的態度卻是十分的溫和，甚至是積極正面的。雖然從地緣政治的觀點來看，歐盟的東擴不僅能提升它在國際經濟上的地位，其國際政治上的角色亦會更為重要。但相較於北約，歐盟對俄羅斯幾乎沒有任何軍事上的威脅。況且，歐盟要求所有的申請國在入會之前皆須平等、無歧視的解決邊界糾紛，這對邊界紛爭不斷的俄羅斯來說也符合其戰略利益。⁵⁶除此之外，歐盟被視為是世界上最具有潛力抗衡美國霸權的國際行為體，而俄羅斯也傾向於高估歐盟的這項特質。若歐盟真能成為抗衡美國的平衡者，對俄羅斯發展國際多極體系的外交與戰略目標亦是相當有利的。⁵⁷另外，葉爾欽政府也期望中、東歐的加入歐盟能夠減少對加入北約的興趣，但這也再次顯示了俄羅斯對歐盟的不了解與認知上的差距。⁵⁸

1999 年的科索沃事件與歐盟的「共同外交暨安全政策」更加成熟之後，俄羅斯與歐盟的戰略夥伴關係曾一度有發展的潛力。歐盟共同外交暨安全政策的發展主要是以穩定中、東歐與巴爾幹問題為主要支撐點，而這些議題亦是俄羅斯的關切所在。而歐盟向來以軟性權力的途徑來預防衝突與危機處理深受克里姆林宮當局的高度讚賞與肯定。⁵⁹再加上，歐盟對於美國的獨斷獨行感到不滿與軍事實力的嚴重失衡而欲建立自身的防衛力量來強化對歐洲事務的自主能力，這正合乎俄羅斯所期望的建立國際多極體系與弱化北約在歐洲領導地位的目的。除此之外，俄羅斯還能夠藉由提供歐盟所沒有的軍備如長程運輸機和衛星偵測系統等設備來提升俄羅斯的軍事發展策略。因此，當「歐盟安全暨防衛政策」的構想逐漸

⁵⁶ Jackie Gower, "EU-Russian Relations and the Eastern Enlargement: Integration or Isolation?" op. cit., p. 79.

⁵⁷ Ibid., pp. 78~79.

⁵⁸ David Gowan, op. cit., p. 1.

⁵⁹ Clelia Rontoyanni, "So far, so good? Russia and the ESDP," *International Affairs*, Vol. 78, No. 4 (October 2002), p. 820.

成形之後，俄羅斯便對它產生了很大的興趣，雙方的安全合作也就能加速的進行。然而，在俄羅斯了解歐盟軍事安全政策的本質與其終究脫離不了對美國和北約的依賴後，莫斯科便對歐盟感到相當的失望。

學者弗斯柏格(Tuomas Forsberg)分析俄羅斯與歐盟戰略夥伴關係無法建立的原因主要有四，即美國對於俄羅斯與歐盟的重要性與優先性；相互的不了解與官僚作業的遲緩；戰略文化與價值的不同；以及對彼此權力與地位認知的差異。⁶⁰的確，克里姆林宮當局對歐盟安全暨防衛政策有著過高的期待，但事實上它僅不過是歐盟共同外交暨安全政策的補充和有限的工具。而俄羅斯雖然對該政策表示正面、極積的態度，但普欽政府更傾向於在聯合國或歐安組織的架構下進行安全合作，這也顯示了莫斯科對於歐盟建軍仍有潛在的疑慮。另外，不論是對俄羅斯或歐盟而言，美國在國際戰略與安全的地位確實是不可取代的。俄羅斯方面了解，儘管美歐之間的嫌隙不斷擴大，但歐盟安全暨防衛政策在可見的未來裡仍脫離不了對美國的依賴。同時，俄羅斯亦須要與美國合作才能處理日益惡化的中亞與中東問題。尤其在 911 事件後，俄羅斯與美國因反恐議題而有了共同的利益，美俄關係的改善也讓俄羅斯逐漸對歐盟安全暨防衛政策失去了興趣。因此，普欽政府逐漸把歐盟視為與華盛頓親近的工具，而非與美國對抗的平衡者。⁶¹

雖管如此，俄羅斯與歐盟的戰略夥伴關係並不是因此沒有再發展下去。2001 年的高峰會上，歐盟同意俄羅斯在其「政治與安全委員會」中有諮詢(consultation)的權利。值得注意的是，俄羅斯是第一個非歐盟會員而可以參與歐盟決策的國家。⁶²2002 年 5 月的高峰會也決議，俄羅斯將參與歐盟在波士尼亞的維和任務。除此之外，俄羅斯與歐盟無論在印巴問題、巴勒斯坦問題、伊拉克問題與伊朗問題上的政策與想法亦較為接近，有利於共同合作來解決國際紛爭，進而增加彼此在國際上的影響力。

⁶⁰ Tuomas Forsberg, op. cit., pp. 256~264.

⁶¹ Ibid., p. 258.

⁶² Kara Bosworth, "The Effect of 11 September on Russia-NATO Relations," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 3, No. 3 (December 2002), p. 368.

最後，隨著歐盟東擴日期的逼近，克里姆林宮當局也逐漸意識到它對俄羅斯在中、東歐戰略利益所受到的衝擊而不再對歐盟東擴莫不關心。歐盟東擴對於俄羅斯最大的戰略威脅除了來自於中、東歐國家對俄羅斯的傳統敵意，還來自歐盟對獨立國協的干涉。俄羅斯一直希望加強與獨立國協的政經整合，並鞏固其在獨立國協的領導地位。然而，歐盟卻跳過俄羅斯政府，直接與摩爾多瓦、烏克蘭，甚至是與白俄羅斯及其他高加索地區的國家接觸。另外，歐盟也對俄羅斯就摩爾多瓦問題施壓，要求俄羅斯自摩爾多瓦撤離實際是強化俄羅斯影響力的維和部隊，引起莫斯科的不滿。⁶³尤其是波蘭打算依「北方面向計畫」的模式另設計「東方面向計畫」以及 2004 年歐盟涉入烏克蘭的橘色革命，新領導人尤申科又公開表示加入北約與歐盟的意願，這對俄羅斯而言都是相當難以接受的。不過，干涉獨立國協政局發展最積極、最有影響力的畢竟還是美國，歐盟在國際上的政治角色仍舊有限。因此，歐盟對俄羅斯的戰略利益實際上並不構成太大的威脅。隨著俄羅斯與美國的相互競合，未來俄羅斯還是會在國際戰略議題上持續與歐盟做選擇性的合作。

二、 人權與民主議題

在前面的章節已略為提過人權與民主是目前國際政治與歐盟對外關係中相當重視的議題，歷年來歐盟所制定的對俄羅斯政策無不包含提升俄羅斯民主、人權與法治的發展。不過，這些價值觀卻因俄羅斯與歐盟彼此間的政治文化與國內環境差異，反而成爲雙方關係的癥結所在。在人權議題上，歐盟對於俄羅斯的人權批評是多面向的，但俄羅斯政府經常對其指責無動於衷，因此下文中僅對影響雙方關係最深的車臣人權問題來做探討。

冷戰結束之後，俄羅斯的人權記錄雖然較蘇聯時期有了十分顯著的改善，但與西方民主國家相比仍有一大段距離，尤其是在俄羅斯對車臣展開軍事行動後，

⁶³ Timofei Bordachev, *op. cit.*, p. 60.

其人權狀況更是急轉直下。歐盟對於俄羅斯人權問題上的批評與反應遠超過美國或北約，在第一次的車臣戰爭中它不但強烈抨擊莫斯科當局的決策，更暫緩對「夥伴與合作協議」與「臨時貿易協議」的批准，而俄羅斯政府則試圖將車臣問題國內化，並指責國際干涉俄羅斯的內政。儘管沒有任何直接證據可以證明俄羅斯在 1995 年與車臣簽定的停火協議與歐盟的施壓有關，但至少歐盟已對葉爾欽政府造成了一定程度的壓力。另外，在第二次的車臣戰爭中，歐盟同樣對俄羅斯進行制裁，不但大幅刪減塔西斯計畫的援助資金、停止對俄羅斯反傾銷政策的審議，甚至還暫緩與俄羅斯「科學與科技合作協議」的簽署。⁶⁴

然而，911 事件之後，世界各國對於車臣問題有了改觀。普欽政府早將對車臣的軍事行動與反恐劃上等號，911 事件後俄羅斯更將車臣與「蓋達」組織互相牽連，並對美國的反恐戰爭表示大力支持，這對向來強調以政治對話解決紛爭來保障人權的歐盟勢必造成敏感的障礙。尤其在 2003 年的莫斯科事件與 2004 年的校園事件後，世界各國皆對車臣的恐怖主義提出譴責。不過，布魯塞爾方面仍認為俄羅斯的反恐政策不能無限上綱，要求普欽政府在進行反恐作戰的同時亦應尊重人權的狀況。而克里姆林宮當局則認為車臣的恐怖主義已對人權造成了極大的威脅，並對歐盟為何不支持俄羅斯對抗人類共同的威脅感到相當不解。⁶⁵另一方面，由於近年來歐盟與俄羅斯在經貿與能源合作的重要性大幅提升，許多人士例如歐洲議會綠黨的議員施洛特(Elisabeth Schroedter)便因此擔憂車臣的人權問題恐怕將遭受排擠而更不利俄羅斯人權環境的改善。⁶⁶

在民主議題方面，蘇聯解體後俄羅斯的民主發展也受到一些西方學者的質疑。或許是考量到葉爾欽政府與國會間的爭執所造成的政治與社會動盪，以及懼怕共產黨的重新掌權，儘管葉爾欽政府所做出的一連串違反民主改革的做為，像是炮轟國會和攻打車臣，歐盟仍對俄羅斯的民主發展表達適度的肯定。在 1996 年

⁶⁴ Hanna Smith, *op. cit.*, pp. 118~119.

⁶⁵ Tuomas Forsberg, *op. cit.*, pp. 262~263.

⁶⁶ Susanne Gannott, „Die Demokratie Russland macht Pause,“ *ZDF* (6 November 2003), at www.zdf.de/ZDFde/inhalt/28/0,1872,2077468,00.html.

俄羅斯總統大選前夕，歐盟所制定出「行動計畫」的主要目的之一即是對俄羅斯的改革者傳達支持與承諾的政治訊息。⁶⁷然而，普欽上台之後，俄羅斯的政局發展雖然逐漸趨於穩定，但許多跡象都顯示普欽政府正背離民主改革的進程，而歐盟仍然沒有任何具體的反應。列舒科夫便以車臣事件為例，認為布魯塞爾沒有能力處理車臣問題將使得俄羅斯政權回到過去的專治，並“幫助”(contribute)俄羅斯走向更不民主、更極權的道路。⁶⁸的確，自 2003 年之後，俄羅斯是越來越中央集權化，普欽不斷延攬國安與軍方人士進入政府、在國會大選前夕逮捕支持反對派的霍多科夫斯基、控制媒體與操縱車臣和烏克蘭的總統大選等等，迫使歐盟與美國不得不出面指責俄羅斯大開民主倒車的現象。不過，普欽對它們的指控相當不以為然，他在 2005 年的國情咨文中為俄羅斯的民主制度做了辯解。普欽聲稱俄羅斯的民主發展必須符合其特有的歷史背景與政治文化，並強調民主化的進程不應以失去法律與秩序作為代價，意即法治的地位應凌駕於民主改革之上。⁶⁹但對於「法治」(rule of law)的觀念俄羅斯與歐盟也存在著很大的歧見。俄羅斯所強調的法治並不是一般西方國家的依法治理，而是以法律來控制國家社會的「法制」。然而，不可否認的，普欽政府的法律專政確實為俄羅斯掃除了葉爾欽時期的政治與社會亂象，並帶來政局的穩定。而他對車臣恐怖主義的鎮壓也確實制止了中亞伊斯蘭極端教義派對於全球的威脅。所以，在彼此各有堅持與巨大認知差異的情況下，俄羅斯與歐盟仍會持續的在這些議題上起爭執，但應不至於構成雙方關係發展的嚴重障礙。

三、 內政與司法議題

自蘇聯解體以來，許多的非傳統安全議題如犯罪組織、非法移民、毒品、武器走私、人口危機、傳染性疾病與生態環境污染等等已被歐盟視為威脅歐洲繁榮

⁶⁷ Jackie Gower, "Russia and the European Union," op. cit., pp. 80~81.

⁶⁸ Igor Leshukov, op. cit., pp. 123~124.

⁶⁹ Vladimir Putin, "Annual Address to the Federal Assembly," *President of Russia: Official Web Portal* (25 April 2005), available at www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2005/04/25/2031_type70029_87086.shtml.

與穩定的最大隱憂。而俄羅斯一向是這些軟性安全威脅的主要來源之一。儘管許多的非法活動並非由俄羅斯人所為，但俄羅斯廣大的邊界與缺乏管理的能力，已讓它成爲其他中東、中亞國家，甚至是中國與印度人到歐洲從事不法活動的必經之地。尤其是中、東歐國家加入歐盟之後，俄羅斯與歐盟的共同邊界從原先的 1,300 公里擴大爲 2,200 公里，交界國也從原先的芬蘭擴大到愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛與波蘭五國。⁷⁰因此，隨著歐盟東擴日期的逼進，這些問題的解決也變得刻不容緩。

歐盟在 1999 年制定對俄羅斯的共同策略中便已強調了將共同對抗歐洲安全的新威脅與挑戰。隨後，2000 年 4 月的俄羅斯與歐盟合作理事會也採取了「對抗組織犯罪的行動計畫」(Action Plan on Combating Organised Crime)，這是它們在內政與司法合作上所實踐的第一項協議，雙方將在警政與情報交換上進行更廣泛的合作。⁷¹另外，2003 年的聖彼得堡高峰會上決議將合作理事會改爲「常設夥伴理事會」的主要目的之一也是希望能夠爲解決共同的內政與司法問題發揮更大的效率。⁷²然而，俄羅斯與歐盟在這些議題上經常缺乏交集。儘管俄羅斯政府也同樣重視這些問題的嚴重性，但並不認爲這些問題的處理在與歐盟的交往過程中是必要的。除此之外，俄羅斯始終不願承認自己是最大軟性安全的威脅來源，反而認爲歐盟不堪其擾的要求有干涉國家內政之嫌，這皆使得雙方合作的運作成效大受影響。

相較於歐盟所重視軟性安全的防範，俄羅斯更重視的則是自身的權益，尤其是歐盟「申根協議」所引發的一連串效應更差點導致了雙方關係的危機。芬蘭雖在 1995 年成爲歐盟的會員國，但尚未加入這項協議。況且，由於芬蘭的地理位

⁷⁰ 俄羅斯與這些國家的邊界長度分別爲：俄羅斯—芬蘭 1,313 公里；俄羅斯(加里寧格勒)—波蘭 206 公里；俄羅斯—愛沙尼亞 294 公里；俄羅斯—拉脫維亞 217 公里；俄羅斯(加里寧格勒)—立陶宛 227 公里。不過，俄羅斯僅和芬蘭與波蘭的邊界有明確劃分，其他三國仍存在著邊界爭議。請參閱Oksana Antonenko, "Russia and EU Enlargement: From Insecure Neighbour to a common Space of Security, Justice and Home Affaires," in Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, eds., op. cit., pp. 75~77。

⁷¹ Oksana Antonenko, "Russia and EU Enlargement: From Insecure Neighbour to a common Space of Security, Justice and Home Affaires," op. cit., p. 73.

⁷² Ibid., p. 74.

置太過於偏北而與俄羅斯的接觸不多，所以雙方並沒有發生太多的問題。但中、東歐國家卻是俄羅斯人經常進出入境的地區，特別是加里寧格勒地區與俄國本土之間人民的往來更為頻繁，申根協議也因此造成了俄羅斯與歐盟關係不睦的主因。布魯塞爾方面認為，歐盟東擴之後，若讓俄羅斯人能繼續自由出入中、東歐國家或加里寧格勒，等於是將申根協議的適用範圍擴大到俄羅斯，這是歐盟各國所無法接受的。但俄羅斯卻認為自由旅行乃是任何國家國民的基本權利，歐盟無權加以限制。俄羅斯外交部副部長里加喬夫(Vladimir Chizhov)便批評，俄羅斯好不容易在蘇聯解體後享有旅行的自由，現在這份自由卻又要受到剝奪，但這一次並非因意識形勢的作祟，而是歐盟豎起「申根圍牆」(Schengen Wall)所造成的。⁷³雙方在各有堅持與互不相讓的情況下，爭執也越來越白熱化。直到東擴的前夕，歐盟同意簡化簽證程序與給予俄羅斯更多的補助，以及俄羅斯承諾將加強打擊非法活動與邊境管制，並強化和歐盟的警政連繫之後彼此的紛爭才漸漸平息。

而在環境議題方面，自芬蘭成為歐盟的會員國之後，布魯塞爾便十分關切俄羅斯地區，特別是其西北省份的污染問題。儘管在北方面向計畫的架構下，歐盟提供了俄羅斯不少的援助，並期望當地政府能夠加以改善，但俄羅斯為了維持經濟的發展而經常敷衍它對環境保護的承諾，有時甚至對歐盟的呼籲置之不理。近年來，雙方又在京都議定書的問題上起了口角。雖然普欽政府不斷重申將會加快京都議定書的批准程序，但俄羅斯也非常擔憂其工業發展可能會受到影響因而遲遲沒有進一步的動作。不過，歐盟反過來指出，根據克里姆林宮當局所公佈的「俄羅斯到 2020 年能源策略的主要規定」估計，俄羅斯在 2020 年之前的二氧化碳排放量將不太可能達到 1990 年代的標準，即使是俄羅斯的國內生產毛額提高到兩倍，在十年之內也不會超過。⁷⁴更何況，俄羅斯可以透過販賣二氧化碳排放量的配額予其他的工業大國而受益。英國《金融時報》(Financial Times)便分析俄羅斯拖延批准的主要目的是為了在其他議題上獲得歐盟更多的讓步，例如以加入世貿

⁷³ Vladimir Chizhov, op. cit., pp. 11~13.

⁷⁴ “Environment,” *The European Commission’s Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_231.htm.

組織作為交換條件。⁷⁵但布魯塞爾對於俄羅斯將這些毫不相關的議題相互牽扯在一起感到十分的困擾。最後，俄羅斯在歐盟軟硬兼施的壓力下，終於在 2004 年 11 月批准了京都議定書，化解了雙方在此一問題上所產生的不愉快。

除了上述軟性安全的合作與爭議之外，俄羅斯與歐盟在其他的社會、民生與科技等領域也有互動。在社會領域方面，歐盟透過「夥伴與合作協議」和「塔西斯計畫」來和俄羅斯進行交流與援助，希望建立俄羅斯健全的公民社會以鞏固其政治民主化與社會多元化的進程。不過，在普欽政府的「管理式民主」下，歐盟所推動的公民社會對於俄羅斯的民主發展似乎沒有太大的成效。而在高等教育方面，俄羅斯的教育制度與西歐國家有很大的差異。近年來，歐盟在力求各會員國能夠相互承認高等教育訓練的同時，亦希望俄羅斯的教育制度能彼此適用。在夥伴與合作協議的第 63 條中特別指出了雙方在高等教育與訓練體系的合作，塔西斯計畫中的「Tempus 計畫」(Trans-European co-operation scheme for higher education)也旨在協助俄羅斯高等教育的革新。新一階段Tempus計畫的目標即將協助俄羅斯的教育體系整合入歐盟的「波隆那進程」。⁷⁶布魯塞爾方面強調，透過學生的交流與教育合作能夠提升俄羅斯對歐洲價值的認同，對雙方未來關係的發展是相當重要的。在科學與技術領域方面，夥伴與合作協議也提供了雙方合作的框架。2000 年 11 月，俄羅斯與歐盟簽定了「科學與科技合作協議」(Agreement on Scientific and Technological Cooperation)，為它們的科技合作立下法律的基礎。2003 年 11 月的高峰會上，雙方又更新了該項協議，讓俄羅斯與歐盟的研究人員能夠相互參與彼此的研究計畫。⁷⁷另外，俄羅斯與歐盟雙邊的「太空對話」(Space Dialogue)在 1998 年亦已開始運作。2001 年 12 月，歐盟執委會與「歐洲太空署」和「俄羅斯航太署」(Rosaviakosmos)簽定了聯合備忘錄，它提供了俄羅

⁷⁵ Michael Grubb and Yuri Safonov, "Why is Russia dragging its feet on Kyoto?" *Financial Times* (15 July 2003).

⁷⁶ "Higher Education," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_220.htm.

⁷⁷ "Science and Technology," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_227.htm; "EU and Russia sign renewed science and technology co-operation agreement," *European Commission*, at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/ip03_1509.htm.

斯與歐盟在太空科技合作上的政治架構。雙方的太空合作還包括了歐盟正在進行的「伽利略火箭計畫」與「全球軌道航行衛星系統」(Global Orbiting Navigation Satellite System, GLONASS)等等。2005年1月,「俄羅斯太空署」(Russian Space Agency, 前身即俄羅斯航太署)與歐洲太空署又簽定了新的協議,為雙方的太空科技發展立下長期的合作基礎。⁷⁸最後,俄羅斯與歐盟在獸醫師的認證與文化交流等方面也有合作。以上的合作項目皆在夥伴與合作協議以及正在建立中的四個共同空間下來進行,對俄羅斯與歐盟關係的發展將有正面積極的影響。

第四節、經貿的往來與磨擦

一、技術與經濟援助議題

歐盟向來是俄羅斯最大、最重要的援助者。早在蘇聯時期,歐體便已對其展開人道的糧食與醫療援助,冷戰結束之後更擴大到經濟與技術的層面。在俄羅斯的經濟轉型期間,歐盟的協助對葉爾欽政府而言雖然十分有限,但它與成員國各別給予的資金或貸款總額就占了俄羅斯所有外援的一半以上。歐盟對俄羅斯的援助主要是透過「塔西斯計畫」來執行,從1991到2000年間,它所提供的金額約為二十二億八千一百萬歐元。⁷⁹塔西斯計畫的援助項目相當的廣泛,在其「行動計畫」中的規劃就函括:協助制度、法律與行政管理的改革,尤其是強調民主的鞏固、公民社會的建立、人權的維護以及市場經濟制度與法規方面的改革;協助助私有部門與經濟的發展;緩和轉型所造成的社會問題,包括協助其社會保障制度與健保體系的改革,並減輕經濟重建所帶來的社會衝擊等等;發展基礎設施網路,包括能源、交通與通訊;提升環境保護和自然資源的管理;俄羅斯行政管理人員的訓練計畫;制度建立夥伴計畫(Institution Building Partnership Programme, IBPP);提升中、小企業的能力;增加都市和環境領域的投資;發展鄉村經濟;

⁷⁸ "Space," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_229.htm.

⁷⁹ "EU Assistance to Russia," *European Commission*, at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ass.htm.

政策建議計畫(Policy Advice Programme, PAP)；小型方案計畫(Small Project Programmes)；用來迅速回應俄羅斯地區小型方案需求的「Bistro計畫」(取自俄文Быстро的諧音，意即迅速)；Tempus計畫；以及地方支援辦公室(Local support offices)等等。⁸⁰ 其他在塔西斯架構下的援助項目或計畫還包含了區域計畫(Regional Programme)、確保核能安全以及爲了確實履行各項計畫所安排的資金等等。塔西斯計畫每期援助的重點項目都不同，但大多是以協助俄羅斯制度、法律與行政管理的改革；協助私有部門與經濟的發展；基礎設施網路的建設；以及確保核能安全爲重點。⁸¹1991 到 2001 年各計畫援助項目的資金分配如下表。

表 3：塔西斯俄羅斯行動計畫的資金分配*

						1991	1992	1993
協助制度、法律與行政管理的改革						47	9	18
協助私有部門與經濟的發展						27	31	50
減輕轉型所造成的社會衝擊						0	16	19
發展基礎設施網路，包括能源、交通與通訊						74	35	39
提升環境保護和自然資源的管理						13	0	0
發展農村經濟						51	20	12
政策建議、小型方案計畫、Bistro 計畫與儲備金						0	0	13
Tempus 計畫						0	0	0
俄羅斯行動計畫資金分配總額						212	111	151
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	總額
19	46	24	16	30	15	28	28	280
43	41	31	29	31	18	14	19	334
0	7	10	11	3	7	6	16	95
38	35	23	24	20	14	0	3	305
0	0	6	5	10	8	4	0	46
16	17	10	13	9	5	0	0	153
19	4	21	27	24	20	35	20	183
15	11	8	8	13	11	11	10	87
150	161	133	133	140	98	98	96	1.483

單位：百萬€

*包括俄羅斯波羅的海的沿線地區。

⁸⁰ Russia: Country Strategy Paper 2002~2006 & National Indicative Programme 2002~2003, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf.

⁸¹ Ibid.

資料來源：歐盟執委會，轉引自 *Russia: Country Strategy Paper 2002~2006 & National Indicative Programme 2002~2003*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf。

表 4：塔西斯計畫其他計畫的分配資金

						1991	1992	1993
區域和其他計畫*						25	12	35
核能安全						27	30	44
與其他捐助單位的協調資金(Donor Coordination)**						0	28	10
確保各項計畫履行的資金***						3	12	6
其他計畫總額						55	82	95
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	總額
29	27	31	27	27	21	17	23	274
33	30	40	34	17	12	33	19	319
10	20	25	27	28	28	32	30	238
11	12	19	18	16	17	18	18	150
83	89	115	106	88	78	100	90	981

單位：百萬€

*包括區域計畫中俄羅斯的分配、跨邊境合作(從 1996 年開始)、民主計畫(到 1998 年)。

**包括「國際科學與科技中心」(International Science & Technology Centre)及 50%與歐洲重建暨開發銀行合作的「曼谷機制」(Bangkok Facility)的資金。

***包括協調單位、資訊、監督與評估、科學與技術顧問小組(STAP Facility)、科技與管理援助(Assistance Technique et Administrative, ATA)的資金。

資料來源：歐盟執委會，轉引自 *Russia: Country Strategy Paper 2002~2006 & National Indicative Programme 2002~2003*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf。

表 5：塔西斯計畫分配予俄羅斯的資金總額

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	總額
267	193	246	233	250	248	239	228	176	198	186	2,464

單位：百萬€

資料來源：歐盟執委會，轉引自 *Russia: Country Strategy Paper 2002~2006 & National Indicative Programme 2002~2003*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf。

在歐盟的「新塔西斯規章」出爐之後，執委會也立即制定了「2002 到 2006 年對俄羅斯的國家策略報告」與「2002 到 2003 年的國家指示計畫」。這兩份文

件除了對歐盟與俄羅斯的關係以及俄羅斯國內的政、經與社會狀況進行評估之外，並配合新塔西斯規章的援助方針，進一步確認了對俄羅斯援助的優先領域。其依序為：立法、制度改革和區域政策；司法改革；公民社會、教育與訓練；撤銷管制規定與公司管理；社會改革；以及都市服務。而在這些領域當中，加強俄羅斯的立法與公共行政改革仍然是立法與制度方面的主要目標，在司法上也依舊是以經濟事務的法律改革為重點。在公民社會方面則有鑑於普欽對大眾媒體的控制而要求強化它的獨立性。另外，在撤銷管制規定與公司管理上的目標是以改善俄羅斯的商業與投資環境，並支持俄羅斯對壟斷企業的改革為主。在社會改革方面，緩和經濟重建所造成的社會代價與扭轉社會的不平等，以及加強對傳染病，尤其是肺結核與愛滋病的防範與控制等最為重要。最後，在都市服務方面，改善俄羅斯人民的生活水準、協助俄羅斯處理西北省份工廠排入芬蘭灣和波羅的海的廢水問題，以及重建聖彼得堡的廢水處理廠則是首要的目標。⁸²歐盟對俄羅斯新一波援助的資金分配如下表。

表 6：2000 到 2003 年塔西斯國家行動計畫分配予俄羅斯的資金*

	2000	2001	2002	2003 (計畫)	總額
協助制度、法律與行政管理的改革	28,0	28,0	17,0	24,0	97,0
協助私有部門與經濟的發展	12,0	19,0	14,0	15,5	60,5
減緩轉型所造成的社會衝擊	6,0	13,0	32,5	24,0	75,5
政策建議計畫	4,0	5,0	3,0	2,0	14,0
制度建立夥伴計畫	13,0	3,0	9,0	11,5	36,5
中、小企業能力	4,0	0,0	0,0	0,0	4,0
增加都市與環境領域的投資	3,0	3,0	0,0	0,0	6,0
管理人員訓練計畫	5,0	3,0	3,0	4,0	15,0
高等教育計畫	10,0	10,0	10,0	11,0	41,0
Bistro 計畫	6,0	3,0	0,0	2,0	11,0
地方支援辦公室	1,0	3,0	0,0	0,0	4,0
儲備金	0,0	0,0	1,5	0,0	1,5
國家行動計畫總額	92,0	90,0	90,0	94,0	366,0

單位：百萬€

⁸² *Russia: Country Strategy Paper 2002~2006 & National Indicative Programme 2002~2003*, op. cit.

*包括小型方案計畫

資料來源：歐盟執委會，轉引自 *Russia: National Indicative Programme 2004~2006*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf。

2003年5月21日，歐盟執委會再次制定了「2004到2006年對俄羅斯的國家指示計畫」，援助的焦點與優先順序大致上與「2002到2003年的國家指示計畫」相同，但其幅度更深、更廣，例如增加了協助俄羅斯打擊組織犯罪與恐怖主義；處理移民問題；進一步協助俄羅斯和國際經濟體系的整合；持續資助對俄羅斯各項社會保險措施與醫療健康的改革，包括減少貧窮、吸毒與酗酒和解決人口危機；還有勞工政策的改革及減少失業率等等。另外，新的指示計畫還針對北方面向計畫中的加里寧格勒問題制定了特別的援助方案。⁸³2004到2006年對俄羅斯的國家指示計畫優先領域和其附屬的小型方案計畫的資金分配如下表。

表 7：2004 到 2006 年對俄羅斯的國家指示計畫優先領域的資金分配

1.協助制度、法律與管理的改革	122	● 特別領域的政策對話	30
● 行政管理改革	30	● 基礎設施有效的規劃	15
● 司法改革	32	3.資助社會轉型	125
● 對抗組織犯罪與恐怖主義	20	● 社會與健康部門的改革	25
● 外來移民問題	20	● 勞工政策和社會對話	20
● 支持公民社會	20	● 教育	45
2.協助私有部門與經濟的發展	120	● 都市服務	35
● 支持與國際經濟體系的整合	45	加里寧格勒省的特別計畫	25
● 財政部門的改革	30	總額	329

單位：百萬€

資料來源：歐盟執委會，轉引自 *Russia: National Indicative Programme 2004~2006*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf。

表 8：2004 到 2006 年對俄羅斯的國家指示計畫小型方案計畫的資金分配

小型方案計畫資金總額	93	● Tempus 計畫	30
● 政策建議計畫	25	● 跨邊境合作計畫(CBC-SPF)	5
● 制度建立夥伴計畫	30	● Bistro 計畫	3

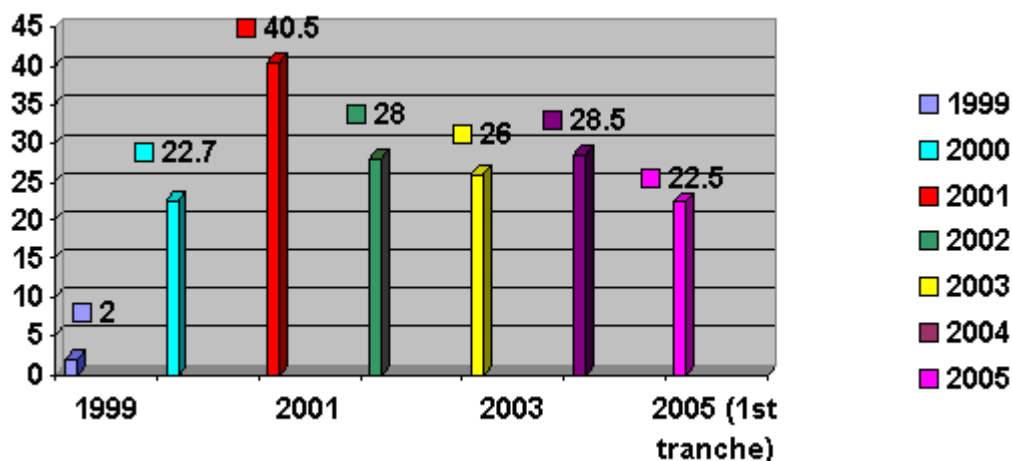
⁸³ *Russia: National Indicative Programme 2004~2006*, at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf.

單位：百萬€

資料來源：歐盟執委會，轉引自 *Russia: National Indicative Programme 2004~2006*, available at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf。

歐盟除了透過塔西斯計畫對俄羅斯進行直接的援助之外，還促使「國際貨幣基金」與「世界銀行」向俄羅斯提供了龐大的貸款，以促進其經濟的轉型與改善道路、橋樑、教育和醫療等基礎建設。⁸⁴另外，俄羅斯能夠加入解決國際債務問題的「巴黎俱樂部」(Paris Club)與「倫敦俱樂部」(London Club)亦是由歐盟國家所促成。最後，作為世界最大人道救援組織的歐盟，也對俄羅斯進行了多次人道救援行動。自 1994 年之後，歐盟對俄羅斯的救援更直接透過其「執委會人道辦公室」來統籌。它的救援項目包括了處理肺結核問題、提供糧食與社會健康醫療援助等等。1999 年的第二次車臣戰爭爆發後，援助的焦點則集中在車臣、印古什和達格斯坦等北高加索地區。從 1999 到 2005 年第一季的人道援助資金總額高達約 2 億歐元。⁸⁵

圖 5：1999 到 2005 年歐盟執委會人道辦公室的援助金額



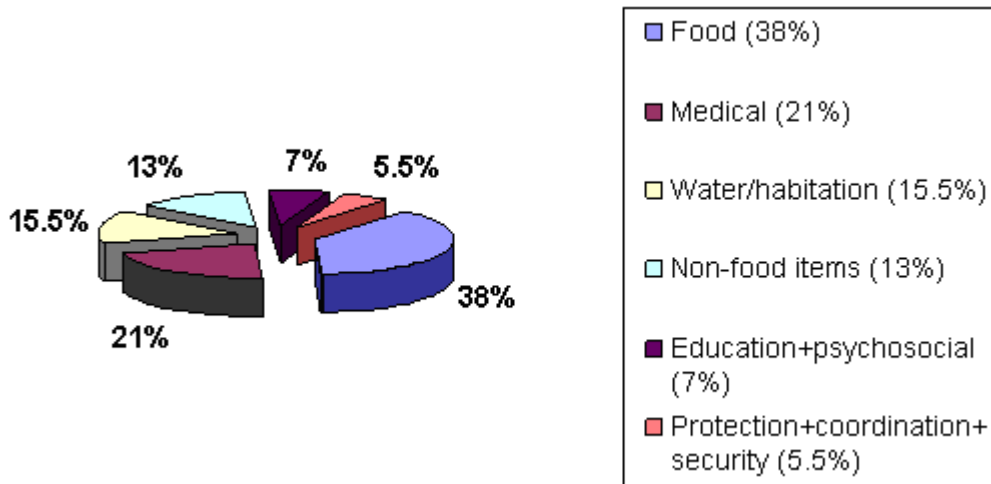
單位：百萬€

Source: “General information about ECHO,” *The European Commission’s Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_229.htm.

⁸⁴ John Pinder and Yuri Shishkov, op. cit., pp. 31~33.

⁸⁵ “General information about ECHO,” *The European Commission’s Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_229.htm.

圖 6：2004 年歐盟執委會人道辦公室對北高加索的援助項目分配比例(估計)



Source: "General information about ECHO," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_229.htm.

總括來說，歐盟對俄羅斯社會經濟的發展提供了相當多的助益，遠遠超過了美國與其他國家或是國際組織。

二、 經貿議題

蘇聯時期在國家所掌控的計畫經濟體制下，莫斯科與歐體的經貿談判並不具有太大的意義，雙方的貿易往來受到了政治上極大的限制。同時，歐體也單方面的將蘇聯定位在「國家經濟」體系而對其扭曲成本與價格的產品課徵了很高的配額等限制，雙方經貿的往來相當稀疏。然而，蘇聯共黨政權的垮台與俄羅斯採取自由市場經濟之後，由於歐盟的地緣位置鄰近、有完善的法規、高水準的產品與技術以及廣大的市場等有利因素，歐盟立刻取代了中、東歐國家成為俄羅斯最主要的經貿夥伴。⁸⁶自 90 年代中期以來，歐盟已是俄羅斯最大的貿易往來對象，約佔了其總貿易量的 30%到 40%之間，在歐盟東擴之後更超過了一半，雙方的貿易總額也達到 1,262 億歐元。此外，俄羅斯也是歐盟最大的能源供給來源與主要的對外投資目的地，雙方對於彼此的經貿互賴頗深。俄羅斯與歐盟雙邊貿易的

⁸⁶ Yuriy Borko, op. cit., pp. 483~484.

相關數據請參閱下列圖表。

表 9：2004 年俄羅斯與歐盟經貿指標

	歐盟	俄羅斯
人口(百萬)	459.9	143
幅員(千平方公里)	3,972	17,075
人口密度(每平方公里居民)	114	9
國內生產毛額(十億€)	10,208	460
平均每人國內生產毛額(十億€)	22,196	3,216
出口(十億€)	962	140
進口(十億€)	1,027	58.2
貿易平衡(十億€)	365	81.8
俄羅斯占歐盟進口比例／歐盟占俄羅斯出口比例	4.7%	60%
俄羅斯占歐盟貿易比例／歐盟占俄羅斯進口比例	7.8%	50%
俄羅斯占歐盟貿易比例／歐盟占俄羅斯貿易比例	6.3%	57%
出口占全世界出口比例	18.5%	2.4%
進口占全世界進口比例	18.7%	1.0%

資料來源：Eurostat and Russia's State Statistics Service，轉引自EU-Russia Economic and Trade indicators (May 2005), available at www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/216/Economic%20indicators%20eng.doc。

表 10：1995 到 2001 年歐盟對俄羅斯的直接投資(FDI)表

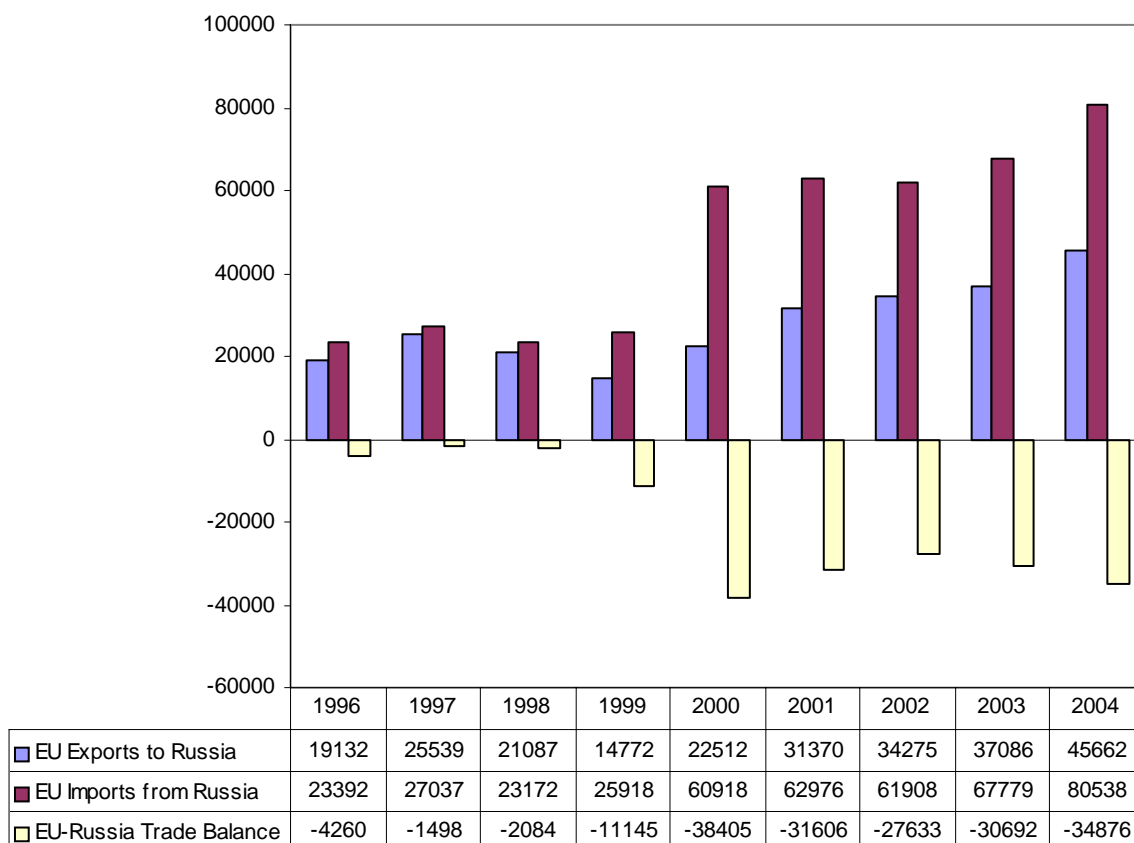
年代	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
總額	314	576	1699	254	1128	1761	587

單位：百萬€

資料來源：Eurostat, NewCronos，轉引自“Summary of political & economic situation in Russia,” European Commission, at europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/sit.htm。

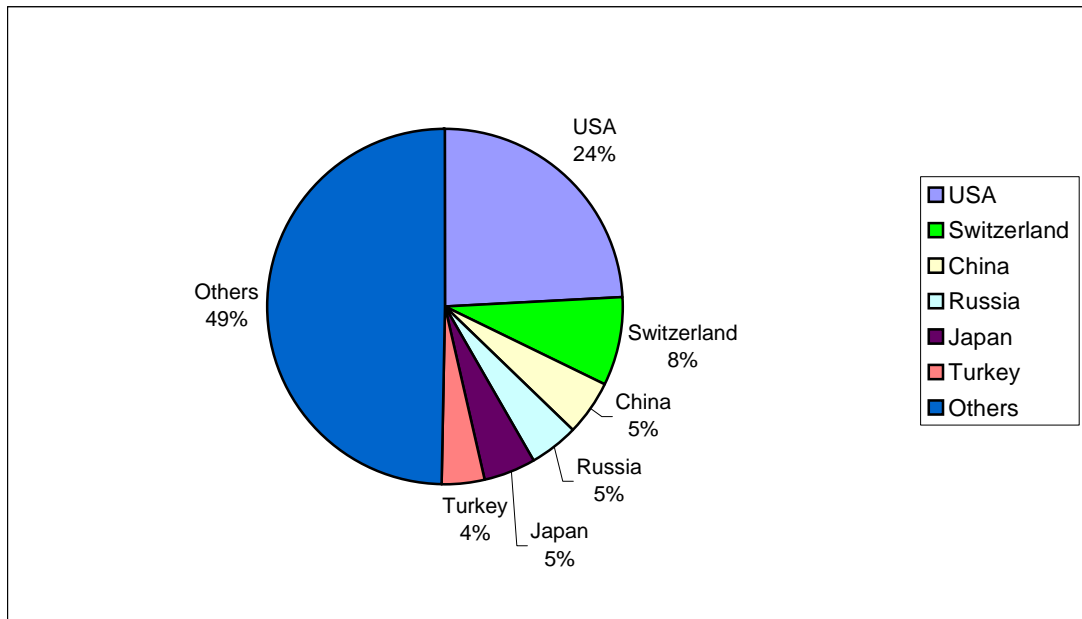
圖 7：1996 到 2004 年俄羅斯與歐盟進出口貿易圖

EU-RUSSIA TRADE, 1996-2004 (€ MILLION), EUROSTAT DATA



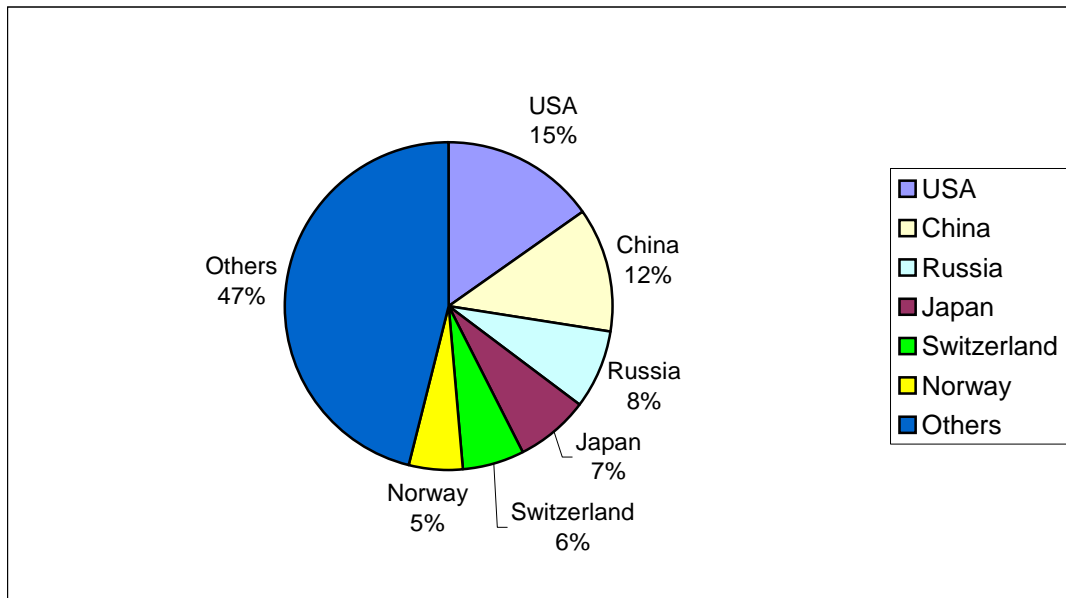
資料來源：Eurostat and Russia's State Statistics Service，轉引自EU-Russia Economic and Trade indicators (May 2005), available at www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/216/Economic%20indicators%20eng.doc。

圖 8：2004 年各國占歐盟出口比例圖



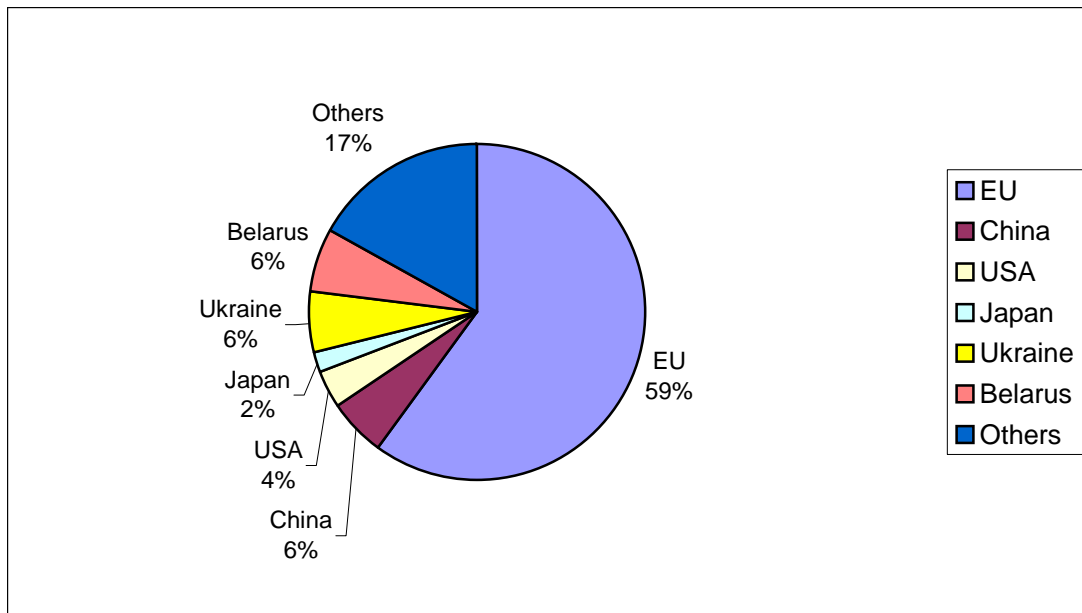
資料來源：Eurostat and Russia's State Statistics Service，轉引自EU-Russia Economic and Trade indicators (May 2005), available at www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/216/Economic%20indicators%20eng.doc。

圖 9：2004 年各國占歐盟進口比例圖



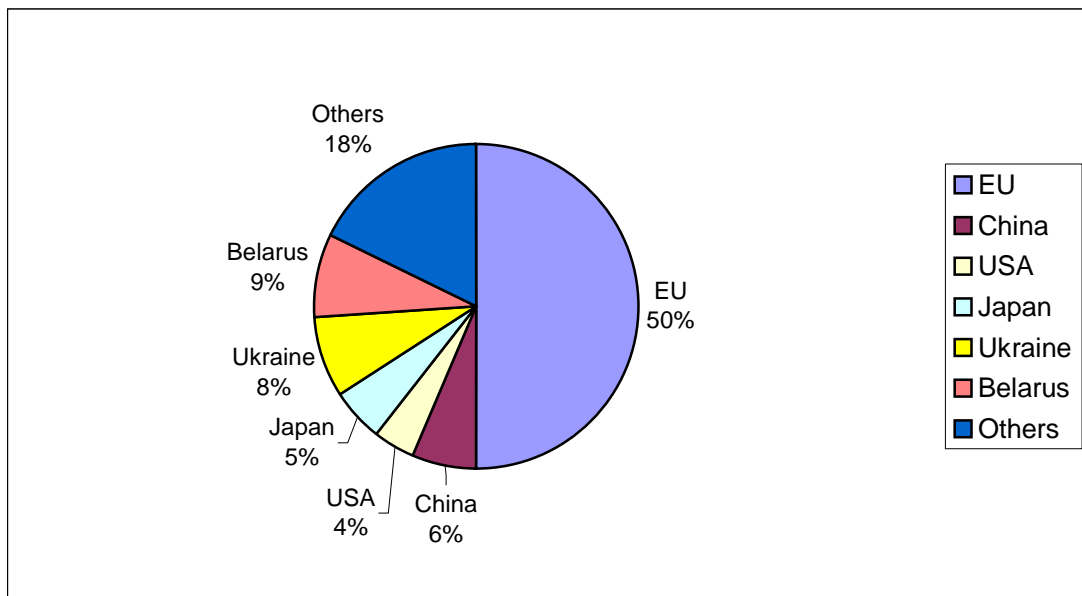
資料來源：Eurostat and Russia's State Statistics Service，轉引自EU-Russia Economic and Trade indicators (May 2005), available at www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/216/Economic%20indicators%20eng.doc。

圖 10：2004 年各國占俄羅斯出口比例圖



資料來源：Eurostat and Russia's State Statistics Service，轉引自EU-Russia Economic and Trade indicators (May 2005), available at www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/216/Economic%20indicators%20eng.doc。

圖 11：2004 年各國占俄羅斯進口比例圖



資料來源：Eurostat and Russia's State Statistics Service，轉引自EU-Russia Economic and Trade indicators (May 2005), available at www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/216/Economic%20indicators%20eng.doc。

表 11：歐盟自俄羅斯進口的產品項目表

	2000	%	2002	%	2004	%
總額	60,918	100.0	61,908	100.0	80,476	100.0
初級產品	44,677	73.3	44,710	72.2	56,893	70.7
-農產品(Agricultural prod.)*	2,283	3.7	2,530	4.1	2,213	2.8
-能源(Energy)**	34,685	56.9	37,268	60.2	47,765	59.4
製造產品***	7,625	12.5	7,140	11.5	9,082	11.3
-機械(Machinery)	678	1.1	616	1.0	591	0.7
-運輸設備(Transport equipm)	349	0.6	339	0.5	561	0.7
-汽車(Automotive prod.)	115	0.2	87	0.1	79	0.1
-化學製品(Chemicals)	2,472	4.1	2,363	3.8	2,992	3.7
-紡織服飾(Textiles and cloth.)	332	0.5	306	0.5	246	0.3

單位：百萬€

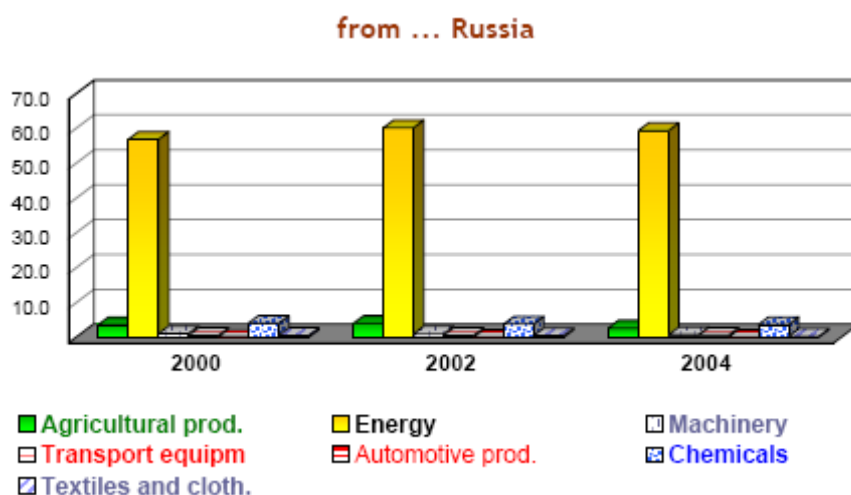
*包括食物、牲畜、魚、飲料、菸草、皮革、毛皮、種子、水果、軟木、木材、絲、棉花、麻、韌皮纖維、植物纖維、未加工的動植物原料、油脂等等。

**包括礦物燃料等等。

***包括化學製品、基本製品(不包括非鐵金屬製品)、機械、運輸設備與其他各式各樣的產品。

Source: Eurostat (Comext, Statistical regime 4), available at trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/july/tradoc_113440.pdf.

圖 12：歐盟自俄羅斯進口的產品項目比例圖



Source: Eurostat (Comext, Statistical regime 4), available at trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/july/tradoc_113440.pdf.

表 12：歐盟出口至俄羅斯的產品項目表

	2000	%	2002	%	2004	%
總額	22,512	100.0	34,274	100.0	47,712	100.0
初級產品	3,746	16.6	4,861	14.2	5,286	11.6
-農產品(Agricultural prod.)*	3,285	14.6	4,222	12.3	4,547	9.9
-能源(Energy)**	119	0.5	182	0.5	246	0.5
製造產品***	18,165	80.7	28,776	84.0	38,690	84.6
-機械(Machinery)	6,565	29.2	10,920	31.9	16,223	35.5
-運輸設備(Transport equipm)	1,726	7.7	3,693	10.8	5,018	11.0
-汽車(Automotive prod.)	1,440	6.2	3,098	9.0	3,549	7.8
-化學製品(Chemicals)	3,216	14.3	4,659	13.6	6,305	13.8
-紡織服飾(Textiles and cloth.)	1,277	5.7	1,856	5.4	2,163	4.7

單位：百萬€

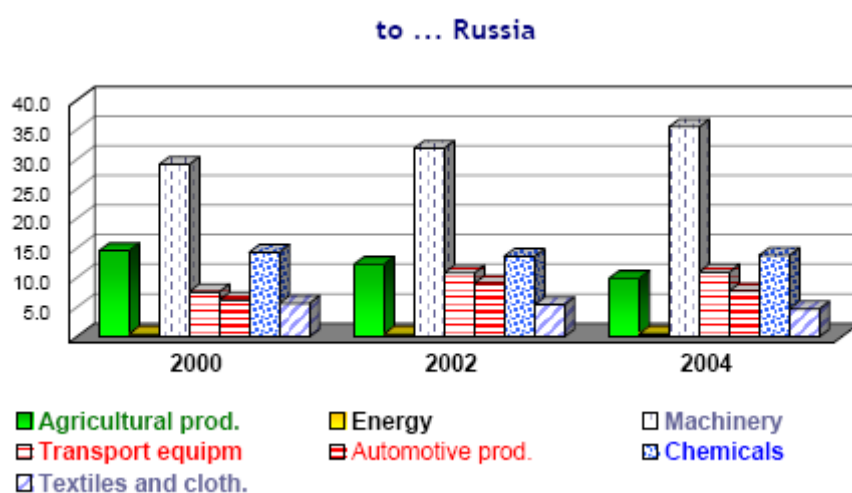
*包括食物、牲畜、魚、飲料、菸草、皮革、毛皮、種子、水果、軟木、木材、絲、棉花、麻、韌皮纖維、植物纖維、未加工的動植物原料、油脂等等。

**包括礦物燃料等等。

***包括化學製品、基本製品(不包括非鐵金屬製品)、機械、運輸設備與其他各式各樣的產品。

Source: Eurostat (Comext, Statistical regime 4), available at trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/july/tradoc_113440.pdf.

圖 13：歐盟出口至俄羅斯的產品項目比例圖



Source: Eurostat (Comext, Statistical regime 4), available at trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/july/tradoc_113440.pdf.

歐盟雖是俄羅斯最大、也是最重要的貿易夥伴，但它們彼此間也存在著許多經貿問題與紛爭。首先，從上面的圖表來看，俄羅斯與歐盟的貿易比例相當的不平均。以 2004 年為例，歐盟占了俄羅斯的總貿易量約為 57%，而俄羅斯只占歐盟的 6.3%。此外，雙方的貿易結構也相當的不平衡，俄羅斯主要自歐盟進口機械、交通設備和其他的工業製品，而歐盟則從俄羅斯進口能源燃料、金屬礦物和半加工的初級產品。這樣的貿易結構並非已開發國家間的貿易型態，長期下來對俄羅斯國家的經濟發展相當不利。雖然俄羅斯的某些商品享有歐盟的「普遍優惠關稅原則」(GSP)制度，但在莫斯科一直存在著對歐盟不滿的聲音，他們認為歐盟只對其能否穩定的供給能源有興趣，卻一直設置關卡限制俄羅斯的產品進入它的市場。⁸⁷儘管在 1994 年簽定的「夥伴與合作協議」給予了俄羅斯最惠國待遇，但該協議遲遲沒有生效，「臨時貿易協議」的簽署也受到阻礙。因此，俄羅斯便有人批評車臣戰爭只不過是歐盟成員為了保護國內產業利益的藉口。⁸⁸除此之外，在夥伴與合作協議中，歐盟將俄羅斯的經濟型態定位在轉型中的經濟體系，這也讓俄羅斯在與歐盟進行貿易往來的過程中，相當容易受到歐盟的一些非關稅障礙如反傾銷與進口配額的限制。

歐盟的反傾銷政策和配額限制是長期以來歐俄貿易最大的問題所在。這兩項措施大大的限制了俄羅斯對歐盟的出口貿易。早在 1980 年代初期，歐體就經常利用進口配額作為對蘇聯的“制裁”。例如，歐體為了保護其成員國的紡織工業而對前蘇聯逾 35 種的競爭性商品設立進口配額，而布魯塞爾宣稱的理由則是制裁蘇聯入侵阿富汗。直到 1990 年代中期，俄羅斯每年仍無法出口約 1 億 4 千萬歐洲貨幣單位的紡織品到歐盟市場。⁸⁹同樣的，俄羅斯的鋼鐵出口也遭到配額的限制，直到 2001 年底時歐盟才打算對俄羅斯的鋼鐵完全開放，但前提是俄羅斯必須修改政府補助的立法與要求工廠企業採取能夠達到歐盟標準的環境保護措

⁸⁷ Jackie Gower, "Russia and the European Union," *op. cit.*, pp. 70~72.

⁸⁸ Hanna Smith, *op. cit.*, p. 114.

⁸⁹ John Pinder and Yuri Shishkov, *op. cit.*, p. 80.

施等等。⁹⁰至於在反傾銷政策方面，俄羅斯也抱怨歐盟的反傾銷政策歧視性的針對它的產品而做限制。另外，歐盟對於商品的規則、標準化以及種種的安全要求都無可避免的造成了俄羅斯出口的困難。所以，俄羅斯認為，歐盟一直刻意不願把它的「轉型中經濟」地位升級為「市場經濟」地位，以取消歐盟對俄羅斯的反傾銷政策和配額限制。⁹¹經過雙方的長期談判之後，歐盟逐步把對俄羅斯的配額限制、反傾銷和反補貼法規進行修訂或補充，最後終於在 2002 年 11 月的俄羅斯與歐盟高峰會上正式承認了俄羅斯的市場經濟地位。日後，俄羅斯與歐盟之間進行的所有經濟活動將享有市場經濟應有的待遇，俄羅斯企業所標示的商品成本與價格也將被歐盟直接用來作為反傾銷調查的依據，而不再採用第三國的參考指標。不過，歐盟用於約束市場經濟國家的反補貼條款等措施也將對俄羅斯產生同等的效力。歐盟承認俄羅斯的市場經濟地位將有助於加強雙方貿易的往來，同時也有助於它加入世界貿易組織。

另一方面，歐盟亦是俄羅斯的最大投資來源，光是以目前的對外直接投資就至少占了俄羅斯總數的 37%，再加上其他的間接投資額更超過一半以上。不過，這些金額對於正急需外國投資來因應內部龐大資金需求的俄羅斯來說仍嫌太少，歐盟各國對俄羅斯的投資數目與中、東歐國家相比也差了一大截。例如，在 2000 年歐盟對匈牙利的直接投資高達平均每人 1,581 美金，捷克與波蘭也各有 1,493 和 511 美金，而俄羅斯僅有 71 美元。⁹²因此，2000 年的俄羅斯與歐盟高峰會上歐盟承諾了將增加對俄羅斯的投資金額。由於俄羅斯國內的經濟狀況好轉，投資環境較葉爾欽時期亦有很大的改善，雙方在投資議題上應有相當不錯的發展潛力。至於在歐元的使用方面，當歐元即將啓用之初，俄羅斯中央銀行對它並不是很熱衷，反而十分擔心歐元匯率的波動或貶值將會對俄羅斯大量持有的德國馬克(Deutsche Mark)造成損失。⁹³不過，目前歐元已是俄羅斯最主要的外匯貨幣之

⁹⁰ Ibid., p. 81.

⁹¹ Jackie Gower, "Russia and the European Union," op. cit., p. 72.

⁹² "Investment," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_222.htm.

⁹³ David Gowan, op. cit., p. 7.

一，2002 年歐元就占了俄羅斯外匯存底的 10%，2004 年更加碼到 30%。此外，2004 年時俄羅斯銀行所買入的歐元高達 45 億歐元，平均每日以歐元來交易的數量也有一千萬。俄羅斯逐漸視它為穩定可靠的貨幣，並持續增加持有量，這對雙方的貿易往來亦將有所助益。⁹⁴

而另一個俄羅斯所關切的重要議題是，歐盟的東擴對俄羅斯的經濟將會造成什麼樣的衝擊？整體而言，歐盟東擴對俄羅斯經濟的影響是正面、有利的。歐盟東擴為俄羅斯所帶來的經濟利益可以歸納出下列幾點：

- 歐盟東擴之後，其內部的單一市場也將擴大。受到歐盟經濟一體化的影響，所有新會員國的海關規定與進出口程序亦將統一和簡化，俄羅斯能更順暢的將其產品銷入全歐洲，並享有更廣大的消費市場。
- 中、東歐國家原有的關稅和貿易保護措施都高出歐盟標準許多，在這些國家加入歐盟之後亦必須遵守它的共同對外關稅和共同商業政策來大幅調降或取消原先的進出口關稅及非關稅貿易障礙，俄羅斯將因此而受惠。
- 在夥伴與合作協議下，中、東歐的新成員國亦必須給予俄羅斯最惠國待遇。
- 歐盟會員國的增加與經濟實力的提升讓它在國際經濟體系中更有影響力，將有利於協助俄羅斯加入世貿組織的談判。
- 中、東歐加入歐盟之後，其經濟狀況的改善也會增加對俄羅斯相對廉價產品的需求，進而提升俄羅斯的出口與經濟成長。⁹⁵

然而，俄羅斯雖非常清楚歐盟東擴所帶來的好處，莫斯科當局仍抱怨東擴會在其他方面影響它的既得利益。俄羅斯以 1995 年奧、瑞、芬三國加入歐盟為例，指出它每年便因此遭受三億五千萬美元的貿易損失。⁹⁶俄羅斯申請加入世貿組織

⁹⁴ “Economics and Trade,” *The European Commission’s Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_216.htm.

⁹⁵ Katinka Barysch, “EU-Russia Economic Relations,” in Oksana Antonenko and Kathryn Pinnick, eds., *op. cit.*, pp. 119~122.

⁹⁶ 轉引自 Arkady Moshes, “Russia, EU Enlargement, and the Baltic States,” in Helmut Hubel, ed., *op. cit.*, p. 313。

的首席談判代表梅迪維可夫(Maxim Medvedkov)也聲稱，歐盟東擴將會讓俄羅斯每年損失約兩億歐元。不過，俄羅斯官方卻很難具體的說明會造成怎麼樣的傷害。⁹⁷事實上，歐盟的東擴對俄羅斯的經濟確實是有下列的負面影響：

- 俄羅斯的農產品在歐盟共同農業政策的保護下已經很難打進歐洲市場，而中、東歐國家又是俄羅斯農產品的重要輸出地。所以，歐盟東擴之後對於俄羅斯的農產品出口將造成不少衝擊。
- 歐盟的產品規格、標準化措施以及嚴格的安全與衛生要求將對俄羅斯以往輸出到中、東歐國家的劣質產品造成出口的困難。
- 中、東歐國家加入歐盟之後有可能會出現貿易與投資轉向的問題。
- 歐盟東擴之後，商品市場的競爭將更加激烈，對法規不完善與競爭力相對較弱的俄羅斯相當不利。
- 對俄羅斯商務旅遊的簽證要求將不利於俄羅斯與中、東歐國家的貿易來往。
- 中、東歐國家可能會爲了自身的經濟利益遊說歐盟執委會對俄羅斯的鋼鐵與化學產品採取反傾銷措施。⁹⁸

不過，以整體而言，歐盟東擴爲俄羅斯所帶來的經濟利益遠大於實質上的損失。況且，雖然歐盟所要求的產品標準在短期內可能對俄羅斯劣質產品的出口不利，但俄羅斯終究必須改善商品的品質以增加在全球市場的競爭力，所以從長期來看還是有利的。儘管如此，普欽政府仍固執的捍衛其原有的經濟利益不願讓步，並認爲在歐盟東擴之後，過去與中、東歐國家所簽訂的雙邊經貿協議仍應繼續有效。但布魯塞爾方面則堅持中、東歐國家加入歐盟之後，俄羅斯與這些國家的經貿關係將納入夥伴與合作協議之內。俄羅斯反而不斷抱怨夥伴與合作協議已經過時，而要求另外簽定一份包含它先前與中、東歐國家所達成貿易協議在內的新協定。⁹⁹也因此，俄羅斯遲遲不肯簽署「夥伴與合作協議議定書」，而歐盟則

⁹⁷ Katinka Barysch, "EU-Russia Economic Relations," *op. cit.*, p. 118.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 119.

⁹⁹ Debra Johnson and Paul Robinson, eds., *op. cit.*, p. 13.

表示夥伴與合作協議並無過時，問題是出在於俄羅斯沒有嚴格執行，甚至警告俄羅斯不儘快簽署的後果。直到 2004 年 4 月，俄羅斯與歐盟簽訂了夥伴與合作協議議定書後，雙方的爭執才告一段落。

而現階段俄羅斯與歐盟在經貿領域中最重要的話題便是歐盟協助俄羅斯加入世貿組織與建立共同經濟空間的問題。在世貿方面，儘管歐盟多次保證將協助俄羅斯儘早加入世貿組織，但雙方在許多細節上仍存有很大的歧見以至於俄羅斯到現在仍無法成爲世貿的一員。2003 年底時，普欽便以少有的嚴厲口吻指責歐盟並未遵守協助其加入世貿組織的承諾。不過，歐盟對於俄羅斯也有所批評，尤其是近年來普欽政府所實施的一連串貿易保護政策，例如課徵鋼鐵與其他金屬出口的關稅、禁止歐盟雞蛋的進口、俄羅斯酒類市場的新規定與歐盟航空器飛越西伯利亞領空的不合理要求等等，布魯塞爾認爲這已違反了夥伴與合作協議的條文與精神。¹⁰⁰ 歐盟強調，俄羅斯是否能順利加入世貿組織取決於它市場經濟的改革進程，如果俄羅斯的經濟不夠自由化，加入了世貿後仍舊必須面臨自由市場競爭的嚴峻挑戰。¹⁰¹ 因此，在 2004 年 5 月的高峰會上，俄羅斯最終同意於加入世貿組織後其工業產品的平均關稅不超過 7.6%、漁業產品不超過 11%、農業 13%，以及新鮮或冷凍肉品的配額限定在每年 6 億歐元，並且開放服務業市場。更重要的是，俄羅斯也答應逐步調高工業用的天然氣價格與開放飛越西伯利亞的領空。¹⁰² 若進展的順利，俄羅斯可望在 2006 年的新一輪談判中正式成爲世貿的會員。

另外，在建立共同經濟空間方面，共同經濟空間的概念與歐盟的「歐洲經濟區」(EEA)十分類似，它讓非歐盟國家能夠完全進入它的市場。¹⁰³ 事實上，早在 1994 年所簽定的夥伴與合作協議與 1999 年的對俄羅斯共同策略中所提到的將建立自由經濟區，以及 2001 年高峰會決議將成立的「歐洲共同經濟空間」(CEES)

¹⁰⁰ David Gowan, op. cit., p. 31.

¹⁰¹ Katinka Barysch, "EU-Russia Economic Relations," op. cit., pp. 119~120.

¹⁰² "Russia-WTO: EU-Russia deal brings Russia a step closer to WTO membership," *European Commission* (21 May 2004), at

europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/russia/pr210504_en.htm.

¹⁰³ Katinka Barysch, "EU-Russia Economic Relations," op. cit., p. 123.

便已有共同經濟空間的內涵，只不過它所涵蓋的層面更為廣泛，還包括能源的合作與環境保護議題等等。然而，共同經濟空間的建立實際操作上非常的困難，俄羅斯與歐盟對於這項議題的認知也有很大的差距。就歐盟而言，共同經濟空間是逐步的經濟自由化與經貿法規的趨同，而俄羅斯則認為真正的經濟整合應是基於投資與工業的密切合作之上。¹⁰⁴另外，普欽政府也為了以能源作為外交談判的籌碼而堅持能源合作應排除在共同經濟空間之外，但歐盟則認為作為彼此貿易最大宗的能源理所當然的應納入考量，雙方都不願讓步。俄羅斯國家杜馬「經濟政策與商業公司委員會」(Committee for Economic Policy and Business Enterprise)的副主席里加喬夫(Aleksei Likhachev)便批評共同經濟空間完全按照歐盟的遊戲規則運作，這是俄羅斯絕對無法接受的。¹⁰⁵不過，未來俄羅斯加入世貿組織之後，它的經濟必定會更加的自由化，經貿法規也會更為成熟，雙方的紛爭亦應可逐漸平息。況且，無論對俄羅斯或歐盟來說，共同經濟空間的建立都是十分重要與有利的。因此，雙方在這項議題上仍然相當有合作發展的潛力。

最後，在軍購議題方面，俄羅斯與歐盟向來不是彼此軍備的需求或供給對象。雖然中、東歐的前共黨國家曾經是俄羅斯傳統的軍火輸出地，但這些國家加入北約之後俄羅斯早已喪失了此一廣大的市場，所以歐盟的東擴對俄羅斯的軍火出口也沒有造成任何的影響。然而，在 1999 年「歐盟安全暨防衛政策」逐漸成形之初，俄羅斯曾試圖促使歐盟國家投資其生產「安東諾夫」(Antonov)與「伊留申」(Ilyushin)長程運輸機的軍事工業，但當德國決定自行研發後，莫斯科便對此難掩失望之意。不過，俄羅斯還是希望至少在短期內，歐盟能夠租用它的長程運輸機或衛星偵測及航行系統以促進其國防與經濟的發展。¹⁰⁶這個構想目前已在俄羅斯與歐盟所簽訂「科學與科技合作協議」的架構下進行，但是成效相當的有限。而最近歐盟打算解除對中國的武器禁運，亦將衝擊到俄羅斯的軍火出口。不

¹⁰⁴ Tatiana Romanova and Natalia Zaslavskaya, "EU-Russia: Towards the Four Space," *Baltic Defence Review*, Vol. 2, No. 12 (2004), p. 89.

¹⁰⁵ Aleksei Likhachev, "Russia's Economic Interests in an United Europe," *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol. 50, No. 5 (2004), p. 79.

¹⁰⁶ Clelia Rontoyanni, op. cit., p. 824.

過，由於歐盟軍備的價格太高，在質量上也不會比俄製武器精密，俄羅斯在軍火市場上仍有相當大的優勢與競爭力。

三、 能源議題

能源議題是俄羅斯與歐盟最關切的焦點，雙方在這項議題上的互賴頗深。自冷戰結束之後俄羅斯便逐漸成為歐盟最主要的能源供應來源，尤其是在東擴後，它提供了全歐盟約 16%的石油與 20%的天然氣，並且中、東歐國家的鈾礦及電力網絡幾乎全來自於俄羅斯。但同時，俄羅斯也對歐盟這一塊廣大的能源市場有很高的依賴，其將近 53%的石油與 62%的天然氣是輸往歐盟。¹⁰⁷由於俄羅斯與歐盟都相當關注能源穩定供給與需求的問題，因此，雙方早在「夥伴與合作協議」的架構中便規劃了未來彼此在能源領域上的合作。1994 年 12 月，俄羅斯與歐盟和其他的歐、亞國家共同簽署了「能源憲章條約」(The Energy Charter Treaty)，以促進國際間在能源部門推動市場經濟、相互協助與無歧視的合作。2000 年 10 月的高峰會上，俄羅斯與歐盟又發表了聯合聲明，決議建立「能源對話」(Energy Dialogue)機制，為雙方長期的能源夥伴關係立下基礎。2002 年 11 月，「歐盟與俄羅斯能源科技中心」(The EU-Russia Energy Technology Centre)也在莫斯科正式啟用，它們將共同開發能源產業的新技術。¹⁰⁸

儘管俄羅斯與歐盟都十分重視能源夥伴關係，彼此在能源產業上的競爭也不算太激烈，主要僅有俄羅斯的「天然氣工業公司」和德國的「魯爾天然氣公司」(Ruhrgas)相競爭而已。¹⁰⁹然而，由於俄羅斯與歐盟所關注的利益差距太大，引發紛爭是無可避免的。對於歐盟來說，俄羅斯能源的穩定供給是其最大的關切所在，而俄羅斯方面則是希望歐盟能對其能源產業進行巨額的投資，並以能源作為俄羅斯達成國家戰略目標的工具。因此，普欽政府在向歐盟保證俄羅斯能夠穩定

¹⁰⁷ "Energy," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_217.htm.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Yuriy Borko, *op. cit.*, pp. 482~483.

供給能源的同時，又限制出售給歐盟各國的能源燃料即使未用盡也禁止轉售給其他成員國，這對歐盟一體化的政策產生了一定程度的衝擊。¹¹⁰反觀歐盟，其「原子能供應署」(Euratom Supply Agency)也為了安全等理由而規定歐盟會員國鈾礦的單一來源比例不得超過進口總數的四分之一，這對在中、東歐鈾礦市場幾乎有壟斷地位的俄羅斯而言亦是難以接受的。¹¹¹

而俄羅斯與歐盟在能源政策上最大的分歧莫過於能源價格的爭議。尤其近年來歐盟要求俄羅斯提升國內能源的價格以求公平競爭，引起了莫斯科的不悅。¹¹²克里姆林宮當局聲稱，俄羅斯國內的能源價格低於歐盟是因為鄰近資源產地、運輸成本低與歐元的強勢。不過，布魯塞爾方面卻認為，俄羅斯國內的低價能源無異對其工業形成補貼，並強調俄羅斯只能由真正的自由市場機制而非由國家命令來決定能源的價格。另外，歐盟還要求普欽政府放棄天然氣的出口關稅以及結束天然氣工業公司對能源輸出管線的壟斷。然而，俄羅斯以能源作為國家經濟復甦的重要手段，普欽亦以能源管線的使用權來作為與金融寡頭談判的工具。除此之外，天然氣工業公司是俄羅斯最大的稅收來源，政商關係相當雄厚。因此，2003年之後，普欽便不打算再改革天然氣工業公司，俄羅斯與歐盟的談判也幾乎陷入了僵局。而這些分歧也成為俄羅斯一直無法加入世貿組織的最主要原因。¹¹³直到2004年5月，歐盟具體承諾將協助俄羅斯加入世貿，俄羅斯也同意將工業用的天然氣價格從2004年的每桶27到28美元逐步調高到2006年的37到42美元與2010年時的49到57美元之後，雙方的爭執才逐漸平息。¹¹⁴不過，俄羅斯大部份的能源產業都掌握在金融寡頭手中，俄羅斯政府與歐盟所達成的協議成效為何相當令人質疑。

¹¹⁰ Katinka Barysch, "EU-Russia relations: The EU perspective," in Debra Johnson and Paul Robinson, eds., op. cit., p. 26.

¹¹¹ David Gowan, op. cit., p. 16.

¹¹² „EU unterstützt Russlands Pläne für WTO-Beitritt," *ZDF* (6 November 2003), at www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/5/0,1367,POL-0-2079461,00.html.

¹¹³ Katinka Barysch, "EU-Russia relations: The EU perspective," op. cit., p. 25.

¹¹⁴ "Russia-WTO: EU-Russia deal brings Russia a step closer to WTO membership," op. cit.

第五節、小結

在 1990 年代俄羅斯與歐盟的關係並不是很熱絡，雙方皆因專注於內部的改革而對彼此缺乏興趣。葉爾欽政府對於歐盟充滿了無知與誤解，而布魯塞爾對於中、東歐國家的關注也遠超過俄羅斯。不過，90 年代末期之後，隨著歐盟東擴的進行與雙方經貿互賴程度越來越深，莫斯科再也無法承受誤解歐盟的後果。並且，歐盟亦爲了穩定東擴後的東部邊境，不得不與俄羅斯進一步的加強合作。然而，俄羅斯與歐盟的政經關係日益密切，彼此間隱含的問題也一一浮現。

普欽上台之後，俄羅斯與歐盟的關係雖然達到了最高潮，雙方無論是在國際戰略、人權與民主、內政與司法以及經貿與能源等議題上都有進一步的互動與合作，但它們之間卻同時存在著巨大的認知差異與分歧。布魯塞爾最關切的是共同體的深化與廣化，並希望俄羅斯在不取得會員國資格的前提下將它融入泛歐洲的價值與規範。不過，對於莫斯科來說，比與歐洲統合更重要的乃是儘速讓國家的經濟復甦與恢復過去大國地位的問題。除此之外，俄羅斯與歐盟就連對夥伴關係的意義也有爭論，歐盟深信雙方的夥伴關係應是根基於共同的價值，而俄羅斯則認爲是共同的利益。¹¹⁵由於它們彼此的認知差距太大，雙方很難有真誠的合作。畢竟，俄羅斯政經轉型的進程不同於中、東歐國家，因爲希望加入歐盟而自願受制於它的行爲規範，所以歐盟無法將其「共同的經驗」(acquis communautaire)套用於俄羅斯，俄羅斯也不會爲了歐盟的共同價值損害到它的國家利益。未來，俄羅斯與歐盟的價值與利益是否能相互調合或趨同將左右著歐洲大陸整體的繁榮發展與穩定。

¹¹⁵ Tuomas Forsberg, op. cit., p. 261.